



RAPPORT

DEFINITIEF

# Beleidsdoorlichting preventieve maatregelen

In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid

17 februari 2021



TwynstraGudde

Impact op morgen.

# Managementsamenvatting

Deze beleidsdoorlichting is vormgegeven volgens de uitgangspunten van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Het betreft daarmee een synthese-onderzoek van eerder uitgevoerd onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid, op onderdelen aangevuld door interviews. Meer specifiek richt het zich op doorlichting van beleid in de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2018 dat gefinancierd is onder begrotingsartikel 34.2: *bijdragen aan agentschappen, aan medeoverheden en subsidies*. Naast de thematiek uit begrotingsartikel 34.2 is een deel van begrotingsartikel 34.5 meegenomen, te weten de aanpak van Huiselijk Geweld en Kindermishandeling. Deze beleidsdoorlichting ziet daarmee op drie hoofdthema's:

- High Impact Crimes (HIC);
- Integriteit (waaronder filantropie en kansspelen);
- Huiselijk Geweld en Kindermishandeling.

De gemeenschappelijke deler van deze thema's is dat het beleid gericht op *preventieve maatregelen* betreft. Deze preventie draagt bij aan het voorkomen van dader- en slachtofferschap en maatschappelijk leed en daarmee aan het ontlasten van het strafrechtelijke apparaat. Preventieve maatregelen vormen een belangrijke aanvulling op repressie, omdat maar een klein percentage van delicten terechtkomt bij het strafrechtelijke apparaat, vanwege bijvoorbeeld een lage meldingsbereidheid of lage ophelderingspercentages. Preventieve maatregelen hebben daarmee potentieel een breder bereik dan het strafrechtelijk apparaat en kan daarmee veel persoonlijk en maatschappelijk leed besparen.

De centrale onderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting is in hoeverre de financiële en beleidsmatige instrumenten van JenV in de onderzochte periode een effectieve bijdrage hebben geleverd aan het voorkomen van criminaliteit en de bestrijding van huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit is gedaan – zoals de RPE dat voorschrijft – aan de hand van een syntheseonderzoek. Hierbij worden de kwaliteit en uitkomsten van bestaand onderzoek geanalyseerd en is aanvullend met een aantal respondenten gesproken.

## Bevindingen

De belangrijkste bevindingen uit het rapport kunnen als volgt worden samengevat:

- *Beleid gebaseerd op het best beschikbare bewijs.* Wetenschappelijke inzichten vormen een belangrijke grondslag voor het beleid onder begrotingsartikel 34.2. Het beleid wordt over het algemeen vormgegeven vanuit, en aangepast op, wetenschappelijke inzichten. De Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen (hierna: DBAV of JenV) zet zich in om haar informatiepositie te verbeteren en nieuwe mogelijkheden tot verbetering van beleid te verkennen door opdracht te geven tot wetenschappelijke onderzoeken. JenV bereikt beleidsverbetering niet alleen door het werken vanuit wetenschappelijke inzichten. Ook door het organiseren van samenwerking met landelijke partijen en andere ministeries wordt daadkrachtiger gewerkt dan voorheen.
- *Wisselende mate van gegevens over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.* Niet voor het gehele beleid uit de periode 2012-2018 zijn onderzoeken beschikbaar die uitsluitsel geven over de effectiviteit van het beleid. Ten eerste is niet voor elk beleidsinstrument een evaluatie beschikbaar over de onderzochte periode. Voor een aantal instrumenten zijn evaluaties nog niet uitgevoerd of afgerond, bijvoorbeeld doordat de looptijd van het beleid nog te kort geacht wordt om iets te kunnen zeggen over de effecten ervan. Ten tweede is de informatie die beschikbaar is niet altijd bruikbaar vanuit het oogpunt van beleidsdoorlichting. De documentatie geeft in beperkte mate antwoord op de onderzoeksvragen zoals deze in de RPE gesteld zijn. Dit valt deels te verklaren doordat doeltreffendheid (en daarmee ook doelmatigheid) van *preventieve* maatregelen vaak moeilijk vast te stellen is (op een manier waarbij alternatieve verklaringen uitgesloten kunnen worden). Beoordelingen worden daarom vaak gemaakt in termen van *plausibiliteit*, uitgaande van het best beschikbare bewijs.
- *Doeltreffendheid is over het algemeen plausibel.* Dat de beschikbare onderliggende evaluaties niet altijd leiden tot duidelijke uitspraken over doeltreffendheid betekent niet dat geen sprake is van effectief beleid. Een goed voorbeeld hierbij is de HIC-aanpak. Ondanks dat deze ontwikkelingen onmogelijk één-op-één te herleiden zijn tot inzet van HIC-beleidsinstrumenten, kan worden geconstateerd dat het aantal woninginbraken, straatroven, overvallen en geweldsdelicten sinds het ontstaan van de HIC-aanpak drastisch is gedaald in de onderzochte periode. Gezien het *evidence based* karakter van dit integrale beleid is aannemelijk dat de HIC-aanpak (mede) heeft bijgedragen aan een daling in HIC-delicten.
- *Doelstellingen zijn niet altijd scherp geformuleerd en vastgelegd.* De beleidsdoelstellingen en -theorieën die ten grondslag liggen aan het onderzochte beleid zijn niet altijd concreet terug te vinden. Waarschijnlijk zijn doelstellingen en de stappen die naar verwachting nodig zijn om die doelstellingen te bereiken wel helder voor betrokkenen bij het beleidsproces, maar deze worden niet (altijd) vooraf geëxpliciteerd en vastgelegd. Daarnaast zijn sommige doelstellingen abstract en zonder eindpunt



geformuleerd, terwijl het Integraal Afwegingskader voor Beleid en Regelgeving (IAK) vraagt om het SMART<sup>1</sup> formuleren van beleidsdoelstellingen. Dit is een aandachtspunt voor toekomstig beleid, omdat het niet alleen de beoordeling van effectiviteit, maar ook de sturing daarop bemoeilijkt. Overigens is hierin een positieve ontwikkeling te zien: vastgesteld is dat hoe 'jonger' het beleid is, hoe gedetailleerder beleidsdoelstellingen zijn uitgeschreven.

- *Een meerwaarde van JenV in het onderzochte beleid ligt in de aanjagende rol, hoewel moeilijk te meten.* De centrale onderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting betreft de vraag in hoeverre de financiële en beleidsmatige instrumenten van het ministerie een effectieve bijdrage leveren aan het voorkomen van criminaliteit en de bestrijding van huiselijk geweld en kindermishandeling. Zoals gezegd maakt het karakter van de inzet van JenV, preventie, deze vraag lastig te beantwoorden. Een meerwaarde, zoals die ook wordt onderkend door samenwerkingspartners binnen en vooral ook buiten de Rijksoverheid, van de inzet van JenV op HIC, Integriteit en Huiselijk geweld en Kindermishandeling ligt met name in het agenderen van vraagstukken en het samenbrengen van en luisteren naar relevante partijen om vervolgens gezamenlijk instrumenten te ontwikkelen en in te zetten op deze beleidsterreinen. Doordat binnen deze samenwerking sprake is van inzet vanuit meerdere departementen en begrotingsartikelen, maar ook van meerdere partijen die beleid medefinancieren, is doeltreffendheid, maar vooral ook de doelmatigheid van de inzet van specifiek het budget onder begrotingsartikel 34.2 veelal niet goed te herleiden.
- *Aard beleid beperkt inzicht in uitgaven.* De onderzochte bronnen bevatten slechts beperkte informatie over beschikbare of gebruikte gelden. Om toch inzicht te krijgen in de begrote en gerealiseerde beleidskosten zijn de begrotingen en realisaties voor de beleidsinstrumenten voor HIC, Integriteit en Huiselijk geweld en kindermishandeling opgevraagd via de Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken van het ministerie van JenV. Helaas waren deze gegevens – met name bij het thema Huiselijk Geweld en Kindermishandeling – niet op het instrumentniveau beschikbaar waarop de voorgaande hoofdstukken gestructureerd zijn en zijn de begrote en gerealiseerde bedragen veelal aangeleverd in de voor het ministerie gebruikelijke indeling per financieel instrument (opdrachten, subsidies, bijdragen). Wijzigingen in de indeling van de JenV-begroting en wijzigingen in de samenstelling van de instrumenten door de jaren heen zorgen voor trendbreuken waardoor historische reeksen niet zondermeer door het financiële systeem kunnen worden gegenereerd. Desondanks zijn de begrote en gerealiseerde beleidskosten van de beleidsinstrumenten zo goed mogelijk in beeld gebracht voor de onderdelen HIC, Integriteit en Huiselijk geweld en Kindermishandeling. De thema's Huiselijk Geweld en Kindermishandeling kunnen daarbij echter alleen als één geheel worden gepresenteerd. Dit heeft te maken met de mate van detaillering van de financiële administratie en op welke wijze deze geordend is.

## Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- *Evalueer structureel en richt daarbij op doeltreffendheid en publieke waarde.* Volgende beleidsdoorlichtingen zouden gebaat zijn bij meer evaluaties (zodat in ieder geval ten aanzien van elk beleidsinstrument een evaluatie beschikbaar is), maar vooral bij evaluaties die expliciet ingaan op doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid, liefst aan de hand van vooraf geformuleerde beleidstheorieën. Daarbij is belangrijk niet uit het oog te verliezen dat evaluaties in het licht van doeltreffendheid de veronderstellingen van het beleid dienen te toetsen. Wanneer men de schematische weergaves erbij pakt, zoals te zien op pagina 14, is dit voornamelijk van *output* naar *outcome*. Het bereiken van *output* is een waardevolle indicatie van hoe beleid zich ontwikkelt in de praktijk, maar welke effecten deze *output* bewerkstelligt is cruciaal voor effectiviteitsmetingen. Zulke effectiviteitsmetingen kunnen tijdig een beeld geven van de noodzaak om beleidsinstrumenten te continueren, aan te passen of te beëindigen. Een strategische evaluatie zou daarbij mogelijk van meerwaarde zijn.
- *Besteed in beleidsproces extra aandacht aan het vooraf formuleren van beleidstheorie en -doelstellingen.* De RPE vraagt bij beleidsdoorlichting om inzicht in de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen gestoeld op een beleidstheorie ('het geheel aan veronderstellingen van een actor dat aan een beleid ten grondslag ligt'). Deze beleidstheorie dient idealiter al ontwikkeld te worden bij het ontwerp van beleid. Een concreet en vastgelegd beeld ten aanzien van 'hoe het zou moeten gaan werken' komt immers niet alleen de (tussentijdse) controleerbaarheid en evalueerbaarheid ten goede, maar ook ondersteunt het de sturing op de verwezenlijking van beleid. Het is goed om het expliciet construeren van beleidstheorieën nadrukkelijker mee te nemen in de beleidsontwikkeling op het gebied van preventieve maatregelen (zoals bij kansspelen goed te zien is).
- *Vermijd het spreiden van budgetten over verschillende begrotingsartikelen, indien mogelijk.* Het huidige beleid onder begrotingsartikel 34.2 beslaat met subsidies en bijdragen ten aanzien van HIC, kansspelen en filantropie een breed spectrum aan inhoudelijke thema's, die geen andere gemeenschappelijke deler hebben dan het preventieve karakter. Een logische samenhang tussen die onderwerpen ontbreekt, wat wellicht ook verklaart waarom de thema's binnen preventieve maatregelen in de voorbije jaren onder zoveel verschillende begrotingsartikelen hebben geressorteed. Wat het nog complexer maakt, is dat

---

<sup>1</sup> 'SMART' is een acroniem: het gaat om het Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden formuleren van doelstellingen.

delen van budgetten van preventieve maatregelen worden samengevoegd met delen van budgetten van andere departementen, die vervolgens samen één (financieel)instrument vormen. Het zicht op effectieve bestedingen binnen afzonderlijke begrotingsartikelen wordt daarmee ernstig bemoeilijkt of zelfs onmogelijk. Het schuiven tussen – of verspreiden over – verschillende begrotingsartikelen tast de samenhang verder aan en vermindert ook de mogelijkheid om effecten van beleid beter te onderzoeken. Overwogen kan worden om budgetten te bundelen en niet (of zo min mogelijk) te verschuiven, indien dat mogelijk en wenselijk is.

- *Overweeg een volgende beleidsdoorlichting op een andere wijze te organiseren.* Sinds 2006 is in de RPE opgenomen dat ministers verplicht zijn om periodiek beleidsdoorlichtingen te (laten) verrichten naar een substantieel, samenhangend deel van het beleid. Sommige onderdelen van de voorliggende beleidsdoorlichting, zoals huiselijk geweld en kindermishandeling, zijn bij uitstek beleidsthema's waarbij meerdere (departementale) spelers betrokken zijn. Een beleidsdoorlichting in de huidige vorm leent zich in deze context onvoldoende voor het analyseren van de inspanningen en effecten door het hele betrokken netwerk. De vraag die tijdens interviews gedurende deze beleidsdoorlichting daarom meermaals is gerezen is of een dergelijk beleidsterrein zich niet beter leent voor een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) dan voor een beleidsdoorlichting conform de RPE. IBO's gaan over brede beleidsterreinen, vinden plaats in opdracht van het kabinet en worden uitgevoerd door interdepartementale werkgroepen.

Daarmee wordt voorkomen dat versnippering van het beeld van de inspanningen door de samenwerkende partijen optreedt. Een andere – nieuwe – manier van doorlichten van beleid is de Publieke Waarde Scan (PWS). Deze methode komt vanuit het Verenigd Koninkrijk en wordt anno 2020 toegepast als pilot op de beleidsdoorlichting van Artikel 21 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat<sup>2</sup> en op de VOG<sup>3</sup>. De pilot-doorlichting met de PWS is een interessante ontwikkeling in het doorlichten van beleid en het monitoren waard.

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2019/20, 32 861, nr. 59.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2019/20, 31 865, nr 168.

# Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
Inhoudsopgave	5
1. Introductie	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Vraagstelling	7
1.3. Leeswijzer	7
2. Thematiek en reikwijdte	9
2.1. Scope van de beleidsdoorlichting	9
2.2. Hoofdthema's	11
3. Methode	14
3.1. Regeling Periodieke Evaluatieonderzoek	14
3.2. Aanpak	15
3.3. Kanttekeningen bij deze beleidsdoorlichting	17
4. High Impact Crimes	18
4.1. Achtergrond	18
4.2. Overvallen, woninginbraken, straatroven	20
4.3. Voorkomen daderschap	27
4.4. Heling	31
4.5. Geweld	34
4.6. Reflectie op bevindingen	38
5. Integriteit	44
5.1. Achtergrond	44
5.2. Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG NP/VOG RP)	44
5.3. Wet Bibob	52
5.4. Wet controle op rechtspersonen	58
5.5. Filantropie	60
5.6. Kansspelen	62
5.7. Reflectie op bevindingen	64

6. Huiselijk geweld en kindermishandeling	68
6.1. Achtergrond	68
6.2. NODO-procedure	71
6.3. Kinderen Veilig	73
6.4. Tijdelijk huisverbod	76
6.5. Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling	78
6.6. Campagne Geweld in huiselijke kring	80
6.7. Reflectie op de bevindingen	82
7. Generieke bevindingen en aanbevelingen	85
7.1. Bevindingen	85
7.2. Aanbevelingen	87
Literatuurlijst	90
Bijlage 1. Samenstelling begeleidingscommissie	94
Bijlage 2. Overzicht geraadpleegde bronnen	95
Bijlage 3. Respondenten	96
Bijlage 4. Budget HIC 2012-2018	97
Bijlage 5. Budget Integriteit 2012-2018	102
Bijlage 6. Budget HGK 2012-2018	103

# 1. Introductie

## 1.1. Aanleiding

De Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen (hierna: DBAV of JenV) is onderdeel van het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV<sup>4</sup>). De directie staat onder meer voor effectief beleid ter voorkoming van slachtofferschap en daderschap en de bescherming van kwetsbare groepen die vanwege de positie waarin zij verkeren bedreigd worden of verleid worden door (herhaalde) criminaliteit. Daarbij richt de directie zich op specifieke fenomenen met een integrale aanpak van kwetsbare doelgroepen. Dit doet DBAV in samenwerking met justitie-partners, andere departementen, het sociaal domein (zowel het zorgdomein als het lokale domein) alsmede burgers en bedrijven.

Gezien het maatschappelijk belang van het beleid van DBAV is het van belang dat de werkzaamheden van de directie periodiek worden geëvalueerd om te bepalen in hoeverre het beleid effectief is en of bijsturen noodzakelijk is. Bovendien is het periodiek doorlichten van beleid een wettelijke verplichting voor ministeries op basis van de Comptabiliteitswet.

## 1.2. Vraagstelling

DBAV heeft TwynstraGudde gevraagd een beleidsdoorlichting uit te voeren naar een onderdeel van haar beleid, ten aanzien van preventieve maatregelen in de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2018<sup>5</sup>. Meer specifiek gaat het om doorlichting van beleid dat in de begroting van 2019 van het ministerie van JenV valt onder begrotingsartikel 34.2: bijdragen aan agentschappen, aan medeoverheden en subsidies. Onder beleidsartikel 34.2 is budget voor bijdragen en subsidies opgenomen voor preventieve maatregelen op het gebied van High Impact Crimes (HIC), integriteit, kansspelbeleid en de persoonsgerichte aanpak van personen met verward gedrag. Laatstgenoemde aanpak is echter pas sinds 2016/2017 in ontwikkeling en nog geen onderwerp van evaluatie geweest. Om die reden valt deze aanpak buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

Naast de thematiek uit begrotingsartikel 34.2 is een deel van begrotingsartikel 34.5 JenV meegenomen in deze beleidsdoorlichting, te weten het deel dat toeziet op de preventieve maatregelen binnen de aanpak van Huiselijk Geweld en Kindermishandeling. Hiermee is de thematiek van dit rapport terug te leiden tot drie hoofdthema's:

- High Impact Crimes (HIC);
- Integriteit (waaronder filantropie en kansspelen);
- Huiselijk Geweld en Kindermishandeling<sup>6</sup>.

De reikwijdte van dit rapport wordt nader uiteengezet in paragraaf 2.1. In het licht van de preventieve maatregelen in begrotingsartikel 34.2 (en deels 34.5) luidt de onderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting:

*In hoeverre leveren de financiële en beleidsmatige instrumenten van het ministerie van Justitie en Veiligheid een effectieve bijdrage aan het voorkomen van criminaliteit en de bestrijding van huiselijk geweld en kindermishandeling?*

## 1.3. Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat verder in op de thema's die in dit rapport behandeld worden en welke elementen binnen deze thema's wel en niet binnen de scope van deze beleidsdoorlichting vallen. Hoofdstuk 3 behandelt de onderzoeksvragen die zijn voorgeschreven in de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE) en de voor deze doorlichting gehanteerde methode om deze

<sup>4</sup> In 2017 werd de naam van het ministerie van Veiligheid en Justitie gewijzigd in ministerie van Justitie en Veiligheid. Omwille van de leesbaarheid van dit document wordt hier consequent voor de actuele naam gekozen, ook waar het periodes betreft waar de naam officieel anders luidde.

<sup>5</sup> Deze beleidsdoorlichting van preventieve maatregelen bouwt voort op een eerdere beleidsdoorlichting van preventieve maatregelen, uitgevoerd in 2013. Deze beleidsdoorlichting zag toe op het toenmalige artikel 13.1: Preventiemaatregelen - het voorkomen en verder terugdringen van criminaliteit en het effectief bestrijden van huiselijk geweld. Dit maakt dat de scope van de beleidsdoorlichting uit 2013 veel breder is dan de gevraagde beleidsdoorlichting van artikel 34.2. Tegelijk is de RPE sinds 2006 geëvolueerd. Dit maakt dat een beleidsdoorlichting van artikel 34.2 slechts in beperkte mate als een vervolg op de beleidsdoorlichting kan worden beschouwd.

<sup>6</sup> Meerdere departementen en landelijke partijen zijn gezamenlijk betrokken bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, waarbij VWS de rol van coördinerend ministerie vervult. Elke partij heeft binnen deze samenwerking zijn eigen verantwoordelijkheden. Deze beleidsdoorlichting ziet specifiek toe op de betrokkenheid van JenV binnen dit beleidsterrein.

onderzoeksvragen te beantwoorden. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 komen de drie hoofdthema's aan bod. Per hoofdthema worden de volgende aspecten behandeld:

- Motivering van het gevoerde beleid;
- Aard van het beleid en de daaraan verbonden uitgaven;
- Beschikbaar evaluatieonderzoek over dit beleid;
- Doelrealisatie, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Daarna volgt bij elk van de genoemde hoofdstukken een afsluitende paragraaf met een reflectie op de bevindingen. In die paragrafen wordt ook aandacht besteed aan verbetermaatregelen en besparingsopties, zoals voorgeschreven in de RPE. In hoofdstuk 7 worden de bevindingen voor het gehele onderzochte beleidsartikel opgesomd en worden enkele aanbevelingen gegeven.



## 2. Thematiek en reikwijdte

### 2.1. Scope van de beleidsdoorlichting

Deze beleidsdoorlichting van preventieve maatregelen is uitgevoerd conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE, Staatscourant. 2018, nr. 16632) en kijkt terug op de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2018. In 2012 is in een meerjarenperspectief geformuleerd waarin de overheid als een front dient op te treden in een mix van preventieve, strafrechtelijke, fiscale en bestuurlijke maatregelen<sup>7</sup>. De gedachte dat een veilige samenleving begint bij het voorkomen van criminaliteit staat daarbij centraal. Deze beleidsdoorlichting richt zich binnen deze context op preventieve maatregelen.

De beleidsdoorlichting ziet specifiek op de preventieve maatregelen met betrekking tot de genoemde onderwerpen die door de Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen van het ministerie van JenV worden gesubsidieerd onder begrotingsartikel 34.2: bijdragen aan agentschappen, bijdragen aan medeoverheden en subsidies. Het begrotingsartikel is in de afgelopen jaren een aantal malen gewijzigd. Preventieve maatregelen vielen in de vorige beleidsdoorlichting, die de periode van 2005 tot en met 2011 belichtte, nog onder begrotingsartikel 13.1. In die beleidsdoorlichting, die in 2012 is aangeboden aan de Tweede Kamer, lag de focus op preventieve maatregelen op drie hoofdthema's van beleid, namelijk:

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

In 2013 is artikel 13.1 van de begroting van het ministerie van JenV gewijzigd in begrotingsartikel 34.2. Daarbij is het hoofdthema huiselijk geweld – in 2012 nog onderdeel van begrotingsartikel 13.1 – terechtgekomen onder begrotingsartikel 35.2. Dit duurde tot 2017, toen de begrotingsartikelen 34 en 35 werden samengevoegd in artikel 34. Huiselijk geweld kwam te vallen onder artikel 34.5. Dit betekent dat de beleidsdoorlichting preventieve maatregelen over de periode van 2012 tot en met 2018 meerdere (delen van) begrotingsartikelen beslaat, die in de loop der jaren andere namen hebben gehad. Een overzicht van welk artikel in welk jaar wordt meegenomen, staat in tabel 1.

---

<sup>7</sup> Rijksbegroting 2012, artikel 13, Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding. Geraadpleegd op: [http://www.rijksbegroting.nl/2012/voorbereiding/begroting,kst160360\\_8.html](http://www.rijksbegroting.nl/2012/voorbereiding/begroting,kst160360_8.html)

Tabel 1. Overzicht van begrotingsartikelen waaronder (delen van) het beleid uit deze beleidsdoorlichting was ondergebracht

Jaar	Artikel	Titel	Lid	Benoemde thema
2012	13	Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding	13.1	Preventie
2013	34	Sanctietoepassing	34.2	Preventieve maatregelen
	35	Jeugd	35.2	Uitvoering Jeugdbescherming en voogdij AMV's (deels)
2014	34	Sanctietoepassing	34.2	Preventieve maatregelen
	35	Jeugd	35.2	Uitvoering Jeugdbescherming en voogdij AMV's (deels)
2015	34	Sanctietoepassing	34.2	Preventieve maatregelen
	35	Jeugd	35.2	Uitvoering Jeugdbescherming (deels)
2016	34	Straffen en Beschermen	34.2	Preventieve maatregelen
			34.5	Jeugdbescherming en Jeugdsancties (deels)
2017	34	Straffen en Beschermen	34.2	Preventieve maatregelen
			34.5	Jeugdbescherming en Jeugdsancties (deels)
2018	34	Straffen en Beschermen	34.2	Preventieve maatregelen
			34.5	Jeugdbescherming en Jeugdsancties (deels)

Hoewel huiselijk geweld momenteel niet valt onder preventieve maatregelen onder begrotingsartikel 34.2, heeft de minister van JenV in de schriftelijke beantwoording van Kamervragen over de begroting JenV 2019 de toezegging gedaan om het thema huiselijk geweld en kindermishandeling mee te nemen in de beleidsdoorlichting preventieve maatregelen<sup>8</sup>. Daarom is ook dit thema in deze rapportage opgenomen.

Daarnaast is een aantal maatregelen dat formeel wel onder begrotingsartikel 34.2 valt om uiteenlopende redenen juist niet opgenomen als onderdeel van deze beleidsdoorlichting. Dit betreft:

- De aanpak van personen met verward gedrag. Deze aanpak is pas sinds 2016/2017 in ontwikkeling en daarmee is nog niet voldoende tijd verstreken om tot een gedegen evaluatie te komen. Om die reden valt deze aanpak buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.
- De bijdrage aan de Dienst Justis<sup>9</sup>. Deze wordt niet meegenomen in deze beleidsdoorlichting aangezien die bijdrage geen onderdeel is van het preventiebeleid dat onder artikel 34.2 valt.
- De maatregelen die gericht zijn op criminaliteitsbeheersing in samenwerking met het bedrijfsleven (bijvoorbeeld bij het tegengaan van mobiele bendes). Deze maatregelen worden geëvalueerd in de beleidsdoorlichting Bestuur, Informatie en Technologie (begrotingsartikel 33.2), die voor 2021 gepland staat.
- De financiering van het CCV. Onder de hiervoor genoemde beleidsdoorlichting Bestuur, Informatie en Technologie worden evaluaties meegenomen over het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) over de jaren 2013 tot en met 2018. Ook het CCV valt daarom buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.
- De financiering van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). Deze kent haar eigen beleidsdoorlichting (2020), die toeziet op de apparaatskosten van de RvdK en drie beleidsthema's, te weten: adoptie, gezag en omgangszaken na scheiding en schoolverzuim.

Zoals blijkt uit de voorgaande paragrafen is de scope van de beleidsdoorlichting complex te noemen. Om de reconstructie van het beleid en de synthese van onderzoeken overzichtelijk te houden, is de rapportage daarom opgebouwd langs drie hoofdthema's. Deze worden in de volgende paragraaf kort beschreven.

<sup>8</sup> Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 12 september 2019, nr. 31.

<sup>9</sup> De bijdrage aan Dienst Justis omvat in dit kader: een bijdrage voor gratieverzoeken, een bijdrage voor Garantstelling Faillissementsregeling en verschillende bijdrages in het kader van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (WPBR), Wet wapens en munitie en buitengewoon opsporingsambtenaar (boa).

## 2.2. Hoofdthema's

Zoals in het vorige hoofdstuk kort benoemd is, behandelt dit rapport de preventieve maatregelen onder begrotingsartikel 34.2 (en deels 34.5) aan de hand van drie hoofdthema's:

- High Impact Crimes (hoofdstuk 4), waaronder preventieve maatregelen vallen die zich richten op delicten met grote impact op het slachtoffer en op (het gevoel van) veiligheid in de samenleving, zoals overvallen, woninginbraken, straatroven en geweld;
- Integriteit (hoofdstuk 5), waaronder screeningsinstrumenten voor de Verklaring Omtrent het Gedrag, de Wet BIBOB en daarnaast het kansspelbeleid en filantropie;
- Huiselijk geweld en kindermishandeling (hoofdstuk 6), waaronder preventieve maatregelen vallen gericht op het voorkomen en terugdringen van deze vormen van geweld in de huiselijke sfeer.

Deze hoofdthema's zijn ingedeeld aan de hand van de wijze waarop de beleidsterreinen binnen DBAV geclusterd zijn.

Een terugkerend element in zowel het eerste en het laatste hoofdthema is (fysiek) geweld. Geweld kan, wanneer het gaat om de aanpak vanuit een preventieperspectief, in grove lijnen worden ingedeeld in drie categorieën. Er wordt onderscheid gemaakt tussen geweld in de publieke omgeving, de semipublieke omgeving en de privé omgeving. Met de publieke omgeving worden openbare plekken bedoeld, zoals de uitgaansgelegenheden/horeca, de sport of het openbaar vervoer. Met de semipublieke omgeving worden bijvoorbeeld scholen of het werk (inclusief geweld tegen functionarissen met een Veilige Publieke Taak) bedoeld. De HIC-aanpak focust zich op deze vormen van geweld in de (semi-)publieke omgeving, waarbij ook woningovervallen en woninginbraken worden meegenomen. Geweld in de privé-omgeving valt onder huiselijk geweld en kindermishandeling.

### *Uitgaven beleid*

De uitgaven, die gepaard zijn gegaan met de hiervoor genoemde thema's vanuit begrotingsartikel 34.2 (en 34.5), staan hieronder weergegeven. De uitgaven zijn in kaart gebracht door de Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken (CBJ).

Tabellen 2, 3 en 4. Overzichten van gerealiseerde kosten beleidsthema's

Budget HIC in euro's	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Overvallen</b>	2.435.177	3.050.499	1.550.254	2.884.983	697.433	2.137.297	1.453.334
<b>Straatroof</b>	323.995	0	0	188.748	0	415.034	283.222
<b>Woninginbraken</b>	0	1.498.393	3.426.338	4.906.272	1.986.173	3.175.516	3.185.960
<b>Voorkomen daderschap</b>	412.550	931.232	558.162	862.666	333.371	1.644.525	1.710.580
<b>Geweld en Heling</b>	0	0	882.190	651.348	341.472	1.150.772	897.825
<b>Overig<sup>1</sup></b>	0	0	0	311.196	189.972	627.705	3.011.994 <sup>1</sup>
<b>Totaal</b>		<b>5.480.124</b>	<b>6.416.944</b>	<b>9.805.213</b>	<b>3.548.421</b>	<b>9.150.849</b>	<b>10.542.915</b>

Budget Integriteit in euro's	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Integriteit</b>	0	176.427	166.512	134.690	221.539	243.907	161.525
<b>Filantropie</b>	0	1.133.901	669.857	1.147.056	1.313.208	1.057.562	547.127
<b>Kansspelen</b>	0		588.684	363.060	257.564	297.807	217.188
<b>Overig</b>	0	104.536	0	80.000	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>1.414.864</b>	<b>1.425.053</b>	<b>1.724.806</b>	<b>1.792.311</b>	<b>1.599.276</b>	<b>925.840</b>

Budget HGK <sup>10</sup> in euro's	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Huiselijk geweld en kindermishandeling</b>	0	0	0	0	54.075	413.571	596.495
<b>Taskforce Kindermishandeling</b>	0	0	0	0	1.113.936	317.580	0
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.168.011</b>	<b>731.151</b>	<b>596.495</b>

In de bijlagen staan uitgebreidere tabellen, waarin zo ver mogelijk ook het onderscheid tussen financiële instrumenten wordt gemaakt. De financiële instrumenten die vallen onder preventieve maatregelen bestaan voornamelijk uit bijdragen (aan ZBO's/RWT's<sup>11</sup> en medeoverheden), opdrachten en subsidies.

### Preventieve maatregelen

De gemeenschappelijke deler in de brede aard van het beleid van begrotingsartikel 34.2 is dat de instrumenten die vanuit dit begrotingsartikel worden bekostigd *preventieve instrumenten* zijn. In de algemeen geaccepteerde definitie van preventie die in 1991 is vastgesteld, wordt de preventie van criminaliteit omschreven als 'alle maatregelen van burgers en particuliere instellingen en van de overheid voor zover liggende buiten de strafrechtspleging in enge zin die erop zijn gericht gedragingen die volgens de wet strafbaar zijn te voorkomen'<sup>12</sup>. Dit is een zeer brede definitie van preventie en kan enigszins een *contradictio in termine* zijn, aangezien het strafrecht (de potentiële pakkans en strafmaat) zelf ook een preventieve werking kan hebben. Echter, de beperkte pakkans bij een groot scala aan delicten - die ook samenhangt met een lage aangiftebereidheid - en hoge recidive, tonen in de visie van preventie aan dat het strafrecht vaak niet volstaat om criminaliteit te voorkomen. Bovendien wordt de repressieve inzet gezien als een *ultimum remedium*, terwijl preventie bijdraagt aan het voorkomen van dader- en slachtofferschap en maatschappelijk leed en daarmee aan het ontlasten van het strafrechtelijke apparaat. In dit opzicht kan preventie ook worden gezien als een omgekeerde piramide, waarbij een vorm van criminaliteit de bovenlaag van de piramide vormt en maar een klein percentage van de delicten terechtkomt bij het strafrechtelijke apparaat, vanwege de lage meldingsbereidheid of ophelderingspercentages. Preventieve maatregelen vormen daarom een belangrijke aanvulling op repressie.

Preventieve maatregelen kennen drie niveaus. Allereerst wordt *dadergerichte*, *slachtoffergerichte* en *gebieds-/situatiegerichte* preventie onderscheiden. Binnen elk van deze drie typen preventie kunnen primaire, secundaire en tertiaire maatregelen worden onderscheiden. Deze categorisering geeft de focus aan van de preventieve maatregel (primair: gericht op de potentiële daders, slachtoffers en situaties; secundair: gericht op risicogroepen voor slachtofferschap, daderschap en situaties voor criminaliteit; tertiair: gericht op de daadwerkelijke plegers, slachtoffers en situaties voor criminaliteit). Zoals zal worden gepresenteerd in hoofdstuk 4, wordt ingezet op elk aspect bij het beleidsterrein HIC.

De financiële instrumenten die vallen onder preventieve maatregelen bestaan voornamelijk uit bijdragen (aan ZBO's/RWT's<sup>13</sup> en medeoverheden), opdrachten en subsidies. De rijksoverheid hanteert de volgende definities van deze financiële instrumenten<sup>14</sup>:

- **Bijdrage aan ZBO's/RWT's:** de totale financiële bijdrage (programma en apparaat) aan de ketenpartners (ZBO's/RWT's) die de overheid bij de uitvoering van het beleid inschakelt.

<sup>10</sup> Het overzicht van Huiselijk Geweld en Kindermishandeling is door de verschuivingen van de preventieve maatregelen binnen dit dossier over verschillende begrotingsartikelen heen vermoedelijk onvolledig. Zie bijlage 6 voor meer informatie.

<sup>11</sup> Een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat niet onder een minister valt. Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT) worden geheel of voor een gedeelte met publiek geld bekostigd en voeren een wettelijke taak uit. Een RWT kan een ZBO zijn (zoals de Kansspelautoriteit), maar er zijn ook RWT's die geen ZBO zijn (zoals een academisch ziekenhuis) en ZBO's die geen RWT zijn (zoals de Kiesraad). Bron:

[https://www.parlement.com/id/vh8lnhrqszxf/zelfstandige\\_bestuursorganen\\_zbo\\_s](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrqszxf/zelfstandige_bestuursorganen_zbo_s)

<sup>12</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/onz-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/aanvullende%20onderzoeksbeschrijvingen/definities-en-omschrijvingen-van-activiteiten-veiligheidszorg>.

<sup>13</sup> Zie voetnoot 13.

<sup>14</sup> <https://www.rbv.minfin.nl/2014/begrippenlijst/financiele-instrumenten>.

- **Bijdrage aan medeoverheden:** de financiële bijdrage aan de medeoverheden (provincies, gemeenten) die de overheid bij de uitvoering van het beleid inschakelt, bijvoorbeeld de specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies.
- **Opdracht:** directe bestedingen aan derden voor de inkoop van diverse goederen en diensten (communicatie, voorlichting, projecten, infrastructuur, e.d.) ten behoeve van het beleid. Bij een opdracht is sprake van een concreet eindproduct/resultaat (uitbesteding). Over het algemeen zijn dit de opdrachten voor zover deze niet vallen onder externe inhuur.
- **Subsidie:** de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (Awb, artikel 4.21).



## 3. Methode

### 3.1. Regeling Periodieke Evaluatieonderzoek

Een beleidsdoorlichting dient te voldoen aan de vereisten van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (hierna: RPE)<sup>15</sup>. Dat betekent dat dit onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid ten aanzien van preventieve maatregelen de standaardvragen uit de RPE dient te beantwoorden. Het gaat om de volgende vijftien vragen die onderverdeeld kunnen worden in zeven clusters:

#### *Afbakening beleidsterrein*

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

#### *Motivering beleid*

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

#### *Aard en uitgaven beleidsterreinen*

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

#### *Beschikbaar evaluatieonderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd?
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

#### *Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid*

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

#### *Verbetermaatregelen*

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

#### *Besparingsvarianten*

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Om de leesbaarheid van dit rapport te vergroten worden de vragen uit de RPE volgens de hierboven genoemde clusters behandeld. Dit gebeurt in de paragrafen van de hoofdstukken 4 (High Impact Crimes), 5 (Integriteit) en 6 (Huiselijk Geweld en Kindermishandeling). Een uitzondering hierop vormen de vragen onder het eerste cluster 'afbakening beleidsterrein' (vraag 1 en 2 RPE), die de scope van de beleidsdoorlichting als geheel betreffen en daarom voor de gehele beleidsdoorlichting zijn behandeld in paragraaf 2.1.

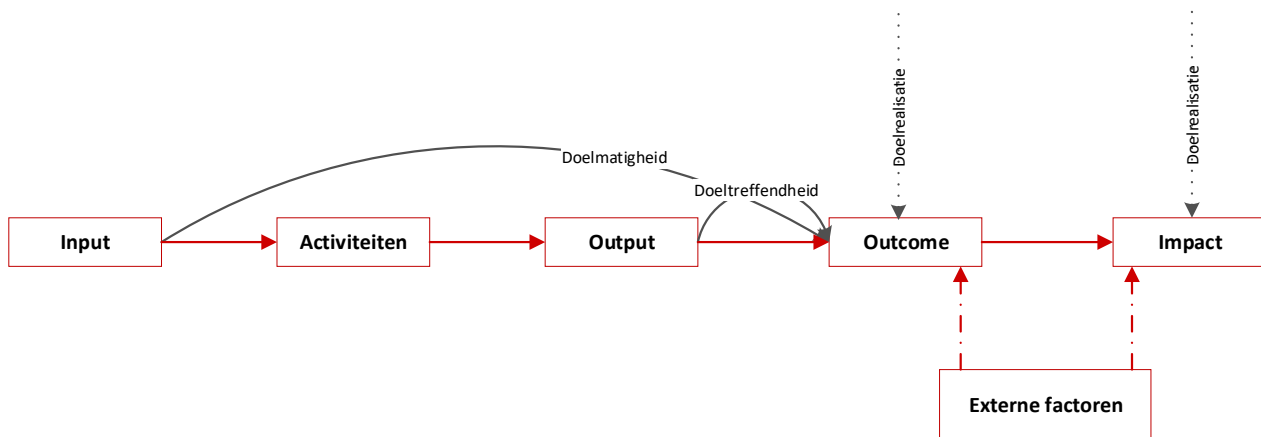
Een beleidsevaluatie is een syntheseonderzoek. Dit betekent dat de RPE stelt dat een beleidsdoorlichting overzicht moet geven van wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het totale onderzochte beleidsterrein, alvorens een oordeel te geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan. Deze termen kunnen als volgt worden opgevat:

- Doeltreffendheid (effectiviteit) van het beleid: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Om dit vast te stellen, staat de vraag of een maatschappelijke doelstelling is gerealiseerd, dankzij het beleid dat daarvoor is ingezet, centraal. Daarbij moet worden aangetekend dat het aantonen van doeltreffendheid lastig is, omdat de causaliteit tussen *output* en *outcome* vaak niet robuust vast te stellen is (zie voor nadere toelichting paragraaf 3.3). Doeltreffendheid wordt schematisch weergegeven in figuur 1.

<sup>15</sup> <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>.

- Doelmatigheid (efficiëntie) van het beleid: de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. Hierbij staat dan ook de vraag centraal of de effecten van het doeltreffende beleid niet op een goedkopere manier hadden kunnen worden bereikt of met het gegeven budget niet méér effecten van dezelfde kwaliteit tot stand gebracht hadden kunnen worden. In figuur 1 betreft doelmatigheid het verband tussen input en *outcome*.

Daarnaast wordt het beleid beoordeeld op doelrealisatie. Onder deze term wordt in dit rapport de mate verstaan waarin een beleidsdoelstelling is gehaald, al dan niet door externe factoren (zie figuur 1).



Figuur 1. Schematische weergave resultatenketen als beschreven in de RPE<sup>16</sup>

## 3.2. Aanpak

Bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting is aangesloten op de uitgangspunten van de RPE. Vooraf en tijdens de doorlichting heeft overleg plaatsgevonden met opdrachtgever en begeleidingscommissie, waarin ook een onafhankelijk deskundige zitting had (zie bijlage 1). De uitvoering heeft plaatsgevonden in zeven stappen die hebben geresulteerd in voorliggend rapport.

### **Stap 1. Inventarisatie eerder (evaluatie)onderzoek**

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek. Dit betekent dat een beleidsdoorlichting staat of valt met de beschikbaarheid van eerder afgeronde evaluaties en eventuele andere onderzoeken. Het maken van een overzicht van de beschikbare informatie vormde het startpunt van dit syntheseonderzoek. Behalve in opdracht van de overheid uitgevoerde evaluatieonderzoeken zijn daarvoor ook overige bronnen gebruikt, zoals uitvoeringsinformatie en resultaten uit wetenschappelijk empirisch onderzoek. De bronnen zijn onderverdeeld naar de drie hoofdthema's die in deze beleidsdoorlichting worden onderscheiden (High Impact Crimes, Integriteit en Huiselijk Geweld en Kindermishandeling).

Zie bijlage 2 voor het overzicht van geraadpleegde bronnen.

### **Stap 2. Beoordeling van de kwaliteit van het geïnventariseerde (evaluatie)onderzoek**

Na de verzameling van al het beschikbare (evaluatie)onderzoek heeft een kwaliteitsbeoordeling plaatsgevonden van de verzamelde onderliggende evaluaties en andere studies. Hierbij zijn, mede op basis van de hulpmiddelen die de RPE daarvoor biedt<sup>17</sup>, de beschikbare documenten op de volgende criteria beoordeeld:

- het onderzoek maakt duidelijk welk beleid is onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn;
- het onderzoek geeft antwoord op de vraag in hoeverre het beleid, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend en doelmatig is;

<sup>16</sup> Bron: <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsbeoordelingen/het-meten-van-doeltreffendheid>

<sup>17</sup> <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsbeoordelingen/kwaliteit-van-onderliggende-evaluaties>.

- het onderzoek verschaft inzicht in de mate van doelrealisatie, zodat zonder informatie over causaliteit alsnog een inschatting kan worden gemaakt van plausibiliteit;
- de conclusies van het onderzoek worden onderbouwd door onderliggende bevindingen;
- de in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethode is valide en betrouwbaar;
- het rapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en in de mogelijkheden en onmogelijkheden om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen.

### ***Stap 3. Reconstructie van de beleidstheorie***

In deze stap is de overkoepelende argumentatie achter de veronderstelde werking van beleidsinstrumenten gereconstrueerd. Aangezien de beleidstheorie over het algemeen onvoldoende bleek te zijn beschreven, zijn de beleidstheorieën op basis van de analyse van beleidstukken en aanvullende interviews met betrokken ambtenaren per hoofdstuk gereconstrueerd.

De gereconstrueerde beleidstheorieën zijn per hoofdstuk terug te vinden in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

### ***Stap 4. Benoemen van witte vlekken en uitvoeren aanvullend onderzoek***

De beleidstheorie helpt om lacunes in het beschikbare evaluatieonderzoek – dat ten grondslag ligt aan deze doorlichting – inzichtelijk te maken. Dergelijke lacunes kunnen maken dat uitspraken over bepaalde onderdelen van het beleid of over bijvoorbeeld de doeltreffendheid daarvan niet mogelijk zijn. Indien dat het geval was, is aanvullend onderzoek verricht in de vorm van gesprekken met bijvoorbeeld betrokken instanties of deskundigen om aanvullende informatie te vergaren<sup>18</sup>.

### ***Stap 5. Opstellen synthese***

In deze stap is een oordeel gevormd over de werking (doeltreffendheid en doelmatigheid) van alle preventieve maatregelen onder artikel 34.2 op basis van de onderliggende evaluaties.

Deze beoordelingen zijn per hoofdstuk terug te vinden in hoofdstukken 4, 5 en 6.

### ***Stap 6. Opstellen 20%-besparingsvariant***

In deze stap is stilgestaan bij beleidsopties in het geval er significant minder budget (circa 20%) beschikbaar zou zijn, de zogenaamde 20%-besparingsvariant. Daarin is inzichtelijk gemaakt aan welke verminderingen van uitgaven gedacht kan worden om een significante besparing te realiseren en wat de verwachte effecten daarvan zijn. De grondslag voor de berekening van een 20%-variant bestaat in ieder geval uit de bedragen die op de meest recente begroting (2020) staan vermeld bij het doorgelichte beleid.

De besparingsvarianten zijn per hoofdstuk terug te vinden in paragraaf 3 van hoofdstukken 4, 5 en 6.

### ***Stap 7. Opstellen van een verbeterparagraaf***

Het is mogelijk dat de beleidsdoorlichting (op onderdelen) onvoldoende antwoord geeft op de vraag of het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest. Om te leren van deze ervaringen dient aan iedere beleidsdoorlichting een verbeterparagraaf toegevoegd te worden. In deze stap zijn op basis van alle voorafgaande stappen aanbevelingen geformuleerd om in de eerstvolgende beleidsdoorlichting (over 4 tot 7 jaar) een (nog) beter inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Voorgestelde verbeteringen zijn per hoofdstuk terug te vinden in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

<sup>18</sup> Dit is met name het geval bij het thema High Impact Crimes. Zoals aan het eind van hoofdstuk 4 naar voren komt, heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid een grote 'aanjaagrol' binnen dit thema. Omdat uitspraken over de doeltreffendheid van deze rol door de synthese van bestaande onderzoeken moeilijk te treffen is, zijn op verzoek van het ministerie van JenV een aantal interviews uitgevoerd om zo de 'aanjaagrol' te duiden. Belangrijk hierbij is te vermelden dat deze interviewronde niet kan worden gezien als een representatieve steekproef of als lopende doeltreffendheidsevaluatie. De bevindingen van de interviews hebben daarmee ook een ander gewicht dan de bestaande evaluaties. Zie bijlage 3 voor een overzicht van de respondenten die zijn geraadpleegd.

### 3.3. Kanttekeningen bij deze beleidsdoorlichting

Vooraf kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst bij de mogelijkheden tot het doorlichten van het beleid voor preventieve maatregelen.

Een kanttekening die onlosmakelijk verbonden blijft met de aard van het onderzochte beleidsterrein (preventie) is het feit dat vragen naar de effectiviteit van de genomen preventiemaatregelen in deze beleidsdoorlichting veelal slechts kunnen worden beantwoord in termen van plausibiliteit. Doelmatigheid kan vaak niet robuust worden aangetoond. De oorzaak hiervoor is, zoals ook de voorgaande beleidsdoorlichting benoemde, dat 'het buitengewoon lastig is om een causaal verband aan te tonen tussen het invoeren van een bepaald preventief (...) beleid en de vermindering van bepaalde vormen van criminaliteit in de samenleving.'<sup>19</sup> Dit geldt eens te meer daar het beleid voor (subsidie voor) preventieve maatregelen in de periode 2012-2018 een groot aantal samenwerkende spelers kent. Deze spelers werken vanuit een financiering die niet uitsluitend voortkomt uit het budget voor preventieve maatregelen. Hierdoor is de effectiviteit van multidisciplinaire maatregelen niet goed te herleiden tot een enkele partij.

In deze beleidsdoorlichting zal daarom waar mogelijk gesproken worden over doeltreffend- en doelmatigheid, maar waar dit niet mogelijk is (vanwege bovenstaande redenen) wordt een inschatting gepresenteerd van de mate waarin te veronderstellen is dat het beleid effectief is (plausibiliteit). Daarbij zal de focus liggen op de inspanningen die zijn geleverd om de beoogde effecten te bewerkstelligen. Ditzelfde geldt voor wanneer beleidsdoelstellingen niet expliciet (meetbaar) zijn beschreven en doelrealisatie dus niet exact kan worden beoordeeld. In dat geval ligt de focus op of inspanningen mogelijk bij hebben gedragen aan het abstractere doel van het beleid.

Daarnaast kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst ten aanzien van de beperkingen van de uitgevoerde beleidsdoorlichting preventieve maatregelen. Deze zijn als volgt samen te vatten:

- De onderzochte beleidsterreinen zijn complex van aard en soms volop in beweging. Dit geldt in het bijzonder voor Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, waar de beleidscontext gedurende de onderzochte periode ingrijpend is gewijzigd en interdepartementaal wordt vormgegeven<sup>20</sup>. Bovendien waren onderwerpen die formeel binnen de scope vallen, bijvoorbeeld de NODO-procedure (zie paragraaf 6.2) al geen onderdeel meer van het beleidsterrein aan het einde van de onderzochte periode. Overigens brengt de afgesproken scope ook met zich mee dat sommige actuele instrumenten juist niet aan bod komen, omdat zij pas tegen het einde van de onderzochte periode zijn ontwikkeld, geïmplementeerd en/of geëvalueerd. Een voorbeeld hiervan zijn de actielijnen die voortvloeien uit Geweld Hoort Nergens Thuis (Programma voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling in de periode 2018-2021) dat momenteel weliswaar actueel is, maar pas aan het einde van de te onderzoeken periode door ministers van VWS, JenV en VNG opgesteld is en aan de Tweede Kamer is verzonden.
- De onderzochte beleidsterreinen vallen binnen de onderzochte periode onder verschillende begrotingsartikelen. Dit geldt wederom met name voor Huiselijk Geweld en Kindermishandeling. Het volgen van de begrotingsstromen (zie paragraaf 3.1) levert daarom een beeld van versnippering op, terwijl dit geen recht doet aan het feit dat het thema als zodanig gedurende de onderzochte periode constant op de beleidsagenda heeft gestaan.

<sup>19</sup> Zie Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen. Artikel 13.1 van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013: "Veel meer nog dan bij andere beleidsterreinen het geval is, blijkt het namelijk buitengewoon lastig om een causaal verband aan te tonen tussen het invoeren van een bepaald preventief (...) beleid en de vermindering van bepaalde vormen van criminaliteit in de samenleving. De effectiviteit van deze interventies kan, naar wetenschappelijke maatstaven, alleen worden vastgesteld door middel van complex en diepgaand onderzoek. Hierbij moeten bij een experimentele en een onderzoeksgroep een voor- en nameting worden uitgevoerd (...). Daar komt bij dat preventiemaatregelen vrijwel altijd worden ingezet in combinatie met de strafrechtelijke (en eventuele bestuursrechtelijke) handhaving. Daaraan is inherent dat het niet mogelijk is om exact te bepalen welk deel van de waargenomen daling of verminderde toename van de criminaliteit kan worden toegeschreven aan respectievelijk preventie, repressie en/of factoren die buiten de invloedssfeer van de overheid liggen."

<sup>20</sup> Vanwege de inwerkingtreding van onder andere de Jeugdwet en Wmo in 2015 en de komst van Veilig Thuis-organisaties en wijkteams is er sprake van een significant verschil in samenwerking tussen betrokken organisaties, bevoegdheden, financiering op het gebied van huiselijk geweld en kindermishandeling tussen de periode voor en na 2015.

## 4. High Impact Crimes

### 4.1. Achtergrond

De term High Impact Crimes (HIC) is een verzamelnaam voor delicten die een grote impact hebben op het slachtoffer, diens directe omgeving en het veiligheidsgevoel in de samenleving. HIC-delicten zijn overvallen, straatroven, woninginbraken en expressief geweld.

In de afgelopen jaren is door de overheid sterk ingezet op de bestrijding van HIC door middel van verschillende beleidsprogramma's. De aanpak van HIC was één van de landelijke prioriteiten in de Veiligheidsagenda 2015 – 2018<sup>21</sup>. Het beleid rondom HIC heeft zijn origine in de aanpak van overvallen na een rapport uit 2011, geschreven in opdracht van de Taskforce Overvallen (opgericht in 2009)<sup>22</sup>. In dit rapport werd een analyse van het fenomeen overvallen gegeven, alsook een analyse van de beleidsmatige reactie hierop. Op basis van dit rapport werden in het Actieprogramma Ketenaanpak Overvalcriminaliteit 104 maatregelen gepresenteerd die het hoge aantal overvallen drastisch moesten reduceren. Deze aanpak, waarin naast repressieve maatregelen ook een focus lag op dader-, slachtoffer- en situatiegerichte preventie, is ook toegepast op de andere vermogensdelicten die behoren tot High Impact Crimes: woninginbraken, straatroven en geweldsdelicten. Een belangrijke rol daarbij speelt de 'Top X-aanpak', waarbij de focus onder andere ligt op de meest problematische veelplegers, risicogroepen of risicolocaties.

Binnen de context van de HIC-aanpak en vanuit begrotingsartikel 34.2 wordt ook gewerkt aan het tegengaan van heling, aangezien heling een belangrijke facilitator is van vermogensdelicten zoals woninginbraken. De HIC-aanpak berust op een samenwerking van verschillende overheden (zoals de politie en gemeenten) en maakt gebruik van publiek-private samenwerking (met bijvoorbeeld banken en telecombedrijven).

#### **Risicofactoren**

Naast de focus op het voorkomen van de delicten zelf ligt er binnen de HIC-aanpak ook focus op de specifieke risicofactoren voor daderschap. Uitgebreid onderzoek heeft aangetoond dat – vooral bij jongeren – een aantal risicofactoren sterk gerelateerd is aan persistent delinquent gedrag. Hierbij is een onderscheid te maken tussen statische (onveranderbare) risicofactoren en dynamische (veranderbare) risicofactoren<sup>23 24</sup>. Onder statische risicofactoren wordt bijvoorbeeld het behoren tot de mannelijke sekse of het eerder hebben gepleegd van een delict geschaard. Onder dynamische risicofactoren vallen bijvoorbeeld middelengebruik, gezinsproblemen of antisociaal gedrag. Daarnaast zijn er beschermende factoren als een goede relatie met leeftijdsgenoten. Kennis en gebruik van dergelijke risicofactoren en beschermende factoren wordt door het ministerie van JenV essentieel gevonden bij de aanpak van de verschillende vormen van HIC-criminaliteit. Het ministerie streeft ernaar om beleid gebaseerd op het best beschikbare bewijs voor werkzame factoren te voeren, dat recht doet aan dergelijke inzichten.

Zoals in hoofdstuk 3.2 al uiteengezet, zijn preventieve maatregelen voornamelijk in te delen in drie categorieën: dadergerichte, slachtoffergerichte en gebieds-/situatiegerichte maatregelen.

In de aanpak van HIC is ook het beleid op deze manier ingedeeld. Daarnaast is er een onderscheid te maken tussen primaire, secundaire en tertiaire preventieve instrumenten. Primaire instrumenten richten zich op de gehele populatie of omgeving, secundaire instrumenten op bepaalde risicogroepen en risicosituaties en tertiaire preventieve maatregelen richten zich op daadwerkelijke plegers, slachtoffers en situaties waar criminaliteit zich voordoet.

De volgende paragrafen geven een overzicht van de ingezette instrumenten binnen de verschillende thema's in de HIC-aanpak, met daarbij een beschrijving van de aard van de instrumenten en de kosten die met de inzet ervan gemoeid zijn.

<sup>21</sup> Veiligheidsagenda 2015-2018. Ministerie van Justitie en Veiligheid. Geraadpleegd op: <https://www.regioburgemeesters.nl/thema/sturing-op-politie/landelijke-beleidsdoelstellingen/veiligheidsagenda-2015-2018/>

<sup>22</sup> Taskforce overvallen (2011). *Actieprogramma Ketenaanpak Overvalcriminaliteit*. Den Haag: ministerie van JenV.

<sup>23</sup> Van der Put, C., et al. (2013). *Effectief vroegtijdig ingrijpen. Een verkennend onderzoek naar effectief vroegtijdig ingrijpen ter voorkoming van ernstig delinquent gedrag*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

<sup>24</sup> Beerthuizen, M., van Leijssen, E. & van der Laan, A. (2019). *Risico- en beschermende factoren in de kindertijd en vroege adolescentie voor high impact crime in de latere adolescentie en jongvolwassenheid*. WODC. Cahier 2019-15.



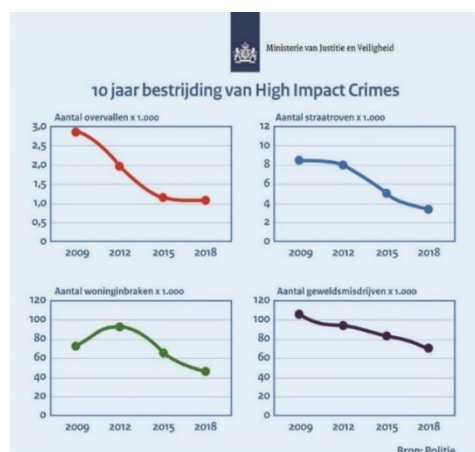
De instrumenten die worden ingezet door het ministerie van JenV en de partners waarmee zij samenwerkt zijn erop gericht om de delicten die onder HIC vallen te verminderen. Bij al deze delicten is een dalende lijn waar te nemen. Overvallen zijn van 2.898 geregistreerde delicten in 2009 naar 1.142 in 2018 gedaald. Bij de andere HIC-delicten is eenzelfde trend waar te nemen: het aantal straatroven is van 8.390 in 2009 naar 3.517 in 2018 gegaan, woninginbraken van 91.930 in 2012 naar 42.662 in 2018 en geweldsincidenten van 105.365 in 2009 naar 72.533 in 2018. Relevant hierbij om te vermelden is dat dit in lijn is met de algehele trend van dalende geregistreerde misdaadcijfers in de Westerse wereld.

Dit hoofdstuk focust zich op de HIC-aanpak, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de focus op het voorkomen en ophelderen van vermogensdelicten (woninginbraken, overvallen en straatroven), de focus op de (potentiële) daders van deze delicten, heling en geweldsdelicten. De paragrafen zijn zo verdeeld in verscheidene dossiers, waar per paragraaf de RPE-vragen worden behandeld.

Tabel 5. Overzicht gerealiseerde kosten HIC-beleid

Budget HIC in euro's	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Overvallen</b>	2.435.177	3.050.499	1.550.254	2.884.983	697.433	2.137.297	1.453.334
<b>Straatroof</b>	323.995	0	0	188.748	0	415.034	283.222
<b>Woninginbraken</b>	0	1.498.393	3.426.338	4.906.272	1.986.173	3.175.516	3.185.960
<b>Voorkomen daderschap</b>	412.550	931.232	558.162	862.666	333.371	1.644.525	1.710.580
<b>Geweld en Heling</b>	0	0	882.190	651.348	341.472	1.150.772	897.825
<b>Overig<sup>26</sup></b>	0	0	0	311.196	189.972	627.705	3.011.994 <sup>27</sup>
<b>Totaal</b>		<b>5.480.124</b>	<b>6.416.944</b>	<b>9.805.213</b>	<b>3.548.421</b>	<b>9.150.849</b>	<b>10.542.915</b>

Aan de hand van de beschikbare bronnen uit het aangeleverde eerdere evaluatieonderzoek wordt in de volgende paragrafen stilgestaan bij de daarin behandelde beleidsinstrumenten die binnen het hoofdthema HIC vallen, voor zover deze vallen binnen de periode 2012-2018. Evaluaties die slechts een verwaarloosbaar deel van deze periode bestrijken (alleen de eerste of laatste maanden), zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.



Figuur 2. 10 jaar bestrijding van High Impact Crimes uitgedrukt in aantal delicten<sup>25</sup>

## Uitgaven

De uitgaven die gepaard zijn gegaan met het HIC-beleid zijn hieronder weergegeven. Een uitgebreider overzicht is te vinden in bijlage 4.

<sup>25</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/05/13/10-jaar-bestrijding-van-high-impact-crimes>.

<sup>26</sup> Onder overig worden onder andere financiële instrumenten voor Caribisch Nederland geschaard, algemeen onderzoek en overige subsidies.

<sup>27</sup> De kostenpost overig is in 2018 groter dan andere jaren omdat ten behoeve van de duidelijkheid in het kader van deze beleidsdoorlichting de kostenpost 'cybercrime' onder overig is geplaatst. Cybercrime is geen onderdeel van de scope van deze beleidsdoorlichting.

## 4.2. Overvallen, woninginbraken, straatroven

### Motivering beleid

In 2009 was er een ongekeerde piek van bijna 3000 overvallen per jaar.<sup>28</sup> De impact op de slachtoffers en de samenleving was enorm hoog en deze toename moest een halt worden toegeroepen. Om het tij te keren werd datzelfde jaar de Taskforce Overvallen ingesteld<sup>29</sup>. Deze publiek-privaat samengestelde Taskforce onder voorzitterschap van de burgemeester van Rotterdam liet de gesignaleerde problematiek in kaart brengen alsmede de mogelijkheden om deze aan te pakken<sup>30</sup>. Op basis van dit onderzoek kwam de Taskforce in januari 2011 met een actieprogramma om het aantal overvallen terug te dringen met de inzet op drie pijlers:

- A. dadergerichte aanpak (tegenhouden, opsporen en vervolgen, toezicht en recidivebeperking bij hotshots en hotgroups);
- B. situationele aanpak (gebiedsgericht toezicht in de openbare ruimte en gelegenheidsbeperkende preventie op hotspots en hottimes);
- C. slachtoffergerichte aanpak (voorkomen slachtofferschap en ondersteuning slachtoffer).

De Taskforce wilde de volgende vijf landelijke doelstellingen realiseren:

- Het aantal overvallen terugdringen naar maximaal 1900 per jaar;
- Het oplossingspercentage overvalcriminaliteit laten stijgen naar 40%;
- Het percentage veroordeelde overvallers verhogen naar 32%;
- Het recidivepercentage binnen twee jaar bij overvalcriminaliteit terugbrengen naar 40%;
- Het percentage bedrijven dat preventiemaatregelen heeft getroffen laten stijgen naar 85%.

Het ministerie van JenV heeft vanaf de start ingezet op een ketenbrede aanpak. De maatregelen uit het programma zijn toegemeten op de lokale en regionale behoeften. Er is bij de aanpak in het bijzonder aandacht geweest voor (mede)verantwoordelijkheid van private partners om de effectiviteit van de aanpak te versterken.

Het programma – dat gestart is in 2011 – bevatte 104 maatregelen. Daarbij is aangegeven bij welke partij van de publieke en private partners het initiatief ligt, welke partners betrokken zijn en wanneer de maatregel wordt gestart. In het actieprogramma uit 2017 zijn zo'n zestig acties opgenomen. Voorbeelden van maatregelen zijn de inzet van campagnes en de heroverweging van straffen. Voorts is ingezet op het benutten van (nieuwe) technieken zoals *live view*, waardoor de politie in staat is live mee te kijken met de camerabeelden in een winkel tijdens een overval of innovatieve methodes zoals *track&trace* in met name de transportsector en bij juweliers en de inzet van virtual reality filmpjes bij voorlichtingsbijeenkomsten en overvaltrainingen. Daarnaast wordt jaarlijks in het najaar (in week 41) een week van de Veiligheid georganiseerd om richting ondernemers aandacht te besteden aan overvallen.

Vanuit het programma Overvallen wordt gestimuleerd dat gemeenten en andere partners in het publieke en private domein (zoals banken en de horeca) ook hun verantwoordelijkheid nemen, met bijvoorbeeld het stimuleren van elektronisch betalingsverkeer door detailhandel, de inzet op een toename van het aantal KVO (Keurmerk Veilig Ondernemen)-winkelgebieden, het uitrusten van maaltijdbezorgers met mobiele pinapparatuur en het bieden van veiligheidsscans en (online) overvaltrainingen. Door gemeenten wordt onder meer ingezet op gericht cameratoezicht op hotspots, het bieden van een sluitend preventieadvies aan slachtoffers van woningovervallen en het op basis van de lokale veiligheidsanalyse structureel agenderen van de verschillende acties in de lokale driehoek. In aanvulling hierop is een 'toolkit overvallen' ontwikkeld ten behoeve van onder andere advisering aan gemeenten. Daarnaast zijn de straffen en maatregelen van overvalcriminaliteit heroverwogen. Zo heeft het OM de strafvorderingsrichtlijn voor overvallen aangepast<sup>31</sup>. In het rapport van Rovers en Fijnaut uit 2016 is te lezen dat het OM in 2010 een Richtlijn voor de strafvordering van overvallen heeft opgesteld, waarin onder meer wordt voorzien in een uniformering en verzwarende van de strafeisen tegen meerderjarige overvalverdachten; deze is in 2016 hernieuwd. Dit heeft geleid tot het opleggen van zwaardere straffen door rechters (in eerste aanleg). Op basis van een rapport van Rovers en Fijnaut uit 2016<sup>32</sup>, die de aanpak van de overvallen

<sup>28</sup> Een overval is het met geweld of onder bedreiging van geweld, wegnemen of afpersen van geld of goed of de poging daartoe, gepleegd tegen personen die zich in een afgeschermd ruimte bevinden of op een gepland/georganiseerd (waarde-) transport. Als door dader(s) niets wordt buitgemaakt, is het een poging.

<sup>29</sup> De Taskforce is tijdelijk ingesteld voor de duur van twee jaar en daarna steeds weer met een aantal jaren verlengd.

<sup>30</sup> Rovers, B., et al. (2011). *Overvallen in Nederland. Een fenomenanalyse en evaluatie van de aanpak*. Tilburg: IVA.

<sup>31</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 28 684, nr. 496.

<sup>32</sup> Rovers, B. & Fijnaut, C. (2016). *De aanpak van overvallen en overvallers in de jaren 2011-2016. Een gegronde beschouwing over de resultaten en vooruitzichten*. 's Hertogenbosch/Den Haag: Taskforce overvallen.

in de jaren 2011-2016 hebben onderzocht, heeft de Taskforce Overvallen een advies opgesteld ten behoeve van de borging van de aanpak. Om de aanpak in 2017 en 2018 te continueren, heeft de Taskforce via het Actieprogramma Ketenaanpak Overvallen 2.0 in 2017 een vervolg gegeven aan het eerdere programma uit 2011.

Zoals hierboven duidelijk wordt gemaakt, richtten de initiële initiatieven zich op het omlaag brengen van het hoge aantal overvallen van rond 2009. Met de komst van de TaskForce, het Programma Overvallen en de daarop volgende verbreding van de inzet van de aanpak naar straatroof en woninginbraken is verder ingezet op het gebruik van nieuwe technieken (bijvoorbeeld buurtpreventie door middel van WhatsApp-groepen, doorontwikkeling Politiekeurmerk Veilig Wonen (PKVW) of deurbellen die beweging vastleggen) door burgers en gewerkt aan bewustwordingscampagnes ten aanzien van de risico's en het aanreiken van mogelijke handelingsperspectieven. Door burgers te informeren en handelingsperspectief te bieden en te bewegen tot gedragsverandering, kunnen burgers actief bijdragen aan het voorkomen van overvallen, woninginbraak of straatroof in hun buurt. Hierdoor zijn zij op de hoogte van de risico's die zij lopen om slachtoffer te worden en de maatregelen die zij kunnen nemen ter voorkoming hiervan. Hieronder is de beleidstheorie schematisch weergegeven.

Samenvattend is te stellen dat de integrale aanpak van overvallen, woninginbraken en straatroof een pakket van maatregelen is die zich richt op meerdere aspecten van HIC om zo het aantal delicten terug te dringen. Deze maatregelen zijn vastgesteld met en worden uitgevoerd door verscheidene publieke én private partners. Gezien het doel en de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting zullen niet alle maatregelen die uitgevoerd zijn onder deze ketenbrede aanpak worden behandeld. De focus ligt hier op de maatregelen die het ministerie van JenV subsidieerde of ontwikkelde. Concreet betekent dit dat de volgende maatregelen<sup>33</sup> expliciet uiteen worden gezet:

*Overvallen:*

- Campagne

*Woninginbraken:*

- Veiligheidsstrategie Best of 3 Worlds (B3W)
- Politie Keurmerk Veilig Wonen (PKVW)
- Whatsapp-buurtpreventiegroepen
- Digitale Deurbel
- Campagne

*Straatroof:*

- Campagne

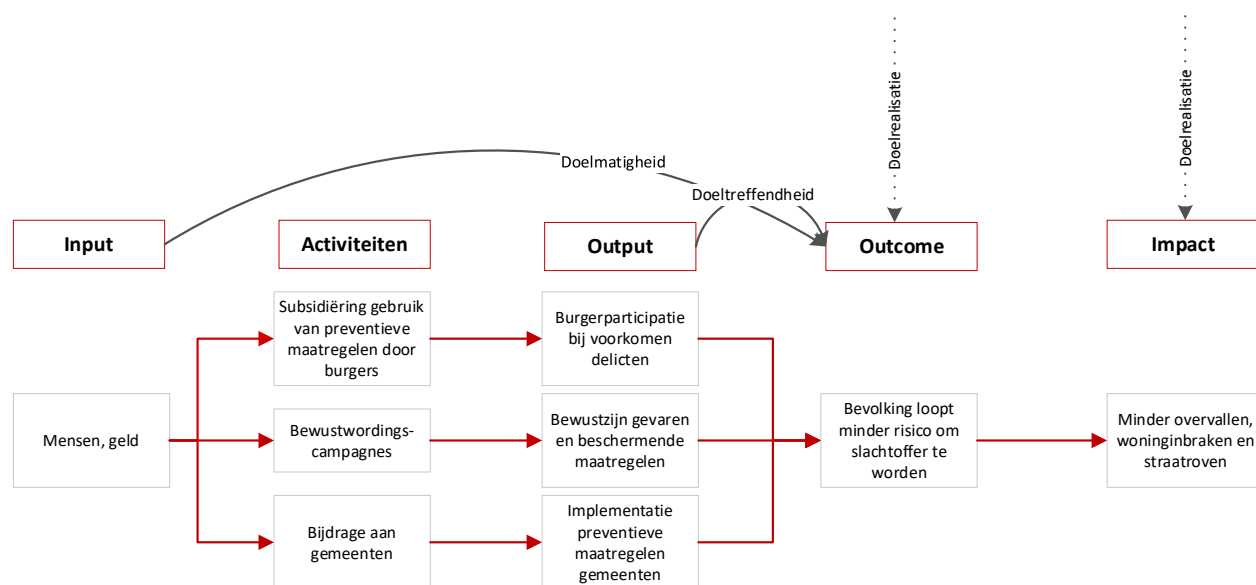
*Algemeen:*

- Bijdrage aan gemeenten

De beleidstheorie van de instrumenten hierboven beschreven wordt hieronder schematisch weergegeven.

---

<sup>33</sup> Het ministerie van JenV subsidieert en ontwikkelt interventies die als doel hebben het aantal High Impact Crimes te verminderen. Deze interventies worden – vanwege het significante verschil in aard van instrument – behandeld in hoofdstuk 4.3 'Voorkomen van daderschap'.



Figuur 3. Schematische weergave beleidstheorie overvallen, woninginbraken, straatroof

Bij de inschatting van doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen deze maatregelen echter niet puur als losstaand gezien worden van de HIC-brede aanpak, om redenen die in dit hoofdstuk besproken zullen worden.

## Aard en uitgaven

### Overvallen: Meld Misdaad Anoniem

Het ministerie van JenV zet in op de methodiek Meld Misdaad Anoniem (MMA) in de regio's, met gerichte voorlichting/campagne door MMA gericht op specifieke doelgroepen. Na een eerdere campagne in 2011 is in 2012 de campagne 'Een overvaller moet zitten. Toch?!' herhaald.

### Woninginbraken: B3W

Het ministerie van JenV stimuleert ook het gebruik van – en het verspreiden van kennis over – effectieve veiligheidsstrategieën tegen woninginbraken. Een voorbeeld daarvan is Best of Three Worlds (B3W), een veiligheidsstrategie die onder deze noemer in het toenmalige politiekorps Haaglanden is geïntroduceerd en die het beste van probleemgericht werken, informatie gestuurde politie en burgerparticipatie in zich verenigt<sup>34</sup>.

### Woninginbraken: PKVW

Het Politie Keurmerk Veilig Wonen (PKVW) is een keurmerk dat al 25 jaar een basis heeft om woninginbraken tegen te gaan. De eisen voor een PKVW zijn in het kort gecertificeerd hang-en-sluitwerk, verlichting bij buitendeuren en zicht vanuit de hal naar buiten<sup>35</sup>. In 2005 is het keurmerk van de Politie overgeheveld naar het CCV<sup>36</sup>, die het PKVW coördineert, met ondersteuning van het ministerie van JenV.

### Woninginbraken: WhatsApp-buurtpreventiegroepen

Een relatief veelgebruikt instrument tegen woninginbraken zijn WhatsApp-buurtpreventiegroepen. Het gebruik van deze groepen wordt door het ministerie aangemoedigd via subsidies, bijvoorbeeld voor daaraan gerelateerde websites, zoals die van de Stichting WhatsApp Buurtpreventie ([www.wabp.nl](http://www.wabp.nl)), waarop per provincie geïnventariseerd wordt in welke buurten in Nederland groepen burens digitaal een oogje in het zeil houden. In 2018 hadden meer dan 8.000 groepen zich geregistreerd en uit verschillende onderzoeken bleek dat rond de 15% van de Nederlanders boven de 18 jaar lid is van een dergelijke groep<sup>37</sup>.

### Woninginbraken: Digitale Deurbel

Het ministerie van JenV subsidieert nieuwe technieken om woninginbraak tegen te gaan. In 2018 voerde Almere, in samenwerking met het ministerie, de politie en het CCV de pilot Digitale Deurbel uit. Een digitale deurbel is een deurbel met camera die beelden

<sup>34</sup> Lam, J.M., et al. (2017). *Integraal werken loont. Onderzoek naar de veiligheidsstrategie B3W bij woninginbraken*. Den Haag: Boom criminologie.

<sup>35</sup> [www.politiekeurmerkveiligwonen.nl](http://www.politiekeurmerkveiligwonen.nl)

<sup>36</sup> Zoals in hoofdstuk 2.1 benoemd, valt de financiering van het CCV vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid buiten de scope van dit onderzoek.

<sup>37</sup> Mehlbaum, S., et al. (2018). *Doe-het-zelfsurveillance. Een onderzoek naar de werking en effecten van WhatsApp-buurtgroepen*. Den Haag: Politie en Wetenschap.

opneemt als er wordt aangebeld en/of als er beweging wordt gedetecteerd bij de voordeur. Op het moment van aanbellen en/of opnemen stuurt de deurbel een melding naar een bijbehorende app die is geïnstalleerd op de smartphone of tablet van de bewoner. Tijdens de pilot werden 96 digitale deurbellen geïnstalleerd in Stedenwijk, een wijk waar in de periode daarvoor relatief veel woninginbraken via de voordeur plaatsvonden.

#### *Woninginbraken: campagnes*

Door burgers te informeren en handelingsperspectief te bieden en te bewegen tot gedragsverandering, kunnen burgers actief bijdragen aan het voorkomen van overvallen, woninginbraak of straatroof.

In dit verband is de woninginbrakencampagne ingezet op basis van de quick scan woninginbraken<sup>38</sup> en meer algemene inzichten in gedrag en gedragsverandering uit het WRR-rapport "De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag."<sup>39</sup> Het ministerie van JenV is in 2014 is een overkoepelende preventiecampagne gestart om diverse vormen van criminaliteit, waaronder woninginbraak, terug te dringen. De campagne is in de periode 2014- 2018 ieder jaar herhaald met 'flights' in zowel zomer als winter. De campagne wordt gevoerd onder de noemer 'maak het ze niet te makkelijk'. Eén van de deelcampagnes die onder de koepel valt, is de campagne 'Preventie woninginbraak'. Het doel van de preventiecampagne is dat burgers een houding aannemen waarin ze zich verantwoordelijk voelen voor zichzelf en hun eigendommen en daarnaast ook (concrete) maatregelen treffen om geen slachtoffer te worden van criminaliteit. De verbinding tussen de verschillende preventieonderwerpen wordt in de koepelcampagne naast de centrale boodschap gelegd door het gebruik van de figuur Harm Alarm.

#### *Straatroof: campagnes*

Het ministerie van JenV subsidieert ook campagnes om straatroof tegen te gaan. Voorbeelden zijn *Boefproof* (bewustwording onder jongeren van maatregelen om hun smartphone beter te beschermen door onder andere toestelblokkering) en *Ben jij het waard om beroofd te worden?*, een bewustwordingscampagne uit 2013 op initiatief van Koninklijke Horeca Nederland om uitgaanspubliek te wijzen op de gevaren van beroving. De campagne Boefproof richt zich op twee doelgroepen: jongeren met een smartphone en personen van 18 jaar en ouder met een laptop of tablet. Het doel van deze campagne is om het risicobewustzijn van de doelgroepen te vergroten, opdat zij apparaten 'boefproof' maken door deze bijvoorbeeld op afstand vergrendelbaar en traceerbaar te maken. Daarnaast kan men op de website [www.mijnstraatwaarde.nl](http://www.mijnstraatwaarde.nl) de eigen aantrekkelijkheid voor straatroof bepalen aan de hand van enkele risicofactoren.

#### *Algemeen: bijdrage aan gemeenten*

Om de gemeenten te ondersteunen in de aanpak van HIC-delicten, verleent het ministerie van Justitie en Veiligheid bijdragen aan een aantal gemeenten. Deze bijdragen worden gebruikt voor door het ministerie van JenV ontwikkelde maatregelen of voor lokale maatregelen. Hierbij moet de gemeente aan een aantal randvoorwaarden voldoen om in aanmerking te komen voor een bijdrage, waaronder het kunnen vormgeven aan evaluatie en monitoring<sup>40</sup>.

De uitgaven die horen bij overvallen, woninginbraken en straatroof zijn te vinden in bijlage 4.

### **Beschikbaar evaluatieonderzoek**

#### *Overvallen: campagnes*

JenV heeft in 2012 de campagne 'Een overvaller moet zitten. Toch?!' herhaald, na de eerdere campagne in 2011. Evaluatie door Stichting M<sup>41</sup>, gaf aan dat van mei t/m september 2012 het aantal anonieme meldingen over overvallen en straatroven is gestegen met 32% ten opzichte van dezelfde periode het jaar ervoor (mei t/m 31 sep 2011). Deze extra meldingen leidden (ten tijde van de rapportage) tot de aanhouding van 19 verdachten en de oplossing van 10 zaken. De campagne heeft online een bereik gehad van 1,2 miljoen bezoekers op jongerensites en 16.868 'clicks' naar de campagnepagina. Op 32 locaties van vmbo-scholen hebben de promotieteam gesprekken gevoerd met duizenden leerlingen over hun dilemma's om te melden.

#### *Woninginbraken: B3W*

De Politieacademie heeft in 2014 van het ministerie van JenV opdracht gekregen te onderzoeken hoe B3W in de politie-eenheden Noord-Holland, Zeeland-West-Brabant en Den Haag wordt toegepast om woninginbraken aan te pakken en welke factoren hierop van invloed zijn. Uit het deelonderzoek naar factoren die van belang zijn voor een effectieve preventie en aanpak van woninginbraken kan worden geconcludeerd dat de elementen van B3W (probleemgericht werken, informatie gestuurde politie en

<sup>38</sup> d&b. (2014). *Quick scan woninginbraken. Conclusies en aanbevelingen*. Nijmegen: d&b.

<sup>39</sup> Tiemeijer, W., Thomas, C. & Prast, H. (2009). *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. WRR: Amsterdam University press.

<sup>40</sup> Andersson Elfers Felix. (2020). *Onderzoek naar bijdrage HIC-delicten*. Utrecht: AEF. p.32.

<sup>41</sup> Stichting M. (2012). *Evaluatie meidencampagne overvallen*.



burgerparticipatie) uitstekende en wellicht voorwaardelijke handvatten bieden voor een effectieve aanpak, maar dat de goede uitvoering hiervan wordt beïnvloed door enkele onderliggende factoren. Uit het onderzoek blijkt dat een goede probleemanalyse, sturen op basis van relevante informatie, integraal werken en de aanwezigheid van regievoerders bepalende factoren zijn voor de effectiviteit van deze veiligheidsstrategie<sup>42</sup>.

Het onderzoek van de Politieacademie naar B3W<sup>43</sup> stelt: "De effectiviteit van B3W of van de interventiestrategieën waarop deze is gestoeld, staat op zichzelf niet ter discussie. Opvallend is wel dat in de praktijk blijkt dat er bij de toepassing van deze strategieën wisselende resultaten worden geboekt. Het ministerie van JenV was dan ook geïnteresseerd in de vraag welke factoren specifiek van belang zijn om te komen tot een effectieve aanpak van woninginbraken." Het onderzoek onderzoekt dus niet of de interventiestrategie effectief is, maar zoomt nader in op de onderliggende succesfactoren, waarbij het uitgangspunt is dat B3W een effectieve strategie tegen woninginbraken is.

#### *Woninginbraken: PKVW*

Het Verbond van Verzekeraars concludeert in oktober 2015 dat woningen met het PKVW 30% minder kans op een geslaagde inbraak hebben en 36% minder kans op een brand. Eerder concludeerde het CCV al in 2010 dat woningen gemiddeld 50% minder kans op een geslaagde inbraak hebben en eerder concludeerde DSP adviesbureau in 2004 dat er 78% tot wel 90% minder kans op een inbraak was in PKVW nieuwbouwwijken<sup>44</sup>.

#### *Woninginbraken: WhatsApp-buurtpreventiegroepen*

Om inzicht te geven in de werking en effecten van WhatsApp-buurtpreventiegroepen en te adviseren over de optimale samenwerking zijn deze groepen onderzocht door middel van een casestudie van zes WhatsApp-buurtgroepen in de gemeenten Almere, Amstelveen, Amsterdam en Tilburg<sup>45</sup>. Van deze groepen is de chatgeschiedenis geanalyseerd en er zijn verschillende (ronde tafel-)gesprekken gevoerd met betrokken beheerders, buurtbewoners, wijkagenten en gemeenteambtenaren. Aanvullend zijn diepte-interviews gehouden met experts en zijn open bronnen bestudeerd.

Het onderzoek naar de werking en effecten van WhatsApp-buurtgroepen gaat in op de werking en effectiviteit van WhatsApp-groepen. Omdat het doel van de groepen per initiatief verschilt, is het lastig te bepalen in hoeverre deze vorm van burgerparticipatie haar doelen bereikt. Vanuit het perspectief van bijdragen aan sociale veiligheid in de buurt constateren de onderzoekers echter onder andere dat WhatsApp-buurtgroepen slechts beperkt bijdragen aan opsporing en handhaving, maar dat ze wel met name een informele preventieve werking hebben, hoewel dit moeilijk te meten is. De combinatie van het zichtbaar uitdragen dat er WhatsApp-buurtgroepen zijn en het sneller onderling opmerken en melden van verdachte situaties zorgt daar volgens betrokkenen voor. Daarnaast lijken de belangrijkste bijeffecten het vergroten van de sociale cohesie in de buurt en meer verbinding tussen buurtbewoners en politie. Hierdoor kunnen de basisteams, in het bijzonder de wijkagent, meer inzicht krijgen in de wijkveiligheidsproblematiek. Ook kunnen de groepen bijdragen aan een grotere meldingsbereidheid, doordat buurtbewoners eerder 112 bellen. In hoeverre dit laatste mechanisme daadwerkelijk plaatsvindt, is op basis van het onderzoek echter niet te zeggen. WhatsApp-buurtgroepen kunnen volgens het rapport echter ook een keerzijde hebben. Zo is er het risico op discriminatie en stigmatisering, wanneer personen enkel op uiterlijke kenmerken als 'verdacht' bestempeld worden. Ook kunnen WhatsApp-buurtgroepen leiden tot eigenrichting, wanneer buurtbewoners bij een verdachte situatie hardhandig optreden tegen een vermeende dader<sup>46</sup>.

#### *Woninginbraken: Digitale deurbel*

Het doel van de pilot Digitale Deurbel, die de gemeente Almere in samenwerking met het ministerie van JenV uitvoerde<sup>47</sup>, was te onderzoeken in hoeverre de digitale deurbel een bijdrage kan leveren aan de preventie en de opsporing van criminaliteit, met name woninginbraken, en daarnaast aan het verbeteren van het veiligheidsgevoel van bewoners.

De evaluatie van de pilot Digitale Deurbel<sup>48</sup> is valide en betrouwbaar. Door het gebruik van controlestraten kon op straatniveau worden vastgesteld dat het aantal woninginbraken en auto-inbraken daalde na de interventie, maar dat was niet het geval bij andere vermogensdelicten en vernielingen (objectieve veiligheid). Daarnaast was er ook een positieve verandering zichtbaar op de

<sup>42</sup> Lam, J.M., et al. (2017). *Integraal werken loont. Onderzoek naar de veiligheidsstrategie B3W bij woninginbraken*. Den Haag: Boom criminologie.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> [https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Woninginbraak/Artikel\\_Verbond\\_JH12.10.2017\\_.pdf](https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Woninginbraak/Artikel_Verbond_JH12.10.2017_.pdf)

<sup>45</sup> Mehlbaum, S., et al. (2018). *Doe-het-zelfsurveillance. Een onderzoek naar de werking en effecten van WhatsApp-buurtgroepen*. Den Haag: Politie en Wetenschap.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Gemeente Almere. (2018). *Evaluatie pilot Digitale Deurbel*. Almere: Gemeente Almere.

<sup>48</sup> Ibidem.

door deelnemers ervaren kans om slachtoffer te worden van een woninginbraak (subjectieve veiligheid). Ook de preventieve werking is onderzocht door middel van interviews aan de hand van vragen in hoeverre verdachte situaties gefilmd zijn, die door toedoen van het filmen niet hebben geleid tot een misdrijf. De preventieve werking bleek lastig vast te stellen.

#### *Woninginbraken: campagnes*

Naast voorgenoemde initiatieven van het ministerie van JenV speelde de intensivering van de communicatie en campagnes rondom de aanpak van woninginbraken een belangrijke rol in de aanpak van woninginbraken. De rijksoverheid publiceert de resultaten van de campagnes in haar jaarevaluatie campagnes en op de website van de rijksoverheid<sup>49</sup>. Verscheidene campagne-evaluaties laten zien dat het risicobewustzijn van woninginbraken vergroot is en er een toename van sociaal-preventief gedrag te zien is<sup>50</sup>. In 2018 won de woninginbrakencampagne een bronzen Effie<sup>51</sup>. In het juryrapport "Nederland staat op tegen inbrekers" staat vermeld dat de stijging op kennis, houding en gedrag fors groter is dan voorgaande jaren.

#### *Straatroof: campagnes*

In 2017 is er een effectonderzoek uitgevoerd naar de campagne 'boefproof'. Daarin werd geconcludeerd dat ondanks dat na de campagne er een stijging in kennis over de inhoud van de campagne de gewenste handeling - het 'boefproof' maken van apparaten - uitblijft: slechts ongeveer drie op de tien binnen de doelgroep zegt dit ook te hebben gedaan. Jongeren blijken wel beter bereikt te zijn in de campagne door het gebruik van social media. Een mogelijke verklaring die wordt genoemd voor het lage percentage is een gebrek aan directe noodzaak: respondenten schatten de kans op diefstal laag in en vinden hun apparaten makkelijk vervangbaar<sup>52</sup>.

De campagne 'Ben jij het waard om beroofd te worden?', ontwikkeld door het ministerie van JenV samen met de Koninklijke Horeca Nederland, is in 2014 door de gemeente Amsterdam geëvalueerd. Hieruit blijkt dat 15 procent van de ondervraagden de campagne hebben gezien en dat 88 procent van de ondervraagden het nut van de campagne inziet.

#### *Algemeen: bijdrage aan gemeenten*

In 2020 is door onderzoeksbureau AEF in opdracht van het ministerie van JenV een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de bijdragen aan gemeenten<sup>53</sup>. Hierbij werden de ontwikkelingen van HIC-criminaliteit in 4 gemeenten, die bijdragen ontvingen, vergeleken met de landelijke ontwikkeling. Hierbij wordt in ieder geval geconcludeerd dat HIC-criminaliteit daalt en dat er een positieve relatie is tussen de inzet van bijdragen en de afname van HIC-criminaliteit. De onderzoekers concluderen over deze relatie:

*'De relatie die er bestaat tussen inzet en resultaten is echter geen enkelvoudige en directe relatie. De werking van bijdragen is complex, omdat de werking vaak pas één of meerdere jaren later na lijkt te ijlen. Het is daarom lastig om van een direct en lineair verband te spreken: verhoging van bijdrage in jaar x betekent niet altijd directe vermindering van criminaliteit in jaar x. Over de gehele periode gekeken blijkt er wel een aantoonbaar resultaat te zijn'*<sup>54</sup>

### **Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid**

#### *Integrale aanpak overvallen, woninginbraken en straatroof*

De Inspectie JenV concludeert in november 2014 dat de landelijke initiatieven voor de aanpak van overvalcriminaliteit door het stellen van duidelijke, concrete doelstellingen op alle niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) in de keten hebben bijgedragen aan de urgentie om te komen tot een effectieve ketenaanpak. Dit heeft ertoe geleid dat er een integrale aanpak van overvalcriminaliteit is geïnitieerd<sup>55</sup>.

In de Voortgangsrapportage over de aanpak van HIC aan de Tweede Kamer uit 2016<sup>56</sup> geeft de minister van JenV aan dat het aantal door de politie geregistreerde overvallen, straatroven, woninginbraken en expressieve gewelddelicten is gedaald naar het laagste niveau in de afgelopen tien jaar. De brief bevat een tabel met gestaag dalende cijfers voor 2012-2015 voor HIC. Aangegeven wordt dat de gezamenlijke aanpak (dader-, gebieds- en slachtoffergericht) onder regie van het lokaal en regionaal bestuur van deze zogenaamde HIC hieraan de afgelopen periode heeft bijgedragen. Onderstreept wordt dat bij de gezamenlijke

<sup>49</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/campagnes/campagneresultaten-20/preventie-woninginbraak>.

<sup>50</sup> Smeets, E., et al (2017). *Effecten van communicatie bij de aanpak van woninginbraken*. Amsterdam: Landelijke Expertisegroep Veiligheidsexperts.

<sup>51</sup> De Effie-Awards zijn vakprijzen voor reclame en marketing. Zie: <https://www.effie.nl/over-de-effie-awards>.

<sup>52</sup> Tilanus A., & van Kalmthout, R. (2017). *Eindrapportage campagne-effectonderzoek Boefproof*. Amsterdam: Kantar Public.

<sup>53</sup> Andersson Elffers Felix (2020). *Onderzoek naar bijdrage HIC-delicten*. Utrecht: AEF.

<sup>54</sup> Ibidem, p. 24.

<sup>55</sup> *Aanpak overvalcriminaliteit. De (keten)samenwerking op regionaal niveau bij de bestrijding van overvalcriminaliteit en de invloed van de landelijke initiatieven op deze regionale samenwerking*. Inspectie Veiligheid en Justitie (JenV), Den Haag, november 2014.

<sup>56</sup> *Kamerstukken II, 2015/16. 28 684, 466, p. 1.* (=Voortgangsrapportage over de aanpak van High Impact Crimes, Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2016).

aanpak de nieuwe vormen van publiek-private samenwerking bijzonder zijn. De vijf hoofddoelen die initieel zijn gesteld voor de aanpak van overvallen zijn deels behaald<sup>57</sup>. Het oorspronkelijke hoofddoel, het terugbrengen van het aantal overvallen naar minder dan 1900 overvallen per jaar, is ruim behaald, gezien dat doel na een spectaculaire daling van overvallen al vroeg in het vorige decennium is behaald<sup>58</sup>. Daarnaast is ook een daling te zien in de aantallen woninginbraken en straatroven. Ook beschikbare cijfers voor de jaren 2017-2018 geven een positieve indruk ten aanzien van de doelen die ten grondslag liggen aan het beleid ten aanzien van overvallen, woninginbraken en straatroven. Zo daalt het aantal straatroven in deze jaren ook gestaag. Waar in 2016 nog 4.153 straatroven geregistreerd stonden, waren dat er een jaar later 3.576 en in 2018 3.532<sup>59</sup>. Onderzoekers van de Politieacademie zijn dan ook positief over de dalende cijfers in hun onderzoek naar woninginbraken:

*“Hoewel woninginbraken een probleem blijft dat extra aandacht verdient, is er wel een positieve ontwikkeling zichtbaar. Het aantal woninginbraken is tussen 2012 en 2018 namelijk aanzienlijk afgenomen. (...) Daarbij wordt verondersteld dat bestaande effectieve interventiestrategieën hebben geleid tot deze op zichzelf toch wel spectaculaire daling.”<sup>60</sup>*

Hoewel er in de onderzochte periode dus sprake is van dalende cijfers en vaak – vermoedelijk terecht – verondersteld wordt dat de maatregelen uit de HIC-aanpak deze daling hebben gerealiseerd, blijft het lastig om deze ontwikkeling te duiden in precieze termen van doeltreffendheid van het ingezette beleid. Zoals eerder in dit rapport benoemd, is het koppelen van preventieve maatregelen en concrete resultaten en effecten lastig. De causale keten daartussen wordt door veel meer zaken beïnvloed, waardoor effecten alleen geduid kunnen worden in termen van plausibiliteit. De verschillende uitgevoerde onderzoeken doen dan ook slechts beperkt uitspraak over doeltreffendheid.

Het onderzoek van Rovers en Fijnaut uit 2016<sup>61</sup> naar de aanpak van overvallen, dat grondige onderzoeksresultaten levert over de beleidsdoelen, het instrumentarium, resultaten, randvoorwaarden en ontwikkelingen, is volgens de onderzoekers geen doeltreffendheidsevaluatie van de overvallen aanpak:

*“Zo’n evaluatie veronderstelt de mogelijkheid om causale verbanden te leggen tussen de aanpak aan de ene kant en deesignaleerde ontwikkelingen in overvallen aan de andere kant. Dit is geen haalbare kaart. Ten eerste kunnen de designaleerde ontwikkelingen ook veroorzaakt worden door factoren die losstaan van de aanpak. Ten tweede is ‘de aanpak’ niet een monovalent verschijnsel, maar een amalgaam van actoren en acties, die stuk voor stuk en in interactie met elkaar allerhande effecten sorteren. Hierom is het in theorie mogelijk dat de positieve effecten van de ene maatregel teniet worden gedaan door de negatieve effecten van andere maatregelen. Om deze redenen – en nog een aantal die gemakshalve buiten beschouwing zullen blijven – is het niet zinvol de overvallen aanpak vanuit dit perspectief te beschrijven.”<sup>62</sup>*

In plaats daarvan inventariseren de onderzoekers welke factoren, binnen én buiten de aanpak, een bijdrage geleverd kunnen hebben aan de daling van het aantal overvallen vanaf 2010. Deze grondige analyse is op zijn beurt de input voor de verdere ontwikkeling van de aanpak van overvallen (en in het verlengde van woninginbraken en straatroof). Hiermee wordt het beleid – bij gebrek aan het kunnen doen van uitspraken over causaliteit – gestoeld op veronderstelde effecten en getrokken lessen: het uitvoeren van maatregelen op basis van de best beschikbare informatie om zo *plausibel* te maken dat het effect teweegbrengt. Wanneer het uitvoeren van dergelijk beleid ook gepaard gaat met (zoals de cijfers in de loop der jaren) een daling van delicten is te stellen dat het plausibel is dat het gevoerde beleid de gewenste effecten teweegbrengt.

### *Inzet ministerie van Justitie en Veiligheid*

Door de opzet van deze beleidsdoorlichting – die gebonden is aan de onderzoeksvragen vastgesteld in de Regeling Periodieke Evaluaties (RPE, 2018) – is het beleid waarop uitspraken over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid moeten worden gegeven de preventieve maatregelen die vallen onder begrotingsartikel 34.2 van de begroting van het ministerie van JenV. De

<sup>57</sup> Rovers, B. & Fijnaut, C. (2016). *De aanpak van overvallen en overvallers in de jaren 2011-2016. Een gegronde beschouwing over de resultaten en vooruitzichten.* 's Hertogenbosch: Taskforce overvallen.

<sup>58</sup> Daar moet bij worden aangetekend dat DSP in haar fenomeenanalyse naar HIC voor 2013-2017 deze gestage daling ook constateert, maar wel aangeeft dat de afname bij overvallen in 2017 enigszins afvlakt (Aalst, M. van & Nauta, O. (2018). *Trendrapport High Impact Crimes 2013-2017*. Amsterdam: DSP-groep). Ook uit andere cijfers lijkt rond 2015 een einde te komen aan de afnames van de jaren daarvoor. Zo volgt uit de Monitor Veelplegers 2017 dat het aantal Zeer Actieve Veelplegers (ZAVP's) tussen 2010 en 2015 gestabiliseerd is, na een daling in de jaren ervoor. Zie Monitor Veelplegers 2017 (Cahier 2018-5) van het WODC, 2018. Ook worden de cijfers minder rooskleurig waar het specifiek recidive betreft. Volgens het WODC is de afname van recidive “in 2014 en 2015 (...) gestagneerd of is er zelfs sprake van een stijging van de recidive”. Zie Achtergronden en recidive onder daders van high impact crimes veroordeeld in 2002-2015 (Cahier 2019-8), WODC, 2019.

<sup>59</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overvallen-sstraatroof-en-woninginbraak/maatregelen-tegen-sstraatroof>. De site vermeldt alleen de cijfers voor de jaren 2017-2018 en niet voor de andere jaren die deel uitmaken van deze beleidsdoorlichting.

<sup>60</sup> Lam, J.M., et al. (2017). *Integraal werken loont. Onderzoek naar de veiligheidsstrategie B3W bij woninginbraken*. Den Haag: Boom criminologie.

<sup>61</sup> Rovers, B. & Fijnaut, C. (2016). *De aanpak van overvallen en overvallers in de jaren 2011-2016. Een gegronde beschouwing over de resultaten en vooruitzichten.* 's Hertogenbosch: Taskforce overvallen.

<sup>62</sup> De ‘factoren’ worden in het rapport niet verder toegelicht.

specifieke 'JenV'-maatregelen die binnen dit begrotingsartikel in de voorgaande paragrafen zijn benoemd zijn onderdeel van het grotere pakket aan maatregelen binnen de HIC-aanpak. De doeltreffendheid en doelmatigheid van deze specifieke maatregelen geïsoleerd zijn zo mogelijk nog lastiger te duiden dan preventieve maatregelen – zoals al in hoofdstuk 3 benoemd – in het algemeen. Wel kan worden vastgesteld dat de genoemde maatregelen in lijn zijn met de integrale aanpak en op best beschikbare informatie worden ontwikkeld en geëvalueerd. Daarnaast kan worden gesteld dat de voorgenomen *output* van het beleid, zoals geformuleerd in de beleidstheorie op pagina 23, gerealiseerd is in de praktijk. Zo geven de campagne-evaluaties aan dat het bewustzijn van de risico's en beschermende maatregelen daartegen vergroot is en is de participatie van burgers door middel van bijvoorbeeld Whatsapp Buurtpreventiegroepen ook terug te zien in de praktijk. Dit vergroot de aannemelijkheid dat de *input* van het beleid ook leidt tot de gewenste *outcome* (het daadwerkelijke effect).

De inzet van het ministerie is echter niet alleen te vatten door voorgenoemde instrumenten. Hierbij moet gewezen worden op de 'aanjaagrol' die het ministerie van JenV speelt binnen de integrale aanpak, waaraan partners (publiek én privaat) op lokaal, regionaal en nationaal niveau aan bijdragen. Deze inzet wordt wellicht het best gevat door een onderzoek van de Inspectie JenV naar de toegevoegde waarde van de landelijk ingezette aanpak van overvalcriminaliteit ten opzichte van de regionale aanpak.<sup>63</sup> Het onderzoek van de Inspectie liet zien hoe landelijke prioriteiten, mits goed opgepakt, juist zeer versterkend en complementair werken en geen verdringing betekenen voor lokale of regionale prioriteiten.

*'Uit de bevindingen van het onderzoek blijkt dat de toegevoegde waarde van de landelijke initiatieven niet zozeer ligt in het streven naar 'uniformiteit in aanpak', maar veel meer in de 'gezamenlijkheid van de focus'. Het gaat daarbij niet zozeer om het aanbieden van een blauwdruk, maar meer om het richten en verwerven van commitment.'*<sup>64</sup>

Deze inzet komt niet als vanzelfsprekend naar voren in het begrotingsartikel. Echter, de handreiking Beleidsdoorlichting van de Rijksoverheid<sup>65</sup> schrijft ook voor dat alle beleidsinstrumenten onderdeel kunnen zijn van een beleidsdoorlichting, ook als hier geen directe uitgaven mee gemoeid zijn. Om deze reden zijn – op verzoek van het ministerie – aanvullende gesprekken gevoerd met stakeholders binnen de HIC-aanpak<sup>66</sup>. Op deze manier wordt getracht toch deze inzet te belichten en zo recht te doen aan de inspanningen die worden gedaan door DBAV. Deze inzet wordt behandeld in hoofdstuk 4.6: 'reflectie op bevindingen'.

### 4.3. Voorkomen daderschap

#### Motivering beleid

Geschat wordt dat als criminele jongeren zich tot stelselmatige criminelen ontwikkelen, zij aan het eind van hun leven gemiddeld € 1.000.000 aan maatschappelijke kosten hebben gemaakt<sup>67</sup>. Daarbovenop komt dat veel van deze jongeren kwetsbaar zijn door bijvoorbeeld een licht verstandelijke beperking (ongeveer de helft), uit achterstandswijken komen en een beperkt sociaal aanpassingsvermogen hebben. Als reactie op deze (potentiële) problematiek zijn verscheidene pilots en maatregelen gestart, die als preventieve interventie dienen door middel van "vroegtijdig ingrijpen". Onderzoek uit 2013<sup>68</sup> naar de Top 600 (van jonge veelplegers) in Amsterdam heeft laten zien dat er in een vroegtijdig stadium van criminele jongeren mogelijkheden zijn om in te grijpen. De resultaten toonden dat risicofactoren voor persistent delinquent gedrag bij jonge kinderen (6-11 jaar) vooral risicofactoren in het gezin zijn (antisociaal gedrag ouders, niet opgroeien bij beide biologische ouders, lage sociaaleconomische status). Bij jonge adolescenten (12-18) bleken relaties het meest gerelateerd aan crimineel gedrag, zoals antisociale vrienden, delinquente vrienden, bendes of het ontbreken van prosociale banden. Ook recent onderzoek heeft de invloed van risicofactoren bevestigd<sup>69</sup>. Op basis van het onderzoek lijkt het voorkomen van probleemgedrag in de kindertijd cruciaal. Het beïnvloeden van de

<sup>63</sup> Aanpak overvalcriminaliteit. De (keten)samenwerking op regionaal niveau bij de bestrijding van overvalcriminaliteit en de invloed van de landelijke initiatieven op deze regionale samenwerking. Inspectie Veiligheid en Justitie (JenV), Den Haag, november 2014.

<sup>64</sup> Ibidem, pp. 4-5.

<sup>65</sup> <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluatie-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>.

<sup>66</sup> Zoals vermeld in hoofdstuk 3.2 'methode'.

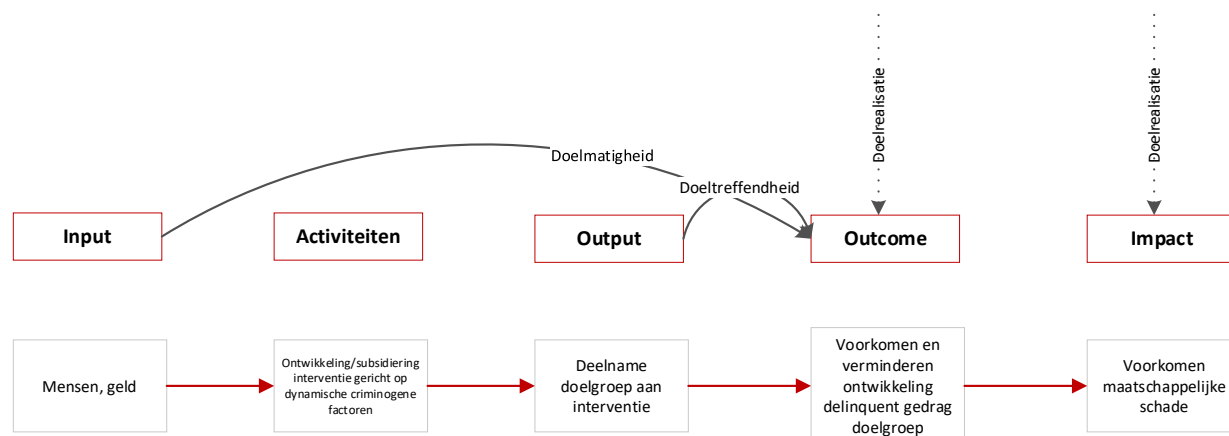
<sup>67</sup> Spies, H. (2017). *Modelaanpak Integrale Persoonsgerichte Toeleiding Arbeid. Voor kwetsbare jongeren met risico op high impact crime*. Culemborg: Inclusivate, p. 4.

<sup>68</sup> Van der Put, C., et al. (2013). *Effectief vroegtijdig ingrijpen. Een verkennend onderzoek naar effectief vroegtijdig ingrijpen ter voorkoming van ernstig delinquent gedrag*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

<sup>69</sup> M.G.C.J. Beerthuizen, E.M.C. van Leijssen, A.M. van der Laan (2019). Risico- en beschermende factoren in de kindertijd en vroege adolescentie voor high impact crime in de latere adolescentie en jongvolwassenheid. WODC. Cahier 2019-15: Het WODC concludeert dat antisociaal en delinquent gedrag en geregistreerde politiecontacten in de kindertijd en vroege adolescentie belangrijke voorspellers zijn voor later geregistreerd crimineel gedrag (tot wel zeven jaar later). Een aantal statische kenmerken blijken het ontwikkelen van een criminele carrière sterker te voorspellen dan dynamische factoren. Zo hebben mannen, jongeren uit een minderheidsgroep, zeer stedelijk wonende jongeren en lager opgeleide jongeren een grotere kans op het ontwikkelen van een latere criminele carrière.

schoolervaring naar een positieve ervaring en de invloed van vrienden lijken effectief te kunnen bijdragen aan het voorkomen van crimineel gedrag.

Op dit soort risicofactoren zijn onder regie van het ministerie van JenV meerdere interventies ontwikkeld of ondersteund, die de verleiding tot het plegen van HIC dienen terug te dringen door vroegtijdig in te grijpen en daarmee toekomstige maatschappelijke schade en kosten te vermijden. Aangezien het meer algemene risicofactoren betreft en de criminele carrière soms met andere dan HIC-delicten wordt gestart, worden de interventies inmiddels breder ingezet, zoals bij het voorkomen van afglijden van jeugd naar drugs- en/of ondermijnende criminaliteit. Omdat onderhavig onderzoek de tijdsperiode 2012-2018 beslaat, worden hier de interventies *Alleen Jij Bepaalt (AJB)* en de *Integrale Persoonsgerichte Toeleiding Arbeid (IPTA)* behandeld<sup>70</sup>. In onderstaand schema is de beleidstheorie van dergelijke interventies weergegeven.



Figuur 4. Schematische weergave beleidstheorie preventieve interventies kwetsbare groepen

## Aard en uitgaven

Zoals in de vorige paragraaf genoemd zijn meerdere interventies gericht op preventie bij kwetsbare groepen, waarbij het ministerie van JenV (vanuit begrotingsartikel 34.2) een rol heeft (gehad) in de ontwikkeling, financiering of een bijdrage levert aan de onderliggende wetenschappelijke kennis. In deze paragraaf zal de aard van deze interventies kort worden uiteengezet.

### *Alleen Jij Bepaalt Wie Je Bent (AJB)*

De gedragsinterventie *Alleen Jij Bepaalt Wie Je Bent (AJB)* is een, door het Nederlands Jeugdinstituut, erkende<sup>71</sup> interventie en heeft als doel het voorkomen van de ontwikkeling van overlastgevend en/of delinquent gedrag en het verminderen van reeds aanwezig overlastgevend en/of delinquent gedrag. Dit wordt bereikt door het versterken van beschermende factoren en het verkleinen van risicofactoren ten aanzien van overlastgevend en/of delinquent gedrag bij jongeren van 12 t/m 18 jaar, die onderwijs volgen aan een praktijkschool of de basis- of kaderberoepsgerichte leerweg van het VMBO. Zij krijgen een gestructureerde vrijetijdsbesteding in de vorm van deelname aan een teamsport op een lokale sportvereniging in de buurt van hun school, waarbij zij worden begeleid door specifiek geselecteerde en opgeleide trainers. De AJB interventie duurt twee jaar en wordt uitgevoerd volgens een vaste methodiek. De interventie AJB wordt ook op het Caribisch deel van het koninkrijk uitgevoerd. De totaalkosten gedurende het eerste jaar bedraagt € 2.085 per deelnemer en gedurende het tweede jaar € 460 per deelnemer.

### *Integrale Persoonsgerichte Toeleiding Arbeid (IPTA)*

De interventie *Integrale Persoonsgerichte Toeleiding Arbeid (IPTA)* is een interventie waarbij een coach een jongere die dreigt af te glijden naar (zware) criminaliteit begeleidt met als doel het leven van de jongere weer op de rit te krijgen, voornamelijk door toeleiding tot onderwijs en de arbeidsmarkt. IPTA is maatwerk, waarbij met een vaste coach voor een kleine doelgroep voor een pionierende aanpak wordt gekozen. De doelgroep is jongeren tussen de 16 en 27 jaar in een kwetsbare positie met problemen op meerdere leefgebieden die een verhoogd risico hebben op afglijden naar criminaliteit. IPTA is in 2018 gestart met pilots in een aantal gemeenten, waarmee het eerste jaar van IPTA nog binnen de scope van de beleidsdoorlichting valt.

<sup>70</sup> Een interventie als het inzetten van de 're-integratieofficier' (RIO) valt buiten de onderzoeksperiode en wordt daarom niet onderzocht binnen de kaders van dit onderzoek.

<sup>71</sup> De erkenning heeft het predicaat 'effectief volgens de eerste aanwijzingen'. Bron: <https://www.nji.nl/nl/Databank/Databank-Effectieve-Jeugdinterventies/Alleen-jij-bepaalt-wie-je-bent>.



Alle uitgaven die horen bij het voorkomen van ouderschap zijn te vinden in bijlage 4.

### **Beschikbaar evaluatieonderzoek**

Er is uitvoerig onderzoek gedaan naar preventieve interventies, zowel in de vorm van maatschappelijke kosten-baten analyses voor specifieke interventies, alsook in de vorm van wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van verschillende soorten interventies. In deze paragraaf zullen eerst kort de belangrijkste inzichten uit deze laatstgenoemde vorm van onderzoek worden besproken om vervolgens in te gaan op de evaluaties van AJB en IPTA.

#### *Vroegtijdig ingrijpen*

In opdracht van het ministerie van JenV is extensief onderzoek<sup>72</sup> uitgevoerd naar de risicofactoren die voorspellend zijn voor delinquent gedrag bij jongeren en wat voor elementen interventies bevatten wanneer zij effectief lijken te zijn. Zoals al eerder benoemd, bleek dat risicofactoren voor persistent delinquent gedrag bij jonge kinderen (6-11 jaar) vooral risicofactoren in het gezin zijn (antisociaal gedrag ouders, niet opgroeien bij beide biologische ouders, lage sociaaleconomische status). Bij jonge adolescenten (12-18 jaar) bleken relaties het meest gerelateerd aan crimineel gedrag, zoals antisociale vrienden, delinquente vrienden, bendes of het ontbreken van prosociale banden. Uit de analyse van verscheidene preventieve interventies bleek dat secundaire preventieve interventies effectiever zijn als:

1. *'positieve rolmodellen centraal staan,*
2. *het maken van goede afspraken rondom gewenst en ongewenst gedrag een rol speelt (gedragscontract),*
3. *de opvoedvaardigheden van ouders worden aangepakt,*
4. *vrijtijdsbesteding in groepsverband centraal staat,*
5. *het gehele gezinssysteem betrokken wordt, inclusief de ouders en broertjes/zusjes van de jongere,*
6. *individueel met de jongere wordt gewerkt in plaats van in een groep en*
7. *niet te intensief wordt geïntervenieerd (kortdurend en een beperkt aantal sessies)*<sup>73</sup>

Of een interventie daadwerkelijk effectief is, hangt niet alleen af of wordt ingespeeld op de risicofactoren en de voorgaande elementen, maar ook of andere factoren zoals de kwaliteit van implementatie, de programma-integriteit (of een programma ook wordt uitgevoerd zoals in eerste instantie ontworpen) en externe factoren<sup>74</sup>. Het volgende deel van deze paragraaf zal ingaan op wat (tot op heden) bekend is van de interventies in deze context.

#### *Alleen Jij Bepaalt Wie Je Bent (AJB)*

In 2016 is door de Universiteit van Amsterdam een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van AJB. Hierbij is gekeken naar een groep jongeren die de interventie onderging en naar een controlegroep voor wie dit niet gold. Beide groepen hebben over het tijdsbestek van minder dan een jaar (september 2014 tot april 2015) twee vragenlijsten gekregen waarbij achtergrondkenmerken en psychosociale kenmerken werden bevraagd. Door analyses op externaliserend gedrag (waaronder delinquentie), zelfvertrouwen en schoolprestaties blijkt dat de jongeren in de interventiegroep een positieve ontwikkeling hebben doorgemaakt, in relatie tot de risicofactoren die gerelateerd zijn aan delinquentie. Afgezet tegen de controlegroep is AJB effectief in het verminderen van gedragsproblemen, het stimuleren van een gestructureerde vrijetijdsbesteding en prosociaal gedrag. Op de korte termijn werden positieve effecten gevonden door een vermindering van delinquentie<sup>75</sup>. Uit een vervolgonderzoek uit 2018<sup>76</sup> werd geconstateerd dat (zoals bij veel interventies wordt gezien) bij de interventie een "fade-out" effect plaatsvindt op langere termijn. Dat wil zeggen dat AJB op korte termijn erg effectief is en na een langere periode (3 jaar na start) dit positieve effect uitdoofde. De onderzoekers gaven daarom de aanbeveling de periode waarop de AJB-interventie plaatsvindt te verlengen van één naar twee jaar. Aan deze aanbeveling is gehoor gegeven, waardoor AJB nu minimaal twee jaar duurt. Hiermee is te verwachten dat de positieve effecten die al waren gevonden op de korte termijn bevorderd worden door de verlenging van de interventie.

Het onderzoek geeft wel aan dat na analyse van de programma-integriteit (een van de belangrijke factoren voor de effectiviteit van interventies) geconcludeerd kan worden dat in 2018 AJB nog niet helemaal werd uitgevoerd zoals in de door het ministerie van

<sup>72</sup> Van der Put, C., et al. (2013). *Effectief vroegtijdig ingrijpen. Een verkennend onderzoek naar effectief vroegtijdig ingrijpen ter voorkoming van ernstig delinquent gedrag*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, p. 8.

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Goense, P.B., et al. (2016). Making 'what works' work: A meta-analytic study of the effect of treatment integrity on outcomes of evidence-based interventions for juveniles with antisocial behavior. *Aggression and Violent Behavior*, 31, p. 106-115.

<sup>75</sup> Spruit, A., et al. (2016). *Effectonderzoek "Alleen jij bepaalt wie je bent"*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

<sup>76</sup> Gubbels, J., et al. (2018). *Onderzoek naar de effectiviteit en programma-integriteit van "alleen jij bepaalt wie je bent"*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

JenV voorgeschreven handleiding, met als verbeterpunten de motivering van trainers, communicatie en samenwerking tussen betrokken partijen. De functie van de trainer als rolmodel werd gezien als positief en er werd geconcludeerd dat – indien de programma-integriteit zou worden verbeterd – de interventie veelbelovend is.

Naast dit effectonderzoek is in 2015<sup>77</sup> – dus vóór het constateren van een fade-out effect – een maatschappelijke kosten batenanalyse (MKBA) uitgevoerd. Hierin werd geconcludeerd dat AJB in netto contante waarde (NCW) zeer positief is, met een NCW tussen de € 23.400 en € 41.399. Dit betekent dat wanneer 1.000 jongeren deelnemen<sup>78</sup>, de investering van het ministerie van JenV een maatschappelijk rendement heeft tussen de € 23.000.000 en € 43.000.000. Hierbij is de hoogte van het rendement afhankelijk van de aannames die gemaakt worden met betrekking tot het aantal delicten dat door AJB voorkomen wordt. De rendementsratio is volgens deze berekening 1:19-32. Dat wil zeggen dat voor elke geïnvesteerde euro, € 19 tot € 32 aan maatschappelijke baten wordt opgebracht.

#### *Integrale Persoonsgerichte Toeleiding Arbeid (IPTA)*

Nadat het ministerie van JenV in samenwerking met experts uit zowel wetenschap als de praktijk in 2017 een werkwijze heeft opgesteld voor de Integrale Persoonsgerichte Toeleiding naar Arbeid (IPTA), is binnen de gemeenten Capelle aan den IJssel, Dordrecht, Schiedam-Maassluis en Zoetermeer een pilot gestart in 2018. Omdat deze pilot aan het eind van de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting is gestart, zijn er nog geen effectmetingen uitgevoerd. Wel is er na één jaar IPTA medio 2019 een rapport uitgebracht waarin de lessen uit het eerste jaar van de pilot worden getrokken<sup>79</sup>. Zoals de onderzoekers zelf aangeven, ligt de nadruk op de analyse van het ontwikkelproces en de evaluatie van wat dit oplevert op de korte termijn. De resultaten zijn echter een momentopname, het is nog te vroeg om stevige conclusies te verbinden aan de uitkomsten van dit onderzoek ofwel de effectiviteit van de interventie.

#### *Doelrealisatie, doelmatigheid en doeltreffendheid*

Uit uitgebreid onderzoek is gebleken dat vroegtijdige preventieve interventies gemiddeld een beperkt effect hebben op delinquent gedrag. Over het algemeen hebben preventieve interventies met een focus op internaliserend gedrag – zoals agressie en ongehoorzaamheid – een relatief beperkt effect op het voorkomen van delinquentie<sup>80</sup>. Deze paragraaf zal pogen een beoordeling te geven van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de drie besproken interventies in vergelijking met de gemiddelde preventieve interventie.

#### *Alleen Jij Bepaalt Wie Je Bent (AJB)*

Uit de onderzoeken naar de effecten van AJB blijkt dat de interventie veelbelovend is in termen van doeltreffendheid. Op korte termijn lijkt het een positief effect te hebben op het verminderen van de factoren die een risico vormen voor delinquent gedrag. De jongeren in de controlegroep hadden bijna twee keer meer kans om als verdachte te worden geregistreerd dan de jongeren in de interventiegroep. Daarnaast hadden de jongeren in de controlegroep bijna 3 keer zo veel veroordelingen dan de jongeren in de interventiegroep. De gevonden effecten van AJB op delinquent gedrag (klein tot middelgroot voor politieregistraties en middelgroot voor aantallen veroordelingen) liggen hoger dan het effect dat gemiddeld wordt gevonden voor preventieve interventies ter voorkoming van delinquent gedrag<sup>81</sup>.

Na een aantal jaar lijkt dit positieve effect te verminderen, waarop de interventie is verlengd van één naar twee jaar. De invloed op de verlenging van de interventie op de effectiviteit van AJB is echter nog niet gemeten. Het is te verwachten dat de verlenging, vanwege de cruciale levensjaren waar de interventie op focust, in een grotere doeltreffendheid resulteert. De interventie lijkt daarnaast – volgens de onderzoekers van de effectrapportages – doeltreffender dan de gemiddelde vroegtijdige interventie en wordt door zowel deelnemers als betrokken partijen als positief ervaren. Daarnaast is het een positief gegeven dat de interventie aangepast is naar aanleiding van de inzichten die uit de evaluatie zijn gekomen. Dit is een teken van *evidence-based policy* op basis van voortschrijdende inzichten. De korte termijneffecten, waarvan bewezen is dat deze er zijn, worden op basis van de aanbevelingen uit de evaluatie mogelijk versterkt door het verlengen van de interventie naar twee jaar. Wanneer gekeken wordt naar de beleidstheorie kan worden gesteld dat het aannemelijk is dat de *input* van het beleid leidt tot de gewenste *output* (het gewenste effect van verminderd delinquent gedrag).

<sup>77</sup> Andersson Elffers Felix & Baker Tilly Berk. (2015). *De maatschappelijke kosten en baten van "Alleen jij bepaalt wie je bent"*. Voorzet-MKBA. Utrecht: AEF.

<sup>78</sup> Anno 2020 heeft AJB 4.000 deelnemers bij 43 verenigingen, verspreid over 23 gemeenten. Bron: [www.alleenjijbepaalt.nl](http://www.alleenjijbepaalt.nl), maart 2020.

<sup>79</sup> Andersson Elffers Felix (2019). *Meer perspectief op school en werk voor kwetsbare jongeren. Eindrapport 3-meting: lessen en resultaten na 1 jaar IPTA in de praktijk*. Utrecht: AEF.

<sup>80</sup> Tanner-Smith, E.E., et al. (2018) Empirically Based Mean Effect Size Distributions for Universal Prevention Programs Targeting School-Aged Youth: A Review of Meta-Analyses. *Prevention Science*, 19(8), 1091–1101.

<sup>81</sup> De Vries, S. L., et al. (2015). Practitioner review: effective ingredients of prevention programs for youth at risk of persistent juvenile delinquency-recommendations for clinical practice. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 56(2), 108-121.

De (voorzet-)MKBA uit 2015 geeft een indicatie van de doelmatigheid van AJB. Alhoewel hier nog niet rekening is gehouden met het fade-out effect en de verlenging van de interventie, lijkt de netto contante waarde positief te zijn. Het MKBA-rapport geeft echter zelf aan dat uit informatie uit latere effectmetingen moet blijken met welke bandbreedte gerekend moet worden om tot een realistischere netto contante waarde te komen<sup>82</sup>.

#### *Integrale Persoonsgerichte Toeleiding Arbeid (IPTA)*

Door de geringe doorlooptijd van IPTA is nog geen uitspraak over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid te vormen. Wel is er een rapport beschikbaar over de eerste lessen getrokken uit één jaar IPTA, maar hieruit zijn echter nog geen conclusies over effecten uit te trekken. Het rapport over de getrokken lessen kijkt vooral naar de aard van IPTA en mogelijkheden voor het verder uitwerken van de organisatie van IPTA.

## 4.4. Heling

### **Motivering beleid**

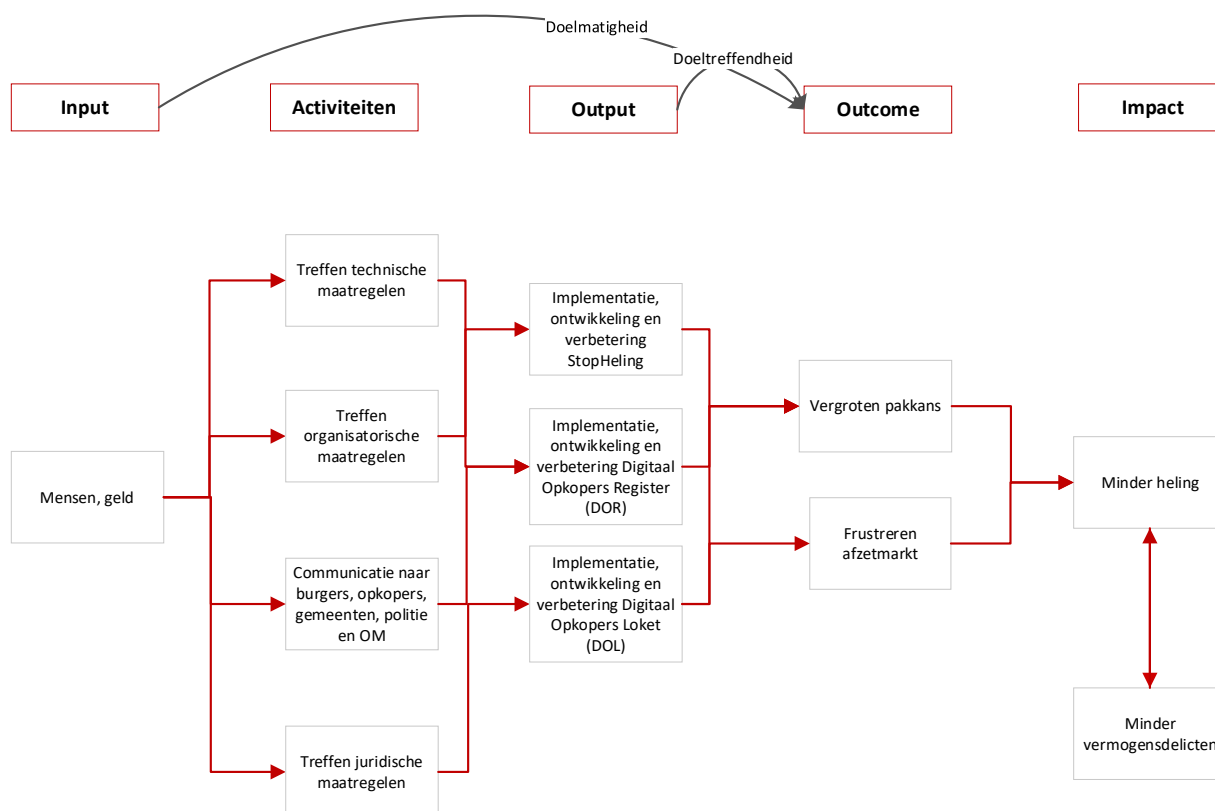
De gedachte die centraal staat achter het beleid dat gaat over de aanpak van heling is te reduceren tot wat in de veiligheidsagenda 2015-2018 wordt genoemd: 'Geen heler, geen steler'. Door vanaf departementsniveau partners te ondersteunen bij de repressieve en preventieve aanpak van heling wordt gepoogd ook de gerelateerde misdaad (woninginbraken etc.) daarmee te voorkomen: naar schatting wordt namelijk 80% van de goederen gestolen om deze weer door te verkopen. Er zijn drie soorten helers te onderscheiden. Onder de eerste categorie zijn particulieren te scharen. Deze categorie bestaat deels uit veelplegers met een vaak psychosociale problematische achtergrond en deels uit particulieren die zich incidenteel schuldig maken aan heling. In de tweede categorie zijn reguliere handelsondernemingen te vinden, zoals garages, autosloperijen en opkopers van tweedehands goederen. Tot de derde categorie behoren criminele organisaties die zowel nationaal als internationaal georiënteerd kunnen zijn<sup>83</sup>.

De aanpak van heling baseert zich ten eerste op het frustreren van de afzetmarkt voor gestolen goederen en ten tweede op het vergroten van de pakkans van helers. Daarvoor worden drie digitale instrumenten ingezet. Via de database van Stop Heling met de aangiftes van gestolen goederen sinds 1 januari 2010 kunnen burgers en bedrijven controleren of een aangeboden gebruikt product bij de politie of Koninklijke Marechaussee als gestolen geregistreerd staat. Deze database kan zowel via de website als de app geraadpleegd worden en biedt de mogelijkheid een melding te doen bij de politie wanneer men op een gestolen goed stuit. De app van Stop Heling biedt daarnaast de mogelijkheid waardevolle bezittingen met serienummers en foto's te registreren, zodat deze informatie na diefstal direct beschikbaar is voor de aangifte. Het Digitaal Opkopers Register (DOR) is het wettelijk verplichte inkoopregister voor opkoper en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen. Het DOR is gekoppeld aan de database van Stop Heling. Zodra een gestolen goed wordt opgekocht en *matcht* met een aangifte in de database, gaat er geautomatiseerd een melding naar de politie. Ten derde is het Digitaal Opkopers Lokaal (DOL) ontwikkeld voor de wettelijke meldplicht van opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen. Via het DOL hebben de handhavers van de registratieplicht een actueel beeld van de opkopers en handelaren. Met deze drie digitale instrumenten kunnen gestolen goederen moeilijker verkocht worden en zal heling als belangrijke facilitator voor vermogensdelicten afnemen. Daarnaast zet het ministerie van JenV in op het vergroten van het bewustzijn onder de bevolking van de gevolgen van heling, zodat burgers hun gewenste tweedehands aankoop controleren op diefstal en hun waardevolle eigendommen registreren in de app van Stop Heling.

In onderstaand schema wordt de beleidstheorie van de aanpak van heling schematisch weergegeven.

<sup>82</sup> Andersson Elffers Felix & Baker Tilly Berk. (2015). *De maatschappelijke kosten en baten van "Alleen jij bepaalt wie je bent"*. Voorzet-MKBA. Utrecht: AEF, p. 26.

<sup>83</sup> De aanpak van mobiele bendes wordt doorgelicht in de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 33.2. *Bestuur, Informatie en Technologie*, die voor 2021 gepland staat.



Figuur 5. Schematische weergave beleidstheorie preventie heling

## Aard en uitgaven

De aanpak van heling van het ministerie van JenV is te typeren door vier verschillende maatregelen: technische maatregelen, organisatorische maatregelen, juridische maatregelen en communicatie. Onder de technische maatregelen valt bijvoorbeeld het uitrollen van het Digitaal Opkopers Register (DOR), dat lokaal geïmplementeerd wordt. Daarnaast vallen onder technische maatregelen het ontwikkelen van een opsporings- en handavingsmodule en het creëren van een interface (webservice DOR) waar grote (ketens van) opkopers hun administratie direct aan het DOR kunnen aansluiten en zelfs kunnen koppelen met de StopHeling database. Onder organisatorische maatregelen vallen acties zoals het opstellen van een procesbeschrijving, zoals een procesbeschrijving voor het koppelen van het DOR met de Stop Heling-database wanneer er een melding hiervan binnen komt bij de Nationale Politie of het ontwikkelen van een tool (het Digitaal Opkopers Loket, DOL) waarmee opkopers zich gemakkelijker kunnen registreren bij gemeenten. Inmiddels maken 132 gemeenten hier gebruik van. Onder juridische maatregelen wordt de inspanning die leidt tot het aanpassen van wetgeving ten behoeve van de aanpak van heling geschaard, zoals bijvoorbeeld de aanpassing van de wijziging van art. 552Sv en wetgeving waarmee ook buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) opkoopregisters mogen controleren. Tot slot wordt ingezet op communicatie, te weten naar vijf doelgroepen: het Openbaar Ministerie, de politie, gemeenten, opkopers en de bevolking, door middel van voorlichting en campagnes. Wat betreft instrumenten ligt de focus van het Justitie en Veiligheid voornamelijk op de implementatie van het Digitaal Opkopers Loket, Digitaal Opkopers Register en de koppeling daarvan met de database van Stopheling. Alle uitgaven die horen bij de aanpak van heling zijn te vinden in bijlage 4.

## Beschikbaar evaluatieonderzoek

In 2016 is een groot onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van de helingmarkt, zijn het vigerende beleid en de ingezette instrumenten in kaart gebracht en is gezocht naar aanknopingspunten voor de verbetering hiervan<sup>84</sup>. Uit dit onderzoek is gebleken dat het 'dark number' bij heling groot is en dat veel gevallen van heling niet geregistreerd worden bij de politie. De onderzoekers signaleerden daarnaast vier grote ontwikkelingen in heling van 2007 tot 2016. Ten eerste heeft de digitalisering in de 21<sup>e</sup> eeuw geleid tot een nieuwe infrastructuur waarbinnen goederen geheel kunnen worden. Ten tweede lijken lokale markten (in bepaalde

<sup>84</sup> Ferwerda, H., et al. (2016). *Focus op Heling. Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling*. Den Haag: WODC.

wijken) een aansluiting te hebben gevonden met meer georganiseerde vormen van heling. Ten derde zijn deze lokale markten (naast de digitale markt) gegroeid. Tot slot lijkt heling in vergelijking met begin 21<sup>e</sup> eeuw een meer internationale en georganiseerde vorm te hebben gekregen, mede door de uitbreiding van de Europese Unie. Ondanks dat er bij de politie weinig registraties zijn van heling, loopt Nederland voorop als het gaat om de aanpak van heling, door voornamelijk de oprichting van het eerdergenoemde DOR en Stopheling. Steeds meer opkopers sluiten zich aan bij het DOR (anno 2020 waren er 6182 vestigingen met een opkopersregister). Aan de andere kant wordt duidelijk dat door de gepercipieerde ernst van heling nauwelijks melding wordt gemaakt van heling en is er weinig aandacht vanuit de opsporing voor heling.

Met het onderzoek uit 2016 is geprobeerd de werkzaamheid van het DOR en Stopheling in kaart te brengen. Hierin werd geconstateerd dat het aantal 'matches' (een overeenkomst tussen een DOR geregistreerd goed en een gestolen goed dat opgenomen is in de database van StopHeling) sterk is gestegen, met bijvoorbeeld een stijging van 179% in 2015. Echter, ten opzichte van het aantal gestolen goederen is het aantal matches nog laag. Dit kan onder andere te maken hebben met niet (goed) ingevoerde serienummers, het feit dat er ook een buitenlandse afzetmarkt is van gestolen goederen en dat het DOR nog niet volledig landelijk is geïmplementeerd. Ten tijde van het onderzoek in 2016 waren 265 gemeenten aangesloten<sup>85</sup>, anno 2020 zijn dit er meer dan 300.

De onderzoekers benadrukten het belang van een landelijke implementatie en waarschuwen voor het "waterbedeffect", waarbij criminelen op de hoogte zijn van het DOR en hun goederen aanbieden in gemeenten waar nog geen DOR is geïmplementeerd. Bij dit waterbedeffect kan ook gedacht worden aan andere markten waar geen of beperkte controle is, zoals online markten.

Een van de maatregelen die genomen wordt om de afzetmarkt van heling te frustreren is voorlichting en campagnes om het publiek te informeren over heling en het bestaan van instrumenten zoals (de database) van Stopheling. Een voorbeeld hiervan is de campagne Stopheling. Naar deze campagne is een effect-onderzoek uitgevoerd. Uit dit onderzoek blijkt dat er een licht stijgende trend is in de kennis onder respondenten over waar zij terecht kunnen wanneer zij vermoeden dat een tweedehandsproduct gestolen is en waar zij dit kunnen controleren. Na afloop van de campagne kennen meer kopers de applicatie Stopheling. Al met al werd (het doel van) de campagne door de bevolking herkend en goed gewaardeerd.

Er is voor zover bekend geen onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de aanpak van heling.

### ***Doelrealisatie, doelmatigheid en doeltreffendheid***

In de onderzochte periode zijn aanzienlijke inspanningen gedaan om barrières op te werpen tegen heling. Deze inspanningen, zoals eerder benoemd, zijn vooral gericht op het koppelen van het DOR met de Stop Heling database. Daarbij komen allerlei maatregelen die de (organisatorische, technische en juridische) infrastructuur ten behoeve van deze aanpak faciliteren. In het onderzoek '*focus op heling*' uit 2016 wordt al beargumenteerd dat het uitrollen van het DOR in deze context erg waardevol kan zijn, maar totdat het landelijk volledig geïmplementeerd is, er ook sprake kan zijn van het 'waterbedeffect'. Anno 2020 is de implementatie van het DOR nog in volle gang. Zo zijn er meer dan 300 gemeenten met aangesloten vestigingen en in totaal meer dan 6000 vestigingen met een opkopersregister. Het aantal zoekvragen in StopHeling is in 2019 gestegen naar bijna 10.000 per dag en de database bevat in 2019 bijna 1.500.000 gestolen goederen (waarvan een derde fietsen). Daarnaast maken steeds meer grote (ketens van) opkopers gebruik van de webservice DOR en werken momenteel meer dan 130 gemeenten met het Digitaal Opkopers Loket (DOL).

Deze resultaten geven de *output* weer van het preventiebeleid tegen heling, maar kunnen op zichzelf alleen een indicatie geven van de *outcome*. Helaas, zoals het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 beargumenteert (en geïllustreerd wordt door de kloof tussen het aantal diefstallen en meldingen van Heling) is de omvang van helingdelicten een witte vlek, waardoor specifieke uitspraken over doeltreffendheid van dit beleid vrijwel onmogelijk zijn. Er ligt echter wel een stevige onderbouwing ten grondslag aan dit beleid. Door barrières op te werpen wordt het malafide opkopers en criminelen moeilijker gemaakt om zaken te doen en zo gestolen waar te helen. Daarnaast is een daling van vermogensdelicten te constateren. Gezien de inspanningen van het ministerie van JenV, die overigens niet los te zien is van de inspanning van andere partners zoals gemeenten en de Nationale Politie, en de onderliggende onderbouwing is het plausibel te veronderstellen dat het helingbeleid hieraan een bijdrage heeft geleverd.

---

<sup>85</sup> 2 jaar na invoering van DOR.

## 4.5. Geweld

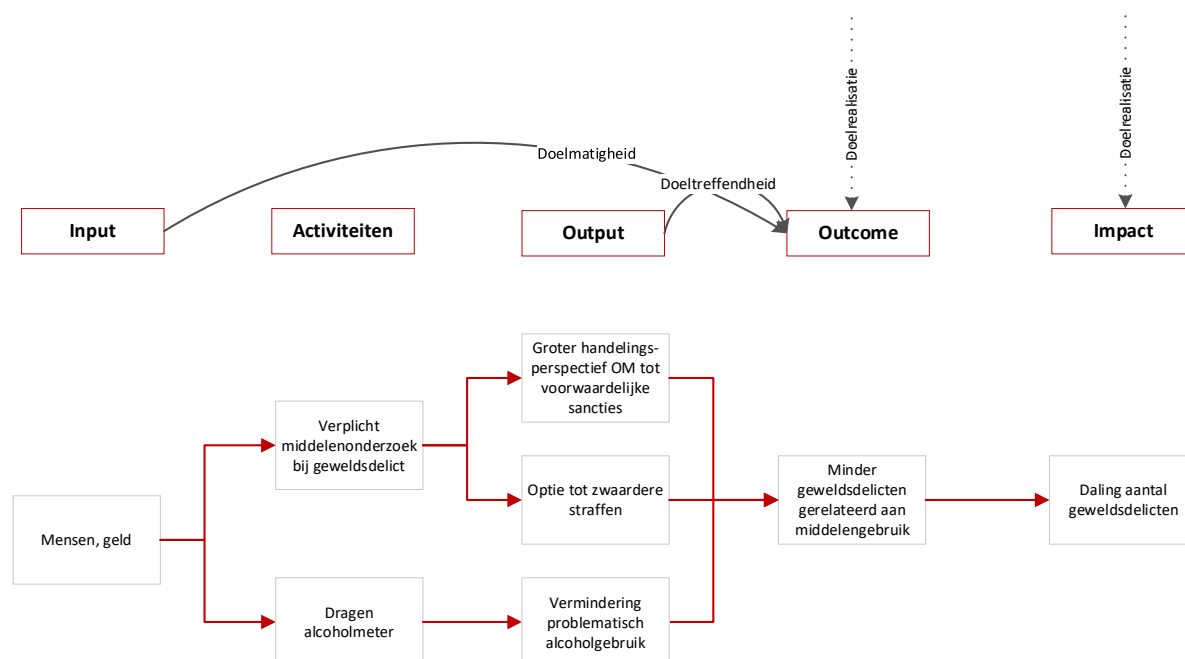
Zoals reeds in hoofdstuk 1 aangegeven, is geweld een terugkerend element in de betreffende beleidsterreinen van deze beleidsdoorlichting. Deze paragraaf richt zich op de HIC-aanpak van vormen van geweld in de (semi-)publieke omgeving. Geweld in de privé-omgeving valt onder huiselijk geweld en kindermishandeling, en zal in hoofdstuk 6 worden behandeld.

### Motivering beleid

Alhoewel geweld dikwijls een middel is dat wordt ingezet bij vermogensdelicten zoals straatroven of overvallen, gaat het in deze paragraaf over de aanpak van *expressief geweld*, waarbij de delicten voortkomen uit een bepaalde emotie en niet vanuit een instrumenteel doel zoals geld of goederen<sup>86</sup>. De focus vanuit deze aanpak ligt vooral op het tegengaan en voorkomen van uitgaansgeweld, geweld onder invloed en geweld in de sport en het openbaar vervoer. Aanleiding voor het beleid was het hoge aantal geweldsdelicten in de periode 2006-2010. Alhoewel het aantal geweldsdelicten van 109.000 in 2007 al was gedaald naar 98.000 in 2011, is continue aandacht binnen de HIC-aanpak gebleven voor geweldsdelicten. In 2018 is het aantal geweldsdelicten verder gedaald naar 72.533<sup>87</sup>.

In de veiligheidsagenda van 2015 – 2018 worden geweldsdelicten expliciet benoemd als delicten met grote impact op slachtoffers en het algehele veiligheidsgevoel. De regierol in de aanpak van geweld ligt hierbij voornamelijk bij gemeenten<sup>88</sup>. Het ministerie van JenV ondersteunt de aanpak van geweld in de (semi)publieke ruimte (vanuit begrotingsartikel 34.2), door onder andere met de zogeheten HIC-aanpak met publieke en private partners samen te werken aan de ambities op het gebied van objectieve en subjectieve sociale veiligheid. uit het Actieprogramma Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer uit 2016.

Enkele pilots zijn met name gericht op het tegengaan van de risicofactor middelengebruik, aangezien zo'n 26 tot 43% van het geweld in Nederland te maken heeft met alcoholgebruik. Ook drugs zoals cocaïne of opiaten verlagen de drempel voor geweldpleging. Daarnaast leidt geweld onder invloed bovendien vaak tot zwaarder letsel<sup>89</sup>. Met betrekking tot de aanpak van geweld richt deze beleidsdoorlichting zich op de implementatie van de Wet middelengebruik geweldplegers (WMG) en de pilot Alcoholmeter<sup>90</sup>.



Figuur 6. Schematische weergave beleidstheorie preventie geweldsdelicten

<sup>86</sup> Kamerstukken II, 2015/16. 28 684, 466.

<sup>87</sup> Grapperhaus, F. & Dekker, S. (2020, 29 april). Voortgangsrapportage aanpak High Impact Crimes [Kamerbrief].

<sup>88</sup> Kamerstukken II, 2019/20 28 684, nr. 619

<sup>89</sup> Ramaekers, J.G., et al. (2016). *Middelengebruik en geweld. Een literatuurstudie naar de relatie tussen alcohol, drugs en geweld*. Maastricht: Faculteit Psychologie en Neurowetenschappen.

<sup>90</sup> Hiernaast heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid bijgedragen aan de aanpak geweld door o.a. trainingen, voorlichting, subsidiëring en onderzoek. Dit betreft echter een zeer gering deel van begrotingsartikel 34.2.



## Aard en uitgaven

### *Aanpak risicofactoren voor geweld: Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG)*

De wet middelenonderzoek bij geweldplegers schrijft een wettelijke bevoegdheid voor om een verdachte van een geweldsmisdrijf te dwingen mee te werken aan een middelenonderzoek, dat wil zeggen of de persoon onder invloed is van alcohol en/of drugs. Het doel hiervan is de aanpak van alcohol- en druggerelateerd geweld te verbeteren, doordat in het justitiële traject met informatie over middelengebruik zwaarder gestraft kan worden en meer voorwaardelijke sancties kunnen worden ingezet. Hierdoor kan een preventieve werking plaatsvinden. Ook wordt door het middelenonderzoek inzichtelijker welke rol middelengebruik speelt bij geweldsdelicten, wat de aanpak weer verder kan verbeteren.

In de beginfase van het van kracht gaan van de wet – vanaf 2017 – is de WMG in drie startgebieden<sup>91</sup> getest, waarbij alleen werd getest op alcohol. Na deze startfase werd op 1 juli 2017 de landelijke uitrol geïnitieerd. Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) doet het bloedonderzoek, dat conform toezegging door het ministerie van JenV wordt gesubsidieerd.

### *Aanpak risicofactoren voor geweld: Pilot alcoholmeter*

De pilot alcoholmeter, uitgevoerd in de regio's Rotterdam en Oost-Nederland, is een pilot die in januari 2017 is gestart. De alcoholmeter zorgt voor een continue meting van het alcoholgebruik doordat de band – geplaatst op de enkel – continue het zweet meet op wanneer en hoeveel alcohol gedronken is. Eenmaal per dag wordt deze informatie gestuurd naar de reclassering. De pilot is opgestart om te testen of de alcoholmeter in combinatie met professionele begeleiding leidt tot beter toezicht en tot positieve gedragsveranderingen met betrekking tot alcoholmisbruik en daaraan gerelateerd geweld. Eind 2017 werd de pilot vanwege de lage instroom met één jaar verlengd. Op 18 mei 2020 werd aangekondigd dat de alcoholmeter landelijk zal worden ingevoerd<sup>92</sup>.

De alcoholmeter is gemiddeld op jaarbasis per cliënt € 432,90 duurder dan de urinecontroles, wat neerkomt op een extra bijdrage van € 600.000 per jaar ten opzichte van de urinetestcontroles.

### *Domeingerichte aanpak: Actieprogramma sociale veiligheid in het OV*

Het Actieprogramma Sociale Veiligheid in het OV had een duidelijke ambitie op het gebied van objectieve en subjectieve sociale veiligheid. Zo mocht het aantal incidenten per vervoerder in 2018 niet hoger zijn dan het laagste aantal van die vervoerder in de periode 2008-2015. Verder was het de ambitie de veiligheidsbeleving te laten stijgen naar een 8,0 voor de veiligheidsbeleving van de reiziger en een 7,5 voor de veiligheidsbeleving van het personeel in het OV. Dit werd gemeten door middel van de klantenbarometer en de personeelsmonitor. Aan de hand van de High Impact Crime aanpak (HIC-aanpak), zijn in het integrale Actieprogramma 23 maatregelen opgenomen die een bijdrage leveren aan de sociale veiligheid voor reizigers en personeel. Het actieprogramma Sociale Veiligheid in het OV is na twee jaar afgerond.

### *Domeingerichte aanpak: Uitgaansgeweld*

Een van de hotspots voor geweld is te vinden in het uitgaansleven. Naast de doorontwikkeling van de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan en het creëren van een e-learning heeft de afdeling HIC de afgelopen jaren ingezet op innovatie van de aanpak van uitgaansgeweld, onder meer via pilots met nudging in het uitgaansleven. Ook is de evaluatie van de inzet van helmcamera's gefinancierd (het project de *Confrontatie*), waarbij dronken jongeren die zich tijdens uitgaansavonden in de binnenstad van Amersfoort hadden misdragen door de politie en handhavers van de gemeente gefilmd werden. De beelden worden daags erna met de jongere en zijn ouders besproken op het politiebureau.

Alle uitgaven die horen bij de aanpak van geweld zijn te vinden in bijlage 4.

## Eerder onderzoek

### *Aanpak risicofactoren voor geweld: Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG)*

Na de startfase in de drie startgebieden is, alvorens de landelijke uitrol te starten, de procesevaluatie '*Blazen bij geweld*' in opdracht van het WODC uitgevoerd. Deze evaluatie ging over onder andere de resultaten van de eerste drie startgebieden in de periode van 1 januari – 31 maart 2017. Uit een vergelijking met eerdere politiedossiers bleek dat na de invoering van de wet in de startgebieden (nog) niet significant vaker melding wordt gemaakt van alcoholgebruik bij geweldsdelicten. Volgens de onderzoekers van de procesevaluatie zou dit komen door de nog (in 2017) geringe bekendheid van de WMG. Wel blijkt dat na invoering van de WMG,

<sup>91</sup> Deze startgebieden zijn Alkmaar, Eindhoven-Zuid en Veluwe-West.

<sup>92</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/05/18/alcoholenkelband-landelijk-ingevoerd>.



de informatie die wordt gebruikt ten aanzien van het alcoholgebruik 'meer systematisch en gegrond is dan voor de invoering'<sup>93</sup>. Met deze informatie kan het Openbaar Ministerie een zwaardere straf eisen of andere sancties opleggen zoals een alcoholverbod of een gedragsinterventie<sup>94</sup>.

De effecten van de WMG zullen 4 jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd<sup>95</sup>, wat betekent dat deze evaluatie in 2021 zal plaatsvinden.

#### *Aanpak risicofactoren voor geweld: Pilot alcoholmeter*

De pilot uit 2017 is geëvalueerd in opdracht van het WODC. Gedurende de pilot hebben 26 cliënten de alcoholmeter gedragen. Dit was minder dan de 100 cliënten in de oorspronkelijke opzet van de evaluatie, waardoor de pilot eind 2017 met een jaar werd verlengd. In de pilot van 2017 werd – ondanks de lage instroom – al geconstateerd dat de frequente metingen van de alcoholmeter meer inzicht gaven aan toezichthouders op het alcoholverbruik. Daarbovenop zorgt de alcoholmeter dat het testen minder fraudegevoelig is. Ook de ervaring vanuit de dragers werd positief omschreven. Draggers dronken aanzienlijk minder of zelfs helemaal niet, zelfs in de drie maanden na het dragen van de meter<sup>96</sup>. Deze eerste positieve tekenen werden onderschreven door de resultaten uit de verlenging van de pilot in 2018. Ook daaruit bleek dat de alcoholmeter een positief effect heeft op het terugdringen van alcoholgebruik, waarbij een nuchterheidspercentage van 92% werd gemeten. Ook werd gemeten dat de alcoholmeter een positief effect heeft op het voorkomen van delinquent gedrag. 10% van de enkelbanddragers heeft in de periode van dragen een delict gepleegd, tegenover 51% bij de controlegroep waar met urinetesten het alcoholgebruik werd gemeten. Dit geldt ook voor de periode van drie maanden ná het dragen van de enkelband, waar sprake was van 17% aan delictpleging (enkelbanddragers), tegenover 52% (controlegroep)<sup>97</sup>.

#### *Domeingerichte aanpak: Actieprogramma sociale veiligheid in het OV*

In 2019 rapporteerde de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over de voortgang van de verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer<sup>98 99</sup>. Hierin werd per maatregel de voortgang gerapporteerd, waaruit blijkt dat voor veel maatregelen (bijvoorbeeld evaluaties van eerdere pilots) zijn afgerond en een aantal maatregelen zijn geïmplementeerd (bijvoorbeeld bodycams). Daarbij wordt ook aangegeven dat zulke maatregelen enige tijd nodig hebben voordat effect opgemerkt kan worden. Daarnaast worden de volgende cijfers over incidenten en subjectieve veiligheid gegeven:

---

<sup>93</sup> Abraham, M., et al. (2017). Blazen bij geweld. Procesevaluatie Wet middelenonderzoek bij geweldplegers in startgebieden. Culemborg: DSP-groep, p. 12.

<sup>94</sup> <https://hetccv.nl/onderwerpen/alcohol-en-drugtest-geweldplegers/>.

<sup>95</sup> <https://hetccv.nl/onderwerpen/alcohol-en-drugtest-geweldplegers/communicatie-en-evaluatie/>.

<sup>96</sup> Kruize, A. & Muijnck, de J. (2018). *Evaluatie pilot alcoholmeter 2017*. Groningen-Rotterdam: Breuer&Intraval.

<sup>97</sup> *Kamerstukken II*, 2019/20. 27 565, 175.

<sup>98</sup> *Kamerstukken II*, 2018/19 28 642, 104.

<sup>99</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/01/31/update-voortgangsrapportage-integraal-actieprogramma-sociale-veiligheid>.

Tabel 6. Aantal geweldsincidenten bij verschillende Openbare Vervoerders in 2017 en 2018<sup>100</sup>

Aantal incidenten	Ambitie 2018	2017	2018
Streekvervoerders	1404	1030	771
GVB	229	254	177
RET	602	331	275
HTM	617	137	88
NS (trein en stations)	579	642	753

Hieruit blijkt dat de ambitie voor 2018 grotendeels is behaald, behalve voor de NS. De verklaring voor de stijging bij de NS wordt als volgt gegeven: 'NS vervoert meer reizigers dan voorheen, heeft geïnvesteerd in extra personeel, heeft ook fors geïnvesteerd in meldingsbereidheid van het personeel en heeft extra inzet gepleegd op de informatie gestuurde inzet van veiligheid- en serviceteams'<sup>101</sup>. De verwachting is dat het gebruik van bodycams (waarmee de veiligheidsteams van NS sinds 2019 zijn uitgerust) een de-escalerend effect zal hebben en de sociale veiligheid zal bevorderen. In de cijfers van de subjectieve veiligheid (veiligheidsgevoel) is te zien dat alhoewel de vooraf geformuleerde ambitie na afronding van het actieprogramma niet gehaald is, er een stijgende lijn is te zien op alle gemeten waarden:

Tabel 7. Ervaren veiligheidsgevoel van reizigers en personeel in het OV van 2016-2018<sup>102</sup>

Veiligheidsgevoel		Ambitie 2018	2016	2017	2018
Reizigers	Algemeen	8.0	7.7	7.8	7.9
	Rit	8.0	8.0	8.1	8.4
	Instaphalte	8.0	7.7	7.8	7.9
Personeel	Algemeen	7.5	6.8		7.0

#### Domeingerichte aanpak: Uitgaansgeweld

De evaluatie door Trimbos van de pilot met helmcamera's wees op dat het tonen van de cameraopnamen aan de minderjarige overtreder en zijn of haar ouders de bewustwording vergroot van de risico's van overmatig alcoholgebruik in relatie tot de openbare orde. Ook biedt het ouders de gelegenheid om meer zicht te krijgen op het (drink)gedrag van hun kinderen in het uitgaansleven. Hoewel de meeste geïnterviewde jongeren en de interventie als confronterend hebben ervaren en aangeven het drinkgedrag te hebben aangepast, is met de methodologische beperkingen van een dergelijke kwalitatieve onderzoeksopzet niet mogelijk specifieke uitspraken te doen over de effectiviteit van de interventie<sup>103</sup>

In 2016 is een onderzoek naar een pilot waarbij *nudging* in het uitgaansleven van Hilversum werd gebruikt uitgevoerd door de Universiteit Utrecht. In deze pilot werden rode lopers en spiegels gebruikt om gewenst (sociaal veilig) gedrag te bevorderen. De resultaten toonden aan dat de rode loper en de spiegels ervoor hebben gezorgd dat jongeren zich veiliger voelden en dat de conclusie kon worden getrokken dat het plaatsen van spiegels en leggen van rode lopers effectieve maatregelen zijn om veiligheidsgevoelens te verhogen<sup>104</sup>.

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/01/31/update-voortgangsrapportage-integraal-actieprogramma-sociale-veiligheid>

<sup>102</sup> Ibidem.

<sup>103</sup> Trimbos instituut (2016). *Minderjarigen onder invloed op beeld. Een onderzoek naar politie-interventie 'de confrontatie'*. Utrecht: Trimbos Instituut.

<sup>104</sup> Gestel, van, LC. Et al. (2016). *Rode Lopers En Spiegels – Een Onderzoek Naar Het Effect Van Nudges Op De Veiligheid Tijdens Het Uitgaan In De Gemeente Hilversum*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

## **Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid**

### *Aanpak risicofactoren voor geweld: Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG)*

De eerste resultaten van de implementatie van de WMG in de startgebieden geven een positief vooruitzicht voor de WMG op langere termijn. Vier jaar na inwerkingtreding van de wet zal de wet worden geëvalueerd, waarbij ook de volledige effecten zullen worden gemeten (2021).

### *Aanpak risicofactoren voor geweld: Pilot alcoholmeter*

De resultaten uit de twee jaar durende pilot alcoholmeter zijn zeer positief. De alcoholmeter lijkt effectiever te zijn dan de originele urinetesten en de alcoholmeter wordt ook beter gewaardeerd door de drager. De kosten die deze andere vorm van testen met zich mee brengen, zijn wel wat hoger dan de originele urinetesten, maar dit is in de ogen van de onderzoekers wel in verhouding met de effecten die de alcoholmeter teweegbrengt. Dit heeft dan ook geresulteerd in het voornemen om de pilot landelijk uit te rollen. Een volledige evaluatie zal na landelijke implementatie nodig zijn om de positieve effecten te bevestigen.

### *Domeingerichte aanpak: Actieprogramma sociale veiligheid in het OV*

De duidelijk meetbare doelen die voorafgaand het actieprogramma sociale veiligheid in het OV gesteld zijn, zijn deels behaald, met bij de (nog) niet behaalde doelen een waarneembare stijgende lijn. Alhoewel er geen effectevaluatie lijkt te zijn uitgevoerd, zijn deel van die maatregelen evaluaties van andere instrumenten die worden ingezet ten behoeve van sociale veiligheid in het OV of zijn het moeilijk meetbare maatregelen die gericht zijn op het faciliteren van instrumenten. Het is plausibel dat het actieprogramma heeft bijgedragen aan de objectieve en subjectieve veiligheid in het OV. Er is geen informatie bekend over de doelmatigheid.

### *Domeingerichte aanpak: Uitgaansgeweld*

Alhoewel het onderzoek naar politie-interventie 'De confrontatie' veelbelovend lijkt, zijn uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid door de onderzoeksopzet niet mogelijk. Het onderzoek naar nudging door middel van rode lopers en spiegels in Hilversum toont aan dat nudging-technieken succesvol kunnen zijn in het bevorderen van het veiligheidsgevoel in het uitgaansleven.

## **4.6. Reflectie op bevindingen**

### **Best beschikbare informatie**

De in dit hoofdstuk benoemde HIC-brede aanpak bestaat uit een pakket aan maatregelen, instrumenten en interventies dat zich richt op allerlei aspecten (risicofactoren, situationele factoren, etc.) van HIC. Wat deze maatregelen, instrumenten en interventies gemeen hebben is dat ze gestoeld zijn op een verondersteld effect op één van deze aspecten. Zo is er een maatregel gericht op het herhaaldelijk<sup>105</sup> attenderen van het belang van deuren op slot doen om te voorkomen dat er bij je wordt ingebroken en is er een interventie met een dagbesteding van sport onder begeleiding van een rolmodel om te voorkomen dat je bij iemand inbreekt. De gemene deler hierin is dat de eerstgenoemde maatregel is ontwikkeld omdat onderzoek aantoont dat herhaling belangrijk is bij conditionering van sociaal veilig gedrag en is de tweede genoemde interventie ontwikkeld omdat onderzoek aantoont dat jeugdinterventies effectiever zijn als vrijetijdsbesteding in groepsverband met een positief rolmodel centraal staat.

Deze benadering van het ontwikkelen van beleid op basis van het best beschikbare bewijs – of *evidence based policy* – is terug te zien over de breedte van de gehele HIC-aanpak. De daling van de HIC-delicten plus het feit dat beleid wordt aangepast wanneer in de praktijk de resultaten niet overeenkomen met de veronderstelde en gewenste effecten<sup>106</sup>, dragen bij aan de aannemelijkheid dat het HIC-beleid in de onderzochte periode effectief is geweest.

### **Het ministerie van Justitie en Veiligheid als 'aanjager'**

De aanpak van HIC heeft een focus op het laten dalen van vermogensdelicten en geweldsdelicten, zoals overvallen, straatroven, woninginbraken en geweldsdelicten. Daarnaast wordt onder deze aanpak aandacht besteed aan heling als facilitator van vermogensdelicten en aan kwetsbare groepen die een verhoogd risico hebben op afglijden naar het plegen van dit soort delicten. In de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting zijn deze delicten sterk gedaald.

<sup>105</sup> 'Ramen dicht, lichtje aan, deur op slot!'

<sup>106</sup> Bijvoorbeeld – zoals eerder in dit hoofdstuk behandeld – bij de interventie *alleen jij bepaalt* of bij veranderingen in campagnes op basis van evaluaties van eerdere campagnes.

De HIC-aanpak richt zich op een veelvoud van aspecten rondom delicten met grote impact op slachtoffer- en veiligheidsgevoel: op elk niveau faciliteert en initieert het ministerie van JenV initiatieven die delicten dienen te verminderen, in nauwe samenwerking met diverse publieke en private partners. Zoals al in hoofdstuk 4.2 benoemd werd, valt deze 'aanjaagrol' van het ministerie van JenV buiten beschouwing bij een beperkte benadering van de in dit hoofdstuk behandelde beleidsinstrumenten. Hierom is – op verzoek van het ministerie van JenV – een additionele ronde met interviews geïnitieerd, teneinde in beeld te krijgen wat deze aanjaagrol behelst en wat de toegevoegde waarde is van deze rol. Zoals al in de methode besproken, is dit geen representatieve steekproef en hebben de constatering uit de interviews puur het doel om de aanjaagrol en samenwerking te illustreren. Hieruit kunnen geen conclusies over doeltreffendheid worden getrokken. De constatering uit de interviews hebben daarmee ook een ander gewicht dan de gebruikte literatuur en vanwege deze redenen worden de interviews behandeld in 'reflectie op bevindingen' en niet in de bevindingen zelf.

In dit kader zijn vijf samenwerkingspartners van het ministerie van JenV binnen het bredere HIC-beleid geïnterviewd<sup>107</sup>: de Nationale Politie, de gemeente Rotterdam, de gemeente Capelle aan den IJssel, de Koninklijke Horeca Nederland en de ABN AMRO. Hierbij stond een aantal vragen centraal om de rol en de ervaringen met het ministerie van JenV te duiden:

- *Hoe wordt de samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid ervaren?*
- *Wat zouden de gevolgen zijn als de samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid zou stoppen?*
- *Wat kan beter in de samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid?*

#### *Hoe wordt de samenwerking met het ministerie van JenV ervaren?*

De samenwerking met het ministerie van JenV binnen het bredere HIC-beleid wordt door geïnterviewden als positief ervaren. Zo geven zij aan dat er veel contact is met het ministerie van JenV over het opzetten van nieuwe initiatieven en het delen van informatie over bestaande initiatieven. Het ministerie van JenV neemt volgens respondenten duidelijk een trekkersrol op zich bij de innovatie van het HIC-beleid. Door deze trekkersrol zorgt het ministerie dat de aanpak van HIC op de agenda komt en blijft staan. Het ministerie overlegt met brancheorganisaties, waarbij samenwerking en feedback worden gevraagd bij nieuwe initiatieven. Door deze structurele contacten krijgt het ministerie ook informatie terug van de partners over de impact van het beleid in de praktijk, waarna het ministerie van JenV haar beleid en programma's kan aanpassen of aanvullen. De ondervraagden hebben de indruk dat het ministerie van JenV haar beleid baseert op feitelijke informatie en recente wetenschappelijke bevindingen. Benadrukt wordt dat toepassing van het HIC-beleid op lokaal niveau maatwerk is en dat er ruimte moet zijn om in te spelen op de *couleur locale*. Dit is in lijn met wat de Inspectie JenV in 2014<sup>108</sup> heeft gerapporteerd: landelijke focus en lokaal maatwerk kunnen complementair aan elkaar zijn.

#### *Wat zouden de gevolgen zijn als de samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid zou stoppen?*

Als mogelijke gevolgen van een afgebroken samenwerking van het ministerie van JenV wordt een afname van prioriteitsbewustzijn genoemd. Hierbij is de aanname dat wanneer het ministerie van JenV niet de aanjaagrol die zij nu vervult oppakt, HIC minder makkelijk op de agenda komt en blijft. HIC is, zo is uit meerdere onderzoeken gebleken,<sup>109</sup> een fenomeen dat continue aandacht behoeft. In het verlengde daarvan is een daadkrachtige HIC-aanpak minder voor de hand liggend zonder de frequente samenkomsten en samenwerking met het ministerie. Daarnaast is aangegeven dat het niet al bij de start betrekken van stakeholders in de ontwikkeling van beleid kan zorgen voor een kloof tussen beleid en uitvoering/praktijk en een verminderend gevoel van urgentie bij sommige stakeholders.

#### *Wat kan beter in de samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid?*

De ervaringen met de samenwerking met het ministerie wordt over het algemeen aangegeven als positief. Er wordt ook gewezen op ruimte voor verbetering. Zo wordt aangegeven dat het belangrijk is om aan de voorkant van nieuwe pilots of initiatieven na te denken hoe borging op de lange termijn plaats zal vinden, óók wanneer bijvoorbeeld subsidiëring stopt en de ontvangende partij (bijvoorbeeld een gemeente) geacht wordt de kosten zelf te dragen. Zo wordt de kans verkleind dat veelbelovende nieuwe initiatieven noodgedwongen moeten worden gestopt. Daarnaast wordt als aandachtspunt aangegeven dat de samenwerking tussen overheden en bijvoorbeeld branches (zoals de Koninklijke Horeca Nederland of de Detailhandel Nederland) ook doorvertaald moeten worden naar de samenwerking tussen ondernemer en gemeente.

<sup>107</sup> De gesprekspartners zijn 'aangeleverd' door het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

<sup>108</sup> Zie hoofdstuk 4.2.

<sup>109</sup> Zie bijvoorbeeld het onderzoek naar de overvallenaanpak van 2016 van Fijnaut en Rovers.

## ***Kostenbesparing door preventie***

High Impact Crimes hebben – zoals meermaals genoemd – een grote impact op slachtoffer en omgeving. Daarnaast heeft echter ook criminaliteit een grote maatschappelijke impact. Er zijn meerdere onderzoeken geweest die ernaar trachten om de maatschappelijke impact van criminaliteit in kaart te brengen. Zo definieert het WODC: ‘Dat maatschappelijk verlies [van criminaliteit] is de som van de maatschappelijke schade die criminaliteit met zich meebrengt, de kosten van het opsporen en berechten van de daders en de kosten van het voltrekken van de straffen’<sup>110</sup>. Alhoewel er genoeg methodologische haken en ogen zijn aan het berekenen van de kosten van bepaalde delicten en daar – gezien de scope van dit onderzoek – nu niet verder op in gegaan zal worden, is over het algemeen duidelijk dat deze som van maatschappelijke schade, opsporing, berechting en detentie fors is. Dit maakt het belang van preventie des te meer duidelijk. Ter illustratie: in het voorbeeld van *Alleen Jij Bepaalt*, dat eerder in dit hoofdstuk is aangehaald, werd in een maatschappelijke kosten baten analyse berekend dat elke geïnvesteerde euro in *AJB* een maatschappelijk rendement van € 19 tot € 32 kent. Hoewel doeltreffendheid – en daarmee gelijk doelmatigheid – van HIC-maatregelen moeilijk is te meten is, vormt dit een aardige illustratie van de potentiële kostenbesparing die inzet op preventie van HIC met zich mee kan brengen.

## ***Verbetermaatregelen kwaliteit evaluaties***

De RPE vraagt om in elke beleidsdoorlichting aandacht te besteden aan de vraag of er verbeteringen mogelijk zijn ten aanzien van de kwaliteit van de onderliggende evaluaties. Met name de beantwoording van RPE vraag 9 (naar hiaten in de onderliggende evaluaties) en vraag 10 (naar het al dan niet vaststellen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid) zien hierop toe. Met eventuele verbetermaatregelen beoogt de RPE handvatten mee te geven om te borgen dat beleidsdoorlichtingen kunnen worden uitgevoerd op basis van goed bruikbare bronnen.

Ten aanzien van het thema HIC lijkt vooral informatie rondom doelmatigheid te missen (naast een enkele Maatschappelijke Kosten Baten Analyse). De bestaande onderzoeken zijn vooral gericht op het – voor zover mogelijk – inzichtelijk maken van de resultaten van de ingezette instrumenten en richten zich in mindere mate op de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid of de doelmatigheid van de ingezette middelen. Het verdient aanbeveling om – wanneer een beleidsinstrument effectief lijkt te zijn – de focus ook te leggen op deze componenten.

Daarnaast is een deel van de informatie rondom doelrealisatie of doeltreffendheid nog niet beschikbaar vanwege de ‘leeftijd’ van het beleid. Meerdere instrumenten zijn recent opgezet en dienen nog (verder) geëvalueerd te worden. In veel gevallen wordt hier ook al een datum aan toegewezen.

## ***Besparingsvarianten***

Alle beleidsdoorlichtingen die na 2015 opgesteld zijn, dienen – volgens de richtlijnen van de RPE – een zogeheten ‘20%-besparingsvariant’ te bevatten. Dit betreft een beschrijving van beleidsopties wanneer significant (-20%) minder budget beschikbaar is. Daarnaast is een beschrijving van de beleidsopties mogelijk in het geval er meer middelen (+20%) beschikbaar zouden zijn. De input voor de beschrijving van deze besparings- en intensiveringsvarianten in deze paragraaf is geleverd door de verantwoordelijke afdeling van het ministerie van JenV.

Bij het in beeld brengen van de opgave is uitgegaan van de meest recente begroting van 2021 die is doorgetrokken naar de vier jaar daarna. In totaal dient te worden gezocht naar een intensivering of besparing van 20% op- of aflopend van de in 2021 begrote € 7.726 mln. Deze opgave varieert voor de jaren 2021-2025 rond de € 1,55 mln. Zie hiervoor de volgende tabel.

<sup>110</sup> Nauta, B., Moolenaar, D.E.G. en Van Tulder, F.P. ‘Kosten van criminaliteit’. In *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010*.

Tabel 8. Besparings- en investeringsvariant HIC

Varianten in euro's (x1000)	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Totale uitgaven HIC</b>	<b>7.726</b>	<b>7.815</b>	<b>7.816</b>	<b>7.816</b>	<b>7.816</b>
20% oplopend	8.126	8.115	8.116	8.116	8.061
Vershil	400	300	300	300	245
20% aflopend	7.201	7.515	7.516	7.596	7.616
Vershil	525	300	300	220	200

#### *Invulling investeringsvariant*

In deze beleidsdoorlichting is geconstateerd dat preventie bijdraagt aan het voorkomen van dader- en slachtofferschap en maatschappelijk leed, en daarmee aan het ontlasten van de strafrechtketen. De onderzoeker Henk Spies schat dat als criminele jongeren zich tot stelselmatige criminelen ontwikkelen, zij aan het eind van hun leven gemiddeld € 1 mln. aan maatschappelijke kosten hebben gemaakt. Kortom, het loont om te investeren in het begeleiden van risico-jongeren ter voorkoming van daderschap.

Aangezien het meer algemene risicofactoren betreft en de criminele carrière soms met andere dan HIC-delicten wordt gestart, worden de interventies binnen het Justitiedomein inmiddels breder ingezet, zoals bij het voorkomen van afglijden van jeugd naar drugs- en/of ondermijnende criminaliteit. Het voorkomen van daderschap draagt niet alleen bij aan meer veiligheid, maar bijvoorbeeld ook op het terrein van welzijn en de volksgezondheid, onderwijs, werkgelegenheid en het sociaal domein.

Volgens dit scenario worden de € 1.545 mln. extra middelen ingezet voor het vergroten van de impact van effectieve interventies gericht op voorkomen van daderschap door:

1. De interventie *Alleen Jij Bepaalt* in meer gemeenten en met name op de praktijkscholen in risico-wijken in te zetten.
2. De effectiviteit van bestaande interventies op andere doelgroepen die zich nog onvoldoende hebben kunnen bewijzen, te vergroten.

#### *Ad.1. Alleen jij bepaalt (AJB)*

De bestaande aanpak "Alleen jij bepaalt" (AJB) is gericht op kwetsbare en beïnvloedbare jongeren tussen de 12 en 18 jaar uit achterstandswijken. AJB is een, door het Nederlands Jeugdinstituut, erkende interventie. AJB-deelnemers komen twee keer minder vaak in contact met de politie en worden drie keer minder vaak veroordeeld voor een misdrijf dan jongeren uit een controlegroep. Ondanks dat de AJB interventie op zichzelf staand effectief is, is het maatschappelijk effect beperkt als deze aan een kleine doelgroep wordt aangeboden. Om meer maatschappelijk effect te bereiken, dienen interventies breed te worden ingezet om meer potentiële daders te bereiken. Hoe meer potentiële daders je kunt bereiken, hoe zichtbaarder de effecten. Inmiddels is bekend dat circa 30% van de jongeren op praktijkscholen eindigt met een strafblad. Derhalve wordt voorgesteld om binnen de deelnemende gemeenten meer praktijkscholen te laten aansluiten om daarmee het effect te vergroten. In de periode 2021-2024 wordt toegewerkt naar een toename van het aantal kinderen die deelnemen aan het programma. De kosten per deelnemer bedragen circa € 2.500 per kind. De totale kosten die met de toename van ca. 450 kinderen extra zijn gemoeid, bedragen € 1.145000.

#### *Ad.2. Doorontwikkeling vroegtijdig signaleren en interventies voor jongvolwassenen*

Uit recent onderzoek komt naar voren dat 2 tot 3 kinderen per basisschoolklas risicogedrag vertonen en scholen en gemeenten signaleren dat dit aantal in wijken nog hoger is. Kosten worden in principe berekend per hulpverlener en niet per kind. Voor kinderen in de leeftijdscategorie (6-11 jaar) worden thans gedragsinterventies ingezet met als doel delinquent gedrag te voorkomen, zoals het Preventief Interventie Team en BASTA! De effectiviteit van deze interventies moet nog verder worden onderzocht in relatie tot de inzet van professionals als leerkrachten, als ook de betrokkenheid van ouders. Ten behoeve van de erkenning van deze interventies en het onderzoek dat hiermee is gemoeid wordt voor de komende jaren € 0,2 mln. gereserveerd.

Ook na het 18<sup>e</sup> jaar is er aandacht nodig voor jongvolwassenen omdat zij zich in een kwetsbare positie bevinden vanwege multi-problematiek als een licht verstandelijke beperking, schulden, het ontbreken van structuur, een zinvolle dagbesteding of een stabiele thuissituatie. In dergelijke situaties zijn deze jongvolwassenen kwetsbaar voor criminaliteit en hebben daarom extra begeleiding nodig in de vorm van intensieve coaching. Onderzoek laat zien dat naast die coaching een vaste structuur in vorm van een opleiding of werk soelaas biedt voor de problemen en bijdraagt aan meer perspectief. JenV heeft in samenwerking met gemeenten en maatschappelijke initiatieven geëxperimenteerd met diverse vormen van begeleiding. De eerste resultaten zijn bemoedigend vanwege het deelnemers dat door die intensieve begeleiding naar een opleiding of werk wordt toe geleid. JenV wil

deze experimenten door ontwikkelen tot een erkende interventie en de aanpak binnen de gemeenten borgen. Er is er meer onderzoek nodig om de effecten in de kaart te brengen. Hiervoor wordt voor de komende jaren € 0,2 mln. gereserveerd.

In de onderstaande tabel zijn de bedragen uitgesplitst per jaar.

Tabel 9. Investeringsvariant HIC

<b>Thema, post (in euro's x1000)</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
<i>Vroegtijdig signaleren</i>					
Onderzoek en erkenning	50	50	50	50	
<i>Alleen jij bepaalt</i>					
Uitbreiding deelnemers praktijkscholen	300	200	200	200	245
<i>Jongvolwassenen</i>					
Ontwikkeling/Ontwikkeling en erkenning	50	50	50	50	
Investing	400	300	300	300	245

#### *Invulling besparingsvariant*

Bij de invulling van het scenario van een besparing is allereerst gekeken naar de inzet vanuit JenV op delicten die afgelopen periode sterk zijn gedaald zoals overvallen, straatroven, woninginbraken. Het aantal overvallen is in de periode van 2009 tot 2019 gedaald met 60%; het aantal straatroven met 58%; en het aantal woninginbraken met 42% (verwijzing HIC brief 29 april 2020). Hierbij wordt er vanuit uitgegaan dat de gemeenten, branches en andere partners de aanpak voor een groot deel zelf hebben geborgd en dat er minder vanuit JenV hoeft te worden geïnvesteerd op campagnes, voorlichting en innovatie met betrekking tot deze vermogensdelicten en heling. Voorts wordt de komende jaren bezuinigd op preventies dadergerichte interventies gericht op arbeidstoeleiding als IPTA, Rugdekking en Building Better People vanuit de doelstelling dat in een toenemend aantal gemeenten de werkwijze structureel wordt geborgd.



Tabel 10. Besparingsvariant HIC

<i>Thema, post (in euro's x1000)</i>	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Straatroof</i>					
Campagne straatroof	35				
Vervolg startup	35				
Lokaal actieplan ism Amsterdam en Rotterdam	50				
<i>Overvallen</i>					
Week van de Veiligheid	75				
Doorontwikkeling cameratoezicht	100				
Roadshow "Effectieve aanpak van overvallers en straatrovers"	95				
Gerichte lokale bijeenkomsten ter preventie van overvallen op winkeliers	135				
<i>Woninginbraak</i>					
Campagne woninginbraken		100			
Versterking buurtpreventie		50			
Fieldlab			150		
<i>Toeleiding naar Arbeid</i>					
Rugdekking		50			
Building Better People		50			
Bijdrage gemeenten		50			
<i>RIO</i>					
Bijdrage gemeenten			150		
<i>HIC algemeen</i>					
Bijdrage gemeenten				220	200

Hierbij wordt als kanttekening geplaatst dat met het verminderd budget voor HIC-delicten als overvallen, woninginbraken en straatrovers het risico ontstaat dat deze delicten weer in aantal kunnen stijgen. Ook brengt het overwegend aanjagende karakter van beleid van DBAV met zich mee, dat verminderd budget ertoe zou kunnen leiden dat ook andere partijen hun inzet zullen terugbrengen. In dat geval is een kettingreactie denkbaar van een ordegrrootte die de omvang van de besparing ruimschoots overstijgt. Hiervoor waarschuwen ook Rovers en Fijnaut. Een dergelijke besparing kan dus mogelijk een toename van deze delicten tot gevolg hebben. Bovendien vergt het een extra investering en langere duur om in voorkomend geval deze HIC-delicten alsnog terug te dringen ook door de wederopbouw van kennis en netwerk, waarop de besparing op langere termijn teniet wordt gedaan.

## 5. Integriteit

### 5.1. Achtergrond

Het integriteitsbeleid van het ministerie van JenV heeft als doel het risico op misbruik van kwetsbare personen, groepen en sectoren te verminderen. Centraal hierin staat dat overheid, vrijwilligers, burgers en bedrijven een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor een integere en veiligere samenleving. Dit wordt door het ministerie gestimuleerd door het aanbieden van screeninginstrumenten. Naast de inzet van screeninginstrumenten heeft het ministerie van JenV gewerkt aan een breder integriteitsbeleid, voor bijvoorbeeld het vrijwilligersveld<sup>111</sup> en het stimuleren van de filantropie-sector.

Aan de hand van de beschikbare bronnen uit het aangeleverde eerdere evaluatieonderzoek wordt in de volgende paragrafen stilgestaan bij de daarin behandelde beleidsinstrumenten die binnen het hoofdthema integriteit vallen, voor zover deze vallen binnen de periode 2012-2018. Evaluaties die slechts een verwaarloosbaar deel van deze periode bestrijken (alleen de eerste of laatste maanden), zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

#### *Uitgaven*

De uitgaven die gepaard zijn gegaan met het beleid zijn hieronder weergegeven.

Tabel 11. Overzicht gerealiseerde kosten integriteitsbeleid

Budget Integriteit in euro's	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Integriteit</b>	0	176.427	166.512	134.690	221.539	243.907	161.525
<b>Filantropie</b>	0	1.133.901	669.857	1.147.056	1.313.208	1.057.562	547.127
<b>Kansspelen</b>	0		588.684	363.060	257.564	297.807	217.188
<b>Overig</b>	0	104.536	0	80.000	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>1.414.864</b>	<b>1.425.053</b>	<b>1.724.806</b>	<b>1.792.311</b>	<b>1.599.276</b>	<b>925.840</b>

### 5.2. Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG NP/VOG RP)

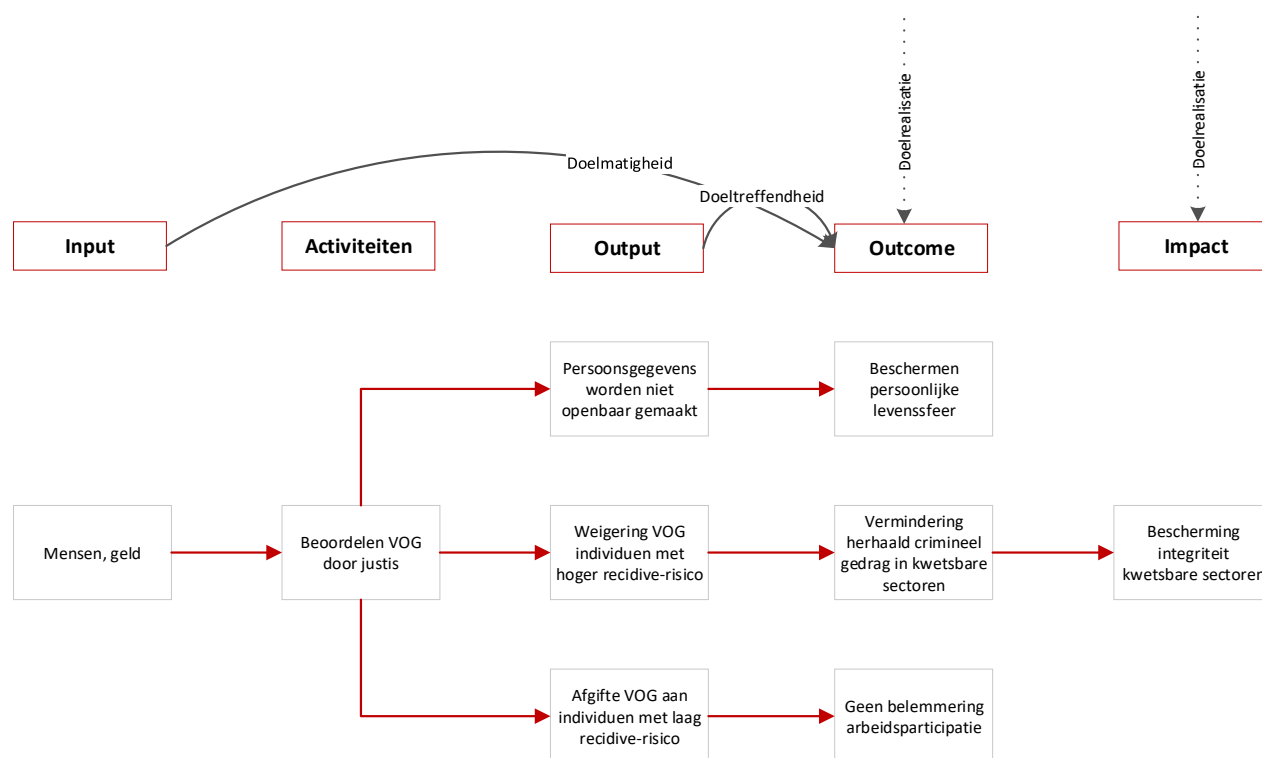
#### *Motivering beleid*

De Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) kan zowel voor natuurlijke personen (NP) als voor rechtspersonen (RP) worden afgegeven. De VOG is een verklaring die op verzoek van een belanghebbende (bijvoorbeeld werkgever) wordt aangevraagd bij Justis door een natuurlijk persoon of rechtspersoon. De VOG wordt afgegeven als er binnen vastgestelde terugkijktermijnen geen relevante justitiële antecedenten staan geregistreerd die voor de uitoefening van de functie of rol waarvoor de VOG is aangevraagd relevant worden geacht. De VOG heeft zijn oorsprong in de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag (Wet JD) uit 1959 en is nu neergelegd in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (WJG) van 2004. De VOG is internationaal gezien een uniek instrument. In veel andere landen is het

<sup>111</sup> De regeling Gratis VOG voor vrijwilligers is in 2018 overgedragen naar het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.



gebruikelijk dat personen een uittreksel van hun strafblad overhandigen aan de toekomstig werkgever of andere belanghebbende. Voor 2004 werd de VOG afgegeven door de burgemeester. Sinds de centrale afgifte door de Dienst Justis is het aantal VOG-aanvragen ieder jaar toegenomen; van 250.000 in 2005 naar 1.200.000 aanvragen in 2019. Hieronder is de beleidstheorie van de VOG natuurlijke personen schematisch weergegeven.



Figuur 7. Schematische weergave beleidstheorie VOG NP

### VOG NP

In de opzet van het screeningsinstrument rondom de VOG NP zijn twee doelen verenigd. Ten eerste wordt met het VOG-beleid de samenleving beschermd door te voorkomen dat personen met een relevant justitieel verleden deze feiten herhalen in de functie waarvoor de VOG wordt aangevraagd. Hierdoor wordt de integriteit van kwetsbare sectoren, organisaties, bedrijven en personen bewaakt. Daarnaast wordt met het VOG-beleid geen onnodige inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de aanvrager doordat justitiële gegevens niet openbaar worden gemaakt (zowel niet voor de VOG-aanvrager als niet voor een werkgever of andere belanghebbenden). Omdat er op de VOG geen justitieel verleden wordt afgedrukt, wordt gepoogd hiermee ook de re-integratie van justitiabelen te bevorderen.

De gedachte achter de VOG is dat een persoon die zich in een (afzienbaar) verleden schuldig heeft gemaakt aan een bepaald delict, een hoger risico heeft zich daaraan opnieuw schuldig te maken. Het niet afgeven van een Verklaring Omtrent het Gedrag voorkomt dat individuen met een risico op recidive toegang krijgen tot een functie die daartoe mogelijkheden schept. Hiermee wordt gepoogd recidive te verminderen. De aanleiding voor dit beleid is daarom continu relevant voor de Rijksoverheid. Daarnaast zijn actualiteiten en incidenten vaak aanleiding tot veranderingen in de (beleidsregels van) de VOG. Incidenten leiden dan tot veranderingen in reikwijdte (bijvoorbeeld bij terroristische misdrijven) of terugkijktermijnen (bijvoorbeeld bij zedenmisdrijven).



De screening die wordt uitgevoerd teneinde een VOG te kunnen verlenen, is het instrument om recidive in bepaalde sectoren te voorkomen en daarmee de samenleving te beschermen. Volgens de beleidsregels 2018<sup>112</sup> wordt 'tegemoetgekomen aan een maatschappelijke behoefte aan inzicht in het justitiële verleden van natuurlijke- en rechtspersonen op een wijze waarbij de persoonlijke levenssfeer van de aanvrager zoveel mogelijk wordt gewaarborgd'. De rol van de overheid is hier dus het toetsen van het justitieel verleden in relatie tot toekomstige werkrelaties, met daarbij ook een rol in het beschermen van de persoonlijke levenssfeer.

Er is wetenschappelijk algemene consensus dat het plegen van een delict zorgt voor een hogere risicofactor voor crimineel gedrag dan bij een iemand zonder crimineel verleden<sup>113</sup>. Deze verhoogde risicofactor heeft echter wel een uitdooftijd. Dit wil zeggen dat het verhoogde risico op recidive terugloopt naarmate het voorgaande delict verder in het verleden ligt<sup>114</sup>. Tevens is er verschil te zien bij verschillende leeftijden: zo is de uitdooftijd korter wanneer een delictpleger een jongere leeftijd heeft.

Ook persoonlijke omstandigheden die ten voordele van de aanvrager wegen, kunnen worden meegewogen in het screeningsoordeel. Deze inzichten zijn ook meegenomen in het opstellen van de beleidsregels (zie hoofdstuk 5.3.2.), door bijvoorbeeld het hanteren van een terugkijktijd die afhankelijk is van de ernst van het delict, een kortere terugkijktijd voor jongeren en de mogelijkheid om persoonlijke stukken (diploma's of aanbevelingen) aan te dragen bij de Dienst Justis.

#### VOG RP

De Verklaring Omtrent het Gedrag voor rechtspersonen (VOG RP) is een verklaring waarmee bedrijven, stichtingen en verenigingen aan partners kunnen aantonen dat er geen strafbare feiten op de naam van de organisatie en haar bestuurders staan die een risico kunnen vormen voor het werk of de taak die uitgevoerd zal worden<sup>115</sup>. Een voorbeeld waarbij de VOG RP een vereiste kan zijn is het aansluiten van een bedrijf bij een brancheorganisatie. De aanleiding voor een VOG RP is dat de Europese Unie voorschrijft dat specifieke organisaties, om in aanmerking te kunnen komen voor grote opdrachten bij de overheid, hun integriteit dienen aan te tonen<sup>116</sup>. De VOG RP voorziet in theorie in deze randvoorwaarde.

### Aard en uitgaven

#### VOG NP

Aan de hand van een vooraf vastgesteld beoordelingskader<sup>117</sup> wordt per casus bekeken of het verlenen van de Verklaring Omtrent het Gedrag een risico vormt voor de samenleving doordat de aanvrager daarmee binnen een bepaalde sector werkzaamheden kan uitvoeren. Deze screening vindt plaats in twee stappen: de objectieve screening en de subjectieve screening. Aan het screeningsinstrument liggen beleidsregels ten grondslag. In het tijdsbestek van deze beleidsdoorlichting zijn voornamelijk twee versies van deze beleidsregels in werking geweest: de beleidsregels van 2013 en de beleidsregels van 2018. De beleidsregels van 2018 maakten het mogelijk om langer terug te kijken op het strafblad in geval van terroristische

<sup>112</sup> Staatscourant nr. 68620.

<sup>113</sup> Piquero, A. R., et al. (2003). *The criminal career paradigm*. In M. Tonry (Ed.), *Crime and justice: A review of research*, 30, p. 359–506. Chicago: University of Chicago Press.

<sup>114</sup> Kruize, P. & Gruter, P. (2016). *Eens een dief, altijd een dief? Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag*. Amsterdam: Ateno, p. 116.

<sup>115</sup> De beleidstheorie van VOG RP is niet weergegeven, gezien de kleine verschillen in de twee instrumenten en de grootte van de VOG RP.

<sup>116</sup> Zie voor aanleiding: Ergo Bureau voor Markt- en Beleidsonderzoek (2006). *Rapport over een onderzoek naar de gecentraliseerde afgifte van de Verklaring Omtrent het Gedrag NP*. Amsterdam: Ergo. Echter, in 2013 is de Gedragsverklaring aanbesteden gekomen. De GVA heeft per 1 april 2013 de 'VOG voor aanbesteding' vervangen, waardoor er voor dit doel geen VOG RP meer wordt aangevraagd.

<sup>117</sup> Zie beleidsregels VOG, Staatscourant 2017, Nr 68620.



misdrijven en om de bijzondere weigeringsgrond<sup>118</sup> ook toe te passen op terroristische misdrijven<sup>119</sup>. Ten tweede zijn de beleidsregels van 2018 verscherpt op het gebied van zedendelicten – door bijvoorbeeld het verlengen van de terugkijktermijnen – om te voldoen aan de eisen die voortvloeien uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State<sup>120</sup>.

De beleidsregels stellen de voorwaarden waaronder een VOG aan de aanvrager verleend wordt. Hierin staat ook beschreven welke terugkijktermijn geldt. Naast de beleidsregels zijn er ook afspraken met specifieke sectoren gemaakt over terugkijktermijnen. Deze staan niet in de beleidsregels beschreven, maar kunnen worden teruggevonden op de website van Justis. Zo zijn er afwijkende termijnen voor de taxibranche, DJI-personeel en de advocatuur. Daarnaast wordt in de beleidsregels beschreven onder welke condities en hoe het proces van een VOG afgeven dan wel afwijzen verloopt. Dit proces wordt gedaan door middel van een objectieve en een subjectieve screening. Bij de objectieve screening wordt gekeken of de 'justitiële gegevens die ten aanzien van de aanvrager zijn aangetroffen, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving, een belemmering vormen voor een behoorlijke uitoefening van de functie/taak/bezigheid waarvoor de VOG is aangevraagd'<sup>121</sup>. Door een subjectieve screening kan, ondanks dat wordt voldaan aan het objectieve criterium, alsnog een VOG worden afgegeven. Dit gebeurt wanneer geoordeeld wordt door de Dienst Justis dat het belang dat een aanvrager heeft bij het verstrekken van de VOG zwaarder weegt dan het belang van de samenleving bij het afwijzen van de VOG. Justis kijkt hiervoor naar de individuele omstandigheden en is bevoegd informatie bij het OM en de reclassering in te winnen. Tevens kan de aanvrager persoonlijke stukken aanreiken die in zijn of haar voordeel spreken, zoals behaalde diploma's, aanbevelingen of een Beschrijving Getoond Gedrag (BGG) die kan worden afgegeven door een directeur van een Penitentiare Inrichting (PI)<sup>122</sup>. Deze additionele informatie kan ter inkleuring van de screening worden gebruikt en vormt geen zelfstandige afwijzingsgrond. Bij beoordeling worden VOG-aanvragen ingedeeld in aanvragen onder een regulier toetsingskader en een verscherpt toetsingskader, zoals bijvoorbeeld wanneer een justitiabele met een veroordeling voor misdrijven tegen de zeden met kwetsbaren werkt. Dit verscherpte zedenbeleid wordt alleen toegepast wanneer de VOG wordt aangevraagd voor het werken met kwetsbaren, zoals kinderen en mensen met een verstandelijke beperking. Binnen het verscherpt toetsingskader bestaat zeer beperkt de ruimte om door middel van subjectieve screening alsnog een VOG af te geven. De VOG kan dan enkel worden afgegeven wanneer de weigering van de VOG evident disproportioneel is.

Naast het screenen door de Dienst Justis worden binnen het ministerie van JenV geld en middelen besteed aan het verbeteren van het screenen, beleidsvernieuwing, onderzoek en voorlichting. Zo werd er in 2016 naar aanleiding van de Motie Volp-Marcouch door DJI gestart met de Beschrijving Getoond Gedrag (BGG) om gedetineerden die zich goed hebben gedragen tijdens detentie meer perspectief te bieden op een VOG<sup>123</sup>. Daarnaast is een campagne opgezet om jongeren bewust te maken dat justitiële antecedenten niet per se resulteren in een weigering van de VOG. De campagnes waren gericht op het tegengaan van vermijdingsgedrag en het informeren en opleiden van jeugdprofessionals. Deze activiteiten werden gestart naar aanleiding van signalen, onder meer vanuit het Amsterdamse College van burgemeesters en wethouders. Het VOG-beleid zou risicojongeren onnodig belemmeren in het vinden van een baan of stage. Deze problematiek zou zich vooral voordoen bij jongeren binnen het MBO. WODC-onderzoek uit 2019 toonde echter aan dat slechts een zeer kleine groep jongeren binnen het MBO (met én zonder justitieel verleden) het aanvragen van een VOG mijdt vanwege verkeerde

<sup>118</sup> De bijzondere weigeringsgrond staat in paragraaf 3.4 van de beleidsregels:

*De VOG wordt in beginsel afgegeven wanneer de aanvrager binnen de van toepassing zijnde terugkijktermijn niet voorkomt in de justitiële documentatie, dan wel binnen de terugkijktermijn in de justitiële documentatie een justitieel gegeven wordt vermeld dat, geoordeeld naar de omstandigheden van het geval, onvoldoende zwaarwegend is om op grond daarvan de VOG niet te verstrekken. Indien echter onder deze omstandigheden buiten de van toepassing zijnde terugkijktermijn in het JDS een strafbaar feit wordt vermeld waarvan de aard en de ernst zodanig zijn dat, gelet op het doel van de aanvraag en het risico voor de samenleving, de belemmering voor de behoorlijke uitoefening van de beoogde taak of bezigheden te groot wordt geacht, kan de VOG worden geweigerd.'* (Staatscourant nr. 68620).

<sup>119</sup> Naar aanleiding van motie lid Tellingen, *Kamerstukken II*, 2016/17. 29 754, 429.

<sup>120</sup> Uitspraak 201507074/1/A3, ECLI:NL: RVS:2016:620.

<sup>121</sup> Staatscourant nr. 68620.

<sup>122</sup> <https://in-made.dji.nl/actueel/nieuwsberichten/beschrijving-getoond-gedrag.aspx>.

<sup>123</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29270-108.html>.



beeldvorming over het instrument. Het merendeel van de mbo'ers vraagt de VOG gewoon aan en krijgt deze ook<sup>124</sup>. De ministers voor Rechtsbescherming en van OCW zegden toe om zich in te blijven zetten op communicatie, zodat jongeren niet onnodig worden belemmerd in hun maatschappelijke carrière door een onterechte afwijzing.

Daarnaast wordt voortdurend gewerkt aan beleidsvernieuwing van het instrument VOG. Zo heeft, zoals uiteengezet door de toenmalige staatssecretaris van JenV in een kamerbrief in 2016, een verkenning plaatsgevonden naar het gebruik van additionele bronnen – zoals politiegegevens – voor het screenen door Justis<sup>125</sup>. Deze politiegegevens zouden kunnen worden gebruikt voor het screenen van functies waarvoor een hoge mate van integriteit is vereist, zoals functies waarbij er sprake is van een bevoegdheid tot geweld of toegang tot gevoelige informatie bij de uitvoering van wettelijke taken op het gebied van openbare orde en veiligheid. Door deze wetwijziging zou het mogelijk kunnen worden gemaakt om een VOG te weigeren op enkel politiegegevens. Omdat bij politiegegevens de schuld nog niet vaststaat, is het zaak hier terughoudendheid in te bewaren, wat de staatssecretaris ook aangeeft in genoemde Kamerbrief. Het gebruiken van politiegegevens vereist een wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, waarvoor eind 2019 een wetsvoorstel is ingediend<sup>126</sup>. Wanneer dit wordt goedgekeurd, vereist dit vervolgens nog een aanpassing van de beleidsregels. Naast het gebruiken van politiegegevens is daarnaast verkend door onderzoeksbureau AEF of ook andere bronnen zoals het tuchtrecht, 'zwarte lijsten' of bestuurlijke sancties ook een meerwaarde zouden kunnen hebben voor het screenen ten behoeve van het verlenen van de VOG. De eerste twee bronnen werden te veel maatwerk geacht, wat beter belegd kan worden binnen de sectoren zelf. Bovendien zou de rechtsbescherming van betrokkenen onvoldoende gewaarborgd zijn als de VOG zou worden afgewezen op basis van tuchtrechtregistraties<sup>127</sup>. Uit de interne verkenning uitgevoerd door AEF bleek het gebruik van bestuurlijke sancties ten behoeve van de screening een disproportionele inspanning te vereisen, afgezet tegen de opbrengsten van het gebruik van deze bronnen (met name vanwege het voldoen aan privacyregelgeving) en zouden dergelijke sancties vaak sectorspecifiek zijn en daarmee niet passend voor een Rijksbreed instrument als de VOG. In de genoemde verkenning is op dat moment geen concrete casus gevonden waar een verbreding van het aantal bronnen ten behoeve van de VOG in deze context wenselijk wordt geacht. De toenmalige staatssecretaris gaf echter in kamerbrief 'de toekomst van de VOG' uit 2016 aan dat hij het gebruik van bestuursrechtelijke bronnen in de toekomst niet uitsluit, vanwege de veranderende verhouding tussen het bestuursrecht en het strafrecht. Handhaving neemt volgens de staatssecretaris door het bestraffend bestuursrecht steeds vaker een zelfstandige positie in, die met een VOG-screening in de huidige vorm niet wordt meegenomen. Zodoende is door het WODC aan de Universiteit Leiden de opdracht gegeven voor een onderzoek specifiek naar de uitbreiding van de VOG met bestuursrechtelijke bronnen. Naar verwachting wordt de rapportage van dit onderzoek halverwege 2020 opgeleverd.

Naast het gebruik van justitiële- en politiegegevens wordt ook ingezet op de uitwisseling van justitiële gegevens binnen de Europese Unie. In de Europese Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie<sup>128</sup> is de verplichting vastgelegd dat lidstaten in het kader van bestuursrechtelijke procedures – zoals de VOG – onherroepelijke veroordelingen leveren wanneer een andere lidstaat hierom vraagt in het kader van 'werkzaamheden met kinderen'. Nederland was een voorstander van deze leveringsplicht, omdat de Amsterdamse zedenzaak in 2010 liet zien dat in het buitenland veroordeelde zedendelinquenten eenvoudig over de landsgrenzen heen opnieuw slachtoffers kunnen maken.

Sinds 2013 vraagt Nederland bij alle Europeanen die een VOG aanvragen om met kinderen te werken (kinderopvang, onderwijs, zorg, vrijwilligerswerk) via *European Criminal Record System* (ECRIS) het land van nationaliteit om justitiële documentatie. Europese lidstaten zijn namelijk verplicht om elke onherroepelijke veroordeling van een onderdaan uit een andere EU-lidstaat te melden aan de lidstaat waarvan betrokkene de nationaliteit heeft. Deze lidstaat is vervolgens verplicht deze meldingen op te nemen in zijn eigen justitiële documentatie. Hierdoor krijgen lidstaten een overzicht van veroordelingen

<sup>124</sup> Boekhoorn, P., et al. (2019). *Het aanvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag door jongeren als dilemma. Een schatting van het 'dark number' van niet-aanvragers van een VOG voor opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA.

<sup>125</sup> Verbreding van de VOG met bestuursrechtelijke antecedenten (2015). AEF (intern rapport).

<sup>126</sup> Huidige status van de wetwijziging kan worden gevonden op: <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK004344>.

<sup>127</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/13/tk-bestuursrecht-en-verklaring-omtrent-het-gedrag>.

<sup>128</sup> 2011/EC/93.



van hun onderdanen uitgesproken in een EU-lidstaat. Bij een eventuele VOG-aanvraag weegt Justis alle informatie uit het Nederlandse Justitiële Documentatiesysteem (JDS) en gebruikt daarbij ook strafvonnissen die zijn uitgesproken in andere lidstaten.

De samenwerking op het gebied van werkgelegenheidsscreening bij het werken met kinderen is een impuls geweest voor het ministerie van JenV om de internationale uitwisseling van dergelijk justitiële gegevens met lidstaten verder uit te breiden. Onder begeleiding van het Benelux Secretariaat Generaal hebben de justitieministers uit Nederland, België en Luxemburg in 2019 een *Memorandum of Understanding* getekend waarin nadere afspraken zijn gemaakt over de uitwisseling van justitiële gegevens ten behoeve van *pre-employment screening*. De Benelux-samenwerking wordt gezien als een waardevolle stap voor verdere samenwerking in Europees verband op het gebied van werkgelegenheidsscreening<sup>129</sup>.

#### Tarieven

De VOG heeft in de onderzochte periode met twee verschillende tarieven gewerkt. Voor 2016 kostte de VOG voor een aanvrager € 24,55 en met ingang van 2016 is die prijs verhoogd naar € 33,85. De verhoging van het tarief werd onderbouwd met het feit dat de integriteitsproducten als geheel niet kostendekkend waren, waardoor deze kosten in een bijdrage aan de Dienst Justis in toenemende mate ten laste kwamen van de JenV-begroting. Door de verhoging van 38% kwam in 2016 € 6.200.000 vrij. Van deze 38% is 7,5% gebruikt om de VOG kostendekkend te maken. Van de overige 30,5% worden de overige integriteitsproducten (VOG RP, BIBOB en risicomeldingen) bekostigd. Hiermee is het totaal aan integriteitsproducten kostendekkend geworden en is de bijdrage aan de Dienst Justis verlaagd. Dit betekent dat het tarief van een VOG NP hoger is dan de kostprijs<sup>130</sup>.

Voor een bepaalde doelgroep is de VOG gratis aan te vragen. Tussen 2015 en 2018 konden vrijwilligers die activiteiten ondernamen met minderjarigen en mensen met een verstandelijke beperking via de Regeling 'Gratis VOG voor vrijwilligers' kosteloos een VOG aanvragen. Doel van de JenV-regeling was het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag in het vrijwilligerswerk met minderjarigen en mensen met een verstandelijke beperking. Onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut uit 2013 toonde aan dat minderjarigen en mensen met een verstandelijke beperking zeer kwetsbaar zijn om slachtoffer te worden van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Een screening van vrijwilligers was daarom gewenst. Hierbij werd gekeken naar beleid uit het Verenigd Koninkrijk, waarbij vrijwilligers die met minderjarigen werken gratis werden gescreend op justitiële antecedenten<sup>131</sup>. Voorwaarde om aan de Nederlandse regeling deel te nemen was dat de vrijwilligersorganisatie een breder integriteitsbeleid diende te voeren. De regeling werd positief ontvangen door het vrijwilligersveld en leidde in 2017 tot een verbreding die werd opgenomen in het Regeerakkoord. Alle vrijwilligers die met kwetsbaren werken (van jong tot oud) mogen sinds 2018 gratis een VOG aanvragen mits hun organisatie een breder preventie- en integriteitsbeleid voert, waarvan de gratis VOG het sluitstuk is. Aangezien het doel van de regeling verschoof naar veiligheid in het vrijwilligerswerk in brede zin (en niet puur preventief ter voorkoming van herhaalde criminaliteit), werd de VOG-regeling in 2018 overgedragen naar het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport<sup>132</sup>.

In 2016 is een evaluatie<sup>133</sup> uitgevoerd naar de eerdergenoemde Regeling Gratis VOG, die vrijwilligers de kans biedt om gratis een VOG aan te vragen. Na een eerdere evaluatie uit 2013<sup>134</sup>, waarin is geconstateerd dat het verstrekken van een gratis VOG een positief effect had op veilig vrijwilligerswerk, is in 2015 de structurele Regeling Gratis VOG van start gegaan. Door deze

<sup>129</sup> Kamerstukken II, 2018/19 VI 31 000, 121.

<sup>130</sup> EY (intern rapport 2016).

<sup>131</sup> Kamerstukken II, 2012/13 VI 33 400, 116.

<sup>132</sup> Regeling van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 1 november 2018, kenmerk 1430593-182478-DMO.

<sup>133</sup> Jong, B.J., et al. (2016). *Evaluatie Regeling Gratis VOG*. Woerden: Van Montfoort.

<sup>134</sup> Klein, van der M., et al. (2013). *In veilige handen met gratis VOG. Evaluatieonderzoek integriteitsinstrumenten ter voorkoming van seksueel overschrijdend gedrag in het vrijwilligerswerk*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.





regeling wordt een aantal Verklaringen Omtrent het Gedrag jaarlijks gratis verschaft. De kosten hiervoor zijn deels door de prijsverhoging van de niet-gratis VOG naar € 33,85 opgevangen<sup>135</sup>.

De prijsverhoging van de VOG zorgde tegelijk voor het dekken van de kosten van de andere integriteitsproducten. In enge zin is daardoor de VOG erg doelmatig: vanuit de begroting van het ministerie van JenV zijn er alleen kosten voor de doorontwikkeling van het beleid en onderzoek. In ruimere zin is de VOG minder doelmatig: de VOG-aanvrager betaalt voor een groot deel mee aan de integriteitsproducten.

#### VOG RP

De VOG RP volgt een vergelijkbare lijn als de VOG NP. De betreffende rechtspersoon zelf vraagt een VOG aan bij screeningsautoriteit Justis. Daarbij wordt niet alleen het strafrechtelijk verleden van de rechtspersoon zelf in beoordeling meegenomen, maar ook dat van de bestuurders. De VOG RP wordt afgegeven wanneer in de justitiële documentatie geen bezwaren worden gevonden. De afwegingen hiervoor staan in de – al eerdergenoemde – beleidsregels. Het tarief van een VOG RP is € 207 en is kostendekkend. Alle uitgaven die horen bij het integriteitsbeleid zijn te vinden in bijlage 5.

#### **Beschikbaar evaluatieonderzoek**

##### VOG NP

De afgelopen jaren is het aantal VOG-aanvragen sterk gestegen. In 2005 werden zo'n 250.000 aanvragen ingediend, in 2018 was dit al gestegen naar 1.200.000 aanvragen. In 2018 werden 3251 aanvragen afgewezen. Het hoge aantal ingediende aanvragen is te verklaren doordat bij het aangaan van zakelijke relaties steeds meer een Verklaring Omtrent het Gedrag werd geëist. Dit is een indicatie dat, zoals ook in het onderzoek 'Eens een dief, altijd een dief'<sup>136</sup> geconcludeerd wordt, de VOG bijdraagt aan de integriteit in verschillende branches. Dit onderzoek is gestart nadat het ministerie van JenV opdracht had gegeven tot een onderzoek naar de effectiviteit van de VOG Natuurlijke Personen, omdat in de beleidsdoorlichting Preventieve Maatregelen (toen nog begrotingsartikel 13.1) uit 2012<sup>137</sup> geconcludeerd was dat wetenschappelijk onderzoek naar de doeltreffendheid van de Verklaring Omtrent het Gedrag ontbrak. Dit onderzoek werd in 2016 opgeleverd door het WODC<sup>138</sup>.

De testresultaten onderschrijven de assumptie dat personen aan wie een VOG is geweigerd, in een periode van vier jaar na de VOG-aanvraag significant vaker zijn geregistreerd voor een functie-relevant delict dan personen die wel een VOG hebben gekregen. Daarnaast laat de evaluatie een interessante correlatie zien: het niveau van geregistreerde criminele activiteiten van personen aan wie een VOG is geweigerd ongeveer 50% lager wordt na een geweigerde VOG. Daarnaast laten de onderzoekers zien dat personen met (relevante) justitiële antecedenten niet vaak solliciteren naar functies waarvoor een VOG vereist is.

Het netto-effect van het weren van personen uit bepaalde beroepsgroepen is echter relatief laag, vanwege het kleine percentage VOG-aanvragen dat wordt geweigerd. Het alleen weigeren van VOG-aanvragen waarbij de aanvragers als risico worden beschouwd voorkomt het onnodig belemmeren van een professionele loopbaan. Criminologisch onderzoek laat zien dat arbeidsparticipatie een bindende factor is tot de samenleving en daarmee een preventieve werking heeft. De werking van een weigering van een VOG is gemeten door middel van een simulatie en een experimenteel ontwerp, waarbij een groep personen die een VOG is geweigerd wordt vergeleken met personen die wel een VOG hebben gekregen. Dit is vergeleken met nog een (tweede) controlegroep, waarbij werd gekeken naar een groep personen met vergelijkbare antecedenten zonder dat

<sup>135</sup> Deels betaalt VWS met de overgang naar VWS een tarief van 17 euro per VOG.

<sup>136</sup> Kruize, P. & Gruter, P. (2016). *Eens een dief, altijd een dief? Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag*. Amsterdam: Ateno.

<sup>137</sup> <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vjb5ctsi4ixo>.

<sup>138</sup> Kruize, P. & Gruter, P. (2016). *Eens een dief, altijd een dief? Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag*. Amsterdam: Ateno.



deze een VOG hadden aangevraagd. Uit beide methodes is gebleken dat het VOG-instrument succesvol is in het identificeren van personen die een verhoogd risico hebben om een delict te plegen. Uit het experimentele ontwerp bleek daarnaast ook dat een vorm van zelfselectie plaatsvindt: personen die zouden worden tegengehouden door de VOG-screening zouden vaak niet solliciteren naar banen waar een VOG voor is vereist.

Er is echter ook kritiek op de methode die gebruikt is in deze effect-evaluatie van de VOG. Zo wordt beargumenteerd dat in dit onderzoek de methode niet criminaliteit gerelateerd aan de functie waarvoor de VOG is uitgegeven meet<sup>139</sup> en daarmee dus niet de werkelijke effectiviteit van de VOG meet. Om de daadwerkelijke effectiviteit van de VOG te meten zou onderwerp van studie moeten zijn: de criminaliteit die wordt gepleegd doordat de functie die bekleed wordt daartoe mogelijkheden schept. Ook de onderzoekers van 'Eens een dief, altijd een dief' geven aan dat de simulatiemethode – ondanks dat het een indicatie is van de potentie van het instrument – geen compleet zicht geeft op de effectiviteit van de VOG. Er wordt aangegeven dat de VOG voornamelijk haar effectiviteit ontleent aan zelfselectie: 'risicovolle' personen die niet solliciteren voor een functie waarvoor een VOG is vereist.

Het element van de zelfselectie werd nader onderzocht in het eerder beschreven 'dark number' onderzoek in het MBO. De resultaten van het onderzoek laten zien dat het effect van 'zelfselectie' in beperkte mate plaatsvindt<sup>140</sup>. De onderzoekers laten zien dat er een relatief kleine groep jongeren is die uit angst voor een weigering geen VOG aanvraagt. De omvang van deze groep jongeren, die in het kader van een middelbare beroepsopleiding bewust geen aanvraag indient bij Justis, bedraagt naar schatting 2,1 % van 438.000 jongeren (circa 8.900-9.200 jongeren van schooljaar 2016/17). Circa 80% van deze jongeren heeft geen justitieel verleden en zou altijd een VOG krijgen als deze wordt aangevraagd. Minder dan één vijfde van deze jongeren (circa 1.550-1.700 jongeren) staat geregistreerd in het justitieel documentatiesysteem. De onderzoekers concluderen dat een groot deel van de 'VOG-aanvraagmijders' (zowel zonder als met een justitieel verleden) hun kans op het verkrijgen van een VOG te laag inschat. Justis wijst immers alleen een VOG-aanvraag af als er voor een functie relevante justitiële antecedenten staan geregistreerd in het Justitieel Documentatiesysteem. In 2017 gaf toenmalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan om in het licht van het onderzoek in te blijven zetten op voorlichting onder jongeren over hun kansen op het verkrijgen van een VOG<sup>141</sup>. In 2017 startte de Dienst Justis de campagne watdevog.nl.

In 2016 is een evaluatie<sup>142</sup> uitgevoerd naar de eerdergenoemde Regeling Gratis VOG, die vrijwilligers de kans biedt om een gratis VOG aan te vragen. Na een eerdere evaluatie uit 2013<sup>143</sup>, waarin is geconstateerd dat het verstrekken van een gratis VOG een positief effect had op veilig vrijwilligerswerk, is in 2015 de structurele Regeling Gratis VOG van start gegaan. Door deze regeling worden een aantal Verklaringen Omtrent het Gedrag jaarlijks gratis verschaft. In 2018 is deze regeling overgedragen aan VWS.

In het onderzoek 'Eens een dief, altijd een dief' is vastgesteld dat de Dienst Justis werkt conform de beleidsregels zoals deze zijn opgesteld. De beleidsregels zijn na 2012 zelf niet geëvalueerd. Op het moment van schrijven (voorjaar 2020) wordt een evaluatie uitgevoerd naar (de interne validiteit van) de beleidsregels. De beoogde opleverdatum hiervoor is najaar 2020. Tevens wordt door de – vanuit het Verenigd Koninkrijk gekomen – nieuwe techniek van beleidsonderzoek 'Publieke Waarde scan' toegepast op het VOG-beleid in najaar 2020<sup>144</sup>.

<sup>139</sup> Kurtovic, E.G. & Boone, M.M. (2017). De preventieve werking van het VOG-beleid. Kritische kanttekeningen bij 'eens een dief, altijd een dief'. *Strafblad*, 15(3): 272-278.

<sup>140</sup> Boekhoorn, P., et al. (2019). *Het aanvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag door jongeren als dilemma. Een schatting van het 'dark number' van niet-aanvragers van een VOG voor opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA.

<sup>141</sup> Kamerstukken II, 2016/17, 34 550, 98.

<sup>142</sup> Jong, B.J., et al. (2016). *Evaluatie Regeling Gratis VOG*. Woerden: Van Montfoort

<sup>143</sup> Klein, van der M., et al. (2013). *In veilige handen met gratis VOG. Evaluatieonderzoek integriteitsinstrumenten ter voorkoming van seksueel overschrijdend gedrag in het vrijwilligerswerk*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

<sup>144</sup> Kamerstukken II 2019/20, 31 865, nr 168.



#### VOG RP

Zoals wordt aangegeven in een brief aan de Kamer uit 2018<sup>145</sup> wordt de VOG voor rechtspersonen weinig gebruikt. In 2020 is een verkenning gestart naar de onderliggende redenen voor het minieme gebruik van de VOG RP. Deze zal naar verwachting in de zomer van 2020 worden opgeleverd. Daarnaast zijn geen evaluaties uitgevoerd naar het effect van de VOG RP.

#### **Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid**

In het verkennend onderzoek 'Eens een dief, altijd een dief' wordt geconstateerd dat personen aan wie een VOG is geweigerd, significant vaker zijn geregistreerd voor een functioneel relevant delict in een periode van vier jaar na de VOG-aanvraag dan personen die wel een VOG hebben gekregen. Daarnaast laat de evaluatie zien dat het niveau van geregistreerde criminele activiteiten van personen aan wie een VOG is geweigerd ongeveer 50% lager wordt na een geweigerde VOG. Het causaal verband tussen het screenen ten behoeve van de VOG en deze bevindingen is echter moeilijk te meten. Zoals de onderzoekers zelf aangeven, laten de resultaten van het onderzoek 'zien dat het lastig is de effectiviteit van de VOG in praktijk te meten'<sup>146</sup>. Zij stellen:

*'De simulatiemethode geeft een goede indruk van de potentie van het instrument (kunnen de juiste personen in principe worden tegengehouden en doorgelaten met de screening) maar geeft geen zicht op de effectiviteit van de VOG in zijn volle omvang. Immers, het lijkt er op dat de VOG vooral haar effectiviteit ontleent aan het feit dat 'risicovolle' personen door het VOG-instrument niet opteren voor een functie waarvoor een VOG wordt verlangd. Ook de methode op basis van het experimenteel design is niet in staat dit effect (zelfselectie) te meten en in kaart te brengen.'*<sup>147</sup>

Naast het verminderen van herhaald crimineel gedrag in kwetsbare sectoren poogt de VOG de persoonlijke levenssfeer te waarborgen door het niet vrijgeven van justitiële antecedenten. De uitvoering van het VOG-beleid resulteert in het waarborgen van de privacy van de aanvrager: er kan in Nederland immers geen kopie van justitiële documentatie worden verkregen en gedeeld met werkgevers of andere belanghebbenden. Daartegenover staat dat uit onderzoek is gebleken dat – vooral bij jongeren – het VOG-beleid in beperkte mate kan leiden tot belemmering van arbeidsparticipatie in de vorm van zelfselectie. In reactie op deze bevinding is het ministerie van JenV in 2017 gestart met een campagne om jongeren beter in te lichten over hun kansen op het verkrijgen van een VOG. Hiermee wordt gepoogd dit negatieve effect te mitigeren.

### 5.3. Wet Bibob

#### **Motivering beleid**

De Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Bibob) is in 2003 in werking getreden. Deze wet heeft als doel de integriteit van de overheid te beschermen door het risico te verminderen dat overheidsinstanties onbewust criminele activiteiten faciliteren. De aanleiding voor deze wet was de constatering van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, de Commissie van Traa<sup>148</sup>, dat criminele organisaties soms overheidsdiensten, zoals vergunningen, aanbestedingen of subsidies, gebruikten om strafbare feiten te plegen (zoals het witwassen van geld). De overheid vond het tegenstrijdig en onbevredigend dat enerzijds veel geld en tijd werd gestoken in opsporing van strafbare feiten en ondermijning, terwijl anderzijds de overheid mogelijk onbewust criminele activiteiten faciliteert.

<sup>145</sup> Kamerstukken II 2017/18, 29 911, nr 191.

<sup>146</sup> Kruize, P. & Gruter, P. (2016). *Eens een dief, altijd een dief? Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag*. Amsterdam: Ateno.

<sup>147</sup> Ibidem.

<sup>148</sup> Enquêtecommissie opsporingen, Inzake opsporing ('s-Gravenhage 1996). Bron: [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxw6/parlementaire\\_enquete\\_opsporingsmethoden](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxw6/parlementaire_enquete_opsporingsmethoden).



Met de wet Bibob kunnen overheden – meestal gemeenten – de mate van gevaar dat beschikkingen (zoals vergunningen, ontheffingen of subsidies), overheidsopdrachten of vastgoedtransacties misbruikt worden voor criminele doeleinden (laten) onderzoeken. Wanneer een ernstig gevaar wordt geconstateerd dat bijvoorbeeld een vergunning voor criminele doeleinden wordt misbruikt, kan de gemeente de vergunning intrekken of weigeren. Tien jaar na inwerkingtreding zijn in 2013 de met een wijziging van de Wet Bibob het toepassingsbereik uitgebreid en de toepassing van de wet vergemakkelijkt.

In het kader van deze beleidsdoorlichting zijn twee zaken belangrijk op te merken met betrekking tot de plek die dit onderwerp krijgt binnen deze beleidsdoorlichting. Deze beleidsdoorlichting is gericht op preventieve maatregelen onder begrotingsartikel 34.2, onder uitvoering van de Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen (DBAV). Het Landelijk Bureau Bibob (LBB), dat onderdeel is van Justis en op verzoek van overheden integriteitscreenings uitvoert aan de hand van de Wet Bibob, valt niet onder de beleidsverantwoordelijkheid van DBAV maar onder die van de Directie Veiligheid en Bestuur (DVB) van DGRR. In de beleidsdoorlichting wordt dan ook niet het LBB doorgelicht, maar alleen de werking van de Bibob-procedure in het licht van het doel om de integriteit van de overheid te beschermen.

Ten tweede is het huidige Bibob-beleid onderhevig aan veranderingen<sup>149</sup>, door de gewijzigde Wet Bibob die 1 augustus 2020 in werking is getreden. Een voorbeeld is dat met de wetswijziging van 2020 alle overheidsopdrachten binnen het bereik van de Wet Bibob vallen, waar voorheen alleen opdrachten in sectoren bouw, milieu en ICT konden worden toegepast. Daarnaast maakt de gewijzigde wet geen onderscheid meer tussen strafbare feiten die zijn gepleegd ter verkrijging van een beschikking en strafbare feiten die zijn gepleegd ter behoud van een beschikking. Ook wordt met de wijziging de mogelijkheid tot het doen van eigen onderzoek door bestuursorganen versterkt. Het bestuursorgaan krijgt hierbij toegang tot meer justitiële gegevens (niet alleen meer van de betrokkene(n), maar ook van een aantal categorieën derden). Ook kan vanaf 1 augustus jl. het LBB adviesaanvragen weigeren wanneer blijkt dat het bestuursorgaan onvoldoende zelf onderzoek heeft verricht of het eigen onderzoek niet heeft gedeeld, kan het LBB aanvullende vragen stellen en zelf bestuursorganen tippen<sup>150</sup>.

Zoals het eindrapport van de procesevaluatie Uitbreidingswet Bibob stelt:

*'In de meest recente jaren is de bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor ondermijning sterk toegenomen. Dit plaatst de Wet Bibob hoger op de agenda, met een hogere prioriteit voor de inzet van het Bibob-instrumentarium als de bestuurlijke component van een strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Naar verwachting wordt deze trend verder ondersteund door informatievoorziening en -deling in RIEC-verband, de voorgenomen wetswijzigingen Bibob van het kabinet Rutte III en aanvullende onderzoeken van het LBB. Het accent in de toepassing van de Wet Bibob verschuift daarmee van breed en preventief naar gericht en handhavend. De wet wordt dan misschien niet vaker, maar wel gericht toegepast'*<sup>151</sup>.

De veranderingen in de Wet Bibob zijn – voornamelijk door de focus op tijdsperiode 2012-2018 – geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting.

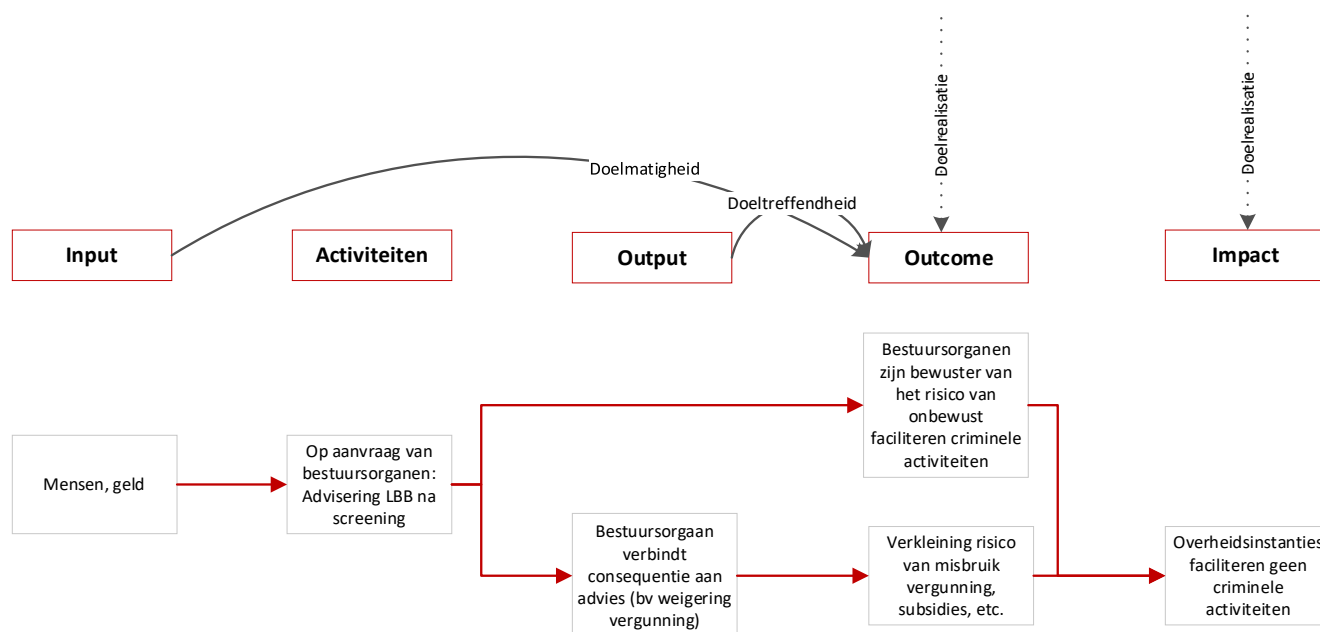
Hieronder is de beleidstheorie van de Wet Bibob tijdens de onderzochte periode schematisch weergegeven.

<sup>149</sup> Zie voor een factsheet aangaande de wetswijzigingen Bibob de factsheet van de Dienst Justis:

[https://www.justis.nl/binaries/Factsheet%20gewijzigde%20Wet%20Bibob%201%20augustus%202020\\_tcm34-456959.pdf](https://www.justis.nl/binaries/Factsheet%20gewijzigde%20Wet%20Bibob%201%20augustus%202020_tcm34-456959.pdf)

<sup>150</sup> Voor een completer overzicht van de wijzigingen, zie: [https://www.justis.nl/binaries/Factsheet%20gewijzigde%20Wet%20Bibob%201%20augustus%202020\\_tcm34-456959.pdf](https://www.justis.nl/binaries/Factsheet%20gewijzigde%20Wet%20Bibob%201%20augustus%202020_tcm34-456959.pdf).

<sup>151</sup> Kuin, M., Verbeek, E. & Homburg, G. (2020). *Procesevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013*. Amsterdam: Regioplan, p. 3.



Figuur 8. Schematische weergave beleidstheorie Wet Bibob<sup>152</sup>

## Aard en uitgaven

Het Bibob-onderzoek is een antecedentenonderzoek, waarbij wordt nagegaan of er gevaar is op het gebruik van een rechtshandeling met de overheid om crimineel verkregen voordeel te benutten (A-grond) en/of om strafbare feiten te plegen (B-grond). De mate van gevaar wordt gebaseerd op strafbare feiten, de aard, omvang en duur van de strafbare feiten en de relevantie voor de rechtshandeling in kwestie. In de Wet Bibob worden onder strafbare feiten tevens bestuurlijk beboetbare feiten verstaan. Ook feiten waarvoor nog niemand is veroordeeld kunnen worden meegenomen. In dat geval gaat het om 'vermoedens'.

Ook zakelijke relaties (zoals bestuurders of aandeelhouders) die relevante strafbare antecedenten hebben kunnen leiden tot een negatief Bibob-advies.

Een Bibob-procedure start meestal na een aanvraag door een bestuursorgaan of een signaal (afkomstig bijvoorbeeld het OM). Bestuursorganen verrichten eerst zelf onderzoek, waarbij zij gebruik kunnen maken van open bronnen en voor dit doel ontwikkelde Bibob-vragenlijsten. Ook hebben bestuursorganen de bevoegdheid om informatie ten aanzien van een betrokkene bij bijvoorbeeld politie, het OM of de Justitiële informatiedienst op te vragen of ondersteuning te zoeken bij Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's). Wanneer er indicaties zijn voor risico's op crimineel misbruik van overheidsdiensten, kunnen – wanneer zij aanvankelijk ná eigen onderzoek nog nodig achten – bestuursorganen zich voor advies wenden tot het Landelijk Bureau Bibob (LBB). Het LBB kan uitvoeriger onderzoek verrichten, waarbij het gebruik kan maken van meerdere informatiebronnen van onder meer OM, Politie, opsporingsdiensten, inspecties, Justitiële informatiedienst en de Belastingdienst en ook personen uit de (zakelijke) omgeving van betrokkene(n) kan spreken. Op basis van informatie uit deze bronnen wordt door het LBB een advies geformuleerd dat inhoudelijk onderbouwd wordt aangeleverd bij het verzoekende bestuursorgaan. Het bestuursorgaan neemt het uiteindelijke besluit. Indien het bestuursorgaan

<sup>152</sup> Een andere taak van het LBB is voorlichting. Omdat deze beleidstheorie is weergegeven om het samenhangende beleid waaraan vanuit begrotingsartikel 34.2 een bijdrage levert duidelijk te maken, is voorlichting buiten beschouwing gehouden (deze doorlichting is niet gericht op het interne functioneren van het LBB).



voornemens is naar aanleiding van een advies bijvoorbeeld een vergunning niet te verlenen, moet het bestuursorgaan deze komende beslissing kenbaar maken, waarbij ook het onderbouwde LBB-advies aan de vergunningaanvrager wordt overhandigd. Deze aanvrager heeft dan de mogelijkheid om tegen een dergelijk besluit in bezwaar te gaan.

Een Bibob-advies van het LBB heeft een gemiddelde kostprijs van € 17.500, waarvan € 700 wordt doorbelast aan de aanvrager. Alle overige uitgaven die horen bij het integriteitsbeleid zijn te vinden in bijlage 5.

### **Beschikbaar evaluatieonderzoek**

Tijdens de wetwijziging van 2013 heeft de toenmalige minister van JenV toegezegd de reikwijdte van de Wet Bibob te monitoren<sup>153</sup>. In het kader van deze toezegging zijn in het najaar van 2013 en het voorjaar van 2015 metingen gedaan door de inspectie Justitie en Veiligheid aan de hand van een digitale vragenlijst onder bestuursorganen waarop de Wet Bibob betrekking heeft. In de meting van 2015 had 89% (N=262) van de ondervraagde gemeenten in Nederland een Bibob-beleid. 40% daarvan is (in 2015) het RIEC gaan betrekken in de Bibob-procedure, 39% heeft met name als gevolg van de inwerkingtreding van de regeling Bibob-formulieren aangepast en 37%<sup>154</sup> is de Wet Bibob gaan toepassen op de terreinen die zijn uitgebreid met de wetwijziging van 2013. In vergelijking met 2013 is uit de meting van 2015 gebleken dat bestuursorganen meer bewust zijn van op welke rechtshandelingen de Wet Bibob van toepassing zijn en hun Bibob-beleid daarop hebben aangepast<sup>155</sup>. In een onderzoek uit 2020 blijkt dat enkele jaren later, vrijwel alle bestuursorganen (99%) Bibob-beleid hebben voor ten minste een toepassingsgebied<sup>156</sup>.

In het jaar 2014 hebben veruit de meeste beschikkingen zonder LBB-advies geresulteerd in een verlening van de beschikking (ongeveer 94%). Andere beslissingen zoals weigering, ontbinding of verlening onder voorwaarde zijn relatief vaker gebaseerd op een LBB-advies. In tabel 12 zijn de beschikkingen uitgesplitst naar soort beslissing in percentages. De percentages tellen verticaal op tot 100%.

Tabel 12. Beschikkingen uitgesplitst naar soort beslissing in percentages, 2015<sup>157</sup>

Beslissing	Beschikkingen Zonder LBB-advies	Beschikkingen Met LBB-advies
<b>Geweigerd</b>	1%	31%
<b>Verleend</b>	94%	25%
<b>Verleend onder voorwaarden</b>	2%	26%
<b>Ingetrokken/ontbonden/beëindigd</b>	2%	15%
<b>In stand gehouden na heroverweging</b>	0%	4%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

<sup>153</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid. (2015). *Monitor toepassing wet Bibob*. Den Haag: ministerie van JenV.

<sup>154</sup> Meerdere antwoorden waren mogelijk in de enquête.

<sup>155</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid. (2015). *Monitor toepassing wet Bibob*. Den Haag: ministerie van JenV.

<sup>156</sup> Kuin, M., Verbeek, E. & Homburg, G. (2020). *Procesevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013*. Amsterdam: Regioplan, p. 16.

<sup>157</sup> De percentages die hier worden gegeven zijn schattingen door de respondenten die een grootte van orde aangeven. "Ze moeten niet te absoluut worden genomen", aldus Inspectie Justitie en Veiligheid. (2015). *Monitor toepassing wet Bibob*. Den Haag: ministerie van JenV.



Elk jaar brengt de Dienst Justis een jaarverslag uit waarin onder meer wordt gereflecteerd op het aantal aanvragen, de (kwaliteit van) uitgebrachte adviezen en de doorlooptijden. Onderstaande tabel geeft een overzicht van uitgebrachte adviezen en aanvragen. Geconstateerd kan worden dat het aantal adviesaanvragen in de onderzochte periode relatief stabiel is gebleven. Ook in het percentage adviezen met classificatie “ernstig gevaar” is geen significante verandering waar te nemen. Wel kan worden geconstateerd dat het aantal adviezen met classificatie “geen gevaar” ten opzichte van “mindere mate van gevaar” licht is gestegen.

Tabel 13. Aantal adviesaanvragen per jaar en de verdeling van uitgegeven adviezen

Jaar	Adviesaanvragen	Ernstig gevaar	Mindere mate van gevaar	Geen gevaar
2012	270	59%	12%	29%
2013	243	58%	16%	26%
2014	278	53%	17%	30%
2015	289	54%	11%	35%
2016	332	49%	12%	39%
2017	271	55%	11%	34%
2018	305	53%	7%	40%

In 2016 is daarnaast in opdracht van het ministerie van JenV een onderzoek uitgevoerd waarbij er inzicht is verschaft in de kostprijs van de Bibob-adviezen en in nieuwe mogelijkheden van tarieven, inclusief de gevolgen voor doeltreffendheid en doelmatigheid die daarmee gemoeid zijn<sup>158</sup>. De gemiddelde kostprijs van een Bibob-advies was op basis van het jaarplan 2016 € 17.500,-. Slechts een beperkt deel hiervan wordt aan de aanvrager doorberekend (€ 700,- in 2016). Deze prijssubsidie wordt gedragen door de opbrengsten van de integriteitsproducten. In 2016 is berekend dat wanneer de prijs voor de afnemer van een Bibob-advies zou verhoogd worden naar de kostprijs van € 17.500,-, dit in theorie zou leiden tot een lagere belasting op de bekostiging van de integriteitsproducten. Deze hogere prijs zou echter voor afnemers (voornamelijk gemeenten) in een forse kostenstijging resulteren. Dit zou resulteren in een verminderd aantal aanvragen van Bibob-adviezen aan het LBB en tegelijk een stuwung van de prijs per advies voor de gemeente, gezien het feit dat vaste lasten van het LBB door minder aanvragen moeten worden gedragen. Bovendien, wellicht belangrijker, zou een vermindering van de vraag naar adviezen aan het LBB de effectiviteit van deze mogelijkheid in het kader van Bibob verminderen, als door kostenoverwegingen gemeenten hier minder gebruik van zouden gaan maken.

Het onderzoek uit 2016 geeft aan dat de doeltreffendheid van de Bibob-adviezen afhankelijk is van de bruikbaarheid en juridische houdbaarheid van een Bibob-advies. Keuzes voor veranderingen in werkwijzen of kosten mogen daarom geen afbreuk doen aan deze twee componenten. Het verlagen van de kostprijs door middel van het verlagen van de kwaliteit van de adviezen zou daarmee direct afbreuk doen aan de doeltreffendheid. Het onderzoek uit 2016 geeft een aantal mogelijkheden om de kostprijs te verlagen zonder daar direct de doeltreffendheid mee te verlagen, bijvoorbeeld door productdifferentiatie<sup>159</sup>.

Zoals eerder benoemd is de veronderstelling dat de doeltreffendheid van een Bibob-advies afhankelijk is van de kwaliteit van het advies. Daarom heeft de Dienst Justis een onafhankelijke kwaliteitscommissie Bibob<sup>160</sup> in het leven geroepen. Deze

<sup>158</sup> Dit betreft interne rapportage, uitgevoerd door EY.

<sup>159</sup> Het ministerie van Justitie en Veiligheid geeft aan momenteel (2020) te werken aan productdifferentiatie, waarbij verschillende producten wellicht verschillend getarifeerd worden. Echter is dit in een te vroeg stadium om hierover gesubstantieerde uitspraken te doen met betrekking tot werkbaarheid en mogelijke efficiëntievergroting.

<sup>160</sup> <https://www.justis.nl/producten/bibob/kwaliteitscommissie/index.aspx>.





commissie beoordeelt steekproefsgewijs gemaakte adviezen (gemiddeld 8%), trekt daar conclusies uit en doet aanbevelingen voor verbeteringen. Uit de jaarverslagen van deze kwaliteitscommissie blijkt dat de adviezen van het LBB over het algemeen aan een hoge standaard van zorgvuldigheid voldoen, goed onderbouwd en juridisch houdbaar zijn. Daarnaast is uit deze verslagen ook te constateren dat deze aanbevelingen van de kwaliteitscommissie waar mogelijk opgevolgd worden.

In 2020 is er een procesevaluatie uitgevoerd van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013<sup>161</sup>. Het doel van dit onderzoek was het verschaffen van inzicht in de uitvoering van de Uitbreidingswet, met in het bijzonder een focus op de aanpassingen die in de wet zijn vastgelegd. Hierin werd geconcludeerd dat de wet voorziet in een behoefte van bestuursorganen aan een instrument dat aansluit op lokale problematiek. Echter wordt aan een drietal randvoorwaarden nog onvoldoende voldaan om de Uitbreidingswet adequaat te kunnen implementeren: 'De beschikbaarheid van capaciteit en expertise bij bestuursorganen, de inrichting van de Bibob-procedure binnen (grote) bestuursorganen en de bevoegdheden voor informatiedeling met andere bestuursorganen'<sup>162</sup>.

In dit onderzoek is een aantal neveneffecten geïdentificeerd dat kan worden toegeschreven aan de Wet Bibob in het algemeen. Zo wordt er geconstateerd dat bestuursorganen, RIEC's en het LBB intensiever zijn gaan samenwerken. Echter is ook te zien dat er lokale verschillen zijn ontstaan met betrekking tot de toepassing van de Wet Bibob. Daarnaast is 'een neveneffect van het beroep dat bestuursorganen op het LBB doen voor relatief weinig complexe aanvragen (mede door een gebrek aan capaciteit en expertise bij het eigen bestuursorgaan)' dat er sprake is van 'een rem op de expertisewerking bij het LBB'<sup>163</sup>. Al met al wordt de conclusie getrokken dat de wetswijzigingen uit 2013 verstandig en bruikbaar zijn gebleken.

### ***Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid***

Zoals in de beleidstheorie zichtbaar is gemaakt is het hoofddoel van de Wet Bibob het verminderen van het risico dat overheidsinstanties (onbewust) criminele activiteiten faciliteren. In het landelijk beeld ondermijnende criminaliteit (van 2019)<sup>164</sup> wordt geconstateerd – op basis van casuïstiek en kwalitatief onderzoek onder verschillende partners – dat het Bibob-beleid vermoedelijk bijdraagt aan de gemeentelijke weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit. Wel wordt geconstateerd dat bij enkele gemeenten de slagkracht van het Bibob-beleid achterblijft bij de eisen die worden gesteld. Het belang hiervan wordt echter wel krachtig geagendeerd. In de monitor van de toepassing van de Wet Bibob 2015 werd al een stijgende lijn opgemerkt in het bewustzijn van de toepassingsmogelijkheden en beleidsimplementatie van Bibob in gemeenten. In het onderzoek uit 2020 wordt deze stijgende lijn nogmaals bevestigd.

Onderzoek naar het daadwerkelijke effect van een negatief Bibob-advies op de vermindering van risico van het faciliteren van criminele activiteiten door openbare besturen is er niet in de onderzochte periode. Het lijkt echter voor de hand te liggen dat een (terechte) weigering, het intrekken of het niet aangaan van een rechtshandeling leidt tot een verkleining van de kans dat door middel van die rechtshandeling de overheid onbewust criminele activiteiten faciliteert. Het is tegelijk zeer lastig – zo niet onmogelijk – om in de praktijk aan te tonen dat zulk misbruik te voorkomen is door het weigeren of niet aangaan van een rechtshandeling. Desondanks kan getracht worden de kwaliteit en de werkbaarheid van Bibob-adviezen zo hoog mogelijk te houden (de kwaliteit van de *output*, zie beleidstheorie) door de kwaliteit van screening en advies hoog te houden. Hiermee wordt de kans dat het veronderstelde effect (*de outcome*) wordt behaald zo groot mogelijk gemaakt. Het hoog houden van de kwaliteit van screening en advies door het LBB werd in de onderzochte periode geborgd door het steekproefsgewijs toetsen van de kwaliteit door de onafhankelijke kwaliteitscommissie, die positief heeft geoordeeld. Hierdoor is het aannemelijk dat het beleid het gewenste effect behaalt.

<sup>161</sup> Kuin, M., Verbeek, E. & Homburg, G. (2020). *Procesevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013*. Amsterdam: Regioplan.

<sup>162</sup> Ibidem, p. 2.

<sup>163</sup> Ibidem

<sup>164</sup> Landelijk beeld ondermijnende criminaliteit. RIEC-LIEC <https://www.riec.nl/documenten/rapporten/2019/10/21/landelijk-beeld>.



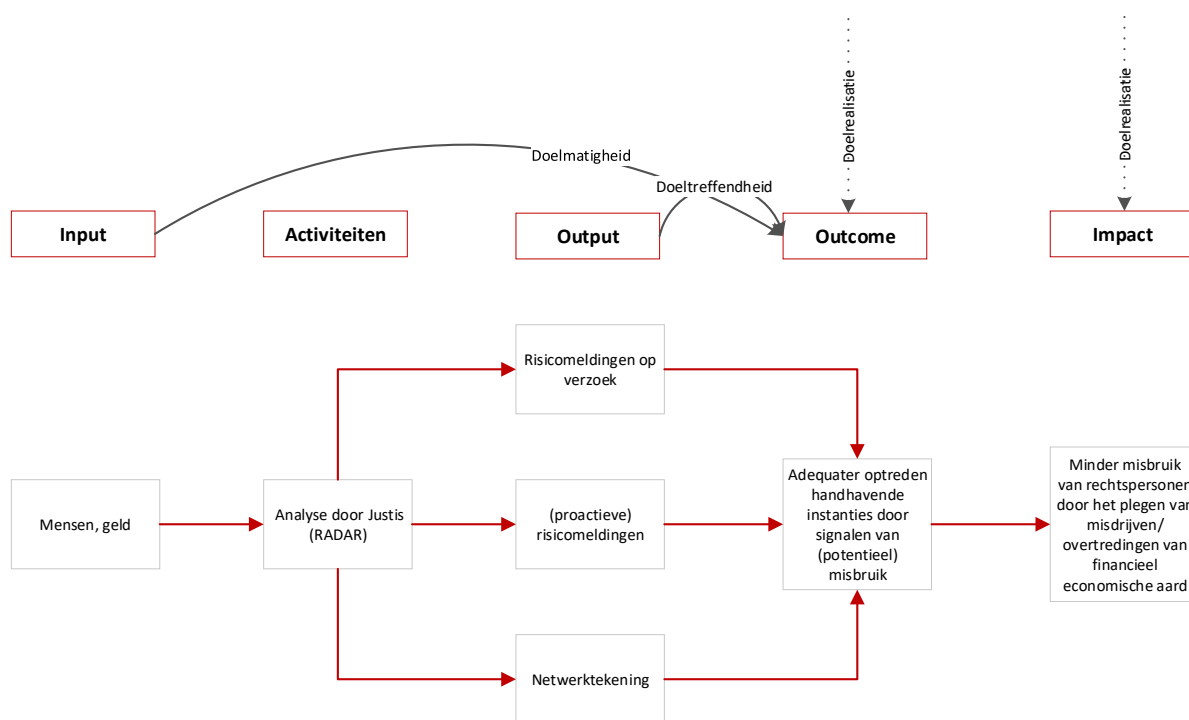
## 5.4. Wet controle op rechtspersonen

### Motivering beleid

In 2011 is de Wet controle op rechtspersonen (Wcr) in werking getreden, waarvan de uitvoering onder de verantwoordelijkheid ligt van DGRR, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding<sup>165</sup>. De wet heeft als doel het voorkomen en het bestrijden van misbruik van rechtspersonen. Hierbij wordt onder misbruik het plegen van misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard door – of door middel van – deze rechtspersonen verstaan. Met deze wet is de tot 2011 bij oprichting verplichte Verklaring van Geen Bezwaar (VVGB) vervangen door een systeem van continu toezicht op rechtspersonen, uitgevoerd door afdeling Track van de dienst Justis. Er zijn drie verschillende ‘producten’ te onderscheiden in deze vorm van toezicht:

1. Automatische risicomeldingen op basis van het systeem RADAR;
2. Risicomeldingen op verzoek;
3. Informatieverstrekking in de vorm van een netwerktekening.

Deze drie producten, die vanuit automatische analyse of op verzoek worden verleend aan handhavende instanties zijn bedoeld om adequater optreden van handhavende instanties te faciliteren ten behoeve van het bestrijden en/of voorkomen van misbruik van rechtspersonen. Onder misbruik wordt in deze context overtredingen van financieel economische aard verstaan. In onderstaand schema is de beleidstheorie van de Wet controle op rechtspersonen weergegeven.



Figuur 9. Schematische weergave beleidstheorie wet controle op rechtspersonen

<sup>165</sup> Evenals bij de Wet Bibob wordt dit onderwerp in deze beleidsdoorlichting besproken, omdat de financiële verantwoordelijkheid bij DGS&B ligt.



Op zichzelf staand is de screening die voortvloeit uit de Wcr geen preventief instrument. Wel kan de informatie uit de screening leiden tot een preventieve maatregel vanuit een andere overheidsinstantie.

### Aard en uitgaven

De dienst Justis heeft door middel van het uitgeven van signalen (risicomeldingen) vanuit ondersteunend ICT-systeem RADAR een signalerende rol in de samenwerking met meerdere overheidsorganisaties. Ook kan de Dienst Justis op verzoek signalen afgeven (risicomelding op verzoek) en netwerktekeningen. Bij een risicomelding gaat RADAR aan de hand van een automatische analyse van wijzigingen in het handelsregister van de Kamer van Koophandel na of alle subjecten van screening (inclusief bestuurders, aandeelhouders en diens directe omgeving) betrokken zijn geweest bij een faillissement dan wel relevante (strafrechtelijke) antecedenten hebben. In een netwerktekening staan de relevante relaties tussen (rechts)personen, inclusief relevante faillissementen of ontbindingen. Omdat een netwerktekening minder gevoelige informatie heeft dan een risicomelding kunnen meer instanties deze aanvragen<sup>166</sup>. Wordt op basis van een risicomelding door de analisten van dienst Justis geconstateerd dat een verhoogd risico bestaat op bijvoorbeeld witwassen of belastingfraude, dan wordt de risicomelding afgegeven aan de verantwoordelijke opsporende of toezichhoudende instantie. Deze instantie kan op basis van die informatie een nader toezichtonderzoek instellen of preventieve of repressieve maatregelen treffen.

Alle uitgaven die horen bij het integriteitsbeleid zijn te vinden in bijlage 5.

### Beschikbaar evaluatieonderzoek

In artikel 13 van de Wet controle op rechtspersonen staat beschreven dat het ministerie van JenV binnen twee jaar een onderzoek uitvoert naar de doeltreffendheid van de wet. In november 2013 zijn de resultaten van de evaluatie openbaar gemaakt<sup>167</sup>. Hieruit bleek dat de circa 1.500.000 wijzigingen in het handelsregister van de Kamer van Koophandel, bij circa 1.000.000 rechtspersonen leiden tot ruim 200.000 automatische analyses. Deze automatische analyses hebben van 1 juli 2011 tot 1 juli 2013 in 1.368 tussentijdse risicomeldingen en handmatige analyses geresulteerd. Hierna zijn uiteindelijk 37 risicomeldingen uit RADAR gekomen en 28 op verzoek. Hierbij viel op dat 9 van de 12 vermoedens van faillissementsfraude door een (rechts)persoon die (nog) niet bekend stond als notoire fraudeur, gerelateerd waren aan een risicomelding. Dit is volgens de evaluatie uit 2013 een eerste indicatie dat de Wcr en de risicomeldingen daadwerkelijk bijdragen aan het in kaart brengen van nog niet bekende fraudeurs.

Tabel 14. Aantal risicomeldingen en netwerktekeningen

Jaar	Risicomeldingen op verzoek	Risicomeldingen	Netwerktekeningen
2014	30	252	1110
2015	28	275	958
2016	34	240	864
2017	17	221	886
2018	50	275	880

<sup>166</sup> De groep afnemers is echter wel bij wet limitatief gedefinieerd.

<sup>167</sup> Dienst Justis. (2013). *Evaluatie Wet Controle op Rechtspersonen. Een verslag over doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk*. Den Haag: ministerie van JenV.



In 2018 zijn de producten die voortvloeien uit de Wcr doorgelicht op kostprijs en tariefstelling, in opdracht van het ministerie van JenV<sup>168</sup>. Hierbij werd geconstateerd dat (bij benadering) de totale kosten van risicomeldingen € 4.800.000 bedroegen (1.993<sup>169</sup> analyses resulterend in 325 risicomeldingen incl. risicomeldingen op verzoek). De totale kosten bedroegen € 996.000 (880 producten). Dit laat zich omrekenen tot gemiddeld € 14.769 per risicomelding en € 1.131 per netwerktekening<sup>170</sup>.

In dezelfde doorlichting zijn observaties uit gesprekken met afnemers opgenomen, waarbij geconstateerd werd dat afnemers over het algemeen tevreden zijn over de TRACK-producten, de producten als waardevol en bruikbaar ervaren, maar wel kritisch tegenover tarifiering van de producten staan. Daarbij wordt geobserveerd dat omdat de producten als niet-noodzakelijk worden gepercipieerd, tarifiering waarschijnlijk tot forse vraaguitval zal leiden<sup>171</sup>.

Na 2013 zijn er nog geen effectiviteits- of doeltreffendheidsevaluaties uitgevoerd van de Wet controle op rechtspersonen. Wel is in 2020 een WODC-onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van de wet gestart.

### ***Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid***

In overleg met contactpersonen binnen de dienst Justis en het ministerie van JenV is de conclusie getrokken dat het beoordelen van doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de preventieve werking van de controle op rechtspersonen door Justis, in het licht van de geringe informatie die nu beschikbaar is en in afwachting van de resultaten van het in 2020 aangevangen WODC-onderzoek naar de uitvoering van de Wet controle op rechtspersonen geen meerwaarde biedt. Dit onderwerp wordt daarnaast ook niet meegenomen in de besparingsvariant van hoofdstuk 5.7.

## **5.5. Filantropie**

### ***Motiverend beleid***

Filantropie kan gedefinieerd worden als 'vrijwillig particulier initiatief dat primair is gericht op het algemeen maatschappelijk belang'<sup>172</sup>. Nederland kent van oudsher een grote filantropische sector, bestaande uit kerken, vrijwilligersorganisaties, fondsenwervende goede doelen, vermogensfondsen en andersoortige initiatieven die het algemeen belang dienen. Instellingen die door de Belastingdienst zijn aangewezen als *voor Algemeen Nut Beogende Instellingen* (ANBI's) behoren veelal tot de filantropische sector<sup>173</sup>. Het overheidsbeleid ten aanzien van de filantropische sector omvat drie Rijksbrede speerpunten: het stimuleren van geefgedrag, het bevorderen van transparantie en betrouwbaarheid van de filantropische sector en het bevorderen van samenwerking tussen overheid en filantropie<sup>174</sup>. De overheid draagt hierbij verantwoordelijkheid voor publieke belangen op basis van rechtstatelijke principes.

<sup>168</sup> KPMG (2018). Doorlichting Justis producten controle op rechtspersonen, kostprijs en tariefstelling. Geraadpleegd via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/15/doorlichting-justis-producten-controle-op-rechtspersonen-kostprijs-en-tariefstelling---track>.

<sup>169</sup> Dit aantal wijkt af van tabel 14 omdat het merendeel van de risicomeldingen halffabricaten bevat: analyses die niet leiden tot een risicomelding omdat er geen risico is geconstateerd.

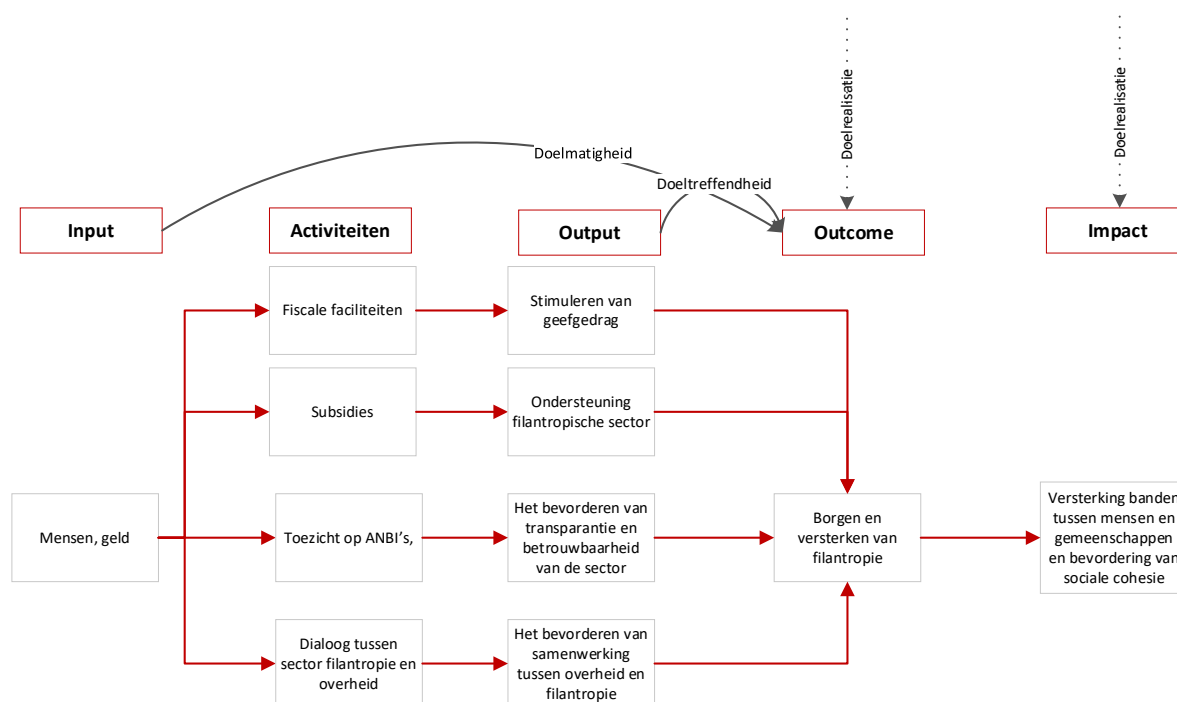
<sup>170</sup> Tot en met najaar 2018.

<sup>171</sup> KPMG (2018). Doorlichting Justis producten controle op rechtspersonen, kostprijs en tariefstelling.

<sup>172</sup> Goede, de P., et al. (2018). *Filantropie op de grens van overheid en markt*. Den Haag: WRR.

<sup>173</sup> Ibidem.

<sup>174</sup> *Kamerstukken II*, 2019/20, 32 740, nr. 21.



Figuur 10. Schematische weergave beleidstheorie filantropie

## Aard en uitgaven

Zoals hierboven uiteengezet stoelt het filantropiebeleid op drie Rijksbrede speerpunten. Teneinde geefgedrag te stimuleren gelet op de afname in traditionele vrijgevigheid, onderneemt het kabinet verschillende activiteiten. Zo zijn de mogelijkheden om vrijwilligerswerk te doen met behoud van een WW-uitkering verruimd, kunnen vrijwilligers een gratis VOG aanvragen (zie hoofdstuk 5.1.) en wordt het geven van geld gestimuleerd door een stelsel van fiscale faciliteiten. Hieronder wordt onder andere de giftenaftrek en de ANBI-regeling gerekend. Ook (h)erkenning sociale ondernemingen en de ontwikkelingen rondom het loterijstelsel passen hierin. Daarnaast draagt het ministerie van JenV mede bij aan de financiering van tweejaarlijks onderzoek 'Geven in Nederland' door de VU Amsterdam<sup>175</sup>.

Om de transparantie en betrouwbaarheid van de filantropie sector te vergroten, handhaaft het ministerie van JenV een vorm van duaal toezicht. Het uitgangspunt hierbij is zelfregulering waar het kan, overheidsbemoeienis waar het moet. Dit bestaat uit een combinatie van zelfregulering door de sector en overheidstoezicht op ANBI's. Hierbij heeft het inzicht in buitenlandse geldstromen een belangrijke rol in de transparantie van donaties aan maatschappelijke organisaties.

Het bevorderen van samenwerking tussen overheid en filantropie wordt onder andere gedaan door het (her)opstarten en onderhouden van een dialoog tussen overheid en sector. Hierbij kan gedacht worden aan bijeenkomsten tussen topambtenaren, wetenschappers, vertegenwoordigers van de brancheorganisaties en andere betrokken partijen. Op deze bijeenkomsten gaan de partijen in gesprek over complexe maatschappelijke vraagstukken zoals 'de transitie naar een circulaire economie, inclusie van mensen met een licht verstandelijke beperking alsmede radicaliserings- en criminaliteitspreventie'<sup>176</sup>.

<sup>175</sup> Het centrum van filantropische studies, [www.geveninnederland.nl](http://www.geveninnederland.nl).

<sup>176</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 32 740, 21.



De kosten van het filantropiebeleid, dat bestaat uit het voorgaande – en verscheidene subsidies – fluctueert in de onderzoeksperiode ongeveer tussen de € 500.000 en de € 1.500.000 per jaar. Sinds 2015 is hier een dalende lijn in te zien. Alle uitgaven die horen bij het filantropiebeleid zijn te vinden in bijlage 5.

### **Beschikbaar onderzoek**

In 2019 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het verkennend onderzoek *'Filantropie op de grens van overheid en markt'*. Hierbij constateren de auteurs dat de ontwikkelingen in de samenleving aanleiding geven voor het formuleren van het overheidsbeleid ten aanzien van filantropie, waaraan het ministerie van JenV in september 2019 gehoor heeft gegeven<sup>177</sup>. Hierin zijn de doelen zoals hierboven beschreven geformuleerd.

Daarnaast heeft het WRR-onderzoek met name licht laten schijnen op de veranderende omstandigheden in het filantropisch landschap. De verkenning van het WRR constateert dat de grenzen tussen filantropie, overheid en markt verschuiven en vervagen. Overheid en filantropie komen elkaar vaker tegen in het publieke domein. Daarnaast vervaagt ook de grens tussen filantropie en markt, waarbij steeds meer bedrijven beschikken over een fonds of juist filantropische organisaties verzakelijken. De onderzoekers dragen in deze context een aantal uitgangspunten aan, die overeenkomen met het geformuleerde beleid, zoals het alert zijn op ontwikkelingen die afbreuk doen aan de functies van filantropie, het beschouwen van fiscale faciliteiten als generieke stimulans en het handhaven van duaal toezicht op ANBI's.

### **Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid**

De uitgebreide verkenning van de WRR schetst de kaders van het filantropische landschap en geeft uitgangspunten voor een overheidsbeleid dat inspeelt op de veranderende context van filantropie. In reactie hierop heeft het ministerie van JenV het overheidsbeleid ten aanzien van filantropie expliciet geformuleerd en aangegeven hoe de overheid in het verleden heeft ingezet en in de toekomst zal blijven inzetten op de uitgangspunten die in het WRR onderzoek zijn geformuleerd. Ondanks dat resultaten niet gekwantificeerd en meetbaar zijn – wat nagenoeg onmogelijk is in licht van de doelstellingen en de coördinerende rol van het ministerie van JenV – zet het ministerie van JenV gestructureerde inzet om deze resultaten te behalen.

## **5.6. Kansspelen**

De afgelopen jaren is ingezet op de modernisering van het kansspelbeleid. Gezien de lange looptijd van de veranderingen en het feit dat de daarvoor bedoelde wetgeving nog niet in werking is getreden, is in samenspraak met het ministerie van JenV besloten voornamelijk de beleidstheorie van dit nieuwe beleid uiteen te zetten. Elke uitspraak over doelrealisatie, doeltreffendheid of doelmatigheid (nog niet te meten) heeft in het licht van deze beleidsdoorlichting immers weinig toegevoegde waarde. Wel kan in dit kader gezegd worden dat de Kansspelautoriteit, die als vergunningverlener en toezichthouder een belangrijke rol heeft in de dagelijkse praktijk van de kansspelen, (positief) is geëvalueerd over de periode 2012-2016<sup>178</sup>.

De beleidstheorie, zoals deze meermaals is geformuleerd in o.m. brieven aan de Kamer en de Kamerstukken bij het wetsvoorstel Koa over de veranderingen in het kansspelbeleid, zal hieronder behandeld worden.

<sup>177</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 32 740, 21.

<sup>178</sup> Institute for Management Research, *Kansen begrensd, Evaluatie van de Kansspelautoriteit 2012-2016*, Nijmegen, Utrecht, Amsterdam, 7 juli 2017.

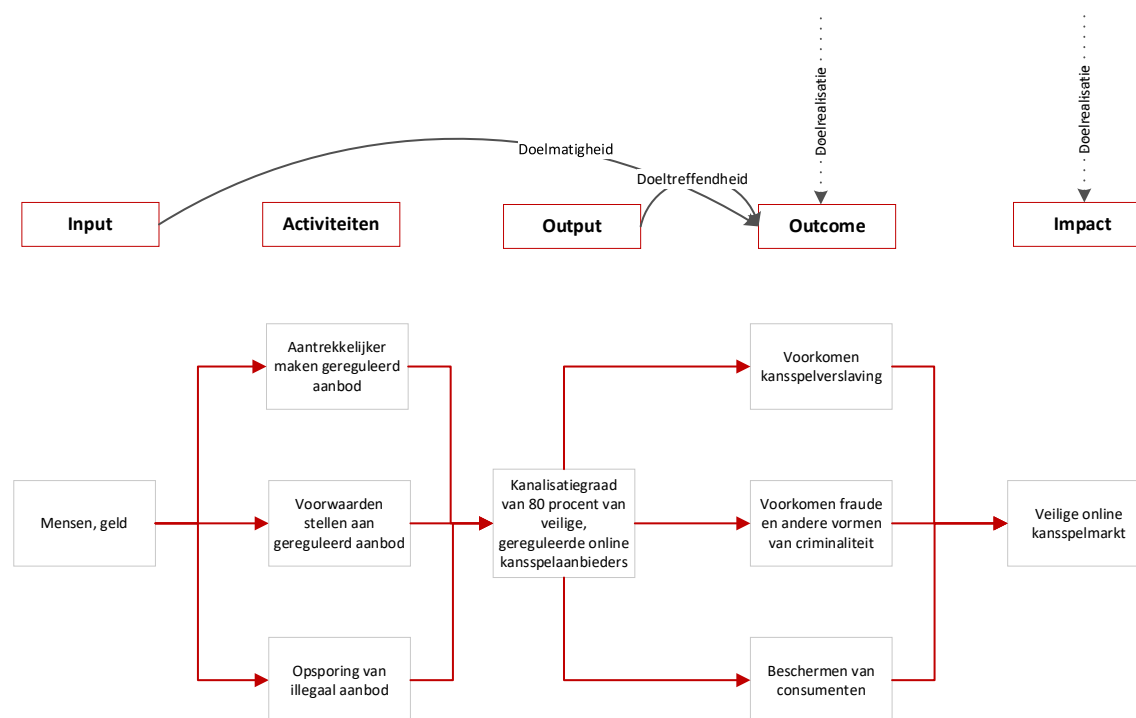


## Motivering beleid

In 2016 en 2017 heeft de Tweede Kamer de wetsvoorstellen Kansspelen op afstand<sup>179</sup> (Koa) en Modernisering speelcasinoregime<sup>180</sup> aangenomen. Het wetsvoorstel werd door de Eerste Kamer gezamenlijk behandeld in 2019, waarna wetsvoorstel Koa ook werd aangenomen en het wetsvoorstel Modernisering speelcasinoregime werd ingetrokken. In november 2019 schreef de Minister voor rechtsbescherming aan de Kamers dat gestreefd wordt om de wet Koa op 1 januari 2021 in werking te laten gaan.

De wet Koa houdt verband met het grote ongereguleerde, illegale, kansspelaanbod op het internet. Een miljoen Nederlanders speelt online. De doelstellingen van het kansspelbeleid – het bestrijden van kansspelverslaving en criminaliteit/fraude en het beschermen van consumenten – komen onder druk te staan doordat zoveel Nederlanders gebruik maken van het online illegale kansspelaanbod. Dit aanbod is ongereguleerd, zodat zij onveilig en onbeschermd spelen en eerlijk spel niet gegarandeerd is.

De modernisering in het kansspelbeleid is gericht op maatregelen met betrekking tot zowel het gedrag van aanbieders als spelers, waarbij kanalisatie centraal staat: het verleiden van aanbieders en spelers om gebruik te maken van het (toekomstig) gereguleerde deel van de (online) kansspelmarkt. Ten grondslag hieraan ligt de aanname dat de kansspelmarkt zonder overheidsregulatie leidt tot een verhoogd risico op kansspelverslaving, fraude en een groter risico op het schaden van consumentenbelangen<sup>181</sup>. De kanalisatiegedachte is sinds jaar en dag de basis voor de regulering van kansspelen.



Figuur 11. Schematische weergave beleidstheorie Kansspelen

<sup>179</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 33 996.

<sup>180</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 34 471.

<sup>181</sup> Boendermaker, M., et al. (2015). *Kansen met beleid. Beleidsreconstructie en evaluatiekader modernisering kansspelbeleid*. Groningen/Rotterdam: INTRAVAL, WODC.





### **Aard en uitgaven**

De maatregelen die moeten leiden tot het kanaliseren van het online kansspelaanbod zijn enerzijds gericht op het toestaan van vergunde aanbieders om (onder voorwaarden) reclame te maken voor het vergunde aanbod en anderzijds op het opsporen en bestrijden van illegaal aanbod. Hierbij wordt gestreefd naar een kanalisatiegraad van 80% (met een kansspelbelasting van 20%). Vergunningen worden uitgegeven door de Kansspelautoriteit (Ksa), een zbo dat ook is belast met toezicht en handhaving.

Om kansspelverslaving te voorkomen, krijgen vergunde aanbieders van online kansspelen een zorgplicht, die voornamelijk bestaat uit het informeren en het monitoren van spelers – en waar nodig – te interveniëren. Aanbieders dienen bij hun vergunningaanvraag hun voorgenomen preventiebeleid voor te leggen aan de Ksa.

Spelers worden onder meer beschermd tegen kansspelverslaving door uitsluiting van deelname (middels registratie in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen) wanneer problematische tekenen zich voordoen. Maar bijvoorbeeld ook door voorwaarden aan reclame-uitingen van vergunde aanbieders te stellen zoals het verbod reclame te richten op kwetsbare groepen, zoals minderjarigen.

Om fraude en overige criminaliteit te voorkomen, dienen spelers een geldig identiteitsbewijs te laten verifiëren bij de aanbieder, gekoppeld aan een betaalrekening door de betaaldienstverlener. De aanbieder dient daarnaast de transacties inzichtelijk te registreren en beschikbaar te stellen aan toezichthouders zoals de Ksa en de Belastingdienst. Ook moeten aanbieders van sportwedenschappen middelen inzetten om verdachte wedpatronen op te sporen. Aanbieders worden in het kader van hun vergunningaanvraag door de Ksa gescreend op betrouwbaarheid.

Daarnaast worden consumenten beschermd door waarborgen ten aanzien van het afscheiden van spelerstegoeden van het vermogen van de vergunninghouder en het beschermen van persoonsgegevens. Maar ook door onder meer eisen te stellen betreffende transparantie (verplichte informatie op de website), klantendiensten en eerlijk spelverloop (eisen aan spelsystemen).

De uitgaven die horen bij de ontwikkeling van het kansspelbeleid zijn te vinden in bijlage 5.

### **Beschikbaar evaluatieonderzoek**

In 2015 is in het WODC-onderzoek 'Kansen met beleid' een nulmeting opgezet, waarbij ook een evaluatiekader met indicatoren is vastgesteld. Dit onderzoek is een uitstekend startpunt voor latere evaluaties van het gemoderniseerde kansspelbeleid, wanneer de Wet naar verwachting in 2021 in werking zal treden.

## **5.7. Reflectie op bevindingen**

### **Algemeen**

Het integriteitsbeleid van het ministerie van JenV heeft als doel het risico van misbruik van kwetsbare personen, groepen en sectoren te verminderen. Dit wordt voornamelijk gedaan door screeningsinstrumenten bij het aangaan van zakelijke relaties. Ondanks dat 'het risico van misbruik' in de praktijk moeilijk te meten is, is het duidelijk dat het beleid van screenen bij zakelijke relaties in een zekere mate misbruik van kwetsbare personen, groepen en sectoren bemoeilijkt, zonder daarbij te veel te interveniëren in deze zakelijke relaties wanneer deze geen risico vormen. Het integriteitsbeleid als geheel zorgt daarnaast voor een groter bewustzijn van de risico's en vergroot de integriteit van de branches waarmee de screeningsautoriteiten van doen hebben. Er wordt daarnaast ingespeeld op maatschappelijke veranderingen door continue in te zetten op beleidsontwikkeling, zoals te zien is bij het VOG-beleid en het kansspelbeleid.



### Verbetermaatregelen kwaliteit evaluaties

Ten aanzien van het thema Integriteit zijn er enkele hiaten in het benodigde evaluatieonderzoek. De lopende onderzoeksopdrachten (bijvoorbeeld voor de Wcr of de VOG) geven aan dat het ministerie van JenV werk maakt van het opvullen van deze hiaten. Voor wat betreft de VOG zijn er indicaties dat onderzoek dat vervolg geeft aan het onderzoek 'Eens een dief, altijd een dief' (wat ook is opgezet als verkennend onderzoek) waardevol zou zijn. De onderzoekers geven in hun rapport al enkele aangrijpingspunten voor dergelijk vervolgonderzoek naar de effectiviteit van de VOG.

Tot slot verdient het aanbeveling niet uit het oog te verliezen dat evaluaties in het licht van doeltreffendheid de veronderstellingen van het beleid dienen te toetsen. Wanneer men de schematische weergaven erbij pakt, is dit voornamelijk van *output* naar *outcome*. Het bereiken van *output* is een waardevolle indicatie van hoe beleid zich ontwikkelt in de praktijk, maar welke effecten deze *output* bewerkstelligt, is cruciaal voor effectiviteitsmetingen. Bij bijvoorbeeld toekomstige evaluaties naar de effectiviteit van het gemoderniseerde kansspelbeleid is dit goed om scherp te houden. Zo voorkomt men dat de focus van onderzoek niet ligt op de kanalisatiegraad of het aantal risicomeldingen, maar op welk effect dit teweegbrengt. Zorgt een kanalisatiegraad van 80% ook daadwerkelijk voor een vermindering van kansspelverslaving en zorgen risicomeldingen ook voor het adequater optreden van handhavende instanties?

### Besparingsvarianten

Alle beleidsdoorlichtingen die na 2015 opgesteld zijn, dienen – volgens de richtlijnen van de RPE – een zogeheten '20%-besparingsvariant' te bevatten. Daarnaast is een beschrijving van de beleidsopties mogelijk in het geval er meer middelen (+20%) beschikbaar zouden zijn. De input voor de beschrijving van deze besparings- en intensiveringsvarianten in deze paragraaf is geleverd door de verantwoordelijke afdeling van het ministerie van JenV.

De afdeling Integriteit en Kansspelen (lenK) heeft in 2021 een budget van € 2.933.000 en vanaf 2022 een budget van € 3.320.000. Een besparing van 20% zou uitkomen op € 586.600 voor 2021 en € 664.000 voor de jaren 2022-2025.

Tabel 15. Besparings- en intensiveringsopgave

<b>Thema, post (in euro's)</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
<b>Totaal budget lenK</b>	<b>2.933.000</b>	<b>3.320.000</b>	<b>3.320.000</b>	<b>3.320.000</b>	<b>3.320.000</b>
20% oplopend	3.519.600	3.984.000	3.984.000	3.984.000	3.984.000
Verschil met budget	586.600	664.000	664.000	664.000	664.000
20% aflopend	2.346.400	2.656.000	2.656.000	2.656.000	2.656.000
Verschil met budget	-586.600	-664.000	-664.000	-664.000	-664.000

Het budget bij de afdeling lenK is bestemd voor de (door)ontwikkeling van het integriteits-, kansspel- en filantropiebeleid. De integriteitsproducten (VOG NP, VOG RP, Bibob en TRACK) zijn gezamenlijk zelf bekostigend en worden niet bekostigd uit het Rijksbudget. Het is daarom niet mogelijk om bij het uitwerken van een 20%-besparingsvariant te differentiëren naar producten waarop kan worden gekort. Bovendien kennen deze producten een wettelijke basis, dragen ze aantoonbaar bij aan het bevorderen van de veiligheid binnen kwetsbare sectoren<sup>182</sup> en kan alleen de overheid deze producten verstrekken. De

<sup>182</sup> P. Kruize en P. Gruter, 'Eens een dief, altijd een dief? Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag' in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), door Ateno (Amsterdam 2016); M. van der Klein, V. Los & L.M. Verwijs, 'In veilige handen met gratis VOG. Evaluatieonderzoek integriteitsinstrumenten ter voorkoming van seksueel overschrijdend gedrag in het vrijwilligerswerk', door Verwey-Jonker Instituut (Utrecht, 2013). Met medewerking van N.H. Hermens en K. Lünemann.



mogelijke besparingen moeten dieneengevolge gezocht worden in het maken van principiële keuzes in het beperken van de opdrachten waarvoor bekostiging beschikbaar wordt gesteld vanuit het Rijk.

#### *Invulling besparingsopgave*

De 20%-besparingsopgave wordt ingevuld door de moderniseringsagenda van het kansspelbeleid stil te leggen. Dit betekent het staken met de herijking van het beleid ten aanzien van het loterijstelsel, de casino- en speelautomatenmarkt en de daaraan verbonden wetsontwikkeling. Hierdoor zullen ook de randvoorwaarden ontbreken om de niet-permanente staatsdeelnemingen Holland Casino en Nederlandse Loterij te kunnen privatiseren. Besparingen vinden plaats door het wegvallen van kosten voor beleidsonderzoek, wetsontwikkeling en implementatiebegeleiding. Er wordt een budget van jaarlijks € 260.000 gereserveerd voor monitoring, het hoogstnoodzakelijke onderhoud van de regelgeving en kleinschalige beleidswijzigingen na evaluatie van de wet Koa in 2024. Het stilleggen van de moderniseringsagenda heeft als risico dat op deze wijze niet meer geanticipeerd kan worden op externe risico's, zoals juridische procedures tegen de kansspel-monopolies en de daaruit volgende onzekerheden betreffende de maatschappelijke afdrachten, en nieuwe ontwikkelingen als de vermenging tussen games en kansspelen.

De volgende tabel laat de realisatie van de bezuinigingsopgave zien.

Tabel 16. Opbrengst besparingsopgave – Stilleggen moderniseringsagenda kansspelbeleid

<b>Thema, post (in euro's)</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
<b>Totaal budget lenK</b>	<b>2.933.000</b>	<b>3.320.000</b>	<b>3.320.000</b>	<b>3.320.000</b>	<b>3.320.000</b>
Bezuiniging door stilleggen moderniseringsagenda kansspelbeleid	-405.000	-625.000	-738.000	-738.000	-738.000
Behaalde bezuiniging	-405.000	-625.000	-738.000	-738.000	-738.000
20%-bezuinigingsopgave	586.600	664.000	664.000	664.000	664.000
Realisatie bezuinigingsopgave	69%	94%	111%	111%	111%

#### *Invulling intensiveringsopgave*

Een 20%-intensivering wordt ingezet op de versterking van het VOG-instrument door verdere digitalisering van zowel de aanvraag als de verstrekking van de VOG en het betrekken van nieuwe (internationale) bronnen bij de VOG-screening.<sup>183</sup> Door verdere digitalisering wordt het aanvragen en ontvangen van een VOG vereenvoudigd voor zowel belanghebbende organisaties als burgers. Ook wordt de screening meer toegespitst op de functie door de belanghebbende beter te begeleiden in het selecteren van het juiste screeningsprofiel. Het toevoegen van internationale bronnen van bijvoorbeeld in het buitenland veroordeelde zedendelinquenten maakt het mogelijk om in beroepen waar met kinderen wordt gewerkt strenger te screenen. Daarnaast kan, conform aanbevelingen van het WODC-onderzoek naar bestuurlijke boetes en de VOG<sup>184</sup>, een voorzichtig begin worden gemaakt met het toevoegen van bestuursrechtelijke bronnen, zoals bijvoorbeeld de fiscale vergrijpboetes.

De volgende tabel laat de realisatie van de intensiveringsopgave zien.

<sup>183</sup> Pre-employment screening in de grensregio's van de Benelux en Duitsland, DSP-groep, 2018.

<sup>184</sup> E.G. van 't Zand, J.H. Crijns, P.M. Schuyt, M.M. Boone, M.L. van Emmerik, 'Bestuurlijke boetes en de Verklaring Omtrent het Gedrag' in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), door Universiteit Leiden (Leiden, 2020). Met medewerking van I. van der Steen en L. Verlinde.



Tabel 17. Opbrengst intensiveringsopgave – Versterken VOG-instrument

<b>Thema, post (in euro's)</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
<b>Totaal budget lenK</b>	<b>2.933.000</b>	<b>3.320.000</b>	<b>3.320.000</b>	<b>3.320.000</b>	<b>3.320.000</b>
Optimaliseren VOG-instrument	+586.600	+664.000	+664.000	+664.000	+664.000
Totale extra uitgaven intensiveringsvariant	586.600	664.000	664.000	664.000	664.000
20%-intensiveringsopgave	586.600	664.000	664.000	664.000	664.000
Realisatie intensiveringsopgave	100%	100%	100%	100%	100%



## 6. Huiselijk geweld en kindermishandeling

### 6.1. Achtergrond

Huiselijk geweld en kindermishandeling vormen ook heden ten dage in Nederland nog een groot geweldsprobleem. Op basis van onderzoek naar het voorkomen van huiselijk geweld en kindermishandeling in de periode 2014-2017 constateert het WODC onder andere het volgende:

- Over een periode van 5 jaar hebben 747.000 volwassenen ten minste één keer te maken gehad met fysiek of seksueel geweld, ofwel ongeveer 1 op de 20 volwassenen.
- Van de 747.000 volwassenen heeft een groep van 124.000 volwassenen (97.000 vrouwen en 27.000 mannen) structureel te maken fysiek of seksueel geweld.
- Partner- of ex-partnergeweld vormt het grootste deel van huiselijk geweld tegen volwassenen, namelijk in 56% van het gerapporteerde geweld.
- Tenminste 90.000 tot 127.000 kinderen van 0 tot 17 jaar zijn jaarlijks slachtoffer van tenminste 1 vorm van kindermishandeling, dat is ongeveer 3% van alle kinderen. Naast fysieke en emotionele verwaarlozing vallen hieronder ook de kinderen die te maken hebben met ernstige verwaarlozing.
- Bij 96% van alle mishandelde kinderen gaat het om mishandeling door de biologische ouder. Bijna 30% van de kinderen die slachtoffer zijn heeft te maken met meer dan 1 vorm van kindermishandeling.
- Huiselijk geweld en kindermishandeling gaan vaak hand in hand. Samenloop met ander huiselijk geweld komt het meest voor bij de groep kinderen die slachtoffer was van emotionele mishandeling (65%)<sup>185</sup>.

Ook uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijken de omvang en impact van het probleem, zie tabellen 18 en 19 voor de cijfers ten aanzien van vrouwelijke en mannelijke slachtoffers van dodelijk geweld.

Tabel 18. Vrouwelijke slachtoffers moord en doodslag

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal aantal, met dader in beeld	53	58	31	43	34	46	43
Door (ex)partner	-	28	16	23	21	18	33
Door de ouder van het slachtoffer	-	5	2	3	2	5	2
Percentage	-	57%	58%	60%	68%	50%	81%

<sup>185</sup> Boom, ten A. & Wittebrood, K. (2019). *De prevalentie van huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland*. Den Haag: WODC.



Tabel 19. Mannelijke slachtoffers moord en doodslag

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal aantal, met dader in beeld	104	89	113	77	74	112	76
Door (ex)partner	-	2	7	4	2	5	2
Door de ouder van het slachtoffer	-	10	7	4	2	3	4
percentage	-	13%	12%	10%	5%	7%	8%

In de 'Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling' stellen de ministeries van JenV en VWS dan ook dat de maatschappelijke impact van huiselijk geweld en kindermishandeling enorm is. De overheid stelt zich daarom op het standpunt dat het een plicht is om huiselijk geweld en kindermishandeling terug te dringen en de schade ervan te beperken, zoals ook is vastgelegd in door Nederland geratificeerde verdragen zoals het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het VN-Vrouwenverdrag en het Verdrag van Istanbul<sup>186</sup>. Bij de aanpak van huiselijk geweld hebben diverse samenwerkende partijen een rol<sup>187</sup>. Bij de financiering van maatregelen spelen de ministeries van JenV en VWS een belangrijke rol.

Sinds 2002 wordt er landelijk beleid gevoerd om geweld in huiselijke kring (onder andere partnergeweld en kindermishandeling) tegen te gaan. Zoals beschreven in paragraaf 2.1 viel het beleidsthema huiselijk geweld en kindermishandeling voor en gedurende de te evalueren periode 2012-2018 onder verschillende begrotingsartikelen. Als subthema bij het thema voorkomen van geweld kwam het thema huiselijk geweld in 2013 terug in de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 13.1. Na 2013 maakte huiselijk geweld deel uit van begrotingsartikel 35.2, waarna het beleidsthema huiselijk geweld in 2017 onder artikel 34.5 kwam te vallen en daarmee buiten bereik van deze beleidsdoorlichting van preventieve maatregelen onder 34.2. Zoals schriftelijk toegezegd aan de Tweede Kamer richt de beleidsdoorlichting zich echter ook op het thema huiselijk geweld en kindermishandeling. Overigens is het gebruik van de term 'preventieve' maatregelen voor maatregelen binnen het thema huiselijk geweld en kindermishandeling binnen de scope van deze rapportage niet geheel terecht. Preventieve maatregelen binnen het beleid om huiselijk geweld en kindermishandeling te voorkomen zijn primair een beleidsverantwoordelijkheid van gemeenten en VWS en niet van het ministerie van JenV<sup>188</sup>. De maatregelen die het ministerie van JenV inzet, zijn met name repressief van aard en met name gericht op de daders. Alhoewel er ook meer en meer aandacht is voor de slachtoffers.

Deze beleidsdoorlichting ziet toe op de jaren 2012-2018. Het is belangrijk te beseffen dat de beleidscontext voor de aanpak van huiselijk geweld gedurende deze periode sterk in ontwikkeling is geweest. De inwerkingtreding van de Jeugdwet en de WMO in januari 2015 heeft hierin een grote rol gespeeld. Sindsdien hebben gemeenten duidelijke verantwoordelijkheden op dit vlak. Sinds 1 januari 2015 zijn er 35 centrumgemeenten actief bij de opvang van slachtoffers van geweld in huiselijke kring. Ook in de jaren voorafgaand aan de periode 2012-2018 was het beleidsveld in beweging. Eind 2010 werd het plan van aanpak voor geweld in huiselijke kring afgerond. In het vervolg hierop is besloten om Rijksbreed, nog meer dan al gebeurde, gebundeld te gaan werken aan het tegengaan van geweld in huiselijke kring. Op 24 oktober 2011 is deze Rijksbrede aanpak

<sup>186</sup> ministerie van JenV & ministerie van VWS (2018). *Geweld hoort nergens thuis. Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling*. Den Haag.

<sup>187</sup> Doordat de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling onder de verantwoordelijkheid valt van zoveel verschillende partijen, wijkt de rol van het Ministerie van JenV binnen dit thema af van die binnen de andere thema's binnen deze beleidsdoorlichting. Het preventieve deel van de aanpak wordt door het Ministerie van VWS opgepakt, als politie en justitie betrokken worden bij situaties van huiselijk geweld dan worden veelal repressieve maatregelen genomen.

<sup>188</sup> Omwille van de leesbaarheid maakt deze rapportage dit onderscheid binnen de drie behandelde thema's niet.



geweld in huiselijke kring aan de Tweede Kamer aangekondigd<sup>189</sup>. Samenwerking met andere partijen vormt sindsdien een belangrijke rode draad binnen dit beleidsthema. Meerdere departementen (VWS, SZW, JenV, OCW) en landelijke partijen (waaronder de VNG) zijn gezamenlijk betrokken bij de aanpak van geweld in huiselijke kring, waarbij VWS de rol van coördinerend ministerie vervult. Elk ministerie heeft binnen deze samenwerking zijn eigen verantwoordelijkheden. Zo is VWS betrokken vanwege de verantwoordelijkheid voor het voorkomen en signaleren van geweld in huiselijke kring en de opvang van en hulpverlening en nazorg aan slachtoffers. Het ministerie van JenV is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke aanpak van daders, de positie van slachtoffers van strafbare feiten en de inzet van het huisverbod en de jeugdbescherming. Een belangrijke rol in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling binnen de periode waarop deze beleidstoelichting ziet, is vervuld door de Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik (2011-2016), die gefinancierd werd door de ministeries van VWS en JenV. De Taskforce werd ingesteld als een breed samengestelde nationale instantie met de opdracht om de bestaande praktijk te analyseren, knelpunten te benoemen, partijen bij elkaar te brengen, aanzetten te geven om effectieve stappen te zetten en het onderwerp te agenderen bij politiek en publiek<sup>190</sup>.

### **Risicofactoren**

De risicofactoren voor huiselijk geweld en kindermishandeling zijn divers. Huiselijk geweld en kindermishandeling laten zich verre van eenvoudig verklaren. Zo kunnen verklaringen worden gezocht op maatschappelijk niveau (bijvoorbeeld machtsongelijkheid), gemeenschapsniveau (ontbreken sociale netwerken), gezinsniveau (armoede), op het niveau van de relaties binnen gezinnen (problematische ouder-kindrelatie) en op individueel niveau (gedrags- of verslavingsproblematiek). Meer nog dan de individuele factoren, moeten verklaringen bovendien gezocht worden in de cumulatie van risicofactoren. Een consequentie van de complexiteit van de problematiek is ook dat eenvoudige oplossingen niet volstaan<sup>191</sup>.

Aan de hand van de beschikbare bronnen uit het aangeleverde eerdere evaluatieonderzoek wordt in de volgende paragrafen stilgestaan bij de daarin behandelde beleidsinstrumenten die binnen het hoofdthema huiselijk geweld en kindermishandeling vallen, voor zover deze vallen binnen de periode 2012-2018.

Evaluaties die slechts een verwaarloosbaar deel van deze periode bestrijken (alleen de eerste of laatste maanden), zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

### **Uitgaven**

Een overzicht van de uitgaven van het beleid onder begrotingsartikel 34.5 staat hieronder weergegeven. Het overzicht van Huiselijk Geweld en Kindermishandeling is door de verschuivingen van de preventieve maatregelen binnen dit dossier over verschillende begrotingsartikelen heen vermoedelijk onvolledig. Zie bijlage 6 voor meer informatie.

---

<sup>189</sup> Kamerstukken II, 2011/12 28 345, nr. 124.

<sup>190</sup> Taskforce Kindermishandeling en Seksueel geweld (2016). Ik kijk niet weg. *Eindrapport van de Taskforce Kindermishandeling en Seksueel geweld*. Den Haag: ministerie van JenV.

<sup>191</sup> Boom, ten A. & Wittebrood, K. (2019). *De prevalentie van huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland*. Den Haag: WODC.





Tabel 20. Overzicht gerealiseerde kosten HGK-beleid

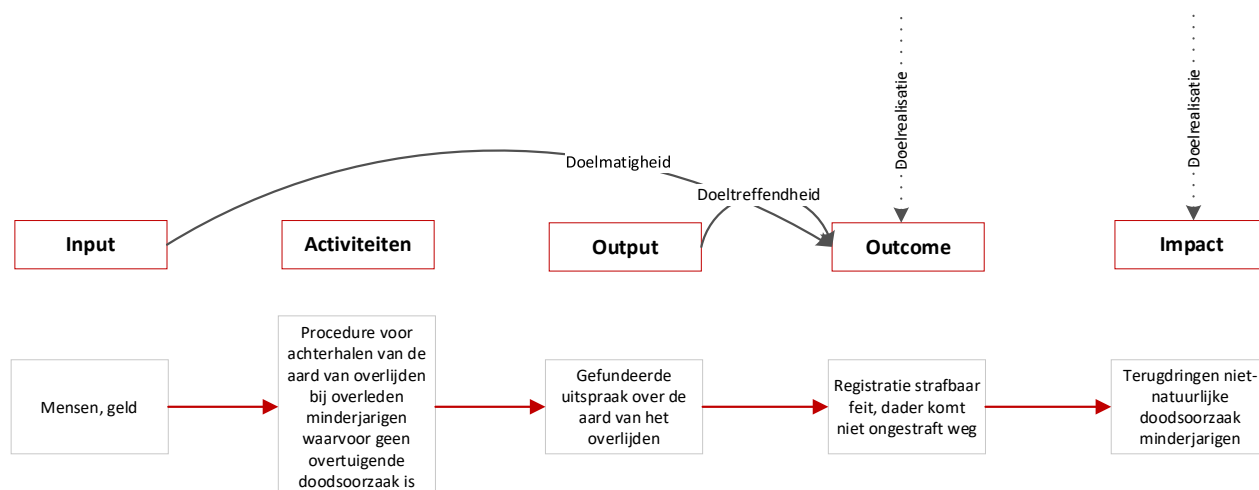
Budget HGK in euro's	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Huiselijk geweld en kindermishandeling	0	0	0	0	54.075	413.571	596.495
Taskforce Kindermishandeling	0	0	0	0	1.113.936	317.580	0
	0	0	0	0	1.168.011	731.151	596.495

## 6.2. NODO-procedure

### Motivering beleid

De Nader Onderzoek DoodsOorzaak (NODO)-procedure was gericht op het achterhalen (en registreren) van de aard van het overlijden (een natuurlijke dood of een niet-natuurlijke dood) bij overleden minderjarigen in die gevallen waarin er in eerste instantie geen overtuigende verklaring voor het overlijden werd gevonden. Deze procedure trad in werking in oktober 2012. Aanleiding voor het ontwikkelen van de NODO-procedure was in eerste instantie gelegen in het feit dat zich gevallen voordoen waar, bij de afhandeling van onverklaard overlijden bij minderjarigen, toch een verklaring van natuurlijk overlijden wordt gegeven om de handelrelatie met het gezin niet op het spel te zetten. Het ministerie van JenV financierde deze procedure tot en met 2013.

Het doorlopen van de procedure is erop gericht om niet-natuurlijke overlijdens van minderjarigen te kunnen melden bij het Openbaar Ministerie, zodat strafvervolgning kan worden ingezet. Daarmee beoogt de procedure te voorkomen dat daders van dodelijk geweld tegen kinderen wegblijven met een strafbaar feit en moet er van de procedure ook een algemeen-preventieve werking uitgaan. Naast deze opsporingsgerichte doelstelling heeft de procedure het doel bij te dragen aan volksgezondheid door rouwverwerking te faciliteren. Voor deze doorlichting ligt het accent op het eerstgenoemde doel. De beleidstheorie is hieronder schematisch weergegeven.



Figuur 12. Schematische weergave beleidstheorie NODO-procedure



## **Aard en uitgaven**

Bij het overlijden van een minderjarige overlegt de behandelend arts, voor het afgeven van een verklaring van overlijden, met de forensisch arts. Bij een onverklaard en onverwacht overlijden van een minderjarige, waarbij geen vermoeden bestaat van een niet-natuurlijke dood, schakelt de forensisch arts de NODO-forensisch arts in. De NODO-forensisch arts overlegt met de NODO-kinderarts en kan, op basis van speciaal daarvoor opgestelde criteria, besluiten om de NODO-procedure te starten. De NODO-procedure omvat het verzamelen van informatie bij ouders, derden en eventueel de plaats van overlijden, het verrichten van een schouw door de NODO-forensisch arts en de NODO-kinderarts, afname van lichaamsmateriaal en indien nodig een obductie door een NODO-patholoog. De NODO-forensisch arts is ook degene die toestemming van de ouders voor een obductie vraagt. Als de ouders geen toestemming geven voor de obductie kan de NODO-forensisch arts vervangende toestemming vragen aan de rechter. Voor de uitvoering van de NODO-procedure worden twee NODO-centra ingericht, een in Amsterdam en een in Utrecht. Als de NODO-procedure is afgerond, zijn er drie verschillende uitkomsten mogelijk:

1. Er was sprake van een natuurlijk overlijden en de doodsoorzaak is achterhaald. In die gevallen geeft de NODO-forensisch arts een verklaring van overlijden af;
2. Er bestaat naar aanleiding van het onderzoek toch twijfel over de natuurlijke aard van het overlijden of er zijn aanwijzingen voor een niet-natuurlijk overlijden. In die gevallen wordt alsnog contact opgenomen met het Openbaar Ministerie en volgt de standaardprocedure bij niet-natuurlijk overlijden;
3. Er was sprake van een natuurlijk overlijden, maar de doodsoorzaak blijft onbekend. In die gevallen geeft de NODO-forensisch arts een verklaring van overlijden af met de aantekening dat de NODO-procedure heeft plaatsgevonden<sup>192</sup>.

In september 2012 kende het ministerie van JenV twee NODO-centra een subsidiebedrag van € 400.000 toe, gebaseerd op 25 NODO-cases per centrum. Aan GGD Nederland werd een bedrag van € 239.978 toegekend voor de uitvoering van de NODO-procedure. Het ministerie van JenV heeft daarna een aanvullende subsidie verstrekt volgens dezelfde voorwaarden als de initiële subsidie. Dat wil zeggen een dekking van vaste kosten op basis van drie extra maanden en een dekking van variabele kosten op basis van het geprognosticeerde aantal cases over 15 maanden<sup>193</sup>.

Uitgaven die horen bij het HGK-beleid zijn te vinden in bijlage 6.

## **Beschikbaar evaluatieonderzoek**

In 2013 heeft PWC onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de NODO-procedure<sup>194</sup>. Doelstelling van dit evaluatieonderzoek was de NODO-procedure op inhoudelijke, organisatorische en financiële aspecten te onderzoeken. Het evaluatieonderzoek heeft parallel met de inwerkingtreding van de NODO-procedure gelopen en kende een doorlooptijd van 1 oktober 2012 tot 1 oktober 2013. Het onderzoek gaat op basis van een gestructureerde aanpak in op inhoudelijke (is de procedure effectief?), organisatorische (werkt de procedure naar verwachting?) en financiële (hoe verhouden de kosten zich tot de subsidie?) aspecten. De nadruk ligt op doeltreffendheid.

---

<sup>192</sup> Brief van de staatssecretaris van veiligheid en justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag.

nr. 113, 4 september 2012, vergaderjaar 2011-2012.

<sup>193</sup> NODO-Evaluatieonderzoek Onderzoek naar de effectiviteit van de NODO-procedure in het achterhalen van de aard van het onverwacht en onverklaard overlijden van minderjarigen in Nederland, PwC, 2013.

<sup>194</sup> Ibidem, 2013.



### ***Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid***

Uit de evaluatie van PWC bleek dat de NODO-procedure weinig extra's heeft opgeleverd voor de opsporing van strafbare feiten naast de bestaande forensische aanpak. Gedurende de evaluatieperiode van 15 maanden is in 38 van de 40 gevallen een verklaring van natuurlijk overlijden afgegeven. In twee gevallen waarbij een verklaring voor niet-natuurlijk overlijden is afgegeven, bleek dat er geen sprake van kindermishandeling was. Dit resultaat was ook de reden om de NODO-procedure te stoppen. Wel heeft de NODO-procedure vanuit het ministerie van VWS in aangepaste vorm een vervolg gekregen (NODOK), waarbij niet forensisch onderzoek centraal staat, maar rouwverwerking. Het ontbreken van een gedegen procedure heeft namelijk niet alleen tot gevolg dat inzicht in de exacte toedracht van het overlijden kan ontbreken, maar ook dat preventie onvoldoende kan plaatsvinden en dat ouders gehinderd worden in de verwerking van het overlijden van hun kind. Inmiddels zijn doel en financiering van de NODO-procedure daarom aangepast.

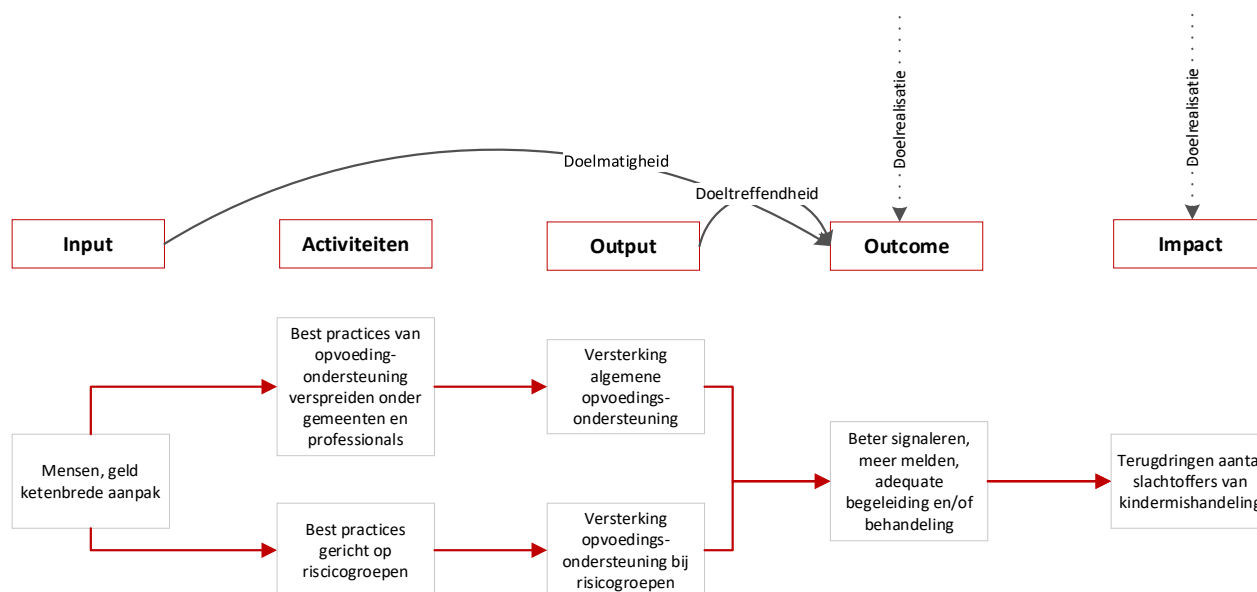
## **6.3. Kinderen Veilig**

### ***Motivering beleid***

Verschillende partijen zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Stuurgroep Aanpak Kindermishandeling, de Kinderombudsman en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel gaven in de jaren tot aan 2011 aan dat de aanpak van kindermishandeling nog daadkrachtiger kon en moest. Daarom stuurden de staatssecretaris van VWS en de minister van (destijds) JenV in 2011 het actieplan 'Kinderen veilig' (2012-2016)<sup>195</sup> naar de Tweede Kamer. Doel van het actieplan was om kindermishandeling daadkrachtig te bestrijden door in te zetten op voorkomen, signaleren en stoppen van kindermishandeling en het beperken van de toegebrachte schade. Zo richtte het zich op het bundelen van de krachten van de vele partners die betrokken zijn bij de aanpak van kindermishandeling, het verspreiden van *best practices* van opvoedondersteuning en op de ontwikkeling van een nieuwe OM-aanwijzing voor huiselijk geweld en kindermishandeling waarmee duidelijke richtlijnen voor strafvordering bij zaken van geweld in huiselijke kring beschikbaar kwamen. In preventieve zin was het voorgestelde beleid erop gericht om de best practices van opvoedondersteuning die kindermishandeling bespreekbaar maken onder gemeenten en professionals te verspreiden, om algemene opvoedingsondersteuning te bieden aan ouders in het algemeen en aan risicogezinnen in het bijzonder.

---

<sup>195</sup> ministerie van VWS en ministerie van JenV (2011). *Kinderen Veilig. Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016*. Den Haag.



Figuur 13. Schematische weergave beleidstheorie 'Kinderen Veilig'

### Aard en uitgaven

Het actieplan 'Kinderen Veilig' (2012 – 2016) van de ministeries van VWS en JenV was de opvolger van het actieplan 'Kinderen Veilig Thuis' (2008–2010) en daarmee het tweede actieplan van de rijksoverheid. Het plan kent drie pijlers:

1. Voorkomen van kindermishandeling: door het versterken van algemene opvoedingsondersteuning en opvoedingsondersteuning aan risicogezinnen;
2. Krachten bundelen: stoppen van de ernstige zaken en de behandeling van slachtoffers en daders aan de hand van een multidisciplinaire aanpak;
3. Aanpak van fysieke mishandeling en seksueel misbruik.

In het actieplan worden 25 acties gepresenteerd, waaronder acties op het gebied van het voorkomen van kindermishandeling. Deze zijn (multidisciplinair) belegd bij partners uit de medische sector, jeugdzorg, onderwijs, justitiële sector, gemeenten en provincies.

Voor de duur van het actieplan Kinderen Veilig is structureel € 1.800.000 beschikbaar (€ 1.100.000 vanuit het ministerie van VWS en € 700.000 vanuit het ministerie van JenV). Hieruit wordt onder meer de ondersteuning van de multidisciplinaire aanpak kindermishandeling, de publiekscampagne en de handreiking voor gemeenten (meldcode) gefinancierd.

### Beschikbaar evaluatieonderzoek

De Monitor Actieplan Kinderen Veilig 2012–2016 van de Taskforce Kindermishandeling en seksueel misbruik richt zich op de voortgang van de 25 acties in het actieplan 'Kinderen veilig'. Dit gebeurt door het gestructureerd doorlopen van de trits probleem-doelstelling-resultaat en met toekenning van stoplichtcoderingen ten aanzien van de (kwaliteit van de) voortgang. Deze paragraaf richt zich op de vijfde monitor van november 2014, halverwege de looptijd van het actieplan<sup>196</sup>. Ten behoeve van deze Najaarsmonitor zijn gesprekken gevoerd met de actiehouders van de departementen, halverwege de looptijd van

<sup>196</sup> Taskforce Kindermishandeling en seksueel misbruik. (2014). *Monitor Actieplan Kinderen veilig 2012–2016. Nulmeting*. Den Haag.



het Actieplan en documenten bestudeerd. Bij een aantal acties is niet tot onvoldoende getoetst of de producten (of het proces) voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen. Meer dan een beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid betreft de Monitor Actieplan Kinderen veilig 2012–2016 daarmee een inventarisatie van de voortgang van acties aan de hand van gesprekken met de actiehouders van de departementen.

Daarnaast heeft het ministerie van VWS met JenV en OCW in 2015 (halverwege de looptijd van 5 jaar) een eigen midterm review opgesteld en deels nieuwe acties geformuleerd die geweld tegen kinderen tegengaan<sup>197</sup>. De midterm review vermeldt dat in gesprek met veldpartijen, op basis van de inbreng van de Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik en rapporten van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (NRM) en de Kinderombudsman halverwege de looptijd van het actieplan een beeld is gevormd welke accenten er voor de komende jaren gelegd moeten worden. De review concludeert dat 'het halverwege de looptijd van het actieplan nog te vroeg is om de resultaten van alle acties te merken'. Ook in de conclusie wordt gesteld dat het nog te vroeg is om op fundamentele wijze effecten te meten, omdat sommige effecten immers pas zichtbaar zijn als kinderen volwassen zijn. Wel wordt nu al aandacht gevraagd voor samenwerking tussen de partijen rondom het gezin en het doorbreken van de handelingsverlegenheid van professionals, aangezien uit onderzoek en gesprekken wordt geconcludeerd dat het instrumentarium in de praktijk niet ten volle wordt benut en er zich belemmeringen voordoen, bijvoorbeeld bij informatie-uitwisseling, waardoor actie uitblijft.

Gezien de aard van de onderzochte stukken (een voortgangsmonitoring en een tussentijdse beoordeling) kan gesteld worden dat een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het actieplan Kinderen Veilig in de onderzochte studies niet wordt gemaakt.

### ***Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid***

In de Najaarsmonitor van het Actieplan Kinderen Veilig 2012–2016 constateert de Taskforce dat aanbevelingen uit de vorige vier monitors 'deels maar ook deels niet' zijn overgenomen. De Taskforce herhaalt zijn eerdere advies om de acties van het rijk onder te brengen in een breed gedragen, samenhangend meerjarenprogramma<sup>198</sup>. Interessant is dat de Taskforce vraagtekens plaatst bij de vraag in hoeverre de geformuleerde acties leiden tot het doel van het actieplan: 'Ultieme vraag blijft voor de Taskforce in hoeverre de acties leiden tot minder kindermishandeling'. Dat binnen het beleidsthema huiselijk geweld en kindermishandeling het ontbreken van zicht op effectiviteit van maatregelen een rol speelt, werd ook door de voorzitter van de Taskforce (Eberhard van der Laan) in 2016 expliciet aan de orde gesteld in het voorwoord bij het Eindrapport van de Taskforce Kindermishandeling en Seksueel geweld:

'We proberen kindermishandeling terug te dringen met behulp van interventies en instrumenten waarvan we niet weten of ze wel 'werken'. Containers met geld en capaciteit besteden we aan de aanpak van het probleem, maar we hebben geen flauw idee of die inspanningen effectief zijn' (...) Van resultaat kunnen we pas spreken als we ook 'outcome' hebben geboekt: als we ertoe hebben bijgedragen dat dat spreekwoordelijke ene kind is gered. Als de gevolgde aanpak heeft geleid tot een substantiële en duurzame vermindering van het aantal jaarlijks mishandelde en misbruikte kinderen. En dat hebben we in Nederland nog lang niet bereikt.'<sup>199</sup>

<sup>197</sup> Taskforce Kindermishandeling en seksueel misbruik. (2015). *Midterm review aanpak Kinderen Veilig*. Den Haag.

<sup>198</sup> Aan deze oproep wordt in de mid-term review gehoor gegeven. "De Taskforce heeft opgeroepen tot een breed gedragen programmatische aanpak om richting alle partijen de urgentie en het belang van het tegengaan van kindermishandeling uit te dragen en om de samenhang over alle domeinen heen te bewaken. De drie departementen (VWS, JenV en OCW) geven gehoor aan deze oproep en slaan samen met de VNG de handen ineen om vorm te geven aan de brede samenwerking."

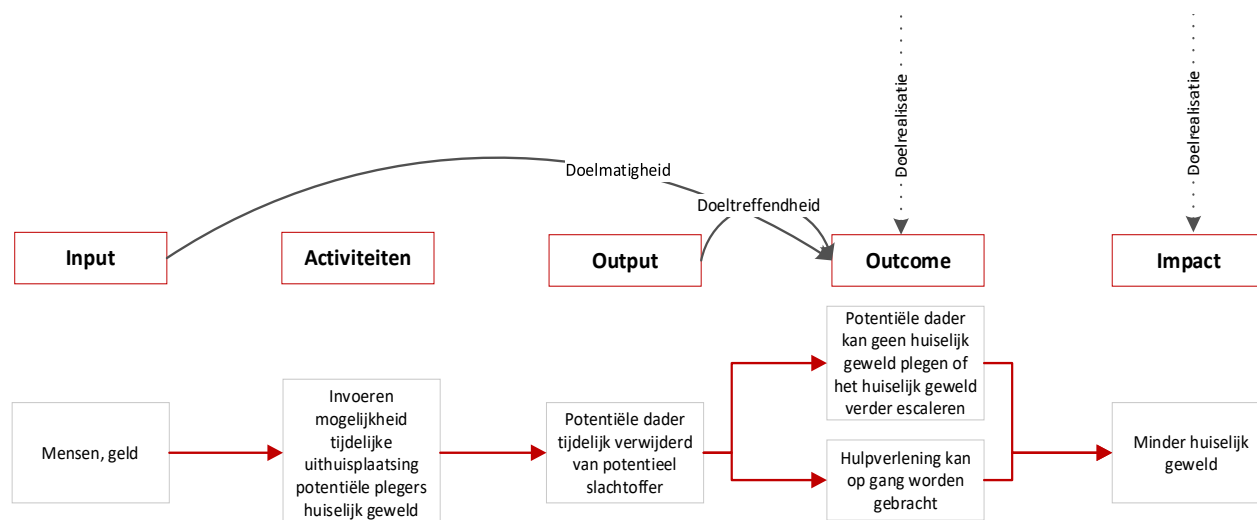
<sup>199</sup> Taskforce Kindermishandeling en Seksueel geweld (2016). Ik kijk niet weg. *Eindrapport van de Taskforce Kindermishandeling en Seksueel geweld*. Den Haag: ministerie van JenV.



## 6.4. Tijdelijk huisverbod

### Motivering beleid

Het doel van de Wet tijdelijk huisverbod (Wth) is de preventie van huiselijk geweld en het brengen van veiligheid op de langere termijn door middel van het voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod. Naast het civiel- en strafrechtelijke traject vormt de wet het derde, bestuursrechtelijke onderdeel van het trio wettelijke mogelijkheden om huiselijk geweld aan te pakken<sup>200</sup>. Het ministerie van JenV is initiator van de wet. De Wth is op 1 januari 2009 in werking getreden en voorziet in de mogelijkheid om aan een (potentiële) pleger van huiselijk geweld een huisverbod van tien dagen op te leggen. Zodoende wordt de (potentiële) pleger de gelegenheid ontnomen voor verdere escalatie van fysiek huiselijk geweld. Bij de afweging van de noodzaak wordt gebruik gemaakt van het Risicotaxatieinstrument Huiselijk Geweld (RiHG). Indien aan de criteria van dit instrument is voldaan, kan de burgemeester of HOvJ bevoegd een huisverbod opleggen. De beleidstheorie is hieronder schematisch weergegeven.



Figuur 14. Schematische weergave beleidstheorie tijdelijk huisverbod

### Aard en uitgaven

Met een huisverbod kan een (potentiële) pleger van huiselijk geweld sinds 2009 door een burgemeester of een daartoe gemandateerde hulpofficier van justitie tien dagen uit huis worden geplaatst om verdere escalatie te voorkomen. Deze periode kan worden verlengd tot maximaal 28 dagen. Tijdens het huisverbod krijgen alle betrokkenen (uithuisgeplaatsten, achterblijvers en kinderen) hulpverlening aangeboden.

Ter ondersteuning van de uitvoering van dit bestuursrechtelijke instrument is in 2015 de Handreiking Wet tijdelijk huisverbod vastgesteld, gebaseerd op de kennis van en ervaringen met het huisverbod die zijn verzameld sinds de inwerkingtreding in 2009. Het is een vernieuwing van de handreiking voor burgemeesters uit 2008. Deze handreiking draagt bij aan een goede implementatie van het huisverbod vanuit een gedeelde visie bij de verschillende partijen uit de veiligheids- en de hulpverleningsketen en gemeenten.

<sup>200</sup> Bureau Beke, (2015). *Tijd om te herijken. Naar een mogelijke aanpassing van de Wet tijdelijk huisverbod en Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld*. Den Haag: Bureau Beke i.o.v. het ministerie van veiligheid en Justitie.



Het inzetten van het huisverbod valt onder de bevoegdheid van de burgemeester. De daarmee gepaard gaande kosten verschillen per gemeente; de totale kosten zijn onbekend. Voor het toepassen van het huisverbod, ook voor kindermishandeling, stelde het ministerie van JenV incidenteel € 1.200.000 extra beschikbaar voor de jaren 2011, 2012 en 2013<sup>201</sup>. Overige uitgaven die horen bij het HGK-beleid zijn te vinden in bijlage 6.

### **Beschikbaar evaluatieonderzoek**

De Wth vereist dat de Staten-Generaal binnen vijf jaar na de inwerkingtreding ervan (2009) worden geïnformeerd over de doeltreffendheid. Daartoe is tussen september 2011 en augustus 2013 een onderzoek uitgevoerd. De resultaten worden in het rapport 'Effectief uit huis geplaatst?' gepresenteerd<sup>202</sup>. De looptijd van dit onderzoek valt deels binnen de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting. Zoals de naam doet vermoeden, gaat het onderzoek in op de vraag in hoeverre het beleid effectief is, dit aan de hand van een diepgaande beschrijving van opzet en methodiek. Hierbij zijn de volgende drie onderzoeksvragen leidend: 1. Hoe wordt de Wth ingezet? 2. Hoe is het hulpverleningstraject verlopen vanaf het moment van oplegging van het huisverbod? 3. Is de Wth effectief in het verminderen van huiselijk geweld? Doelmatigheid komt niet expliciet aan bod.

Daarnaast is het tijdelijke huisverbod onderwerp geweest van het onderzoek 'Tijd om te herijken?' uit 2015<sup>203</sup>. Dit onderzoek verkent hoe in de toekomst invulling zou kunnen worden gegeven aan het meewegen van contra-indicaties bij het afwegen van het opleggen van het huisverbod op basis van het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG). Als zodanig richt het onderzoek zich niet specifiek op het evalueren van een bepaald beleid of specifiek deel van beleid dat valt binnen begrotingsartikel 34.2. Het onderzoek kan worden beschouwd als een vooronderzoek naar mogelijke aanpassingen van beleid omdat de consequenties van alle suggesties nog niet volledig te overzien zijn. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid komen echter niet expliciet aan de orde. Het onderzoek verwijst voor de eventuele noodzaak tot herijking naar eerdere evaluaties. Dit document betreft daarmee meer een beleidsverkenning dan een evaluatie.

Gezien de aard van de beschikbare evaluaties kan gesteld worden dat een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid in zeer beperkte mate kan worden vastgesteld. Alleen het onderzoek 'Effectief uit huis geplaatst?' is deels bruikbaar als bron ten aanzien van de doeltreffendheid van het tijdelijke huisverbod.

### **Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid**

In het rapport 'Effectief uit huis geplaatst?' wordt ten aanzien van de effectiviteit van het tijdelijke huisverbod in de periode 2009-2013 aangegeven dat het huisverbod effectief is in het terugdringen van huiselijk geweld een jaar na het oorspronkelijke incident van huiselijk geweld. Tegelijk zijn er bij huisverboden mogelijkheden voor verbetering. Het onderzoek toont aan dat het huisverbod samenhangt met het minder 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. Dit verschil is volgens het rapport statistisch significant. Dat wil overigens niet zeggen dat het huisverbod nieuw huiselijk geweld geheel voorkomt: in de periode tussen het opleggen van het huisverbod en de meting voor dit onderzoek (1-1,5 jaar) heeft zich bij 53% van de huisverboden minimaal één nieuw incident met huiselijk geweld voorgedaan. Gemiddeld komen 1,1 nieuwe incidenten voor, met een maximum van 12 incidenten. De belangrijkste verklaring voor het gevonden verband tussen het huisverbod en het vaker uitblijven van huiselijk geweld lijkt te liggen in de hulpverlening, die na het opleggen van een huisverbod wordt opgestart. Hoewel het effect van de uithuisplaatsing niet kan worden onderscheiden van het effect van de hulpverlening, is er toch een aantal redenen om te vooronderstellen dat de uithuisplaatsing zelf ertoe doet.

<sup>201</sup> ministerie van VWS en ministerie van JenV. (2011). *Kinderen Veilig. Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016*. Den Haag.

<sup>202</sup> Van, de K.B.M. (2013). *Effectief uit huis geplaatst? Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod*. Amsterdam: Regioplan.

<sup>203</sup> Bureau Beke. (2015). *Tijd om te herijken. Naar een mogelijke aanpassing van de Wet tijdelijk huisverbod en Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld*. Den Haag: Bureau Beke i.o.v. het ministerie van veiligheid en Justitie.





Het is goed mogelijk dat de uithuisplaatsing mensen beter benaderbaar maakt voor de hulpverlening, doordat het huisverbod een situatie openbreekt. Betrokkenen worden uit elkaar gehaald en de hulpverlening staat op de stoep; het is simpelweg niet mogelijk om te doen alsof er niets aan de hand is<sup>204</sup>.

Een verbeterpunt uit deze evaluatie is dat ervaringsdeskundigen aangeven dat het huisverbod weinig wordt ingezet naar aanleiding van situaties waarin sprake is van enkel kindermishandeling. De aangedragen redenen zijn divers. Zo zou de oplossing gezocht kunnen worden in het feit dat casussen kindermishandeling 'dermate complex' zijn, dat het Risicotaxatie-instrument niet goed is toegesneden op risicotaxatie in deze gevallen. Het voorgaande heeft ertoe geleid dat de minister van JenV voorstander is van extra aandacht voor het eerder opleggen van een huisverbod bij kindermishandeling<sup>205</sup>. Bij deze suggestie voor verbetering moet worden aangetekend dat het rapport al stamt uit 2013 en de verbetermaatregel mogelijk verouderd is. De beleidscontext voor de aanpak van huiselijk geweld is sindsdien veranderd.

## 6.5. Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

### *Motivering beleid*

In juli 2013 zijn de Wet meldcode en het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling ingevoerd. De wet beoogt organisaties en zelfstandige beroepsbeoefenaren te verplichten over een eigen meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling te beschikken en de kennis en het gebruik hiervan binnen de eigen organisatie te bevorderen.

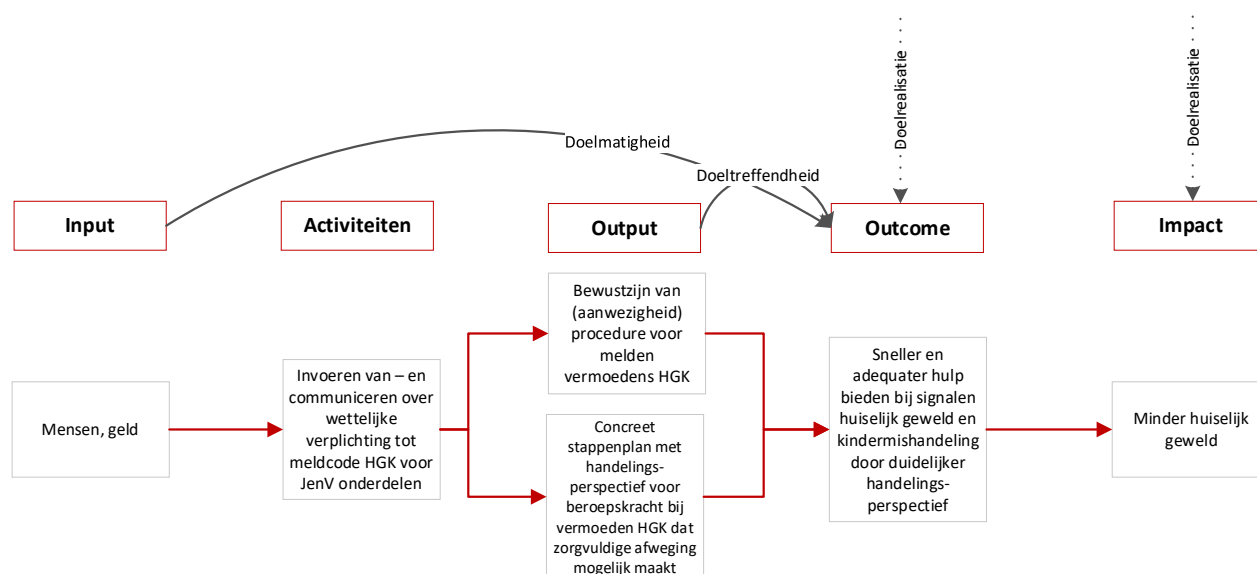
De meldcode geldt voor de sectoren gezondheidszorg, jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning, onderwijs, kinderopvang en justitie. De ministeries van VWS, JenV, OCW en SZW zijn dan ook gezamenlijk verantwoordelijk voor de meldcode. Het ministerie van VWS vervult daarbij de rol van coördinerend ministerie. Onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van JenV vallen vijf organisaties binnen het veiligheidsdomein, te weten justitiële inrichtingen, reclasseringsorganisaties, Regionale Instellingen voor Beschermd Wonen, COA en Halt.

Daarom werken de ministeries van VWS en JenV hierbij samen, bijvoorbeeld ten aanzien van communicatie over beschikbare toolkits via de daartoe ingerichte website, scholing van professionals en aandachtsfunctionarissen.

---

<sup>204</sup> Vaan, de K.B.M. (2013). *Effectief uit huis geplaatst? Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod*. Amsterdam: Regioplan.

<sup>205</sup> Bureau Beke. (2015). *Tijd om te herijken. Naar een mogelijke aanpassing van de Wet tijdelijk huisverbod en Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld*. Den Haag: Bureau Beke i.o.v. het ministerie van veiligheid en Justitie.



Figuur 15. Schematische weergave beleidstheorie meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

### Aard en uitgaven

Sinds 2013 zijn de vijf organisaties binnen het ministerie van JenV die vallen onder de meldcode verplicht over een eigen meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling te beschikken. De meldcode is een vijf-stappenplan waarin staat wat een beroepskracht het beste kan doen bij een vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling tot aan het moment dat hij moet beslissen over het doen van een melding:

- Stap 1: In kaart brengen van signalen
- Stap 2: Overleggen met een deskundig collega of raadplegen van Veilig thuis
- Stap 3: Gesprek met de betrokkenen
- Stap 4: Wegen van het huiselijk geweld of de kindermishandeling
- Stap 5: Beslissen aan de hand van het afwegingskader

Het ministerie van VWS verzorgde blijkens haar brief over dit onderwerp aan de Tweede Kamer de financiering van de meldcode en besteedde in 2018 € 1.000.000 aan het gebruik van de meldcode en de implementatie van de aangepaste meldcode<sup>206</sup>. Overige uitgaven die horen bij het HGK-beleid zijn te vinden in bijlage 6.

### Beschikbaar evaluatieonderzoek

In 2015 heeft de Inspectie J&V onderzoek gedaan naar de aanwezigheid en het gebruik van de meldcode bij justitiële inrichtingen, reclasseringsorganisaties, regionale instellingen voor beschermd wonen en Halt<sup>207</sup>. Daarbij zijn ook aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd omdat het werken met de meldcode nog voor verbetering vatbaar was.

Op verzoek van VWS is ZonMw begin 2019 gestart met een evaluatie van de Wet meldcode. Deze evaluatie is onlangs afgerond, gepubliceerd en in juni 2020 aan de Tweede Kamer verstrekt.

<sup>206</sup> Brief van de Minister van VWS aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 27 september 2018, nr. 203.

<sup>207</sup> Meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Inspectie Justitie en Veiligheid, 2015.



### ***Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid***

De Inspectie constateerde in het onderzoek dat medewerkers van de reclasseringsorganisaties en Halt bijna allemaal op de hoogte waren van de meldcode maar dat het gebruik van de meldcode bij de onderzochte organisaties (ten tijde van het onderzoek) nog een aandachtspunt was. Naast de aanbeveling aan alle onderzochte organisaties om de meldcode te evalueren, deed de Inspectie dan ook de aanbeveling om de meldcode geregeld onder de aandacht te brengen van medewerkers, zodat zij op de hoogte zijn van het bestaan en de werking van de meldcode en sleutelfiguren volledig op de hoogte te brengen van het gebruik van de meldcode.

Overigens is het Besluit verplichte meldcode per 1 januari 2019 aangepast in de vorm van de introductie van afwegingskaders als extra element aan de vijf stappen van de meldcode. Deze afwegingskaders beogen dat gevallen van ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling dan wel vermoedens daarvan bij Veilig Thuis worden gemeld. Anders dan voorheen is dit nu de professionele norm geworden.

## **6.6. Campagne Geweld in huiselijke kring**

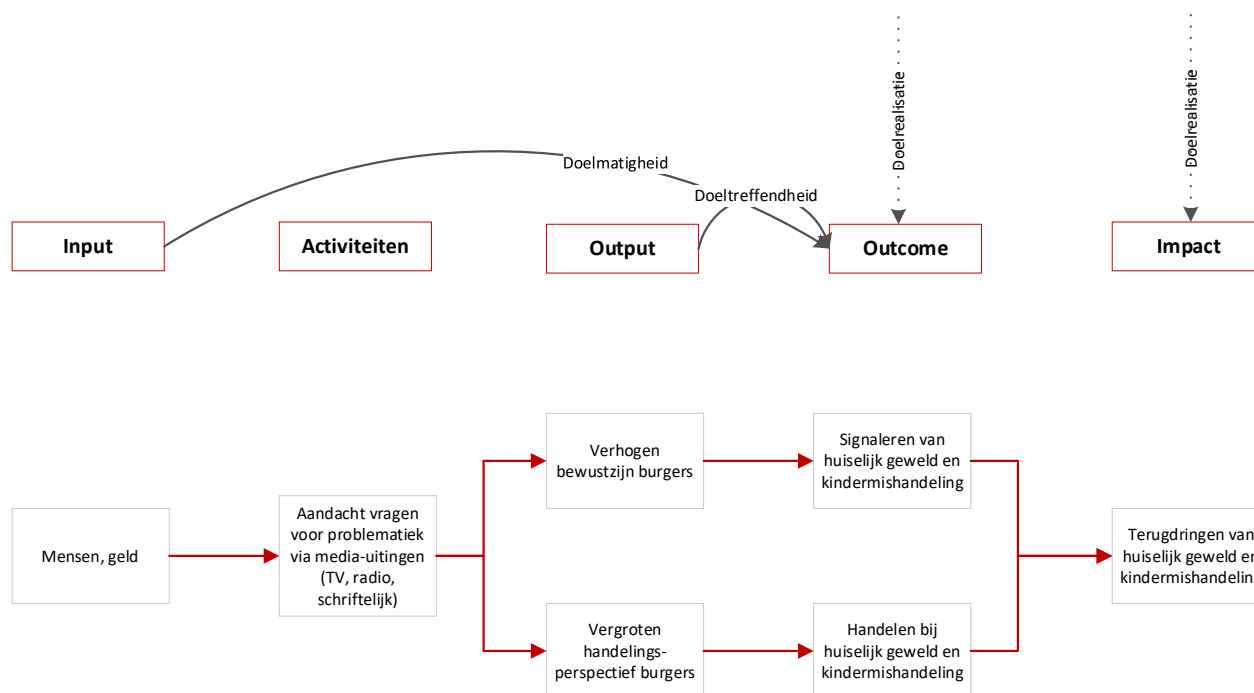
### ***Motivering beleid***

De Rijksoverheid beschouwt publiekscampagnes als een beleidsinstrument vergelijkbaar met subsidies, regelgeving en handhaving, aangezien campagnes en overige communicatie bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen door burgers te informeren, een bepaald bewustzijn of draagvlak voor beleid te creëren en/of gewenst gedrag te stimuleren<sup>208</sup>.

De ministeries van JenV en VWS voeren sinds 2007 publiekscampagnes (zendtijd radio en TV, geschreven media) ten aanzien van huiselijk geweld alsook kindermishandeling. Vanaf 2012 zijn de campagnes over geweld in huiselijke kring volgens een samenhangende aanpak gebundeld in één brede campagne, gericht op het signaleren en handelen bij geweld in huiselijke kring. Tussen 2012 en 2015 liep de publiekscampagne Geweld in huiselijke kring, met steeds wisselende accenten, zoals kindermishandeling en partnergeweld in 2012 en onder andere vechtscheidingen in 2015. Het ministerie van VWS was hiervan de trekker. Het ministerie van JenV was mede-financierder en – samen met het ministerie van OCW en BZK – inhoudelijk betrokken bij dit traject. Deze campagne – en de daaronder vallende deelcampagnes – zijn gericht op het vergroten van bewustwording bij het publiek ten aanzien van de problematiek en op het aansporen tot actie bij vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling<sup>209</sup>. De beleidstheorie is hieronder schematisch weergegeven.

<sup>208</sup> Ministerie van Algemene Zaken, Jaarevaluatie campagnes zendtijd Rijksoverheid 2012, versie 1.0 (definitief), juni 2013.

<sup>209</sup> Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nr. 134, Den Haag, 5 juli 2012.



Figuur 16. Schematische weergave beleidstheorie campagne Geweld in huiselijke kring

## Aard en uitgaven

Voor deze campagne werd in 2012 gebruik gemaakt van zendtijd Rijksoverheid op televisie en radio en aanvullend van inzet van media in print en online. Het kabinet koos daarbij voor de zogeheten ketenaanpak: voorkomen, signaleren, stoppen en schade beperken. De publiekscampagne is als instrument daarbinnen gericht op het signaleren van en handelen bij geweld in huiselijke kring, dit aan de hand van een nieuw ontwikkeld concept waarin het thema 'Vast in de cirkel' centraal stond, waarin zowel het slachtoffer, de pleger als de omstander worden getoond in diverse scènes. Het concept laat zien dat ze alle drie de situatie willen veranderen en dat ze ook alle drie kunnen ingrijpen. Maar het concept laat ook zien dat het niet vanzelf stopt ('Het houdt niet op'), er moet iets gebeuren. Uiteindelijk is het de omstander die het meldpunt belt. De boodschap van de campagne is: "Een veilig thuis, daar maak je je toch sterk voor? Herkent u signalen van geweld in huiselijke kring, bel gerust voor hulp en/of advies."<sup>210</sup>

De uitgaven die horen deze campagne zijn te vinden in bijlage 6.

## Beschikbaar evaluatieonderzoek

Sinds 1999 vindt er campagne-effectonderzoek plaats gericht op de campagnes van de Rijksoverheid in de zogenaamde Jaarevaluaties campagnes zendtijd Rijksoverheid. Dit gebeurt in opdracht van het ministerie van Algemene Zaken. De uitvoering van dit onderzoek berust sinds 2012 bij marktonderzoeksbureau TNS Nipo. Het doel hiervan is het afleggen van verantwoording over doelstellingen, kosten en resultaten van campagnes die gebruik maken van televisiezendtijd Rijksoverheid en het bijdragen aan professionalisering en kennis ten aanzien van publiekscampagnes. Dit onderzoek geeft inzicht in hoeverre de doelstellingen van campagnes gerealiseerd worden. Hiertoe worden voor alle campagnes met zendtijd

<sup>210</sup> Ministerie van Algemene Zaken, Jaarevaluatie campagnes zendtijd Rijksoverheid 2012, versie 1.0 (definitief), juni 2013.



Rijksoverheid vooraf doelstellingen opgesteld. In deze (meetbare) doelstellingen legt een ministerie vast wat zij met een campagne wil bereiken<sup>211</sup>. De campagne Geweld in Huiselijke kring was onderwerp van evaluatie in de Jaarevaluaties campagnes zendtijd Rijksoverheid voor de jaren 2012, 2013, 2014 en 2015.

### ***Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid***

De publiekscampagne Geweld in huiselijke kring was gericht op het signaleren van en handelen bij geweld in huiselijke kring. De jaarevaluatie 2012 van TNS NIPO stelt vast dat er na afloop meer mensen geïnteresseerd zijn in het voorkomen van geweld in huiselijke kring, maar plaatst wel als kanttekening dat de interesse in vergelijking met andere overheidscampagnes lager ligt dan gemiddeld. Ook stelt TNS NIPO dat de campagne er daarnaast in is geslaagd om de primaire boodschappen goed over te brengen. Tot slot steeg de bekendheid van de website [www.vooreenveiligthuis.nl](http://www.vooreenveiligthuis.nl) onder Nederlanders van 3% voorafgaand aan deze campagne tot 13% na afloop.

Ten aanzien van de effecten concludeert de jaarevaluatie 2012 dat de bekendheid met het bestaan van een telefoonnummer waarop men terecht kan voor hulp en advies bij (vermoeden van) kindermishandeling na afloop van de campagne niet is gestegen, maar de bekendheid met een telefoonnummer voor hulp en advies bij huiselijk geweld wel (van 17% naar 33%). Het percentage Nederlanders (ruim twee derde) dat vindt dat je er best mee mag bemoeien wanneer je een vermoeden hebt van kindermishandeling of huiselijk geweld in je omgeving is volgens de evaluatie niet veranderd na afloop; wel heeft men dankzij de campagne meer vertrouwen in goed advies van het AMK. Ook het aantal Nederlanders dat contact op zou nemen met het AMK bij vermoedens van kindermishandeling in de omgeving of als men zelf te maken zou krijgen met kindermishandeling is niet gewijzigd (bleef driekwart van de ondervraagden). De evaluatie tekent hierbij aan dat dit aantal ook al op een hoog niveau ligt. Na de deelcampagne Huiselijk geweld zou een meerderheid contact opnemen met het SHG indien er vermoedens zouden zijn van huiselijk geweld (61%) of wanneer men zelf te maken zou krijgen met huiselijk geweld (59%). Ook dit is tijdens de campagne niet gestegen<sup>212</sup>.

De jaarevaluaties na 2012 laten een vergelijkbaar beeld zien. De laatste jaarevaluatie ten aanzien van Geweld in huiselijke kring uit 2015 concludeert dan ook dat de campagne de afgelopen jaren bijgedragen heeft aan de doelstellingen op het gebied van kennis; onder andere de bekendheid van Veilig Thuis (instantie voor hulp en advies) en de bekendheid met de slogan van de campagne zijn gestegen. Voor houding (men vindt het vanzelfsprekend en nuttig om iets te doen) blijven de uitgangswaarden hoog en het beeld stabiel. De rapportage 2015 stelt vast dat de handelingsverlegenheid van mensen nog steeds vrij groot blijft.<sup>213</sup>

## **6.7. Reflectie op de bevindingen**

### ***Algemeen***

In de periode 2012-2018 is het beleidsveld huiselijk geweld en kindermishandeling sterk in beweging geweest. Meer dan voorheen sloegen overheidsbreed verschillende partijen de handen ineen bij het tegengaan van geweld in huiselijke kring. De multidisciplinaire manier van werken is goed terug te zien in veel van het ontwikkelde beleid uit de onderzochte periode. Het ministerie van JenV bundelde daarbij zijn krachten met de ministeries van VWS, SZW, OCW en landelijke partijen zoals de VNG. De inspanningen van de Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik (2011-2016), die gefinancierd werden door

<sup>211</sup> Ministerie van Algemene Zaken, Jaarevaluatie campagnes zendtijd Rijksoverheid 2012, versie 1.0 (definitief), juni 2013.

<sup>212</sup> Ibidem.

<sup>213</sup> Ministerie van Algemene Zaken, Jaarevaluatie campagnes zendtijd Rijksoverheid 2015, versie 1.1 (definitief), mei 2016.



de ministeries van VWS en JenV, speelden een belangrijke rol bij het aanpakken en agenderen van het thema bij politiek en publiek.

De effectiviteit van de onderzochte beleidsinstrumenten binnen dit beleidsterrein lijkt sterk te wisselen. Zo werd de NODO-procedure in 2013, na een jaar, al gestopt nadat uit onderzoek bleek dat de procedure weinig meerwaarde bood voor de opsporing van strafbare feiten naast de bestaande forensische aanpak. Wel heeft de NODO-procedure vanuit het ministerie van VWS in aangepaste vorm een vervolg gekregen, omdat er wel meerwaarde werd vastgesteld ten aanzien van de doelstellingen van dat ministerie. Voor wat betreft het tijdelijk huisverbod daarentegen constateerden externe onderzoekers voor de periode 2012-2013 dat het huisverbod effectief is gebleken in het terugdringen van huiselijk geweld. Ook ten aanzien van de publiekscampagne *Geweld in huiselijke kring* constateren externe onderzoekers dat deze heeft bijgedragen aan de doelstellingen op het gebied van huiselijk geweld en kindermishandeling, althans waar het kennis betreft van het verschijnsel en de betrokken instanties; met betrekking tot handelingsperspectief zijn er na de campagne nauwelijks verschillen gemeten ten opzichte van de periode voor de campagne. De effectiviteit van het *Actieplan Kinderen Veilig 2012-2016* is moeilijk vast te stellen, aangezien de beschikbare evaluaties niet expliciet ingaan op doeltreffendheid, hoewel het plausibel is dat de daarin ondernomen acties hebben bijgedragen aan het tegengaan van kindermishandeling. Hetzelfde geldt voor de meldcode huiselijk geweld.

Hoewel het startpunt (net) buiten de scope van deze beleidsdoorlichting ligt, is het noemenswaardig dat het CBS vanaf 2019 de Impactmonitor Aanpak Huiselijk Geweld en Kindermishandeling verzorgt. De impactmonitor is ontwikkeld vanuit het programma 'Geweld hoort nergens thuis'. De monitor laat op structurele basis zien hoe de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling ervoor staat en wat de impact is van deze aanpak. De monitoring heeft als doel bij te dragen aan het zichtbaar maken van lokale, regionale en landelijke resultaten, zowel wat betreft uitvoering als beleid<sup>214</sup>.

### **Verbetermaatregelen kwaliteit evaluaties**

De in dit hoofdstuk behandelde beleidsinstrumenten zijn beschreven aan de hand van beschikbare evaluaties van instrumenten binnen het thema huiselijk geweld en kindermishandeling. Anders gezegd, alleen instrumenten waarvoor het ministerie van JenV evaluaties heeft aangeleverd dan wel waarvoor aanvullend bureauonderzoek nadere informatie heeft opgeleverd, zijn in dit hoofdstuk meegenomen. Wat binnen deze beschikbare evaluaties voor het thema huiselijk geweld en kindermishandeling opvalt, is dat deze niet altijd uitspraak doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Daardoor bieden zij onvoldoende basis voor het beantwoorden van de RPE-vragen over doeltreffendheid in deze beleidsdoorlichting. Het PwC-onderzoek naar de effectiviteit van de NODO-procedure vormt hierop een positieve uitzondering, net als de Jaarevaluaties campagnes zendtijd Rijksoverheid die de effectiviteit van de campagne *Geweld in huiselijke kring* monitoren. Wellicht mede door het ontbreken van conclusies met betrekking tot doeltreffendheid komt ook het thema doelmatigheid binnen de bestudeerde evaluaties niet tot nauwelijks aan de orde. De diepgang van volgende beleidsdoorlichtingen zou niet alleen gebaat zijn bij meer – dat wil zeggen in ieder geval ten aanzien van elk beleidsinstrument - evaluaties, maar vooral bij evaluaties die expliciet ingaan op doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid, liefst aan de hand van vooraf geformuleerde beleidstheorieën.

---

<sup>214</sup> Zie [https://dashboards.cbs.nl/v2/dashboardimpactmonitor\\_hgkm/](https://dashboards.cbs.nl/v2/dashboardimpactmonitor_hgkm/).



### ***Besparingsvarianten***

Het budget van DBAV voor huiselijk geweld en kindermishandeling vormde in de onderzochte periode een relatief bescheiden onderdeel van de begroting van DBAV. Binnen de budgetten van DBAV lag de nadruk op het thema aanpak van criminele jeugdgroepen. Het budget viel over de jaren heen onder verschillende begrotingsartikelen. Hierdoor is op het moment van de beleidsdoorlichting geen goed zicht te krijgen op de totale omvang van de middelen, anders dan dat deze beperkt in omvang genoemd kunnen worden. Voor de minimale middelen die incidenteel beschikbaar waren is het de vraag of deze in verhouding staan met de doelen die op dit beleidsterrein verwezenlijkt moeten worden: het terugdringen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het is dan ook de vraag of bezuinigen of besparingen op de inzet van politie en justitieorganisaties passen bij de maatschappelijke opgave om huiselijk geweld en kindermishandeling terug te dringen.





## 7. Generieke bevindingen en aanbevelingen

De voorafgaande drie hoofdstukken behandelen de drie hoofdthema's die in het kader van deze beleidsdoorlichting zijn onderzocht. Deze drie hoofdthema's verschillen inhoudelijk sterk en kennen binnen ieder hoofdthema weer een verscheidenheid aan dossiers. In dit hoofdstuk worden bevindingen gepresenteerd over de drie hoofdthema's gezamenlijk. Daarbij wordt op de instrumenten van JenV onder het onderzochte begrotingsartikel gereflecteerd aan de hand van de centrale onderzoeksvraag: *in hoeverre leveren de financiële en beleidsmatige instrumenten een effectieve bijdrage aan het voorkomen van criminaliteit en de bestrijding van huiselijk geweld en kindermishandeling?*

Na een paragraaf met generieke bevindingen wordt afgesloten met aanbevelingen die uit de bevindingen en de onderliggende doorlichting van het beleid in de voorafgaande hoofdstukken voortvloeien.

### 7.1. Bevindingen

#### ***Beleid gebaseerd op best beschikbare informatie***

Het beleid onder begrotingsartikel 34.2 wordt over het algemeen gebaseerd op wetenschappelijke inzichten – en waar nodig – tussentijds aangepast wanneer nieuwe informatie zich aandient. JenV zet zich in om haar informatiepositie te verbeteren en nieuwe mogelijkheden tot verbetering van beleid te verkennen door opdracht te geven tot wetenschappelijke onderzoeken. Door het beleid zo veel mogelijk te baseren op wetenschappelijke inzichten, getrokken lessen en voortschrijdend inzicht, wordt de kans zo groot mogelijk gemaakt dat de beleidsinzet de gewenste resultaten boekt.

JenV bereikt beleidsverbetering niet alleen door het werken vanuit wetenschappelijk inzichten. Ook door het organiseren van samenwerking – wat vooral goed zichtbaar is binnen het HIC-beleid – wordt daadkrachtig gewerkt. Dit is met name goed zichtbaar in de initiatieven die in de onderzochte periode zijn genomen om geweld in huiselijke kring tegen te gaan. Het ministerie bundelde daarbij haar krachten met ministeries als VWS, SZW, OCW en landelijke partijen zoals de VNG.

#### ***Wisselende mate van gegevens over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid***

Tijdens de beleidsdoorlichting zijn ongeveer 150 uiteenlopende evaluatierapporten, MKBA's, reviews en monitors bestudeerd om te onderzoeken of hierin onderbouwde uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van het beleid in de onderzochte periode en – in het verlengde daarvan – over de doelmatigheid van het ingezette beleid, waar noodzakelijk aangevuld door interviews met partners van JenV. Over die doeltreffendheid kunnen op basis van de onderzochte documenten slechts beperkt uitspraken gedaan worden. Ten aanzien van doelmatigheid is (mede daardoor) nog minder informatie beschikbaar. De oorzaak hiervan is tweeledig. Ten eerste is niet voor elk beleidsinstrument een evaluatie *beschikbaar* over de onderzochte periode. Een verklaring hiervoor ligt in het feit dat in de RPE gesteld wordt dat een beleidsterrein ten minste eens in de zeven jaar moet worden doorgelicht. Bij een begrotingsartikel zoals 34.2, met een veelvoud aan beleidsterreinen, kan daarom niet – indien wordt gekozen de beleidsterreinen samen te nemen en eens in de zeven jaar door te lichten, dat sommige beleidsterreinen nog in de kinderschoenen staan. Als men daarom – zoals in deze beleidsdoorlichting – alle beleidsterreinen voor dezelfde periode onderzoekt, is de kans groot dat voor een aantal beleidsterreinen en onderliggende maatregelen effecten nog niet zichtbaar zijn of nog niet zijn onderzocht. Zoals het ministerie van JenV onderstreept, heeft preventief beleid dikwijls enkele jaren nodig om effect te sorteren. Denk hierbij als voorbeeld aan de jonge interventie IPTA of aan het Digitaal Opkopers Register, waarbij externe onderzoekers ook constateren dat een 'waterbedeffect'<sup>215</sup> optreedt totdat het DOR overal in Nederland is geïmplementeerd. Een evaluatie van het DOR geeft

<sup>215</sup> Het waterbedeffect vertaalt zich in deze context in de verschuiving van Heling naar gemeenten waar nog geen DOR aanwezig is.



daarom pas een goed beeld van de effecten wanneer deze overal geïmplementeerd is. Dit kan een goede verklaring zijn voor de afwezigheid van een evaluatie van DOR op dit moment.

Ten tweede is de informatie die beschikbaar is niet altijd *bruikbaar* vanuit het oogpunt van beleidsdoorlichting. Alhoewel de bestaande onderzoeken en evaluaties voor de doorontwikkeling van beleid zeker meerwaarde hebben (procesevaluaties, verkenningen, etc.), geven zij in veel gevallen slechts in beperkte mate een passend antwoord op de onderzoeksvragen, zoals deze in de Regeling Periodieke Evaluatieonderzoek gesteld zijn. Dit is in de lijn der verwachting met wat ook in de methodische kanttkening van dit rapport (paragraaf 3.3.) is gesteld: de aard van preventieve maatregelen maakt het in veel gevallen uitermate lastig om gegronde uitspraken te doen over doeltreffend- en doelmatigheid. Beoordelingen worden daarom vaak gemaakt in termen van *plausibiliteit*. De onderbouwing van plausibiliteit wordt sterker naarmate de fundering van het beleid ligt in (wetenschappelijk) bewijs, gepaard met het behalen van doelstellingen die meetbaar zijn, zoals bij het HIC-beleid. Echter is te zien dat doelstellingen niet altijd meetbaar geformuleerd zijn, maar juist abstract zijn.

### ***Doeltreffendheid en doelmatigheid onderzochte beleid over het algemeen plausibel***

Dat de onderliggende evaluaties niet altijd leiden tot duidelijke uitspraken over doeltreffendheid betekent uiteraard niet dat er geen sprake is van effectief en efficiënt beleid. In veel gevallen is dit zelfs redelijk tot zeer plausibel. Een goed voorbeeld hierbij is de HIC-aanpak. Ondanks dat effecten onmogelijk één-op-één moeilijk te herleiden zijn tot beleid, valt niet te ontkennen dat het aantal woninginbraken, straatroven, overvallen en geweldsdelicten sinds het ontstaan van de HIC-aanpak drastisch gedaald is. Hoewel de mate van invloed van externe factoren – zoals de algemene trend van dalende criminaliteit in de Westerse wereld – hierbij lastig valt te duiden, is het zeer plausibel dat het HIC-beleid bijdraagt aan deze daling, uitgaande van de empirische en theoretische fundamenteën van het beleid, alsmede in sommige gevallen de resultaten van robuust effectiviteitsonderzoek naar specifieke doelgerichte interventies, waarbij alternatieve verklaringen voor gevonden positieve effecten voor een groot deel uitgesloten konden worden.

### ***Doelstellingen zijn niet altijd scherp geformuleerd en vastgesteld***

De beleidsdoelstellingen in dit rapport zijn in een aantal gevallen tot stand gekomen door reconstructie. Aan de hand van beleidsstukken en evaluaties is daarbij afgeleid wat (waarschijnlijk) de doelstelling van beleid is geweest. Hetzelfde geldt voor de bijbehorende beleidstheorieën: het geheel van veronderstellingen dat aan het beleid ten grondslag ligt. Mogelijk zijn de doelstellingen en de stappen die naar verwachting nodig zijn om die doelstellingen te bereiken wel helder voor de betrokkenen bij het beleidsproces, maar worden zij vooraf niet (altijd) expliciet uitgeschreven. Ook mogelijk is dat de wijze waarop een maatregel bijdraagt aan het beoogde doel soms ook voor beleidsmakers niet geheel duidelijk is, maar eenvoudig het gevolg is van het geven van gehoor aan een oproep vanuit de politiek tot het nemen van maatregelen.

Daarnaast worden beleidsdoelstellingen niet altijd SMART geformuleerd, zoals het Integraal Afwegingskader voor Beleid en Regelgeving (IAK)<sup>216</sup> stelt. De beschikbare beschrijvingen van doelstellingen zijn soms abstract en zonder eindpunt geformuleerd. Dit bemoeilijkt ten eerste de beoordeling van doelrealisatie, maar in het verlengde daarvan ook de beoordeling van doeltreffendheid. Wanneer doeltreffendheid door de aard van preventie moeilijk te meten is, is het raadzaam om doelstellingen SMART te formuleren, zodat de beoordeling van *plausibiliteit* vergemakkelijkt wordt. Bovendien biedt het ontbreken van SMART-geformuleerde doelstellingen ook mogelijkheden aan verschillende interpretaties en hindert het daarmee ook sturing op de implementatie van beleid. Positief is dat hierin binnen de onderzochte periode wel positieve ontwikkeling is waar te nemen. Geconstateerd kan worden dat hoe 'jonger' het beleid is, hoe scherper beleidsdoelstellingen zijn uitgeschreven. Een goed voorbeeld hiervan is het kansspelbeleid, dat nu aan een moderniseringsslag onderhevig is. Ten behoeve van de implementatie van de Wet kansspelen op afstand zijn in opdracht van het ministerie van JenV meerdere

<sup>216</sup> Integraal Afwegingskader voor Beleid en Regelgeving, geraadpleegd op: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>



onderzoeken uitgevoerd. Hierin is expliciet aandacht voor doelstellingen, met veronderstelde doel-middel-relaties, beoordeling van beleidstheorie en evaluatiekaders. Dit beleid is nog niet in werking getreden, maar de huidige aanpak zal een solide basis bieden voor latere evaluaties en voor bijsturing van het beleid aan de hand van die evaluaties.

### ***Meerwaarde ligt in mogelijk aanjagende rol, hoewel moeilijk te meten***

De centrale onderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting betreft de vraag in hoeverre de financiële en beleidsmatige instrumenten van het ministerie een effectieve bijdrage leveren aan het voorkomen van criminaliteit en de bestrijding van huiselijk geweld en kindermishandeling. Hoewel deze vraag vanuit de gedachte achter de beleidsdoorlichting vanzelfsprekend is, is het van belang te wijzen op de rol van JenV en de aard van het door haar vormgegeven beleid.

De meerwaarde van de inzet van JenV op HIC, integriteit en huiselijk geweld en kindermishandeling ligt waarschijnlijk met name in het samenbrengen van partijen vanuit haar aanjagende rol op deze beleidsterreinen. De meerwaarde daarvan kan niet altijd concreet worden aangetoond.

### ***Beperkt inzicht op uitgaven***

De onderzochte bronnen bevatten slechts beperkte informatie over beschikbare of gebruikte gelden. Om toch inzicht te krijgen in de begrote en gerealiseerde beleidskosten zijn de begrotingen en realisaties voor de beleidsinstrumenten voor HIC, Integriteit en Huiselijk geweld en kindermishandeling opgevraagd via de Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken van het ministerie van JenV. Helaas waren deze gegevens niet op het instrumentniveau beschikbaar waarop de voorgaande hoofdstukken gestructureerd zijn en zijn de begrote en gerealiseerde bedragen veelal aangeleverd in de voor het ministerie gebruikelijke indeling per financieel instrument (opdrachten, subsidies, bijdragen). Het ministerie van JenV heeft hierover laten weten: "Wijzigingen in de indeling van de JenV-begroting en wijzigingen in de samenstelling van de instrumenten door de jaren heen zorgen voor trendbreuken waardoor historische reeksen niet zondermeer door het financiële systeem kunnen worden gegenereerd. Desondanks zijn de begrote en gerealiseerde beleidskosten van de beleidsinstrumenten zo goed mogelijk in beeld gebracht voor de onderdelen HIC, Integriteit en Huiselijk geweld en Kindermishandeling. De thema's Huiselijk Geweld en Kindermishandeling kunnen daarbij echter alleen als één geheel worden gepresenteerd. Dit heeft te maken met de mate van diepgang van de financiële administratie."

DBAV heeft daarnaast vaak een rol heeft bij het subsidiëren of mede-financieren van initiatieven die worden uitgevoerd door een breed scala aan samenwerkende spelers. Doordat binnen de samenwerking sprake is van gezamenlijke inzet, maar ook van partijen die meer financieringsstromen kennen dan alleen de budgetten vanuit DBAV is de effectiviteit niet goed te herleiden.

## **7.2. Aanbevelingen**

### ***Besteed in beleidsproces extra aandacht aan het vooraf formuleren van beleidstheorie en -doelstellingen***

De RPE vraagt bij beleidsdoorlichting om 'inzicht in de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen' daarbij verwijzend naar de beleidstheorie van Hoogerwerf ('het geheel aan veronderstellingen van een actor dat aan een beleid ten grondslag ligt'). Daarbij geeft de RPE ook aan dat de beleidstheorie 'idealiter al ontwikkeld wordt bij het ontwerp van beleid'<sup>217</sup>. Een concreet en vastgelegd beeld ten aanzien van 'hoe het zou moeten gaan werken' komt immers niet alleen de (tussentijdse) controleerbaarheid en evalueerbaarheid ten goede, maar ook komt het ordenen van de keten leidend tot een beoogd doel de sturing op de verwezenlijking van het beleid ten goede. In dit beeld kunnen ook op voorhand

---

<sup>217</sup> Zie <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/de-beleidstheorie>.



ideeën worden vastgelegd over het bepalen van doeltreffendheid en doelmatigheid. De wijze waarop bij de implementatie van de Wet kansspelen op afstand expliciet aandacht besteed is aan doelstellingen, met veronderstelde doel-middel-relaties, beoordeling van beleidstheorie en evaluatiekaders, kan hierbij als voorbeeld genoemd worden.

### ***Plan periodieke evaluaties en gebruik de onderzoeksvragen van de RPE***

De diepgang van volgende beleidsdoorlichtingen zou gebaat zijn bij meer evaluaties (zodat in ieder geval ten aanzien van elk beleidsinstrument een evaluatie beschikbaar is), maar vooral bij evaluaties die expliciet ingaan op doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid, liefst aan de hand van vooraf geformuleerde beleidstheorieën. Wanneer men de schematische weergaven erbij pakt, zoals te zien op pagina 14, is dit voornamelijk van *output* naar *outcome*. Het bereiken van *output* is een waardevolle indicatie van hoe beleid zich ontwikkelt in de praktijk, maar welke effecten deze *output* bewerkstelligt, is cruciaal voor effectiviteitsmetingen. Daarbij is belangrijk te realiseren dat er een verschil is tussen maatregelen waarvan doeltreffendheid te meten is in een (quasi-) experimenteel onderzoek waarbij met een controlegroep enige uitspraken over causaliteit kunnen worden gedaan en maatregelen waarbij dit niet mogelijk is. Daarbij moet erkend worden dat dit in de praktijk niet voor elke maatregel een evaluatie die antwoorden geeft op de RPE onderzoeksvragen mogelijk is. Wel kunnen evaluaties tijdig beeld geven van de noodzaak om beleidsinstrumenten voort te zetten, aan te passen of te beëindigen. Een meerjarige planning van evaluaties kan helpen dit te borgen. Ook valt te overwegen om bij de ontwikkeling van beleid reeds budget te reserveren voor de latere evaluatie ervan, zodat financiële afwegingen achteraf geen reden kunnen zijn voor het achterwege laten van evaluaties.

### ***Vermijd – indien mogelijk en wenselijk – het spreiden van budgetten over verschillende begrotingsartikelen***

Het huidige beleid onder begrotingsartikel 34.2 beslaat met subsidies en bijdragen ten aanzien van HIC, kansspelen en filantropie een breed spectrum aan inhoudelijke thema's, die geen andere gemeenschappelijke deler hebben dan het preventieve karakter. Een logische samenhang tussen die onderwerpen ontbreekt, wat wellicht ook verklaart waarom de thema's binnen preventieve maatregelen in de periode 2012-2018 onder zoveel verschillende begrotingsartikelen hebben geressorteed. Wat het nog complexer maakt, is dat delen van budgetten van preventieve maatregelen in de onderzochte periode worden samengevoegd met delen van budgetten van andere departementen, die vervolgens samen één (financieel)instrument vormen. Het zicht op effectieve bestedingen binnen afzonderlijke begrotingsartikelen wordt daarmee ernstig bemoeilijkt of zelfs onmogelijk.

Het schuiven tussen – of verspreiden over – verschillende begrotingsartikelen tast de samenhang echter verder aan en vermindert ook de mogelijkheid om effecten van beleid beter te onderzoeken. Overwogen kan worden om budgetten te bundelen en niet (of zo min mogelijk) te verschuiven.

### ***Overweeg de beleidsdoorlichting op andere wijze te organiseren***

Sinds 2006 is in de RPE opgenomen dat ministers verplicht zijn om periodiek beleidsdoorlichtingen te (laten) verrichten naar een substantieel, samenhangend deel van het beleid. De RPE geeft daarbij geen specifieke handvatten voor het evalueren van samenhangend beleid dat zich uitspreidt over meerdere partijen dan alleen het ministerie dat de beleidsdoorlichting initieert. Sommige onderdelen van de voorliggende beleidsdoorlichting, zoals huiselijk geweld en kindermishandeling, zijn bij uitstek beleidsthema's waarbij meerdere (departementale) spelers betrokken zijn. Een beleidsdoorlichting in de huidige vorm leent zich onvoldoende voor het analyseren van de inspanningen en effecten door het hele betrokken netwerk. Bovendien is afdoende verzamelen van gegevens over effectiviteit en financieren een grotere uitdaging naarmate het aantal betrokken partijen stijgt. De vraag die tijdens interviews gedurende deze beleidsdoorlichting daarom meermaals is gerezen is of dit beleidsterrein zich niet beter leent voor een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) dan voor een doorlichting, bijvoorbeeld bij het bij uitstek multidisciplinair georganiseerde thema huiselijk geweld en kindermishandeling. IBO's gaan over brede beleidsterreinen. Ze vinden plaats in opdracht van het kabinet en worden uitgevoerd door interdepartementale



wergroepen, die de (gevolgen van) beleidskeuzes onderzoeken en opties geven voor mogelijke aanpassingen<sup>218</sup>. Door een geheel beleidsterrein in een afzonderlijke evaluatie te onderzoeken, kan worden voorkomen dat versnippering optreedt van het beeld van de inspanningen door de samenwerkende partijen.

Tevens kan worden gekeken naar het 'losknippen' van een substantieel deel van een beleidsterrein van een begrotingsartikel en hiervoor een aparte op maat gemaakte doorlichting te doen. Dit zou wellicht mogelijk zijn bij het kansspelbeleid dat nog in werking moet treden of het toekomstige HIC-beleid.

Een andere – nieuwe – manier van doorlichten van beleid is de Publieke Waarde Scan (PWS). Deze methode komt vanuit het Verenigd Koninkrijk en wordt anno 2020 toegepast als pilot op de beleidsdoorlichting van Artikel 21 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat<sup>219</sup>. De pilot-doorlichting met de PWS is een interessante ontwikkeling in het doorlichten van beleid en het monitoren waard.

---

<sup>218</sup> Zie: <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/beleidsonderzoek>.

<sup>219</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 32 861, nr. 59



## Literatuurlijst

NB: Deze lijst betreft de bronnen die uitdrukkelijk benoemd worden in deze rapportage. Het betreft bronnen uit het overzicht van beschikbare onderzoeken en evaluaties dat meegezonden is met de brief waarin de minister van JenV de Tweede Kamer informeerde over het doel en de opzet van de beleidsdoorlichting preventieve maatregelen.<sup>220</sup> Het volledige overzicht als bestudeerd bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting, is opgenomen in bijlage 2.

### Rapportages en evaluaties

Aalst, M. van & Nauta, O. (2018). *Tendrapport High Impact Crimes 2013-2017*. Amsterdam: DSP-groep.

Abraham, M., et al. (2017). *Blazen bij geweld. Procesevaluatie Wet middelenonderzoek bij geweldplegers in startgebieden*. Amsterdam: DSP-groep, p. 12.

Andersson Elffers Felix & Baker Tilly Berk. (2015). *De maatschappelijke kosten en baten van "Alleen jij bepaalt wie je bent"*. Voorzet-MKBA. Utrecht: AEF.

Andersson Elffers Felix (2019). *Meer perspectief op school en werk voor kwetsbare jongeren. Eindrapport 3-meting: lessen en resultaten na 1 jaar IPTA in de praktijk*. Utrecht: AEF

Andersson Elffers Felix. (2020). *Onderzoek naar bijdrage HIC-delicten*. Utrecht: AEF. p.32.

Beerthuizen, M., van Leijsen, E. & van der Laan, A. (2019). *Risico- en beschermende factoren in de kindertijd en vroege adolescentie voor high impact crime in de latere adolescentie en jongvolwassenheid*. WODC. Cahier 2019-15.

Boekhoorn, P., et al. (2019). *Het aanvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag door jongeren als dilemma. Een schatting van het 'dark number' van niet-aanvragers van een VOG voor opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen: KBA.

Boendermaker, M., et al. (2015). *Kansen met beleid. Beleidsreconstructie en evaluatiekader modernisering kansspelbeleid*. Groningen/Rotterdam: INTRAVAL, WODC.

Boom, ten A. & Wittebrood, K. (2019). *De prevalentie van huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland*. Den Haag: WODC.

Bureau Beke. (2015). *Tijd om te herijken. Naar een mogelijke aanpassing van de Wet tijdelijk huisverbod en Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld*. Den Haag: Bureau Beke i.o.v. het ministerie van veiligheid en Justitie.

Dienst Justis. (2013). *Evaluatie Wet Controle op Rechtspersonen. Een verslag over doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk*. Den Haag: MinJenV.

d&b. (2014). *Quick scan woninginbraken. Conclusies en aanbevelingen*. Nijmegen: d&b.

---

<sup>220</sup> Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 12 september 2019, nr. 31.



Ferwerda, H., et al. (2016). *Focus op Heling. Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling*. Den Haag: WODC.

Gemeente Almere. (2018). *Evaluatie pilot Digitale Deurbel*. Almere: Gemeente Almere.

Goede, de P., et al. (2018). *Filantropie op de grens van overheid en markt*. Den Haag: WRR.

Goense, P.B., et al. (2016). Making 'what works' work: A meta-analytic study of the effect of treatment integrity on outcomes of evidence-based interventions for juveniles with antisocial behavior. *Aggression and Violent Behavior*, 31, p. 106-115.

Gubbels, J., et al. (2018). *Onderzoek naar de effectiviteit en programma-integriteit van "alleen jij bepaalt wie je bent"*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Inspectie Justitie en Veiligheid. (2015). *Monitor toepassing wet Bibob*. Den Haag: MinJenV.

Jong, B.J., et al. (2016). *Evaluatie Regeling Gratis VOG*. Woerden: Van Montfoort

Jong, de, J. (2018). Het mysterie van de verdwenen criminaliteit. *Statistische trends*, CBS

Klein, van der M., et al. (2013). *In veilige handen met gratis VOG. Evaluatieonderzoek integriteitinstrumenten ter voorkoming van seksueel overschrijdend gedrag in het vrijwilligerswerk*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Kruize, P. & Gruter, P. (2016). *Eens een dief, altijd een dief? Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent het Gedrag*. Amsterdam: Ateno, p. 116.

Kruize, A. & Muijnck, de J. (2018). *Evaluatie pilot alcoholmeter 2017*. Groningen-Rotterdam: Breuer&Intraval.

Kurtovic, E.G. & Boone, M.M. (2017). De preventieve werking van het VOG-beleid. Kritische kanttekeningen bij 'eens een dief, altijd een dief'. *Strafblad*, 15(3): 272-278.

Lam, J.M., et al. (2017). *Integraal werken loont. Onderzoek naar de veiligheidsstrategie B3W bij woninginbraken*. Den Haag: Boorn criminologie.

Mehlbaum, S., et al. (2018). *Doe-het-zelfsurveillance. Een onderzoek naar de werking en effecten van WhatsApp-buurtgroepen*. Den Haag: Politie en Wetenschap.

MinVWS en MinJenV. (2011). *Kinderen Veilig. Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016*. Den Haag.

MinJenV & MinVWS. (2018). *Geweld hoort nergens thuis. Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling*. Den Haag.

Piquero, A. R., et al. (2003). *The criminal career paradigm*. In M. Tonry (Ed.), *Crime and justice: A review of research*, 30, p. 359-506. Chicago: University of Chicago Press.

Put, C., van der et al. (2013). *Effectief vroegtijdig ingrijpen. Een verkennend onderzoek naar effectief vroegtijdig ingrijpen ter voorkoming van ernstig delinquent gedrag*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Ramaekers, J.G., et al. (2016). *Middelengebruik en geweld. Een literatuurstudie naar de relatie tussen alcohol, drugs en geweld*. Maastricht: Faculteit Psychologie en Neurowetenschappen.





- Rovers, B., et al. (2011). *Overvallen in Nederland. Een fenomeenanalyse en evaluatie van de aanpak*. Tilburg: IVA.
- Rovers, B. & Fijnaut, C. (2016). *De aanpak van overvallen en overvallers in de jaren 2011-2016. Een gegronde beschouwing over de resultaten en vooruitzichten*. 's Hertogenbosch: Taskforce overvallen.
- Smeets, E., et al (2017). *Effecten van communicatie bij de aanpak van woninginbraken*. Amsterdam: Landelijke Expertisegroep Veiligheidsexpertises.
- Spies, H. (2017). *Modelaankpak Integrale Persoonsgerichte Toeleiding Arbeid. Voor kwetsbare jongeren met risico op high impact crime*. Culemborg: Inclusivate, p. 4.
- Spruit, A., et al. (2016). *Effectonderzoek "Alleen jij bepaalt wie je bent"*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Stichting M. (2012). *Evaluatie meidencampagne overvallen*.
- Tanner-Smith, E.E., et al. (2018) Empirically Based Mean Effect Size Distributions for Universal Prevention Programs Targeting School-Aged Youth: A Review of Meta-Analyses. *Prevention Science*, 19(8), 1091–1101.
- Taskforce Kindermishandeling en seksueel misbruik. (2014). *Monitor Actieplan Kinderen veilig 2012–2016. Nulmeting*. Den Haag.
- Taskforce Kindermishandeling en seksueel misbruik. (2015). *Midterm review aanpak Kinderen Veilig*. Den Haag.
- Taskforce Kindermishandeling en Seksueel geweld (2016). *Ik kijk niet weg. Eindrapport van de Taskforce Kindermishandeling en Seksueel geweld*. Den Haag: MinJenV.
- Taskforce Overvallen. (2011). *Actieprogramma Ketenaanpak Overvalcriminaliteit*. Den Haag: MinJenV.
- Tilanus A., & van Kalmthout, R. (2017). *Eindrapportage campagne-effectonderzoek Boefproof*. Amsterdam: Kantar Public.
- Vaan, de K.B.M. (2013). *Effectief uit huis geplaatst? Effectevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod*. Amsterdam: Regioplan.
- Tiemeijer, W., Thomas, C. & Prast, H. (2009). *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. WRR: Amsterdam University press.
- Van der Put, C., et al. (2013). *Effectief vroegtijdig ingrijpen. Een verkennend onderzoek naar effectief vroegtijdig ingrijpen ter voorkoming van ernstig delinquent gedrag*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Vries, S. L., de , Hoeve, M., Assink, M., Stams, G. J. J.M., & Asscher, J. J. (2015). Practitioner review: effective ingredients of prevention programs for youth at risk of persistent juvenile delinquency-recommendations for clinical practice. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 56(2), 108-121.



## Kamerstukken

Kamerstukken II 2018/19 33 199 Nr. 31

Kamerstukken II, 2015/16. 28 684, 466.

Kamerstukken II, 2019/20 28 684, nr. 619

Kamerstukken II, 2019/20. 27 565, 175.

Kamerstukken II, 2016/17. 29 754, 429.

Kamerstukken II, 2018/19 VI 31 000, 121

Kamerstukken II, 2012/13 VI 33 400, 116.

Kamerstukken II, 2016/17, 34 550, 98.

Kamerstukken II, 2019/20, 32 740, 21.

Kamerstukken II, 2019/20, 32 740, 21.

Kamerstukken II, 2019/20, 32 740, 21.

Kamerstukken II, 2019/20, 33 996

Kamerstukken II, 2019/20, 34 471

Kamerstukken II, 2011/12 28 345, nr. 124

## Overig

Uitspraak 201507074/1/A3, ECLI:NL: RVS:2016:620

Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Staatscourant. 2018, nr. 16632



## Bijlage 1. Samenstelling begeleidingscommissie

Lid	Instantie
Mevr. drs. E.W. van Dam	Ministerie van Financiën/Inspectie Rijksfinanciën
Mevr. N.M. Dekens	Ministerie van Financiën/Inspectie Rijksfinanciën
Mevr. drs. E.M.H. van Dijk	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Mevr. mr. H.M.J. Ezendam	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen
Dhr. drs. G. Kramer	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen
Mevr. A. Kindt MA	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Financieel-Economische Zaken
Dhr. prof. dr. G. J.J.M. Stams	Universiteit van Amsterdam
Mevr. drs. L. van Stuijvenberg-Adelerhof	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen



## Bijlage 2. Overzicht geraadpleegde bronnen

Op aanvraag beschikbaar



## Bijlage 3. Respondenten

Respondent	Instantie
Niels Aangeenbrug	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen
Selma van den Berg	Dienst Justis
Dennis van Breemen	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen
Marieke Dekker	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen
Ronald van Dijk	ABN AMRO
Ivoline van Erpecum	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen
Mark Evers	Onderzoeker Beleidsdoorlichting Raad voor de Kinderbescherming
Hasan Göleli	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen
Chantal Hakbijl	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen
Bert Heemskerk	Gemeente Capelle aan den IJssel
Querine Hoejenbos	Koninklijke Horeca Nederland
Robert Hoekstra	ABN AMRO
Sasja Hulscher	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen
Najib Ikan	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen
Guus Kramer	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen
Marjoke van Ommen	Gemeente Capelle aan den IJssel
Peter Oskam	Gemeente Capelle aan den IJssel
Margaretha Pluim	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Nienke Riemersma	Gemeente Rotterdam
Jos van der Stap	Politie/Korps Landelijk Politie Diensten
Lenny Roelofs	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen
Hanneke Sint	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen
Lianne van Stuijvenberg-Adelerhof	Ministerie van Justitie en Veiligheid/Directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen
Eline van 't Zand Kurtovic	Universiteit Leiden



## Bijlage 4. Budget HIC 2012-2018

### Budget HIC 2018

Inkoop Caribisch Nederland	€ 24.140	
Inkoop Cybercrime campagne	€ 1.835.548	
Inkoop Geweld en Heling	€ 461.452	
Inkoop Overige GVC	€ 125.687	
Inkoop Overvallen	€ 207.288	
Inkoop Straatroof	€ 283.222	
	€ 2.937.337	
Bijdrage 2018 Caribisch Nederland en Koninkrijkslanden	€ 28.229	
Bijdrage 2018 Geweld en Heling overig	€ 260.283	
Bijdrage 2018 Geweld en Heling gemeenten	€ 25.000	
Bijdrage 2018 Overvallen gemeenten	€ 904.500	
	€ 1.218.012	
Subsidie 2018 Caribisch Nederland en Koninkrijkslanden	€ 605.663	
Subsidie 2018 Cybercrime overig	€ 8.427	
Subsidie 2018 Cybercrime branche	€ 9.910	
Subsidie 2018 Geweld en Heling overig	€ 136.214	
Subsidie 2018 Geweld en Heling CCV	€ 14.873	
Subsidie 2018 GVC overig	€ 277.952	
Subsidie 2018 onderzoek	€ 222.125	
Subsidie 2018 Overvallen campagne	€ 51.045	
Subsidie 2018 Overvallen overig	€ 24.000	
Subsidie 2018 Overvallen AJB	€ 975.000	Laureus 975K
Subsidie 2018 Overvallen branches	€ 73.852	
Subsidie 2018 Overvallen CCV	€ 192.649	
	€ 2.591.710	
Inkoop Vroegtijdig Ingrijpen 12-minners 2018 overig	€ 29.501	
Inkoop Vroegtijdig Ingrijpen 12-minners 2018 onderzoek	€ 30.359	
Subsidie Vroegtijdig Ingrijpen 12-minners 2018 overig	€ 24.000	
	€ 83.860	
Inkoop Woninginbraken 2018 overig	€ 27.468	
Inkoop Woninginbraken 2018 campagne	€ 1.106.278	
Inkoop Woninginbraken 2018 CCV	€ 523	
Bijdrage Woninginbraken 2018 gemeenten	€ 1.291.650	R'dam 347K, DITSS 479K,
Subsidie Woninginbraken 2018 overig	€ 572.270	
Subsidie Woninginbraken 2018 ouderenbond	€ 151.521	
Subsidie Woninginbraken 2018 onderzoek	€ 36.240	
	€ 3.185.950	



Inkoop IPTA 2018 overig	€ 84.372	
Inkoop IPTA 2018 onderzoek	€ 93.910	
Bijdrage IPTA 2018 gemeenten	€ 80.000	
Subsidie IPTA 2018	€ 393.438	
	<b>€ 651.720</b>	

### Budget HIC 2017

Inkoop 2017 AJB	€ 7.167	
Inkoop 2017 Arbeidstoeleiding	€ 14.007	
Inkoop 2017 Onderzoek IPTA	€ 25.682	
Inkoop 2017 Straatroof overig	€ 502	
Inkoop 2017 Overvallen overig	€ 19.993	
Inkoop 2017 Geweld / Heling overig	€ 26.217	
Inkoop 2017 Campagne Cybercrime	€ 495.000	
Inkoop 2017 Campagne Straatroof	€ 414.529	
Inkoop 2017 Overvallen Campagne/Onderzoek	€ 277.694	
Inkoop 2017 Geweld / Heling Campagne /Onderzoek	€ 738.736	
	<b>€ 2.019.527</b>	

Bijdrage 2017 Overvallen Overig	€ 347.645	
Bijdrage 2017 Overvallen Gemeenten	€ 816.050	
Bijdrage 2017 PIT	€ 500.000	
Bijdrage 2017 Arbeidstoeleiding	€ 45.000	
Bijdrage 2017 Geweld/Heling Overig	€ 254.509	
Bijdrage 2017 Geweld/Heling Gemeente	€ 30.000	
	<b>€ 1.993.204</b>	

Subsidie 2017 AJB	€ 1.097.669	Laureus 975K
Subsidie 2017 Arbeidstoeleiding	€ 105.600	
Subsidie 2017 Caribbean	€ 430.738	
Subsidie 2017 Cybercrime	€ 35.069	
Subsidie 2017 Openbaar Vervoer	€ 196.976	
Subsidie 2017 Overvallen Overig	€ 179.992	
Subsidie 2017 Overvallen Voorlichting	€ 174.254	
Subsidie 2017 Overvallen Branches	€ 136.095	
Subsidie 2017 Overvallen CCV	€ 463.268	flying squad 398K
Subsidie 2017 Geweld en Heling	€ 101.310	
	<b>€ 2.920.971</b>	

Inkoop 2017 Woninginbraken Overig	€ 2.464	
Inkoop 2017 Woninginbraken Onderzoek en Campagne	€ 1.269.380	
	<b>€ 1.271.844</b>	



Bijdrage 2017 Woninginbraken Gemeenten	€ 1.716.636	R'dam 392K,
--	-------------	-------------

Subsidie 2017 Woninginbraken Overig	€ 150.930	
Subsidie 2017 Woninginbraken CCV	€ 36.106	
	€ 187.036	

#### Budget HIC 2016

Overvallen 2016 Inkoop AJB	€285.259,00	
Overvallen 2016 Inkoop overig	€39.494,00	
Geweld 2016 Inkoop overig	€77.463,00	
Geweld 2016 Inkoop campagne en onderzoek	€84.509,00	
	€486.725,00	

Subsidie 2016 AJB	€48.112,00	
Subsidie 2016 Caraïbisch Nederland	€100.147,00	
Subsidie 2016 CCV	€160.014,00	
Subsidie 2016 Campagne	€70.010,00	
Subsidie 2016 Branches	€76.468,00	
Subsidie 2016 Overig	€13.357,00	
	€468.108,00	

Bijdrage 2016 Overvallen gemeenten	€372.680,00	
Bijdrage 2016 Geweld	€184.500,00	
	€557.180,00	

Inkoop Woninginbraken 2016 Overig	€72.700,00	
Inkoop Woninginbraken 2016 Campagne + Onderzoek	€215.576,00	
Bijdrage Woninginbraken 2016 Gemeenten	€1.345.559,00	
Subsidie Woninginbraken 2016 Overig	€331.688,00	
Subsidie Woninginbraken 2016 CCV	€20.650,00	
	€1.986.173,00	

#### Budget HIC 2015

Inkoop 2015 AJB	€ 217.478	
Inkoop 2015 Overvallen overig	€ 512.408	
Inkoop 2015 Geweld / Heling overig	€ 122.241	
Inkoop 2015 Campagne Straatroof	€ 43.528	
Inkoop 2015 Overvallen Campagne/Onderzoek	€ 156.035	
Inkoop 2015 Geweld / Heling Campagne /Onderzoek	€ 99.856	
	€ 1.151.546	

Bijdrage 2015 Overvallen Gemeenten	€ 700.482	R' dam 340K,
------------------------------------	-----------	--------------





Bijdrage 2015 Straatroof	€ 145.220	
Bijdrage 2015 Geweld/Heling Overig	€ 429.251	
	€ 1.274.953	

Subsidie 2015 AJB	€ 645.188	
Subsidie 2015 Caribbean	€ 311.196	
Subsidie 2015 Overvallen Overig	€ 974.196	
Subsidie 2015 Overvallen Branches	€ 179.694	
Subsidie 2015 Overvallen CCV	€ 362.168	
Subsidie 2015 Geweld en Heling	€ 429.993	
	€ 2.902.435	

inkoop 2015 Woninginbraken Campagne	€ 1.159.517	
-------------------------------------	-------------	--

Bijdrage 2015 Woninginbraken Gemeenten	€ 3.315.024	A'dam 351K, Breda 300K,
--	-------------	-------------------------

Subsidie 2015 Woninginbraken Overig	€ 371.731	
-------------------------------------	-----------	--

#### Budget HIC 2014

Inkoop 2014 AJB	€ 314.114	
Inkoop 2014 Overvallen overig	€ 51.705	
Inkoop 2014 Overvallen overig	€ 226.060	
Inkoop 2014 Geweld	€ 689.690	
	€ 1.281.569	

Bijdrage 2014 Overvallen Overig	€ 768.574	R'dam 340K,
---------------------------------	-----------	-------------

Subsidie 2014 AJB	€ 244.162	
Subsidie 2014 Overvallen Overig	€ 203.553	
Subsidie 2014 Overvallen Branches	€ 56.200	
Subsidie 2014 Overvallen CCV	€ 244.162	
Subsidie 2014 Geweld	€ 192.500	
	€ 940.577	

Inkoop 2014 Woninginbraken campagne	€ 1.110.109	
-------------------------------------	-------------	--

Subsidie 2014 Woninginbraken	€ 3.316.226	
------------------------------	-------------	--



### Budget HIC 2013

Inkoop 2013 AJB	€ 314.114	
Inkoop 2013 Overvallen overig	€ 226.060	
	€ 540.174	

Bijdrage 2013 Overvallen Overig	€ 1.815.692	R'dam 304K, NP 654K (live view)
---------------------------------	-------------	---------------------------------

Subsidie 2013 AJB	€ 617.118	
Subsidie 2013 Overvallen Overig	€ 565.418	
Subsidie 2013 Overvallen Branches	€ 271.350	
Subsidie 2013 Overvallen CCV	€ 171.979	
	€ 1.625.865	

Bijdrage 2013 Woninginbraken Gemeenten	€ 1.498.393	Almere 328K
--	-------------	-------------

### Budget HIC 2012

Inkoop 2012 AJB	€ 301.930	
Inkoop 2012 Overvallen overig	€ 290.363	
Inkoop 2012 Campagne Straatroof	€ 323.995	
Inkoop 2012 Overvallen Campagne/Onderzoek	€ 95.809	
	€ 1.012.097	

Subsidie 2012 AJB	€ 110.620	
Subsidie 2012 Overvallen overig	€ 1.102.559	
	€ 1.213.179	

Bijdrage 2012 Overvallen	€ 946.446	R'dam 280K+ 336K
--------------------------	-----------	------------------



## Bijlage 5. Budget Integriteit 2012-2018

Budget Integriteit	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Integriteit</b>		176.427	166.512	134.690	221.539	243.907	161.525
<b>Filantropie</b>		1.133.901	669.857	1.147.056	1.313.208	1.057.562	547.127
<b>Kansspelen</b>			588.684	363.060	257.564	297.807	217.188
<b>Overig</b>							
Opdrachten lenK							
Subsidies lenK		104.536		80.000			
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>1.414.864</b>	<b>1.425.053</b>	<b>1.724.806</b>	<b>1.792.311</b>	<b>1.599.276</b>	<b>925.840</b>



## Bijlage 6. Budget HGK 2012-2018

Het overzicht van de financiën van Huiselijk Geweld en Kindermishandeling onder begrotingsartikel 34.2 dat het ministerie van Justitie

Budget HGK	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Veiligheid in Sociaal Domein: Huiselijk geweld en kindermishandeling</b>	-	-	-	-	€54.075	€413.571	€596.495
<b>Integrale Aanpak Kindermishandeling en Jeugdgroepen: Taskforce Kindermishandeling</b>	-	-	-	-	€1.113.936	€317.580	-
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>€1.168.011</b>	<b>€731.151</b>	<b>€596.495</b>

en Veiligheid heeft is helaas summier en vermoedelijk onvolledig. In samenwerking met de Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische zaken (CBJ) zijn de volgende gegevens in retrospect naar voren gekomen.

Via inkoopstelsel Leonardo komen een aantal bedragen naar voren:

Dit is de optelsom van subsidies, opdrachten en bijdragen voor Huiselijk Geweld en Kindermishandeling bij de afdeling VSD

(veiligheid in sociaal domein). Er is niet bijgehouden wat VSD heeft uitgegeven aan de volgende instrumenten (paragraaf 6.2 – 6.6):

- NODO
- Kinderen Veilig
- Tijdelijk Huisverbod
- Meldcode HGK
- Campagne geweld in huiselijke kring

Budget HGK	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Ontvanger
<b>NODO</b>								
<b>Tijdelijk Huisverbod</b>	€1.200.000	€1.200.000						Gemeente-fonds
<b>Meldcode HGK</b>					€434.000	€225.000		MinVWS
<b>e-learning module meldcode</b>							€ 35.000	MinVWS
<b>Campagne geweld in huiselijke kring</b>			€200.000					MinVWS

In het Interdepartementaal Budgetair Overleg Systeem (IBOS), zijn nog wel de volgende bedragen terug te vinden:

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.