

Vergaderjaar 2008–2009

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 210

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2009

Op 1 april 2009 heeft de vaste commissie voor Justitie van uw Kamer een Algemeen Overleg met mij belegd over winkelovervallen. De commissie heeft te kennen gegeven voorafgaand hieraan een brief over dit onderwerp tegemoet te willen zien. Ook geagendeerd is de reactie op de motie van de Kamerleden Heerts en Teeven over de aanpak van lading- en winkeldiefstal.¹ Bij brief van 16 februari 2009 heeft u mijn reactie op deze motie ontvangen.² Daarnaast ben ik bij brief van 12 januari 2009 ingegaan op winkeldiefstal, mobiele bendes en overvallen.³ In voorgaande jaren heeft uw Kamer ten slotte de delen 1, 2 en 3 van het Actieplan Veilig Ondernemen ontvangen, waarin de aanpak van criminaliteit tegen het bedrijfsleven centraal staat.⁴ In deze brief zal ik mij concentreren op de overvalcriminaliteit, die vanwege haar zorgwekkende toename een intensievere aanpak vergt.

Probleemanalyse

Overvallen vormen voor slachtoffers een ingrijpende en bedreigende gebeurtenis, waarvan de psychische verwerking vaak langere tijd in beslag neemt. Ook al zou men – afgezet tegen veel andere vormen van criminaliteit – van mening zijn dat de omvang van de overvalcriminaliteit relatief gering is, dan nog rechtvaardigen de ernst en de impact ervan dat het terugdringen van het aantal overvallen hoge prioriteit verdient. Ik neem deze opdracht buitengewoon serieus. In deze brief zal ik de lijnen schetsen waarlangs ik een integrale aanpak wil vormgeven. Om te bepalen welke gerichte maatregelen nodig zijn, is het echter eerst van belang de omvang en aard van overvallen nader te analyseren.

Begripsomschrijving

Van het begrip «overval» bestaat geen sluitende en eenduidige definitie, mede omdat de strafwetgeving hierin niet expliciet voorziet. De delicten die met de term «overval» worden aangeduid, zijn met name in art. 312 Sr en art. 317 Sr terug te vinden. In eerstgenoemd artikel is sprake van «dief-

¹ Kamerstukken II 2008/2009, 31 700 VI, nr. 48.

² Kamerstukken II 2008/2009, 29 911, nr. 21.

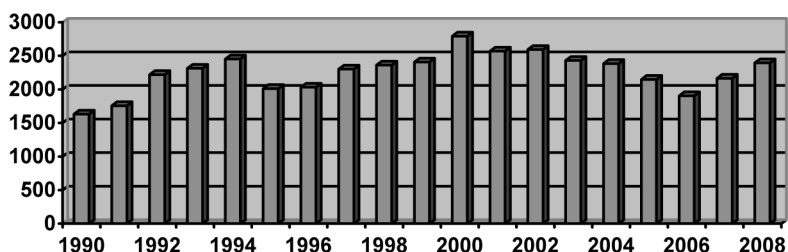
³ Kamerstukken II 2008/2009, 28 684, nr. 192.

⁴ Kamerstukken II: 2003/2004, 28 684, nr. 24; 2004/2005, 28 684, nr. 53; 2007/2008, 28 684, nr. 116.

stal voorafgegaan, vergezeld, of gevolgd van geweld of bedreiging met geweld jegens personen». In art. 317 Sr gaat het om «door geweld of bedreiging met geweld iemand dwingen tot afgifte van een goed». Ter onderscheiding van beroving op straat (straatroof) en diefstal gevolgd door geweld wordt een overval veelal gedefinieerd als: het met geweld of bedreiging met geweld wegnemen of afpersen van enig goed, gepleegd tegen personen in een afgeschermd ruimte of op een gepland danwel georganiseerd waardetransport of de poging daartoe. Deze definitie ligt ook ten grondslag aan het centrale registratiesysteem LORS (Landelijk Overvallen en Ramkraken Systeem).

Omvang

Na jaren van daling neemt het aantal overvallen sinds 2007 weer toe. Vorig jaar zijn in totaal 2395 overvallen gepleegd tegenover 2165 in 2007, een groei van 11%. Deze ontwikkeling herinnert aan het begin van de jaren negentig, toen de procentuele toename van eenzelfde orde van grootte was. In de periode van het Projectteam Overvalcriminaliteit (1993–1999) trad een daling op, maar in de laatste jaren van de vorige eeuw nam het aantal overvallen weer toe. Een nieuwe piek werd begin deze eeuw bereikt. Na het aantreden in 2003 van de Landelijk Overvalcoördinator heeft zich tot 2007 weer een dalende lijn ingezet (zie figuur 1). Over het politiejaaroverzicht overvallen en ramkraken in 2008 heb ik u in antwoord op vragen van het lid Van Haersma Buma reeds nader geïnformeerd.¹



Regionale spreiding

De regionale verschillen in de mate van overvalcriminaliteit zijn groot. Van oudsher is ze sterk geconcentreerd in de Randstad, waarbij zich de laatste tien jaren ook enkele zuidelijke regio's hebben gevoegd. Meer dan 70% van de overvallen vindt thans plaats acht politieregio's. Amsterdam-Amstelland wordt door de meeste overvallen getroffen, gevolgd door Rotterdam-Rijnmond, Midden-West Brabant, Haaglanden, Brabant Zuid-Oost, Utrecht, Limburg-Zuid en Flevoland, waar het afgelopen jaar een sterke stijging is opgetreden. Dit betekent dat de aanpak zich vooral op deze regio's moet concentreren. Echter, ook in de overige regio's blijft een goede monitoring van belang, omdat ontwikkelingen regionaal sterk kunnen fluctueren. In Amsterdam bijvoorbeeld, heeft de overvalcriminaliteit zich gestabiliseerd.

Risicobranches

Vergeleken met de jaren negentig zijn de overvallen bij financiële instellingen fors afgenomen. In absolute aantallen vormen de detailhandel (vooral supermarkten en benzinestations), woningen en horeca (vooral snackbars en restaurants) het belangrijkste doelwit. Ruim 75% van de overvallen is op deze sectoren gericht. Zij dienen speciale aandacht te krijgen bij de preventie van overvalcriminaliteit.

¹ Kamerstukken II 2008/2009, nr. 1866.

Daders

De criminele «carrière» van de doorsnee overvaller begint vaak op jonge leeftijd. Op grond van verschillende analyses en ervaringen bij de politie worden plegers van overvallen veelal in drie categorieën onderverdeeld. Ten eerste zijn er de beginnende daders, die sinds de jaren negentig de grootste en snelst groeiende groep vormen. De leeftijd waarop ze beginnen met het plegen van overvallen ligt veelal tussen de 15 en 19 jaar. Het zijn nog «amateurs»; ze handelen impulsief en bereiden de overval slecht voor. Over de toename in het aantal impulsovervallers ben ik ingegaan bij de beantwoording van de Kamervragen van het lid De Roon.¹ De tweede groep bestaat uit «gevorderden», veelal in de leeftijd tussen 18 en 23 jaar. Zij hebben meer ervaring en maken vaker een inschatting van de risico's. Vergeleken met de beginnende daders is hun werkgebied groter; vaak opereren ze (boven)regionaal. Professionele overvallers vormen de derde groep. Ze zijn veelal ouder dan 21 jaar, plegen hun delicten na zorgvuldige planning en opereren vaak landelijk.

Motieven

Behalve materiële overwegingen behoren ook de invloed van criminele vrienden en de «status» die het plegen van een overval in criminele kring heeft, tot de belangrijkste motieven om een overval te plegen. Bij de aanpak zal helder voor het voetlicht gebracht moeten worden dat overvallen niet lonen en dat – vanwege de ernst van het gepleegde feit – de sancties fors zijn. De zorgwekkende instroom van nieuwe beginnende daders moet daarmee ingedamd worden. In het bijzonder dient de aandacht uit te gaan naar specifieke allochtone groepen; was twee decennia geleden nog 80% van de overvallers autochtoon, thans is bijna 70% van de aangehouden daders van allochtone komaf. In mijn antwoord op voornoemde Kamervragen van De Roon ben ik hierop nader ingegaan.

Huidige aanpak

De toename in het aantal overvallen heeft in 2008 geleid tot een intensievere samenwerking tussen bedrijven, gemeenten, politie en justitie.

Bedrijven

Veiligheid begint, ook bij deze vorm van criminaliteit, bij voorkomen. Aan de basis van de aanpak van overvallen staan de maatregelen die het bedrijfsleven bereid is zelf te treffen voor de preventie van overvalcriminaliteit. De investeringen die daarmee gemoeid zijn, trekken een zware wissel op het bedrijfsleven. Door private en publiek-private samenwerking kunnen de krachten gebundeld worden. Koepel- en brancheorganisaties als VNO-NCW, MKB-Nederland, Platform Detailhandel Nederland en Koninklijke Horeca Nederland hebben zich het afgelopen jaar wederom ingespannen om samen met politie, justitie en de overheid afspraken te maken en uit te voeren om onder meer de overvalcriminaliteit tegen te gaan. De gezamenlijke maatregelen zijn vastgelegd in drie Actieplannen Veilig Ondernemen en in de convenanten Aanpak Winkelcriminaliteit, waarvan het derde in november 2008 is afgesloten. Veel maatregelen worden uitgevoerd onder auspiciën van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing. Ook worden de veiligheidsproblemen op regionaal niveau opgepakt in de Regionale Platforms Criminaliteitsbeheersing, waarin zowel ondernemers als gemeenten en de politie participeren.

¹ Kamerstukken II 2008/2009, nr. 1734.

Gemeenten

Veel gemeenten met een groot aantal overvallen hebben in 2008 het tegengaan van deze vorm van criminaliteit tot prioriteit benoemd. Dit komt onder meer tot uiting in het doen uitvoeren van winkelscans, het uitloven van tipgeld voor het opsporen van daders, het trainen van winkeliers en straatmanagers teneinde overvallen te voorkomen en het verbinden van camerasystemen met politietoezichtruimtes.

Politie

De aanpak door de politie vindt zowel op lokaal, regionaal als boven-regionaal niveau plaats. In veel gevallen gaat het om impulsovervallen (hit and run), die zich met name op lokaal niveau afspelen en op dat niveau worden aangepakt. Voor diverse korpsen was de toename aanleiding voor het opzetten van speciale onderzoeksteams en het inzetten van gericht toezicht in winkelgebieden en op andere overvalgevoelige plaatsen en tijdstippen. Ook burgers werden bij de opsporing betrokken door de inzet van onder meer Burgernet, SMS Alert, lokale en landelijke opsporingsprogramma's en de tiplijn Meld Misdaad Anoniem. Het aantal aangehouden verdachten is toegenomen. Voor overvallen gepleegd in 2008 waren op 1 februari 2009 inmiddels 906 verdachte personen aangehouden tegenover 732 in 2007 en 758 in 2006 op dezelfde peildatum in de voorgaande jaren. In 2008 zijn er door de eenheden van de bovenregionale recherche (BR) 12 nieuwe onderzoeken naar overvallen gestart tegenover 2 in 2007. Daarnaast kent de BR Amsterdam een thematische aanpak van veelplegers van overvallen.

Justitie

Vanuit het Ministerie van Justitie wordt – in samenwerking met tal van lokale en regionale samenwerkingspartners – het programma Geweld uitgevoerd, dat naast een preventieve benadering ook een dadergerichte aanpak van geweldplegers beoogt. Uiteraard is ook het Openbaar Ministerie (OM) actief betrokken bij de repressieve aanpak van overvallers. Naast de reguliere inzet is er waar nodig sprake van een geïntensiverde aanpak. Illustratief is de aanpak in Midden-West Brabant, nadat het aantal overvallen in deze regio en met name in Tilburg significant was toegenomen. Zo hebben het OM en de politie extra capaciteit vrijgemaakt om de hausse aan overvallen in te dammen. Sinds eind oktober 2008 is in Tilburg een speciaal overvallenteam van de politie actief, bestaande uit ongeveer vijftien rechercheurs, dat exclusief wordt ingezet voor de bestrijding van overvallen. Het OM heeft een parketsecretaris en een officier van justitie aan het team toegevoegd. Het Boven Districtelijk Recherche Team (BDRT) van de politie Midden-West Brabant houdt zich, hoewel het daar niet specifiek toe is ingesteld, feitelijk eveneens exclusief bezig met het onderzoeken van overvallen. Ten slotte is er een Team Grootschalige Opsporing actief onder leiding van het OM in Breda, bestaande uit ongeveer tien rechercheurs. Dit team verricht analyse op overvallen in de regio Midden-West Brabant, coördineert de inzet van politiecapaciteit op overvallen en voert strafrechtelijk onderzoek uit naar overvallen in de regio. Overvallers die zijn opgespoord worden altijd voorgeleid. Bovendien wordt een actief persbeleid gevoerd over zowel de aanhoudingen als de veroordelingen, met het oogmerk potentiële plegers af te schrikken. Er wordt in Tilburg en omstreken altijd gebruik gemaakt van SMS Alert om de pakkans te vergroten.

Intensivering van de aanpak

De beleidsmatige aanpak van overvallen is de afgelopen jaren niet eenduidig voor het voetlicht gekomen, doordat ze vrijwel altijd ingebed werd in de bredere aanpak van criminaliteit gericht tegen het bedrijfsleven en tegen specifieke risicobranches. De hernieuwde toename in het aantal overvallen rechtvaardigt thans een eigenstandige benadering.

Doelstelling

Inzet van de geïntensiveerde aanpak is een reductie in 2010 ten opzichte van het aantal overvallen in 2008 met minimaal 20%, waardoor in ieder geval hetzelfde – laagste – niveau van 2006 bereikt kan worden. Dit betekent dat het aantal overvallen moet dalen van 2395 naar 1900. Aangezien het niveau van de overvalcriminaliteit in 2004 (2385) nagenoeg gelijk is aan dat van 2008, sluit de doelstelling om te komen tot een reductie van 20% naadloos aan bij de ambitie van het project Veiligheid begint bij Voorkomen.

Maatregelen

De reductie wil ik bereiken via een integrale repressieve en preventieve aanpak. Meer repressief optreden leidt tot een hoger oplossingspercentage: bij een delict als overvalcriminaliteit is de kans op herhaling namelijk erg hoog, zodat een groter aantal gearresteerde overvallers leidt tot een daling van het aantal overvallen. Preventieve maatregelen leiden tot het beperken van de gelegenheid, het verlagen van de opbrengst en schade, het vergroten van het veiligheidsgevoel en het verhogen van de pakkans. Voor het treffen van repressieve en preventieve maatregelen is bovendien een goede analyse van belang, omdat daarmee gericht ingezet kan worden op specifieke dadergroepen, modus operandi, regionale ontwikkelingen, risicolocaties, -branches en -tijdstippen.

In aanvulling op de hieronder geschetste maatregelen ben ik voornemens in te stemmen met het voorstel van de portefeuillehouder vermogenscriminaliteit in de Raad van Hoofdcommissarissen om een taskforce onder auspiciën van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) in te stellen, die in beeld moet brengen welke barrières opgeworpen kunnen worden tegen overvallen om vervolgens sectorgewijs maatregelen te nemen. Ik ondersteun dit voorstel.

Op korte termijn zal ik hierover overleg voeren met het NPC, zodat de overvalcriminaliteit stevig aangepakt kan worden. Uiterlijk in mei 2009 zal dan een plan van aanpak opgesteld zijn waarin ook veel van de hieronder voorgestelde maatregelen een plaats kunnen krijgen.

1. Analyse en onderzoek

- Via het Landelijk Overvallen en Ramkraken Systeem (LORS) wordt informatie bijgehouden over overvallen. In het vierde kwartaal van 2009 is een koppeling gerealiseerd van het LORS met het nieuwe politieregistratiesysteem
- De overvalcriminaliteit wordt in 2009 uitgewerkt als een van de prioriteiten in het beoogde Nationaal Intelligence Model (NIM), dat moet leiden tot: a. betere sturing op basis van de beschikbare informatie; b. het beter en sneller verbanden leggen tussen delicten en dadergroepen; c. een betere kennis- en informatieuitwisseling tussen de politiekorpsen onderling en met de partners.
- In aanvulling op de gegevens die via het NIM beschikbaar komen, zal in het derde kwartaal van 2009 onderzoek starten naar de achtergronden van de trends en ontwikkelingen in de overvalcriminaliteit,

profielen en motieven van daders en bewezen effectieve preventieve en repressieve maatregelen.

- Enkele korpsen, waaronder Amsterdam-Amstelland, zijn gestart met nader onderzoek naar de woningovervallen in hun werkgebied. Zodra de resultaten daarvan bekend zijn, worden de resultaten met de Tweede Kamer gedeeld.¹

2. Preventie

Dadergerichte preventie

- Verkleinen van de kans op buit: de campagne «Klein bedrag, pinnen mag», de proef van MKB-Amsterdam met gratis pinnen voor ondernemers en de initiatieven in Almere (ambitie: eerste *cashless city*) en Nieuwegein (na 16.00 uur niet meer met contant geld betalen) zijn voorbeelden van creatieve acties om de kans op buit zo veel mogelijk te beperken; bij gebleken succes verdienen deze vanaf 2010 elders in het land navolging te krijgen.
- Afschrikken van potentiële daders: in het derde kwartaal van 2009 start een communicatietraject over de sancties die aangehouden overvallers opgelegd krijgen.
- Verhogen van de pakkans: in het vierde kwartaal van 2009 zijn maatregelen uitgevoerd om de kwaliteit en plaatsing van het cameratoezicht te verbeteren. Daarbij wordt tevens in ogenschouw genomen aspecten als de actieradius en bewaartermijnen van particulier cameratoezicht.
- Verhogen van de pakkans: in 2009 worden de mogelijkheden verkend van de inzet van een vorm van tracking-and-tracing, zodat de buit en daarmee de daders makkelijker opgespoord kunnen worden. Deze techniek wordt nu veelal gebruikt bij het tegengaan van auto- en ladingsdiefstal, maar is ook breder toepasbaar.

Slachtoffergerichte preventie

- Beperken van de gelegenheid: in het tweede kwartaal van 2009 wordt in overleg met de partners die betrokken zijn bij de aanpak van overvallen en de hulp aan slachtoffers, bekeken of het mogelijk is een goud-zilver-brons-aanpak te introduceren voor slachtoffers van overvalcriminaliteit. Deze aanpak is bekend in Groot-Brittannië bij het tegengaan van herhaald slachtofferschap bij woninginbraken: na de eerste woninginbraak volgt een «bronzen» aanpak. Indien daarna toch weer een inbraak plaatsvindt, worden de preventieve maatregelen geïntensiveerd in een «zilveren» en na de derde inbraak tot een «gouden» aanpak. Vooral bij hoog-risicobranche kan deze benadering van overvalpreventie meerwaarde hebben, omdat door de intensivering van de veiligheidsmaatregelen herhaald slachtofferschap voorkomen kan worden.
- Vergroten van het veiligheidsgevoel: winkelstraatmanagers kunnen bijdragen aan meer private en publiek-private samenwerking en het uitvoeren van concrete maatregelen bij de aanpak van veiligheidsproblemen. Om de inzet van straatmanagers te bevorderen worden op initiatief van het ministerie van Economische Zaken de succes- en faalfactoren van winkelstraatmanagers in kaart gebracht, waarna deze in pilots beproefd zullen worden. De resultaten zullen verwerkt worden in een handboek winkelstraatmanagement, dat uiterlijk in het eerste kwartaal van 2012 zal worden verspreid.

Situationele preventie

- Beperken van de gelegenheid: in de strijd tegen de overvallen wordt ook een nadrukkelijk beroep gedaan op het bedrijfsleven om zelf

¹ Kamervragen nr. 2080913270.

goede maatregelen te treffen, al dan niet in collectief verband. Denk hierbij aan het afroemen van het kassageld, alertheid bij het openen en sluiten van een pand, een «open» inrichting van de winkel naar buiten toe, goede plaatsing van camera's.

- Beperken van de gelegenheid: het Ministerie van Economische Zaken stelt € 24 miljoen beschikbaar voor onder meer gratis veiligheidsadviezen voor kleine bedrijven, subsidie voor preventieve maatregelen en het stimuleren van winkelstraatmanagement. In de veiligheidsadviezen zal aandacht besteed worden aan de preventie van overvallen en andere vormen van criminaliteit. Ondernemers kunnen vervolgens 50% subsidie krijgen op de investeringen die uit het veiligheidsadvies volgen. Aan de hand van de resultaten van de pilotperiode die op 1 februari van start is gegaan, wordt de landelijke subsidieregeling vormgegeven. Uw Kamer wordt in de zomer geïnformeerd over de resultaten van de pilots en de vormgeving van de landelijke uitrol die in september van start zal gaan. Zodoende hebben alle kleine bedrijven in Nederland nog dit jaar de gelegenheid om met steun van de overheid (extra) preventieve maatregelen te treffen op basis van een op maat gesneden advies.
- Intensivering van de aanpak in de transportsector: in 2004 is een convenant gesloten tussen publieke en private partners in de transportsector gericht op het terugdringen van criminaliteit tegen transportondernemers en chauffeurs dat eind 2008 is afgerond. Met name in de grensregio's en langs de (internationale) hoofdroutes vinden geregeld ladingdiefstallen en overvallen plaats. De aanpak van ladingdiefstal en overvallen in de transportsector zal verder geïntensiveerd worden door het afsluiten van een nieuw, tweede convenant met publieke en private partners waarin onder meer aandacht zal zijn voor preventie van ladingdiefstallen, de beveiliging van parkeerplaatsen, bedrijfs- en bedrijventerreinen, internationale samenwerking en versterking van de repressieve aanpak. De ondertekening van dit convenant staat gepland voor de zomer van 2009.

3. Repressie

- Opsporingscapaciteit in risicogebieden: overvalcriminaliteit is een hardnekkig probleem, waarvan de omvang weliswaar een golfbeweging vertoont, maar die stevast geconcentreerd is in de Randstad en – sinds enige jaren – delen van Brabant. Via het Nationaal Intelligence Model (NIM) zal deze vorm van criminaliteit doorlopend gemonitord worden, zodat de politieregio's alert zijn op een eventuele toename in het aantal overvallen en – bij overschrijding van een bepaalde grens – meteen de opsporing kunnen intensiveren. Het bepalen van die grens en de keuze voor het opschalen worden gemaakt binnen de driehoek.
- Landelijke voorziening: in het derde convenant Aanpak Winkelcriminaliteit, dat in november 2008 is gesloten, is een landelijke voorziening in het vooruitzicht gesteld die dient te voldoen aan de inrichtingseisen van het NIM en uiterlijk 1 oktober 2009 operationeel zal zijn. Dan beschikt de politie bovendien in iedere regio – of samenwerkingsverband van regio's – over een contactpersoon voor zowel de landelijke voorziening als voor het georganiseerde bedrijfsleven. Ook de detailhandel zal ervoor zorgen dat op deze datum per regio een contactpersoon beschikbaar is voor de politie en andere strategische partners. Vanuit deze voorziening zal in het kader van de politiekerntaak «signaleren en adviseren» overleg gevoerd worden met het bedrijfsleven. Uitgangspunt is dat door de politie of het bedrijfsleven aangedragen informatie aanleiding vormt voor preventieve dan wel repressieve maatregelen.
- Verbeteren van de lokale aanpak: in het derde convenant voor de aanpak van winkelcriminaliteit is tevens afgesproken dat de rijksover-

heid de gemeenten waar de meeste overvallen plaatsvinden, stimuleert om samen met de voor hen relevante partijen, een plan van aanpak te schrijven met concrete maatregelen om het aantal overvallen terug te dringen.

- Uitwisselen van effectieve praktijken: regio's kunnen lering trekken uit de ervaringen die elders opgedaan zijn met efficiënte en effectieve opsporing en vervolging. Zoals ik heb aangekondigd in mijn brief van 12 januari aan uw Kamer zullen deze inzichten breder verspreid worden.¹ De eerste aanzet daartoe is gegeven in de brief die ik samen met mijn ambtgenote van BZK aan de Regionale Platforms Criminaliteitsbeheersing heb gestuurd.

4. Slachtofferhulp

- Indien zich een overval heeft voorgedaan, zijn goede opvang van en nazorg voor de slachtoffers van groot belang. Zowel via bureaus voor Slachtofferhulp als via branchespecifieke vormen van opvang krijgt deze hulp gestalte. In het tweede kwartaal van 2009 wordt nagegaan of deze in alle risicobranches voldoende van de grond is gekomen en of ze de hulp krijgen die ze nodig hebben.

Over de ontwikkelingen in de overvalcriminaliteit en de uitvoering van de acties die ik in deze brief geschetst heb, zal ik u in de eerstvolgende voortgangsrapportage Veiligheid begint bij Voorkomen informeren.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Kamerstukken II 2008/2009, 28 684, nr. 192.