

**Beleidsdoorlichting Veiligheid en
criminaliteitsbestrijding**

Beleidsdoorlichting art.33 begroting ministerie van
Veiligheid en Justitie

Versie 2.0

Datum	15 juli 2014
Status	definitief

Colofon

Afzendgegevens	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding Directie Veiligheid en Bestuur Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 20301 2500 EH Den Haag www.rijksoverheid.nl/venj
Contactpersoon	Bert Berghuis <i>Raadadviseur</i> Mike M. Schreuders <i>Beleidsadviseur</i> T 06- 48100219 T 06- 52872627
Projectnaam	beleidsdoorlichting art.33
Bijlage(n)	3
Auteurs	drs. A.C. Berghuis (DGRR/DRC) drs. M.M. Schreuders (DGRR/DVB)

Inhoud

Colofon - 3
Samenvatting - 7

1	Inleiding, afbakening van het beleidsterrein van artikel 33 van de VenJ-begroting, werkwijze - 9
1.1	Afbakening in de tijd - 9
1.2	Historie van het beleidsartikel - 10
1.3	Afbakening met aanpalende domeinen - 10
1.4	Werkwijze - 11
2	Motivering van het gevoerde beleid - 12
2.1	Sociale veiligheid als kerntaak - 12
2.2	Tevens een eigen zaak voor burger en bedrijf - 12
2.3	Bestuur en strafrecht beide in beeld - 13
3	Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven - 14
3.1	Beleidsinstrumenten en uitgaven en ten behoeve van de rol van het lokaal bestuur - 14
3.1.1	Juridisch - 14
3.1.2	Communicatief, financieel - 14
3.1.3	Totaaloverzicht van de uitgaven - 16
3.2	Beleidsinstrumenten, uitgaven en ontvangsten ten behoeve van de opsporing en vervolging - 16
3.2.1	Totaaloverzicht uitgaven en ontvangsten - 17
4	Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid - 18
4.1	Overzicht van de verrichte evaluaties - 18
4.2	Beschouwing over het geheel aan evaluaties - 19
5	De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid - 21
5.1	Het bevorderen van de rol van het lokaal bestuur in de sociale veiligheid - 21
5.1.1	Onveiligheidsbeleving - 21
5.1.2	Zicht op de ervaring van onveiligheid en overlast - 22
5.1.3	Informatiepositie en bevoegdheden lokaal bestuur - 22
5.1.4	Beschikbare sancties: bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking - 24
5.1.5	RIEC-LIEC - 24
5.1.6	Veiligheidshuizen - 25
5.1.7	Het CCV - 26
5.1.8	Expertiseteams - 26
5.1.9	Conclusie - 27
5.2	Het realiseren van een voldoende opsporing en vervolging ter bevordering van de sociale veiligheid - 27
5.2.1	De criminaliteitsontwikkeling en haar oorzaken - 27
5.2.2	Opsporing en vervolging - 30
5.2.3	Conclusie - 37
Bijlage 1	De beleidstheorie - 38
Bijlage 2	Verrichte evaluatieonderzoeken - 42
Bijlage 3	Oordeel van de externe deskundige over de beleidsdoorlichting - 61

Samenvatting

Het beleidsartikel 33 van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie dat betrekking heeft op de sociale veiligheid en de criminaliteitsbestrijding is doorgelicht op zijn werking in de afgelopen vijf jaren. Dat gebeurde in het kader van de periodieke beleidsdoorlichting zoals die geldt voor alle beleidsartikelen van de rijksbegroting. Bij zo'n beleidsdoorlichting wordt ingegaan op de redengeving voor het beleid, de daaraan verbonden beleidsinstrumenten en uitgaven, de uitgevoerde evaluatieve onderzoeken waarmee zicht wordt verkregen op de verrichte prestaties (*output*) en hun bijdrage aan de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid (*outcome*).

Het streven naar sociale veiligheid – de bescherming tegen criminaliteit en overlast – vormt een kerntaak van de overheid, waarbij zowel de rijksoverheid als de lokale overheid nadrukkelijk een rol heeft. Deze rol is evenwel niet alomvattend, waar burgers en bedrijven zelf mede verantwoordelijkheid dragen voor de bescherming tegen vooral lichtere veiligheidsinbreuken die men zelf kan opvangen of waartegen men zich zelf tegen kan beschermen. Er is een grote hoeveelheid evaluaties verricht op het terrein van veiligheid en criminaliteitsbestrijding, welke doorgaans betrekking hebben op deelfenomenen en waarbij in het bijzonder is gekeken of specifieke maatregelen uitwerken op een wijze zoals die was bedoeld. In hun samenhang dragen deze evaluaties bij aan het verkrijgen van inzicht in de mate waarin prestaties zijn geleverd.

Het beleidsartikel kent twee componenten voor wat betreft de rol van de Rijksoverheid: de facilitering van het lokale bestuur in zijn rol de lokale veiligheid te vergroten en de openbare orde te handhaven, en de mate waarin criminaliteit leidt tot opsporing en vervolging van verdachten.

Faciliteren van lokale veiligheidszorg

De facilitering van het lokale openbaar bestuur bij zijn rol m.b.t. het vergroten van de lokale sociale veiligheid en de handhaving van de openbare orde, geschiedt met een samenstel van juridische, communicatieve en financiële instrumenten. Deze zijn alle gericht op het wegnemen van de voedingsbodem voor het ontstaan van sociale onveiligheid, en op het evenwichtig kunnen reageren indien zulke onveiligheid ontstaat. De informatiepositie en de verbandingen met andere partijen die in het bereiken van veiligheid een rol hebben zijn versterkt. Bevoegdheden zijn gecreëerd of verbreed, welke in een behoefte blijken te voorzien. Dit geheel is functioneel waar meer en meer van met name de burgemeester wordt verwacht in het bewaken van de sociale veiligheid. Het gevoel van veiligheid en het ervaren van overlast, welke voor een belangrijk deel veroorzaakt wordt door de lokale omstandigheden, is feitelijk verbeterd.

Opsporing en vervolging

Zowel de mate waarin criminaliteit wordt gemeld, als de mate waarin dat leidt tot opsporing, vervolging en bestraffing, is betrekkelijk stabiel. Wel blijkt sprake van een forse onderliggende dynamiek die een voortdurende inspanning en aanpassing vergt om het bereikte peil in stand te houden, en om dat op onderdelen te versterken ten behoeve van de kwaliteit en doelmatigheid van de wijze waarop de overheid reageert op normschendingen. De prestatie in de opsporing en vervolging is in het bijzonder gericht op ernstiger delicten, feiten die een grotere maatschappelijke impact hebben en daarom een forse bemoeienis van de overheid verdienen. Daarmee is de beoogde speciale en generale preventie van criminaliteit

gediend. Het is plausibel dat dit heeft bijgedragen aan de forse daling van de criminaliteit.

1 Inleiding, afbakening van het beleidsterrein van artikel 33 van de VenJ-begroting, werkwijze

Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting? Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2013; Stcrt. 2012 nr. 18352) schijft voor dat maximaal eens per zeven jaren beleidsartikelen van de Rijksbegroting worden onderworpen aan een doorlichting. Daarin staan een vijftal hoofdthema's centraal: de afbakening van het onderwerp van doorlichting, de motivering van het gevoerde beleid, de daarbij ingezette instrumenten en bijbehorende uitgaven, de op het desbetreffende terrein verrichte evaluatiestudies en, het voornaamste onderdeel: de uitwerking hiervan in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid. In deze beleidsdoorlichting is artikel 33 van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie aan de orde. Aan dit artikel met de aanduiding 'Veiligheid en criminaliteitsbestrijding' is de doelstelling verbonden "[het bereiken van] een veiliger samenleving door een doelmatige en effectieve rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding, en door versterking van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit door de decentrale overheden."

Het artikel is opgebouwd uit de artikelonderdelen 33.1, 33.2 en 33.3:

- Artikelonderdeel 33.1 betreft de apparaatskosten (personele en materiële uitgaven) van het OM en betreft dus niet de aan beleid gelieerde programma uitgaven. In afwijking van de beleidsdoorlichtingskalender bij de VenJ-begroting 2014, zal dit artikelonderdeel wel bij de doorlichting worden betrokken. De beleidsresultaten van de aan dit artikelonderdeel verbonden input worden immers meegenomen in de doorlichting van de artikelonderdelen 33.2 en (vooral) 33.3.
- Artikelonderdeel 33.2: Bestuur, Informatie en Technologie, met als invalshoek de rol van het lokaal bestuur in de veiligheidszorg, waarbij de inspanningen er op zijn gericht het lokaal bestuur in staat te stellen de lokale veiligheid te vergroten.
- Artikelonderdeel 33.3: Opsporing en vervolging van criminaliteit, als component van het strafrechtelijk optreden dat ziet op de bestrijding van criminaliteit.

1.1 Afbakening in de tijd

Beleidsdoorlichtingen vormen een periodiek herhaalde exercitie. Het is dan logisch dat ze aansluiten op een voorgaande doorlichting. In de onderhavige doorlichting is een complicerende factor dat het begrotingsartikel voortkomt uit een herziening als gevolg van de departementale herinrichting in 2010, waarin delen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie zijn samengebracht in het ministerie van VenJ, in dit verband binnen het DG Rechtspleging en Rechts-handhaving. De opsporing en vervolging zijn als onderdeel van het ministerie van Justitie gevoegd bij de bestuurlijke invalshoek die voorheen was belegd bij het ministerie van BZK. Op het terrein van lokaal bestuur en veiligheid is in 2009 door BZK een beleidsdoorlichting uitgevoerd.¹ Het thema opsporing en vervolging² is in

¹ Zie de Beleidsdoorlichting *De bestuurlijke veiligheidspartners ondersteunen met kennis, instrumenten en expertise*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, mei 2010

² Waaronder tevens begrepen art. 13.3.2 (uitgaven t.b.v. het Openbaar Ministerie)

2008 binnen het toenmalige ministerie van Justitie mede onderwerp geweest van een doorlichting.³ Om deze reden zal de verslagperiode in deze doorlichting een termijn van ca. vijf jaar bestrijken (2008-2013).

1.2 Historie van het beleidsartikel

Het onderhavige artikel 33 kent een voorgeschiedenis. Artikelonderdeel 33.1 betreft de apparaatskosten van het OM. Voorheen stond deze uitgavenpost opgenomen in beleidsartikel 13.3. Met ingang van de begroting 2013 geldt de nieuwe begrotingspresentatie 'Verantwoord Begroten' waarbij de apparaatskosten van het kerndepartement centraal worden verantwoord op het apparaatsartikel 91. Met het ministerie van Financiën is echter de afspraak gemaakt dat de apparaatsuitgaven van het Openbaar Ministerie (OM) niet in het centrale apparaatsartikel 91 maar apart in artikel 33 worden opgenomen.

Artikelonderdeel 33.3 was ook in zijn voorgangers⁴ altijd verbonden aan het doel van bestrijding van criminaliteit door een effectief en doelmatig instrumentarium van opsporing en vervolging. Het *artikelonderdeel 33.2* heeft zijn voorganger in BZK-begrotingsartikel 25 (v.a. 2010)⁵ betreffende *Veiligheid en bestuur*, met als doel het bereiken van een veiligere samenleving door de bestuurlijke kracht van de decentrale overheden en hun partners in veiligheid te versterken. Hieronder viel het deelartikel 25.1 'Veiligheid en bestuur'⁶ dat terecht is gekomen in het VenJ-artikel 33.2. Ook viel daaronder deelartikel 25.2 'Veiligheid, informatie en technologie'⁷ waarvan wel de naam deels in het VenJ-artikel terecht kwam, maar niet de uitgaven- deze gingen naar het begrotingsonderdeel dat de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid regardeert. Abusievelijk is de naam nog niet veranderd – in deze doorlichting zal ter correctie verder alleen over 'Bestuur en veiligheid' worden gesproken.

1.3 Afbakening met aanpalende domeinen

Artikel 33 beoogt een veiliger samenleving te bereiken door inzet van rechtshandhaving en bestuurlijk optreden. Het kent daarmee verbinding met andere beleidsartikelen: artikel 32 met het beleid ter zake van de rechtsbijstand en de rechtspleging⁸, artikel 34 waar het gaat om en beleid t.a.v. sancties, preventie⁹ en slachtoffers¹⁰, en artikel 35 waarin het jeugdbeleid aan de orde is¹¹. Hoewel dat niet altijd goed mogelijk zal zijn, zal in de doorlichting moeten worden geprobeerd de beleidseffecten van de onder artikel 33 vallende maatregelen te onderscheiden van de bredere resultaten in het bereiken van sociale veiligheid waar ook andere componenten van het beleid een rol spelen.

³ Zie de Beleidsdoorlichting TK 2007-2008, 31 101, nr. 3, over opsporing, forensisch onderzoek, handhaving en vervolging.

⁴ In de begrotingen voor de jaren 2008 t/m 2012 werd het beleidsterrein van de opsporing en vervolging verantwoord onder begrotingsartikel 13, getiteld 'Rechtsbescherming, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding' (in 2012: gewijzigd in 'Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding') en wel onder de operationele doelstelling 13.3 'Opsporing en handhaving van straf- en ordeningswetgeving'.

⁵ In 2008 en 2009: BZK-begrotingsartikel 4.2 'Veiligheid op nationaal niveau'

⁶ Met als operationele doelstelling: "De veiligheidspartners in staat stellen om hun werk efficiënt en effectief uit te kunnen oefenen".

⁷ Met als operationele doelstelling: "De veiligheidspartners in staat stellen efficiënt en effectief gebruik te maken van informatie en technologie". Zoals met het alarmnummer 112.

⁸ Zie Beleidsdoorlichting TK 2007-2008, 31 101 nr. 2 (rechtspraak)

⁹ Zie Beleidsdoorlichting TK 2012-2013, 33 199 nr. 2 (preventieve maatregelen)

¹⁰ Zie Beleidsdoorlichting TK 2006-2007, 31 101 nr. 1 (slachtofferbeleid)

¹¹ Zie Beleidsdoorlichting TK 2009-2010, 31 101 nr. 8 (jeugdsancties)

Ten aanzien van geplande andere aanpalende beleidsdoorlichtingen is vermeldenswaard dat voor het artikel 32 (Rechtspleging en rechtsbijstand) een beleidsdoorlichting gepland staat in 2015. De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en vreemdelingenbewaring (artikelonderdeel 34.3) is in 2016 onderwerp van een beleidsdoorlichting. Over 'Preventieve maatregelen' (artikelonderdeel 34.2)¹² tegen criminaliteit is in 2013 een doorlichting verschenen, en die over 'Slachtofferzorg' (artikelonderdeel 34.4) verschijnt in 2014. Met betrekking tot het jeugdbeleid zal in 2017 de tenuitvoerlegging van justitiële sancties (artikelonderdeel 35.3) worden doorgelicht.

1.4 Werkwijze

Deze doorlichting is intern uitgevoerd, dat wil zeggen dat ze is uitgevoerd door medewerkers van het Directoraat Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, meer in het bijzonder door medewerkers van de directies *Veiligheid en Bestuur* en *Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding*. Het door hen vervaardigde concept is intern en extern beoordeeld en op grond daarvan aangepast.

Om de investeringen en de daarmee gepaard gaande prestaties te kunnen beoordelen, is niet alleen geïnventariseerd welke evaluaties voorhanden zijn (zie Bijlage 2), ook is de maatschappelijke uitwerking daarvan geplaatst in het kader van de vigerende beleidstheorie op het domein van artikel 33 (zie Bijlage 1). Daarmee kan niet zozeer het oorzakelijke verband tussen prestaties en veiligheid worden getoond, maar kan wel plausibel worden gemaakt welke verbinding er is tussen de gepleegde inzet en het daarmee verbonden maatschappelijk effect.

Dit doorlichtingsrapport sluit qua structuur en hoofdstukindeling aan op de opzet en chronologie van de RPE2013. Aan het begin van elk hoofdstuk wordt aangegeven welke vragen uit de RPE worden behandeld (grijs gemarkeerd).

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 199, nr. 2

2 Motivering van het gevoerde beleid

Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel? Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

2.1 Sociale veiligheid als kerntaak

"Veiligheid is een kerntaak van de overheid", zo stelt het regeerakkoord van het kabinet Rutte II.¹³ Veiligheid vormt een fundamentele en nimmer aflatende menselijke behoefte waar het bestaan of het normale functioneren van burgers of de samenleving in het geding is.¹⁴ Doorgaans wordt hierbij een onderscheid gemaakt naar fysieke en sociale veiligheid. Fysieke veiligheid betreft de vrijwaring van bedreigingen die voortkomen uit de natuurlijke omgeving ; bij *sociale veiligheid* – waar het in deze doorlichting over gaat¹⁵ – komen die bedreigingen van mensen doordat criminaliteit wordt gepleegd en overlast wordt veroorzaakt.

De zorg voor het verzekeren van een voldoende sociale veiligheid is een kerntaak van zowel de rijks- als de lokale de overheid. Dat geldt in het bijzonder waar die veiligheid de inzet van geweldsmiddelen vereist, waar de overheid de zwaarmacht naar zich toe heeft getrokken (geweldsmonopolie) en het de burger anders dan in situaties van noodweer niet is toegestaan zijn belangen met geweld te verdedigen en te bevorderen.

2.2 Tevens een eigen zaak voor burger en bedrijf

'Veiligheid' is een relatief begrip. Bij bedreiging van de veiligheid kan het gaan om ernstige kwesties van leven en dood, of waar het functioneren van de samenleving fundamenteel in het geding is. Anderzijds betreft het aangelegenheden die nauwelijks een inbreuk op het functioneren van burger of samenleving inhouden. Evident is dat de overheidszorg groter moet zijn naarmate de bedreigingen ernstiger zijn, hetgeen betekent dat de overheid niet gehouden is om alle, ook zeer lichte, dreigingen te adresseren – sommige zaken kunnen gewoon als 'een feit des levens' worden beschouwd zoals wanneer men een scheldwoord naar het hoofd krijgt of als een geranium in de tuin is vertrapt. Een tweede element dat de omvang van de overheidszorg raakt, is de mate waarin burgers en bedrijven zich zelf kunnen beschermen tegen veiligheidsinbreuken. Deze partijen hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid, voor zover ze de risico's kunnen overzien en zich daartegen ook voldoende met legitieme middelen kunnen beschermen.¹⁶ De overheid komt dan in beeld waar dat niet het geval is. Met dit alles is gezegd dat overheid niet een alomvattende en exclusieve verantwoordelijkheid heeft voor de sociale veiligheid – de collectieve sector heeft in het bijzonder een taak bij ernstiger kwesties en aangelegenheden waar men zich niet tegen kan wapenen.¹⁷

¹³ *Bruggen slaan* - Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012 (p. 26)

¹⁴ De behoefte aan veiligheid komt in Maslow's behoeftehiërarchie direct na de fysieke behoeften die het directe voortbestaan dienen (eten, drinken, slapen). Bijv. Philip George Zimbardo, Robert Lee Johnson, Vivian McCann. *Psychologie - een inleiding*. Pearson Education NL, 2009

¹⁵ Artikel 33 ziet op sociale veiligheid, en alleen op fysieke veiligheid voor zover menselijk handelen of nalaten strafrechtelijk relevant is (met name bij gedrag dat de algemene veiligheid van goederen en personen in gevaar brengt (zie titel VII van het Wetboek van strafrecht).

¹⁶ In de Beleidsdoorlichting *Preventiemaatregelen* uit 2013 is aandacht aan deze eigen verantwoordelijkheid besteed.

¹⁷ Vgl. *Evenwichtskunst - over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*. Den Haag: WRR, november 2011. Tevens: *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Den Haag, WRR, 2012.

2.3 Bestuur en strafrecht beide in beeld

Voor zover de overheid zorg heeft te dragen voor de sociale veiligheid en de handhaving van de openbare orde, is onderscheid te maken naar de rol van het strafrecht en die van de bestuurlijke overheid. Met het strafrecht wordt gereageerd op inbreuken op de sociale veiligheid met het klassieke repertoire van opsporen, vervolgen en bestraffen. De invulling hiervan staat mede in het teken van het voorkómen dat de betrokken burger of het betrokken bedrijf in herhaling vervalt.

Vooral het lokale bestuur heeft een eigen verantwoordelijkheid in de sociale veiligheidszorg. De burgemeester heeft daarin een directe rol gegeven zijn wettelijke taak ter handhaving van de openbare orde (o.g.v. de Gemeentewet) en zijn gezagsrol jegens de politie (o.g.v. de Politiewet). Breder ligt er een verantwoordelijkheid bij de gemeente om condities te scheppen die de openbare orde en de sociale veiligheid dienen (met Algemene Plaatselijke Verordeningen, door vergunningverlening en het opleggen van dwingende maatregelen), en om partijen bijeen te brengen waar dat nodig is om veiligheid te bevorderen. Ten aanzien van het lokale bestuur heeft de rijksoverheid een stimulerende en faciliterende rol. De inspanningen zijn erop gericht om het lokaal bestuur effectief en efficiënt in staat te stellen de lokale sociale veiligheid te vergroten. Dit kan door het creëren van wet- en regelgeving ter regulering van diverse vormen van overlast maar ook door het ontwikkelen en aan het lokaal bestuur ter beschikking stellen van specifieke voorzieningen (zie hiervoor verder onder paragraaf 3.1 juridische en communicatieve/financiële beleidsinstrumenten).

3 Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

*Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten? Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?*¹⁸

3.1 Beleidsinstrumenten en uitgaven en ten behoeve van de rol van het lokaal bestuur

De rijksoverheid hanteert *indirecte* beleidsinstrumenten ten behoeve van de lokale sociale veiligheidszorg, waar de lokale overheid zelf direct sociale veiligheid 'produceert'.¹⁹ Er wordt een tweetal typen van beleidsinstrumenten gehanteerd: juridische, en communicatief/financieel. In hun onderlinge samenhang zijn deze instrumenten gericht op het wegnemen van de voedingsbodemp voor het ontstaan van sociale onveiligheid, en om evenwichtig te kunnen reageren indien zulke onveiligheid ontstaat. Voor een nadere aanduiding, zie de beleidstheorie in Bijlage 1, onder 'Bestuurlijke maatregelen'.

3.1.1 *Juridisch*

Er is regelgeving gecreëerd die het mogelijk maakt voor het lokale bestuur om op te treden in kwesties van sociale onveiligheid – dat betreft bijvoorbeeld de 'bestuurlijke ophouding' ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, het kunnen opleggen van een tijdelijk huisverbod, het kunnen opvragen van informatie over de integriteit van ondernemers (BIBOB-regelgeving), wet- en regelgeving ter regulering van bijvoorbeeld voetbalvandalisme en ernstige overlast, coffeeshops en prostitutie²⁰. Het invoeren van extra bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid faciliteert de lokale overheid in haar taak, maar impliceert tegelijk een verantwoordelijkheid om die bevoegdheden ook daadwerkelijk te hanteren wanneer de situatie daarom vraagt.

3.1.2 *Communicatief, financieel*

Bij de communicatief/financiële beleidsinstrumenten staat het bevorderen van bepaalde taken centraal.

- De rijksoverheid stimuleert voorzieningen waarmee de lokale overheid in samenwerking met andere partijen samenwerkt in het streven naar sociale veiligheid (Veiligheidshuizen, het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC) en de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's)). Daartoe worden pilots gestimuleerd, gemeenschappelijke kaders geformuleerd²¹, en

¹⁸ Opgemerkt zij dat er gelet op de aard van de in het geding zijnde beleidsinstrumenten er voor wat betreft de uitgaven (veelal) geen relatie gelegd kan worden met componenten als volume/gebruik en prijzen/tarieven.

¹⁹ Hier wordt aangesloten bij het onderscheid tussen *directe* beleidsinstrumenten die zijn bedoeld voor het tot stand brengen van een bepaalde situatie: dat heet overheidsproductie of overheidsvoorziening. *Indirecte* beleidsinstrumenten zijn gericht op gedragsbeïnvloeding van de actoren in het beleidsveld, met juridische of communicatief/financiële middelen.

²⁰ In 2009 is het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) ingediend in de Tweede Kamer. De parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel is nog niet afgerond.

²¹ *Landelijk kader veiligheidshuizen*. Ministerie van VenJ, 2013; *Integraal tenzij*. Leidraad georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Stuurgroep GOC, 2013

worden stimuleringsgelden aan medeoverheden ter beschikking gesteld. De (mede) financiering van de RIEC's en het LIEC bedraagt in 2014 € 7,8 mln.²².

- Er zijn als richtinggevend bedoelde ambities geformuleerd omtrent de reductie van overlast en onveiligheidsgevoelens die niet uitsluitend maar wel in belangrijke mate op lokaal niveau geadresseerd kunnen worden.²³
- Er zijn voorzieningen getroffen om de lokale overheden in staat te stellen de lokale veiligheid in kaart te brengen en ontwikkelingen op dat vlak te monitoren (Bureau Veiligheidsmonitor en de (Integrale) Veiligheidsmonitor). Voor de uitvoering en ontwikkeling van enkele monitoren (de Veiligheidsmonitor, de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven) en een nog te ontwikkelen registratiesysteem t.b.v. het prostitutiebeleid is voor het jaar 2014 een bedrag van € 1,5 mln. uitgetrokken. Dit bedrag wordt deels aangewend voor de ontwikkeling en instandhouding van de Veiligheidsmonitor (€571.000).²⁴
- Centraal wordt informatie en expertise ter beschikking gesteld die kan worden ingeroepen door het lokale bestuur. Voor het jaar 2014 worden voor specifieke doelen²⁵ bijdragen begroot van in totaal zo'n € 1,5 mln.
- Informatieverstrekking, kennisdeling en beschikbaarstelling expertise geschiedt onder meer via het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Het CCV ontvangt van rijkswege subsidie om –met het oog op het vergroten van de maatschappelijke veiligheid- kennis en instrumenten te ontwikkelen op het terrein van criminaliteitspreventie en veiligheid. Het CCV stimuleert de samenwerking tussen publieke en private organisaties om criminaliteit integraal terug te dringen. De subsidiering van het CCV bedraagt € 2,2 mln. in 2014.²⁶ Daarnaast verzorgt het CCV onder meer de certificering van het *Keurmerk Veilig Ondernemen* (gesubsidieerd voor € 1,5 mln.)²⁷.

²² In 2011 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie besloten (bij brief van 25 augustus 2011, 29 911 nr. 54) de rijksbijdrage aan de RIEC's en het LIEC vanaf 1 januari 2012 bij wijze van cofinanciering structureel te maken. Om een minimum pakket aan uniforme taken en kwaliteit te garanderen staat structureel een rijksbijdrage van 7,7 miljoen euro per jaar voor de RIEC's en het LIEC ter beschikking. De rijksbijdrage wordt in gelijke delen aan de RIEC's toegekend (per RIEC maximaal 50 procent van de kosten van de jaarlijkse begroting, met dien verstande dat er per jaar per RIEC vanuit het ministerie maximaal € 735 000,- ter beschikking wordt gesteld). Daarnaast wordt het LIEC volledig vanuit het ministerie gefinancierd.

²³ In de begroting van VenJ wordt, voor het tijdvak 2012-2017 als doel gesteld dat de onveiligheidsgevoelens zowel als de ervaren overlast terug moet zijn gebracht (tabel 33.2).

²⁴ De begroting van de Veiligheidsmonitor, incl. het Bureau Veiligheidsmonitor wordt jaarlijks voorgelegd aan de Raad voor de Veiligheidsmonitor, waarin alle deelnemers aan de monitor zijn vertegenwoordigd, en vervolgens vastgesteld door VenJ. De begroting omvat de kosten die door het CBS in rekening worden gebracht voor de uitvoering van het rijksdeel van de monitor, alsmede de kosten van het Bureau Veiligheidsmonitor. Deze laatste kosten bestaan uit salariskosten voor de medewerkers, alsmede de kosten van de huisvesting bij Platform 31. Hiervoor worden de zgn. Hafirtarieven in rekening gebracht. De inkomsten betreffen de bijdragen die de deelnemers betalen voor de ondersteuning door het bureau.

²⁵ Dat betreft o.a. het programma 'Aanpak uitbuiting Roma kinderen', de implementatie Drank en Horeca Wet, Auditteamvoetbal en Voetbal Volg Systeem, investeringen t.b.v. (onderzoek naar) perceptie van veiligheid, VenJ-praktijkteams/expertiseteams.

²⁶ Met de oprichting in 2004 van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid gaf het kabinet uitvoering aan een van de maatregelen uit de nota "Naar een veiliger samenleving". Bij de start van het CCV in 2004 is bepaald dat het budget van het CCV ten laste van het huidige begrotingsartikel 33 €2.5 mln. bedraagt. In 2014 is het budget conform de algemene taakstelling van het ministerie verlaagd tot €2.2 mln.

²⁷ Het Keurmerk Veilig Ondernemen is gericht op het terugdringen van criminaliteit in winkelgebieden (KVO-W) en op bedrijventerreinen (KVO-B). Winkelgebieden en

3.1.3 Totaaloverzicht van de uitgaven

In de begroting voor het jaar 2014 is onder artikelonderdeel 33.2 een bedrag opgenomen van in totaal € 14,4 mln. De vergelijkbaarheid met eerdere jaren is lastig omdat deze vielen onder posten van de BZK-begroting waar ook andere elementen deel van uitmaakten.

* € 1 mln.	artikel	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BESTUUR EN VEILIGHEID												
Uitgaven												
		totaal										
begr. BZK 2008	n.v.t.	-	-	-	-							
begr. BZK 2011	25.1				22,4	48,2	41,0	41,0	41,0			
begr. MvVenJ												
2014	33.2							14,4	14,6	14,6	14,1	14,1

3.2 Beleidsinstrumenten, uitgaven en ontvangsten ten behoeve van de opsporing en vervolging

De taken ter opsporing en vervolging worden uitgevoerd door opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie. Deze instanties zijn grotendeels (zeker nu met de komst van de Nationale politie) onderdeel van de rijksoverheid, zodat kan worden gesproken van *directe* beleidsproductie van die rijksoverheid.

De productie ter opsporing en vervolging van verdachten is gericht op de speciale (voorkomen herhaling) en generale preventie (normbevestiging) van criminaliteit. Dat is het perspectief waarbinnen de effecten van het beleid worden gesitueerd: zie de beleidstheorie in Bijlage 1, onder 'Strafrechtelijke maatregelen'.

Het merendeel van de aan de opsporing verbonden uitgaven ligt bij de politie en valt dus buiten artikel 33.1 en 33.3. De uitgaven voor opsporing bedragen naar schatting ongeveer € 3 miljard.²⁸ In artikel 33.3 is alleen een overdrachtspost naar de politie van € 44 mln. opgenomen. Onder de artikelonderdelen 33.1 en 33.3 vallen voorts:

- de apparaatsuitgaven voor het OM²⁹ en de agentschappen Nederlands Forensisch Instituut (samen € 531 mln. in 2014), de Dienst Roerende Zaken (€ 13 mln. voor beheer inbeslaggenomen goederen), het College gerechtelijk deskundigen (€ 1,7 mln. voor beheer deskundigenregister) en de Financial Intelligence Unit – Nederland (€ 4 mln.);
- aan medeoverheden wordt een vergoeding voor de gemaakte kosten bij opgemaakte bestuurlijke strafbeschikkingen (€ 13 mln.);
- directe uitgaven in het proces van opsporing en vervolging betreffen gerechtskosten (€ 26 mln. o.a. voor telefoontaps, vertalen, rogatoire

bedrijventerreinen komen voor het Keurmerk Veilig Ondernemen in aanmerking als zij een aantal structurele maatregelen op het gebied van veiligheid treffen. Samenwerking tussen verschillende organisaties staat hierbij centraal. Jaarlijks komen er ongeveer 100 nieuwe KVO's bij en worden er circa 250 gehercertificeerd. Om winkelcentra en bedrijventerreinen te helpen in de opstartfase en bij het hercertificeren, bieden het CCV (voor het KVO-W) en MKB NL (voor KVO-B) procesbegeleiding aan. De laatste jaren heeft het ministerie hiervoor €1.500.000,- euro per jaar beschikbaar gesteld (€750.000,- per organisatie).

²⁸ *Criminaliteit en rechtshandhaving 2012*, CBS/WODC/RvdR. 2013 – verder af te korten met 'C&R2012'

²⁹ De apparaatsuitgaven voor het OM betreffen voor het overgrote deel de opsporing en vervolging. Hieronder vallen ook posten als gerechtskosten (zoals voor tappen, tolken en vertalers). Daarnaast heeft het OM ook in omvang bescheiden niet-strafrechtelijke taken (zoals bij lijkvinding, naamswijziging, BOPZ).

commissies), schadeloosstellingen (€ 25 mln.) en vergoeding wegens onrechtmatige detentie (€ 6 mln.);

- investering in de efficiency van de organisatie van de strafrechtketen betreft het Keten Informatie Management (KIM), en innovatieprojecten (samen € 13 mln. In 2014, aflopend naar € 3 mln.)
- de verkeershandhaving vraagt investering (€ 33 mln., vooral in technische voorziening om overtredingen vast te kunnen stellen); waar deze handhaving zorgt voor het overgrote deel voor de opbrengsten uit boetes en transacties van bijna een miljard euro's per jaar;
- een extra investering van € 11 mln. in het 'afpakken' van crimineel vermogen leidt tot een verhoging van de naar € 70 mln. in 2013, ultimo tot € 111 mln. in 2017.

3.2.1 Totaaloverzicht uitgaven en ontvangsten

In totaal gaat het (in 2014) om een bedrag van € 726 mln. aan uitgaven, en € 1 mld. aan ontvangsten.

* € 1 mln.	artikel	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
OPSPORING EN VERVOLGING												
Uitgaven												
		totaal										
begr. MvJ 2008	13.3	630,2	653,7	668,7	676,7							
begr. MvVenJ 2011	13.3				795,0	810,1	797,4	790,9	789,2			
begr. MvVenJ 2014	33.1/3							726,3	715,6	701,3	667,9	656,9
		OM										
begr. MvJ 2008	13.3	513,8	515,4	514,6	514,2							
begr. MvVenJ 2011	13.3				594,0	607,4	593,9	591,7	590,0			
begr. MvVenJ 2014	33.1							464,3	456,3	438,9	419,2	411,1
		NFI										
begr. MvJ 2008	13.3	64,4	63,7	63,5	69,4							
begr. MvVenJ 2011	13.3				71,6	72,7	72,1	71,9	71,9			
begr. MvVenJ 2014	33.3							66,5	65,7	63,5	60,7	59,6
		Overig										
begr. MvJ 2008	13.3	52,0	74,7	90,6	93,1							
begr. MvVenJ 2011	13.3				129,4	130,0	131,4	127,3	127,3			
begr. MvVenJ 2014	33.3							195,5	193,6	198,9	188,0	186,2
Ontvangsten												
		totaal										
begr. MvJ 2008	13	828,4	831,4	833,8	840,3							
begr. MvVenJ 2011	13				890,5	1002,1	1044,0	1026,5	969,9			
begr. MvVenJ 2014	33							1026,8	1009,8	1021,2	1038,3	1035,9
		Boetes en transacties										
begr. MvJ 2008	13	815,5	815,6	815,0	814,4							
begr. MvVenJ 2011	13				859,7	971,3	1008,1	990,6	934,0			
begr. MvVenJ 2014	33							956,7	919,2	920,6	927,7	925,3
		Voordeelsontneming										
begr. MvJ 2008	13	12,8	15,8	18,8	25,8							
begr. MvVenJ 2011	13				30,8	30,8	35,8	35,8	35,8			
begr. MvVenJ 2014	33							70,1	90,6	100,6	110,6	110,6

4 Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

4.1 Overzicht van de verrichte evaluaties³⁰

In de Bijlage 2 bij deze doorlichting is een lijst – met steeds een korte conclusie – opgenomen van evaluatiestudies (soms *ex ante*, veelal *ex post*)³¹. Voor het in kaart brengen van het overzicht aan verrichte evaluaties is gebruik gemaakt van diverse informatiebronnen (beleidsdocumenten, websites van onderzoeksinstellingen, via trefwoorden bevraagde onderzoeksdatabases, kamerstukken etc.). Per thema is zoveel mogelijk getracht de relevante evaluatieonderzoeken voor de periode 2008-2013 in beeld te brengen.³² Veel van de onderzoeken zijn geëntameerd door het ministerie en uitgevoerd via de onderzoeksprogrammering van het WODC, of vormden onderdeel van het werk van de Inspectie Veiligheid en Justitie.³³ Hiernaast zijn er onderzoeken met een evaluatief karakter verricht onder auspiciën van de Stichting Politie & Wetenschap, en diverse particuliere onderzoeksbureaus.

De bestuurlijke aanpak van sociale onveiligheid is op diverse manieren tegen het licht gehouden: bestudering van de informatiepositie van burgemeesters met betrekking tot sociale veiligheid [68], de rol van het lokale bestuur in de aanpak van georganiseerde criminaliteit en het gebruik van de BIBOB-wetgeving [4] [31] [46], de hantering van sanctie-instrumenten zoals vormen van bestuurlijke beboeting en de functie en rol van de BOA's [5] [16] [71], de rol in uithuisplaatsing bij huiselijk geweld [19] en de handhaving van de regulering van coffeeshops [8] [30] [36], bestrijding voetbalvandalisme [47] [69] [70]. Ook zijn er evaluatiestudies opgenomen over de werking van expertisecentra (zoals het CCV) [53], samenwerkingsverbanden [2] [4] [23] [31] [46] [25] [57], keurmerken [44] en monitorinstrumenten [52].

³⁰ De inventarisatie naar relevante evaluatiestudies heeft onder meer plaatsgevonden door in onderzoeksdatabases en websites van vooral het WODC, de Inspectie VenJ en de Stichting Politie & Wetenschap te zoeken op trefwoord. In de tekst wordt naar specifieke evaluaties verwezen door vermelding van hun nummer in de lijst in de Bijlage, geplaatst tussen rechte haken.

³¹ Hierbij zij opgemerkt dat er veel meer *ex ante*-evaluaties worden verricht in het proces van beleidsvorming, zoals met gebruikmaking van systeemdynamische modellen om zicht te krijgen op de mogelijke uitwerking van alternatieve beleidsopties. Dergelijke evaluaties worden niet als zodanig gepubliceerd, doch de uitkomsten worden wel verwerkt in het beleids- en wetgevingsproces.

³² Hoewel de lijst ruim 70 onderzoeken vermeldt moet hier worden benadrukt dat het geen limitatief en allesomvattend overzicht is van alle op dit domein verricht onderzoek. Voor de periode 2008-2013 zijn per thema de meest relevante onderzoeken met een evaluatief karakter gepresenteerd.

³³ Waarin de voormalige Inspectie Openbare Orde en Veiligheid opging.

Het opsporings- en vervolgingsproces is vanuit diverse invalshoeken onderzocht. Ten eerste zijn *onderdelen van het proces* bekeken: het proces van melding en aangifte van criminaliteit en de rol van de burger daarbij [1] [7] [34] [39] [64], de rol van techniek (camera's) in het opsporen van verdachten [40], het proces van zaakselectie en het inzetten/organiseren van recherche-activiteiten [32] [38] [55], het verkrijgen van externe gegevens voor bewijsvergaringsdoeleinden en het inzetten van moderne technieken daarvoor [5] [18] [65], het beschermen van bedreigde getuigen en verdachten (raadsman bij verhoor) [17] [56], het naderhand opnieuw bezien van mogelijkheden tot opsporing (*cold cases*) [9] of tot herziening wegens nieuwe feiten (tegen onterechte veroordelingen) [10] [22] [61].

Ten tweede zijn vragen van *organisatie en bestel* onderzocht: de organisatie van de forensische opsporing [3], de organisatie van de inbreng van deskundigen in het strafproces [37] en de afdoening van zaken [11] [29] [33] [45] [62] [63], beslagprocedures [21] [35] [60], de inbedding van bijzondere opsporingsambtenaren [16], de structurele samenwerking tussen overheidsorganisaties (veiligheidshuizen, RIEC's) [4] [25] [57], de rol en bijdrage van de particuliere recherche [27] [58], de ontwikkeling van de internationale samenwerking [41] [42] of die met het bedrijfsleven [24] [50] [71].

Ten derde komen specifieke – prioritaire [54] – *vormen van criminaliteit* onderzoeksmatig aan bod: mensenhandel [15], drugscriminaliteit [30] [59], geweld tegen handhavers en hulpverleners [51], terrorisme [12] [28], cybercrime [13], oorlogsmisdrijven [26], georganiseerde misdaad [2].

Ten vierde zijn er meer op *effecten* gerichte studies waar opsporing en vervolging, naast andere processen, een rol in hebben: effectieve politiestrategieën [14] [48] [66], informatiegestuurde politie [43], effectiviteit interventies in het algemeen [20] [44] [67] of bij jeugd(groepen) in het bijzonder [23].

Een bijzondere vermelding verdient het door de *Algemene Rekenkamer* uitgevoerde onderzoek naar het functioneren van de strafrechtketen.³⁴ De opsporing en vervolging vormen belangrijke schakels in deze 'keten'. Daarom stelt de Algemene Rekenkamer onder andere vast dat het zicht op de verwerking van zaken bij de politie en het doorgeven daarvan aan het openbaar ministerie beperkt is – het is onvoldoende duidelijk of zaken ten onrechte uitvallen. Het naar aanleiding van het rekenkamerrapport gestarte programma *Versterking Prestaties Strafrechtketen* kent een veelheid aan maatregelen, welke ook de opsporing en vervolging betreffen, die beogen het zicht op de ketenprestatie te verbeteren, de ongewenste uitval van zaken te reduceren en afhandelingssnelheid te vergroten.³⁵

4.2 Beschouwing over het geheel aan evaluaties

Geconstateerd kan worden dat sprake is van een veelheid aan evaluaties die zien op belangrijke onderdelen van de opsporing en vervolging en op de faciliterende rol van de overheid jegens het lokale bestuur en zijn rol bij het vergroten van de lokale sociale veiligheidssituatie. Daarmee is duidelijk dat het beleid in dit domein nadrukkelijk in het teken staat van een voortdurende aanpassing aan veranderende maatschappelijke omstandigheden en mogelijkheden, waarbij de beleidsevaluaties voorzien in de noodzakelijke terugkoppeling of het beleid datgene bereikte wat voor ogen stond.

³⁴ Algemene Rekenkamer. *Prestaties in de strafrechtketen*, 29 februari 2012 – TK 2011-2012, 33 173, nr. 2. Zie tevens de beleidsreactie daarop: TK 2011-2012, 33173 nr. 3

³⁵ TK 2011-2012, 33 173 nr. 3 en 29 279 nr. 147; 2012-2013, 29 279 nr. 156, 165 en nr. 177

De evaluaties zien daarmee vooral op de *kwaliteit* van de bestuurlijke aanpak dan wel op die van de opsporing en vervolging, ten aanzien van specifieke onderdelen, afzonderlijke delictvormen of vormen van organisatie en samenwerking. Centraal staat steeds de vraag in hoeverre hetgeen beleidsmatig voor ogen stond ook daadwerkelijk is gerealiseerd door de genomen maatregelen (ex post) of wat de uitwerking van denkbare opties zou kunnen zijn (ex ante evaluatie). Het accent in de onderzoeken ligt daarmee op de *doeltreffendheid* van het ingezette beleid³⁶ en niet of minder op de doelmatigheid en de finale maatschappelijke effecten van het beleid. Voor het laatste zal mede moeten worden teruggevallen op externe wetenschappelijke literatuur, opdat een oordeel kan worden gevormd over de plausibiliteit van de aan het beleid ten grondslag liggende beleidstheorie (zie verder hoofdstuk 5 en de Bijlage 1). Als gezegd valt tevens op, dat er weinig eigen onderzoek is gedaan naar de doelmatigheid van het beleid³⁷ of van de bedrijfsvoering.³⁸

³⁶ Zie de terminologie zoals die is opgenomen in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006; Scrt. 201 r. 83 (p.15), waarin onderscheiden worden [a] input, [b] output/prestatie, [c] beleidseffect en [d] maatschappelijke uitkomst. Daarbij is de verhouding tussen [b] en [a] gedefinieerd als doelmatigheid van de bedrijfsvoering, die tussen [c] en [a] als de doelmatigheid van het beleid, en die tussen [c] en [b] als e doeltreffendheid van het beleid.

³⁷ Bij het bepalen van de doelmatigheid, de verhouding tussen prestatie en uitgaven, is een fundamentele lastigheid dat weliswaar een deel van de uitgaven voor de politie schattenderwijs aan opsporing valt tot te rekenen, doch dat er vele kosten zijn verbonden aan de algemene beschikbaarheid en aanwezigheid van de politie welke daarmee ten dienste staan van alle taken van de politie (opsporing, handhaving openbare orde, noodhulpverlening) en die niet nader zijn toe te rekenen (zie uitgaven ad € 1 – 1½ mld. onder het wat misleidende etiket 'preventie' in C&R2012).

³⁸ In de lijst met verrichte evaluaties komt slechts één doelmatigheidsonderzoek voor. Zie ook bijlage 2, nr. [24], Evaluatie doelmatigheid Fraudehelpdesk (via: www.wodc.nl;2012)

5 De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid

Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Hoe doelmatig is het beleid geweest?

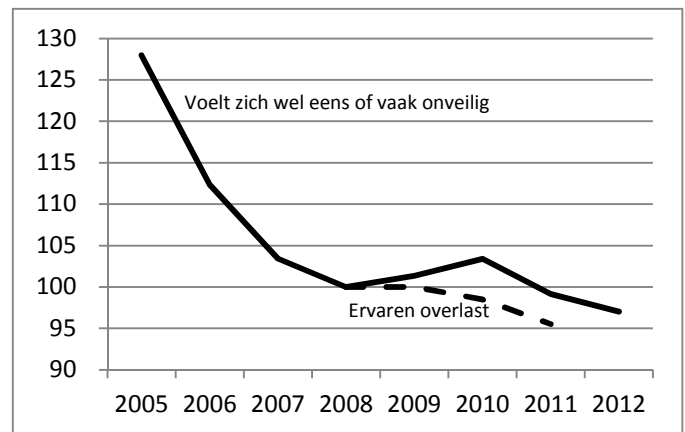
5.1 Het bevorderen van de rol van het lokaal bestuur in de sociale veiligheid

5.1.1 Onveiligheidsbeleving

Het onveiligheidsgevoel in de samenleving is sinds 2005 substantieel verbeterd.³⁹ Ook de ervaren overlast ontwikkelt zich op onderdelen niet ongunstig.⁴⁰ Dat gevoel en die ervaring is voor een fors deel afhankelijk van de ervaringen en waarnemingen die burgers hebben van hun eigen leefomgeving en daarmee mede afhankelijk van het lokale beleid in de sociale veiligheid.⁴¹

Hoe relevant ook, de centrale vraag in dit onderdeel van deze doorlichting (faciliterende rol rijksoverheid richting lokaal bestuur) is niet zozeer hoe de veiligheidsperceptie en -beleving zich ontwikkelt, maar in hoeverre de rijksoverheid er in is geslaagd het lokale openbaar bestuur zijn veiligheidsrol te laten opnemen.⁴² Anders gezegd: is het door de rijksoverheid ontwikkelde en aan de lokale overheid beschikbaar gestelde 'indirecte' beleidsinstrumentarium (juridisch, communicatief, financieel) toereikend en doeltreffend geweest. Is de lokale overheid voldoende gefaciliteerd in haar rol om de veiligheid te vergroten, en dragen de aangeboden instrumenten hieraan bij?

Onveiligheidsgevoel en overlastbeleving (index, 2008=100)



³⁹ C&R2012. Dit betreft de respons op vragen aan burgers van 15 jaar en ouder.

⁴⁰ Met name is vermindering van overlast te zien bij vernieling van straatmeubilair, hondenpoep en graffiti. (Bron: CBS Statline o.b.v. de Veiligheidsmonitor).

⁴¹ De vergroting van het gevoel van veiligheid loopt parallel aan de vermindering van de criminaliteit die men ontmoet (zie verderop) – dat lijkt logisch omdat juist veel mensen die recent te maken kregen met vooral geweld, maar ook met diefstal of vandalisme, zich onveilig voelen. (C&R2012)

⁴² In deze doorlichting gaat het om begrotingsartikel 33. Echter ook vanuit andere onderdelen van VenJ worden initiatieven ontwikkeld die (mede) gericht zijn op het faciliteren van het lokaal bestuur in zijn rol de lokale veiligheid te vergroten. Zo is er het Actieprogramma Lokale Besturing Politie, dat gericht is op versterking van de rol van de lokale driehoek m.b.t. de lokale veiligheid in gemeenten.

5.1.2 *Zicht op de ervaring van onveiligheid en overlast*

De hiervoor genoemde gegevens over het gevoel van onveiligheid en de beleving van overlast komt uit een door het Rijk beheerd instrument: de *Veiligheidsmonitor*.⁴³ Dit omvat een jaarlijks terugkerend bevolkingsonderzoek waarin onder meer de leefbaarheid van de woonbuurt, de ervaren overlast, onveiligheidsgevoelens, ervaringen met veel voorkomende criminaliteit en het oordeel van de burger over het optreden van de politie worden onderzocht. Uit een procesevaluatie blijkt dat alle lokale partijen duidelijk de meerwaarde van het instrument zien [52]. Van het ter beschikking gestelde instrumentarium wordt door veel gemeenten gebruik gemaakt.⁴⁴ Daarmee verkrijgt men lokaal met elders vergelijkbare informatie over de kenmerken en de ontwikkeling van de lokale sociale veiligheid, waarop dan maatgericht kan worden gereageerd. Op nationaal niveau wordt van de monitor gebruik gemaakt bij het jaarlijks rapporteren over de voortgang van de landelijke doelstellingen over de onveiligheidsgevoelens en de ervaren overlast zoals gehanteerd in de kabinetten Rutte I en II.⁴⁵ Op basis van bovenstaande kan worden gesteld dat het door de rijksoverheid aangereikte instrumentarium het lokaal bestuur op dit punt in voldoende mate faciliteert.

5.1.3 *Informatiepositie en bevoegdheden lokaal bestuur*

Burgemeesters zijn afhankelijk van diverse partijen bij het identificeren van kwesties in de sociale veiligheid die hun bemoeienis vragen. Uit onderzoek naar de informatiepositie van burgemeesters is de navolgende conclusie te trekken [68]: *"Omdat burgemeesters... operationele informatie krijgen van de belangrijkste partner die beschikt over de meeste informatie, zijnde de politie, [zijn] burgemeesters naar eigen zeggen in staat hun taak [in de sociale veiligheid] naar behoren uit te voeren." ... "Wat betreft analytische informatie komt de informatiepositie van de burgemeester vaak niet overeen met diens behoefte"....*

Als er *analytische informatie* verstrekt wordt, is de burgemeester doorgaans wel tevreden over de inhoud ervan, maar het probleem is dat deze informatie naar de zin van burgemeesters te weinig voorhanden is. Momenteel wordt daarom samen met gemeenten, politie en OM gekeken hoe de toelevering van analytische informatie aan burgemeesters kan worden verbeterd en versoepeling van de informatie-uitwisseling tussen burgemeester en OM kan worden bereikt.⁴⁶

Een vervolgvraag is of de burgemeesters over de mogelijkheden beschikken om de nodige actie te ondernemen. In 2007⁴⁷ werd geconstateerd dat er weinig behoefte bleek te zijn aan nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheden op het terrein van openbare ordehandhaving (en terrorismebestrijding) boven hetgeen al voorhanden is. Voor nagenoeg elke denkbare situatie is dan een bevoegdheid beschikbaar, soms in een formele wet, soms in een gemeentelijke regeling zoals de APV. Wel wordt de alsdan nog op handen zijnde wetgeving als waardevol aangemerkt – dit betreft het

⁴³ Deze door het CBS uitgevoerde meting kent voorgangers onder diverse namen – op onderdelen gaat dit terug tot medio de jaren '70 van de vorige eeuw.

⁴⁴ In 2013 deden 154 gemeenten mee. (zie www.veiligheidsmonitor.nl/Deelname/Deelnemers) Hiernaast hebben sommige gemeenten eigen instrumenten om zicht op de sociale onveiligheid te verwerven.

⁴⁵ In beleidsagenda's van de kabinetten Rutte I en II is als doelstelling geformuleerd dat het aantal burgers dat ernstige overlast ervaart en dat zich onveilig voelt met 10% moet dalen in die kabinetsperiode.

⁴⁶ Over de bevindingen van dit versterkingstraject zal de TK na de zomer van 2014 nader worden geïnformeerd.

⁴⁷ E.R. Muller et al. *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. COT/EUR/UU, 2007

wetsvoorstel tijdelijk huisverbod bij dreigend huiselijk geweld, aanwijzingen bij ernstige overlast, wetwijziging artikel 13b Opiumwet (ook voor woningen), en de wetgeving omtrent (verruiming) fouilleerbevoegdheden [12].⁴⁸

De op 1 januari 2009 in werking getreden *Wet tijdelijk huisverbod* is bedoeld om dreiging van huiselijk geweld af te wenden door de potentiële pleger daarvan op last van de burgemeester tijdelijk uit huis te verwijderen, opdat actie kan worden ondernomen die deze dreiging wegneemt. Niet alleen heeft deze wet een grote plaats⁴⁹ verworven in de praktijk van het beleid ter zake van huiselijk geweld, het blijkt ook een effectief instrument in het beperken daarvan - het instrument wordt toegepast en heeft als effect een feitelijke afname van huiselijk geweld [19.]

De *Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast* trad in werking op 1 september 2010. Ondanks dat de toepassing zeker in de beginperiode als lastig is ervaren [47] geeft de toepassingspraktijk in 2012 te zien dat de maatregelen uit de wet een nuttige functie vervullen, in het bijzonder bij de effectieve aanpak van vormen van overlast in wijken. Wel wordt de toepassing van de wet in de praktijk soms lastig gevonden en bij de inzet van de wet bij voetbalvandalisme worden juridische knelpunten ervaren [69][70]. Om gemeenten te helpen bij de inzet van de maatregelen van de wet is er in samenwerking met een aantal gemeenten, het OM en de KNVB een digitale handreiking opgesteld. Deze is te vinden op de website van het CCV⁵⁰. Andere uitingen van de faciliterende rol van VenJ op het terrein van voetbalgeweld, -vandalisme en -overlast zijn het door VenJ medegefinancierde Auditteam Voetbal en Veiligheid⁵¹ en het Voetbal Volg Systeem (VVS).⁵²

Het *wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche* is n.a.v. een evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod⁵³ in 2009 ingediend bij de Tweede Kamer. In dit wetsvoorstel wordt voorzien in een verplicht vergunningenstelsel voor gemeenten dat betrekking heeft op alle seksbedrijven en wordt de klant van illegaal aanbod van prostitutie strafbaar gesteld. De parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel is nog niet afgerond. De inwerkingtreding brengt grote wijzigingen voor het lokaal prostitutiebeleid met zich mee. Gemeenten en politie worden bij de implementatie van de wet ondersteund door het CCV⁵⁴ onder meer door middel van voorlichtingsbijeenkomsten en een handreiking.⁵⁵

⁴⁸ Inmiddels zijn wijzigingen in de Gemeentewet voorzien die o.a. met inzet van cameratoezicht van doen hebben. TK 2013-2014, 33 582, nr, 9

⁴⁹ In de periode van 2009 tot en met 2012 zijn er ca. 11.700 huisverboden opgelegd (bron: Monitor BZK en inschatting politie).

⁵⁰ <http://www.aanpak-verstoringsen-openbare-orde.nl/>

⁵¹ Het Auditteam Voetbal en Veiligheid bestaat sinds 2003 en heeft tot taak het doen van audits, incidentonderzoek en trendonderzoek naar (uitwassen van) gedrag van voetbalsupporters en voetbalgeweld, en het mede op grond daarvan adviseren van clubs, gemeenten, politie, OM en de KNVB.

⁵² Het VVS (centrale databank bij politie met veiligheidsgegevens rond voetbalwedstrijden) heeft als doel de informatievoorziening op het gebied van openbare orde te verbeteren en de informatie-uitwisseling te stroomlijnen tussen de partijen die betrokken zijn bij betaald voetbalwedstrijden (gemeente, politie OM, KNVB, BVO's).

⁵³ H. Dekker, G. Homburg en R. Tap. *Evaluatie opheffing bordeelverbod; de sociale positie van prostituees*. Amsterdam, Regioplan, 2006

⁵⁴ <http://www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/index>

⁵⁵ Op dit moment (februari 2014) vinden er drie landelijke onderzoeken plaats in het kader van de in te voeren Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp). Tezamen vormen de drie onderzoeken een nulmeting van het prostitutiebeleid. Dit gebeurt in opdracht van het WODC. De onderzoeken gaan over de volgende onderwerpen: niet-legale

Per 1-1-2013 is het toezicht op de naleving van en de handhaving van *de Drank- en Horecawet (DHW)* gedecentraliseerd naar gemeenten.⁵⁶ Het doel van de Drank- en Horecawet (DHW) is het voorkomen van gezondheidsschade en verstoring van de openbare orde door alcoholgebruik. Per 1-7-2014 zijn de gemeenten ook verplicht een preventie- en handavingsplan op te stellen. Gemeenten worden door het Rijk (VWS en VenJ) gefaciliteerd c.q. ondersteund bij de implementatie van de nieuwe Drank- en Horecawet middels een handreiking voor gemeenten, het faciliteren van opleidingscapaciteit voor handhavers en toezichthouders, het inrichten van een helpdesk, en door het instellen van een Expertisecentrum Handhaving DHW.

5.1.4 *Beschikbare sancties: bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking*

Het lokale bestuur kan het maatschappelijk verkeer in de gemeenten reguleren met de APV – Algemene Plaatselijke Verordening. Daarmee kunnen straffen worden opgelegd aan diegenen die de daarin gestelde regels overtreden. In januari 2009 is de mogelijkheid geïntroduceerd om daarbij een bestuurlijke boete op te leggen (artikel 154b Gemeentewet, met eventueel beroep op de bestuursrechter) of om daarbij gebruik te maken van de 'bestuurlijke strafbeschikking (artikel 257b Wetboek van strafvordering)⁵⁷ om overlast tegen te gaan. Van de bestuurlijke boete overlast is door geen enkele gemeente gebruik gemaakt [5]. Waar voorheen de sancties nog kwamen in de vorm van een strafrechtelijk transactieaanbod, zijn die in 2012 al volledig vervangen door de bestuurlijke strafbeschikking overlast.⁵⁸ Daarmee is het lokale bestuur aangesloten op een efficiënte wijze van afdoening van de overtredingen van 'hun APV'n'.

Bij het constateren van overtredingen en bestrijding van overlast spelen, naast de politie, bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) een belangrijke rol. De herziening van het stelsel dat de positie van de boa regelt, heeft meer overzichtelijkheid gebracht in de hen toekomende bevoegdheden en de vereiste kwaliteitseisen. Om dat laatste te bevorderen, zijn aanvullende voorwaarden gesteld aan de opleiding en de professionaliteit van deze bijzondere opsporingsfunctionarissen [16]. Over de samenhang in toezicht en handhaving in de openbare ruimte, het huidige stelsel van toezicht en handhaving waarin o.a. de positie van het BOA-domein t.o.v. andere actoren beschreven wordt, en over een aantal aangekondigde actiepunten is de TK in juli 2013 en april 2014 geïnformeerd.⁵⁹

5.1.5 *RIEC-LIEC*

De regionale informatie- en expertisecentra (RIEC's) en het daaraan gekoppelde landelijk LIEC vormen een samenwerkingsverband van het lokaal bestuur, OM, de politie, de Belastingdienst en andere betrokken organisaties die relevant zijn voor een geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit. Naast strafrechtelijk ingrijpen en (eventueel fiscaal) afnemings van door misdad verkregen vermogen,

prostitutie (door het bureau Intraval), de sociale positie van prostituees (door Regioplan), vergunningenbeleid, toezicht en handhaving in de prostitutiebranche (door Bureau Beke).

⁵⁶ Het toezicht op de Drank- en Horecawet is per 1 januari 2013 overgedragen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) naar de gemeenten.

⁵⁷ De aan de bestuurlijke strafbeschikking gekoppelde PV-vergoeding ter bestrijding van de door het bestuur gemaakte kosten (€ 14.5 mln. in 2014) is onderdeel van artikelonderdeel 33.3, aangezien dit vanuit de vervolgingsfunctie aan het openbaar bestuur wordt toegekend.

⁵⁸ C&R2012. Het voornaamste verschil is dat wanneer een beboet persoon niet reageert op de sanctionering, deze bij de strafbeschikking direct voor executie vatbaar wordt terwijl bij de transactie de zaak naar het OM en naar behandeling door de rechter gaat.

⁵⁹ TK 2012-2013, 28 684, nr. 387 en TK 2013-2014 28684, nr. 402

gaat het daarbij om het faciliteren van het plegen van bestuursrechtelijke interventies ter ontmanteling van criminele samenwerkingsverbanden, het voorkomen dat criminelen of criminele organisaties bewust of onbewust worden gefaciliteerd door de overheid, de bestrijding van handhavingsknelpunten en de bevordering en ondersteuning van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur op grond van de Wet Bibob.⁶⁰ Deze RIEC's zijn na een pilotfase [46] nog duidelijk in opbouw [4], doch momenteel zijn vrijwel alle gemeenten aangesloten en wordt een veelheid aan casus besproken, onderzoeken geëntameerd en assistentie verleend bij BIBOB-aanvragen.⁶¹ Aandachtspunt is de lokale verankering van de bestuurlijke aanpak vooral bij kleinere gemeenten [4]. Hoewel aanvankelijk de uitvoering van de *Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur* (BIBOB) destijds aanmerkelijk trager op gang is gekomen dan was verwacht, ondanks bestuursorganen daar de toegevoegde waarde zeker van zagen [31], blijkt nu sprake van een veelzijdig toegepast instrument ter bevordering van de integriteitsbeoordeling.⁶²

Inmiddels is een beleidskader opgesteld dat voorziet in een nadere duiding op het terrein van doelstelling en takenpakket, geografisch gebied, financiering en (aan)sturing. Hiermee is het mogelijk gemaakt dat de RIEC's eenduidig, effectief en efficiënt optreden en voor de partners helder is wat van de RIEC's mag worden verwacht.⁶³ Tevens is destijds het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) opgericht om de RIEC's te ondersteunen en uniformiteit te bevorderen. Momenteel worden mogelijkheden tot uitbreiding onderzocht.⁶⁴ Al met al kan worden gesteld dat door de rijksoverheid gesubsidieerde samenwerkingsverbanden als het RIEC en het LIEC een effectieve aanpak van de georganiseerde criminaliteit mogelijk maken.

5.1.6 Veiligheidshuizen⁶⁵

De samenwerking tussen gemeenten en vele andere instanties bij het adresseren van lokale 'ketenoverstijgende complexe problematiek'⁶⁶ blijkt duidelijk meerwaarde op te leveren. Deze samenwerkingsverbanden hebben zich ontwikkeld tot structurele voorzieningen [25], die zeker als het gaat om moeilijke groepen als 'veelplegers' nadrukkelijk een gerichte en professionele benadering gezocht moet worden.⁶⁷ De deelnemende partners oordelen inmiddels dat zich voordoende

⁶⁰ *Convenant Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen* (1 januari 2013; via www.riec.nl)

⁶¹ Jaarverslag RIEC-LIEC 2012 (via www.riec.nl)

⁶² Jaarverslag RIEC-LIEC 2012, op. cit.

⁶³ TK 2010-2011, 29 911 nr. 54

⁶⁴ Het project: 'Verkenning uitbreidingsmogelijkheden eigen onderzoek van bestuursorganen bij de toepassing van de Wet Bibob' (zie www.wodc.nl)

⁶⁵ Voor zover de veiligheidshuizen financieel ondersteund worden (of werden) maken ze geen onderdeel uit van artikel 33.2 (maar van artikel 35). Ze worden toch hier benoemd omdat ze een belangrijke, structurele functie vervullen in de samenwerking tussen de lokale overheid en partners van politie, justitie en hulpverlening.

⁶⁶ *Landelijk kader veiligheidshuizen*. Ministerie van VenJ, 2013. Daarin zijn als 'landelijke sleutelpartners' benoemd instanties die zijn zowel op lokaal als op landelijk niveau betrokken en vertegenwoordigd: de politie, het OM, de Raad voor de Kinderbescherming, reclassering (Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering en GGZ, Leger des Heils), DJI, gemeenten (G4 en G32, en VNG), Jeugdzorg Nederland, GGZ Nederland en Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN).

⁶⁷ J. Vos, C. Balder, B. van Hemert en H. Wagenaar. *Onmogelijke levens, botsende logica's en eigenzinnige professionals - organisatorische uitdagingen bij de aanpak van veelplegers*. Platform31, 2013

problematiek nu sneller en beter wordt aangepakt. En het blijkt dat die aanpak daadwerkelijk ook bijdraagt aan de oplossing van de problemen bij de daarin betrokken doelgroepen [57].

5.1.7 *Het CCV*

Het *Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid* (CCV) assisteert 'veiligheidsprofessionals' in hun werk om veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek effectief aan te pakken. Daarbij gaat het om publieke partijen zoals gemeenten, politie en inspectiediensten en om private partijen zoals ondernemers, brancheverenigingen, corporaties en andere relevante maatschappelijke organisaties. Er is een veelheid aan activiteiten die het CCV onderneemt op de terreinen van het veilig samenleven, wonen en ondernemen, het integraal Veiligheidsbeleid en de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.⁶⁸ Hieronder valt ook de certificering van het Politiekeurmerk Veilig Wonen (sinds 2008 betreft dat 178.000 woningen) en het Keurmerk Veilig Ondernemen (sinds 2008 zijn 1.077 winkelcentra en bedrijventerreinen gecertificeerd).⁶⁹

Ten aanzien van de problematiek omtrent overlast- en veiligheidsbeleving vervult het CCV een cruciale functie richting het lokaal bestuur. Opgeleverde producten beschikbaar gesteld via de CCV-website: een kennisbasis overlast, een procesmodel aanpak lokale overlast, ontwikkeling diverse communicatieve interventies, digitale *toolkit* Veiligheidsbeleving met handvatten voor het lokaal bestuur voor het aanpakken van onveiligheidsbeleving [49].

In 2013 is het CCV geëvalueerd [3], met als uitkomst dat het instituut heeft bijgedragen aan maatschappelijke veiligheid door het ondersteunen van andere organisaties, vooral van publieke afnemers. En voorts, dat het CCV hierin voldoende aansloot bij de prioriteit die is gelegd op het versterken van de slagkracht van het lokaal bestuur en professionals. Uit de evaluatie blijkt dat vooral publieke partijen (m.n. gemeenten) gebruik maken van de informatie- en kennisdeling door het CCV. Wel moet het CCV meer doen om dat niveau van bekendheid ook bij het bedrijfsleven te bereiken. Naar aanleiding van deze aanbeveling heeft het CCV een plan van aanpak intensivering privaat opgesteld met een opsomming van de strategie en activiteiten van het CCV voor ondernemers 2013-2014. Doel is om met de (door)ontwikkeling van (nieuwe) instrumenten zoveel mogelijk vormen van lokale bedrijvigheid te ondersteunen bij het realiseren van een aantrekkelijk en veilig ondernemingsklimaat.⁷⁰ Ook gaat het CCV vraaggericht maatwerk leveren dat beter aansluit op de wensen van de afzonderlijke doelgroepen die zij bedienen (branches, winkelgebieden en bedrijventerreinen).

Al met al blijkt het door de rijksoverheid gesubsidieerde CCV blijkt een onmisbare functie te vervullen voor het lokaal bestuur en diens taken op het gebied van de sociale veiligheid.

5.1.8 *Expertiseteams*

Om de regionale samenwerking tussen gemeenten en veiligheidspartners op het terrein van veiligheid te versterken biedt het ministerie van Veiligheid en Justitie op verzoek van gemeenten ondersteuning aan met expertiseteams c.q. VenJ-praktijkteams. Met deze teams wordt de verbinding gelegd tussen beleid en de uitvoering. Een praktijkteam bestaat hoofdzakelijk uit lokale deelnemers. De VenJ ondersteuning bestaat met name uit het leggen van verbinding. Verbinding met het landelijke beleid, met andere regio's en met andere departementen. De meeste

⁶⁸ Voor een overzicht, zie het Jaarverslag van het CCV 2012 (via: www.hetccv.nl)

⁶⁹ Jaarverslag CCV 2012, op. cit.

⁷⁰ Zie Plan Van Aanpak CCV 2013, Utrecht, 8 juli 2013, pag. 4 en 5.

praktijkteams richten zich op thema's als overlast door jeugd, alcohol, drugs en uitgaan. Uit de reacties van gemeenten blijkt dat zij de inzet van de praktijkteams zeer waarderen. Ze stellen de directe samenwerking met en de expertise van VenJ op prijs.⁷¹ Daarnaast worden sinds 2013 regionale accounthouders bestuur ingezet. Het doel van de inzet van deze accounthouders is de verbinding tussen gemeenten en het ministerie van Veiligheid en Justitie te versterken door een laagdrempelige toegang te bieden aan gemeenten en meer contact te leggen tussen het lokaal bestuur en het departement.

5.1.9

Conclusie

Er is de afgelopen jaren veel in gang gezet om het lokale bestuur in staat te stellen doeltreffend op te treden ter bewaking en ter bevordering van de sociale veiligheid. Bevoegdheden zijn gecreëerd, verbindingen met andere partijen die in het bereiken van veiligheid een rol hebben zijn versterkt en het blijkt dat van de beschikbaar gestelde middelen ook voldoende gebruik kan worden gemaakt. Daarmee is het instrumentarium voorhanden waarmee de lokale overheid in staat is de voedingsbodem voor het ontstaan van sociale onveiligheid weg te nemen, en om evenwichtig te reageren indien sprake is van onveiligheid.

Intussen wordt ook meer en meer verwacht van het bestuur, in het bijzonder van de burgemeester, als het gaat om veiligheid – dit blijkt in het bijzonder bij incidenten zoals het dansfeest van Hoek van Holland en de rellen te Haren. De verrichte evaluaties laten zien dat de ingezette instrumenten een goede bijdrage leverden aan het faciliteren van het lokale bestuur, zij het dat soms ook blijkt dat er aanpassingen nodig zijn om een voldoende effect te kunnen sorteren. In het bijzonder, zo geeft het lokale bestuur zelf aan, kan voldoende worden opgetreden indien zich concrete kwesties voordoen – dan is hun informatiepositie voldoende om geëigende actie te kunnen ondernemen. Een meer analytische benadering waarmee een meer structurele aanpak van veiligheidsproblematieken kan worden gerealiseerd, is minder vanzelfsprekend verzorgd. Tevens is een financieel en secretariaal door het rijk ondersteund en door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters voorgezeten *Actieprogramma Lokale Besturing Politie* opgestart, om in het model van de Nationale politie de lokale inbedding te borgen en te verstevigen.⁷² Dit bevestigt nogmaals de belangrijke rol van de burgemeester als (mede)gezagsdrager over de politie.

5.2 Het realiseren van een voldoende opsporing en vervolging ter bevordering van de sociale veiligheid

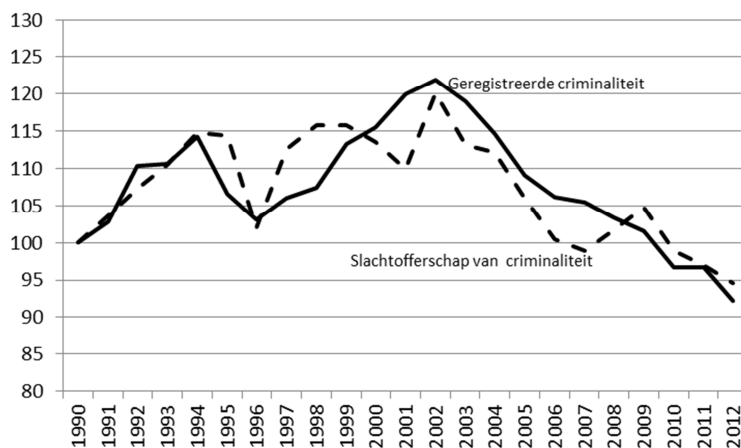
5.2.1

De criminaliteitsontwikkeling en haar oorzaken

⁷¹ Hoewel er geen formele evaluatie beschikbaar is, geven gemeenten aan het ministerie beter te kunnen vinden door de korte lijnen, staat de aanpak van overmatig alcoholgebruik en overlast dankzij de praktijkteams hoger op de lokale politieke agenda en heeft de regionale samenwerking een impuls gekregen.

⁷² Zie de uitgave van het actieprogramma: *Gezamenlijke veiligheidszorg - Volop lokale kansen in nieuw politiestel* (juli 2012 - <http://www.vng.nl/files/vng/nieuwpolitiebestel.pdf>). Acties worden ondernomen o.a. ter versterking van de rol van de gezagsdriehoek van de politie, het betrekken van gemeenteraadsleden bij het opstellen van het lokale veiligheidsbeleid.

Criminaliteit: geregistreerd en opgaven omtrent slachtofferschap; index 1990=100



Minder criminaliteit

De laatste jaren tonen aan dat de criminaliteit (verder) is gedaald – dit blijkt zowel uit wat burgers opgeven als wat ter kennis van de politie is gekomen. Ter duiding van deze trend laat de bovenstaande figuur de ontwikkelingen sinds 1990 zien (index, 1990=100).⁷³ Per saldo loopt de criminaliteit op tot het jaar 2002, om daarna met een kwart te dalen. Deze ontwikkelingen laten zich niet eenvoudig verklaren - gewaakt moet worden tegen het zoeken naar een typisch Nederlandse verklaring- de recente daling van de criminaliteit doet zich breed voor in de Westerse wereld, zij het dat die elders doorgaans wat eerder inzette dan te onzent.⁷⁴ Tevens moet bij het vinden van verklaringen rekening worden gehouden met het gegeven dat de recente daling zowel lichte delicten betreft, zoals vormen van diefstal, als zware misdrijven zoals moord en doodslag, en verkrachting.⁷⁵

Verbreiding naar 'veiligheid'

Vraag is nu welke rol de inzet ter strafrechtelijke handhaving, en daarbinnen de opsporing en vervolging, heeft gespeeld in de gesignaleerde ontwikkelingen. Allereerst de constatering dat het bepaald aannemelijk is dat externe factoren invloed hadden op de ontwikkelingen. Dit geldt slechts in bescheiden mate demografische en economische ontwikkelingen.⁷⁶ Meer invloed komt van de maatschappelijke reactie op de in de tweede helft van de jaren '70 van de vorige eeuw toegenomen criminaliteit – er vond een culturele omslag plaats van de gedachte dat criminaliteit alleen een probleem was voor politie en justitie, naar de onderkenning dat burgers en ondernemingen een eigen verantwoordelijkheid

⁷³ Deze grafieken zijn geconstrueerd uit de rapporten *Criminaliteit en rechtshandhaving* (C&R van CBS, WODC, RvdR), waarbij wegens overgang naar andere meetmethoden de overlapping in methoden gebruikt zijn om naar het verleden toe te corrigeren voor meetbreuken. Overigens toont de figuur alleen de ontwikkeling van misdrijven en niet die van overtredingen zoals van verkeersvoorschriften.

⁷⁴ J.J.M. van Dijk, A. Tseloni & G. Farrell, G (Eds.) *The International Crime Drop: New Directions in Research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012

⁷⁵ Dit laat onverlet dat bij specifieke delicten na een forse daling weer een (tijdelijke) toename viel vast te stellen, zoals bij overvallen en inbraken. Dit komt verderop nog aan de orde.

⁷⁶ A.K. Dills, J.A. Miron & G. Summers (2008) *What do economists know about crime?* Via: <http://www.nber.org/papers/w13759>. En eerder: J.J.M. Theeuwes & B.C.J. Velthoven . Een economische visie op de ontwikkeling van criminaliteit. *Justitiële Verkenningen*, 1994, 20, 8, 42-65

hebben te dragen.⁷⁷ Te zien valt dat door de jaren burgers en bedrijven zelf meer en meer maatregelen namen ter preventie van criminaliteit,⁷⁸ hetgeen een gevolg is van ingezet beleid maar ook van onderkenning van de noodzaak dat politie en justitie niet in staat zijn alle criminaliteit te keren. Tevens is de rol van het openbaar bestuur meer en meer naar voren getreden, aansluitend op de klassieke burgemeesterlijke taak van het bewaren van de openbare orde is de burgemeester, en breder: de gemeente, zich steeds actiever op gaan stellen in de sociale veiligheid (o.a. via 'integrale veiligheidsplannen'). Ook dat is mede gevolg van bewust ingezet beleid om een meer integrale benadering te bereiken van vraagstukken van sociale onveiligheid dan alleen het achter de daders aanzitten.

Culturele omslag, herstel strafrecht

De opkomst van drugs, met name van heroïne, heeft geleid tot een forse populatie van duizenden verslaafden die voor de bekostiging van hun behoefte veel criminaliteit pleegden. De stevigere aanpak van deze groep mede leidend tot langduriger insluiting, heeft een drukkend effect gehad op de criminaliteit.⁷⁹ Deze groep is langzamerhand verdwenen, als gevolg van uitputting en een bewust beleid om hen begeleid van het criminele pad af te helpen.⁸⁰ De overgang naar een langdurige opsluiting van delinquenten betekende een doorbreking van het taboe op 'selectieve onschadelijkmaking'. Dit vormde de culminatie van een meer omvattende culturele transformatie die kan worden aangeduid met de restauratie van het strafrecht. Waar rond de jaren '70 niet zozeer de criminaliteit als een probleem werd gezien maar juist het strafrecht als problematisch werd beschouwd,⁸¹ is dat allengs teruggedraaid⁸² en zijn de eerst afgebroken voorzieningen weer opgebouwd.⁸³ Hoe het beleid ter zake kan worden beoordeeld met behulp van verrichte evaluaties, is onderwerp van de navolgende paragraaf. Op deze plaats kan worden vastgesteld dat de omslag in de criminaliteit parallel loopt met de voltooiing van het herstel van het strafrecht⁸⁴ – daarmee lijkt er sprake

⁷⁷ In de eerste justitiële beleidsnota ooit van de regering, *Samenleving en criminaliteit* (1985), vormde de oproep tot preventie een leidende gedachte.

⁷⁸ Van Dijk, Tseloni & Farrel, op. cit.. Zie ook de mate waarin burger en bedrijven zelf aangeven preventiemaatregelen te treffen (rapporten C&R), en de groei van de particuliere beveiligingsindustrie (www.cbs.nl)

⁷⁹ Bedoeld zijn zwaardere gevangenisstraffen, het programma *Strafrechtelijke opvang verslaafden* en de opvolgende maatregel tot plaatsing in een *Inrichting voor stelselmatige daders*. Voor het effect, zie: Ben Vollaard. *Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid. Lessen van een natuurlijk experiment in twaalf stedelijke gebieden*. Universiteit Tilburg, 2010.

⁸⁰ Zie de periodieke 'Veelplegersmonitor' (www.wodc.nl).

⁸¹ Vooral de etiketteringsgedachte deed opgeld (strafrecht veroorzaakt vooral problemen door stigmatisering) – hoe minder daarvan, hoe beter (of zelfs helemaal niet meer: abolitionisme). Het uitgangspunt was toen: niet vervolgen, tenzij (NB toen werd 40% van de strafzaken tegen volwassenen geseponeerd en 70% van de jeugdzaken).

⁸² In de regeringsnota *Samenleving en criminaliteit* (1985) is het streven geformuleerd om het percentage ('kale') beleidssepots fors terug te dringen; in de jaren '90 is het belang van het slachtoffer onderkend en is van overheidswege geroepen dat er een 'einde aan het gedogen' moest komen.

⁸³ Pas na 2000 is de capaciteit van het gevangeniswezen weer groot genoeg om de rechterlijke bevelen ten uitvoer te brengen, na enkele decennia van 'heenzendingen' (waar in de jaren '70 de capaciteit wat teruggebracht tot een historisch minimum van 3.600 cellen)

⁸⁴ Mogelijk heeft ook de stadsvernieuwing die ten dele verrommelde steden weer omvormde tot 'nette buurten' een rol gespeeld – een verwaarloosde omgeving noodt als het ware uit tot normvervaging. Zie de Broken windows theory van J. Q. Wilson & G. L. Kelling. Broken Windows: The police and neighborhood safety, *The Atlantic*, March 1982. Recent in dit

van een verband met een cultuurverandering waarin criminaliteit eerst althans ten dele genegeerd en getolereerd werd en naderhand weer geproblematiseerd en breed afgekeurd werd. Criminaliteit raakte weer 'uit de mode', en het strafrecht weer 'in de mode' – aan opsporing en vervolging wordt nu juist weer een grote maatschappelijke betekenis toegekend.

5.2.2 Opsporing en vervolging⁸⁵

In de Bijlage 1 is een schets opgenomen van 'de beleidstheorie', dat wil zeggen de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het denken over de betekenis van factoren die de criminaliteit beïnvloeden zo niet bepalen.

Onderdeel van het bewaren en bevorderen van de rechtsorde is dat in voldoende mate moet worden gereageerd op (ernstige) normschendingen – daarmee komen we op het domein van de opsporing en vervolging. Dat veronderstelt dat:

- a) Deze (ernstige) normschendingen in voldoende mate ter kennis komen van de met opsporing belaste instanties (mate van detectie);
- b) Dit in voldoende mate leidt tot indicatie van en bewijs tegen de delinquent (mate van opheldering);
- c) Hetgeen vervolgens in voldoende mate moet leiden tot een toereikende, proportionele justitiële reactie (strafmaat⁸⁶).

Detectiekans: melding en aangifte

Informatie van het publiek, van slachtoffers en getuigen, is cruciaal is voor het signaleren en oplossen van delicten. Nu is de mate waarin burgers en bedrijven bij de politie criminaliteit melden al langere tijd niet onderhevig aan verandering. Dat veel delicten niet worden gemeld bij de politie houdt in grote mate verband met het gegeven dat veel criminaliteit een zeer geringe betekenis kent in termen van schade – in veel gevallen is sprake van geen letsel, geen of nauwelijks vermogensschade of emotionele schok. Dan neemt men niet de moeite om de politie in te schakelen.⁸⁷ Gevolg is wel dat er een selectie plaatsvindt naar meer ernstige delicten die bij de politie terecht komen – zo ligt het aangiftepercentage van woninginbraken zeer hoog.

Naast het niet melden van criminaliteit vanwege hun geringe betekenis, laat men aangifte achterwege omdat men geen resultaat verwacht omdat de politie er niets mee zal of kan uitrusten. Relevant is dan dat er in de samenleving kritiek bestaat

verband: L. Steg, J.W. Bolderdijk, K. Keizer, & G. Perlaviciute. An Integrated Framework for Encouraging Pro-environmental Behaviour: The role of values, situational factors and goals. *Journal of Environmental Psychology*. 2014, 38, 104-115. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvp.2014.01.002>

⁸⁵ Zie tevens de uitkomsten van analyses over criminaliteit, opheldering en strafmaat in TK 2012-2013, 29 279, nr. 163, TK 2013-2014, 33 173, 7en TK 2013-2014, 29 279, nr. 185.

⁸⁶ Uiteraard is niet alleen de maat van de straf van belang, maar ook de vorm die in mindere of meerdere mate dienstbaar moet zijn aan het voorkómen van herhaling. Dat is in deze beleidsdoorlichting niet aan de orde.

⁸⁷ Steeds wordt één op de drie à vier misdrijven tegen burgers naar hun zeggen bij de politie aangegeven. Bij bedrijven ligt het aangiftepercentage net zo hoog. De reden dat veel delicten niet worden gemeld of aangegeven is vaak dat het voorval dat niet verdiende, of dat men meent dat de politie er toch niets mee kan of zal doen. (C&R2012, Veiligheidsmonitor 2013; TNS/NIPO, 2011. *Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2010*. Amsterdam: TNS/NIPO) Dat komt onder andere omdat zeer veel delicten weinig ernstig zijn in termen van impact op het leven van de slachtoffers (W. Lamet & K. Wittebrood. *Nooit meer dezelfde*. Den Haag: SCP, 2009; B. Berghuis *Criminaliteitsrisico's*. In: OM, 2004. *Goed Beschouwd*. Den Haag: Openbaar Ministerie, 2004). Zie tevens de brief over dit thema: TK 2012-2013, 29 279, nr. 163

over de wijze waarop burgers en bedrijven aangifte kunnen doen, en hoe de politie daarmee omgaat [1]. Mede omdat informatie van het publiek cruciaal is voor het signaleren en oplossen van delicten, is meer en meer geïnvesteerd in de soepelheid van het doen van aangifte (o.a. via Internet) en de kwaliteit van het aangifteproces [1] [64], vormen van burgerparticipatie [7] [34] en samenwerkingsverbanden met het bedrijfsleven zoals bij fraude [24] en winkeldiefstal [50] [71] en met particuliere recherche [58].

Voor een deel zijn er onvoldoende aanknopingspunten voor de politie om de zaak op te lossen.⁸⁸ Maar dan is kennis van zich voordoende feiten wel nuttig om de eigen inzet te richten. Een focus op 'hot spots' is een potentieel vruchtbare benadering gebleken, welke past in het uitgangspunt van het inmiddels breed geadopteerde concept van de 'informatiegestuurde opsporing' [43] [54] [66]. Opsporing vindt dan gericht plaats in samenhang met andere (bestuurlijke, preventieve) acties, zoals in het uitgaansleven [44]. Zulk een focus kan ook effectief op 'hot shots' (veelplegers) zijn gericht [14] [20] [23]. Een 'integrale aanpak' waarin politie en OM samenwerken met andere instanties (w.o. openbaar bestuur, fiscus) brengt de opsporing en vervolging meer en meer in samenhang met andersoortige werkzame preventieve en repressieve maatregelen [2] [13] [25] [28] [57] [67].

Hoewel de mate waarin burgers en bedrijven delicten melden en aangeven bij de politie al lange tijd stabiel ligt, is het toch functioneel te streven naar een verhoogd niveau daarvan. Dat dient niet alleen de mogelijkheid om – ook bij lichtere feiten – de pleger te kunnen corrigeren, tevens geeft dat de politie meer informatie over wat zich aan criminaliteit voordoet waarmee de (informatiegestuurde) inzet efficiënt kan worden bepaald. Daartoe zijn inmiddels meerdere acties geëntameerd.⁸⁹

Detectie door eigen inspanning in toezicht en handhaving

Drugshandel, mensenhandel en –smokkel, allerlei van vormen van fraude: dergelijke delictvormen worden als 'ondermijnend' aangeduid, omdat ze sluipenderwijs collectieve maatschappelijke belangen ondergraven – dat zijn bijvoorbeeld economische belangen (aantasting basale vertrouwen in zakelijk verkeer) of gezondheidszorgbelangen. Dergelijke delicten kennen vaak geen direct benadeelden die dat kunnen constateren en melden. De vaststelling dat er een delict is begaan, berust doorgaans op de schouders van de instanties die formeel met toezicht en handhaving zijn belast ('haaldelicten' in tegenstelling tot 'brengdelicten'). Het ontbreken van direct benadeelden betekent ook dat geen gebruik kan worden gemaakt van slachtofferenquêtes om de omvang van de problematiek te meten – niet alleen kan dan alleen met globale schattingsmethoden iets over die omvang worden gezegd,⁹⁰ hetgeen tegelijk impliceert dat het moeilijk is te taxeren of de inspanningen ter detectie en handhaving tot een (meetbare) reductie leiden.

De afgelopen jaren hebben een intensivering van het beleid te zien gegeven van de 'ondermijnende criminaliteit'. Belangrijke element is de ontwikkeling van een meer samenhangende aanpak waarin politie, OM, fiscus en openbaar bestuur met ieder hun eigen informatiepositie en bevoegdheden participeren [2] [4] [15] [31] [46]. Er zijn indicaties dat de wereld van de illegale handel in allerlei goederen en diensten (w.o. drugs) momenteel niet aan sterke verandering onderhevig is, zij het dat er wel verandering zijn in de wijze waarop die markten functioneren (o.a. vanwege

⁸⁸ Een deel van de aangiften doet men niet zozeer in de verwachting dat de politie de dader aanpakt, maar omdat de verzekering dit vereist (Veiligheidsmonitor 2013).

⁸⁹ TK 2011-2012, 33 173 nr. 3 en 29 279 nr. 147; 2012-2013, 29 279 nr. 156, 165 en nr. 177

⁹⁰ Zie de desbetreffende schattingen in C&R2012.

ICT-doorwerking).⁹¹ In Nederland is veel aandacht uitgegaan naar de grote rol die Nederland(ers) spelen in de XTC-productie en distributie.⁹²

Voorts is in 2009 de afspraak gemaakt dat politie en OM het aantal onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden zal verdubbelen. Inmiddels is het aantal onderzoeken (in 2013) al met 36% verhoogd. Ook het aantal zaken betreffende kinderpornografie en grote internationale cybercrimezaken is in overeenstemming met de afspraken toegenomen. En met een extra investering loopt het afnemen van met criminaliteit vergaarde vermogen - zoals bedoeld - op van € 31 mln. in 2009 naar € 90 mln. in 2013.

Ter zake van fraude is onder andere de samenwerking met het bedrijfsleven geïnstitutionaliseerd [15], en wordt - meer recent - onder auspiciën van de ingestelde ministeriële commissie 'Fraude' ingezet op het minder fraudegevoelig maken van regelgeving naast het verstevigen van de handhaving daarvan.

Ophelderingsprestatie

Bij een deel van de delicten waar de politie kennis van neemt, is direct ook duidelijk wie daarvoor verantwoordelijk (b)lijkt te zijn - de zaak is dan opgelost en kan aan het OM ter vervolging worden aangeboden. In andere gevallen moet er worden gekozen bij welke delicten inspanningen worden ingezet om een verdachte aan te kunnen houden.⁹³ Vanzelfsprekend is daarvoor de ernst van het delict cruciaal - bij levensdelicten wordt daartoe zo nodig een 'Team grootschalig optreden' ingezet. En wordt stevig geïnvesteerd om het blijven volgen van dwaalsporen tegen te gaan (na de fouten in de Schiedammer Parkmoordzaak) [22] [63]. En als de zaak dan toch nog niet wordt opgehelderd, blijft die soms decennia openstaan om - eventueel met nieuwe DNA-techniek - te pogen alsnog tot een oplossing te komen [9].

Bij lichtere feiten moet een selectie worden gemaakt van waar de politie in gaat investeren - dit proces van zaakscreening en zaaksmanagement bleek uiterst divers te zijn georganiseerd en maar in beperkte mate bestuurd [34] [38], leidend tot een zeer beperkt zicht op de gemaakte keuzes en hun uitwerking⁹⁴. Om dat te verbeteren is recent het BOSZ-systeem (*Betere Opsporing door Sturing op Zaken*) geïntroduceerd bij de politie en het OM. Hiermee kan een efficiëncyslag worden gemaakt [38].

Meer specifiek is geïnvesteerd in de kwaliteit, de doelmatigheid, de rechtmatigheid en nieuwe mogelijkheden tot opsporing. De introductie van opslag en onderzoek van DNA-gegevens heeft een majeure betekenis gehad, zowel voor de inspanningen die nodig waren bij NFI, politie en OM om nieuwe procedures te ontwikkelen [18] [61], als voor het kunnen vinden van de (juiste) dader. Meest opvallend was de doorwerking in bevolkingsonderzoeken zoals in de zaak Vaatstra. Voorts zijn maatregelen genomen in de sfeer van de identificatieplicht [39], het effectief vergaren van gegevens is onder de loep genomen [6] [17] eventueel via automatische middelen [40], de vroegtijdige bijstand van een raadsman is geregeld [56], de werkwijze van particuliere recherchebureaus is kritisch bekeken [27], de mogelijkheid tot verbreding van het aanbod van forensisch onderzoek is onderzocht

⁹¹ Zie systematische pogingen om de ontwikkelingen in fenomenen te identificeren, zoals te onzent het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2012 (Politie, KLPD, december 2012), de EU Serious and Organized Crime Threat Assessments 2013 van Europol, het European Drug Report 2014 van European Monitoring Centre for Drugs and Drug addiction en de rapporten van het United Nation Office on Drugs and Crimes.

⁹² Zie [9]. Recente publicatie (zie voorgaande noot) laten nu weer een minder geruststellend beeld zien

⁹³ Conform de Aanwijzing voor de opsporing van 2003 (2003A002), die op 1 januari 2014 (2013A020) is vernieuwd mede op grond van de kritiek van de Algemene Rekenkamer in haar rapport over *Prestaties in de strafrechtketen* van 29 februari 2012.

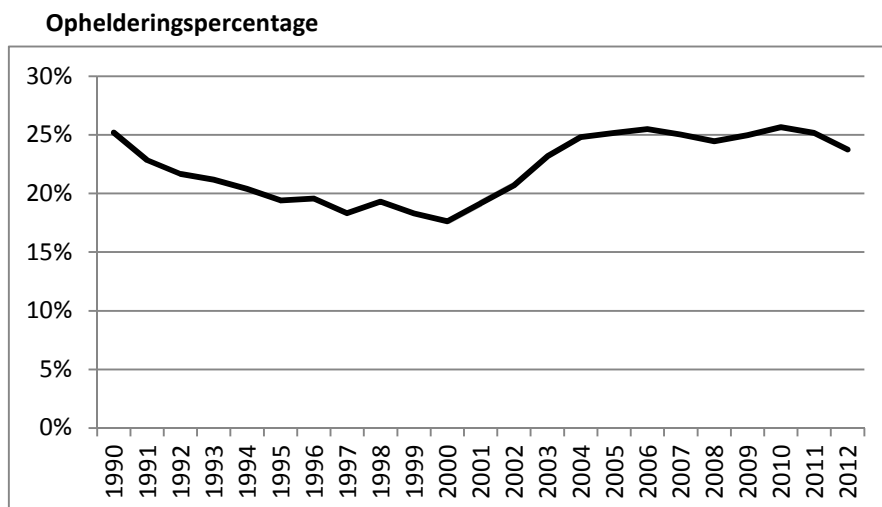
⁹⁴ Cf. de Algemene Rekenkamer, op. cit.

[3], de systematiek van inzet van deskundigen [37] en tolken [62] is tegen het licht gehouden, aan lastige beslag- en beheerkwesties is aandacht gegeven [21] [35] [36]. Voorts is aan de mogelijkheden tot opsporing van specifieke delictvormen aandacht gegeven, zoals cybercriminaliteit [13], geweld tegen handhavers en hulpverleners [51], terrorisme [12], vormen van drugshandel [8] [30] [36] [59] en oorlogsmisdrijven [26].

Speciale vermelding verdient de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat op het koppelvlak van de opsporing en de vervolging sprake is van onduidelijkheid, mogelijk ondoelmatigheid en onnodige lange afhandelingsduur. Als reactie op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer is het programma *Versterking prestaties strafrechtketen* opgezet, waarin onder meer als maatregelen ter bevordering van de snelheid, kwaliteit en doelmatigheid zijn genomen:⁹⁵

- De invoering van een systeem waarmee gevolgd wordt wat er gebeurt met de zaken bij de politie en de wijze van afwikkeling daarvan richting openbaar ministerie;
- Verheldering van de verantwoordelijkheid in het maken van keuzes in het al dan niet voortzetten van de opsporing en vervolging;
- De invoering van de ZSM-werkwijze, waarin op een zeer vroeg moment diverse bij het strafproces betrokken partijen de afwikkeling in het juiste spoor zetten en waar mogelijk al direct een afdoening bepalen.

Dit alles dient een voldoende en kwalitatief hoogwaardige opsporing. Dat resulteert er in dat momenteel een kwart van de misdrijven waar de politie kennis van neemt, als opgehelderd wordt beschouwd. De mate waarin de politie een verdachte van een delict in het vizier heeft ('oplossingspercentage') daalde van 25% in 1990, naar 18% in het jaar 2000. Toen duidelijk werd dat de politie bij veel misdrijven wel mogelijkheden had de verdachte aan te houden, maar daar niet aan toekwam ('plankzaken'), is in het kader van het toenmalige *Veiligheidsprogramma*⁹⁶ afgesproken dat de politie bij 80.000 meer zaken opsporingsactie zou inzetten, naar verwachting leidend tot 40.000 zaken die ter vervolging aan het OM zouden worden aangeboden. Dat is gerealiseerd waardoor sedertdien het oplossingspercentage weer rond de 25 kwam te liggen.



⁹⁵ TK 2011-2012, 33 173 nr. 3 en 29 279 nr. 147; 2012-2013, 29 279 nr. 156, 165 en nr. 177

⁹⁶ *Naar een veiliger samenleving* (TK 2002-3, 28684 nr. 1)

De ophelderingsprestatie loopt sterk uiteen. Zo wordt 75% van de gewelds- en zedenzaken tot oplossing gebracht, bij vernieling en openbare ordedelicten is dat 27% en bij vermogensfeiten 18%. In het bijzonder de opheldering bij geweldloze vormen van diefstal (15%) trekt het totale percentage naar beneden, daar dit een sterk dominerende misdrijfvorm is (633.000 misdrijven op een totaal van 1,2 miljoen ter kennis gekomen feiten). Ook de 'vernieling aan de auto' draagt hierin bij (9% opheldering bij 60.000 feiten).⁹⁷ Grosso modo blijkt de ophelderingsprestatie hoger te liggen indien ten eerste sprake is van ernstiger misdrijven (waar de politie relatief veel energie op zet) en ten tweede bij meer kansrijke delicten met direct contact tussen dader en slachtoffer (waar de politie meer mee kan in termen van opsporingsindicatie).

Na 2006 bleek het aantal (gewapende) overvallen toe te nemen, van een niveau van 2.000 naar 3.000. In die periode daalde de ophelderingsgraad van 47 naar 31%. Intussen is, mede door gericht te investeren in het tegengaan van dit fenomeen met preventieve en repressieve actie, het volume weer fors gedaald (iets boven de 2.000 in 2012) en de ophelderingsprestatie toegenomen (naar 49%). Bij woninginbraak is een tot 2012 een gestage opkomst in aantallen te zien (van plm. 95.000 naar 112.000) onder gelijktijdige daling van het ophelderingspercentage (van 10 naar 8) – de extra aan dit verschijnsel gegeven aandacht zal in een omkering van de trends moeten resulteren.⁹⁸ Hiermee is geïllustreerd dat, tegen het decor van de brede terugloop van de criminaliteit, er van tijd tot tijd fenomenen zijn die toenemen en die daarmee om een alerte reactie vragen die – zoals bij overvallen duidelijk blijkt – succes kunnen hebben.⁹⁹

Er zijn geen algemene doelen omtrent het minimaal noodzakelijke niveau van de ophelderingsprestatie in het algemeen, of bij specifieke delicten in het bijzonder. Wel blijkt er aanleiding tot actie wanneer de totale prestatie daalt.

⁹⁷ Cijfers 2012: aantallen geregistreerde verdachten op aantallen feiten (C&R2012) In het algemeen is er meer opheldering bij 'contactdelicten', waarbij interactie is tussen de dader en het slachtoffer – dan kan de laatste (of getuigen die erbij waren) vaak informatie geven die tot identificatie van de dader leidt. Bij inbraak en vernieling aan de auto is daar doorgaans geen sprake van – men constateert pas naderhand dat zich een en ander heeft afgespeeld.

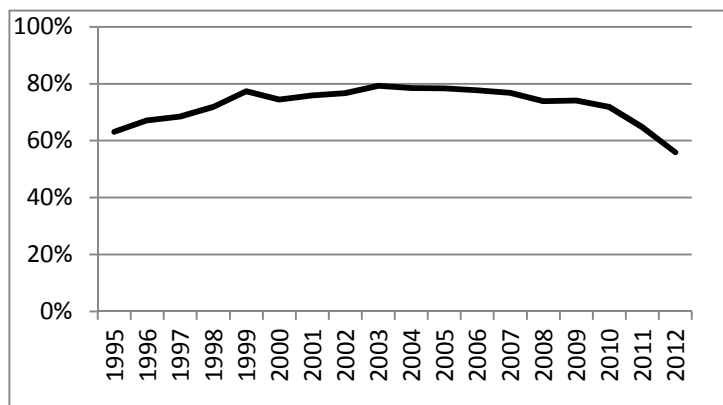
⁹⁸ De extra aandacht voor overvallen, inbraken en andere 'high impact crime' is vervat in de landelijke afspraken met de politie. Zie tevens [54].

⁹⁹ Vergelijk in dit verband de ladingdiefstallen uit vrachtauto's – door preventieve maatregelen (bewaakte parkeerterreinen) in combinatie met repressieve (oppakken twee hierin gespecialiseerde bendes) daalde het aantal diefstallen in 2012 aanzienlijk. Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit (www.stavc.nl).

Vervolgingsprestatie

Een zaak die door de politie als 'opgelost' wordt beschouwd is door het identificeren van een verdachte nog niet

Vervolgingspercentage



vervolgenswaardig. Een substantieel deel van de minderjarige verdachten wordt, in overeenstemming met de richtlijnen, naar een HALT-bureau verwezen leidend tot een succesvolle maatregel[33, 45].¹⁰⁰ De politie stuurt, evenals de bijzondere opsporingsdiensten

en de Koninklijke marechaussee, zaken met een verdachte naar het OM. Waar voorheen dat niet gebeurde in alle gevallen, omdat men meende dat er onvoldoend bewijs was of sprake van een zodanig licht vergrijp dat nadere actie achterwege zou kunnen blijven ('politiesept') wordt zulk een beslissing nu meer en meer aan het OM overgelaten.¹⁰¹ Dat leidt tot meer zaken die aan het OM worden aangeboden, maar al snel eindigen in een seponering.¹⁰² Dat drukt het 'vervolgingspercentage', dat uitdrukt welk aandeel van de door OM en rechter behandelde zaken eindigt in een transactie of een schuldigverklaring. Dit is dan meer een 'optisch effect' dan dat de vervolgingsprestatie inderdaad zou zijn teruggelopen. Er is nog een beeld versturende factor.¹⁰³ De laatste jaren is de 'strafbeschikking' ingevoerd als vervanging van de al lang bestaande 'transactie'. Die strafbeschikking wordt met vertraging meegeteld in de statistiek, hetgeen (tijdelijk) het aantal (geslaagde) afdoeningen drukt.¹⁰⁴

¹⁰⁰ In 2012 waren er 30.000 minderjarige verdachten, het aantal verwijzingen naar HALT lag in dat jaar op 17.000. De dan volgende maatregel slaagt in 92% van de gevallen (C&R2012)

¹⁰¹ Cf. de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, op. cit.

¹⁰² Dit zijn enerzijds de zogenaamde 'technische septs' van het OM – bij 80% daarvan is sprake van 'onvoldoende bewijs'. De mate waarin op juridisch-technische gronden is geseponerd dat gebeurd is door de jaren teruggelopen van 12% (in 1995) naar 5 à 6% van alle door OM en rechter behandelde zaken. Maar dit percentage neemt recent weer toe naar 11% - dat komt doordat, zoals gezegd, het OM meer dan voorheen zelf beslist of een zaak vervolgingswaardig is, in de zgn. ZSM-procedure. Anderzijds geldt dit de beleidssepts die ook met meer dan de helft toename – hierbij gaat het om geringe of oude feiten, feiten waar de benadeelde mede schuld droeg, verdachten die recent zij bestraft of die zijn onderworpen aan andersoortige maatregelen. (C&R 2012)

¹⁰³ Zie de brief aan de TK dd. 12 december 2013 over 'reactie op C&R 2012'. TK 2013-2014, 33 173, 7

¹⁰⁴ Geslaagde transacties worden direct meegeteld (en niet geslaagde leiden tot een dagvaarding en wordt de zaak geteld na vonniswijzing). De strafbeschikking wordt definitief ook als de verdachte niet reageert en tot executie wordt overgegaan (hetgeen vaak gebeurt) – dan wordt de beschikking pas meegeteld (door het CBS) indien die ten finale is afgewerkt, dus pas na eventuele inningsprocedures en gijzeling. Dit maakt duidelijk waarom het aantal zelfstandig door het OM afgedane zaken na 2008 in de statistiek optisch met enigen tienduizenden daalt (van plm. 120.000 in 2008/9 naar 90-95.000 in 2011/12; C&R 2012).

Wel is er een reëel effect doordat de rechter wat minder vaak verdachten schuldig verklaart aan hetgeen hem of haar door het OM ten laste is gelegd.¹⁰⁵ Dat is een gevolg van de versterkte kritische houding van de rechter na geruchtmakende onterechte veroordelingen met name in het tijdvak direct na 2005.¹⁰⁶ Naar aanleiding van de Schiedammer Parkmoordzaak is om die reden een traject ingezet dat dergelijke fouten moet voorkomen – de evaluaties wijzen uit dat veel is geïnvesteerd in de kwaliteit van de bewijsverzameling [22] [63].

Het lijkt er al met al op, dat - rekening houdende met versturende optische effecten - de vervolgingsprestatie op peil is gebleven. Er gelden geen algemene doelen over het percentage vervolgingen, wel bestaat er een algemene notie dat een te laag percentage vervolgingen niet doelmatig is, maar een te hoog percentage is evenmin wenselijk omdat ten eerste het OM in de positie moet zijn om kwesties te beoordelen op de noodzaak tot strafvervolging¹⁰⁷ en ten tweede dat het ook grensgevallen in termen van bewijs en verwijtbaarheid aan de rechter moet kunnen voorleggen ook al lijdt dat soms niet tot een schuldigverklaring van de verdachte.

Strafmaat

In bijna alle zaken waarin het algemeen belang vervolging vordert en waarin vervolging ook mogelijk is, volgt een sanctie in de vorm van een transactie, een strafbeschikking of een door de rechter opgelegde straf of maatregel. Hoewel de strafoplegging en de tenuitvoerlegging buiten het bestek van deze beleidsdoorlichting vallen, past het om kort te beschrijven waartoe de opsporing en de vervolging leiden.

De strafmaat, de zwaarte van de opgelegde sanctie ('leedtoevoeging') is op onderdelen aangepast aan de veranderende opvattingen in de samenleving. Eerder betrof dat de seksuele delicten (verkrachting, incest), later de mensensmokkel (na de Dover-affaire waarbij velen de dood vonden tijdens de smokkel), het als 'zinloos' aangeduide geweld leidend tot de dood van slachtoffers, en meer recent de agressie tegen hulpverleners en handhavers [22].¹⁰⁸ Deze veranderingen waarmee de rechterlijke macht op specifieke thema's mee beweegt met het maatschappelijke opinieklimaat laten onverlet dat er *grosso modo* veel consistentie is in de straftoemeting. Hoewel soms wordt gemeend dat de omvang van de gevangenispopulatie tekenend is voor de bestraffing (tot 2004 toenemend daarna teruglopend) blijkt deze voor het overgrote deel de ontwikkelingen in de criminaliteit en de opsporing daarvan te volgen. Er is dus niet of nauwelijks sprake van een algemene

¹⁰⁵ Van 95% in de periode tot 2005, dan daling tot recent 90%. (rapporten C&R)

¹⁰⁶ De meest recente toename van het percentage niet-schuldigverklaringen is een schijneffect: als gevolg van de invoering van de strafbeschikking is specifiek een deel van de eenvoudige zaken dat eindigde in alleen een geldboetevonnissen weggevallen. Een gelijk volume niet-schuldigverklaringen leidt optisch tot een hoger percentage omdat het aantal vonnissen kleiner werd. Brief aan de TK dd. 12 december 2013 over 'reactie op C&R 2012'. (TK 2013-2014, 33 173, 7)

¹⁰⁷ Zo bekijkt het OM bij alle verkeersongevallen met (dodelijke) slachtoffers of sprake is van een strafbaar feit.

¹⁰⁸ Dit betreft wellicht breder 'geweld', maar dat is minder goed zichtbaar omdat de strafmaat bij delicten als mishandeling en bedreiging door de jaren heen constant lijken te zijn, maar waar aanwijzingen zijn dat sneller zwaardere kwalificaties worden gehanteerd: dan wordt dezelfde strafmaat toegepast op steeds lichtere delicten hetgeen een verhoging van die strafmaat inhoudt. Dat geldt ook delicten als 'tasjesrukken; die voorheen als eenvoudige diefstal werden gekwalificeerd (maximaal 4 jaar gevangenisstraf) en later doorgaans als diefstal met geweldpleging (maximaal 9 jaren). W. de Haan. (2010) *Mag het ietsje meer zijn? Criminologisch onderzoek naar geweld in het publieke domein*. Deventer: Kluwer, 2010

verandering van de bestraffing in de richting van meer of minder repressie.¹⁰⁹ Overigens zou een dergelijke ontwikkeling ook niet logisch aansluiten bij – het gemiddelde van – de publieke opinie.¹¹⁰ Die opinie is dat men zeker wil dat er serieus op delicten wordt gereageerd maar dat daarbij zeker ook ruimte is voor een vorm van bestraffing die de delinquent aanspoort tot en assisteert bij het verlaten van het criminele pad. Zowel in de vervolging als in de straftoemeting zijn er forse verschillen: bij ernstiger delicten volgt vaker een gang naar de rechter, volgt vaker een gevangenisstraf die voorts van langere duur is. De behandeling van strafzaken is daarmee selectief.

5.2.3

Conclusie

De opsporing en vervolging van degenen die strafbare feiten plegen hebben tot doel dat de criminaliteit beheerst zo niet teruggedrongen wordt. Geconstateerd is dat de criminaliteit al jaren over de hele linie fors daalt. Tevens is vastgesteld dat het niveau van de opsporing en de vervolging op peil is gebracht en gebleven. Dat geldt in het bijzonder meer ernstige delicten: deze worden met voorrang door burgers en bedrijven gemeld, en ze worden relatief vaak opgehelderd, vervolgd en (zwaar) bestraft. De prestaties zijn daarmee relatief groot bij de vormen van criminaliteit die maatschappelijk zwaar wegen en die in het bijzonder vallen onder de verantwoordelijkheid van de (rijks)overheid. Juist daarin dragen die prestaties bij aan de generale preventie van criminaliteit (zie de beleidstheorie in de Bijlage 1).

De vraag of er een directe, causale relatie tussen de opheldering en vervolging enerzijds en de positieve ontwikkeling in de criminaliteit anderzijds, is moeilijk hard te bewijzen. Negatief geredeneerd zou kunnen worden gezegd dat het niveau van opsporing en vervolging kennelijk niet in de weg stonden van de daling in de criminaliteit. Meer positief is de conclusie dat het aannemelijk is dat de opheldering en vervolging (naast wat ter preventie en in de tenuitvoerlegging van sancties gebeurt) hun bijdrage leverden aan het beoogde maatschappelijke effect van criminaliteitsbeteugeling. Wel blijkt uit de verrichte beleidsevaluaties dat er een voortdurende inspanning nodig is om de opsporings- en vervolgingsprestatie getalsmatig en kwalitatief op een voldoende peil te houden (proces van aangifte, zaakselectie, bewijsvergaring), om de veranderende criminaliteitsfenomenen adequaat te adresseren (cybercrime, fraudevormen) en om organisatorische verbindingen te leggen zodat het strafrechtelijk ingrijpen verbonden is aan, en aanvullend is op, andersoortige interventies (via veiligheidshuizen, RIEC'S, fiscus).

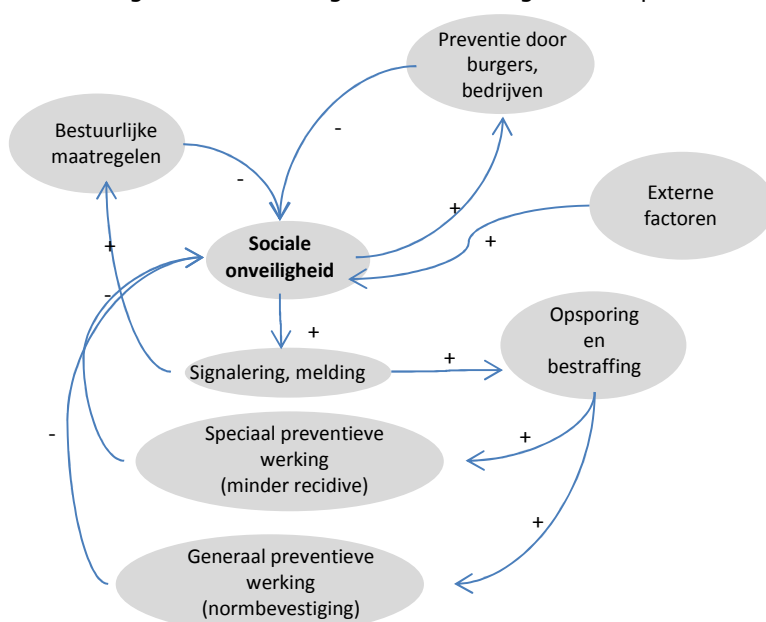
¹⁰⁹ Zie de overzichten in C&R door de jaren heen, zo ook: A.C. Berghuis. Punitiviteitsfeiten In: M. Moerings (red.), 1994. *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem: Gouda Quint; A.C. Berghuis & M. Mak. *De straftoemeting in Nederland van 1995 tot en met 2002*. Den Haag, In: OM, 2002, Goed Beschouwd. Den Haag: Openbaar Ministerie.

¹¹⁰ Wel vinden velen dat 'er zwaarder moet worden gestraft' (Eurobarometer, www.ec.europa.eu), doch geconfronteerd met specifieke casus blijkt dat rechters en burgers steeds verschillen in hun beoordeling over de wenselijke strafmaat, doch dat ze gemiddeld ongeveer op hetzelfde uitkomen. M. Croes, H. Elffers & A. Klijn. *Leken en strafrechters vergeleken: Wagenaars' raadkameronderzoek en de discussies over punitiviteit en lekeninbreng*. Rechtstreeks, 2008, 3; H. Elffers en J.W. de Keijser. Het ongeloof in de kloof. *Delikt en Delinkwent*, 2009, 8, 61; K. Gelb. *Myths and misconceptions: Public opinion versus public judgement about sentencing*. Australia: Sentencin Advisory Council Victoria, 2006; J. W. de Keijser, P. J. van Koppen & H. Elffers. *Op de stoel van de rechter; oordeelt het publiek net zo als de strafrechter?* Den Haag: Raad voor de rechtspraak, 2006, 2, 2; K. Lunneman, M. Moll & S. ter Woerds. *Burgers geraadpleegd*. Verweij Jonker Instituut, 2008; S. Ruiter & J. Tolsma. *Taakstraffen langs de lat: strafopvattingen van Nederlanders*. Rechtstreeks 2010, nr 3.; A.C. Berghuis, & J.J.A. Essers Criminaliteitsbestrijding en publieke opinie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 1986, 28, 4, 159-178

Bijlage 1 De beleidstheorie

De theorie achter het beleid is samengevat in het navolgende schema¹¹¹. Het kent als componenten:

- Aanwezigheid van sociale onveiligheid voert, zeker als dat direct leidt tot negatieve effecten bij burgers en bedrijven, tot eigen maatregelen om deze onveiligheid te bedwingen – het kan gaan om preventieve maatregelen of om



curatieve
(bijvoorbeeld
ontslag stelende
werknemer);

- Wanneer de sociale onveiligheid of de dreiging daarvan ter kennis komt van de overheid, kan dat leiden tot actie van het openbaar bestuur. Soms betreft dat het opwekken van acties van burgers of bedrijven, soms zijn dat directe maatregelen tegen de onveiligheid

(bijv. bij voetbalvandalisme);

- Als de sociale onveiligheid de vorm heeft van een strafbaar feit dat ter kennis komt van de politie (of een andere met opsporing belaste instantie) leidt dat tot opsporingshandelingen en vervolgens tot bestrafing (w.o. voordeelsontneming).
- Deze strafrechtelijke interventies heeft uitwerking op twee manieren:
 - Door de vorm en de mate van bestrafing remt dit de mate waarin de desbetreffende dader tot herhaling vervalt (door gedragsinterventie, incapacitatie of afschrikking);
 - Doordat daders met sancties tot de orde worden geroepen, ondersteunt dat breder de neiging in de samenleving om zelf delicten te begaan, of om over te gaan tot eigenrichting.
- Evident zijn er externe (beleidsonafhankelijke) factoren die een positieve of negatieve uitwerking hebben op de sociale onveiligheid.

In de figuur wordt onderscheid gemaakt naar de speciaal en de generaal preventieve werking van het strafrecht.

Bestuurlijke maatregelen

Het openbaar bestuur is gericht op het bewaren van de openbare orde en kent een dominant preventieve insteek. In het bijzonder kunnen bestuurlijke maatregelen effectief zijn als ze zijn gericht op [a] het tegengaan van een voedingsbodem voor het ontstaan van sociale onveiligheid (feitelijk zowel als de beleving daarvan) en [b]

¹¹¹ Niet alle lijntjes zijn getrokken. Zo staan het bestuur, de strafrechtelijke organen en de private partijen onderling in wisselwerking in het stimuleren en afstemmen van actie. En zijn externe factoren ook van invloed op alle partijen.

wanneer er sociale onveiligheid bestaat het alert optreden en verbinden van stevige maatregelen met hulpverlenende.¹¹² In dit kader kunnen meerdere specifieke maatregelen potentieel een effectieve bijdrage leveren: het versterken van het toezicht in het publieke domein, zoals met bijzondere opsporingsambtenaren, het verbinden van dwingende maatregelen met hulpverlening (zoals bij huiselijk geweld, in Veiligheidshuizen), het inzetten van bestuurlijke maatregelen (onthouden, intrekken, of stellen voorwaarden aan vergunningen) bij het voorkómen van (verdere) wetsovertreding, het bevorderen dat private partijen de gelegenheid tot het veroorzaken van overlast en criminaliteit indammen, onder andere met het aanbrengen van fysieke beveiliging (vgl. het plaatsen van goed hang- en sluitwerk en alarmsystemen bijvoorbeeld als onderdeel van het keurmerk Veilig Wonen of het Keurmerk Veilig Ondernemen), of het verzorgen van een opgeruimde en schone publieke omgeving opdat tegengegaan wordt dat verloedering verdere overlast uitlokt¹¹³ en het gevoel van onveiligheid opvoert.¹¹⁴

*Strafrechtelijke maatregelen*¹¹⁵

Het strafrecht heeft mede tot doel 'rechtsherstel', hetgeen uitwerkt in maatregelen die de benadeelde tegemoet komen (schadevergoeding door de dader, door compensatie van overheidswege zoals via het Schadefonds Geweldsmisdrijven), of die beogen de situatie van vóór het delict terug te brengen (herstel in oude staat, afnemen van het met de criminaliteit verkregen – financiële – voordeel). Voor het doel van deze beleidsdoorlichting ligt het accent op de met het strafrecht te bereiken speciale en algemeen preventief effect.

Speciale preventie

De criminologie van de laatste decennia heeft geleerd dat maatregelen ter speciale preventie *gedifferentieerd* moeten worden ingezet: soms kan strafdreiging effectief zijn, soms werkt 'onschadelijkmaking' en soms zijn 'gedragsinterventies' nuttig in het bedwingen van recidive. Tegelijk betekent deze bevinding dat maatregelen, indien deze niet voldoende doelgericht worden ingezet, effectief kunnen uitpakken of zelfs contraproductief kunnen leiden tot méér in plaats van minder recidive. Deze algemene noties betreffen de aard van de interventies die nuttig kunnen worden ingezet – daarover bestaat een vracht aan literatuur die voor deze beleidsdoorlichting minder interessant is¹¹⁶ – wel is van wezenlijk belang dat het toepassen van interventies van welke aard dan ook veronderstelt dat de dader bekend is. In de opsporings- en vervolgingsfase (waar deze beleidsdoorlichting onder meer over gaat) is het de opdracht de verdachten van delicten te identificeren en voldoende bewijs tegen hem of haar te verzamelen om sanctionering mogelijk te

¹¹² Zie het onderzoek naar de plausibiliteit van de aan het beleid ter zake van sociale veiligheid ten grondslag liggende veronderstellingen van het SCP: L. van Noije & K. Wittebrood. *Sociale veiligheid ontsleuteld*. Den Haag, SCP, 2008; L. van Noije & K. Wittebrood. *Overlast en verloedering ontsleuteld*. Den Haag, SCP, 2009

¹¹³ K. Keizer, S. Lindenberg & L. Steg. The Importance of Demonstratively Restoring Order. *PLoS ONE* 2013, 8(6): e65137. doi:10.1371/journal.pone.0065137

¹¹⁴ Zie P. Dekker, R. van der Meer, P. Schyns & E. Steenvoorden (2009) *Crisis in aantocht?* Den Haag: SCP; E. Gray, J. Jackson & S. Farall. Reassessing the fear of crime. *European Journal of Criminology*, 2008, 5, 3, 363-380; E. Gray, J. Jackson & S. Faral. Feelings and functions in the fear of crime. *British Journal of Criminology*, 2011, 51, 75-94

¹¹⁵ Zie J. Andenæs. *Punishment and Deterrence*. University of Michigan Press, 1974

¹¹⁶ Dat betreft artikel 34 van de begroting van VenJ dat (onder andere) over sanctionering handelt.

maken. De uit de pakkans en de bestraffing voorkomende afschrikkende werking door strafdreiging kan zeer wel effectief zijn.¹¹⁷

Uit het oogpunt van speciale preventie is de opsporing en vervolging in het bijzonder gericht op degenen die stelselmatig delicten plegen – het is immers logisch dat de inzet op recidivereductie vooral zin heeft bij degenen die met grotere waarschijnlijkheid zullen recidiveren. Vandaar dat het beleid¹¹⁸ zich richt op degenen die als 'veelplegers' worden aangeduid, als 'harde kern', of die deel uitmaken van een verband van waaruit veel criminaliteit voortkomt: criminele jeugdgroepen, criminele samenwerkingsverbanden, systematisch wetsovertredende bedrijven. Aanpalend is er aandacht voor degenen die evident dreigen te vervallen in een delinquente levensstijl, zoals risicjongeren die weinig binding hebben met thuis en school, en die omgaan met 'foute vriend(inn)en'.

Generale preventie

In het bijzonder bij ernstige delicten is de generale preventie van gewicht – de uitwerking op de lokale of nationale gemeenschap van het aanhouden en bestraffen van daders van bijvoorbeeld moord, verkrachting, gewapende overval en ontvoering. Dan vormt de justitiële reactie een bevestiging van de heersende normen waarmee burgers gesteund worden in hun perceptie dat men leeft in een ordelijke samenleving waarin ernstig genomen gedragingen niet worden aanvaard. Dan past een duidelijke afkeuring, ook al zou niet nodig zijn uit vrees voor herhaling. Tevens is de generale preventie gediend door het mede vanuit speciaal preventieve overwegingen bestraffen van degenen die door hun stelselmatige patroon van overtreding kennelijk lak hebben aan de maatschappelijk gestelde normen.

Bestrafing dient dan ter normbevestiging – daartoe kan ook worden overgegaan als het nodig is ter *normstelling*. De vraag wat als 'crimineel' geldt speelt bij morele vraagstukken zoals bij levensbeëindiging, alsook in de sfeer van witteboorden- en organisatiecriminaliteit wanneer de grens bepaald moet worden tussen niet en wel legaal handelen (zakendoen of bedrog, idealistisch handelen of strafbaar hacken).

Wezenlijk is het bij normbevestiging en -stelling, dat het gaat om het afgeven van een duidelijk signaal naar de samenleving. Kenmerk hiervan is dat het daarbij eerder gaat om het bereiken van een absoluut effect, dan van een marginaal. Het is dan niet zo, dat iets meer straffen rechtstreeks leidt tot minder criminaliteit. Wel is het zo dat een dramatische vermindering van de dreiging van bestraffing een forse uitwerking heeft op de samenleving – daarvan zijn historische voorbeelden zoals bij stakende politie en bij rampen en grootschalige ordeverstoringen waar al snel normloosheid ontstaat (plunderingen, vernielingen). Er is kennelijk een omslagpunt waarboven het niveau van wetshandhaving de 'algemene vrede' voldoende steunt, en waar beneden het basale vertrouwen in de handhavende overheid zodanig wegvalt dat velen niet meer geneigd zijn zich ook zelf aan de wet te houden.

Het is vanuit dit perspectief dat de bijdrage van de opsporing en vervolging moet voldoen aan de navolgende eisen. In het algemeen zal het niveau van de opsporing en bestraffing een voldoende niveau moeten hebben in de ogen van de bevolking om als geloofwaardig te kunnen dienen. Nog belangrijker is het dat bij *zwaardere* zaken die de samenleving duidelijk beroeren ('geschokte rechtsorde') voldoende resultaat wordt geboekt om de plegers ervan aan te houden en rekenschap te laten afleggen, maar om daar zo zorgvuldig te opereren dat geen

¹¹⁷ D.S. Nagin. Criminal Deterrence Research at the Outset of the Twenty-First Century. *Crime and Justice*, Vol. 23, 1998, pp. 1-42

¹¹⁸ Ook in de Aanwijzing voor de opsporing (Stcrt. 2003) wordt prioriteit gelegd op, naast de ernst van de feiten, de stelselmatigheid van het plegen ('evident patroon').

misstappen worden begaan (onterechte veroordeling), fouten die leiden tot maatschappelijk onbegrip en onrust en tevens tot verlies aan legitimiteit.

Bijlage 2 Verrichte evaluatieonderzoeken

(alfabetisch op titel geordend; conclusies geciteerd)

[1] Aangifte doen: de burger centraal? (via: www.ivenj.nl; 2012)

Meer dan 90 procent van alle aanhoudingen in Nederland vindt plaats op aanwijzing van een aangever of getuige. Daarom is het belangrijk dat burgers aangifte doen als zij slachtoffer zijn geworden van een strafbaar feit.... [E]er [zijn] nog te grote verschillen zijn tussen de opzet en de uitvoering van het aangifteproces enerzijds en de behoeften, verwachtingen en ervaringen van de burger anderzijds. Hierdoor oordelen burgers overwegend negatief over het aangifteproces. In het aangifteproces ervaren burgers verscheidene barrières die hun bereidheid om aangifte te doen negatief beïnvloeden. Deze worden door politiefunctionarissen grotendeels onderkend... [Er] blijkt verder dat er een kloof is tussen de verwachtingen van de burger en de wijze waarop de politie uitvoering geeft aan het aangifteproces. Dit komt in belangrijke mate doordat de korpsen de verwachtingen van burgers onvoldoende sturen. Door informatie te verstrekken die onduidelijk, niet eenduidig en soms zelfs tegenstrijdig is weet de burger niet wat hij of zij van de politie kan verwachten in het aangifteproces. De korpsen maken onvoldoende duidelijk hoe de burger aangifte kan doen, wat er vervolgens gebeurt en waarom dat zo is.... Opvallend is dat de [grote] diversiteit [in dezen] niet alleen tussen korpsen bestaat, maar ook binnen korpsen. [Sinds 2002] is op verschillende momenten door de politie... uitgesproken dat verregaande standaardisatie op diverse onderdelen van het aangifteproces nodig is. [D]eze ambitie [is] in de praktijk niet bereikt.... De politie slaagt er onvoldoende in om de burger de... beloofde voorspelbaarheid en betrouwbaarheid te bieden.

[2] Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen - eerste bevindingen (via: www.wodc.nl; 2012)

Het blijkt dat het barrièremodel en de bestuurlijke rapportage als zodanig nog niet centraal staan.... Echter, in de onderzochte proeftuinen wordt veelal in praktische zin wel programmatisch (combinatie van repressie, preventie en bestuurlijke maatregelen) en conform de filosofie van het barrièremodel gewerkt (niet alleen opsporen, maar ook kijken naar de mogelijkheid van het opwerpen van barrières voor de georganiseerde misdaad),... Over de vraag of de proeftuinen hebben gefungeerd als leeromgeving zijn de drie verslagen van bevindingen positief. Er is samenwerking tot stand gekomen die voor die tijd nog niet (in die mate) bestond. Ook is er informatie uitgewisseld tussen partners die dat voorheen nog niet deden.

[3] Bekend maakt bemind. Evaluatieonderzoek pilot 'uitbesteding forensisch onderzoek aan particuliere instituten' (via: www.wodc.nl; 2012)

Een belangrijk gevolg van de pilot was dat veel aanvragers bij politie en justitie voor het eerst ervaring kregen met particuliere forensische instituten. Onbekend maakte onbemind. Door de pilot is dat voor veel aanvragers veranderd. Positieve ervaringen als het gaat om kwaliteitsaspecten als snelheid, leesbaarheid, klantgerichtheid, gevoegd bij de (technische) kwaliteit van de onderzoeken, maakten dat veel aanvragers graag zaken deden met particuliere instituten. De gevoelsmatige voorkeur voor het NFI die veel betrokkenen vóór de pilot hadden, lijkt bij een substantieel deel van de aanvragers niet (meer) aanwezig. Bekend maakte bemind.

[4] Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Onderzoek naar de stand van zaken in 2012 (via: www.wodc.nl; 2013)

De verscheidenheid van de bij de RIEC's aangesloten gemeenten is groot. Niet alleen in problematiek, maar ook in fase waarin de bestuurlijke aanpak verkeert én

de mate waarin gemeenten voldoende organisatorische waarborgen kunnen realiseren voor een goede uitvoering. De lokale verankering lijkt de achilleshiel van de bestuurlijke aanpak, vooral bij kleinere gemeenten. Daarbij is een aandachtspunt dat er geen referentiekader is voor hoe die organisatorische verankering er minimaal uit zou moeten zien.

[5] Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlastevaluatie na drie jaar. (via: www.wodc.nl; 2012)

Het beoogde maatschappelijke effect (outcome) van de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bestuurlijke boete was om overlast effectiever te kunnen tegengaan. Terugkijkend op de afgelopen jaren kan worden geconstateerd dat in een relatief kort tijdsbestek verschillende bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten zijn bedacht en ingevoerd. Daarbij valt ook op dat er geen heldere beleidstheorie over de beoogde werking van handhavingsinstrumenten ten grondslag lag en ligt. Veeleer lijkt er sprake te zijn van wat sommigen omschrijven als 'politieke dadendrang'. Over het doelbereik van de bestuurlijke boete kunnen we – ondanks het feit dat er geen concrete doelen zijn gesteld of een beleidstheorie aan de invoering ten grondslag lag – kort zijn. Welk impliciet doel er ook werd beoogd met dit instrument: het is (nog) niet bereikt, aangezien geen enkele gemeente heeft gekozen voor dit instrument. Voor een aantal, voornamelijk grotere, gemeenten blijft de bestuurlijke boete overlast echter een alternatief, vooral als de vergoeding die ze krijgen voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast fors zou worden verlaagd of zou worden afgeschaft. De bestuurlijke strafbeschikking overlast is wel in een ruime meerderheid van de gemeenten ingevoerd, maar of dit tot een afname van overlast heeft geleid is niet bekend. De zes gemeenten waar wij uitgebreider mee spraken kunnen niet aangeven of de bestuurlijke strafbeschikking van invloed is geweest op de hoeveelheid overlast op straat: er zijn daarvoor teveel andere factoren die het zicht vertroebelen.... Een belangrijk neveneffect van de bestuurlijke strafbeschikking overlast is dat er steeds meer aandacht komt voor de kwaliteit van de processen-verbaal. Door de centrale aanlevering krijgen gemeenten nu snel een terugkoppeling als er iets mis is met het proces-verbaal.

[6] Brandstof voor de opsporing. Evaluatie Wet bevoegdheden vorderen gegevens. (via: www.wodc.nl; 2011)

[S]lechts enkele onderdelen van de [wet worden] intensief gebruikt [, i.h.b. voor] financiële gegevens en camerabeelden.

[7] Burgerparticipatie in de opsporing. (via: www.politiewetenschap.nl; 2010)

[De 12 initiatieven kunnen] binnen een viertal categorieën te plaatsen: getuigenoproepen bij heterdaad, getuigenoproepen buiten heterdaad, oproepen voor (beeld) materiaal van delicten, betrekken bij opsporingsactiviteiten.... Het samenvoegen en bundelen van de ervaringen... zou al een efficiëncyslag op zich zijn.

[8] Coffeeshops in Nederland '07. Naleving en handhaving van coffeeshopregels. (via: www.wodc.nl; 2009)

[O]ver het algemeen is voldaan aan de condities voor consequente naleving van de regels.... Een ruime meerderheid van de coffeeshops (97%) voert een actief beleid om de regels kenbaar te maken aan hun klanten.

[9] Cold cases – een hot issue. (via: www.politiewetenschap.nl; 2012)

[J]aarlijks [worden] gemiddeld ongeveer zeventien cold cases heropend. Met name de afgelopen jaren worden er steeds meer coldcaseonderzoeken opgestart en de recente aandacht voor kwalitatief hoogwaardig opsporingsonderzoek naar aanleiding van gerechtelijke dwalingen heeft de aandacht voor de aanpak van cold cases in een

sterke stroomversnelling gebracht. [H]et heropenen van oude, onopgeloste zaken [werpt] in een redelijk aantal gevallen zijn vruchten af. Ruim een derde van de uitgevoerde coldcaseonderzoeken heeft geresulteerd in een opheldering van het misdrijf dat soms jaren daarvoor is gepleegd.... De opbrengsten uit het onderzoek bieden ons ook voldoende handvatten om een voorzet voor een modeldocument voor reviewonderzoeken te ontwikkelen.

[10] De CEAS aan het werk. Bevindingen over het functioneren van de Commissie Evaluatie Afsloten Strafzaken 2006-2008. (via: www.wodc.nl; 2008)

[11] De competentie van enkelvoudige kamers in strafzaken verruimd. Cijfermatige gegevens en ervaringen van de rechtspraak. (via: www.wodc.nl; 2010)
De meerderheid van de geïnterviewden is van mening dat de huidige competentiegrens voldoet.

[12] De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven [een jaar/twee jaren/ drie jaren/ vier jaren] in werking. (via: www.wodc.nl; 2012 en eerder)

Van de 106 opsporingsonderzoeken die in vier jaar tijd zijn verricht, is in 18 gebruik gemaakt van de nieuwe opsporingsbevoegdheden.... Het inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden... vormt in de opsporingspraktijk dus vooral meerwaarde in combinatie met [andere benaderingen]: de onderzoeken lopen gelijk op of volgen elkaar op in de tijd. De mogelijkheid om te schakelen tussen de verschillende criteria wordt door verschillende politie- en justitiefunctionarissen genoemd als een belangrijke meerwaarde van de nieuwe wet.

[D]e verruimde fouilleerbevoegdheden [worden] in de aangewezen veiligheidsrisicogebieden in de praktijk vooral overwogen vanuit het perspectief van de veiligheid. Het doel van de inzet van de bevoegdheden is primair het voorkomen van een terroristische aanslag. In veel mindere mate wordt de inzet overwogen vanuit het perspectief van de opsporing.... In de praktijk wordt voor het onderzoeken van een mogelijke gebiedsgebonden dreiging bijna altijd gebruik gemaakt van andere, reeds langer bestaande wetgeving.... Verder komt... naar voren dat de kennis over de nieuwe wettelijke fouilleerbevoegdheden in de uitvoeringspraktijk beperkt is. Het feit dat de wet weinig wordt gebruikt, zorgt er ook voor dat de wet 'verstoff'.

[13] De organisatie van de opsporing van cybercrime door de Nederlandse politie. (via: www.politieenwetenschap.nl; 2012)

De voor de opsporing van cybercrime vereiste expertise op operationeel niveau is niet complex en beperkt zich tot de kennis die nodig is om het cybercrimekarakter van een zaak te kunnen herkennen en de weg te weten naar de gespecialiseerde kennis die de ondersteunende afdelingen kunnen bieden.... De specialistische kennis op het gebied van cybercrime is algemeen van aard en kan daarom niet effectief langs de lijnen van (inter)nationale en regionale divisies worden georganiseerd. De ondersteuning moet worden geconcentreerd in één enkele landelijke... afdeling die zowel nationale als regionale rechercheurs ondersteunt.

[14] De pakkans vergroot. Evaluatie van de pilot gepercipieerde pakkans jongeren in Tilburg. (via: www.wodc.nl; 2012)

Naar verwachting leidt de uitvoering van de pilot Verhogen Pakkans in Tilburg tot een hogere subjectieve pakkans bij de groepen overlastgevende en criminele jongeren waarop de aanpak wordt toegepast. De overlast en criminaliteit die door deze jongeren wordt gepleegd, is afgenomen. Er is geen duidelijke invloed van het type jeugdgroep op het resultaat van de aanpak aangetroffen. De sociaaleconomische status van de buurt, de normen die buurtbewoners met elkaar

delen en de mate waarin de aanpak wordt uitgevoerd conform de programmalogica zijn meer bepalend voor het effect.

[15] De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel. Plan- en procesevaluatie van een pilot. (via: www.wodc.nl; 2009)

Kortom, bij aanvang van de programmatische aanpak zal van het betreffende delict en de betreffende criminele organisatie(-s) eerst een analyse gemaakt moeten worden van de mogelijke en concrete betrokkenheid van personen en instanties. Op grond daarvan kan dan worden nagedacht over partners die betrokken worden en de wijze waarop deze partners concreet een bijdrage zouden kunnen leveren.

[16] De stand van het boa-bestel. Eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren (via: www.wodc.nl; 2013)

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek luiden als volgt. De herziening van het boa-stelsel heeft zeker geleid tot een overzichtelijker stelsel. De indeling in zes domeinen biedt een goed aangrijppingspunt om opsporingstaken te ordenen, bijbehorende bevoegdheden toe te kennen en opleidingseisen te stellen. De aan een domein toegekende opsporingsbevoegdheden en geweldmiddelen zijn over het algemeen toereikend. Tegelijkertijd heeft de domeinindeling de schijn van eenvoud. Zo werkt de functionele indeling in zes domeinen in sommige gevallen belemmerend voor de praktijk, waar men juist in toenemende mate streeft naar integraal of probleemgericht werken. De beperkte mogelijkheid tot externe inhuur van boa's werkt ook belemmerend voor de praktijk. Nadat de formele herziening van het stelsel zijn beslag heeft gekregen, is de ontwikkeling van de professionaliteit en kwaliteit grotendeels overgelaten aan het veld. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft gekozen voor een positie op afstand (systeemverantwoordelijkheid). Zo moesten de werkgevers zelf voorzien in aanvullende opleidingen. Hoewel een deel van de werkgevers hun verantwoordelijkheid heeft opgepakt, heeft dit echter tot gevolg gehad dat de gewenste professionalisering en kwaliteitsverbetering (emancipatie) van de boa lang is uitgebleven. Een verdere verbetering van de professionaliteit en kwaliteit wordt door vrijwel alle respondenten onderschreven. Die verbetering komt eigenlijk nu pas goed op gang, nadat het ministerie hogere en aanvullende examen- en opleidingseisen heeft gesteld. Verder is het toezicht op de kwaliteit en professionaliteit van de boa belegd bij politie en Openbaar Ministerie. In de praktijk kunnen de toezichthouders, gelet op het aantal werkgevers en de beschikbare capaciteit, onvoldoende vorm en inhoud geven aan hun toezichthoudende taken. Zij zouden daartoe in beheersmatig opzicht ook beter voor moeten worden toegerust. De werkgevers voeren doorgaans de beleidsmatige regie over de boa's. De inzet van de boa's is over het algemeen ingebed in een beleidsmatig kader. De operationele regie door de politie komt vooral tot uitdrukking in de organisatie en gezamenlijke uitvoering van bijzondere handhavingsacties. Daarbuiten worden de kansen en mogelijkheden tot systematische samenwerking tussen boa's en de politie nog onvoldoende benut.

[17] De Wet afgeschermdde getuigen in de praktijk. (via: www.wodc.nl; 2012)

De verwachting van de wetgever dat de Wet afgeschermdde getuigen slechts sporadisch zou worden toegepast, is bewaarheid. Tot op heden, nu de wet vijf jaar van kracht is, is de wet nog niet gebruikt. Een voor de hand liggende reden daarvoor is allereerst het geringe aantal terrorismeprocessen dat de afgelopen jaren is gevoerd. Verder komt uit het onderzoek naar voren dat kennis met betrekking tot de mogelijkheden van de wet en wellicht ook de relatieve onbekendheid met de wet daarop van invloed is geweest.

[18] DNA in de databank: de moeite waard? Een procesanalyse binnen de strafrechtsketen met het oog op de effectiviteit en efficiëntie van de toepassing van de Wet DNA-onderzoek bij veroor-deelden. (via: www.wodc.nl; 2013)

We komen op basis van de resultaten van het onderzoek tot de slotsom dat de toepassing van de Wet DNA-V bijdraagt aan de opsporing van verdachten van misdrijven. Over de mate van effectiviteit voorde vervolging en uiteindelijk de berechting kan geen uitsluitel worden gegeven. Het is echter wel plausibel dat de Wet DNA-V bijdraagt aan een succesvoller vervolgen en berechten van delinquenten.

[19] Effectief uit huis geplaatst? Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod. (via: www.wodc.nl; 2013)

Het onderzoek toont aan dat het huisverbod samenhangt met het minder huiselijk vóórkomen van nieuw huiselijk geweld. Na een huisverbod blijft nieuw huiselijk geweld vaker uit en als nieuw huiselijk geweld plaatsvindt, gaat het om minder incidenten dan in (vergelijkbare) situaties waarin geen huisverbod is opgelegd.

[20] Effectief vroegtijdig ingrijpen. Een verkennend onderzoek naar effectief vroegtijdig ingrijpen ter voorkoming van ernstig delinquent gedrag. (via: www.wodc.nl; 2013)

Of een interventie daadwerkelijk effectief is hangt [naast het geboden programma] ook af van andere factoren..., zoals de kwaliteit van de implementatie, de programma-integriteit en de mate waarin wordt gewerkt volgens de risk-needs-responsivity (RNR) principes. Op basis van dit onderzoek kunnen de interventies met veel effectieve behandelcomponenten wel als veelbelovend worden aangemerkt. Bij vroegtijdig ingrijpen om het ernstige en persistente delinquent gedrag te voorkomen dat de Top600 laat zien, is het mogelijk met name effectief om deze interventies in te zetten.

[21] Effectmeting verbeteracties bij het beheer van in beslag en in bewaring genomen vuurwapens en munitie. (via: www.ivenj.nl; 2011)

Een aantal belangrijke aanbevelingen uit het onderzoek uit 2008 is inmiddels opgevolgd.... Maar de afhandeling van (in beslag genomen) vuurwapens en munitie is nog niet op orde. Bijna de helft van de politiekorpsen houdt zich bewust niet aan de richtlijn van het OM en ook heeft bijna de helft van de korpsen nog geen Regionaal Bureau Vuurwapens en Munitie. In de praktijk vinden ook nog steeds concrete misstanden plaats. Het vastleggen van procedures en verantwoordelijkheid is geen garantie voor een goed lopend proces. De operationeel medewerkers moeten weten wat, waarom en hoe de afhandeling van vuurwapens en munitie moet verlopen en hierover daadwerkelijk tegenover iemand verantwoording afleggen. Wanneer de verantwoordelijkheid binnen een zaak wordt overgedragen, moet dit aan beide kanten bewust en zorgvuldig plaatsvinden met indien nodig een terugkoppeling na afloop. En sturing op het daadwerkelijk behalen van resultaten en het naleven van afspraken is essentieel.

[22] Eindrapportage OM-programma Versterking Opsporing en Vervolging (via: www.rijksoverheid.nl; 2010)

Er zijn enorme inspanningen geleverd, en worden nog steeds geleverd, om de kwaliteit van het OM en de professie van de officieren van justitie te versterken. Samenvattend kan gesteld worden dat de TGO-onderzoeken voldoen aan de afgesproken kwaliteit.

[23] Evaluatie aanpak criminele jeugdgroepen. (via: www.wodc.nl; 2013)

Het actieprogramma beoogt de aanpak van de criminele groepen naar een hoger plan te tillen door het wegnemen van belemmeringen voor een gezamenlijk

gedeelde aanpak zoals het bestaan van schotten tussen straf en zorg. We zien de eerste resultaten hiervan terug in ons onderzoek. Er wordt vaker een planmatige aanpak ingezet op verschillende domeinen met een concrete doelstelling. De samenwerking tussen de kernpartners ontwikkelt zich in positieve zin en wordt intensiever in de uitvoering van interventies. Maar men loopt ook tegen grenzen aan. Een gezamenlijk gedeelde aanpak vraagt een andere manier van werken en dus een cultuuromslag van organisaties.... een integrale benadering ingezet op meerdere domeinen (jeugdige, gezin, school, vrienden) en een combinatie van strategieën noodzakelijk is. Deze combinatie dient betrekking te hebben op zowel het bieden van kansen, zorg verlenen, preventief optreden en bestraffing. Belangrijkste element om dit te doen slagen is samenwerking tussen de verschillende organisaties.... Het aantal geshortliste problematische jeugdgroepen neemt af. Dat geldt ook voor de geshortliste criminele jeugdgroepen. De minister heeft (in 2011) als ambitie geformuleerd om binnen 2 jaar alle in 2010 geshortliste groepen succesvol aan te pakken. Eind 2011 was 55% van de in 2010 geshortliste criminele jeugdgroepen niet opnieuw als criminele jeugdgroep geshortlist. Halverwege 2012 was dit percentage gestegen naar 60 tot 75%. Hoewel de nieuwe aanwas van criminele jeugdgroepen hierin niet is verdisconteerd kan toch worden gesteld dat partijen goed op weg zijn om de geformuleerde ambitie te realiseren.... uit de evaluatie komt als algemeen beeld naar voren dat des te langer een groep als criminele jeugdgroep bestaat des te moeilijker het wordt om de groep met succes aan te pakken.

[24] Evaluatie doelmatigheid Fraudehelpdesk. (via: www.wodc.nl; 2012)

Geld is doelmatig besteed... Alles overziende constateren we dat er voldoende aanwijzingen zijn dat de Fraudehelpdesk de subsidie van € 500.000 doelmatig heeft besteed. De helpdeskmedewerkers zijn voldoende bezet en ontvangen een salaris dat nagenoeg gelijk is aan het gemiddelde startsalaris bij een HBO-functie. De huisvestingskosten zijn relatief bescheiden. ...Fraudehelpdesk ontwikkelt zich tot een centraal punt voor burgers en bedrijven met vragen over fraude... De helpdesk is goed vindbaar via Google met gangbare Nederlandstalige zoektermen en is in de onderzoeksperiode regelmatig in de publiciteit gekomen. Zowel het aantal websitebezoeken als het aantal meldingen bij de Fraudehelpdesk is in de onderzoeksperiode gestegen. Een punt van aandacht is het feit dat de website van de Fraudehelpdesk slechts via de websites van acht van de negentien ketenpartners bereikbaar is. ...maar onduidelijk wat het effect hiervan is op preventie van fraude Er zijn te weinig aanwijzingen om een solide uitspraak te doen over het effect van de Fraudehelpdesk op het voorkomen van fraude tegen burgers en bedrijven. Enerzijds is het een positieve aanwijzing dat het merendeel van de burgers en bedrijven tevreden is over de inhoudelijke afhandeling van vragen door de Fraudehelpdesk. Ook geeft het merendeel van de burgers aan te zijn doorverwezen naar de juiste organisatie. Anderzijds is het negatief dat meldingen die naar de politie worden doorverwezen vaak niet kunnen worden opgepakt, doordat de politieorganisatie is ingericht op het verwerken van aangiften.

[25] Evaluatie Justitie in de Buurt nieuwe stijl. Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen. (via: www.wodc.nl; 2009)

In de praktijk lijkt een verdere verbreding en ontwikkeling van het justitieel casusoverleg te zijn opgetreden.... [er] komen drie verschillende varianten van de veiligheidshuizen voor.... We concluderen op basis van de onderzoeksresultaten dat de (causale) relatie tussen het veiligheidshuis als fysieke locatie en de bijdrage aan het veiligheidsgevoel van burgers te ver weg ligt en overigens ook lastig te onderzoeken en te onderbouwen is. [succes- en faalrisico's worden benoemd]

[26] Evaluatie Plan van Aanpak opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven. (via: www.wodc.nl; 2006)

[D]e voorwaarden om succesvol te kunnen werken [zijn] aanwezig.... De beschikbaarheid van deze voorwaarden is echter voor een groot deel afhankelijk van individuele personen en daarmee eerder een gevolg van gelukkige samenloop van omstandigheden dan van bewust beleid.

[27] Evaluatie privacygedragscode particuliere recherchebureaus. (via: www.wodc.nl; 2008)

[Er] is sprake is van een onvolledige naleving van de privacygedragscode. [Deze] voldoet [daarmee] slechts in beperkte mate aan de gestelde doelen.... Door de onvolledige naleving komen de doelen van transparantie en informatie niet goed tot hun recht. Onvolledige naleving is er bij de normeringen voor de algemene principes voor de gegevensverwerking die in de privacygedragscode zijn omschreven, de specifieke onderzoeksmethoden die in de privacygedragscode worden onderscheiden, de vorming, de beveiliging en het bewaren van dossiers en de informatieverstrekking aan onderzochte personen.

[28] Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving. Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers. (via: www.wodc.nl; 2009)

[N]iet anders [kan] worden geconcludeerd dan dat de uitvoering van de tuchtrechtelijke handhaving in een aantal opzichten achterblijft bij de doelen en verwachtingen die de wetgever (vooral impliciet) heeft gekoesterd. Ten dele is deze discrepantie te herleiden tot onvoldoende gefundeerde beleidsassumpties aan de zijde van de wetgever. De kloof tussen verwachtingen in de beleidsmatige sfeer en de tuchtrechtelijke handhaving in de praktijk is echter niet alleen toe te schrijven aan een gemankeerde beleidstheorie maar ook aan een aantal problemen in de handhavingspraktijk.... De belangrijkste daarvan zijn administratieve werklast, gebrekkige toegang tot dossiers, sluisfunctie, deskundigheid tuchtcolleges, lengte procedures en toepassing van sanctiemodaliteiten. [Tenslotte:] de kosten die aan een tuchtrechtelijke afdoening verbonden blijken geenszins de crux van de problemen in de uitvoeringspraktijk te vormen.

[29] Evaluatie van de strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers. (via: www.wodc.nl; 2009)

[H]et Openbaar Ministerie [vordert] vaker voorlopige hechtenis [volgt vaker] een AU-procedure in zaken met kwalificerende slachtoffers dan in zaken met gewone slachtoffers; [er] wordt vaker gedagvaard en minder vaak een transactie opgelegd, en indien er gedagvaard [volgt er een hogere eis] en [wordt] vaker een vrijheidsstraf opgelegd. De verhoging van de straf blijft achter bij wat de richtlijn voorschrijft [die is] eerder 50% dan 100%.

[30] Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid. (via: www.wodc.nl; 2009)

[D]e aanpak die wordt beoogd in het drugsbeleid, namelijk een combinatie van maatregelen gericht op demand, harm en supply reduction, globaal in de praktijk is toegepast. Wel zijn in deze evaluatie implementatie- en capaciteitsproblemen en lacunes gesignaleerd. Geconcludeerd kan worden dat het beleid niet heeft kunnen tegengaan dat het drugsgebruik vanaf eind jaren tachtig tot midden jaren negentig is toegenomen, ook onder jeugdigen. Desondanks is het drugsgebruik in de algemene bevolking vergeleken met andere Europese landen en de VS gemiddeld tot laag te noemen, met uitzondering van ecstasy, en is een stabilisatie waarneembaar. Ten aanzien van beheersing van de individuele (gezondheids)risico's lijkt het beleid redelijk geslaagd. Wel komt risicogebruik vaker voor onder groepen kwetsbare jongeren. Ook is er een toename van de hulpvraag voor cannabisproblemen in de verslavingszorg, maar onbekend is of dit duidt op een

toename van het probleemgebruik. Ten aanzien van de criminaliteit die gepleegd wordt door langdurig problematische harddrugsgebruikers kan worden geconstateerd dat er een daling waarneembaar is in de vermogensdelicten, die (deels) voortkomt uit afname van de criminaliteit van opiaatverslaafden. Er is echter een toename van het aantal door drugsgebruikers gepleegde geweldsdelicten. Criminaliteit gerelateerd aan productie en handel en de drugsgerelateerde overlast vroegen in de afgelopen periode meer aandacht dan op basis van de Drugsnota 1995 verwacht zou worden. Er zijn succesvolle geïntensiverde handavingsinspanningen geweest richting cocaïne, ecstasy en cannabis. Hoewel recente gegevens indiceren dat ontwikkelingen in de beoogde richting gaan, zijn bepaalde verschuivingen in drugsproductie en -aanvoer waargenomen en lijkt onverminderd sprake van betrokkenheid van nationaal en vooral ook internationaal opererende criminele samenwerkingsverbanden in de drugshandel. In sommige grensgemeenten zorgen coffeeshoptoeristen voor serieuze overlastproblemen. Gesteld kan worden dat het Nederlandse drugsbeleid ook in de huidige samenleving tot een redelijk doelbereik komt, al moet steeds opnieuw worden ingespeeld op problemen.

[31] Evaluatie Wet Bibob; eenmeting. (via: www.wodc.nl; 2007)

De uitvoering van de Wet BIBOB is aanmerkelijk trager op gang gekomen dan de wetgever op voorhand verwachtte. Bestuursorganen met ervaring met de wet BIBOB zie in het algemeen een toegevoegde waarde in de wet en ervaren een zeker preventief effect van de wet... [als] aanvulling op de bestuurlijke bestrijding van de criminaliteit.

[PM In 2014 zullen nieuwe resultaten hieromtrent voorhanden komen]

[32] Evenwichtige Opsporing? Een onderzoek naar Zicht op Zaken (via: www.ivenj.nl; 2009)

[I]n het opsporingsproces [blijkt] sprake is van ketenregie en over het algemeen is er ook sprake van doelconvergentie. Er is echter grotendeels geen sprake van een gedeelde probleemanalyse en slechts in beperkte mate van informatiecoördinatie tussen korps en parket... [D]e samenwerking tussen de ketenpartners politie en OM [voldoet] aan slechts twee van de vier criteria voor ketensamenwerking. Niet alle randvoorwaarden voor de inrichting en sturing van het ketenproces in de opsporing zijn dus aanwezig. Daardoor kan er onvoldoende kwaliteit aan de sturing worden gegeven, het sturingsinstrument Zicht op Zaken kan daarmee onvoldoende worden ingezet. Om de ketensamenwerking te optimaliseren is volgens de Inspectie daarom extra aandacht voor de criteria 'gedeelde probleemanalyse' en 'informatiecoördinatie' noodzakelijk.

[33] Halt vernieuwd - procesevaluatie van de vernieuwde Halt-afdoening. (via: www.wodc.nl; 2013)

[D]e Halt-afdoening [blijkt] deels wel en deels niet conform de handleiding wordt uitgevoerd. De doelgroep wordt goed bereikt, maar de inzet van (ver)nieuw(d)e onderdelen (met name excuus), de snelheid in de keten en de intercollegiale toetsing zijn nog duidelijk voor verbetering vatbaar.

[34] Heterdaadkracht in twee Haagse pilotgebieden. (via: www.politieenwetenschap.nl; 2013)

De [geïdentificeerde] succes- en faalfactoren laten zien dat het realiseren van een (succesvolle) heterdaadaanpak nog niet zo simpel is. Het is dan ook de vraag of het concept 'heterdaadkracht' praktische bruikbaarheid heeft voor de politie en waar die bruikbaarheid dan in gelegen is.... Heterdaadkracht is geen doel op zich [- d]e belangen van betrokkenen – zeker bij de samenwerkingspartners van de politie – liggen niet primair bij het aanhouden van de daders, maar bij het vergroten van de

veiligheid in het gebied.... De meerwaarde van het concept 'heterdaadkracht' ligt... vooral besloten in aandacht voor de rol die burgers kunnen hebben bij het op heterdaad aanhouden van daders.

[35] Goed beslagen - een onderzoek naar administratieve lasten in beslagprocedures van de politie (via: www.wodc.nl; 2013)

De hulpofficieren van justitie... hebben een regisserende rol in het beslagproces. Deze rol wordt echter niet eenduidig uitgevoerd. Daardoor ontstaat er geen goede sturing op het gedrag van politiefunctionarissen en wordt foutief of nodeloos omslachtig gedrag niet gecorrigeerd. De hoofdoorzaak van de problemen is niet dat er teveel regels zouden zijn, maar dat deze regels in de praktijk niet goed worden toegepast.... Het beslagproces wordt niet gebruiksvriendelijk ondersteund door ICT-systemen... De werkwijze voor het beslag van partijen gebruikshoeveelheden verdovende middelen is niet geactualiseerd en leidt daardoor tot nodeloze administratieve last.

[36] Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops. Evaluatie van de implementatie en de uitkomsten in de periode mei-november 2012 - tussenrapportage. (via: www.wodc.nl; 2013)

Na de daadwerkelijke handhaving van de B- en I-criteria in het zuiden van het land per 1 mei 2012 hebben zich in de periode tot eind november 2012 aanzienlijke veranderingen voorgedaan op de gebruikersmarkt van cannabis. De drugstoeristen bleven grotendeels weg, het aantal bezoeken aan coffeeshops daalde fors en gebruikers schaften hun cannabis aanzienlijk vaker aan via illegale verkoopkanalen. In de omvang en frequentie van de door direct-omwonenden van coffeeshops ervaren overlast veranderde weinig, maar in de aard van de overlast in de directe omgeving van coffeeshops trad een verschuiving op. Ervoeren omwonenden vóór 1 mei 2012 met name overlast van de coffeeshops, na een half jaar hadden ze vooral overlast van dealactiviteiten op straat. Deze veranderingen deden zich al snel na de handhaving van de nieuwe criteria voor en ze werden niet waargenomen in de vergelijkingsgebieden in de rest van het land.

[37] Het deskundigenregister in strafzaken - de beoogde werking, mogelijke neveneffecten en risico's. (via: www.wodc.nl; 2010)

In de memorie van toelichting wordt helder omschreven wat met de instelling van het deskundigenregister wordt beoogd: door het opnemen van deskundigen in een register wordt aan het openbaar ministerie en de verdediging de mogelijkheid geboden een keuze te maken voor een deskundige waarvan de kwaliteit vooraf in algemene zin gewaarborgd is.... De invloed van het deskundigenregister op systeemdoelen is [echter] moeilijk meetbaar.

[38] Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend. (via: www.politieenwetenschap.nl; 2010)

Het [is] voor de districten lastige opgave sturing te geven aan de opsporingscapaciteit. Vaak wordt vermeld dat de 'waan van de dag' de werkzaamheden voor het overgrote deel bepaalt.... De vraag hoe met zo min mogelijk fte's een zo hoog mogelijk oplossingspercentage bij de zwaarste delicten is te bewerkstellingen, blijft onbeantwoord.... Er [vindt] op vele momenten afstemming [plaats] tussen de politie en het OM, met name op zaaksniveau. Deze afstemming en aansluiting zijn nog niet optimaal.... [D]oor het hele opsporingsproces heen [kunnen] de nodige efficiëncyslagen worden gemaakt.

[39] Het functioneren van de WUID in de praktijk. Evaluatie van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht. (via: www.wodc.nl; 2009)

De WUID draagt bij aan de strafrechtelijke handhaving doordat het in de genoemde situaties vaker en sneller mogelijk is de juiste identiteit vast te stellen. Dit wordt deels veroorzaakt doordat verdachten vaker een aangewezen identiteitsbewijs bij zich hebben en deels omdat verdachten op straat vaker meewerken aan de identiteitsvaststelling.... De WUID draagt bij aan de handhaving van de openbare orde, omdat personen bij dreigende wanordelijkheden vaker uit de anonimiteit worden gehaald. Het blijkt dat de WUID daadwerkelijk wordt gebruikt voor het in kaart kunnen brengen van (jeugd)groepen die regelmatig overlast veroorzaken, in het bijzonder in de grootstedelijke korpsen. Hierdoor vindt preventie van overlast in de publieke ruimte plaats.

[40] Hits en hints. De mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing. (via: www.wodc.nl; 2012)

[Op dit moment wordt ANPR door de politie vooral gebruikt voor het plukken van laaghangend fruit: het innen van boetes en niet voor het opsporen van criminelen. ANPR als opsporingsinstrument staat nog in de kinderschoenen. Sinds begin 2010, toen passagegegevens niet meer mochten worden verwerkt, heeft de politie op het gebied van opsporing nauwelijks iets ontwikkeld of uitgeprobeerd. ANPR-acties lenen zich beter voor het bereiken en aantonen van concrete resultaten dan opsporing. Als het wetsvoorstel dat de verwerking van passagegegevens voor specifieke doeleinden weer mogelijk maakt wordt aangenomen, zal dit niet automatisch leiden tot betere opsporing.

[41] How to maintain and improve mutual trust amongst EU member states in police and judicial cooperation in criminal matters? Lessons from the functioning of monitoring mechanisms in the Council of Europe. (via: www.wodc.nl; 2009)

[D]e EU [moet] pas dan de instelling van nieuwe monitoringmechanismen overwegen, als duidelijk is dat bestaande mechanismen binnen de Raad van Europa niet toereikend zijn en ook niet voldoende verbeterd zouden kunnen worden. De in diverse kringen gesignaleerde monitoring fatigue vormt een bijkomend politiek argument om terughoudend te zijn bij de introductie van nieuwe monitoringverplichtingen.

[42] Improving mutual trust amongst European Union member states in the areas of police and judicial cooperation in criminal matters. Lessons from the operation of monitoring, evaluation and inventory mechanisms in the First and Third Pillars of the European Union. (via: www.wodc.nl; 2009)

[E]lk systeem dat het stimuleren van 'compliance' met Europese afspraken (in de brede zin van het woord) alsook het stimuleren van 'compliance' met de uitkomsten met monitoring- en evaluatiemechanismen beoogt, zou gekenmerkt moeten zijn door een uit meerdere stappen bestaande benadering. Zonder een definitief aantal stappen te willen suggereren als noodzakelijk, willen we er op wijzen dat de resultaten uit de analyse zoals gepresenteerd in dit rapport lijken aan te geven dat er in elk geval behoefte is aan een inventariserende stap waarin informatie in de verschillende lidstaten verzameld wordt op basis van de grootst mogelijke uniformiteit en objectiviteit.

[43] Informatiegestuurde Politie. (via: www.ivenj.nl; 2008)

[H]et informatiegestuurd werken [is] nog in ontwikkeling is en... het nodige [moet] nog gebeuren. Met name de kern van IGP – het formuleren van informatieopdrachten gebaseerd op de informatiebehoefte, het uitdelen van de informatieopdrachten in de briefing en het consequent binnenhalen van de resultaten in de debriefing – is nog onvoldoende ontwikkeld.... [K]orpsen, ieder op de eigen manier, [hebben] de instrumenten voor IGP hebben ontwikkeld, maar... het daadwerkelijke gebruik daarvan [blijft] nog achter. Bovendien blijkt het gebruik

van deze instrumenten vaak erg afhankelijk van de inzet, de betrokkenheid en de kennis van individuele medewerkers. [D]e korpsen [moeten] de komende jaren nog forse inspanningen verrichten om IGP te integreren in de werkwijze van de politie en daarmee te voldoen aan de afgesproken doelstelling om eind 2012 informatiegestuurd te werken.

[44] Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan. Kennis over effectiviteit. (via: www.wodc.nl; 2012)

Er zijn vijf interventies die mogelijk effectief zijn bij het bevorderen van veilig uitgaan, zoals gericht inzet politie en straatverlichting. Zeven maatregelen zijn veelbelovend, van 35 is onbekend of ze effectief zijn.

[45] Los van drank. Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol. (via: www.wodc.nl; 2011)

[Niet alleen de pilotregio's maar ook blijkt] dat trainers een verschillende invulling geven aan het leerproject.... Niet alle regio's maken gebruik van alle modules die in de Checklist worden aanbevolen. Daarnaast maken veel regio's gebruik van zelfontwikkelde modules. Dit geeft de Checklist het karakter van een 'grootste gemene deler' en leidt tot de conclusie dat er meer uniformiteit in de interventie gebracht moet worden als men wil spreken van 'de' Haltafdoening Alcohol. Een suggestie is om dit via een landelijk draaiboek te doen. In dit draaiboek wordt de Haltafdoening Alcohol in detail uitgewerkt, met als eindresultaat een werkinstructie voor alle partijen met voorbeelddocumenten (te gebruiken brieven en modules).

[46] Nulmeting bestuurlijke aanpak – landelijk beeld (via: www.riec.nl, 2010)

Bij 39% van de gemeenten zijn verschijningsvormen bekend of zijn er indicaties van georganiseerde criminaliteit.... Voor alle regio's geldt dat de politie hiervoor de belangrijkste signaleringspartner is. In tweederde van de gemeenten waar verschijningsvormen bekend zijn, wordt ook bijzonder beleid gevoerd.... De helft van de gemeenten beoordeelt het eigen kennis- en expertiseniveau ten aanzien van de bestuurlijke aanpak (ruim) voldoende, echter één op de drie gemeenten heeft hier geen mening over of heeft geen antwoord gegeven. Een op de vijf gemeenten geeft van zichzelf aan dat er onvoldoende kennis aanwezig is.... Van de verschillende instrumenten in het kader van de bestuurlijke aanpak is Bibob het instrument waar de meeste gemeenten beleid op hebben vastgesteld (55%), gevolgd door handhavingsbeleid (48%). APV (22%), bestemmingsplannen (10%) en sluiting/onteigening (5%) scoren beduidend lager.... Circa de helft van alle onderzochte gemeenten maakt deel uit van samenwerkingsverbanden gericht op de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.... De belangrijkste samenwerkingspartners zijn: de politie (94%), het OM (86%), de Belastingdienst (79%) en andere gemeenten (73%). Het thema waarop het meest wordt samengewerkt, is hennep.

[47] Op doel? Evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. (via: www.wodc.nl; 2012)

De Wet MBVEO is ten tijde van de evaluatie nog geen twee jaar van kracht. Veel burgemeesters en officieren van justitie hebben nog geen ervaring met de wet, anderen beperkt.... In algemene zin zijn er voor het Openbaar Ministerie geen evidente knelpunten bij de toepassing van de wet.... [D]e Wet MBVEO [blijkt] vooral bij wijkoverlast en evenementen (zoals jaarwisselingen) nuttig. Knelpunten doen zich voor bij de toepassing van de wet voor de aanpak van voetbalvandalisme. Naast... juridische knelpunten doen zich... praktische knelpunten voor in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.... De kern van de bevindingen en daarmee van de oplossingsrichtingen is dat de toepassing van het beschikbare instrumentarium

verbeterd kan worden, maar dat op onderdelen ook een aanpassing van de wet een oplossing kan bieden.

[48] Opsporing belicht. (via: www.politieenwetenschap.nl; 2012)
[handboek dat overzicht geeft van beschikbare kennis]

[49] Over last en beleving - resultaten uit het innovatieproject (www.hetccv.nl; 2014)

Overlast is een inherent subjectief begrip: wat de één ervaart als overlast hoeft de ander niet zo te ervaren. ... [Nodig is] een systematische aanpak van overlast ... maar neemt veel tijd in beslag. [Daarbij is] communicatie effectief in het beïnvloeden van overlastbeleving ... in combinatie met andere strategieën die ingrijpen op de situatie. Het CCV heeft de werking hiervan getoetst in een aantal pilots. Hierin zijn verschillende communicatiestrategieën onderzocht op effectiviteit, ... gebleken [is] dat communicatie de beleving van overlast positief kan beïnvloeden [en onbedoelde negatieve effecten kan vermijden], mits overheden rekening houden met een aantal voorwaarden[, zoals helderheid over wat de communicatie beoogt te bereiken, aansluiting op het probleembesef en de leefstijl van de doelgroep en de wijze van formulering van de boodschap].

[50] Plan- en procesevaluatie van project Overlastdonatie. (winkeldiefstal; via: www.wodc.nl; 2009)

[Er zijn] knelpunten die een succesvolle overlastdonatie in de weg staan. Met name de organisatorische... lijken voldoende kansen te bieden om verbeteringen aan te brengen.... Fundamentele(re) problemen doen zich voor in de wijze waarop en de mate waarin het project geacht wordt een bijdragen te leveren aan de vermindering van externe diefstal... [in het bijzonder als slechts] een gering aantal winkels deelneemt.

[51] Politie en de Veilige Publieke Taak. (via: www.ivenj.nl; 2011)

Repressieve component: Hoewel de politieorganisatie zich op veel fronten inspant om de ELA [Eenduidige Landelijke Afspraken] adequaat uit te voeren komt de Inspectie OOV tot het oordeel dat de taakuitvoering van de politie bij geweld en agressie tegen werknemers met een publieke taak nog niet aan de daaraan gestelde eisen voldoet. Er is nog geen integrale naleving van de afspraken. Het ELA-gedachtegoed is nog niet geïnternaliseerd, en is nog geen automatisme bij de operationele politiemensen en degenen die hen moeten aansturen.

Preventieve component: Met betrekking tot de preventieve component van het onderzoek stelt de Inspectie OOV vast dat de politie samenwerkt met werkgevers met een publieke taak bij het voorkomen van geweld tegen werknemers met een publieke taak.

[52] Procesevaluatie Integrale Veiligheidsmonitor –eindrapport (Berenschot, oktober 2010)

Onze analyse is dat de lokale partners afwachtend zijn met betrekking tot deelname aan een volgende editie van de IVM en dat er zeer zeker geïnvesteerd moet worden om hun vertrouwen te herstellen. Aan de andere kant heeft het verloop van de IVM 2009 echter geen onherstelbare schade toegebracht aan het vertrouwen in het instrument. Sommige partijen (waaronder ook gemeenten) zien de uitloop als minimaal gezien de omvang van het project. Men is dan ook nog steeds overtuigd van de meerwaarde van de IVM en benadrukt ook dat er geen ander instrument voorhanden is. Ook de landelijke partijen staan positief tegenover een voortzetting van de IVM. ... Men kan trots zijn op het feit dat de verschillende monitors van rijk, politie en gemeenten geïntegreerd zijn tot één instrument, een voor Nederland

unieke situatie. Hoe langer het instrument gebruikt wordt, des te groter de meerwaarde zal zijn. [Het wordt dus duidelijk uit dit rapport dat alle lokale partijen duidelijk de meerwaarde van het instrument zien.]

[53] Quick scan doeltreffendheid van het CCV – Eindrapport (Berenschot, 2013)
Op basis van het onderzoek kan worden vastgesteld dat het CCV heeft bijgedragen aan maatschappelijke veiligheid door het ondersteunen van andere organisaties. Vooral publieke afnemers van het CCV hebben immers aangegeven 'gesterkt' te zijn door het CCV bij het uitvoeren van hun veiligheidstaak. Het is aannemelijk dat dit heeft bijgedragen aan (ten minste één van) de hoofdfacetten van veiligheid: veiligheidsgevoel, preventie, repressie en daarmee aan het algemene doel meer maatschappelijke veiligheid. Deze correlatie is echter op basis van deze quick scan niet empirisch te bewijzen. De wijze waarop het CCV hoofdzakelijk bijdraagt aan meer maatschappelijke veiligheid sluit aan bij prioriteiten [van] het versterken van de slagkracht van het lokaal bestuur en professionals.

[54] Raamwerk voor de vaststelling van de landelijke prioriteiten van de politie. (via: www.wodc.nl; 2013)
Bij de vaststelling van de Ip zou de minister zich kunnen laten adviseren door de regioburgemeesters en het College van PG en politie. Voor de uitwerking in ambities en de differentiatie naar regio's evenwel, zou, om het bottom-up proces te stimuleren, 'coproductie' de leidraad kunnen zijn. Collectieve besluitvorming kent drie belangrijke processen: overtuiging, uitruil en formele dwang. Idealiter vindt alle besluitvorming plaats op basis van overtuiging maar dit is niet altijd realistisch: tegengestelde belangen maken het doen van concessies over en weer en toepassing van formele dwang soms onvermijdelijk. Formele dwang zou echter beperkt moeten worden als partijen niet alleen in de besluitvorming maar ook in de praktische vormgeving van elkaar afhankelijk zijn. In zo'n situatie is de motivatie van de partijen om de genomen besluiten op een correcte wijze uit te voeren essentieel. Een voorwaarde daarvoor is dat besluiten zo weinig mogelijk formeel worden afgedwongen en gestoeld zijn op een breed gedragen argumentatie. Een gebrek aan motivatie zal ten koste gaan van de inzet van de partijen en uiteindelijk van de realisatie van de vastgestelde doelen.

[55] Rechercheprocessen.(via: www.wodc.nl; 2011)
Sturen op en met informatie is een bondige samenvatting van het concept intelligence-gestuurde opsporing.... Hoewel de sturing in de praktijk niet altijd voldoende van de grond komt staat de wens tot een duidelijke weging en sturing van het opsporingsproces niet ter discussie. Het [blijkt evenwel] minder gemakkelijk om 'juiste keuzes' te maken over het al of niet starten van een opsporingsonderzoek en over de wijze waarop het onderzoek zou moeten worden vormgegeven dan in het concept intelligence-gestuurde opsporing wordt veronderstelt.... Wanneer de onderzoeken die in de weegprocedure zijn geselecteerd worden gevolgd, blijkt dat... iets meer dan de helft van [de onderzoeken] is gestopt zonder dat hierop een vervolging of berechting is gevolgd....

[56] Rechtsbijstand bij politieverhoor. Evaluatie van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor in Amsterdam-Amstelland, Groningen, Haaglanden, Limburg-Zuid, Midden- en West-Brabant en Utrecht. (via: www.wodc.nl; 2013)
[D]e Aanwijzing [zorgt] ervoor dat consultatie- en verhoorbijstand praktisch worden geregeld. Ook de differentiatie, naar ernst van het misdrijf, complexiteit van de zaak en leeftijd van de verdachte, vindt plaats waardoor het doel van kostenbeheersing eveneens bereikt lijkt te worden. De opsporing ondervindt problemen maar dat geldt niet voor alle zaken en er zijn andere factoren dan de Aanwijzing die het verloop van het opsporingsonderzoek beïnvloeden. Of dit alles uiteindelijk de

rechtspositie van verdachten verbetert en zodoende meer waarborgen biedt voor een eerlijk proces is een meer normatieve vraag. In het geval van complexe zaken betreffende ernstige vergrijpen waar grootschalig opsporingsonderzoek aan ten grondslag ligt, kan worden beargumenteerd dat het belangrijk is dat de verdachte zo snel mogelijk, voorafgaand aan het eerste verhoor, rechtsbijstand wordt verleend. Echter, in het geval van een minderjarige die verdacht wordt van een licht vergrijp kan worden bediscussieerd of het daadwerkelijk beter is voor de jeugdige verdachte wanneer hij langer op het politiebureau moet verblijven, terwijl de zaak over het algemeen toch wel duidelijk is.

[57] Resultaten van veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek. (via: www.wodc.nl; 2011)

Zowel ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering van interventies als ten aanzien van maatschappelijke opbrengsten maakt het onderzoek melding van positieve resultaten. Er bestaat een brede consensus onder de betrokken professionals dat samenwerking in het veiligheidshuis bijdraagt aan de kwaliteit van de gepleegde interventies doordat sprake is van meer afstemming en samenhang in de uitvoering. Daarnaast zijn er (minder sterke) aanwijzingen dat de samenwerking ertoe leidt dat maatschappelijke problemen eerder of beter worden gesignaleerd en sneller worden opgepakt door de beschikbare infrastructuur van het veiligheidshuis. Het realiseren van productie (input, throughput en output) lijkt vooral in de startfase lastig te zijn, maar er zijn aanwijzingen dat dit na verloop van tijd in de meeste gevallen wel op gang komt. Het onderzoek naar verkorting van de doorlooptijden is schaars en laat bovendien tegenstrijdige resultaten zien. Op het vlak van maatschappelijke opbrengsten geeft het onderzoek aan dat veiligheidshuizen bijdragen aan verbeteringen op leefgebieden van cliënten (vooral vastgesteld bij veelplegers) en dat -dientengevolge ook- sprake is van daling van recidive in deze groep. Over andersoortige criminaliteitsverminderende effecten van veiligheidshuizen is heel weinig bekend.... De coverage van het onderzoek is nog beperkt. De meeste studies waarin maatschappelijke opbrengsten centraal staan hebben betrekking op de veelplegeraanpak (al dan niet in na/zorgtrajecten), waarbij de focus meer lag op de recidiveverminderende effecten van de aanpak dan op de 'zorgeffecten'. Effecten van veiligheidshuizen ten aanzien van andere doelgroepen of thema's zijn niet of nauwelijks in beeld. Er zijn enkele onderzoeken gedaan naar de kosteneffectiviteit van veiligheidshuizen, maar over mogelijke efficiency-effecten in de uitvoering is niets bekend. Met betrekking tot de uitvoering is veel onderzoek gedaan naar de afstemming en samenhang in de uitgevoerde interventies en naar de gerealiseerde productievolumes. Onderzoek naar doorlooptijden en naar de vroegtijdige signaleringsfunctie is veel schaarser.

[58] Samen opgespoord? Eindrapport "Pilot samenwerking particuliere onderzoeksbureaus met politie en OM". (via: www.wodc.nl; 2013)

De resultaten van de pilot wijzen in de richting van een bescheiden kwantitatieve bijdrage door de POB's (in termen van aantal zaken) - [dat komt mede doordat] de pilot beperkt is opgezet. [Wel hebben de] onderzoeken van de POB's toegevoegde [kwalitatieve] waarde voor de politie bij de opsporing en vervolging.

[59] Samenspannen tegen XTC. Eindevaluatie van de XTC-nota. (via: www.wodc.nl; 2007)

Er is veel opgebouwd en bestaande structuren zijn versterkt, maar (niet voorzien) ook opnieuw geordend in de periode na het verschijnen van de nota Samenspannen tegen XTC. De met gelden van de nota te realiseren uitbreiding van capaciteit (input) werd al vroeg gerealiseerd en lijkt te hebben standgehouden.... Volgens bepaalde indicatoren zijn de ontwikkelingen gegaan zoals in de XTC-nota beoogd. Afgaande op de cijfers over inbeslagnemingen en ontmantelingen lijkt er sprake te

zijn van minder productie en minder handel van XTC in Nederland sinds het in werking treden van de nota, al is het niet zeker dat het hier een daadwerkelijke trend betreft. Anderzijds zijn de prijzen en zuiverheid van XTC niet veranderd. De populariteit van XTC is in delen van de westerse wereld over zijn hoogtepunt heen. Anderzijds zijn er ook omvangrijke opkomende markten, zodat de vraag onverminderd groot blijft, dus ook de mogelijkheid om criminele winsten te genereren met de productie van XTC.

[60] Stand van zaken verbetermaatregelen afhandeling in beslag genomen drugs. (via: www.ivenj.nl; 2011)

Ook na meerdere verzoeken... en ondanks concrete toezeggingen... zijn de verbetermaatregelen uit 2007 eind 2010 feitelijk nog steeds niet geïmplementeerd.... Bij het verbeteren van het drugsbeslag is jarenlang sprake geweest van gebrek aan resultaatsturing inclusief voortgangscontrole.... De implementatie van het DNR-protocol is ernstig onderschat. De implementatie van een nieuwe, uniforme werkwijze, waarbij de zorgvuldigheid voorop staat, vraagt meer dan het plaatsen van het protocol op het intranet en het bespreken van dit protocol in het overleg van teamchefs.

[61] Tegenspraak in de opsporing. (via: www.politiewetenschap.nl; 2012)

Op basis van dit onderzoek moet worden geconstateerd dat tegenspraak als maatregel tegen tunnelvisie op serieuze wijze is opgepakt en dat in ieder geval op deze manier wordt geprobeerd tunnelvisie te voorkomen of te doorbreken.... Afhankelijk van de wijze waarop tegenspraak is opgezet en wordt uitgevoerd, kan zij bijdragen aan het voorkomen of doorbreken van tunnelvisie. In de huidige tegenspraakpraktijk zitten echter elementen die maken dat de bijdrage van tegenspraak beperkt blijft. Deels hangen die samen met een gebrekkige institutionalisering van de tegenspraak in de politieorganisatie en met elementen van politiecultuur....Dit onderzoek levert... aanwijzingen op die wijzen op een blijvend belang van tegenspraak en waaruit kan worden afgeleid dat tegenspraak eerder moet worden versterkt dan opgeheven.

[62] Tolken in het publieke domein. (via: www.wodc.nl; 2008)

Dan [is er] uiteraard de belangrijke vraag of met het vrijlaten van de tarieven een effect is te verwachten op de kwaliteit en beschikbaarheid van tolkdiensten. De effecten op de kwaliteit werken (1) via de hoogte van de tarieven en (2) via de mogelijkheid om tarieven te differentiëren naar kwaliteit. Zijn de nieuwe tarieven hoger, dan zijn ook de hoger gekwalificeerde tolken die nu vrijwel uitsluitend voor private opdrachtgevers werken, bereid om voor publieke afnemers te werken. Zijn de tarieven lager, dan gaan de tolken die hogere kosten hebben (omdat ze bijvoorbeeld veel investeren in kwaliteit) en die betere outside options hebben het publieke segment verlaten. De minimumkwaliteit is via het KTV uiteraard gewaarborgd, maar de gemiddelde kwaliteit gaat omlaag en er kunnen problemen ontstaan met beschikbaarheid. Dit zal weer tot een stijging van de prijs leiden waardoor beschikbaarheid weer gewaarborgd wordt. Bij het vrijgeven van tarieven ontstaat tevens de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie naar kwaliteit. Dit zal echter alleen gebeuren indien het voor tolken mogelijk is om hun hogere kwaliteit geloofwaardig te signaleren richting afnemers.

[63] Tunnelvisie op tunnelvisie? (via: www.politiewetenschap.nl; 2012)

De bevindingen zijn dat in [een] serious game het gevaar van tunnelvisie [door] teams van leidinggevendenden] breed onderkend werd. De kans dat tunnelvisie in de praktijk optreedt, lijkt daarmee op basis van onze bevindingen klein. De keerzijde is echter wel dat de... teams 'onderzoeksenergie' verspilden... door slechts in zeer beperkte mate focus aan te brengen in het opsporingsonderzoek. Ook voor andere

procesvalkuilen lijkt de opsporingspraktijk nog vatbaar. Zo zochten [de] teams... overwegend naar bekrachtigend bewijs, werd er veel onbewust gebruikgemaakt van ingesleten procesmatige en inhoudelijke vuistregels en leek een zekere vorm van 'informatiezucht' zichtbaar.

[64] Tussen aangifte en zaak. (via: www.politiewetenschap.nl; 2007)

[Oriëntatie van de organisatie in de toekomst :maak onderscheid naar doelgroepen in verband met uiteenlopende verachtingen en wensen, investeer in digitale dienstverlening, beschouw burgers als co-producent.]

[65] Van vonnis tot DNA-profiel. Procesevaluatie van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden. (via: www.wodc.nl; 2008)

[D]uidelijk [is] geworden dat uitvoering van de wet een omvangrijke en complexe operatie is. [En] door het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk [zijn] factoren in beeld gebracht die van invloed zijn op de mate waarin of omstandigheden waaronder [de] doelen [van de wet] al dan niet bereikt kunnen worden.

[66] Vier politiestrategieën tegen veel voorkomende criminaliteit. Effectiviteit en werkzame mechanismen. (via: www.wodc.nl; 2013)

Het effect van een in potentie effectieve politiestrategie wordt in de eerste plaats bepaald door de wijze waarop deze is geïmplementeerd. Hoewel het belang van universele factoren als tijd, middelen en motivatie voor alle onderzochte politiestrategieën geldt, speelt de motivatie van de korpsleiding en de uitvoerende politiefunctionarissen vermoedelijk een grotere rol bij de toepassing van Community Policing en Problem Oriented Policing. [Er zijn] aanwijzingen dat de verschillende politiestrategieën effect boeken op specifieke soorten problematiek. Zowel Community Policing als Hotspot Policing lijken zonder toepassing van een probleemoplossende werkwijze vooral geschikt voor de aanpak van drugsdelicten en kleine criminaliteit. Problem Oriented Policing is effectief in de aanpak van veel verschillende vormen van criminaliteit, waaronder zwaardere misdrijven. Voorwaarde hierbij is focus op een specifiek probleem. Verder lijkt de combinatie van meerdere politiestrategieën effectiever dan toepassing van een enkele politiestrategie.[]

[67] Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies. (via: www.wodc.nl; 2013)

Inhoudelijk heeft deze meta-analyse twee belangrijke uitkomsten opgeleverd. Interventies gericht op volwassenen zijn in Nederland over het algemeen, dus los van de andere verbanden die werden gevonden, succesvoller gebleken dan programma's bedoeld voor andere leeftijdsgroepen.... Het tweede is dat projecten gestoeld op het principe van 'resocialisatie' in de loop der jaren betere resultaten te zien hebben gegeven dan sancties gericht op 'afschrikking'. Dat blijkt uit onze review. Interventies die behandeling hoog en/of begeleiding hoog in het vaandel hebben staan, vertonen, rekening houdend met verschillen op andere variabelen, vaker positieve effecten dan interventies waarbij repressie het uitgangspunt vormt. Op zich kenden we deze onderzoeksuitkomst al. De internationale what works-overzichten toonden eerder aan dat als de programma's toegesneden worden op de criminogene behoeften van de betrokken daders, er wel degelijk strafrechtelijke interventies zijn die leiden tot reductie van recidive Nu blijkt dus uit onze review dat pogingen tot resocialisatie ook in de lage landen effectief kunnen zijn. Programma's gericht op de begeleiding of behandeling van justitiabelen zijn, zo wijzen de resultaten uit, in de afgelopen 45 jaar succesvoller gebleken in het terugdringen van de recidive dan interventies die uitgaan van repressie.

[68] Weten wat er speelt – de informatiepositie van burgemeesters met betrekking tot sociale veiligheid (via: www.wodc.nl; 2013)

In algemene zin kan gezegd worden dat burgemeesters tevreden zijn over hun informatiepositie. Zij beoordelen deze gemiddeld met een 3,75 op een schaal van 1 tot 5. Wat uitgedrukt wordt met deze cijfers is de mate waarin burgemeesters het gevoel hebben 'in control' te zijn...Het onderzoek maakt onderscheid in operationele en analytische informatie. Bij operationele informatie gaat het om informatie over concrete zaken en incidenten die zich hebben voorgedaan. Onder analytische informatie verstaan we analyses, trends, monitors, et cetera van ontwikkelingen of gebeurtenissen die zich in het verleden voordeden. Omdat burgemeesters wel operationele informatie krijgen van de belangrijkste partner die beschikt over de meeste informatie, zijnde de politie, en ze deze over het algemeen als goed beschouwen, zijn burgemeesters naar eigen zeggen in staat hun taak naar behoren uit te voeren. Dit zorgt voor tevredenheid. Over de informatievoorziening door andere partners (analytische informatie) zijn zij minder te spreken, maar die organisaties beschikken ook minder (vaak) over relevante gegevens. Over het geheel genomen is er daardoor volgens burgemeesters geen groot probleem met betrekking tot de informatiepositie.

[69] Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast - toepassing in de praktijk 2011' (via: www.ivenj.nl; 2011)

Vanwege het korte tijdsbestek tussen de inwerkingtreding van de wet en deze rapportage is de inhoud van het rapport vooral een verzameling van opvattingen en eerste praktijkervaringen. Veel gemeenten moeten nog de nodige ervaring opdoen met de wet. De tweede rapportage zal naar verwachting een diepgaander beeld opleveren, omdat die zich uitstrekt over de toepassing van de wet in alle gemeenten. Belangrijkste bevindingen samengevat: De Inspectie OOV heeft het onderzoek onder de geselecteerde gemeenten en arrondissementen verricht in de periode van 1 september 2010 tot 1 april 2011. Dit heeft een eerste algemeen beeld opgeleverd over de toepassing van de wet mbveo. Op basis hiervan stelt de Inspectie OOV de volgende punten vast: • Gemeenten en arrondissementen zien de instrumenten uit de wet in eerste instantie als een aanvulling op het totaalpakket aan maatregelen om overlast te kunnen aanpakken. Zij bekijken of zij gebruik willen maken van de instrumenten uit de wet en onderzoeken vervolgens op welke wijze zij dit kunnen doen. • Gemeenten en arrondissementen die de wet daadwerkelijk hebben ingezet, stuiten op een aantal knelpunten¹. Deze zijn soms praktisch, soms fundamenteeler van aard. Vanwege deze knelpunten ziet men soms af van inzet van de wet mbveo en wordt teruggerepen naar bestaande instrumenten, zoals de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) en het noodrecht. • De wet mbveo is bij de onderzochte gemeenten en arrondissementen in totaal 58 keer ingezet, waarvan 44 burgemeestersbevelen en 14 gedragsaanwijzingen. Tien gemeenten en vier arrondissementen hebben de wet toegepast tegen wijkoverlast, voetbalvandalisme en overlast rond evenementen. • Vier keer is een zaak voor de rechter gekomen. In drie van de vier gevallen heeft de rechter de maatregel geschorst. Daarbij is steeds de belangrijkste motivering dat het dossier onvoldoende concreet en compleet is om een maatregel te kunnen opleggen.

[70] Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast - toepassing in de praktijk 2012' (via: www.ivenj.nl; 2012)

De wet ... is een aanvulling op de al bestaande instrumenten waarover burgemeesters en officieren van justitie beschikken om overlast te bestrijden, in het bijzonder gericht op structureel ernstige (wijk)overlast, voetbalgerelateerde overlast en overlast door kinderen onder de twaalf jaar ('12-minners') Gemeenten en arrondissementen hebben de instrumenten van de wet ... inmiddels een plaats gegeven in hun aanpak van overlast. Het is onderdeel geworden van de

'gereedschapskist'. Zij geven aan dat per casus, indien nodig en passend, inzet van de wet zal worden overwogen.... In totaal is de wet 293 keer ingezet... vooral bij wijkoverlast.... [D]e 12-minnersmaatregel, is niet ingezet [want] erg ingrijpend... en... andere middelen zijn... effectiever.... De gemeenten en arrondissementen die de wet... hebben toegepast, stuiten in de praktijk op... knelpunten zoals... het voldoen aan de voorwaarden om de wet in te kunnen zetten (dossieropbouw), de inspanningen en administratieve lasten die erbij komen kijken en de effectiviteit van de maatregelen.... De... ontwikkeling in de jurisprudentie kan een deel van de ervaren knelpunten... wegnemen.

[71] Winkelboa's nader beschouwd. Evaluatie van een pilot rond inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren bij winkeldiefstal. (via: www.wodc.nl; 2013) De doelstellingen niet zijn gehaald. Winkeliers zijn niet meer tevreden... en er is geen toename van de aangiftebereidheid geconstateerd. De gemeentelijke winkelboa's hebben maar zeer beperkt de afhandeling van winkeldiefstallen kunnen overnemen van de politie: het merendeel van de gemelde zaken viel buiten de krijtlijnen van eenvoudige winkeldiefstal. Daarnaast moest de politie bij zaken die wel door de winkelboa zijn afgehandeld bij dusdanig veel handelingen assisteren... dat er geen sprake is geweest van een taakverlichting, maar eerder van een taakverzwaring.

Bijlage 3 Oordeel van de externe deskundige over de beleidsdoorlichting



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
t.a.v. drs. A. C. Berghuis
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

**Afdeling Criminaliteit,
Rechtshandhaving en
Sancties (CRS)**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Contactpersoon
mr.dr. ir.B.H.M. Custers
Afdelingshoofd

b.custers@minvenj.nl

Datum 6 juni 2014
Onderwerp WODC-oordeel beleidsdoorlichting Veiligheid en
criminaliteitsbestrijding

Ons kenmerk

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft op verzoek van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) geadviseerd bij het opstellen van de beleidsdoorlichting "Veiligheid en criminaliteitsbestrijding" die in de afgelopen periode is uitgevoerd door medewerkers van DGRR. De beleidsdoorlichting is gericht op artikel 33 van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit artikel is gericht op de ondersteuning van het lokale openbaar bestuur bij hun rol in het vergroten van de lokale sociale veiligheid en op de opsporing en vervolging van criminaliteit.

Het WODC werd betrokken in het opstellen van het plan van aanpak voor de beleidsdoorlichting en ontving verschillende versies van het concepteindrapport. Vanuit het WODC zijn alle stukken mondeling en schriftelijk voorzien van vragen, opmerkingen en suggesties. Het commentaar van het WODC concentreerde zich op de vraagstelling en de aanpak van de beleidsdoorlichting, op de selectie en duiding van de beschikbare bronnen en op de structuur en verslaglegging van het rapport. De financiële paragrafen zijn van commentaar voorzien door verschillende financiële directies en afdelingen van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

In onze ogen geeft de beleidsdoorlichting op verantwoorde wijze een antwoord op de centrale vragen die zijn gesteld. Dit is gedaan door de beleidslogica te reconstrueren, te beschrijven in hoeverre het voorgenomen beleid daadwerkelijk is uitgevoerd en weer te geven hoe het gevoerde beleid in verschillende bronnen is onderbouwd. Bij deze onderbouwing van het gevoerde beleid is in de bijlage van de beleidsdoorlichting een zeer uitgebreide lijst met verrichte evaluatieonderzoeken toegevoegd, waarin de conclusies van deze onderzoeken kort zijn samengevat. Tevens constateren wij dat op basis van de conclusies van de beleidsdoorlichting ruimte wordt genomen om lering te trekken uit de ervaringen tot op heden.

Hoewel de opzet van de beleidsdoorlichting het niet toelaat om een direct en oorzakelijk verband te leggen tussen het gevoerde beleid enerzijds en de gewenste maatschappelijke effecten anderzijds, stelt de opsteller van de beleidsdoorlichting dat het plausibel is dat het gevoerde beleid (in enige mate) heeft bijgedragen aan de gewenste maatschappelijke effecten. Op basis van de informatie die ons is aangeleverd onderschrijven wij deze conclusie.

Pagina 1 van 2

Met vriendelijke groet,



mr. dr. ir. B.H.M. Custers
Afdelingshoofd CRS