

Vergaderjaar 2014–2015

33 199

Beleidsdoorlichting Veiligheid en Justitie

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2014

1. Inleiding

Hierbij bied ik uw Kamer het rapport met de beleidsdoorlichting van artikel 33 van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie aan¹. Dit artikel met de aanduiding «Veiligheid en criminaliteitsbestrijding» heeft als doelstelling:

«[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.» Meer in het bijzonder gaat het bij dit artikel om de facilitering van het lokale openbaar bestuur in zijn rol bij het vergroten van de lokale veiligheid, en om de betekenis van opsporing en vervolging bij het terugdringen van criminaliteit en onveiligheid.

De centrale vraag in de beleidsdoorlichting is, wat de rijksoverheid in de periode vanaf 2008 tot en met het afgelopen jaar heeft gedaan om de veiligheid te bevorderen, in het bijzonder waar inbreuk daarop in het geding is, en waar burgers en bedrijven zich zelf onvoldoende tegen kunnen beschermen. Hebben de beleidsinspanningen op het terrein van de opsporing en vervolging bijgedragen aan het terugdringen van de criminaliteit en het vergroten van de veiligheid?

Heeft de rijksoverheid in de onderzochte periode het lokaal bestuur met het aanreiken van een pakket aan beleidsinstrumenten in staat gesteld zijn rol bij het vergroten van de lokale veiligheid adequaat te vervullen? Om deze vragen en om de desbetreffende beleidsinspanningen en de daarmee gepaard gaande prestaties te kunnen beoordelen zijn zo'n zeventig evaluatieonderzoeken bestudeerd en onderzocht op doeltreffendheid en doelmatigheid. Voorts zijn de bevindingen daarvan geplaatst in het kader van de vigerende beleidstheorie op het domein van veiligheid en criminaliteitsbestrijding. Deze beleidstheorie omvat het geheel van veronderstellingen dat ten grondslag ligt aan het beleid en heeft als

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

beoogd maatschappelijk effect een veiliger samenleving door het vergroten van de veiligheid.²

2. Bevindingen beleidsdoorlichting

Bevindingen inzake rol rijksoverheid richting lokaal bestuur

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat er de afgelopen jaren de nodige beleidsinspanningen zijn geweest om het lokale bestuur in staat te stellen doeltreffend op te treden ter bewaking en ter bevordering van de veiligheid. Er is wet- en regelgeving opgesteld en er zijn bevoegdheden gecreëerd (o.a. wet Bevordering integriteits-beoordelingen openbaar bestuur (wet Bibob), wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (wet MBVEO)), verbindingen met andere partijen die in het bereiken van veiligheid een rol spelen zijn versterkt (o.a. met Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)). Uit de evaluaties komt naar voren dat het aangereikte instrumentarium veelal als waardevol wordt aangemerkt en dat van de beschikbaar gestelde instrumenten ook voldoende gebruik wordt gemaakt. Zo blijken wetten als de wet Tijdelijk Huisverbod, de wet Bibob en de wet MBVEO alle een plaats te hebben verworven in de beleidspraktijk van het lokale bestuur en blijken zij effectief bij het beperken van respectievelijk huiselijk geweld, bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit en bij de aanpak van vormen van overlast in wijken.

Ten aanzien van de RIEC's blijkt uit de beleidsdoorlichting dat momenteel vrijwel alle gemeenten zijn aangesloten en dat door de RIEC's een veelheid aan casus wordt besproken, onderzoeken worden geëntameerd en assistentie wordt verleend bij Bibob-aanvragen. De wet Bibob blijkt een veelvuldig toegepast instrument ter bevordering van de integriteitsbeoordeling. De beleidsdoorlichting signaleert ook dat het CCV een belangrijke functie vervult bij de ondersteuning van veiligheidsprofessionals in hun werk om veiligheids- en leefbaarheids-problematiek effectief aan te pakken. Van de beschikbaar gestelde middelen en instrumenten (zoals tools, handreikingen en keurmerken) wordt voldoende gebruik gemaakt. Uit onderzoek naar de informatiepositie van het lokaal bestuur blijkt dat men tevreden is over de informatievoorziening over operationele kwesties op het terrein van de veiligheid en openbare orde, zoals bij concrete zaken en incidenten. Wat betreft de verstrekking van analytische informatie (bijv. informatie t.b.v. analyses en trends van ontwikkelingen en gebeurtenissen) komt de informatiepositie van de burgemeester vaak niet overeen met diens behoefte, en is er minder reden tot tevredenheid. Dit punt komt verderop in deze brief nog aan de orde.

Voor wat betreft de rol van de rijksoverheid richting het lokaal bestuur komt het algemene beeld naar voren dat er een breed scala aan beleidsinstrumenten voorhanden is waarmee de lokale overheid in staat wordt gesteld de lokale veiligheid te bevorderen. Dit beeld deel ik.

Bevindingen inzake opsporing en vervolging

De beleidsdoorlichting wijst voorts uit dat er in de onderzochte periode de nodige beleidsinspanningen zijn geweest gericht op kwaliteitsverbetering en het op peil houden van de opsporing en vervolging. Geïnvesteed is in de kwaliteit van het aangifteproces en in vormen van publiek-private samenwerking bij de bestrijding van winkeldiefstal. Ter zake van fraude is

² In bijlage 1 van het doorlichtingsrapport wordt de gehanteerde beleidstheorie uitgebreid besproken en schematisch weergegeven.

onder andere de samenwerking met het bedrijfsleven geïnstitutionaliseerd.³ Bij de bestrijding van de «ondermijnende criminaliteit» is de afgelopen jaren sprake geweest van een intensivering van de opsporingsinspanningen van politie en OM.⁴ Ter verhoging van de ophelderingsprestaties is onder meer stevig geïnvesteerd in het tegengaan van tunnelvisie, in de invoering van nieuwe DNA-technieken en in de introductie van opslag en onderzoek van DNA-gegevens.

In de beleidsdoorlichting wordt geconstateerd dat de criminaliteit al jaren over de hele linie fors daalt en dat de onveiligheid afneemt. Het lijkt aannemelijk dat de beleidsinspanningen op het terrein van de opsporing en vervolging (naast de faciliterende rol van de overheid t.o.v. het lokaal bestuur, en wat ter preventie en bij de tenuitvoerlegging van sancties gebeurt) hun bijdrage leverden aan de criminaliteitsbeteugeling en vermindering van onveiligheidsgevoelens.

Het is echter niet mogelijk een direct oorzakelijk verband aan te tonen tussen de opsporing en vervolging enerzijds en de positieve ontwikkeling in de criminaliteit en de onveiligheidsgevoelens anderzijds. De ontwikkelingen in criminaliteit en onveiligheid worden immers mede beïnvloed door diverse andere externe factoren (zoals demografische, economische, maatschappelijke en culturele).

3. Verbeterpunten naar aanleiding van de beleidsdoorlichting

In de evaluatieonderzoeken worden ook verbeterpunten gesignaleerd die inmiddels hebben geleid tot concrete acties.

Verbeterpunten rol rijksoverheid richting lokaal bestuur

Bekendheid CCV

Zo is bij de evaluatie van het CCV naar voren gekomen dat vooral publieke partijen (m.n. gemeenten) gebruik maken van de diensten van het CCV. Het CCV moet echter meer doen om dat niveau van bekendheid ook bij de private sector te bereiken. Daarom heeft het CCV een plan van aanpak intensivering privaat opgesteld met een opsomming van de strategie en activiteiten van het CCV voor ondernemers 2013–2014.⁵

Organisatorische verankering RIEC's

Uit onderzoek naar de RIEC'S is gebleken dat de lokale verankering van de bestuurlijke aanpak vooral bij kleinere gemeenten nog verbetering behoeft. Daarbij is een aandachtspunt dat er geen referentiekader is voor hoe die organisatorische verankering er minimaal uit zou moeten zien. Naar aanleiding van dit punt is als concrete actie afgesproken dat de RIEC's de kleinere gemeenten nog intensiever en actiever zullen ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit.

³ Zie m.b.t. deze zgn. horizontale fraude ook brief Kamerstuk 26 643, nr. 309.

⁴ Zie ook mijn brief van 16 september 2014 Kamerstuk 28 684, nr. 412, inzake de aanbieding van de Veiligheidsagenda 2015–2018.

⁵ 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. Ook gaat het CCV vraaggericht maatwerk leveren dat beter aansluit op de wensen van de afzonderlijke doelgroepen die zij bedienen (branches, winkelgebieden en bedrijventerreinen).

Deze gemeenten kunnen terecht bij de RIEC's voor advies en ondersteuning.⁶

Informatiepositie lokaal bestuur

Ook de verstrekking van *analytische informatie* aan het lokale bestuur zou verbetering behoeven. 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.⁷

Verbeterpunten opsporing en vervolging

De beleidsdoorlichting laat zien dat het opsporings- en vervolgingsproces vanuit diverse invalshoeken is onderzocht. Zo zijn onderdelen van het proces bekeken, zijn vragen over organisatie en bestel onderzocht, en zijn specifieke prioritaire vormen van criminaliteit onderzoeksmatig aan bod gekomen. Ook op het terrein van de opsporing en vervolging zijn op grond van deze evaluatieonderzoeken verbeterpunten te destilleren. Ik licht er een paar uit.

Zo blijkt het *proces van melding en aangifte van criminaliteit* en de rol van de burger daarbij voor verbetering vatbaar. Inmiddels zijn hiertoe de laatste twee jaar de nodige verbetermaatregelen genomen. Hierover heb ik uw Kamer stelselmatig geïnformeerd.⁸ Uit de onderzoeken naar de *organisatie van beslagprocedures* komen ook verbeterpunten naar voren. Hier zijn verbetermaatregelen geformuleerd die liggen op het terrein van de vereenvoudiging van werkwijzen en procedures, uniformering van protocollen, structureel toezicht op de implementatie van protocollen en investering in opleiding en kennisdeling. Ten aanzien van *geweld tegen hulpverleners* is onderzoek verricht naar de eenduidige landelijke afspraken die politie en het Openbaar Ministerie moeten naleven bij de afhandeling van geweld tegen functionarissen met een (veilige) publieke taak (VPT). Uit de evaluatie-onderzoeken (uit 2011 en 2012) komen ook verbetermaatregelen naar voren. Voor de politie o.a. het verbeteren van de communicatie, de benoeming van speciale portefeuillehouders, het opstellen uniforme werkinstructies voor het operationele niveau en eenduidiger registratie van VPT-zaken. Bij het OM wordt geadviseerd slachtoffers centraler te stellen en het communicatiebeleid te verbeteren. Onderzoek naar het *proces van zaakselectie, zaakscreening en zaakmanagement bij politie en OM* wijst uit dat er maar in beperkte mate sprake was van sturing en inzicht in gemaakte keuzen. Om dat te verbeteren is het BOSZ-systeem (Betere Opsporing door Sturing op Zaken) geïntroduceerd.

Doelmatigheid

De beleidsdoorlichting geeft aanleiding om nog één specifiek punt te benadrukken. Gebleken is dat er binnen het domein van begrotingsartikel 33 veel onderzoek is verricht naar de doeltreffendheid van beleid (d.w.z. de mate waarin het beleid bijdraagt aan het bereiken van het

⁶ Voorts wordt in dit kader door het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC) en de RIEC's in samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het CCV gewerkt aan een basisniveau bestuurlijke aanpak voor gemeenten. Het basisniveau dient als een referentiekader (incl. handelings-perspectieven) voor gemeenten.

⁷ Waar nodig wordt hierbij ook de samenwerking en afstemming met BZK gezocht. Over de bevindingen van dit versterkingstraject zal de TK dit jaar nog nader worden geïnformeerd.

⁸ Zie o.a. mijn brief van 20-11-2012 bij het Rapport «Aangifte doen: de burger centraal» van de Inspectie Veiligheid en Justitie, en voorts Kamerstuk 29 628, nr. 404, en Kamerstuk 29 628, nr. 432.

gestelde doel). Minder aan bod komt het doelmatigheidsonderzoek, waarbij sprake is van het leggen van een verbinding tussen prestaties en daartoe ingezette financiële middelen. Hoewel het voor de thema's van begrotingsartikel 33 niet altijd mogelijk is beleidsprestaties en financiële middelen een op een aan elkaar te kunnen verbinden, zal ik bevorderen waar mogelijk het doelmatigheidsperspectief mee te doen nemen in toekomstige evaluatieonderzoeken. Dit zal ik onder meer doen door te bevorderen dat in het kader van de jaarlijkse programmeringsronde met het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) bij het opstellen van de onderzoekagenda, waar nodig en mogelijk, meer aandacht wordt geschonken aan het doelmatigheidsaspect van beleid.

4. Oordeel externe deskundige

In overeenstemming met de geldende regels ter zake, is de beleidsdoorlichting onderworpen aan een externe kwaliteitstoets. Voor deze beleidsdoorlichting is het WODC aangewezen als externe onafhankelijke deskundige. Het WODC stelt dat de beleidsdoorlichting op verantwoorde wijze een antwoord geeft op de centrale vragen die zijn gesteld, en constateert dat *«(D)it 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»*. De volledige tekst van de uitgevoerde beoordeling van het WODC is als bijlage 3 bij het beleidsdoorlichtingsrapport opgenomen.

5. Hoe verder? Concrete acties en vervolgstappen voor beleid

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat het over het algemeen goed gaat met de veiligheid in Nederland. De criminaliteit daalt verder en de onveiligheid neemt eveneens verder af. We moeten dus doorgaan op de ingeslagen weg. Vooral doorgaan met de uitvoering van datgene wat in gang is gezet en investeren in initiatieven daar waar we geconfronteerd worden met nieuwe vormen van criminaliteit.⁹ De beleidsthema's en de vervolgstappen waarop VenJ zich zal gaan richten zijn opgenomen in de Beleidsagenda¹⁰ voor 2015 en verder. Uiteraard doen we dit niet alleen, maar gezamenlijk met het lokaal bestuur, politie en Openbaar Ministerie, het bedrijfsleven en al onze ketenpartners. Enkele concrete beleidsacties en vervolgstappen voor beleid zal ik hieronder toelichten.

a) Ondermijnende criminaliteit

De geïntegreerde aanpak van ondermijnende georganiseerde criminaliteit (w.o. mensenhandel, drugscriminaliteit, fraude en Outlaw Motorcycle Gangs) heeft tot doel om met interventies van strafrechtelijke, bestuur-

⁹ Zie ook mijn brief d.d. 16 september 2014 Kamerstuk 28 684, nr. 412, inzake de Veiligheidsagenda 2015–2018. Deze agenda die samen met de regioburgemeesters, het college van procureurs-generaal en de politie is vastgesteld, bevat de landelijke beleidsdoelstellingen en jaarlijkse ambities voor de periode 2015–2018.

¹⁰ Rijksbegroting VenJ 2015; Kamerstuk 34 000 VI, nr. 1. De thema's in kwestie zijn: versterking van de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit (waaronder georganiseerde vormen van drugscriminaliteit, mensenhandel, en Outlaw Motorcycle Gangs), de aanpak van High Impact Crimes (zoals overvallen, woninginbraken, en straatroof), de aanpak van cybercrime, aanpak van fraude, bestrijding van kinderporno en kindersekstoerisme en het afpakken van crimineel vermoggen.

lijke, fiscale en/of privaatrechtelijke aard één breed en effectief front te vormen. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de RIEC's en het LIEC. Voor 2015 staat een intensivering van de samenwerking tussen RIEC's, LIEC, OM, Politie, Belastingdienst, FIOD, KMar, burgemeesters en gemeenten op het programma. Doel is om minimaal 950 criminele samenwerkingsverbanden per jaar door middel van strafrechtelijk onderzoek aan te pakken. De aanpak richt vooral op de criminele kopstukken en sleutelfiguren en op het terugdringen van de vermogensposities van criminele organisaties. Bij alle vormen van ondermijnende georganiseerde criminaliteit is vaak sprake van flagrant norm overschrijdend gedrag waaruit een schijn van onaantastbaarheid voortvloeit. Er is bovendien bijna altijd sprake van een verwevenheid tussen boven- en onderwereld.¹¹

b) High Impact Crimes

Bij de bestrijding van de zgn. High Impact Crimes wordt onverminderd ingezet op de succesvolle ketensamenwerking met een combinatie van een gebiedsgerichte, persoons- en dadergerichte aanpak. Binnen het speciaal ingerichte Programma Gewelddadige Vermogenscriminaliteit¹² ligt de focus onverminderd op het verhogen van het ophelderingspercentage en verminderen van het aantal straatroven (max. 6723 in 2015), overvallen (max. 1648 in 2015), en op het terugdringen van het aantal woninginbraken (max. 61.000 in 2018).

c) Cybercrime

Op het terrein van de aanpak van *cybercrime* kan ik melden dat de harde aanpak ten aanzien van deze vorm van criminaliteit in nauwe samenwerking met tal van publieke en private partijen in binnen- en buitenland met kracht wordt voortgezet. Dit moet leiden tot een forse toename van het aantal cybercrime-onderzoeken (tot 360 in 2018). Voorts kan ik in dit verband noemen de versterking van het juridisch instrumentarium (wetsvoorstel computercriminaliteit III¹³), de versterking van de opsporingscapaciteit ten behoeve van het Team High Tech Crime, en de verdere inrichting en opbouw van digitale expertise bij de politie.

d) Fraude

De aanpak van fraude is ook in 2015 een topprioriteit. Zoals bekend zijn de ambities van het kabinet op het terrein van fraudebestrijding vertaald in een Rijksbreed actieprogramma waarvan de coördinatie van de uitvoering ligt bij mijn ministerie.¹⁴ In alle fraudezaken blijft het afpakken en terughalen van crimineel vermogen een centrale doelstelling. Hiermee wordt tevens een bijdrage geleverd aan de totale afpakdoelstelling (waarvan de beoogde stijging van het incassoresultaat naar verwachting verder zal toenemen tot ruim 100 miljoen euro vanaf 2016). In 2015 is ook voorzien in een versterking van de aanpak van fraude tegen burgers en bedrijven (de zgn. horizontale fraude). Publieke en private partners maken hiervoor gezamenlijk afspraken. Naast preventieve maatregelen en versterkte publiek-private samenwerking vormt ook de strafrechtelijke aanpak van deze vorm van fraude een wezenlijk onderdeel van de aanpak (stijging van aantal strafzaken naar 1500 in 2015). Ten aanzien van

¹¹ Kamerstuk 34 000 VI, nr. 2.

¹² Kamerstuk 28 684, nr. 305.

¹³ Begin juni 2014 is het advies van de Raad van State ontvangen. In dit wetsvoorstel is voorzien in de uitbreiding van de opsporingsbevoegdheden.

¹⁴ Kamerstuk 17 050, nr. 450.

fraudebestrijding wijs ik tot slot nog op de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel financieel economische criminaliteit¹⁵ in 2014.

e) Kinderporno en kinderseksstoerisme

Bij de bestrijding van kinderporno¹⁶ en kinderseksstoerisme zal de bestaande focus op slachtoffers en op vervaardigers en verspreiders verder worden uitgebreid (stijging aantal interventies naar 700 in 2018 en meer focus op meer complexe zaken). Het Plan van Aanpak Kinderseksstoerisme¹⁷ zal voor langere tijd voorzien in meer concrete acties ter voorkoming en bestrijding van kinderseksstoerisme (hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de tijdelijke inzet van extra politieliaisons).

f) Prestaties Strafrechtketen

Tot slot wijs ik in dit verband nog op het door de Algemene Rekenkamer uitgevoerde onderzoek naar het functioneren van de strafrechtketen¹⁸ en het naar aanleiding van dit rapport gestarte programma Versterking Prestaties Strafrechtketen. Dit programma kent een veelheid aan maatregelen, welke ook de opsporing en vervolging betreffen, die tot doel hebben het zicht op de ketenprestatie te verbeteren, de ongewenste uitval van zaken te reduceren en afhandelingsnelheid te vergroten.¹⁹ Over de vorderingen van dit programma wordt uw Kamer elk half jaar geïnformeerd.²⁰

De beleidsdoorlichting wijst uit dat we op de goede weg zijn. Dit sterkt mij in mijn voornemen om door te gaan met de huidige beleidsaanpak en de hierboven geschetste vervolgstappen voor beleid.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

¹⁵ Dit wetsvoorstel wijzigt het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten ter verbetering van de opsporing, vervolging en het voorkomen van financieel-economische criminaliteit. Het wetsvoorstel is op 1 juli 2014 ter behandeling aangeboden aan de Eerste Kamer.

¹⁶ Begin september 2014 is de TK op de hoogte gesteld van de voortgang in de bestrijding van kinderpornografie en kinderseksstoerisme middels de reguliere voortgangsrapportage (Kamerstuk 31 015, nr. 104).

¹⁷ Op 9 oktober 2013 is het Plan van Aanpak Kinderseksstoerisme (PvA) naar de TK gestuurd. De acties uit het PvA zullen de komende tijd verder worden uitgewerkt. Reeds gerealiseerde acties zijn o.a. realisatie Engelstalige Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), (herhaalde) organisatie van bewustwordingscampagnes op Nederlandse luchthavens en intensivering van de samenwerking met NGO's. Toekomstige acties: o.a. creëren van een internationale VOG, geldig voor alle landen, en (nog meer) inzetten op intensivering van internationale samenwerking en informatie-uitwisseling.

¹⁸ Algemene Rekenkamer. *Prestaties in de strafrechtketen*, 29 februari 2012 – Kamerstuk 33 173, nr. 2. Zie tevens de beleidsreactie daarop: Kamerstuk 33 173, nr. 3.

¹⁹ Kamerstuk 33 173, nr. 3 en Kamerstuk 29 279, nr. 147; Kamerstuk 29 279, nr. 156, 165 en nr. 177.

²⁰ Zie laatstelijk mijn brief van 2 juli 2014, Kamerstuk 29 279, nr. 204.