

Beleidsdoorlichting Veiligheid en Criminaliteitsbestrijding

Beleidsdoorlichting artikel 33 begroting ministerie van Justitie en Veiligheid

8 juni 2021

Colofon

Afzendgegevens

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
Directie Veiligheid en Bestuur

Turfmarkt 147
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Auteurs:

dr JF (Hans) Abma (DGRR/DRC)
NB (Niels) Hosman MSc (DGRR/DVB)

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding en afbakening	5
Werkwijze	6
De vorige doorlichting	7
2 Motivering van het beleid	8
3 Het beleid en de uitgaven	9
Totaaloverzicht uitgaven en ontvangsten	10
Uitgaven openbaar ministerie	11
Uitgaven lokaal bestuur en organisaties	11
Uitgaven opsporing en vervolging	12
4 Onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	16
De evaluaties	16
Hoe zijn de evaluaties tot stand gekomen?	16
Hiaten	18
Doeltreffendheid en doelmatigheid	19
5 De effecten van het beleid	21
Conclusie	22
6 Verhoging van doeltreffendheid en doelmatigheid	24
Meer kennis vergaren	24
Opsporing	24
Vervolging	25
Facilitering van het lokaal bestuur en andere organisaties	25
Interne organisatie	26
7 Opties voor besparing	27
Invulling besparingsopties	28
Bijlage 1 – De beleidstheorie voor veiligheid en criminaliteitsbestrijding	30
Bijlage 2 – Onderzoeken op het terrein van veiligheid en criminaliteitsbestrijding over de periode 2014-2019 met bron en samenvatting	36

Samenvatting

Beleidsartikel 33 van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft betrekking op de sociale veiligheid en de criminaliteitsbestrijding en is doorgelicht op zijn werking in de periode 2014 t/m 2019. Dat gebeurde in het kader van de periodieke beleidsdoorlichting zoals die nog geldt voor alle beleidsartikelen van de rijksbegroting. Daarbij is ingegaan op de redengeving voor het beleid, de daaraan verbonden beleidsinstrumenten en uitgaven, de uitgevoerde evaluatieonderzoeken waarmee zicht wordt verkregen op de verrichte prestaties (*output*) en hun bijdrage aan de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid (*outcome*).

Het streven naar sociale veiligheid – de bescherming tegen criminaliteit en overlast – vormt een kerntaak van de overheid, waarbij zowel de rijksoverheid als de lokale overheid een grote rol heeft. Deze rol is niet alomvattend, want burgers en bedrijven dragen zelf mede verantwoordelijkheid voor de bescherming tegen vooral lichtere veiligheidsinbreuken die men zelf kan opvangen of waartegen men zich zelf tegen kan beschermen. De beleidstheorie voor veiligheid en criminaliteitsbestrijding (bijlage 1) beschrijft de motivering voor en de beoogde doelen van dit beleid. Er is een grote hoeveelheid evaluaties verricht op het terrein van veiligheid en criminaliteitsbestrijding (bijlage 2), welke doorgaans betrekking hebben op deelfenomenen en waarbij in het bijzonder is gekeken of specifieke maatregelen uitwerken op een wijze zoals die was bedoeld. In hun samenhang dragen deze evaluaties bij aan het verkrijgen van inzicht in de mate waarin prestaties zijn geleverd.

Beleidsartikel 33 kent twee componenten met betrekking tot de rol van de Rijksoverheid: de facilitering van het lokale bestuur in zijn rol om de lokale veiligheid te vergroten en de openbare orde te handhaven, en de mate waarin criminaliteit leidt tot opsporing en vervolging van verdachten.

Faciliteren van lokale veiligheidszorg

De facilitering van het lokale openbaar bestuur bij zijn rol met betrekking tot het vergroten van de lokale sociale veiligheid en de handhaving van de openbare orde geschiedt met een samenstel van juridische, communicatie- en financiële instrumenten. Deze zijn alle gericht op het wegnemen van de voedingsbodem voor het ontstaan van sociale onveiligheid, en op het evenwichtig kunnen reageren indien zulke onveiligheid ontstaat:

- De informatiepositie, samenwerking tussen partners en verbindingen met andere partijen die in het bereiken van veiligheid een rol hebben zijn versterkt.
- Bevoegdheden zijn gecreëerd of verbreed, welke in een behoefte blijken te voorzien. Dit geheel is functioneel waar meer en meer van met name de burgemeester wordt verwacht in het bewaken van de sociale veiligheid.
- Het gevoel van veiligheid en het ervaren van overlast, welke voor een belangrijk deel veroorzaakt wordt door de lokale omstandigheden, is feitelijk verbeterd.

Opsporing en vervolging

Zowel de mate waarin criminaliteit wordt gemeld, als de mate waarin dat leidt tot opsporing, vervolging en bestrafing, is betrekkelijk stabiel. Wel blijkt sprake van een forse onderliggende dynamiek die een voortdurende inspanning en aanpassing vergt om het bereikte peil in stand te houden, en om dat op onderdelen te versterken ten behoeve van de kwaliteit en doelmatigheid van de wijze waarop de overheid reageert op normschendingen. De prestatie in de opsporing en vervolging is in het bijzonder gericht op ernstiger delicten (zoals georganiseerde criminaliteit), feiten die een grotere maatschappelijke impact hebben en daarom een forse bemoeienis van de overheid verdienen. Daarmee is de beoogde speciale en generale preventie van criminaliteit gediend. Het is plausibel dat dit heeft bijgedragen aan de forse daling van de criminaliteit. Maar juist bij georganiseerde criminaliteit is het moeilijker om effectiviteit en doelmatigheid van het beleid daartegen vast te stellen, o.a. omdat de omvang ervan onbekend is. Dat wil niet zeggen dat dit beleid zinloos is, maar wel dat gestreefd moet worden naar meer inzicht en onderzoek.

Uit de evaluatiestudies kwamen suggesties naar voren voor verdere verbetering van de aanpak van onveiligheid en (georganiseerde) criminaliteit. In de nieuwe Strategische Kennis en Evaluatie Agenda (SKEA) moet daar systematische aandacht voor komen.

In het laatste hoofdstuk worden opties voor een besparing van 20% besproken waaruit blijkt waar de harde prioriteiten van JenV liggen.

Hoofdstuk 1

Inleiding en afbakening

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?

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek¹ schijft voor dat uiterlijk binnen zeven jaar na de vorige evaluatie beleidsartikelen van de Rijksbegroting worden onderworpen aan een doorlichting. Beleidsdoorlichtingen zijn bedoeld om informatie uit verschillende evaluaties samen te brengen. Het betreft, met andere woorden, syntheseonderzoek. Een beleidsdoorlichting geeft op basis van deze samengebrachte informatie inzicht in:

- 1) de mate waarin het onderzochte beleid doeltreffend en doelmatig is;
- 2) de succesfactoren die het beleid doeltreffend en doelmatig hebben gemaakt;
- 3) de redenen waarom doeltreffendheid en doelmatigheid eventueel tekortschieten, zodat er lessen uit kunnen worden getrokken voor de toekomst;
- 4) de onbedoelde positieve dan wel negatieve neveneffecten die zijn opgetreden.

Een beleidsdoorlichting bevat in ieder geval de volgende onderdelen:

- 1) een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- 2) de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen (beleidstheorie);
- 3) een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;
- 4) een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
- 5) de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dit wil zeggen alle beleidsinstrumenten in hun onderlinge samenhang;
- 6) een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
- 7) een beschrijving van beleidsalternatieven indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

De onderhavige beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2019. De vorige beleidsdoorlichting vond plaats in 2014 en besloeg de periode 2008 t/m 2013. In deze doorlichting staan zeven hoofdthema's centraal: 1) de afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein, 2) de motivering van het gevoerde beleid, 3) beschrijving van het beleidsterrein en onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven, 4) overzicht van uitgevoerd evaluatieonderzoek, 5) effecten van het gevoerde beleid, 6) maatregelen ter vergroting van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en 7) beschrijving van beleidsalternatieven in het geval er significant minder budget (-20%) beschikbaar is. Deze beleidsdoorlichting betreft artikel 33 van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid². Aan dit artikel met de aanduiding 'Veiligheid en criminaliteitsbestrijding' is de volgende doelstelling verbonden:

"Een veiliger samenleving door een doelmatige en effectieve rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding, en door versterking van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit door de decentrale overheden."

Beleidsartikel 33 van de begroting van het ministerie van JenV heeft de volgende onderdelen:

- Artikel 33.1: Apparaatsuitgaven openbaar ministerie (573 mln. euro in 2019). Dit betreft, in lijn met de wettelijke verantwoordelijkheid van de Minister, de personele en materiële uitgaven van het OM en dus niet aan beleid gelieerde programma-uitgaven. De beleidsresultaten van de aan dit artikelonderdeel verbonden input zullen worden meegenomen in de doorlichting van de artikelonderdelen 33.2 en (vooral) 33.3.

¹ RPE 2018, Stcrt 2018 nr 16632.

² Tot 2017 heette het ministerie Veiligheid en Justitie (VenJ). Inhoudelijk heeft dat geen veranderingen teweeggebracht; daarom spreken we in dit rapport alleen van JenV.

- Artikel 33.2: Bestuur, Informatie en Technologie. Dit onderdeel richt zich op het vergroten van veiligheid in gemeenten. JenV zet zich in om het lokaal bestuur in staat te stellen de lokale veiligheid te vergroten. Op het gebied van veiligheid en lokaal bestuur heeft de Minister een stimulerende rol. Hij is belast met het ontwikkelen van visie, beleid en samenwerkingsvormen op het terrein van de bestuurlijke aanpak van onveiligheid en criminaliteit. Dit artikel heeft primair de zorg van de directie Veiligheid en Bestuur (DVB).
- Artikel 33.3: Opsporing en vervolging, namelijk van criminaliteit als component van het strafrechtelijk optreden dat ziet op de bestrijding van criminaliteit. De Minister is beleidsverantwoordelijk voor het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid en financiert daartoe onder andere het OM en het NFI. Dit artikel heeft primair de zorg van de directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC) .

Tabel 1 in hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de uitgaven per jaar en per onderdeel uit de onderzochte periode.

Met uitzondering van artikelonderdeel 33.4, vervolging en berechting van MH17-verdachten, is artikel 33 onveranderd ten opzichte van de vorige beleidsdoorlichting³. Artikelonderdeel 33.4 is namelijk in 2018 toegevoegd en betreft een tijdelijk onderdeel dat onder artikel 33 is ondergebracht. Artikel 33.4 zal echter geen onderdeel uitmaken van de doorlichting, aangezien dat een vertrouwelijk operationeel project betreft en een eigen evaluatie zal hebben. Voor het overige wordt artikel 33 in dit doorlichtingsrapport in zijn geheel behandeld.

Werkwijze

Het onderzoek heeft plaatsgevonden zoals de RPE voorschrijft en volgens de onderzoeksopzet die de Tweede Kamer heeft ontvangen en waarbij nadere vragen van de Kamer zijn beantwoord: er is een beleidstheorie opgesteld (zie bijlage 1), een overzicht gemaakt van alle bruikbare evaluaties op het terrein van veiligheid en criminaliteitsbestrijding en over de te onderzoeken periode, aan de hand waarvan de 15 onderzoeksvragen van de RPE zijn beantwoord. Een begeleidingscommissie bestaande uit leden van financiële afdelingen van JenV en de Inspectie Rijksfinanciën heeft de resultaten besproken en becommentarieerd. Daarna hebben deskundige meelezers die niet betrokken waren bij het onderzoek het concept van hun opmerkingen voorzien.

Beleidsartikel 33 heeft veelal raakvlakken met de beleidsartikel 31 (politie), beleidsartikel 32 (rechtsbijstand en rechtspleging), en beleidsartikel 34 (straffen en beschermen). In de onderhavige beleidsdoorlichting wordt gepoogd de beleidseffecten van de onder artikel 33 vallende maatregelen te onderscheiden van de bredere resultaten uit andere beleidsartikelen die bijdragen aan het bereiken van maatschappelijke veiligheid.

De vorige beleidsdoorlichting

We kijken hier kort terug op (de doorwerking van) de vorige beleidsdoorlichting van artikel 33. In de kabinetsreactie⁴ op de uitkomsten van de vorige beleidsdoorlichting van beleidsartikel 33 (2008-2013) werden verbeterpunten genoemd, waarvan de volgende niet meteen in die brief geadresseerd konden worden:

* Bekendheid van het CCV bij ondernemers: Uit [12] blijkt dat het CCV heeft geïnvesteerd in de relatie met de private sector en dat zijn aanbod meer lijkt te zijn afgestemd op de wensen en vragen uit de private praktijk, maar er was nog geen balans tussen private en publiek sector, ook in de financiering van de activiteiten van het CCV. Het CCV heeft in zijn programmering van 2021 structureel een evaluatieproces opgenomen waarbij in elke cluster geprobeerd wordt om de outcome te meten bij de stakeholders waarvoor het CCV producten levert.

* Zijn de RIEC's nu beter verankerd in kleine gemeenten?

* Ontvangt het lokale bestuur nu betere analytische informatie?

Uit onderzoek door de Algemene Rekenkamer naar het RIEC-LIEC bestel kwam naar voren dat er nog winst te behalen viel om de effectiviteit ervan te vergroten. Zo ziet een van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op het verbeteren van de informatiedeling van beschikbare kennis bij de RIEC's en het LIEC met decentrale overheden en de centrale overheid [5]. De recente komst van de Landelijke Fenomeentafels (LFT) tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit beoogt te voorzien in die aanbeveling. De LFT moeten er namelijk voor zorgen dat landelijke partners door bundeling van kennis interventiestrategieën ontwikkelen die lokale overheden kunnen gebruiken bij de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Bovendien heeft het LIEC in 2013 een methodiek ontwikkeld om ondermijningsbeelden te maken. Daarmee kan op gemeentelijk niveau inzichtelijk worden gemaakt of en hoe georganiseerde criminaliteit grip heeft op het bestuur en de lokale veiligheid. Een ondermijningsbeeld geeft ook zicht op knooppunten waar criminele processen en netwerken

³ TK 2014-2015, 33199 nr 5.

⁴ TK 2014-15, 33199, nr 5

samenkomen. Het aantal ondermijningsbeelden verschilt nog sterk per RIEC, maar deze documenten worden wel steeds vaker opgesteld voor gemeenten [35].

* Geweld tegen hulpverleners vereiste verbetermaatregelen - De Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) voor de politie en het openbaar ministerie (OM) die een handelingskader geven voor een snelle en harde aanpak van geweld tegen werknemers met een publieke taak werkten naar tevredenheid, zo blijkt uit onderzoek [54].

* Verbetering proces zaakselectie, zaakscreening en zaakmanagement: de kabinetsreactie gaf aan dat de invoering van Bosz (Betere Opsporing door Sturing op Zaken) moest helpen. De Inspectie JenV stelde vast dat Bosz technisch pas in 2019 ging functioneren maar dat politie en OM het systeem dan wel daadwerkelijk moeten gaan gebruiken om zicht op zaken te genereren. Bosz geeft voor het eerst ook zich op het aantal politiesepots. Daarnaast is Zicht op Zaken (ZOZ) in gebruik genomen. ZOZ geeft landelijk zicht op gevoelige strafzaken of strafzaken die om andere reden een landelijke betekenis hebben. De vierjaarlijkse Veiligheidsagenda heeft een sturend effect doordat deze prioriteiten stelt voor OM en politie. In 2013 heeft het OM een reorganisatie doorgevoerd waarmee op elk parket een vaste indeling ontstond in zogenoemde 'werkomgevingen'. Het betreft de werkomgevingen Productie (vooral overtredingen afgedaan door het parket CVOM), Interventie (eenvoudig strafzaken en ZSM), Onderzoek (zwaardere strafzaken), Ondermijning en Hoger beroep (tweede lijn). Deze organisatorische indeling geeft het OM 'robuuste' eenheden, waarbinnen de behandeling van strafzaken flexibel kan worden belegd. In 2019 is een nieuw bekostigingssystematiek voor het OM ingevoerd die voor de werkomgevingen met uitzondering van ondermijningszaken gebaseerd is op een p x q-financiering. Deze wijze van financiering geeft (beter) zicht op de productie van het OM. Het verwachte productievolume wordt jaarlijks door JenV vastgelegd in de 'OM-Afsprakenbrief'. Daarnaast zijn er verbeteringen doorgevoerd in het aangifteproces en bij de intake en screening van zaken door de politie. Niettemin signaleert het PwC-rapport⁵ "dat in de strafrechtketen beperkt zicht bestaat op de mate waarin en voor welke zaakstypen capaciteit wordt ingezet". Als gevolg van de doorlichting van de strafrechtketen door PwC hebben de organisaties in de strafrechtketen en JenV (in het verband van het Bestuurlijk Ketenberaad) gezamenlijk een actieplan⁶ opgesteld om, zowel op de korte termijn als de langere termijn, een extra impuls te geven aan het functioneren van de strafrechtketen en de samenwerking daarbinnen. Dit actieplan richt zich op maatregelen die de doorlooptijden in de strafrechtketen kunnen versnellen, primair van zaken van veel voorkomende criminaliteit en van high impact crime. Voor deze delictsoorten is gekozen vanwege de grote impact ervan op de samenleving en het grote aandeel van deze delicten in de totale instroom van strafzaken.

* De kabinetsreactie bevatte het voornemen om te bevorderen dat het doelmatigheidsperspectief in evaluatieonderzoeken meegenomen zou worden. Uit onderhavige beleidsdoorlichting blijkt dat er van dat voornemen niet veel is terecht gekomen. Doelmatigheid werd niet meegenomen in jaarlijkse programmeringsronde van onderzoeken die werden gevraagd aan het WODC. In hoofdstuk 5 zal worden uiteengezet welke problemen kleven aan het kwantificeren van doelmatigheid. Dat laat onverlet dat bij elk onderzoek gezien kan worden of de doelmatigheidsvraag redelijkerwijs gesteld moet en beantwoord kan worden.

⁵ Doorlichting Strafrechtketen, Nieuwe uitdagingen vragen om optimalisatie van samenwerking (juni 2020)

⁶ Zie TK 2020-21, 29279, nr 628 met bijlage. Het actieplan strafrechtketen kent meerdere actielijnen die het functioneren van de strafrechtketen beogen te verbeteren. Ingezet wordt op betere ketenlogistiek, datagedreven werken en verdergaande digitalisering.

Hoofdstuk 2

Motivering van het gevoerde beleid

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

De aanleiding voor het beleid vormt het bestaan van criminaliteit en onveiligheid in de samenleving. Zonder ordenend en handhavend overheidsoptreden heeft het recht van de sterkste al snel de overhand.⁷ Veiligheid vormt een basisvoorwaarde voor samenleving en verkeer tussen burgers.⁸ De (rijks)overheid is er om die veiligheid te bevorderen en optimaal te waarborgen. Zoals blijkt uit het doel van artikel 33 (zie beantwoording vraag 1 van de RPE hierboven), streeft de overheid een veilige samenleving na door inzet van instrumenten die bijdragen aan rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding en door lokale overheden te faciliteren en te ondersteunen in de bestuurlijke aanpak van criminaliteit en overlast. Nu treedt de overheid niet bij elk gedrag op dat als schadelijk of ongewenst wordt gezien, bijvoorbeeld bij belediging of beschadiging van goederen van geringe waarde. Burgers en bedrijven kunnen onderling binnen de grenzen van de wet conflicten oplossen of corrigerend optreden. In morele opvoeding hebben daarnaast ook onderwijs, media en het maatschappelijk middenveld een rol. De overheid heeft meer verantwoordelijkheid naarmate kwesties ernstiger worden en daar waar men zich niet tegen ernstige onveiligheid kan wapenen. Niettemin moet de overheid prioriteiten stellen om met de beschikbare middelen een optimum aan veiligheid te bereiken: de vraag naar veiligheid zal altijd groter zijn dan de beschikbare capaciteit. In de begrotingen van JenV die de periode 2014-2019 betreffen worden prioriteiten geciteerd uit de Veiligheidsagenda 2015-2018⁹: de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, waaronder mensenhandel en OMG's, de aanpak van cybercrime, horizontale fraude, kinderporno, het afpakken van crimineel vermogen en het terugdringen van door burgers ervaren overlast en onveiligheidsgevoelens.¹⁰ Daarnaast worden genoemd het verbeteren van de prestaties in de strafrechtsketen en van de kwaliteit van de opsporing. Niet genoemd maar wel gefinancierd zijn de doorlopende activiteiten en staand beleid ('going concern').

In de begroting van JenV staan de rol en verantwoordelijkheid van JenV beschreven die horen bij veiligheid en criminaliteitsbestrijding. Inzake opsporing en vervolging heeft de Minister een regisserende rol. Hij is beleidsverantwoordelijk voor het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid en financiert daartoe onder andere het openbaar ministerie (OM) en het Nationaal Forensisch Instituut (NFI). Het OM is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (Wet op de rechterlijke organisatie). Het voert het gezag over de opsporing door politie en bijzondere opsporingsdiensten, beslist over de vervolging van strafbare feiten en ziet erop toe dat de opgelegde straf naar behoren wordt uitgevoerd. Op het gebied van veiligheid en lokaal bestuur heeft de Minister een stimulerende rol. Hij is belast met het ontwikkelen van visie, beleid en samenwerkingsvormen op het terrein van de bestuurlijke aanpak van onveiligheid en criminaliteit. De inspanningen zijn er op gericht het lokaal bestuur zo effectief en efficiënt als mogelijk in staat te stellen de lokale veiligheid te vergroten, onder andere door het bewaken van de bestuurlijke integriteit (Bibob) en de inzet van de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's). JenV faciliteert en ondersteunt de aanpak van de meest voorkomende vormen van overlast, zoals overlast gerelateerd aan jeugdgroepen, alcohol, uitgaan, voetbal en evenementen. Dit wordt ingevuld samen met het lokale bestuur, onder andere via structureel overleg met de G4, de G32 en de VNG.

⁷ Cf John Rawls, *A Theory of Justice*, 1971, par 38: 'the existence of effective penal machinery serves as men's security to one another.' Zonder handhavende overheid treedt het zgn prisoner's dilemma op waarbij het voor deelnemers aan afspraken ('sociaal contract') het beste resultaat oplevert als ieder zich aan die afspraken houdt. Maar voor een afzonderlijke deelnemer is het voordeliger om zich er niet aan te houden. In dat geval is het eindresultaat voor de hele groep (behalve dat individu) slechter wordt dan wanneer iedereen zich aan de afspraken zou houden. Dit effect is sterker naarmate minder deelnemers zich aan de afspraken houden. Corruptie is hier een goed voorbeeld van.

⁸ Veiligheid kreeg vorm als een mensenrecht volgens art 3 UVRM en art 9 IVBPR en impliciet als een grondrecht doordat de staat een plicht tot bescherming van leven, vrijheid en bezit heeft, ook tegen medeburgers. Tot 1983 was dit expliciet verwoord in de Grondwet. Cf R.W. van Zijl, *Veiligheid als opdracht. Een onderzoek naar veiligheid als fundamenteel recht en als positieve verplichting van de staat in het licht van de politietaken tot strafrechtelijke rechtshandhaving* (diss.), Nijmegen 2008.

⁹ Een document met afspraken van de minister van JenV met de regioburgemeesters, het college van procureurs-generaal en de politie waarin de landelijke beleidsdoelstellingen van de politie, en afspraken over de bijdragen van het gezag en JenV over de aanpak van de veiligheidsthema's.

¹⁰ In de Veiligheidsagenda 2019-2022 zijn de prioriteiten op het terrein van art 33 nagenoeg hetzelfde.

Hoofdstuk 3

Het beleid en de uitgaven

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?

In de periode 2014 t/m 2019 heeft JenV onder beleidsartikel 33 directe en indirecte beleidsinstrumenten¹¹ ingezet die gericht waren op een met de beschikbare middelen optimale sociale veiligheidszorg door het lokale bestuur en optimale opsporing en vervolging van die delicten die de hoogste prioriteit hadden. In bijlage 1 is een overzicht daarvan opgenomen. Deze instrumenten behoorden tot de volgende categorieën ('aard'):

- *Juridisch*: (voorstellen tot) nieuwe wetgeving zoals het langlopende project modernisering wetboek van Strafvordering, het wetsvoorstel Regulering sekswerkers (en de voorloper het wetsvoorstel Regulering Prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche), de wet Computercriminaliteit III, anti-ondermijningswetgeving en de wet Experiment gesloten coffeeshopketen, de wet aanscherping strafrechtelijke aansprakelijkheid ernstige verkeersdelicten, het wetsvoorstel Aanscherping maatregelen rijden onder invloed, onderhandelingen voor het Multilaterale verdrag inzake rechtshulp en uitlevering bij internationale misdrijven. Elk van deze instrumenten is bedoeld om de opsporing en vervolging te faciliteren of lokale overheden te ondersteunen bij hun preventieactiviteiten.
- *Beleid* tot verbetering of intensivering van de samenwerking tussen de betrokken diensten, lokale overheden en (soms) private partners, die leidt tot een integrale aanpak van criminaliteitsfenomenen (vooral in het hogere segment), in de vorm van preventie, opsporing en vervolging en afpakken. Voorbeelden van deze aanpak zijn de Veiligheidsagenda's 2015-2018 en later, Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's/Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) ter voorkoming en bestrijding van georganiseerde misdaad, het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen, programma's en structuren voor het bestrijden van motorbendes en andere ondermijnende criminaliteit (zoals Toekomstagenda Ondermijning, Taskforce Brabant/Zeeland en programma Samen tegen mensenhandel) en rijksbrede aanpak van fraude, het project Verwijzingsportaal bankgegevens (dat opsporingsdiensten de mogelijkheid geeft gegevens op te vragen bij financiële instellingen), het Landelijk Actieplan verkeersveiligheid, het Plan van Aanpak Kindersekstoerisme, de bestrijding van kinderporno, de samenwerking met private partijen in het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (een samenwerkingsverband tussen overheid en bedrijfsleven), het bewaken van de bestuurlijke integriteit.
- *Financiering* van specialistische overheidsorganisaties die de opsporing en vervolging bevorderen, bijvoorbeeld door het leveren van forensisch of financieel bewijs, zoals het NFI, FIU-Nederland en het Verwijzingsportaal Bankgegevens, of die zich meer richten op slachtoffers van ernstige criminaliteit, zoals de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en gemeentelijke uitstapprogramma's voor prostituees.
- *Subsidies* aan organisaties als CoMensha, dat zich inzet voor slachtoffers van mensenhandel, en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) die werken aan de ontwikkeling en deling van kennis en informatie ten behoeve van de lokale veiligheidszorg en criminaliteitspreventie, uitvoering van uitstapprogramma's voor prostituees door ngo's etc.

De samenhang tussen deze instrumenten is het indirect faciliteren van organisaties en lokale overheden die belast zijn met of betrokken zijn bij het voorkomen van criminaliteit en overlast cq het wegnemen van

¹¹ *Directe* beleidsinstrumenten (art 33.1 en 33.3) zijn bedoeld voor het tot stand brengen van een bepaalde situatie: dat heet overheidsproductie of overheidsvoorziening. *Indirecte* beleidsinstrumenten (art 33.2) zijn gericht op gedragsbeïnvloeding van de actoren in het beleidsveld, met juridische of communicatief/financiële middelen.

de voedingsbodem daarvoor, en het direct faciliteren van met name het OM bij de opsporing en vervolging van delicten, door de verbetering van samenwerking en informatiedeling (inclusief het wegnemen van belemmeringen), door het verschaffen van adequate juridische instrumenten en door het afspreken van prioriteiten, telkens met inachtneming van rechtsstatelijke waarborgen. Belangrijke thema's waren (de integrale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, cybercrime, fraudebestrijding, mensenhandel, verbetering van de strafrechtketen en afpakken. Zie voor een verdere uitwerking van de samenhang tussen beleid en beleidsinstrumenten de beleidstheorie bij deze doorlichting (bijlage 1).

Totaaloverzicht uitgaven en ontvangsten

In totaal werd in 2019 ten behoeve van beleidsartikel 33 een bedrag uitgegeven van 836 miljoen euro, terwijl aan boetes en transacties ruim 1,07 miljard werd ontvangen. In 2014 waren die bedragen resp. 711 mln en 1,1 mld. In tabel 1 volgt een totaaloverzicht.

Tabel 1. Uitgaven 2014-2019 begrotingsartikel 33 (excl. 33.4), bedragen x 1000 euro

Budgettaire gevolgen van beleid artikel 33	realisatie 2014		realisatie 2015		realisatie 2016		realisatie 2017		realisatie 2018		realisatie 2019	
	Uitgaven	Budget overheveling	Uitgaven	Budget overheveling	Uitgaven	Budget overheveling	Uitgaven	Budget overheveling	Uitgaven	Budget overheveling	Uitgaven	Budget overheveling
Uitgaven incl. budgetoverhevelingen *)		720.706		762.339		745.497		739.367		803.455		897.972
33.1 Apparaatuitgaven Openbaar Ministerie		482.476		464.210		508.104		507.040		548.138		572.831
<i>Personeel</i>												
eigen personeel	335.554		336.658		344.274		358.160		388.143		408.791	
externe inhuur	26.597		21.277		27.299		36.979		55.897		47.892	
overig personeel	2.700		2.002		1.957		1.761		1.781		1.741	
<i>Materieel</i>												
ICT	12.251		12.545		13.437		15.216		11.182		15.493	
SSO's	30.375		51.218		54.765		32.584		34.870		38.082	
overig materieel	74.999		60.510		66.372		62.340		56.265		60.832	
33.2 Bestuur, informatie en technologie	12.305	3.753	16.058	24.484	1.600	26.084	21.303	1.150	22.453	20.242	1.460	21.702
<i>Bijdragen medeoverheden</i>												
Regionale Informatie en Expertise Centra	7.078	1.200	7.350	1.100	7.370	1.100	8.067	1.100	8.298	1.100	8.640	1.100
Regeling Uitstapprogramma's prostituties	463		1.853		1.731		1.987		1.198		1.517	
Overige bijdragen medeoverheden	1.331	50	1.081	50	1.111	50	692	360	422	450	150	550
<i>Subsidies</i>												
Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid		2.278	10.201		5.379		4.582		4.601		4.600	
Kaermerk Veilig Ondernemen	1.511		1.389		1.600		1.325		1.325		730	
Regeling Uitstapprogramma's prostituties	1.458		1.103		1.099		1.185		1.860		2.422	
Veiligheid Kleine Bedrijven							439		85		191	
Overige subsidies			784		2.429		1.591		3.476		1.424	
<i>Oprachten</i>												
Overige opdrachten	464	225	723	450	584		374					
33.3 Opsporing en vervolging	216.265	5.907	222.172	245.406	6.639	252.045	210.232	4.708	214.940	204.315	6.310	210.625
<i>Bijdragen Agentschappen</i>												
Nederlands Forensisch Instituut	68.062		70.244		88.661		67.924		69.813		77.595	
<i>Bijdragen ZBO's/RWT's</i>												
College Gerechtelijk Deskundigen	1.532		1.765		1.656		1.707		1.618		1.561	
<i>Bijdragen (inter)nationale organisaties</i>												
FU-Nederland	4.045						4.755		4.755	5.000	5.305	2.890
<i>Bijdragen medeoverheden</i>												
PV-vergoedingen Bestuurlijke strafbeschikking	12.786		11.321									
BES Caribisch deel van het Koninkrijk	4.015		4.658		4.879		4.324		6.523		7.002	
Aanpak ondermijning									4.986		41.919	3.080
Overige bijdragen medeoverheden	7.989	3.534	15.754	2.931	8.871	2.383	3.590	2.816	14.679	4.858	5.556	6.389
<i>Subsidies</i>												
Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid		1.072		1.072		1.072		1.767		1.777		1.758
Overige subsidies	3.311	925	2.870	2.036	3.073	1.235	2.874	540	3.918	494	5.168	408
<i>Oprachten</i>												
Schadeloosstellingen	27.362		53.727		19.262		22.132		21.707		20.879	
Keten Informatie Management	154		62				1.400		1.733		5.240	
Onrechtmatige Detentie	11.654		10.776		8.791		7.492		6.133		6.419	
Herontwerp Strafrechtketen	344		156									
Gerechtskosten	33.360		30.933		32.975		33.613		33.626		31.863	
Restituties ontvangsten voorgaande jaren	164		3.010		386		1.068		344		4.300	
Verkeershandhaving Openbaar Ministerie	25.484		27.333		29.212		36.895		14.757		13.864	
Afpakken	2.231		240									
Bewaring, verkoop en vernietiging beslaggenomen voorwerpen	12.754		12.056		12.099		13.743		14.050		14.105	
Overige opdrachten	1.018	376	501	600	367	18	159	1.187	405	17.061	2.295	44.327
<i>Garanties</i>												
Falissementscuratoren							2.639		4.265		1.894	
Ontvangsten		-1.101.777		-933.123		-1.383.500		-1.174.629		-1.690.542		-1.074.176
Boetes en Transacties	-949.383		-777.262		-955.393		-936.080		-1.508.879		-799.433	
Afpakken	-135.972		-143.577		-416.478		-225.213		-174.090		-262.050	
overig	-16.422		-12.284		-11.629		-13.336		-7.573		-12.693	
*) Indien andere actoren binnen de overheid betrokken zijn bij de realisatie van beleidsdoelstellingen wordt er soms voor gekozen het daarvoor benodigde budget aan hen over te hevelen.												

Toelichting¹²:

Uitgaven openbaar ministerie

Uit de Jaarberichten van het openbaar ministerie 2014 t/m 2019 valt af te leiden dat de afspraken die de Minister met het OM maakte tot het volgende beeld leidden:

- Het personeelsbestand in die periode gestaag groeide: van 4576 naar 4980 fte.¹³
- Het OM enerzijds sinds 2011 oplopend tot 132 mln heeft moeten bezuinigen op het reguliere werk¹⁴, maar dat anderzijds een jaarlijks bedrag oplopend tot 175 mln in 2019 kreeg voor nieuwe taken of een uitbreiding van taken zoals voor de bestrijding van cybercriminaliteit (5 mln), terrorisme (8 mln) en ondermijning, investeringen om de strafrechtketen te digitaliseren, programma's als Straf met Zorg (15 mln), versterking van het DNA-proces. Ook het PwC-rapport¹⁵ ziet een verschuiving naar nieuwe opgaven.
- (15 miljoen euro), versterking van de positie van slachtoffers en IT-investeringen om de strafrechtketen te digitaliseren.
- 44% van het budget naar arrondissementsparketten gaat en 32% naar landelijke organisaties zoals het landelijk parket, het functioneel parket, het parket-generaal, parket centrale verwerking OM en Rijksrecherche. De rest gaat zitten in landelijke budgetten zoals huisvesting, ict en projecten.
- Digitalisering en automatisering van het werk (ook) tot besparing moesten leiden, evenals het besparen op ict, huisvesting en facilitaire voorzieningen en de aanstelling van (goedkopere) assistent-officieren die officieren van justitie ondersteunen en eenvoudige strafzaken doen.

En verder:

- Onder externe inhuur moet vooral de inhuur van ict-deskundigheid worden verstaan. In zijn Jaarbericht 2019 stelde het OM 68 mln aan ict kwijt te zijn, een stijging van 75% ten opzichte van 2014. ict-kosten zijn verspreid over meerdere posten onder personeel en materieel.
- SSO's zijn shared service organisaties op het gebied van met name ict, personeel en huisvesting (RijksVastgoedOrganisatie).

Artikelonderdeel 33.1 maakt veruit het grootste deel van artikel 33 uit. Dat komt doordat het veruit de grootste organisatie op dit beleidsterrein, met veel hooggeschoold personeel en eigen gebouwen, verspreid over heel Nederland.

Uitgaven lokaal bestuur en organisaties

Bijdragen

- De RIEC's werden voor maximaal 50% door JenV gefinancierd (7,35 mln euro per jaar voor 10 RIEC's), terwijl de deelnemende provincies en gemeenten de andere 50% financierden; het LIEC werd, als een shared service center voor de RIEC's, ook 50% door JenV gefinancierd (jaarlijks 820.000 JenV + jaarlijks 600.000 euro van de RIEC's gezamenlijk, totaal: 1,42 mln. Sinds 2018 is de bijdrage aan RIEC Oost-Nederland vanwege zijn omvang structureel verhoogd met 390.000 euro per jaar uit artikel 33.3, totaal dus 1,125 mln per jaar. De cofinanciering door deelnemende gemeenten en provincies is ook met 390.000 euro verhoogd.
- De regeling uitstapprogramma's prostituees bestond zowel uit subsidies aan organisaties als bijdragen aan gemeenten (op aanvraag). De regeling was het gevolg van de motie-Van der Staaij (TK 2013-2014, 33 750, nr. 80). Dit programma liep van 2014 juli 2018 en is vervolgens met een jaar verlengd. Daarna trad een nieuwe tijdelijke regeling in werking. Aan de begroting van 2017 was bij amendement 100.000 euro extra beschikbaar gesteld voor uitstapprogramma's in regio's waar sprake was van onvoldoende (regionaal) aanbod daarvan. Organisaties die een subsidie ontvingen waren bijvoorbeeld Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel (SHOP), Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg, Stichting Terwille en GGD West-Brabant.
- Eind 2016 is het programma aanpak uitbuiting Romakinderen geëindigd waarin geselecteerde gemeenten en organisaties subsidie kregen om langdurige en complexe problematiek gerelateerd aan multiprobleemgezinnen (en -families) met een Roma achtergrond, met name schoolverzuim, overlast in de woonomgeving, zeer geringe arbeidsparticipatie, grote uitkeringsafhankelijkheid en een oververtegenwoordiging in de criminaliteit tegen te gaan. Om de opgedane kennis te borgen en te verbreden is in 2017 een subsidie van 85.000 euro verleend voor een landelijke adviseur multiprobleem-gezinnen met een Roma-achtergrond. In 2019 volgde voor dat doel een tweede subsidie van 75.000 euro.

¹² Wat nu volgt is geen compleet overzicht van alle zaken (zoals 'going concern') maar een selectie van belangrijke en/of interessante uitgaven. Niet verwerkt zijn de bedragen die wel begroot zijn maar uiteindelijk niet gerealiseerd onder artikel 33 maar overgeheveld naar een ander beleidsartikel (bijv. art 34 voor structurele uitgaven t.b.v. projecten van de politie) of zelfs een ander begrotingshoofdstuk.

¹³ Het PwC-rapport *Doorlichting Strafrechtketen, Nieuwe uitdagingen vragen om optimalisatie van samenwerking* (juni 2020), p 41, spreekt van een stijging van 4648 naar 5051 fte, dus 9%.

¹⁴ Blijkens de Kamerbrief Financiën openbaar ministerie van 20 nov 2020 zou het gaan om 140 mln, die vooral via de bedrijfsvoering ingevuld is. Drie onderzoeken concludeerden dat de realisatie van de taakstellingen haalbaar was, maar niet in de gestelde periode (2015-2018). In 2019 werd de resterende taakstelling bij Voorjaarsnota teruggedraaid.

¹⁵ A.w. p 42.

Subsidies

- Het CCV ontving van JenV en BZK subsidie om –met het oog op het vergroten van de maatschappelijke veiligheid- kennis en instrumenten te ontwikkelen en ter beschikking te stellen op het terrein van criminaliteitspreventie en veiligheid. Het CCV stimuleert de samenwerking tussen publieke en private organisaties om criminaliteit integraal terug te dringen. In de VenJ-begroting van 2014 was het budget voor het CCV (4,3 mln.) overgeheveld naar beleidsartikel 34.2 en werd bij voorjaarsnota 2015 overgeheveld naar beleidsartikel 33.2 (5,8 mln, in 2019 4,47 mln). Bij Najaarsnota was in 2015 0,9 mln. aan het budget toegevoegd ten behoeve van nalevingsexpertise. Het CCV kreeg ook subsidies voor cyberprojecten uitgevoerd door Regionale Samenwerkingsverbanden Veiligheid en gemeenten (2018, 0,5 mln euro), voor het vergroten van cyberbewustzijn van MKB-ondernemers, hun digitale weerbaarheid, het geven van preventietips aan hen en het creëren van daadwerkelijke gedragsverandering om maatregelen te nemen (2018, 880.000 euro), voor de preventie van cybercrime door gemeenten (City Deal Lokale Weerbaarheid Cybercrime, 2019, 100.000 euro). Daaraan vooraf ging een pilot om te bepalen hoe trainingen voor ondernemers in te richten om het interessant te maken voor hen (2017, 95.000 euro). CCV zette een deel van de subsidie door naar PVO's¹⁶, gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden t.b.v. regionale en lokale initiatieven.
- Het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) is een certificeringsregeling. Het keurmerk wordt toegekend aan een winkelcentrum of een bedrijventerrein wanneer ondernemers samenwerken met gemeente, politie en brandweer om de veiligheid in het gebied te verhogen. In 2016, bijvoorbeeld, werden 135 nieuwe KVO-projecten en 180 hercertificeringen gerealiseerd.
- Onder Veiligheid Kleine Bedrijven viel het actieprogramma Veilig Ondernemen dat verschillende integrale aanpakken omvatte, onder meer in het kader van mobiel banditisme, cybercrime in het MKB en ondermijning. Daarnaast omvatte het stimuleren van preventieve en innovatie maatregelen door burgers en bedrijven op deze terreinen. Voorts werd gewerkt aan een landelijke dekking van Platforms Veilig Ondernemen (PVO's). De Regeling Veiligheid Kleine Bedrijven geeft kleine bedrijven de mogelijkheid veiligheidsmaatregelen te treffen tegen onder andere winkeldiefstal. De extra middelen kwamen beschikbaar naar aanleiding van de motie-Pechtold.¹⁷
- Stichting Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Limburg kreeg van JenV in 2019 116.500 euro voor de vergroting van de cyberweerbaarheid van het MKB. De opgedane ervaring moest beschikbaar komen voor landelijk inzet. In 2017 kreeg de Stichting een startsubsidie van 65.000 voor dat doel. De gemeente Rotterdam ontving in dat kader 48.500 euro in 2016, 100.000 euro in 2017 en 24.000 euro in 2019 om een app voor ondernemers te ontwikkelen om hun weerbaarheid op het gebied van cybercrime te vergroten. Met de app kan men maatregelen treffen om slachtofferschap te voorkomen en meer inzicht krijgen in de digitale weerbaarheid van MKB-ondernemers.
- In 2015 ontving MKB Nederland van JenV 313.000 euro subsidie voor het Project Cybercrime Veilig Zakelijk Internetten met o.a. als doel de weerbaarheid van ondernemers te vergroten over cybercrime en het cyber-proof maken van hun producten en diensten. Cybercrime in het MKB was al langere tijd een prioriteit in de aanpak van criminaliteit in het bedrijfsleven.
- In 2016 ontving de Haagse Hogeschool 200.000 euro voor een lectoraat voor het vergroten van kennis en analyse van cybercrime.
- De VNG ontving in 2018 200.000 euro voor de ontwikkeling van een zgn crisisgame door het Centrum voor Informatieveiligheid en Privacy (CIP). De game is een instrument om bewustzijn onder de deelnemers (waaronder lokale bestuurders) rondom informatieveiligheid te vergroten.
- Het Havenbedrijf Rotterdam kreeg in 2018 200.000 euro om het bewustzijn en de weerbaarheid van alle bedrijven in het Rotterdams Havengebied inzake cyberdreigingen te vergroten.

Uitgaven opsporing en vervolging

Bijdragen

Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) verleent specialistische hulp bij de opsporing. Het NFI publiceerde na 2014 geen jaarverslagen meer (maar legde intern verantwoording af aan JenV met tertaalrapportages). Uit het jaarverslag over 2014 blijkt dat het NFI voor 89% van zijn inkomsten afhankelijk was van JenV en dat 59% van zijn inkomsten in personeel ging zitten, de rest in materieel. Het NFI kreeg in 2014 van JenV wegens taakstellingen een bezuinigingsmaatregel opgelegd die resulteerde in een bezuiniging van ruim 9 mln in 2018. Dat is bijna 14%. Per 1 jan 2018 beschikte het NFI over 525 fte. Het NFI wordt elke 5 jaar doorgelicht door JenV en Financiën. De laatste doorlichting vond plaats eind 2015 en resulteerde in een aantal aanbevelingen met betrekking tot het financieel beheer die inmiddels zijn uitgevoerd. Een agentschapsdoorlichting van het NFI is momenteel gaande.

¹⁶ Platform Veilig Ondernemen, een (bijna) landelijk dekkend systeem waarin politie, justitie, gemeenten, brancheorganisaties en de ondernemers samenwerken aan de oplossing van veiligheidsproblemen door de criminaliteit in kaart te brengen en te kijken wat er nodig is: preventieve maatregelen nemen, repressieve maatregelen invoeren of een mix van verschillende maatregelen.

¹⁷ Cf TK 2015–2016, 34300-VI.

FIU-Nederland heeft als kerntaak het ontvangen, registreren, bewerken en analyseren van meldingen van ongebruikelijke transacties van Wwft-instellingen, om te bepalen of deze gegevens van belang kunnen zijn voor het voorkomen en opsporen van misdrijven. FIU-Nederland kan deze meldingen na nadere analyse verdacht verklaren en daarna verstrekken aan diverse (bijzonder) opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Volgens haar jaaroverzicht 2019 had FIU-NL 63 fte en beschikte zij over een jaarlijks budget van 6 mln euro.¹⁸ Het geld dat JenV beschikbaar stelt voor FIU-NL wordt geormerkt verstrekt aan de politie, waar FIU-NL beheersmatig is ondergebracht. In 2018 en in 2019 zijn extra incidentele en structurele middelen beschikbaar gesteld aan FIU-NL in het kader van de aanpak van witwassen, ondermijning en cybercrime. Het totaal aantal extra fte's voor FIU-NL op basis hiervan is circa 19. FIU-Nederland is partner in de in 2013 opgerichte iCOV (infobox voor Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen) en werkt intensief samen met het AMLC (Anti Money Laundering Centre). Sinds 2016 is FIU-Nederland volwaardig partner in het FEC (Financieel Expertise Centrum) dat als gezamenlijk doel heeft het versterken van de integriteit van de financiële sector door onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling. Medio 2019 richtte FIU-NL de Fintell Alliance op, een samenwerkingsvorm in het kader van de Wwft met de vier grootbanken.

Onder bijdragen van JenV aan medeoverheden vielen, naast het al hierboven genoemde, o.a.:

- Naast de vaste bijdragen voor RIEC's onder artikel 33.2 is er uit de Regeerakkoordgelden een bedrag beschikbaar gesteld van in totaal 5 mln in 2018, oplopend tot 10 mln structureel vanaf 2019 voor versterking van de RIEC's, het LIEC (o.a. intelligence- en analysecapaciteit, 2,5 mln, resp. 230.000 euro) en de FIOD (1 mln in 2019) en voor versterking van de capaciteit van de regio's voor de integrale aanpak van ondermijning in operationele zin (5,88 mln voor de RIEC's in 2019).¹⁹
- In 2019 is er 100 mln incidenteel uit het Regeerakkoord beschikbaar gesteld ('ondermijningsfonds') te besteden in 2019 t/m 2021, onder andere ten behoeve van versterkingsplannen voor de aanpak van ondermijning. 85 mln daarvan is naar de regio's gegaan, 7,5 mln naar de landelijke partners en 7,5 mln centraal (o.a. aanjaagteam aanpak ondermijning (ATO²⁰) en programma anti-ondermijning JenV, waaronder capaciteit t.b.v. het wetgevingsprogramma).²¹ Ongeveer een derde van deze 100 mln werd uitgegeven in 2019.
- In 2018 werd eenmalig 7.333.500 euro besteed aan cybercrimepreventie (naast uitgaven onder art. 33.2, in totaal ongeveer 10 mln). Dit geld kwam bij najaarsnota beschikbaar. Daarvan kreeg de taskforce Brabant-Zeeland²² 4 mln euro extra cybergelden ten behoeve van het project Eén Smart Overheid, waarin een Joint Data Lab werd ingericht voor een integrale intelfunctie voor de RIEC-partners; RIEC Rotterdam ontving 2 mln euro voor de pilot Financial Intelligence Centre, waarin FIU en RIEC-partners op een satellietlocatie fysiek samenwerken en de landelijke eenheid van de politie ontving in totaal 1.333.500 euro voor een pilot gericht op de aanpak van wapenhandel op het darkweb.
- Onder overige bijdragen medeoverheden vielen bijdragen aan de B5²³ van 326.000 in 2014 aflopend naar 50.000 in 2017 toen de B5 eindigde), de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (446.000 euro per jaar), Veiligheidsmonitor (tot 2016, toen 150.000 euro), bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu en keur (tot 2017, in 2016 1,25 mln), UBO-registers (beheerd door de KvK, 610.500 euro in 2019, MinFin en JenV betaalden ieder 50% van de aanloopkosten), Verwijzingsportaal Bankgegevens (vanaf 2018 729.000 en in 2019 600.000 euro) en criminaliteit bedrijfsleven (vanaf 2015, hoogste bedrag was 454.000 euro in 2016), maar ook eenmalige bijdragen, bijvoorbeeld aan de politie voor het tegengaan van kindersekstoerisme (72.000 euro in 2015), project drugs in het verkeer (80.000 in 2017), afpakken crimineel vermogen (3,3 mln in 2018) en Empact-plan van aanpak politie voor mensenhandel (500.000 euro in 2018).
- De Taskforce Brabant-Zeeland ontving 2014 t/m 2016 500.000 euro per jaar. Het Integraal Afpakteam Brabant Zeeland ontving in 2014 700.000 euro en in 2015 en 2016 1 mln. Vanaf 2017 ontvingen Limburg, Zeeland – West-Brabant en Oost-Brabant gezamenlijk 1.050.000 euro (= twee derde deel daarvan voor de Taskforce (want 2 regio's), een bijdrage van € 700.000

¹⁸ Om technische redenen is de VenJ-bijdragen van 2015 en 2016 (à 4.155.000 euro per jaar) geboekt onder overige bijdragen medeoverheden in art 33.3.

¹⁹ Zie TK 2018-19, 29911, nr 212.

²⁰ Het ATO is in 2019 ingesteld en heeft als opdracht om faciliterend, dus zonder macht of bevoegdheden, partners te ondersteunen en mee te krijgen in de gezamenlijke aanpak van ondermijning en daartoe duurzame coalities te laten ontstaan. In 2019 besteedde het 1,6 mln aan projecten (zoals zeehavens en maritieme smokkel) die (ook financieel) doorliepen t/m 2021. Daarnaast waren er kosten van kennisoverdracht (conferenties etc) en uitvoering (o.a. huisvesting).

²¹ Idem.

²² In 2019 is besloten de taskforce BZ samen te voegen met RIEC Zeeland West-Brabant en RIEC Oost-Brabant voor meer samenhang in activiteiten en gezamenlijk gebruik van één backoffice.

²³ De B5 was een taskforce tegen georganiseerde drugscriminaliteit en het daaraan gepaard gaande geweld van de 5 grootste Brabantse gemeenten en is de voorloper van de taskforce Brabant-Zeeland.

per jaar. 3 mln voor Afpakken crimineel vermogen in Zuid Nederland. Daarvan ging 500.000 euro naar project in Rotterdam Zuid. Daarnaast ging er 56.500 euro naar het autoverhuurproject van ZeBra van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing.

- Uit het Ondermijningsfonds ontvingen het OM en de ZM in 2019 incidenteel 975.000 en 705.000 euro ter versterking.
- Het Verwijzingsportaal Bankgegevens (VB) is een technische voorziening die het mogelijk maakt voor opsporingsdiensten om centraal en geautomatiseerd identificerende gegevens te vorderen bij banken en andere betaaldienstverleners. Het gaat o.a. om de naam, bankrekeningnummer en de status van de bankrekening. De begroting van het meerjarige project bedroeg ruim 9 miljoen euro, waarvan ongeveer 7 miljoen euro subsidie uit het Europese ISF. Onder artikel 33 is, vanwege de verplichte eigen bijdrage in geval van subsidiëring uit het ISF, over meerdere jaren ongeveer 1,5 mln euro bijgedragen aan het project, voor onder meer inhuur van personeel van Justid en materiële uitgaven. In 2020 heeft Justid het beheer van het VB overgenomen.
- BES Caribisch deel van het Koninkrijk betreft OM, bijdrage aan het Gemeenschappelijk Hof, rechtsbijstand en CTBP (commissie toezicht bescherming persoonsgegevens) BES.

Subsidies

- Naast subsidies onder artikel 33.2 en van BZK kreeg het CCV ook bijdragen uit artikel 33.3 voor projecten (bijv. ruim 23.000 euro voor preventie horizontale fraude t.a.v. jongeren in 2019 en 26.000 euro in 2017 eveneens voor fraudepreventie). De Stichting Expertisebureau Online Kindermisbruik ontving subsidie (EOKM, 400.000 per jaar) voor har Meldpunt kinderporno. Daarnaast kregen EOKM, Stichting Defence for Children International Nederland - ECPAT Nederland subsidies voor hun Stop it now- en de Don't look away-campagnes. In 2018 ontving de politie 87.400 euro als bijdrage voor de doorontwikkeling van de Landelijke Database Kinderporno.
- Stichting CoMensha, het landelijke, onafhankelijke expertise- en coördinatiecentrum dat zich inzet voor de belangen en rechten van slachtoffers van mensenhandel in Nederland en ontving subsidie van JenV onder zowel artikel 33 als artikel 37 (migratie) en van SZW en VWS gedurende de hele periode. De totalen overheidssubsidie liep op van 1.150.840 in 2014 tot 1.809.926 euro in 2019 voor onder andere het beheren van de helpdesk en registreren van mogelijke slachtoffers van mensenhandel, zorgcoördinatie en deskundigheidsbevordering. De algemene subsidie onder artikel 33 bedroeg 700.000 euro (sinds 2018 jaarlijks verhoogd vanwege indexaties/loonbijstelling) plus indexaties. CoMensha ontving daarnaast incidentele subsidies voor het opzetten van campagnes en het uitvoeren van projecten zoals trainen van verschillende groepen professionals en het ontwikkelen van de Mensenhandel Academy.
- CoMensha ontving daarnaast subsidie voor extra projecten zoals COSM-diensten²⁴, vanaf 2015 uit art. 33 ruim 88.000 euro, naast een vergelijkbare bijdragen uit art 37 en van VWS.
- Het Nationaal Verwijzingsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel (NVM) was een project met als doel het hulp- en ondersteuningsaanbod voor alle slachtoffers van mensenhandel te verbeteren. Het NVM bestond uit verschillende deelprojecten, waaronder het ontwikkelen van de website Wegwijzer Mensenhandel. CoMensha maakte daarbij onderdeel uit van de redactiecommissie. Voor deze werkzaamheden werd vanaf 2016 een subsidie verstrekt van 17.500 euro.
- Voor het Auditteam Voetbal en Veiligheid dat organisaties adviseert over de aanpak van geweld bij voetbal in Nederland, wordt het secretariaat uitgevoerd door een adviesbureau. De kosten daarvan (via aanbesteding) bedroegen in 2016 ruim 150.000 euro.
- Bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu en keur: waterschappen en provincies kregen startsubsidies om deze in 2012 ingevoerde bevoegdheid voor boa's operationeel te maken door bijv. opleidingen. Tot en met 2016 was er 1 mln euro beschikbaar; in 2017 zijn de laatste restantbetalingen over 2016 gedaan
- Exploitatiesubsidie Fraudehelpdesk (750.000 euro per jaar, naast een kleinere subsidie van EZK).

Opdrachten

De post Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (NRGD) is per 2018 overgeheveld naar beleidsartikel 32.

'Bewaring, verkoop en vernietiging voorwerpen' (door Domeinen Roerende Zaken), 'verkeershandhaving' (bijv. trajectcontrolesystemen) en 'gerechtskosten' (nl. van het OM, het gaat m.n. om tolken, vertalers en deskundigen t.b.v. rechtszaken) in tabel 1 onder art. 33.3 zijn doelbudgetten waarover het OM het beheer voert. De gerechtskosten vertoonden, ondanks extra bijdragen van JenV van 3,7 mln in 2017 en 2018, jaarlijks een overschrijding, volgens het Jaarbericht van 2018 onder andere doordat in de opsporing en vervolging van criminelen steeds meer nieuwe technieken worden toegepast, zoals DNA-onderzoeken of de inzet van digitale opsporingsmiddelen. Hiervoor moeten vaker deskundigen worden ingezet. Daarnaast zijn meer kosten gemaakt voor de inzet van tolken en vertalers, goed voor 10 mln

²⁴ Categoriele Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel (COSM) wordt uitgevoerd door drie NGO's en heeft 58 veilige opvangplekken voor niet-Nederlandse volwassen slachtoffers van mensenhandel en hun kinderen.

euro, een stijging met 1 mln.²⁵ Die kosten namen ook toe vanwege de toenemende internationalisering van de criminaliteit.²⁶

Naast de gegevens uit tabel 1 over het openbaar ministerie zijn er ook becijferingen van de totale kosten van opsporing en vervolging:

Prijzen van 2015 in mln Euro's	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totale kosten sociale veiligheid ²⁷	13.206,5	13.197,0	13.545,4	13.333,9	13.541,2	13.690,4
opsporing	2.306,8	2.357,8	2.368,7	2.347,0	2.362,8	2.413,1
vervolgning	685,5	678,6	697,3	699,6	693,0	704,3

Cijfers ontleend aan *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2019*, zie bijlage 2, [70]

Gezien de aard van de instrumenten kan er veelal geen relatie gelegd worden tussen uitgaven en componenten als volume/gebruik en prijzen/tarieven. Zo is in de periode 2014-2019 de integrale aanpak van motorbendes een speerpunt geweest zonder dat dit in beleidsartikel concrete posten met zich meebracht. Hetzelfde geldt voor Bibob, corruptiebestrijding. Bij preventie is het moeilijk een verband te leggen tussen volume en resultaat. Duidelijk is wel dat zonder inzet geen resultaat geboekt kan worden; de effectiviteit van de inzet (kwaliteit en kwantiteit) moet zo goed mogelijk met wetenschappelijk onderzoek getoetst worden (zie hierover verder hoofdstuk 5 en 6) zodat besluiten genomen kunnen worden over continuering. In 2019 is een nieuw bekostigingssystematiek voor het OM ingevoerd die voor een groot deel van zijn taken gebaseerd is op een p x q-financiering. Naar de effecten daarvan is nog geen onderzoek gedaan.

PwC neemt in de hele strafrechtketen minder producten waar maar een verschuiving naar complexere zaken, o.a. door digitalisering, globalisering, sterkere positie advocatuur, grotere veiligheidsrisico's door verruwing, polarisatie en ondermijning en een toenemende roep om individuele oplossingen.

²⁵ Cf Rapport kostendrijvers gerechtskosten 2019, OM, parket-generaal. Het gaat om vooral Oost-Europese en Arabische talen en een groeiend deel van de verdachten met een migratieachtergrond. De auteurs menen dat de stijgende gerechtskosten een weerspiegeling is van de toegenomen complexiteit van strafzaken.

²⁶ Zie het genoemde PwC-rapport, p36.

²⁷ Namelijk alle kosten van preventie, opsporing, vervolging, berechting, tenuitvoerlegging, rechtsbijstand en slachtofferzorg, dus naast art 33 ook art 31, 32 en 34.

Hoofdstuk 4

Onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

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? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

De evaluaties

Voor een overzicht van de evaluatieonderzoeken zie bijlage 2 met 113 onderzoeken, bronvermelding en een samenvatting van de conclusies die voor deze doorlichting relevant zijn. De onderzoeken zijn te clusteren in 21 thema's (aangeduid met Romeinse cijfers) en individueel worden aangeduid met een cijfer tussen haken: [x]. Vetgedrukte onderzoeken komen in twee rubrieken voor. De thema's XVII t/m XX hebben betrekking op artikel 33.2 en de thema's I t/m XVI en XXI op artikel 33.3. Artikel 33.1 betreft apparaatskosten van het OM en is daarom niet toe te wijzen aan separate thema's.

- I. Opsporing en vervolging: [1] [33] [52] [54] [66] [68] [87] [88] [**94**] [109]
- II. Opsporingsmethoden en -technieken: [**24**] [34] [47] [51] [110] [**112**]
- III. Strafvordering: [17] [20] [31] [81] [107]
- IV. Strafrechtketen: [2] [19] [21] [49] [50] [97] [108]
- V. Ontwikkelingen in criminaliteit: [23] [38] [39] [40] [41] [42] [70]
- VI. Georganiseerde en ondermijnende criminaliteit: [**5**] [**35**] [46] [48] [61] [69] [**79**] [90] [**94**]
- VII. Drugs: [55] [56] [57] [58] [59] [60] [65]
- VIII. Mensenhandel: [18] [44] [85] [92]
- IX. Prostitutie: [25] [96] [98] [99] [104] [105] [106]
- X. Cybercriminaliteit: [**8**] [16] [83]
- XI. Mobiele bendes: [27]
- XII. Fraude: [36]
- XIII. Witwassen en afpakken crimineel vermogen: [22] [45] [86] [91] [100] [101] [102] [103]
- XIV. Integriteit en corruptie: [**79**] [80]
- XV. Dierenwelzijnsdelicten: [63] [64]
- XVI. Verkeersveiligheid: [3] [4] [13] [14] [15] [28] [29] [30] [77]
- XVII. Bestuurlijke aanpak: [**5**] [**8**] [**35**] [37] [53] [89] [93]
- XVIII. Sociale Veiligheid: [12] [62] [111] [113]
- XIX. Overlast, Boas: [6] [7] [26] [32] [43] [95]
- XX. Coffeeshops: [9] [10] [11] [71] [72] [73] [74] [75] [76] [78] [84]
- XXI. Privacy en dataretentie: [**24**] [67] [82] [**112**]

Hoe zijn deze evaluatieonderzoeken tot stand gekomen?

De meeste onderzoeken werden door of in opdracht van het WODC uitgevoerd, soms op initiatief van het WODC zelf maar vaak in opdracht van JenV. Politie en Wetenschap voerde ook relevante onderzoeken uit, op eigen initiatief. Daarnaast zijn er zelfstandige onderzoeken van o.a. de Algemene Rekenkamer en de Inspectie JenV. De opdracht van JenV tot de WODC-onderzoeken kwam voort uit een behoefte aan meer duidelijkheid rond een fenomeen, tendens, instrument of thema zodat passend beleid kon worden ontworpen. Ten dele weerspiegelen de onderzoeken ook de aandacht of zorgen van politiek (Kamermoties) en publiek (media). De onderzoeken zijn verricht met een veelheid aan methoden, variërend van enquêtes (bijv. van slachtoffers, daders en opsporingsambtenaren), scenarioverkenningen, metingen en statistisch onderzoek, literatuuronderzoek en metastudies.

Welk beeld geven de evaluaties met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid?

In deze paragraaf proberen we de belangrijkste conclusies uit de onderzoeken weer te geven, zonder de pretentie compleet te zijn.

Thema I, opsporing en vervolging: Verbeterprogramma's hebben bijgedragen aan een kwaliteitsverbetering en professionalisering van het opsporingsproces [66] waarbij er oog is voor tegenspraak [87] en forensische aspecten [68][88]. Dat opgelegde straffen vaak lager waren dan door het OM geëist bleek niet zozeer het gevolg te zijn van diepgaande meningsverschillen over de ernst of

strafwaardigheid tussen officieren van justitie en rechters, maar van gedeeltelijke vrijspraken en lange doorlooptijden (wanneer zaken onredelijk lang duurden gaf de rechter een strafkorting). Bovendien waren er in de loop der tijd ook andere dan strafrechtelijke instrumenten bij gekomen, bijvoorbeeld bestuurlijke en fiscale instrumenten waardoor een focus op uitsluitend strafrecht te beperkt was [109]. Dat betekende dat ook andere diensten en overheden medeverantwoordelijkheid kregen voor criminaliteitsbestrijding, waarvan de kosten niet altijd onder artikel 33 vielen.

Thema II, Opsporingsmethoden en -technieken: Complexe opsporingsmethoden zoals het stelselmatig inwinnen van informatie en/of pseudokoop of –dienstverlening werden niet vaak toegepast vanwege de geringe opbrengst. Hoewel doelmatigheid niet een expliciet criterium was is de inzet van schaarse capaciteit wel altijd een afweging. Wederrechtelijk verkregen voordeel kon maar moeilijk worden bepaald en een flink deel van het criminele vermogen bleef buiten het bereik van de autoriteiten [47]. De onderzoeken zijn erop gericht methoden te vinden om deze resultaten te vergroten en de 'grote vissen' en hun geld in beeld te krijgen.

Thema III, strafvordering: De urgentie van verdergaande digitalisering werd breed gevoeld bij de ketenpartners, maar daar was nog wel een wereld te winnen [107]. De internationale politieke informatie-uitwisseling verbeterde wel maar bevlogen leiderschap, een gedegen aansluiting op de Nederlandse infrastructuur en een omslag in de professionele mentaliteit bleven voorwaardelijk [17].

De strafrechtketen (thema IV) stond in het teken van sneller maar zorgvuldig. Onderzoek [19] kon niet vaststellen dat er sprake was van ongewenste uitstroom van strafzaken. Het verkorten van de doorlooptijden werd bevorderd door het verbeteren van de kwaliteit van o.a. opsporing en vervolging doordat meer aandacht werd besteed aan adequate gegevens (bijv. gebruik van MEOS, complete dossiers) en werkprocessen (o.a. digitalisering) [97]. Hoewel dit niet apart is onderzocht valt te verwachten dat dit een grotere doelmatigheid oplevert.

De criminaliteit zelf (rubriek V) vertoont al jaren een dalende lijn, zowel volgens het gemeten percentage slachtoffers van criminaliteit als de door de politie geregistreerde criminaliteit. Het overkoepelend beeld is dat de daling van de geregistreerde criminaliteit in de periode 2014-2019, min of meer evenredig, in de hele strafrechtketen doorwerkte. Het totale aantal sancties, opgelegd door politie, OM en rechter tezamen daalde met een kwart, sterker dan de geregistreerde criminaliteit. Het ophelderingspercentage steeg van 27,3% in 2014 naar 29,3% [70]. In absolute cijfers stegen de kosten voor sociale veiligheid tussen 2014 en 2019 met 13% maar daarin zijn niet de loon- en prijsstijgingen verdisconteerd die naar schatting ruim 3% per jaar bedroegen.

Georganiseerde en ondermijnende criminaliteit (thema VI) blijft veel lastiger doordat er moeilijker zicht op te krijgen is, maar ook omdat het in georganiseerd verband ('integraal') effectief aanpakken van ondermijning een complexe opgave is. Hoewel er duidelijk stappen zijn gezet om dit te bereiken waren er zeker mogelijkheden om de aanpak van ondermijning door de RIEC's verder te versterken [35][5]. Het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden (csv's) groeide gestaag. Er werd niet gestreefd naar veel en hoge straffen maar naar beheersbaarheid en inzet op de grootste maatschappelijke problemen van georganiseerde criminaliteit. Het antwoord op de vraag of interventies effectief waren was diffuus. Voor effectiviteit moet ook naar de niet-strafrechtelijke aanpak gekeken worden en moeten meer kwantitatieve gegevens beschikbaar komen [46][61]. Preventie en goede kennis (bijv. van de straat) zijn daarbij van belang [5][69][94].

Thema VII, drugs: er werden minder hennepkwekerijen ontmanteld en minder verdachten van Opiumwetdelicten geregistreerd, maar het aantal gedetineerden op grond van die wet steeg [55-60]. De pakkans en strafdreiging voor illegale medicijnhandel was laag, ook door een gebrek aan kennis en ervaring bij de opsporingsinstanties [65].

Thema VIII, mensenhandel: het landelijk programma Aanpak uitbuiting Romakinderen [18] leverde, net als de aanpak van uitbuiting van andere minderjarigen, weinig resultaten op. Er werden factoren gevonden die hielpen om meer uit getuigenverklaringen van slachtoffers van mensenhandel te halen [44][92]. De Nationaal rapporteur mensenhandel had zijn taken naar behoren uitgevoerd [85].

Thema IX, prostitutie: er werden weinig misstanden geconstateerd in deze sector [25] maar de escortbranche leefde de regels niet erg na waardoor niet-vergunde bedrijven veel ruimte kregen [96]. Goed toezicht vereist veel inzet die er niet altijd is [106]. In veel gemeenten maar niet overal was een uitstapaanbod aanwezig [98], maar het succes ervan was afhankelijk van veel inzet [99].

Een belangrijke ontwikkeling is de verschuiving van offline- naar online-criminaliteit (thema X). De opsporing [16][83] moet volgens de onderzoekers mogelijk daarop worden aangepast en de cyberdeskundigheid vergroot. De meeste burgemeesters willen echter geen openbare-ordebevoegdheden

in cyberspace omdat dat een gemeente-overstijgende aangelegenheid is, maar zij willen wel allemaal een betere informatiepositie [8].

Thema XI, mobiele bendes, liet zien dat lokale overheden nog te weinig deden aan het tegengaan van gelegenheidsstructuren [27].

Fraude (thema XII): Onderzoek [36] liet oplossingsrichtingen zien voor het tegengaan van aankoopfraude uit het buitenland.

Thema XIII: er kwam een beleidsmonitor antiwitwassen die de prestaties tegen witwassen beter in kaart bracht, maar veel indicatoren waren moeilijk te bepalen [45][91]. Wel stegen de afpakresultaten.

Inzake de onderzoeken op het gebied van de bestuurlijke aanpak (thema XVII) valt op dat het Bibob-instrumentarium steeds vaker als de bestuurlijke component van een strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit wordt gebruikt en minder om de bescherming van de integriteit van de overheid door de preventieve werking van Bibob [53]. In die evaluatie constateerden de auteurs een (potentiële) trend in de toepassing van de wet-Bibob van breed en preventief naar gericht en handhavend. Als bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving ordelijk naast elkaar bestaan, past dat bij de doelen van de wet.

Opvallend is dat onderzoeken inzake verkeersveiligheid (thema XVI) veel beter dan elders de relatie tussen maatregel en effect (bijv. recidive, minder overtredingen) kunnen vaststellen. Dat komt doordat het hier gaat om overtredingen in het openbaar en in het kader van een legale activiteit (deelname aan het verkeer) en niet om opzettelijke misdrijven.

Thema XVIII, sociale veiligheid: inzake het CCV konden geen robuuste uitspraken gedaan worden over of het bijdroeg aan de verhoging van maatschappelijke veiligheid [12]. Van burgerparticipatie (waaraan overigens in de onderzochte periode geen structurele uitgaven onder art. 33 verbonden waren) kon dat evenmin vastgesteld worden [62], ook al waren er mogelijkheden om die beter in te zetten [111]. Onveiligheidsgevoelens (een graadmeter waarop niet apart gestuurd wordt) werden wel minder maar het was onduidelijk hoe deze te beïnvloeden [113].

Thema XIX, Overlast, boa's: notoire ordeverstoorers waren nog niet goed in beeld, betrokken partijen moesten meer inzet tonen [26]. Gedragsaanwijzingen hielpen tegen woonoverlast [32], zoals gesprekken met jongeren hielpen tegen onrust rond de jaarwisseling, maar het instellen van vuurwerkvrije zones niet [43].

Thema XX, Coffeeshops: een directe relatie tussen handhaving van het ingezetenencriterium en illegale verkoop van softdrugs kon niet worden gelegd [9]. Het aantal coffeeshops daalde gestaag, de overlast nam af, maar was er wel op geconcentreerde plaatsen en de illegale handel bleef aanwezig [11][71-76]

Hiaten

In de betreffende periode zijn er geen evaluatieonderzoeken gedaan naar het beleid inzake aanpak kinderekstoerisme²⁸ en kinderporno (o.a. meldpunt), de fraudehelpdesk en de wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast (MBVEO, maar daarvoor wordt oplevering van een evaluatie verwacht in de eerste helft van 2021). Andere thema's werden slechts op deelaspecten geëvalueerd. Zo ging rubriek VIII (mensenhandel) alleen over de bejegening van slachtoffers van mensenhandel maar niet over de preventie en bestrijding van mensenhandel; rubriek XX (coffeeshops) ging bijna uitsluitend over de effecten van het ingezetenencriterium, maar niet over de effectiviteit van het coffeshopbeleid zelf. De onderzoeken met betrekking tot drugs (thema VII) geven wel een cijfermatig beeld van de drugssituatie, maar vormen geen evaluatie van het beleid zelf inzake de bestrijding van drugshandel (en ondermijning). Onderzoeken in rubriek IX (prostitutie) gingen vooral over de mate van landelijke dekking van de RUPS en in mindere mate over de daadwerkelijke effectiviteit van de maatregelen cq in hoeverre sekswerkers uit de branche zijn gestapt.

Geen van de onderzochte evaluatiestudies gaat in op de vraag naar de doelmatigheid van de ingezette middelen, ook al was een verbeterpunt uit de kabinetsreactie²⁹ te bevorderen om waar mogelijk het doelmatigheidsperspectief mee te doen nemen in toekomstige evaluatieonderzoeken.

²⁸ Bij de afronding van het actieplan kinderekstoerisme in 2019 is bewust gekozen om de resultaten van het actieplan niet te evalueren omdat JenV meende dat die taak voltooid was, ondanks het dringende verzoek van OM en politie om dat wel te doen. Mede onder druk van een aantal incidenten en van de Tweede Kamer heeft daarna een intensivering op het beleid van internationaal seksueel kindermisbruik plaatsgevonden. Er is nu o.a. een rechtsvergelijkend WODC-onderzoek gestart naar maatregelen tegen internationaal seksueel kindermisbruik en profielen van kindermisbruikers/-seksuoeristen.

²⁹ TK 2014-15, 33199, nr 5

JenV gaat werken met een Strategische Kennis- en Evaluatie Agenda (SKEA) die een overzicht zal bieden van de belangrijke beleidsthema's van het departement, inzichtbehoefte per thema en een daarbij passende agendering van evaluatieonderzoek. Ten behoeve van de SKEA zal dus systematischer in kaart gebracht worden waar de witte vlekken zitten en wat de onderzoeksbehoefte is om die witte vlekken in te vullen. Ook doelmatigheid van beleid zal een thema van de SKEA zijn. Het verdient aanbeveling om in de programmering van de SKEA aandacht te besteden aan de hier genoemde onderzoekshiaten en in ieder geval de hoofdzaken van het beleid periodiek onder de loep te nemen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Meer in het algemeen kan het zinvol zijn om zich de vraag te stellen hoe precies de effectiviteit van onderhavig beleid gemeten kan of moet worden, welke resultaten daarbij de maatstaf zijn. Is dat het ophelderingspercentage³⁰, het sanctiepercentage³¹, de omvang van het afgepakte vermogen³², het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden³³ of de schade die de criminaliteit aanricht (slachtoffers (ook bedrijven), economie (incl. banenverlies), financieel (incl. belastinginkomsten), milieu of rechtsstaat)³⁴? Preventie is in veel gevallen de meest (ook kosten-) effectieve strategie doordat zij zich, anders dan opsporing, ook richt op de oorzaken van criminaliteit. Maar de effecten van preventie zijn moeilijk te meten, immers hoe meet je wat niet heeft plaatsgevonden³⁵? Korf e.a. [46] stellen daarom een effectiviteitskaart voor waarmee effecten van verschillende ordes of abstractieniveaus in kaart kunnen worden gebracht. Het gaat dan om kwantitatieve gegevens zoals aantal vervolgingen, afgepakt vermogen, vrijheidsstraffen, ontruiming etc en kwalitatieve indicatoren zoals inzicht in fenomenen, vergroting weerbaarheid bestuur, verstoring criminele circuit, voorkomen liquidaties en abstracter: voorkomen financiële schade, vermindering voedingsbodan, wegnemen dreiging, herstellen gezag overheid, vermindering van verloedering. Ook neveneffecten moeten in kaart komen, zoals waterbedeffect, toename geweld of intimidatie, dieper ondergronds. De kaart zou ook ruimte moeten hebben voor story-telling (wat wil je bereiken?). Ook de beleidsdoorlichting preventieve maatregelen met de bijbehorende kabinetsreactie van 22 april 2021³⁶ spreken zich overigens uit over het belang en de moeilijke meetbaarheid van doeltreffendheid en doelmatigheid van preventie.

Effectiviteit zit echter niet alleen in de output en de outcome van het beleid maar ook in de organisatie van de uitvoering. Over de organisatie van de opsporing bij de politie zijn veel onderzoeken verschenen³⁷ maar dat valt grotendeels onder beleidsartikel 31. Ook de sturing van de opsporing (door het OM) bepaalt deels de effectiviteit ervan. Er is geen onderzoek naar de effectiviteit daarvan. De rol en het handelen van het ministerie van JenV hebben eveneens invloed op de effectiviteit van de opsporing: wisseling in prioriteiten en politieke wensen en bijbehorende financiering en bezuinigingen maken dat OM en politie telkens moeten accommoderen. Wanneer de effecten van apart uit art. 33 gefinancierde projecten niet goed gemonitord en geëvalueerd worden, kunnen daar ook geen lessen uit getrokken worden. Dat geldt ook voor het deel lokaal bestuur en sociale veiligheid (rubriek XVIII). Zie bijv. t.a.v. het CCV [12]. In die evaluatie konden geen robuuste uitspraken worden gedaan over het doelbereik van CCV, zijnde de verhoging van de maatschappelijke veiligheid. Hoewel de veiligheidsbeleving zich de afgelopen vijftien jaar positief heeft ontwikkeld³⁸ is het lastig de effecten van individuele instrumenten te meten, aangezien de maatschappelijke veiligheid vrijwel altijd wordt beïnvloed door een groot aantal contextuele factoren. Daarmee is het ingewikkeld harde uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. In zijn algemeenheid geldt dat onder input niet alleen financiering verstaan moet worden

³⁰ Ophelderingspercentage wordt gedefinieerd als het deel van de geregistreerde criminaliteit dat wordt opgehelderd, waarbij een misdrijf als opgehelderd wordt beschouwd als er minstens één verdachte bij de politie bekend is, dus zonder bewezenverklaring of veroordeling. Elk van deze onderdelen bevat bediscussieerbare variabelen. Het Nederlandse ophelderingspercentage ligt al jaren op ongeveer 22%.

³¹ De hoeveelheid daders die daadwerkelijk een sanctie krijgt, dus daar gaat het meer om de kwaliteit van de opsporing. Daar wordt echter niet meer geregistreerd hoeveel zaken worden geseponeerd of anderszins niet tot een sanctie leiden terwijl er toch sprake is van 'oplossing'.

³² In totaal verklaarde de FIU-Nederland in 2018 volgens zijn Jaaroverzicht 57.950 ongebruikelijke transacties tot verdacht, met een totale waarde van meer dan 9,5 miljard euro. Slechts een klein deel daarvan werd afgepakt. Hard wetenschappelijk bewijs voor de effectiviteit van afpakken in het terugdringen van (de dreiging cq schade van) georganiseerde misdaad ontbreekt volgens Collin Atkinson, Simon Mackenzie en Niall Hamilton-Smith (*A systematic review of the effectiveness of asset-focussed interventions against organised crime*. Ryton-on-Dunsmore 2017). De auteurs onderzochten de beste 104 studies uit de gehele Westerse wereld (o.a. Nederland) die ze konden vinden en geen daarvan kon het effect van afpakken op een betrouwbare manier onderbouwen.

³³ Hoewel ernstig omvat dit maar een klein (maar onbekend) deel van de criminaliteit. Met OM en politie worden afspraken gemaakt over hoeveel csv's er jaarlijks worden aangepakt. Tamelijk duister blijft wat dat aanpakken precies inhoudt en wat dat oplevert: is een aangepakt csv's ook daadwerkelijk uitgeschakeld of functioneert het gewoon door, al of niet na het vervangen van aangehouden leden en/of met inboeking van een financieel verlies?

³⁴ Een beoordeling van de schade die een criminaliteitsfenomeen aanricht kan helpen om prioriteiten te stellen en daarmee een maximale effectiviteit van maatregelen daartegen op te doen leveren.

³⁵ Onderzoek [93] liet zien dat 30 procent van de respondenten vond dat er redelijk tot veel met de bestuurlijke aanpak wordt bereikt. Dat gaat dan over het terugdringen van overlast en criminaliteit of het vergroten van het veiligheidsgevoel.

³⁶ TK 2020-2021, 33199 nr 45

³⁷ Zie bijv. S Huisman, M Princen, P Klerks, N Kop, *Handelen naar waarheid, sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*, bijlage bij brief TK 2015-16, 29628, nr 635 en Wouter Landman, Roderik Kouwenhoven, Mirjam Brussen, *Kijk naar het systeem, Begrijpen en beïnvloeden van opsporingspraktijken*, Politie & Wetenschap 2020.

³⁸ Zie Veiligheidsmonitor 2019, pag. 29.

maar ook gesystematiseerde wetenschappelijke kennis: wat werkt? Of wat zou kunnen gaan werken? In die zin hangen doelmatigheid en doeltreffendheid met elkaar samen. Doelmatigheid is echter met betrekking tot (georganiseerde) criminaliteit niet direct te koppelen aan resultaat, zoals ook in het volgende hoofdstuk zal blijken.

Hoofdstuk 5

De effecten van het beleid

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?

Is Nederland veiliger geworden? Dat blijkt wel uit de dalende criminaliteitscijfers en uit de Veiligheidsmonitor, dus het onderzoek naar de onveiligheidsgevoelens³⁹ van burgers en slachtofferenquêtes (zie rubriek V en [70]). In die zin zijn de overkoepelende doelen bereikt. Over de doeltreffendheid van de afzonderlijke beleidsonderdelen moet soms een genuanceerder oordeel gegeven worden, vaak omdat met onderzoek onvoldoende vastgesteld kan worden wat de effecten van het beleid zijn. Hieronder brengen we per artikelonderdeel de belangrijkste effecten in beeld met daarbij de verantwoordelijkheid van de minister van JenV.

33.1 De Minister is politiek verantwoordelijk voor een professioneel en toekomstbestendig openbaar ministerie, NFI etc. Het doel is hier goed functionerende toekomstbestendige organisaties ten behoeve van opsporing en vervolging. Beleidseffecten o.a.:

- de wet DNA-onderzoek [51] (zie ook [110]): het gemiddeld aantal matches, en dus identificaties van daders, was sterk toegenomen, versneld en verbeterd. Opname in de DNA-databank leek de recidive van veroordeelden te verminderen;
- ANPR [33] bood steeds meer mogelijkheden voor de opsporing;
- nieuwe technologieën in opsporing en veiligheidszorg zoals biometrie, drones, handpalmsporen en netwerkanalyses [112][68][24] stelden politie en andere rechtshandhavingsinstanties in staat proactiever en effectiever te opereren; de wet OM-afdoening maakte capaciteit vrij bij het OM [2] en de doorlooptijden in de strafrechtketen werden verkort [97];

33.2 De Minister is politiek verantwoordelijk voor het landelijke beleid dat gericht is op het in staat stellen van het lokale bestuur om de lokale veiligheid te vergroten. Doel: het lokale bestuur in staat stellen de lokale veiligheid te vergroten. Beleidseffecten o.a.:

- publiek-private samenwerking [52] leverde synergie op en bespaarde de politie werk. Ook burgerparticipatie in veiligheid [111] toonde veel voordelen;
- Gedragsaanwijzingen bleken effectief tegen woonoverlast [32];
- Coffeeshops hielden zich beter aan de gedoogcriteria [10][11] en de overlast nam af [71][72][74]. Controles van de prostitutiebranche (zowel het vergunde als het niet vergunde deel) leverde weinig misstanden op [25], al leefde de escortbranche de regels niet sterk na [96]. In grote delen van het land was een uitstapaanbod beschikbaar [99].
- Goede communicatie en persoonlijke contacten bleken belangrijker voor de samenwerking tussen boa's en politie dan formele regie [95]. Ook het gemeentelijke coffeeshopbeleid zorgde voor minder problemen als betrokken partijen goed samenwerkten [75];

33.3 De Minister is politiek verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging. Doel: de opsporing en vervolging op professioneel niveau te houden en er voor te zorgen dat alle vormen van criminaliteit evenwichtig worden bestreden. Beleidseffecten o.a.:

- De afpakresultaten sterk gestegen sinds 2010 en de afgesproken norm van 100 miljoen euro per jaar (ruimschoots) gehaald [91]. Maar of dat tot effect had dat criminelen gevoelig geraakt werden en de (georganiseerde) criminaliteit (daardoor) afnam valt moeilijk vast te stellen, ook al omdat de omvang daarvan en van de bijbehorende verdiensten vrijwel niet is vast te stellen, terwijl schattingen ervan bediscussieerbaar zijn.
- Niettemin hielp de monitor anti-witwassen om effectiviteit van het beleid te vergroten [45] en verbeterde de (RIEC-)samenwerking in de regionale aanpak van georganiseerde criminaliteit [5][35][61].
- De internationale gegevensuitwisseling van de politie [17] nam sterk toe, evenals de digitalisering van het strafproces [107];

³⁹ Voor een kritische bespreking van de subjectiviteit van onveiligheidsgevoelens zie [113].

- De kennis van allerlei fenomenen werd vergroot en verbeterd, zie bijv. veel onderzoeken in rubriek VI t/m XV. Daardoor werd duidelijk(er) wat de meest effectieve aanpak van aankoopfraude is [36], wat de grootste witwasdreigingen zijn [103], dat een progressief boetestelsel minder verkeersdoden en –gewonden oplevert [30], dat sancties in het verkeer gedragsverandering opleverden [77] of hoe het houdverbod van dieren effectiever gemaakt kon worden [63].
- Handhavingsmaatregelen in het verkeer bleken duidelijk meetbare effecten te hebben (rubriek XVI, [77]);
- De opsporing van rijden onder invloed van drugs was verbeterd en vereenvoudigd [4];
- De educatieve maatregel alcohol en verkeer (EMA) verminderde de recidive [15];
- Het aantal onverzekerde voertuigen was met 50% gedaald [29];

Belangrijke resultaten werden behaald in de verbetering van de strafrechtketen (rubriek IV, m.n. [97]): versnelling betekende eerder en beter resultaat maar ook meer beschikbare capaciteit. Door te sturen op beheersbaarheid van (de schade van) criminele samenwerkingsverbanden werden doelen anderzijds minder kwantitatief en dus minder makkelijk meetbaar. Daarbij moest ook naar de niet-strafrechtelijke aanpak gekeken worden om te zien wat de effecten waren [46], bijv. de handhavingsaspecten van de wet-Bibob [53][89]. Bij alle zorgen over de effectiviteit van het strafrecht (traag, 'lage' straffen) bleef het onmisbaar vanwege zijn verregaande mogelijkheden om informatie te vinden die anders mogelijk verborgen bleef [109].

Soms was het effect van een bepaald beleid een verplaatsing van de route of methode van criminaliteit: wanneer de effectiviteit van controles (bijv. op drugsinvoer) toeneemt zal de druk op de (integriteit van de) uitvoerders daarvan toenemen [79]; wanneer de ene regio effectief is duikt een crimineel of een criminele organisatie in de andere op [5][93]; handhaving van prostitutiebeleid of het ingezetene-criterium in de ene gemeente leidt al gauw tot verplaatsing naar de andere [105][106][72]. Van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) kwam naar voren dat zijn producten en diensten weliswaar bijdragen aan de kennis van veiligheidspartners maar het bleef de vraag wat die partners doen met die opgedane kennis en informatie doen en of er actie volgde op de van het CCV afgenomen diensten of producten [12].

Veel onderzoeken uit deze doorlichting zijn gericht op het vergroten van kennis over fenomenen die liever in de duisternis blijven. Die kennis is nodig om zowel beleid op te baseren en prioriteiten te bepalen (waar ondervindt de maatschappij de meeste schade aan?) als uiteindelijk een strategie te ontwikkelen voor de uitvoering.

Over de doelmatigheid van de onder artikel 33 ingezette middelen d.w.z. de relatie tussen de effecten en de kosten van het beleid kunnen op basis van de beschikbare gegevens en onderzoeken geen harde uitspraken worden gedaan. Enerzijds kan erop gewezen worden dat de inkomsten van opsporing en vervolging de uitgaven van heel artikel 33 ruim overtreffen. Dat zijn inkomsten uit verkeersboetes, transacties en het afpakken van crimineel vermogen. Maar deze zijn op zichzelf geen indicator van doelmatigheid. Van afpakken kan zelfs gesteld worden dat slechts een zeer klein deel van het veronderstelde criminele vermogen wordt afgepakt. Anderzijds is het zo dat het grootste deel van de uitgaven onder artikel 33 (vaste) personeels- en materielekosten (OM, NFI) betreft en aan afzonderlijke beleidsafspraken met bijvoorbeeld het OM geen prijskaartjes gehangen kunnen worden. Dat kan wel bij projecten waarvoor bijvoorbeeld politie of CCV extra werden gefinancierd (zie vorige hoofdstuk), maar daar is in de doorlichtingsperiode geen gericht onderzoek naar gedaan. Er was slechts een enkel onderzoek dat expliciet aandacht besteedde aan doelmatigheid: [85] vond geen aanwijzingen van niet-doelmatig inzetten van middelen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, ook al werden zijn projecten niet afzonderlijk begroot. In [86] werd geconstateerd dat de kosten van het afpakken niet konden worden berekend omdat die niet apart werden geregistreerd.

Waar de kennis van (met name georganiseerde) criminele fenomenen en geldstromen beperkt is, waar daders, illegale handelsstromen en slachtoffers uit alle hoeken van de (cyber)wereld komen die veel nationale en internationale samenwerking vergen om een adequaat antwoord te geven is 'trial and error' vaak de enige manier om vooruitgang te boeken. De Algemene Rekenkamer kwam dan ook niet met een oordeel over de doelmatigheid van de uitgaven voor het RIEC/LIEC-bestel, ook al waren die flink gestegen [5]. Een duidelijke afweging tussen beleidsalternatieven op basis van doelmatigheid is dus vaak niet mogelijk. Van groot belang hierbij is natuurlijk wel dat opgedane kennis goed vastgelegd en benut wordt. En dat er voldoende aandacht besteed wordt aan onderzoek dat deze kennis vergaart (goede borging), maar ook bijvoorbeeld aan de informatiepositie van handhavers in de wijk [43][95]. Weliswaar groeit hiermee de kennis en dus het fundament voor beleid, maar de 'vijand' zit ook niet stil en probeert de effecten van overheidsbeleid te ontlopen. Vooruitgang levert dus niet altijd blijvend effect op, maar ook verschuiving (zie bijv. [25]).

Conclusie

Het beleid voor veiligheid en criminaliteitsbestrijding is voortdurend in ontwikkeling en dat geldt ook voor de uitvoering daarvan door rechtshandavingsinstanties en lokale overheden. Daarmee en met het staande, in de loop der decennia ontwikkelde beleid ('going concern') worden goede resultaten geboekt

ten aanzien van commune criminaliteit (criminaliteit waarvan aangifte gedaan wordt): de omvang daarvan daalde in de periode die deze doorlichting bestrijkt en ook de onveiligheidsgevoelens verminderden, zo blijkt uit de cijfers. Meer onzekerheid is er over de effecten van het beleid ten aanzien van minder zichtbare vormen van criminaliteit, zoals georganiseerde misdaad; er zijn wel degelijk (grote) successen geboekt maar de gevolgen daarvan voor de georganiseerde criminaliteit zijn minder duidelijk. De instrumenten uit de bestuurlijke aanpak zorgen veelal voor het voorkomen van (georganiseerde) criminaliteit, waardoor niet altijd even makkelijk inzicht te geven is wat dat precies heeft opgeleverd. Binnen de integrale aanpak, die steeds meer tot wasdom komt, blijft strafrecht onmisbaar als onderdeel (en tevens sluitstuk) van het beleid van criminaliteitsbestrijding en veiligheid, niet alleen omdat het strafrecht zorgt voor de gedegen informatie die nodig is als basis voor dat beleid, maar ook vanwege zijn signaalfunctie jegens de samenleving en de bevrediging van haar rechtvaardigheidsgevoel.

Hoofdstuk 6

Verhoging van doeltreffendheid en doelmatigheid

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

De overzichten van de hoofdstukken 4 en 5 vormen de basis voor de beantwoording van deze vraag. Veel onderzoeken bevatten suggesties en aanknopingspunten voor verhoging van met name de doeltreffendheid van beleid. We zetten die op een rij en beginnen met een algemeen punt dat in zeer veel onderzoeken terugkwam.

Meer kennis vergaren

Beleid moet zoveel mogelijk gebaseerd worden op wat werkt cq het beoogde doel met grote waarschijnlijkheid zal halen. In een aantal onderzoeken uit de huidige doorlichting bleek dat moeilijk vastgesteld kon worden wat de effecten van maatregelen waren doordat er onvoldoende kennis was vergaard of kon worden vergaard, zie bijv. [85][91][103]. Soms kwam dat doordat relevante factoren niet of onvoldoende werden geregistreerd, zie bijv. [86][82], soms doordat een fenomeen (te) weinig aandacht kreeg, bijv. illegale medicijnhandel [65], cyberdeskundigheid [16], dierenverwaarlozing en - mishandeling [63] en de aanpak van notoire ordeverstoorders [26], soms door gebrekkige informatiedeling, bijv. politie-boa's [95]. Daarnaast is er een categorie fenomenen dat minder of geen beleidsaandacht krijgt en waarnaar dus ook geen evaluatieonderzoeken gedaan worden. Te denken valt aan witteboorden- en organisatiecriminaliteit zoals (georganiseerde) faillissementsfraude, malafide internationale organisatieverbanden (witwassen via Nederland) en milieucriminaliteit. Hier is sprake van een vicieuze cirkel: zaken hebben geen prioriteit doordat er geen kennis over is doordat er geen strafrechtelijke onderzoeken naar gedaan worden, zodat ze geen aandacht krijgen. Daarnaast is nog een ander punt van belang bij het bepalen op welke wijze de doeltreffendheid van het beleid en dus de veiligheid van Nederland vergroot kan worden. In veel discussies over de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit wordt gesteld dat deze evidence based moet zijn. Zoals hierboven al is aangestipt is het de vraag of dat altijd kan.⁴⁰ Edward Kleemans stelt daarom: niet what works, maar: waarop is interventie gericht, waarom kan ze werken voor wie en onder welke omstandigheden?⁴¹ Weliswaar is er dus niet altijd onomstotelijk bewijs voor wat werkt en welke instrumenten (het meest) effectief zijn en zal er vaak sprake blijven van 'trial and error', maar het beleid moet wel zoveel mogelijk gebruik maken van wetenschappelijke inzichten en resultaten van evaluaties.

Opsporing

Uit evaluatieonderzoek [33] bleek dat de opsporing te verbeteren viel door ANPR te koppelen aan andere databronnen zodat voertuigen gedetecteerd worden die staande gehouden moeten worden voor nadere controle. Dat gebeurt inmiddels wel, zij het dat de opvolging van opsporingsindicaties (bijv. gestolen auto) begrensd wordt door de beschikbare capaciteit. Dus kan niet altijd gereageerd worden op een hit en is er ook niet veel ruimte om de lijst met kentekens uit te breiden. Bovendien kan het zijn dat de politie geïnteresseerd is in een persoon die gekoppeld is aan een kenteken, maar dan blijkt bij staandehouding heel iemand anders achter het stuur te zitten.

Een groot gemis van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (dat in ontwikkeling is) zou volgens onderzoek [1] zijn dat het afnemen van vingerafdrukken en het maken van foto's ter vaststelling van de identiteit niet meer verplicht plaatsvond bij voorlopige hechtenisfeiten. Inmiddels blijkt dit niet meer juist te zijn aangezien het nieuwe wetboek van strafvordering het wel verplicht stelt om van verdachten van vh-misdrijven vingerafdrukken en foto's ter vaststelling van de identiteit te nemen, nl in het tweede lid van artikel 2.6.8 Sv.

Ten behoeve van DNA-onderzoeken zouden volgens onderzoek [110] wettelijk ook Y-chromosomale kenmerken in de databank opgeslagen moeten worden. Indien echter in het kader van een klassiek DNA-onderzoek standaard naast de autosomale ook de Y-chromosomale DNA-profielen worden bepaald, zou buiten de reikwijdte van het doel van het klassiek DNA-onderzoek worden getreden. Daarom wordt hier niet toe overgegaan. Wel komt er een wettelijke grondslag om Y-chromosomale DNA-profielen en andere

⁴⁰ Zie bijv. Hans Nelen, Verstrikt in het evidence-based web, mei 2010 op *Researchgate* en H vd Bunt, Beleid uit wetenschap, in: *Justitiële Verkenningen* 6/1999.

⁴¹ Cf Korte klappen of Lange halen? In: *Justitiële Verkenningen* 6/1999.

profielen, zoals mitochondriale DNA-profielen, die in het kader van een verwantschapsonderzoek worden bepaald, in de DNA-databank te kunnen opslaan. Ook het standaard opnemen van handpalmafdrukken van iedere verdachte (en evt iedere veroordeelde) die voldoet aan de bestaande criteria (art 67 lid 1 Sv) kan volgens onderzoek [68] van grote betekenis zijn voor de opsporing. In onderzoek is of een wettelijke verplichting op grond waarvan van een specifieke categorie verdachten standaard het celmateriaal wordt afgenomen (en direct het daaruit verkregen DNA-profiel wordt opgemaakt en in de DNA-databank wordt vergeleken) juridisch houdbaar is.⁴² Omdat handpalmafdrukken net zoals DNA-profielen biometrische persoonsgegevens zijn, moeten ze zoveel mogelijk op gelijkwaardige wijze worden behandeld. Daarom zal de beslissing om al dan niet standaard bij verdachten van bepaalde misdrijven handpalmafdrukken af te nemen afhangen van de juridische analyse.

Voor de aanpak van drugsdumpingen moest volgens onderzoek [88] elke dumpplaats als plaats delict, als onderdeel van een criminele keten en volgens vast protocol (o.a. bemonstering) behandeld worden. Er zou ook een landelijk expertise- en opsporingsteam voor dumpingen en lozingen moeten komen. Onderzoek [83] voegde daaraan toe dat er een online Criminele Inlichtingen Eenheid nodig was om een goede informatiepositie op te bouwen in de internetgemeenschap. Los van de vraag of dit altijd meerwaarde heeft is het knelpunt middelen cq capaciteit. Opruimen heeft meestal meer prioriteit dan het veiligstellen van sporen. Een vast protocol heeft zeker meerwaarde en het is aan de provincies daarvoor te zorgen. Limburg gaf het goede voorbeeld door tientallen protocollen samen te voegen tot één.

Vervolging

Verhoging van het boeteplafond voor financieel-economische delicten door rechtspersonen zou zeer nuttig zijn voor de effectiviteit van de bestraffing [108]. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Finec op 1 januari 2015 is het boeteplafond voor delicten gepleegd door rechtspersonen verhoogd, zie artikel 23, zevende lid, WvSr: "Bij veroordeling van een rechtspersoon kan, indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie. Indien voor het feit een geldboete van de zesde categorie kan worden opgelegd en die boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, kan een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de uitspraak of strafbeschikking."⁴³ In 2021 zal het WODC de effectiviteit van de gehele Wet Finec en dus ook deze bepaling evalueren.

Een goede landelijke databank is volgens onderzoek [109] nodig om gemakkelijk te kunnen achterhalen welke straf er in vergelijkbare zaken werd geëist cq opgelegd. Een dergelijke databank is er nog niet; het is aan OM en de rechtspraak om daarin desgewenst te voorzien.

Facilitering van het lokaal bestuur en andere organisaties

Onderzoek [8] kaartte online aangejaagde verstoringen van de openbare orde en de rol van de burgemeester daarin aan. Er wordt nieuw onderzoek⁴⁴ naar verricht, met diverse gezagsdragers vinden gesprekken plaats en er worden pilots ingericht om te komen tot de beste strategieën.

Onderzoek [37] beval aan de wettelijke omschrijvingen van de verschillende bevoegdheden aan te passen aan de huidige stand van de jurisprudentie of van de praktijk zodat de overzichtelijkheid en toepasbaarheid verbeterd werd. De wettelijke regels over OOV-bevoegdheden van burgemeester worden doorlopend gemonitord.⁴⁵ Daarnaast toetsen rechters de toepassing van bevoegdheden in concrete gevallen aan het regelkader. Door deze interpretaties blijven die regels actueel en hanteerbaar.

De aanbeveling uit onderzoek [85] om te komen tot een aanscherping van meldingsplichten en een wettelijk verankerd recht voor de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen tot inzage van de gegevens van onder meer hulpverleningsinstellingen wordt door JenV onderzocht op nut en noodzaak. Het gaat daarbij om de vraag of een wettelijke verplichting voor het verstrekken van gegevens door private partijen aan de Nationaal Rapporteur een verbetering zou zijn en met name of dit een proportionele en uitvoerbare optie zou zijn, of dat er andersoortige oplossingen zijn om het doel (meer zicht op aard en omvang van slachtoffers mensenhandel) te bereiken.

Onderzoek [89] bevond dat de uitvoeringspraktijk van de wet-Bibob verbeterd kon worden en daarmee de effectiviteit van die wet. Het onderzoek stelde voor het eigen onderzoek van bestuursorganen te versterken door uitbreiding van de informatieleveranciers en door het uitbreiden van uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht zodat bestuursorganen onderling informatie kunnen delen. Dit maakt dat bestuursorganen de wet-Bibob effectiever kunnen inzetten. Daar is inmiddels uitvoering aan gegeven door de wijziging van de wet-Bibob eerste tranche (van kracht per 1 aug. 2020) en een wetsvoorstel voor de tweede tranche.

⁴² Zie de beleidsreactie over DNA-onderzoek 3 juli 2019, TK 2018-19, 31415 nr 24.

⁴³ Dit artikellid is bijvoorbeeld toegepast bij de ING-transactie.

⁴⁴ Bijv. Willem Bantema, Saskia Westers, Solke Munneke, *Niet bevoegd, wel verantwoordelijk? Handhavingsmogelijkheden bij online aangejaagde ordeverstoringen*, Den Haag 2020

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld evaluaties van artikel 13b Opiumwet en de Wet MBVEO (de Voetbalwet).

Onderzoek [53] bracht ook punten naar voren waarop verbetering mogelijk was: 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. De wijziging van de wet-Bibob tweede tranche regelt de informatiedeling met andere bestuursorganen. Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) adviseert en geeft voorlichting aan bestuursorganen bij de inrichting van de Bibob-procedure bij het bestuursorgaan.

Een wet-Bibob voor Caribisch Nederland ontbreekt nog [102]: In Caribisch Nederland wordt met een pilot gezien of de Wet Bibob of een op de BES-eilanden toegesneden variant daarop zinvol is. De pilot verkent praktische oplossingen om de informatiepositie van de openbare lichamen ten opzichte van vergunningaanvragers te versterken. Met name bouw- en drank- en horecavergunningen zijn risicovol. Daarna zal worden gezien hoe bestaande werkprocessen ten aanzien van vergunningverlening versterkt kunnen worden. De drie eilanden moeten gezamenlijk optrekken zodat een waterbedeffect voorkomen wordt.

Interne organisatie

Ook al zijn doelmatigheid en doeltreffendheid niet altijd goed kwantitatief te relateren aan resultaten, zij zijn ook toepasbaar op de processen waarmee die resultaten bereikt moeten worden: kan de doelmatigheid en doeltreffendheid daarvan verder verhoogd worden?

De communicatie tussen financieel beheer en beleid is voor verbetering vatbaar; dat zal de sensitiviteit voor doelmatigheid vergroten. Veel beleidsambtenaren zijn niet goed op de hoogte van de financiële kanten (vereisten, procedures, beschikbare budgetten) van het beleid dat zij maken, o.a. doordat ze geen inzage hebben in de beschikbare financiën, de wijze waarop betalingen geadmistreerd worden. Deze vastlegging van uitgaven is soms slordig of geeft niet de essentie weer en daardoor ze moeilijk terug te vinden zijn. De Auditdienst Rijk⁴⁶ constateerde dat in 2019 de medewerkers in het primaire (beleids-)proces de kaders, richtlijnen en procedures nog onvoldoende naleefden, met name doordat ze in het primaire (beleids-)proces te weinig aandacht schonken aan een goede financieel-administratieve verwerking. Ook was er nog te weinig lerend vermogen op een juiste administratieve verwerking waardoor fouten nog te weinig werden voorkomen. De oplossing lag volgens de ADR primair in het verbeteren van de werking door handhaving en het verbeteren van de uitvoering (gedrag).

Ook inzake subsidieprocedures zijn beleidsambtenaren niet altijd goed onderlegd cq ondersteund. Het subsidieportaal dat per 1 jan. 2020 in werking trad zorgt weliswaar voor goede standaardisering maar verantwoording is meestal een papieren exercitie. De beleidsambtenaar blijft zelf verantwoordelijk voor de inhoud maar kan in het portaal niet goed de voortgang volgen (doorlooptijden zijn lang, betalingen gaan traag), terwijl ook het contact tussen portaal en financiële administratie ontbreekt.

Niet alle financiering van de politie gaat via het kanaal van artikel 31 (al of niet na overheveling uit artikel 33 via IBOS). Uit artikel 33 worden ook aparte projecten gefinancierd zoals inzake mensenhandel, cybercrime, kinderseksuïalisme, afpakken of bepaalde ict-kosten. Jaarlijks zijn daar vaak tonnen of zelfs miljoenen euro's mee gemoeid. Voor dat geld moet de politie een bepaalde prestatie (output) leveren, maar het resultaat daarvan (outcome) komt vaak niet in beeld. Door dat deze uitgaven niet in samenhang met artikel 31 bekeken worden is derhalve ook niet duidelijk of bedoelde projecten niet uit dat artikel gefinancierd hadden kunnen worden, dus uit het bestaande budget. Het is de vraag of dit niet beter kan.

⁴⁶ Auditrapport 2019 Ministerie van Justitie en Veiligheid (vi), p 19v

Hoofdstuk 7

Opties voor besparing

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

Wij vatten deze laatste vraag uit de RPE op als een kritische opgave voortvloeiend uit de vorige inhoudelijke hoofdstukken om te bepalen waar binnen beleidsartikel 33 de harde prioriteiten van JenV liggen. We hebben de opties die hieronder volgen dan ook niet voorgelegd aan de organisaties die het betreft om te zien of de opties realistisch zijn dan wel welke alternatieven zij zien. Er is wel gekeken naar wat technisch mogelijk is, zo goed als mogelijk rekening houdend met hetgeen in de hoofdstukken 4 t/m 6 is geconstateerd. In het navolgende zijn de maatschappelijke, politieke en organisatorische gevolgen van de genoemde opties niet onderzocht, evenmin als welke EU-verplichtingen eventuele bezuinigingen beletten.

Voor de besparingsvariant nemen we de begroting van 2021 als uitgangspunt⁴⁷.

Tabel 2. begrotingen art. 33, 2021-2025

Bedragen x 1000 euro	2021	2022	2023	2024	2025
33.1 Apparaatsuitgaven OM	557.302	555.716	555.808	554.973	554.080
33.2 Bestuur, informatie en technologie	13.399	13.368	13.368	13.368	13.368
33.3 Opsporing en vervolging ⁴⁸	449.220	435.471	366.411	358.405	361.805
Totaal	1.019.921	993.145	935.587	926.746	929.253
Inkomsten	1.261.393	1.272.228	1.283.221	1.295.892	1.279.898

De besparing van 20% dient vier jaar daarna te zijn gerealiseerd, dus in 2025. De besparingen mogen in de jaren daarvoor opbouwen (dus 5-10-15%). Het totale bedrag voor de artikelonderdelen 33.1, 33.2 en 33.3 waarop 20% bespaard moet worden betreft ruim 836 mln euro per jaar in 2025⁴⁹. Besparing van 20% houdt dan dus in dat er in 2025 circa 156 mln euro minder beschikbaar zou zijn. Die besparing kan worden bewerkstelligd door enerzijds de uitgaven te verlagen en/of anderzijds de inkomsten te verhogen.

Tabel 3. Totale saldo's per artikelonderdeel

Saldo 2025	Bedragen x 1000	20% besparing
33.1 Apparaatskosten OM	554.080	110,8 mln
33.2 Bestuur, Informatie en Technologie	13.368	2,7 mln
33.3 Opsporing en Vervolging	213.805 ⁵⁰	42,8 mln
Totaal	836.253	156,3 mln
Inkomsten	1.279.898	256 mln

In de voorgaande hoofdstukken is geen ondoelmatigheid geconstateerd omdat daar amper naar gekeken is. Doelmatigheid kan dus niet dienen als selectiecriterium. Wel zijn er thema's gevonden waarvan de doeltreffendheid in de gebruikte evaluatieonderzoeken niet (voldoende) kon worden vastgesteld of die niet geëvalueerd zijn.

De hieronder genoemde opties geven aan welke varianten voor besparing mogelijk zijn en kunnen eventueel van toegevoegde waarde zijn in toekomstige dialogen rondom de ontwikkeling van beleid inzake veiligheid en criminaliteitsbestrijding.

Invulling besparingsvarianten

⁴⁷ Tweede Kamer, 2020–2021, 35 570 VI, nr. 2

⁴⁸ In deze reeks is nog niet verwerkt dat ongeveer 148 mln euro voor de ondermijningsaanpak overgeheveld zal worden naar andere begrotingsartikelen. Zie hiervoor tabel 3 en voetnoot.

⁴⁹ Cijfers uit de meest recente goedgekeurde begroting van JenV, nl die van 2021, zie TK 2020-2021, 35570 VI nr 2. Niet verwerkt zijn de bedragen die wel begroot zijn maar uiteindelijk niet gerealiseerd onder artikel 33 maar vóór 2025 worden overgeheveld naar een ander beleidsartikel (bijv. art 34 voor structurele uitgaven t.b.v. projecten van de politie) of zelfs een ander begrotingshoofdstuk (bijv. Ministerie van Financiën cq Defensie t.b.v. ondermijningsaanpak).

⁵⁰ Dit bedrag is exclusief de kosten van het MIT (93 mln) en Bewaken en Beveiligen (55 mln) die in de begroting van 2021 nog waren opgenomen. Dit budget à 148 mln zal echter grotendeels overgeheveld worden naar artikel 31 (politie), Financiën (douane) en Defensie (KMar), als deelnemers in het MIT, en de NCTV.

Voor deze opgave is gedacht aan een mix van verhoging van de inkomsten en besparing op zaken als subsidies en bijdragen voor medeoverheden. Die uitgaven dienen als (incidentele) extra impuls om een veiligere samenleving te creëren, maar kunnen zodoende ook tamelijk eenvoudig worden stopgezet. Maar er is ook voorzien in een aanzienlijke besparing bij het openbaar ministerie, waarbij zoveel mogelijk rekening is gehouden met de belangrijke rechtsstatelijke rol die het OM heeft.

33.1 apparaatsuitgaven openbaar ministerie

20% besparing is ongeveer 111 mln euro. De misdaad daalt al decennia, wat zich vertaalt in het aantal zaken. Ook het aantal ondermijningszaken daalde, o.a. vanwege de integrale aanpak die niet altijd leidt tot vervolging (maar bijv. bestuurlijke of fiscale aanpak).⁵¹ Een kleiner OM is theoretisch mogelijk door het OM minder zaken te laten afhandelen.⁵² Dit is mogelijk doordat het OM deels zelf kan bepalen welke zaken het niet (meer) behandelt (opportunititeitsbeginsel) om te komen tot een af te spreken besparing. We geven hier enkele concrete invullingen. Bij deze technische exercitie is geen rekening gehouden met keteneffecten voor politie, rechtspraak etc en ook niet met het feit dat wanneer een taak voor het OM vervalt andere organisaties daarvoor verantwoordelijk worden en dus extra kosten moeten maken die doorwerken in andere beleidsartikelen.

De meeste kosten van het OM zitten in personeel (80%) en in mindere mate (20%) in materieel zoals huisvesting. Het meeste personeel is in vaste dienst, bezuinigen daar op kan dus alleen door gebruik te maken van het natuurlijk verloop (of een formele reorganisatie, maar we gaan ervan uit dat daarvoor onvoldoende gronden bestaan). De uitstroom in 2019 bedroeg 474 fte, dat is 9,5% van de totale bezetting⁵³. 9,5% van het personeelsbudget (vast) in 2025 is 40 mln euro. Wanneer de helft van het natuurlijk verloop niet vervangen wordt levert dat een besparing op van 20 mln. Bij de huidige instroomraming (PMJ) betekent dit wel dat een deel van de strafzaken niet (verder) zal worden behandeld.

Inhuur externen bij het OM (39,8 mln in 2025) betreft vooral ICT-deskundigen. Daar valt op te besparen door (een kleiner aantal) ict-ers in vaste dienst te nemen en (vrijwel) niet meer extern in te huren (besparing 10 mln).

Als het gaat om het afstoten van hele taken dan valt te overwegen de groep veel voorkomende criminaliteit (VVC) zoals zakkenrollen, bedreiging en (winkel)diefstal niet meer af te handelen in het ZSM-proces en dus het OM daar geen rol meer in te laten spelen, maar over te laten aan reclassering, gemeenten, private partijen zoals verzekeringsmaatschappijen en burgers, gericht op preventie, schadevergoeding, herstelrecht, mediation. In 2019 ging dat in 'werkomgeving 2' (zaken in de lichte categorie) om 27.000 eenvoudige zaken. Bij de huidige gemiddelde prijs per zaak van 465,25 euro levert dit een besparing op van 12,5 mln plus enkele miljoenen uit de basisvoorziening (ZSM), waarmee in totaal 15 mln wordt bespaard. Dit kan op gevangen worden uit de andere helft van het natuurlijk verloop. De hele werkomgeving 2 is in 2025 begroot op 76 mln bij ruim 162.000 zaken.

33.2 Bestuur, informatie en technologie

20% besparing betekent ongeveer 2.7 mln euro. In dit beleidsonderdeel vormen de RIEC's de grootste kostenpost, maar zij zijn ook een wezenlijk onderdeel van de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit, een prioriteit in beleidsartikel 33. Desgewenst kunnen de extra gelden die in het kader van de ondermijningsaanpak zijn toegewezen weer worden ingetrokken, maar dat zou kunnen overkomen als willekeurig en onbetrouwbaar, aangezien de effectiviteit van die middelen nog niet bepaald kon worden. Er kan echter worden bespaard waar in beperkte mate de doeltreffendheid en doelmatigheid kan worden vastgesteld. Dat geldt voor het overgrote deel van de subsidies uit artikelonderdeel 33.2. In dat geval worden de subsidies (4,4 mln, waaronder 3,3 mln voor het CCV) beëindigd of bekort⁵⁴. Onder subsidies vallen verder bijvoorbeeld middelen die de afgelopen jaren zijn verstrekt in het kader van verhoging bewustzijn en creëren van handelingsperspectief bij cyberdreigingen en cybercrime (voor o.a. ondernemers en gemeenten).

33.3 Opsporing en vervolging

20% besparing betekent hier 42,8 mln euro. Ook hier zijn er posten die vanwege hun vaste lasten niet makkelijk te korten zijn zoals NFI en FIU en is naar analogie van 33.1 gebruikmaking van het natuurlijk verloop mogelijk door (een deel daarvan) niet op te vullen, waarmee respectievelijk 3,9 mln en 2 mln wordt bespaard. Daarnaast zijn er posten die onvermijdelijk zijn zoals gerechtskosten (tolken, vertalers, deskundigen) en schadeloosstellingen (vanwege onrechtmatige vreemdelingenbewaring, voor bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ) of voor bijvoorbeeld juridische bijstand) en waar niet op bespaard kan worden. Besparingen zijn technisch wel mogelijk op subsidies (2,7 mln in totaal, o.a. voor CCV en CoMensha), overige bijdrage medeoverheden (12,6 mln) en (delen van) de ondermijningsaanpak. In de projectie voor 2025 staat daar nog een bedrag van 161,5 mln, maar daarvan wordt 142,3 mln overgeheveld naar andere beleidsartikelen, zoals voor het MIT (naar art 31, Defensie

⁵¹ Voor ondermijning ('werkomgeving 4') geldt geen pxq-kostenberekening zoals bij de overige zaken.

⁵² Zie bijvoorbeeld voormalig procureur-generaal Dato Steenhuis, Rechtspraak moet snoeien in plaats van meer geld claimen, in: *NRC Next*, 18 maart 2021. Wat voor de rechtspraak geldt, geldt evenzeer voor het OM.

⁵³ Gegevens ontleend aan Jaarbericht OM 2019, p 45. 11% van het OM-personeel was in 2019 60 jaar of ouder. Het cohort 55-59 jaar besloeg 12%.

⁵⁴ Bij deze theoretische opties gaan we niet in op de praktische gevolgen daarvan voor organisaties, slachtoffers of te bereiken doelen.

(KMar) en Financiën (FIOD, douane, Belastingdienst) en voor Bewaken en Beveiligen (NCTV). Daarmee blijft dan 18,8 mln over om op te besparen, te weten een bedrag van 5,7 mln voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit, waarvan 4,2 miljoen voor het programma-DG Ondermijning (ten behoeve van het Strategisch Kenniscentrum GOC (1,3 mln), beleidsonderzoek (1 mln), wetgevingsagenda en strategische tafel (1,9 mln)) en een budget voor structurele aanpak van ondermijning van 13 mln (3 mln voor de toekomstagenda en 10 mln voor versterking ondermijningsaanpak RIEC's en OM). Dit hele bedrag van 18,8 mln kan in 2025 technisch gezien bespaard worden, nu hoofdstuk 4, 5 en 6 laten zien dat de effectiviteit van de aanpak van ondermijning niet eenduidig kan worden vastgesteld zoals hierboven is betoogd. Keerzijde hiervan is echter dat het de sturing raakt van een belangrijke prioriteit van het huidige kabinet.

Een laatste optie om invulling te geven aan de -20%-variant is door de inkomsten te verhogen. In de begroting van 2021 waren voor 2025 de inkomsten geraamd op bijna 1,3 mld. (0,9 mld voor boetes en transacties en bijna 0,4 mld voor afpakken). 20% meer betekent een verhoging met 256 mln euro. Een optie is om de voorgestelde verlaging van bepaalde verkeersboetes niet door te laten gaan en de voorgestelde verhogingen wel. Dat levert extra inkomsten op tot 18 mln.⁵⁵ Daarnaast kunnen ook andere boetes verhoogd worden. Dit levert, naast negatieve publicitaire gevolgen, niet meteen zekerheid op aangezien verhoging van boetes ook gedragsaanpassing (boetes vermijden) oplevert en daarmee minder inkomsten. Inkomsten uit transacties zijn onzeker en variëren jaarlijks sterk. In totaal boeken we 49 mln in. Het is ook mogelijk dit bedrag te verhogen met besparing die hierboven voorgesteld zijn maar onwenselijk of technisch toch onmogelijk blijken te zijn.

In onderstaande tabel is een selectie van genoemde maatregelen opgenomen die leiden tot het gewenste resultaat van 156,4 mln euro.

Tabel Maatregelen, tabel, bedragen in miljoenen euro's

maatregel	2022	2023	2024	2025
33.1 totaal	5	10	15	45
Gedurende 4 jaar 50% van het natuurlijk verloop bij het OM niet vervangen	5	10	15	20
Externe inhuur ict-ers vervangen door interne medewerkers				10
Afstoten deel werkomgeving 2 OM, lichte zaken				15
33.2 totaal	1	1,6	2,6	4,4
Stopzetting subsidies 33.2	1	1,6	2,6	4,4
33.3 totaal		0,6	0,9	40
Personeelskosten NFI		0,6	0,9	1,3
Externe inhuur NFI				2,6
Personeelskosten FIU				2
Stopzetting subsidies 33.3				2,7
Stopzetting bijdrage medeoverheden				12,6
Stopzetting programma anti-ondermijning				18,8
Verhogen inkomsten totaal			18	67
Terugdraaien verlaging verkeersboetes			18	18
Verhoging boetes en transacties				49
Totaal				156,4

⁵⁵ Zie Scenarioanalyse wijzigingen boetestelsel, een doorrekening van het CFT-advies, bijlage bij TK 2020-21, 90398, nr 897.

Bijlage 1

De beleidstheorie voor veiligheid en criminaliteitsbestrijding

Een beleidstheorie is volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) het geheel aan veronderstellingen van een actor dat aan een beleid ten grondslag ligt; zij verwoordt de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen.

Beleidsartikel 33 heeft volgens de tekst van de begroting van JenV als algemene doelstelling 'een veiliger samenleving', te bereiken door 'een doelmatige en effectieve rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding en door versterking van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit door decentrale overheden'. 'Veiliger' is een relatief begrip en duidt erop dat zonder deze maatregelen de samenleving minder veilig zou zijn. Wat precies bedoeld wordt met een 'veilige samenleving' wordt uit de tekst van de begroting niet duidelijk: het begrip is niet expliciet geoperationaliseerd. Uit de geschiedenis en de wetgeving (zoals de Politiewet) kan worden afgeleid dat veiligheid hier betekent: bescherming van burgers tegen medeburgers. Deze veiligheid volledig maken en criminaliteit en overlast tot nul reduceren is niet mogelijk, zo blijkt uit de geschiedenis en wereldwijde verkenningen, vandaar dat in Nederland veelal gesproken wordt over terugdringen tot een aanvaardbaar niveau en beheersbaarheid⁵⁶, waarbij tegelijkertijd wordt aangegeven dat dit moet gebeuren met inachtneming van rechtsstatelijke normen (o.a. respect voor grondrechten) en binnen het beschikbare budget. Wat dat aanvaardbare niveau is verschilt per tijdvak⁵⁷ en is afhankelijk van sociale, culturele en politieke factoren, zich uitend in vooral de mate van tevredenheid van de bevolking verwoord in sociologisch onderzoek⁵⁸, (sociale) media en politieke gremia. Ook wat 'terugdringen' concreet betekent, wat daarvoor de indicatoren zijn, verschilt per thema. Zo is een succesvolle verkeershandhaving te relateren aan de ontwikkeling van het aantal (ernstige) verkeersongelukken of het percentage verkeersdeelnemers met een hoger promillage alcohol in het bloed dan toegestaan. En een succesvolle aanpak van drugsdumpingen kan worden gerelateerd aan het dalend aantal meldingen dat van deze misdrijven wordt gedaan. Minder is veiliger, al werkt dat niet altijd door in de mate waarin het publiek zich (on)veilig voelt. Dat 'minder' is niet altijd goed vast te stellen. Bij levensdelicten is het aantal doden per 100.000 inwoners een betrouwbare indicator, maar bij georganiseerde criminaliteit is het veel moeilijker om indicatoren te bepalen, alleen al omdat er geen eenduidige definitie is van 'crimineel samenwerkingsverband' (csv), laat staan dat bepaald kan worden hoeveel er daarvan zijn en wat de maatschappelijke schade is die csv's veroorzaken. Het gaat telkens om (grote) schattingen van de omvang en de schade; niettemin wordt gestreefd naar het 'aankpakken' van een bepaald aantal csv's per jaar. Met kwalitatief onderzoek is een beeld te verkrijgen van de effecten van de maatregelen tegen deze vorm van criminaliteit, maar een rechtstreeks verband tussen beleid en veiligheid vaststellen is niet mogelijk. De effecten van een bestuurlijke aanpak bijvoorbeeld zijn weliswaar niet goed te meten (wat niet gebeurd is valt niet te meten) maar wel te beredeneren.⁵⁹

De theorie achter het algemene beleid inzake veiligheid en criminaliteitsbestrijding⁶⁰ heeft de volgende belangrijke veronderstellingen:

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Veiligheidsagenda 2015-2018, TK 2014-15, 28684, nr. 412, waarin gesproken wordt over 'duurzaam terugdringen van criminaliteit' en van 'vermogensposities van criminelen en criminele samenwerkingsverbanden'.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld P. Spierenburg, Over het verband tussen en de frequentie van en tolerantie voor geweld, in: *Justitiële Verkenningen*, 2010 nr. 2.

⁵⁸ Zoals de Veiligheidsmonitor van het CBS. De laatste versie (2020) gaat over 2019.

⁵⁹ Stuart Kirby en Laura Nailer, *Using a prevention and disruption model to tackle a UK Organised Crime Group*. Lancaster 2013 geven een praktijkvoorbeeld van hoe op kosteneffectieve wijze een crimineel samenwerkingsverband verstoord werd zodat het geen activiteiten kon ontplooiën en zijn gevaarzetting afnam.

⁶⁰ Niet alleen beleid zoals in algemene termen verwoord in de begrotingen van VenJ/JenV maar ook in beleidsdocumenten als de genoemde Veiligheidsagenda 2015-2018.

33.1 Apparaatsuitgaven openbaar ministerie			
Input	Throughput/instrumenten	Output	Outcome
Personele uitgaven - Eigen personeel - Inhuur externen - Overige personele uitgaven Materiële uitgaven - ICT - Shared Service Organisaties (SSO's) - Overige materiële uitgaven	- Beoordeling van hoger beroepen door het OM tegen verkeersboetes (WAHV). - ZSM. - Vervolg van misdrijfzaken (eenvoudige misdrijfzaken, ZSM zaken, onderzoekszaken, ondermijningszaken, behandeling appèlzaken) - Internationale samenwerking, waaronder informatieuitwisseling en rechtshulp - Digitalisering van de werkprocessen en versterking IT	- Handhaving van de rechtsorde - Aansturing van de opsporing - Strafrechtelijke beslissingen in overtredingszaken (bijv. strafbeschikking of sepot of het voorleggen van de zaak aan de kantonrechter) - Tenuitvoerlegging van vonnissen - Afpakken crimineel vermogen - Bewaking integriteit overheidsdiensten - Bescherming milieu en dierenwelzijn	- Een veiliger samenleving - Een sterkere rechtsstaat - Rechtssherstel - Normstelling/ - bevestiging
33.2 Bestuur Informatie en Technologie			
Input	Throughput/instrumenten	Output	Outcome
Bijdrage medeoverheden - Bijdrage RIEC's - Bijdrage RUPS - Overige bijdragen medeoverheden Subsidies - CCV - KVO - RUPS - VKB - Overige subsidies Opdrachten - Overige opdrachten	- Vergroten van bewustwording bij decentrale overheden en private partijen over de problematiek van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. - Ondersteunen en versterken van samenwerking binnen de overheid en met publiek-private partners. - Delen van kennis en expertise op het gebied van de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. - Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS) - Ontwikkeling van kennis en instrumenten op het terrein van criminaliteitspreventie en veiligheid, gericht op integrale aanpak door samenwerking tussen zowel publieke als private organisaties. - Bevordering samenwerking tussen ondernemers, gemeente, politie en brandweer ter preventie van inbraken, overvallen en brand. - Programma's tegen kinderseksstoerisme, drugs in het verkeer etc.	- Preventie van criminaliteit en slachtofferschap - Regionaal bestuurlijke interventies in combinatie met een fiscale en strafrechtelijke aanpak ter bestrijding van (georganiseerde ondermijnende) criminaliteit. - Ondersteuning aan slachtoffers van mensenhandel, incl. sekswerkers die uit de prostitutie willen stappen. - Kennistoename en bieden van handelingsperspectief aan veiligheidspartners waaronder gemeenten. - Veiligheidsmaatregelen bedrijven en particulieren	- Een veiliger samenleving - Genoegdoe-ning aan slachtoffers - Vermindering van onveiligheids-gevoelens
33.3 Opsporing en vervolging			
Input	Throughput/instrumenten	Output	Outcome
Bijdrage agentschappen - NFI Bijdrage ZBO's/RWT's - Nationaal Register Gerechtelijke Deskundigen Bijdrage medeoverheden - BES Caribisch deel van het Koninkrijk - FIU.Nederland - Aanpak ondermijning - Overige bijdragen medeoverheden Subsidies - CCV - Overige subsidies Opdrachten - Schadeloosstellingen - Keten Informatie Management - Onrechtmatige Detentie - Gerechtskosten - Restituties Ontvangsten Voorgaande Jaren - Verkeershandhaving OM - Afpakken - Bewaring, verkoop en vernietiging inbeslaggenomen voorwerpen - Overige Opdrachten	- Verlenen van forensische diensten en expertise aan de Nederlandse strafrechtketen. - Bewerkstelligen dat rechters, officieren en rechtsbijstand zowel kwantitatief als kwalitatief op goed niveau zijn in het Caribisch deel van het Koninkrijk. - Analyseren van ongebruikelijke transacties en melden verdachte transacties aan de opsporing. - Verbeteren van de informatie- en kennis gestuurde inzet van de overheids capaciteit bij de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. - Programma's tegen ondermijning - Ontwikkeling van kennis en instrumenten op het terrein van criminaliteitspreventie en veiligheid, gericht op integrale aanpak door samenwerking tussen zowel publieke als private organisaties. - Het plaatsen van controleapparatuur t.b.v. snelheidscontroles - Financiering tolken en vertalers t.b.v. een goede rechtspleging	- Betrouwbare informatie uit sporenonderzoek ten behoeve van het opsporen van verdachten en vrijpleiten van onschuldigen. - Inrichting van de rechtspraak en het openbaar ministerie - Kennisvermeerdering over crimineel vermogen en bijdragen aan de bestrijding van witwassen. - Effectieve inzet van overheids capaciteit bij de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. - Kennistoename en bieden van handelingsperspectief aan veiligheidspartners waaronder gemeenten. - Optimale ketensamenwerking - Zorgvuldige rechtsgang - Herstel van bij de rechtsgang gemaakte fouten - Betrouwbare rechtspleging in het Caribisch deel van het Koninkrijk - Verkeersveiligheid - Vermindering van overlast in de openbare ruimte - Bevordering van privacy	- Een veiliger samenleving - Een sterkere rechtsstaat

- Aanwezigheid van sociale onveiligheid (dat wil zeggen zowel de feitelijke criminaliteit en overlast als de onveiligheidsbeleving), variërend van overlast tot ondermijnende⁶¹ georganiseerde criminaliteit, voert, zeker als dat direct leidt tot negatieve effecten bij burgers en bedrijven en zolang de overheid niet optreedt, tot eigen maatregelen om deze onveiligheid en dit slachtofferschap tegen te gaan – het kan daarbij gaan om preventieve maatregelen of om curatieve (bijvoorbeeld ontslag van een stelende werknemer);
- Wanneer de onveiligheid of de dreiging daarvan ter kennis komt van de overheid, kan dat leiden tot actie van het openbaar bestuur. Soms betreft dat het bevorderen van (preventieve) acties van burgers of bedrijven, soms zijn dat directe maatregelen tegen de onveiligheid (bijv. bij voetbalvandalisme) die leiden tot het wegnemen van een voedingsbodem. Het openbaar bestuur heeft daarbij de volgende mogelijkheden:
 - Voorlichting, overleg met (private) partners en informatiedeling,
 - Handhaving van de openbare orde (surveillance),
 - Bestuurlijke aanpak: De Gemeentewet en de APV bieden een groot instrumentarium om ongewenst gedrag van personen of bedrijven tegen te gaan en de openbare orde te handhaven,
 - Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit;
- Als de sociale onveiligheid de vorm heeft van een strafbaar feit dat ter kennis komt van de politie (of een andere met opsporing belaste instantie) kan dat –afhankelijk van het geval en van de prioriteit die eraan wordt toegekend– leiden tot opsporingshandelingen en (bij succes) tot bestraffing en mogelijk voordeelsontneming. Overigens wordt het strafrecht in toenemende mate ingezet als onderdeel van een breder handhavingspalet waarin ook bestuurlijke of fiscale maatregelen genomen kunnen worden (integrale aanpak), of wordt voor een andere dan puur strafrechtelijke afdoening gekozen;
- Achterliggende gedachte bij strafrechtelijke interventies is dat deze uitwerking op twee manieren die bijdragen aan herstel van de rechtsorde:
 - Afhankelijk van de vorm en de mate van bestraffing kan strafrechtelijk ingrijpen de mate waarin de dader tot herhaling vervalst, remmen (door gedragsinterventie/behandeling/ begeleiding/nazorg, onschadelijkmaking, afschrikking of afpakken) (= speciaal preventieve werking van het strafrecht);
 - Doordat daders met sancties tot de orde worden geroepen, ondersteunt dat breder de beheersing van burgers om zelf geen delicten te begaan, cq om niet over te gaan tot eigenrichting (= generaal preventieve werking van het strafrecht). Burgers zijn bereid zich te schikken naar de wet, onder de conditie dat deze hun veiligheid weet te garanderen. De rechtshandhaving moet daarom geloofwaardig zijn.
- Evident zijn er externe (beleidsonafhankelijke) factoren die een positieve of negatieve uitwerking hebben op de sociale onveiligheid (bijvoorbeeld de mate van sociale cohesie, normbesef of parallel beleid met een ander oogmerk);
- Een effectieve aanpak veronderstelt een goede interne organisatie (informatiehuishouding, strafrechtketen, kwaliteit van de opsporing etc) en (inter)nationale en multidisciplinaire samenwerking (RIEC's, Europol, Eurojust etc);
- Als criminaliteit voldoende bestreden wordt en wetsovertreders worden relatief snel na het plegen van een delict berecht ervaren mensen een sterke rechtsstaat.

De theorie omvat dus, naast het uitgangspunt dat sprake moet zijn van behoorlijke procedures en een voldoende mate van rechtsbescherming, de gedachte dat criminaliteit en onveiligheid het best bestreden kunnen worden door een combinatie van maatregelen, enerzijds preventieve en bestuurlijke maatregelen en anderzijds strafrechtelijk ingrijpen dat zowel een speciaal als een generaal preventieve werking heeft. Gezamenlijk moeten zij zorgen voor een veilige(r)

⁶¹ Ondermijnende criminaliteit is meestal minder zichtbaar maar is (al dan niet op termijn) ontwrichtend voor de samenleving. Dit komt doordat zij de maatschappelijke structuren aantast door de verwevenheid van onderwereld met de bovenwereld of doordat de strafbare feiten worden gepleegd door de (top van) de bovenwereld. Kenmerk van deze zaken is, dat ze vaak in georganiseerd verband worden gepleegd en er grote financiële belangen mee zijn gemoeid. Cf Aanwijzing voor de opsporing, *Staatscourant* 2013, 35757.

samenleving. De veronderstellingen daarvan zijn in de loop der decennia verfijnd en getoetst⁶² en worden hieronder verder uitgewerkt. Gaandeweg is meer nadruk komen te liggen op preventie en op de bestuurlijke aanpak, naast een blijvende inzet gericht op het versterken en verbeteren van de strafrechtelijke aanpak. Ook internationale samenwerking wordt vaak genoemd als onmisbaar aspect van de geschetste aanpak: criminaliteit en onveiligheid houden immers niet op bij de landgrenzen, maar zijn in toenemende mate ook grensoverschrijdend van aard.

Bestuurlijke maatregelen

Het openbaar bestuur is gericht op het bewaren van de openbare orde met een preventieve insteek, met name het terugdringen of wegnemen van (het faciliteren van) gelegenheidsstructuren. In het bijzonder kunnen bestuurlijke maatregelen effectief zijn als ze zijn gericht op het tegengaan van een voedingsbodem voor het ontstaan van sociale onveiligheid.⁶³ In dit kader kunnen meerdere specifieke maatregelen een effectieve bijdrage leveren:

- het versterken van het toezicht in het publieke domein (vooral op hot spots⁶⁴ en hot times), zoals met camera's⁶⁵, politie of bijzondere opsporingsambtenaren (boa's);
- het verbinden van dwingende maatregelen met hulpverlening (zoals bij huiselijk geweld, multiproblematiek in Veiligheidshuizen)⁶⁶;
- het inzetten van bestuurlijke maatregelen (o.a. onthouden, intrekken, of stellen van voorwaarden aan vergunningen, sluiten van panden, toepassen bestuursdwang, vrijheid beperkende maatregelen en bewaken van de bestuurlijke integriteit) bij het voorkómen van (verdere) wetsovertreding;
- informatie- en gegevensdeling tussen lokale partners (o.a. integrale casusaanpak);
- het bevorderen dat private partijen de gelegenheid tot het veroorzaken van overlast en criminaliteit indammen, onder andere door informatie-uitwisseling en het aanbrengen van fysieke beveiliging (het plaatsen van goed hang- en sluitwerk en alarmsystemen bijvoorbeeld als onderdeel van het Politiekeurmerk Veilig Wonen of het Keurmerk Veilig Ondernemen);
- het verzorgen van een goed verlichte, opgeruimde en schone publieke omgeving opdat tegengegaan wordt dat verloedering verdere overlast uitlokt⁶⁷ en het gevoel van onveiligheid opvoert.⁶⁸

*Strafrechtelijke maatregelen*⁶⁹

Het strafrecht heeft mede tot doel 'rechtsherstel', hetgeen resulteert in maatregelen die de benadeelde tegemoet komen (schadevergoeding door de dader, door compensatie van overheidswege zoals via het Schadefonds Geweldsmisdrijven), of die beogen de situatie van vóór het delict terug te brengen (herstel in oude staat). Het afnemen van het met de criminaliteit verkregen – financiële – voordeel heeft daarbij sinds de jaren '80 van de vorige eeuw een steeds centralere rol in het strafrechtelijk beleid gekregen vanuit de gedachte dat misdaad niet mag lonen

⁶² Zie bijvoorbeeld het onderzoek van het SCP naar de plausibiliteit van de aan het beleid ter zake van sociale veiligheid ten grondslag liggende veronderstellingen: Lonneke van Noije en Karin Wittebrood, *Sociale veiligheid ontsleuteld, veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Den Haag, SCP, 2008 en Lonneke van Noije en Karin Wittebrood, *Overlast en verloedering ontsleuteld, Veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan overlast en verloedering*, Den Haag, SCP, 2009.

⁶³ Cf Ronald V. Clarke, Opportunity makes the thief: Really, and so what? In: *Crime Science*, vol. 1, no. 3 (2012), pp. 1-9. Clarke stelt dat hoe meer gelegenheid er is voor misdaad hoe meer misdaad; situationele misdaadpreventie is daarom zeer effectief.

⁶⁴ Cf Peter Versteegh, Theo van der Plas, Hans Nieuwstraten, *The Best of Three Worlds, Effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups*, Apeldoorn 2010

⁶⁵ Cf Eric L. Piza, Brandon C. Welsh, David P. Farrington & Amanda L. Thomas, CCTV Surveillance for crime prevention: A 40-year systematic review with meta-analysis, in: *Criminology & Public Policy*, vol. 18 (2019), pp. 135–159.

⁶⁶ Deze maatregelen vallen onder beleidsartikel 34.

⁶⁷ Cf Kees Keizer, Siegwart Lindenberg en Linda Steg, The Importance of Demonstratively Restoring Order, in: *PLoS ONE* 2013, 8(6)

⁶⁸ Cf Paul Dekker, Tom van der Meer, Peggy Schyns en Eefje Steenvoorden, *Crisis in aantocht?* Den Haag: SCP 2009; Emily Gray, Jonathan Jackson en Stephen Farall, Reassessing the fear of crime, in: *European Journal of Criminology*, 2008, 5, 3, 363-380; idem, Feelings and functions in the fear of crime in: *British Journal of Criminology*, 2011, 51, 75-94, Charles C. Lanfear, Ross L. Matsueda, en Lindsey R. Beach (2020). Broken Windows, Informal Social Control, and Crime: Assessing Causality in Empirical Studies, in: *Annual Review of Criminology*, vol. 3 (2020), pp. 97-120

⁶⁹ Zie Johannes Andenæs, *Punishment and Deterrence*, University of Michigan Press, 1974 voor een empirische onderbouwing van het afschrikkend cq socialiserend effect van (de dreiging van) straf.

en criminele winsten afgenomen moeten worden.⁷⁰ Het OM beschouwt afpakken al geruime tijd als een 'kerntaak' en 'een waardevol middel in de bestrijding van criminaliteit'⁷¹. Afpakken is dus een belangrijk middel om het doel van rechtsherstel en daarmee een veilige(r) samenleving te bereiken. Voor het doel van onderhavige beleidsdoorlichting ligt het accent naast deze strafrechtelijke maatregel op het met het strafrecht te bereiken speciaal en generaal preventief effect, dus de incapacitatie van daders en het stellen en handhaven van normen. De afgelopen tien jaar heeft de notie meer en meer terrein gewonnen dat het strafrecht weliswaar een zelfstandige rol en betekenis heeft, maar dat het het meest effectief is als het wordt ingezet als onderdeel van een bredere handhavingsstrategie die gericht is op voorkómen (preventie) of wegnemen van de gelegenheid dan wel, als criminaliteit toch plaatsvindt, op het inzetten van dat instrument of die combinatie van instrumenten die naar het oordeel van de professionals in de gegeven situatie het meest effectief zijn.

Speciale preventie gericht op de persoon zelf

De criminologie van de laatste decennia heeft geleerd dat maatregelen ter speciale preventie *gedifferentieerd* moeten worden ingezet: soms kan strafdreiging effectief zijn, soms werkt 'onschadelijkmaking' en soms zijn 'gedragsinterventies' nuttig in het bedwingen van recidive. Tegelijk betekent deze bevinding dat maatregelen, indien deze niet voldoende doelgericht en toegespitst op specifieke problemen worden ingezet, ineffectief kunnen uitpakken of zelfs contraproductief kunnen zijn, of kunnen leiden tot méér in plaats van minder recidive. Deze algemene noties betreffen de aard van de interventies die nuttig kunnen worden ingezet – daarover bestaat een vracht aan literatuur die voor deze beleidsdoorlichting minder interessant is.⁷² Wel is van wezenlijk belang dat het toepassen van interventies, van welke aard ook, veronderstelt dat een potentiële dader/verdachte in beeld is. In de opsporings- en vervolgingsfase (waar deze beleidsdoorlichting onder meer over gaat) is het de opdracht de verdachten van delicten te identificeren en voldoende bewijs tegen hen te verzamelen om sanctionering (of andere maatregelen) mogelijk te maken. De uit de strafdreiging en vooral de gepercipieerde pakkans voorkomende afschrikkende werking kan zeer wel effectief zijn.⁷³ Uit het oogpunt van speciale preventie is de opsporing en vervolging in het bijzonder gericht op degenen die stelselmatig delicten plegen – het is immers logisch dat de inzet op recidivereductie vooral zin heeft bij degenen die met grotere waarschijnlijkheid zullen recidiveren. Het beleid richt zich op die vormen van criminaliteit die een grote impact hebben op de slachtoffers, zoals zogeheten High Impact Crimes (HIC) en plegers daarvan, vooral degenen die deel uitmaken van de 'harde kern', of van een verband waaruit veel criminaliteit voortkomt: criminele jeugdgroepen, criminele samenwerkingsverbanden of systematisch wetsovertredende bedrijven.

Generale preventie gericht op de samenleving

Generale preventie betreft de uitwerking op de lokale of nationale gemeenschap van het aanhouden, vervolgen en bestraffen van daders van misdrijven. Dan vormt de justitiële reactie een bevestiging van de heersende normen, met name ten aanzien van fysieke en geestelijke integriteit, vrijheid en bezit, waarmee burgers gesteund worden in hun perceptie dat zij leven in een ordelijke samenleving waarin ernstig genomen gedragingen niet worden aanvaard. Dan past een duidelijke afkeuring, ook al zou dat niet nodig zijn uit vrees voor herhaling. Tevens is de generale preventie gediend door het mede vanuit speciaal preventieve overwegingen bestraffen van degenen die door hun stelselmatige patroon van overtreding kennelijk lak hebben aan de maatschappelijk gestelde normen.

⁷⁰ In 1993 kwam de wet ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel (art 36e WvSr) en het strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) en in 1994 de wet Melding ongebruikelijke transacties (MOT), aangevuld met veel andere instrumenten. Zie M.J. Borgers, *De ontnemingsmaatregel. Een onderzoek naar het karakter en de voorwaarden tot oplegging van de maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 36e Wetboek van Strafrecht)*, Amsterdam 2001.

⁷¹ Zie Aanwijzing afpakken, *StCrt* 2016, 72371.

⁷² Dat betreft artikel 34 van de begroting van JenV dat onder andere over sanctionering handelt.

⁷³ Cf Daniel S. Nagin, Criminal Deterrence Research at the Outset of the Twenty-First Century, in: *Crime and Justice*, Vol. 23 (1998), pp. 1-42 en idem, Deterrence in the Twenty-First Century, in: *Crime and Justice*, vol. 42, no. 1 (2013), pp. 1-65

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

Wezenlijk bij normbevestiging en norm*stelling* is het afgeven van een duidelijk en consequent signaal aan de samenleving. Kenmerk hiervan is dat het daarbij eerder gaat om het bereiken van een absoluut, dan van een marginaal effect. Een dramatische vermindering van de dreiging van bestraffing en pakkans heeft een forse uitwerking op de samenleving – daarvan zijn historische voorbeelden zoals bij failed states, bij stakende politie en bij rampen en grootschalige ordeverstoringen, waar al snel normloosheid ontstaat zoals plunderingen en vernielingen. Er is kennelijk een omslagpunt waarboven het niveau van wetshandhaving de 'algemene vrede' voldoende steunt, en waar beneden het basale vertrouwen in de handhavende overheid zodanig wegvalt dat velen niet meer geneigd zijn zich ook zelf aan de wet te houden. Een hoge pakkans is vooral effectief als middel tot generale preventie als de politie gericht en anticiperend optreedt, dus met een focus op daders met een risicoprofiel, risicolocaties en risicomomenten. Dit kan ook bijdragen aan het verminderen van onveiligheidsgevoelens bij het publiek.

Het is vanuit dit perspectief dat de bijdrage van de opsporing en vervolging moet voldoen aan de navolgende eisen. In het algemeen zal het niveau van de opsporing (en bestraffing) een voldoende niveau moeten hebben in de ogen van de bevolking om als geloofwaardig te kunnen dienen. Nog belangrijker is het dat bij *zwaardere* zaken die de samenleving duidelijk beroeren ('geschokte rechtsorde') of de rechtsorde ondermijnen voldoende resultaat wordt geboekt om de plegers ervan aan te houden en rekenschap te laten afleggen, maar tegelijkertijd om daar zo zorgvuldig te opereren dat geen misstappen worden begaan (onterechte veroordeling, misbruik van bevoegdheden), fouten die leiden tot maatschappelijk onbegrip en onrust en tevens tot verlies aan legitimiteit. Kernwaarde is hier de kwaliteit van de opsporing.

Bijlage 2

Onderzoeken op het terrein van veiligheid en criminaliteitsbestrijding over de periode 2014-2019 met bron en samenvatting

Noot: in onderstaande worden conclusies van onderzoeken weergegeven voor zover relevant in het kader van beleidsartikel 33. Een samenvatting geeft dus niet noodzakelijk alle uitkomsten van een onderzoek weer.

[1] Abels, D., Benschop, A., Blom, T., Jonk, M., Korf, D.J., **Vereenvoudiging verdenkingscriteria:** De gevolgen van de voorgenomen wijziging van de verdenkingscriteria voor de opsporingspraktijk, Universiteit van Amsterdam - Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Bonger Instituut, Amsterdam 2016

https://wodc.nl/binaries/2670-volledige-tekst_tcm28-124621.pdf

De gevolgen van de voorgenomen wijziging van de verdenkingscriteria voor toepassing van opsporingsbevoegdheden en vrijheidsbenemende dwangmiddelen in het nieuwe wetboek van strafvordering zijn niet groot, volgens de onderzoekers. Met 'gevolgen' bedoelden ze de effecten van de wijzigingen voor de effectiviteit van de opsporing in kwantitatieve en in kwalitatieve zin. Deze bevinding betrof de misdrijven waarvan de opsporing een groot maatschappelijk belang is, met de omstandigheid dat ze het meest voorkwamen en het feit dat op voorhand problemen werden voorzien indien bepaalde bevoegdheden voor hun opsporing niet langer mochten worden ingezet. Bijzondere opsporingsbevoegdheden die niet (meer) mochten worden ingezet indien de voorstellen tot vereenvoudiging van de verdenkingscriteria werden ingevoerd, zoals infiltratie, (art. 126h), opnemen van vertrouwelijke communicatie (art. 126l) en het opnemen van telecommunicatie (art. 126m), werden echter nauwelijks ingezet. (Gedwongen) DNA-onderzoek, onderzoek in het lichaam en de toepassing van onderzoeksmaatregelen in de zin van art. 61a werden bij de opsporing van de onderzochte delicten helemaal niet toegepast. Alleen het afnemen van vingerafdrukken en het maken van foto's ter vaststelling van de identiteit (art. 55c Sv) dat standaard plaatsvond bij voorlopig hechtenisfeiten zou na invoering van de nieuwe verdenkingscriteria niet meer verplicht zijn voor de onderzochte misdrijven waar maximaal één jaar op staat. De onderzoekers stelden voor dat te heroverwegen want dat is een groot gemis, terwijl het een relatief gering inbreuk op de privacyrechten van verdachten is. Opsporing in het digitale domein vragen moet net zozeer voldoen aan waarborgen als in het fysieke domein. De opsporing van art. 142 lid 2 Sr (misbruik alarmnummer) werd in de nieuwe wet bemoeilijkt door het vervallen van de mogelijkheid tot het vorderen van gebruikersgegevens (art. 126na Sv) en identificerende gegevens (art. 126nc Sv).

[2] Abels, D., Benschop, A., Blom, T., Coster van Voorhout, J., Korf, D.J., Liebrechts, N., Vriend, K., **Evaluatie Wet OM-afdoening**, Universiteit van Amsterdam - Bonger Instituut voor Criminologie, Amsterdam 2018

https://wodc.nl/binaries/2729_Volledige_Tekst_tcm28-325412.pdf

De Wet OM-afdoening maakt het mogelijk om in een strafrechtelijk kader buiten de rechter om straffen op te leggen door het uitvaardigen van een strafbeschikking in zogenaamde bulkzaken waarbij een geldboete werd opgelegd die bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter kan worden geëxecuteerd. Daarmee was daadwerkelijk meer capaciteit beschikbaar gekomen bij de zittende magistratuur voor het afhandelen van zaken die daarvoor meer in aanmerking komen (ook al werd er meer verzet aangetekend dan verwacht en mislukten meer inningen van niet-betaalde geldboetes dan gerekend). De overgebleven zaken hadden echter wel meer om het lijf. De meeste verdachten die verzet hadden gedaan, verschenen ter terechtzitting en hadden bovendien een verhaal. Daarmee werd een belangrijke doelstelling van de wet gerealiseerd; de schaarse zittingscapaciteit werd besteed aan zaken die daartoe aanleiding gaven omdat er kennelijk een verschil van opvatting bestond tussen het openbaar ministerie en de verdachte.

[3] Abraham, M., Nauta, O., **Rijden onder invloed van drugs:** Onderzoek van de situatie voor de invoering van de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994, DSP-groep, Amsterdam 2017

https://wodc.nl/binaries/2586_volledige%20tekst_nw_tcm28-248000.pdf

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidde: "Hoe wordt rijden onder invloed van drugs voor implementatie van de gewijzigde WVV1994 opgespoord en gesanctioneerd en met welk resultaat?" Drugs maken een fractie uit van het totaal aantal geregistreerde zaken waarbij bestuurders onder invloed deelnamen aan het verkeer. Het ging vooral om jonge mannen en partybezoekers. De kans op sanctionering was tussen 2013 en 2015 maar klein. Een betrouwbaar preselectie-instrument ontbrak. De uitvoeringspraktijk werd dus als slecht beoordeeld. De wetswijziging moet daar verandering in brengen. Of dat zal gebeuren hangt van veel factoren af, o.a. voorlichting en draagvlak.

[4] Abraham, M., Nauta, O., Aalst, M. van, **Evaluatie DIV:** Rijden onder invloed van drugs deel 2: onderzoek naar de werkprocessen en speekseltester, condities rondom opslag en transport van bloed en informatieopslag, DSP-groep, Amsterdam 2019

https://wodc.nl/binaries/2912_volledige_tekst_tcm28-393601.pdf

Per 1 juli 2017 is artikel 8 van de Wegenverkeerswet uitgebreid met lid 5 om het rijden onder invloed van drugs beter aan te pakken. Dit kon bijdragen aan het vergroten van de verkeersveiligheid. De wetswijziging voorzag onder andere in een instrumentarium waarmee politie en justitie het gebruik van drugs eenvoudiger konden vaststellen. Daarmee was de politie bevoegd om verkeersdeelnemers te testen op drugsgebruik door middel van een speekseltester en door onderzoek van de psychomotorische functies en oog- en spraakfuncties (middels een psychomotorische test oftewel PMT). Bij een positieve uitslag op de speekseltester of PMT volgde een bloedonderzoek. Als op basis van het bloedonderzoek de concentratie drugs boven de bij AMvB vastgestelde grenswaarde bleek te liggen of bij gecombineerd gebruik van drugs of van één of meer drugs en alcohol boven de daarvoor vastgestelde grenswaarde uitkwam, was er sprake van een strafbaar feit. Het proces van het testen op drugs in het verkeer voldeed in 2018 op hoofdlijnen aan de verwachtingen bij de nieuwe wet. Vergeleken met voorheen was de opsporing van het overtreden van het verbod vereenvoudigd en verbeterd, vooral dankzij de introductie van de speekseltester. Het aantal politieregistraties van Rijden onder invloed van drugs/medicijnen bedroeg in 2018 bijna 6.000, bijna vijf keer zo veel als voor de wetswijziging.

[5] Algemene Rekenkamer, **Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI)**, Rapport bij het jaarverslag, Den Haag 2020

<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/05/20/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2019-ministerie-van-justitie-en-veiligheid>

De afpakketen (vooral het OM, maar ook politie, rechtspraak, CJIB) had nog onvoldoende structurele maatregelen genomen, die gericht zijn op (a) het waarborgen van een tijdige (binnen 42 dagen, anders is het risico van oninbaarheid groot) overdracht aan het CJIB van executeerbare ontnemingsmaatregelen, en (b) het vergroten van het inzicht in het geld- en goederenbeslag en de status van de bijbehorende strafzaak. Er was vooral een ketenverantwoordelijke nodig.

Het RIEC/LIEC-budget steeg van 8 mln in 2017 naar 51 mln in 2019. Het was volgens de ARK plausibel dat de 10 regionale samenwerkingsverbanden in staat waren om signalen van georganiseerde criminaliteit te herkennen en ondermijnende activiteiten met gerichte interventies aan te pakken. De ARK vreesde wel dat er mogelijk een 'waterbedeffect' optreedt: een aangepakte crimineel duikt elders weer op, waardoor per saldo de effectiviteit vermindert. Er was daarom tegelijkertijd meer aandacht nodig voor preventieve maatregelen. Verder moest de samenwerking in RIEC-verband verder worden geprofessionaliseerd (bijv. gezamenlijke doelstellingen en integrale verantwoording, zorgvuldige informatiedeling, minimale screeningseis) om de effectiviteit ervan te vergroten.

Bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit zag de ARK over 2019 een positief beeld van de samenwerking in de regionale aanpak van georganiseerde criminaliteit. De bestrijding lukt volgens de zogenoemde Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's) en hun partners in de gezamenlijkheid beter dan de partners individueel hadden kunnen doen. Criminele activiteiten

worden met afgestemde gezamenlijke acties aangepakt. Helaas waren er ook aanwijzingen dat dezelfde criminelen elders hun activiteiten voortzetten. Uit het onderzoek bleek dat partners van de RIEC's mogelijkheden zagen om meer aandacht te geven aan preventieve maatregelen om nieuwe criminele activiteiten te voorkomen. De ARK signaleerden dat de samenwerking verder geprofessionaliseerd kan worden.

[6] Auditteam Voetbal en Veiligheid. **Benchmark voetbalveiligheid**, Een overzicht van de bevindingen over seizoen 2017-2018, september 2018

<https://zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/blg-929393.pdf>

Bij de voetbalsector is in 2015 het programma Toegankelijk, Gastvrij en Veilig Voetbal (TGVV) opgesteld door de Regiegroep Voetbal en Veiligheid. Respondenten uit het onderzoek (waaronder Politie, OM, voetbalgemeenten, Eredivisie- en Eerstedivisieclubs en supportersverenigingen) waren over het algemeen tevreden over de regierol van de gemeente. Verder bleek dat in alle vierhoeken op de verschillende niveaus overleggremia actief waren (strategisch, tactisch, operationeel). Uit de benchmark bleek dat vooral Betaald Voetbal Organisaties, gemeente en politie bij bijna alle overleggremia betrokken waren. Het OM was minder vaak aanwezig (wel bij het strategisch overleg) en supportersverenigingen ontbraken nog vaak aan tafel. Dat hoefde niet altijd nadelig te zijn. Immers, een goed functionerende vierhoek opereert op het juiste niveau met de juiste partners op het juiste moment. Op de agenda's van de drie verschillende typen overleggen stond vrijwel altijd het onderwerp veiligheid, in bijna alle gevallen gevolgd door gastheerschap en persoonsgerichte aanpak. Volgens respondenten ontbrak het aan structurele aandacht voor de rol van de supporter tijdens deze overleggen.

[7] Auditteam Voetbal en Veiligheid. **Benchmark voetbalveiligheid**, Een overzicht van de bevindingen over seizoen 2018-2019, oktober 2019.

<https://zoek.officiëlebekeendmakingen.nl/blg-929394.pdf>

In deze tweede benchmark waren geen grote verschuivingen waarneembaar ten opzichte van de meting van vorig jaar. De respondenten uit het onderzoek waren (zeer) tevreden over de mate waarin de gemeente was geslaagd om op te treden als centrale regisseur. Hier was vooruitgang te zien ten opzichte van de nulmeting. Volgens de respondenten werden taken zoals het maken van afspraken en het bij elkaar brengen van partners het beste uitgevoerd. Het aantal overleggen per voetbalseizoen leek vergeleken met de nulmeting flink te zijn toegenomen. Uit de resultaten bleek dat vooral de BVO, gemeente en politie bij bijna alle overleggremia betrokken waren. Het OM was hier in mindere mate aanwezig. Op de agenda's van de drie verschillende typen overleggen staat vrijwel altijd het onderwerp veiligheid, in bijna alle gevallen gevolgd door gastheerschap en persoonsgerichte aanpak. Het gesprek over het betrekken van supporters moet nog vaker worden gevoerd.

[8] Bantema, W., S.M.A. Twickler, S.A.J. Munneke, M. Duchateau en W.Ph. Stol, **Burgemeesters in cyberspace, Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld**, Politie en Wetenschap, Den Haag 2018

<https://www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiewetenschap/2018/burgemeesters-in-cyberspace-313/>

De openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester, zoals die zijn neergelegd in de Gemeentewet, zijn geschreven met de offline wereld in gedachten. Zowel in hun woordkeus als in hun systematiek zijn ze daarop afgestemd. Burgemeesters maakten veel gebruik van 'informele handhavingsinstrumenten' om potentiële verstoringen in de fysieke wereld te voorkomen en zij waren in veel gevallen tevreden met de effecten en resultaten ervan. Interventies vonden vaak plaats in het fysieke domein maar soms ook online, zonder dat een uiting werd verwijderd op gezag van een burgemeester. Voorbeelden waren online communicatie of offline in gesprek gaan met mensen. Andere voorbeelden van informele handhaving waren het onderling samenwerken van burgemeesters en het contact opnemen met providers of sociale media, wanneer vraagstukken gemeenteoverstijgend zijn.

[9] Benschop, A., Wouters, M., Korf, D.J., **Coffeeshops, toerisme, overlast en illegale verkoop van softdrugs, 2014**, Universiteit van Amsterdam - Criminologisch Instituut Bonger, Amsterdam 2015

https://wodc.nl/binaries/2538-volledige-tekst_tcm28-73896.pdf

In 2014 hadden vooral de gemeenten in de zuidelijke grensregio's te maken met coffeeshopoverlast en illegale verkoop. De softdrugstoeristen in deze gemeenten brachten er hun zomervakantie door, waren er op doorreis, maar waren deels ook voormalige coffeeshoptoeristen die ondanks het ingezetenen criterium terug bleven keren. De overlast van softdrugstoerisme en illegale verkoop tekende zich het duidelijkst af in de regio Limburg, gevolgd door Zeeland/West-Brabant en het minst in Oost-Brabant. In deze gemeenten werden niet-ingezetenen uit de coffeeshops geweerd, maar een causaal verband tussen het een en het ander kon op basis van dit onderzoek niet worden gelegd. In de meeste overige gemeenten, waar niet-ingezetenen niet werden geweerd, kwamen überhaupt weinig buitenlandse toeristen. Bovendien kwam uit de expertinterviews naar voren dat in vijf zuidelijke grensgemeenten drugsrunners en straatdealers softdrugs verkochten aan toeristen die uit de coffeeshops werden geweerd. Terwijl in vier andere zuidelijke grensgemeenten, die ook toeristen werden uit de coffeeshops, dit fenomeen niet werd gerapporteerd. Voor zover er hier illegale handel bestond, richtte die zich op de lokale gebruikersmarkt. En daarnaast was ook in gemeenten in het oostelijk grensgebied, waar niet-ingezetenen wel werden toegelaten in de coffeeshops, sprake van illegale verkoop aan softdrugstoeristen. Hier kwamen veel coffeeshoptoeristen (die overigens niet of nauwelijks coffeeshopoverlast veroorzaakten), maar daarnaast bestond er volgens experts al langere tijd een alternatief illegaal circuit waar buitenlandse gebruikers meer dan de toegestane maximumhoeveelheid softdrugs kochten. Een directe relatie tussen handhaving van het ingezetenen criterium en illegale verkoop van softdrugs kon echter niet gelegd worden.

[10] Bieleman, B., Mennes, R., Sijtsma, M. **Coffeeshops in Nederland 2014: Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2014**, Intraval, Groningen/Rotterdam 2015

https://wodc.nl/binaries/2633-volledige-tekst_tcm28-74207.pdf

Het aantal coffeeshops en het gemeentelijk beleid inzake coffeeshops werd sinds 1999 gevolgd in een monitor. Het onderzoek 'Coffeeshops in Nederland 2014' betrof de twaalfde meting van de monitor van het aantal gedoogde verkooppunten van softdrugs (coffeeshops) in Nederland en het gemeentelijk coffeeshopbeleid. Eind 2014 had het merendeel van de gemeenten een nulbeleid (circa 70%). Er waren 103 gemeenten (25,6% van alle gemeenten) die een gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops hadden, terwijl 4,7% van alle gemeenten geen coffeeshopbeleid had. Gemeenten constateerden in 2014 veel minder overtredingen van de gedoogcriteria door coffeeshops dan in 2012. Alle gemeenten met een coffeeshop hadden een maximumbeleid en enkelen daarvan hadden een uitsterfbeleid. Daarnaast waren er 15 (14,6%) gemeenten die zeggen dat zij regionale afspraken over het beleid hebben gemaakt. Ook bij de vorige meting werden deze twee specificaties het vaakst genoemd: toen respectievelijk 21% en 38%. De handhaving van het I-criterium was beduidend minder vaak in het lokale beleid opgenomen dan de handhaving van de andere landelijke gedoogcriteria. Dit kwam met name doordat niet alle coffeeshopgemeenten hun beleid sinds 2012 hadden geactualiseerd.

[11] Bieleman, B., Mennes, R., Sijtsma, M., **Coffeeshops in Nederland 2016: Aantallen coffeeshops en gemeentelijke beleid 1999-2016**, Intraval - Onderzoek en Advies, Groningen-Rotterdam 2017

https://www.wodc.nl/binaries/2833_Volledige_Tekst_tcm28-277382.pdf

Het aantal coffeeshops en het gemeentelijk beleid inzake coffeeshops worden sinds 1999 gevolgd via een aantal metingen. Deze meting bracht het aantal coffeeshops in 2015, 2016 en 2017 (peildatum maart) en het gemeentelijk coffeeshopbeleid in deze jaren in kaart. Daarnaast bood het onderzoek inzicht in trends op deze gebieden sinds het jaar 1999 en ging het o.a. in op de vraag welk vestigings- en handhavingsbeleid Nederlandse gemeenten in deze jaren voerden. Eind 2016 hadden 272 (69,7%) van de 390 gemeenten een nulbeleid, terwijl er 15 (3,8%) gemeenten waren zonder daadwerkelijk coffeeshopbeleid. Net als bij de meting in 2014 waren er 103 gemeenten (25,6% van alle gemeenten) met een gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops. In

totaal waren in 2016 19 overtredingen geconstateerd in 17 gemeenten. Dat waren er minder dan in 2014 toen het om 28 overtredingen in 21 gemeenten ging. Alle 103 gemeenten met een coffeeshopbeleid hadden net als in 2014 een maximumbeleid. De meeste gemeenten die hun beleid nader specificeerden gaven aan dat het een uitsterfbeleid betrof. Dertien (12,6%) gemeenten hadden regionale afspraken over het beleid gemaakt. De regionale afspraken tussen coffeeshopgemeenten zagen voornamelijk op het handhavingsbeleid, het Damoclesbeleid en de handhaving van het I-criterium.

[12] Bilo, N., Huberts, S., Veen, S. van der, Wilms, P. **Evaluatie Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)**, Significant APE, Utrecht 2019

https://www.wodc.nl/binaries/3069%20Volledige%20Tekst_tcm28-423340.pdf

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is in 2004 opgericht door publieke en private partijen en beoogt de maatschappelijke veiligheid te vergroten. Deze doelstelling wil het CCV bereiken door de ontwikkeling en beschikbaarstelling van kennis en instrumenten op het gebied van criminaliteitspreventie en veiligheid, gericht op een integrale aanpak door samenwerking tussen (semi-)publieke en private organisaties. Voor zijn werkzaamheden ontvangt het CCV van rijkswege subsidie. In deze evaluatie konden geen robuuste uitspraken worden gedaan over het doelbereik van CCV, zijnde de verhoging van de maatschappelijke veiligheid. De stelling was gerechtvaardigd dat ongeacht het onderzoeksdesign en ongeacht de kaders van het onderzoek (tijd, geld) nauwkeurige uitspraken over het verhogen van de maatschappelijke veiligheid nauwelijks zijn te doen. Het CCV ontwikkelde een veelheid van uiteenlopende activiteiten en producten die elk op een indirecte wijze (namelijk via veiligheidspartners en -professionals) bij burgers, bedrijven en instellingen moesten leiden tot een verandering in de veiligheidsbeleving en de preventie en repressie van onveiligheid. Bovendien werd de maatschappelijke veiligheid beïnvloed door een groot aantal contextuele factoren die gedurende de evaluatieperiode sterk kunnen fluctueren. Uit de beschikbare productevaluaties, interviews en focusgroepen kwam wel het beeld naar voren dat de producten en diensten van het CCV bijdragen aan de kennis van veiligheidspartners. Voor veel producten en diensten bleef de vraag bestaan wat de partners doen met de output in de vorm van opgedane kennis en informatie en of er actie volgde op de van het CCV afgenomen diensten of producten.

[13] Blom, M., Blokdijk, D., Weijters, G., **Recidive na een educatieve maatregel voor verkeersovertreders of tijdens een Alcoholslotprogramma**, WODC, Den Haag 2017

https://wodc.nl/binaries/Cahier%202017-15_Volledige%20tekst_1769g_nw_tcm28-290345.pdf

Om de verkeersveiligheid in Nederland te verbeteren en het aantal verkeersslachtoffers (verder) te reduceren werden verschillende verkeersgedragsmaatregelen geïntroduceerd: in 2008 de Lichte Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (LEMA) en de Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer (EMG), bedoeld om verkeersovertreders meer inzicht te geven in het gevaar van bepaalde gedragingen en om recidive te voorkomen. Daarnaast kon van december 2011 tot en met september 2014 in Nederland een Alcoholslotprogramma (ASP) worden opgelegd bij zwaardere of herhaaldelijke gevallen van rijden onder invloed. Uit het onderzoek blijkt dat LEMA geen recidiveverminderend effect heeft. Internationale vergelijkbare studies bevestigen dat. Het alcoholslot wordt consistent in verband gebracht met een sterke reductie van de alcoholrecidive gedurende de looptijd van het programma. Het effect van het programma was veelal niet blijvend: na uitbouw van het slot liep het recidiveniveau vaak weer op. Voor de EMG-maatregel kon nog geen effectmeting worden gedaan.

[14] Blom, M., Weijters, G., Blokdijk, D., **Achtergronden en recidive van Mulderovertreders**, WODC, Den Haag 2018

https://wodc.nl/binaries/Cahier%202018-13_2756a_Volledige%20tekst_tcm28-348785.pdf

Er waren in de onderzoeksperiode 2,8 mln personen die ruim 33 mln lichte verkeersovertredingen (vaak snelheidsovertredingen, maar ook rood licht negeren of handheld bellen), vallend onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv, ook wel Wet Mulder genoemd), begingen. Uit een steekproef bleek dat mogelijk ongeveer 43% veelplegers zijn (11 overtredingen of meer in vijf jaar), maar er waren enkele beperkingen. Zo hoefde de kentekenhouder niet de bestuurder te zijn en vielen bedrijfs-, huur- en leaseauto's (25%) buiten

het onderzoek. De hoogte van het recidiverisico vormde geen aanleiding om een progressief boetestelsel toe te spitsen op de drie genoemde (gevaarzettende) overtredingen omdat recidive onder deze groep veelplegers het zelfde was als onder de overige veelplegers.

[15] Blom, M., Blokdijk, D., Weijters, G., **Recidive na maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid**, WODC, Den Haag 2019

[https://wodc.nl/binaries/Cahier%202019-20 Volledige%20tekst_tcm28-420582.pdf](https://wodc.nl/binaries/Cahier%202019-20%20Volledige%20tekst_tcm28-420582.pdf)

Dit is een vervolg op het onderzoek uit 2017 (nr 16). Nieuw was de EMA (Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer). Een kleine 7% van de LEMA-deelnemers recidiveerde binnen twee jaar met een rijden-onder-invloeddelict. Verder bleef de conclusie uit 2017 in stand. Bij EMA was het recidivecijfer na twee jaar ook 7%, maar zonder EMA zou dat op 9% liggen. EMA had dus een recidiveverminderend effect. Datzelfde gold voor ASP: van de ASP-deelnemers recidiveerde 4%, van de controlegroep 8%. Van de EMG-maatregel werd geen significant effect vastgesteld. Al met al leken de resultaten van het huidige onderzoek te betekenen dat het opleggen van een educatieve maatregel of een alcoholslotprogramma een zinvolle aanvulling was op de strafrechtelijke afdoening als het ging om het terugdringen van de rijden-onder-invloed-recidive in Nederland.

[16] Boekhoorn, P, **De aanpak van cybercrime door regionale eenheden van de politie**, Van intake van cybercrime naar opsporing en vervolging, Politie en Wetenschap, Den Haag 2019

<https://www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2020/de-aanpak-van-cybercrime-door-regionale-eenheden-van-de-politie-341/>

Het aantal aangiften van cybercrime bij de politie in 2018 was toegenomen en de politie pakt absoluut en relatief meer cybercrimezaken aan met een (bijna verdubbeld t.o.v. 2017) ophelderingspercentage van 8,3%. Ook was het aantal aangehouden verdachten van cybercrime toegenomen van 220 in 2017 naar 400 in 2018. De pakkans van cybercrime bleef echter erg laag. De politie reageerde voornamelijk op aangiften en had geen zicht op de 'haalzaken' (van driekwart van de cyberdelicten wordt geen aangifte gedaan). De behoefte om meer 'cyberdeskundigheid' op te bouwen met fenomeenonderzoeken botste met de noodzaak om de kwantitatieve doelen uit de Veiligheidsagenda te behalen. Om de achterstand in te lopen was naast de inzet van het Team High Tech Crime (sinds 2007), op regionaal niveau bij de politie-eenheden aandacht gekomen voor de aanpak van cybercrime in de vorm van acht gespecialiseerde cybercrimeteams (4 tot 25 fte) en twee eenheden die op basis van een 'flexibele aanpak' werken. Dat moest de kennis en kunde bij de politie over de hele breedte versterken. Maar er was ook meer capaciteit nodig want het ging vaak om complexe zaken. Samenwerking onderling en met publiek-private partners moest eveneens versterkt worden. Verbetering en borging van de informatiepositie van de politie op vormen van cybercrime was essentieel.

[17] Boer, M. den, **Internationale politiële informatie-uitwisseling**, SeQure R&C, Rotterdam 2014

https://wodc.nl/binaries/2241-volledige-tekst_tcm28-72653.pdf

De kanalen voor internationale politiële informatie-uitwisseling waarbij de Nationale Politie (NP) is aangesloten zijn Europol, Interpol, SIRENE, de (Landelijke) Internationale Rechtshulpcentra (L)IRC's en de liaison officers. Er was in 2014 geen concurrentie tussen de kanalen, maar wel een gebrek aan interoperabiliteit. De weg naar Europol werd nog steeds moeizaam gevonden, alhoewel wel verbeteringen zichtbaar waren. Zo verdriedubbelde de berichtgeving via Europol in drie jaar tot 20.000 berichten (cf Interpol: 60.000). De NP wisselde bij voorkeur informatie bilateraal uit met bekende samenwerkingspartners in het buitenland, vooral als sprake is van gevoelige informatie en intelligence in het kader van een proactief onderzoek naar complexe transnationale georganiseerde misdaad. Zonder bevlogen leiderschap, een gedegen aansluiting op de Nederlandse infrastructuur en een omslag in de professionele mentaliteit kwam internationale gegevensuitwisseling niet van de grond. Scandinavische landen, Duitsland, Hongarije en het Verenigd Koninkrijk waren over het algemeen tevreden tot zeer tevreden over de samenwerking met Nederland maar de Belgische respondenten waren in 2014 onverminderd kritisch over het Nederlandse systeem en de capaciteit.

[18] Bos, A., Loyens, K., Nagy, V., Oude Breuil, B., **Uitbuiting van minderjarigen in de criminaliteit in Nederland**: Onderzoek naar de signalering, aanpak en samenwerking door professionals, Universiteit Utrecht - Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO), Universiteit Utrecht - Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Utrecht 2016

https://wodc.nl/binaries/2672_volledige_tekst_tcm28-237262.pdf

Het landelijke programma Aanpak uitbuiting Roma kinderen liep van 2011 tot en met 2016. De integrale aanpak van criminele uitbuiting van minderjarigen bleek moeilijk. Er was weinig inzicht in de aard en de omvang van criminele uitbuiting van kinderen (niet alleen Roma) die zich in Nederland bevinden. Er werden maar 5 bewezen zaken gevonden. Mobiele en niet in Nederland gevestigde families waren moeilijk bereikbaar, o.a. vanwege de taal en cultuurverschillen. Het kwam zelden tot opsporing en vervolging of passende opvang en hulpverlening. Een integrale aanpak met ook preventie en bescherming, maar ook internationale samenwerking (waaronder Europol), was nodig. En dat vereiste expertise-opbouw inzake kenmerken de problematiek (niet: van personen), ook in het kader van ZSM.

[19] Braak, S. van den, Hartman, J.J.G., Vink, M.E., Leertouwer, E.C., **Uitstroom van strafzaken**, WODC, Den Haag 2015

https://wodc.nl/binaries/cahier-2015-4-volledige-tekst-nw_tcm28-73168.pdf

De Algemene Rekenkamer stelde in 2012 dat er sprake was van ongewenste uitstroom doordat strafzaken niet conform wet- en regelgeving de strafrechtketen verlieten, de uitstroom in sommige gevallen ondoelmatig was of leidde tot rechtsongelijkheid. De zaakstromen in 2010 en 2011 konden in een groot deel van de keten (vanaf de inschrijving bij het openbaar ministerie voor de vervolgings-, berechtings- en uitvoeringsfase) transparant gemaakt worden. Het was niet mogelijk om concrete uitstroomwijzen te benoemen die per definitie als ongewenst konden worden beschouwd. Er waren geen aanwijzingen dat er op grote schaal strafzaken 'kwijtraakten'. Met betrekking tot de opsporingsfase en met name de aansluiting tussen de politie en het OM kon geconcludeerd worden dat er in de onderzochte periode nog een behoorlijke mismatch bestond. Ongeveer een kwart van de tussen politie en OM uitgewisselde zaken kon niet worden teruggevonden bij een van de twee partners. Het in 2010 ingevoerde Betere Opsporing door Sturing op Zaken (BOSZ) beoogt de zaakstromen binnen de politie beter inzichtelijk te maken en te zorgen voor een betere aansluiting met het OM. Met BOSZ worden misdrijven van begin tot eind gemonitord, zowel binnen als tussen de politie-eenheden en de arrondissementsparketten.

[20] Brinkhoff, S., Mensink, J.W., **Tweede evaluatie Wet afgeschermd getuigen**, Radboud Universiteit Nijmegen - Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Nijmegen 2018

https://wodc.nl/binaries/2896_volledige_tekst_tcm28-371972.pdf

De afgeschermd-getuigenregeling heeft primair tot doel meer context te geven rondom een ambtsbericht van de AIVD of de MIVD ten behoeve van het vaststellen van de betrouwbaarheid van de hierin vervatte informatie. De regeling is in het tijdvak april 2012-april 2017 niet toegepast (hetzelfde bleek uit de eerste evaluatie over de periode 2006-2012). Wel was er één keer een verzoek gedaan tot een verhoor in dit kader, maar de AIVD stemde daar toen niet mee in. Uit die rechtspraktijk bleek dat er tot op heden geen noodzaak is gebleken om de regeling toe te passen. Er was minder noodzaak omdat het ambtsbericht uitsluitend bleek te fungeren als startinformatie en niet als bewijs. De praktijk had bovendien andere wegen gevonden om de inhoud van het ambtsbericht te toetsen: de landelijk officier toetste de inhoud van het ambtsbericht in wording en kon deze aansturen op aanvullende informatie waardoor het beter toetsbaar was voor de verdediging. Desgewenst kon het hoofd AIVD of de landelijk officier gehoord worden. Het bestaan van veel ander bewijsmateriaal dat de inhoud van het ambtsbericht ondersteunde, kon ook als een vorm van compensatie voor de verdediging worden gezien. De regeling had niettemin waarde als er zich strafzaken aandienden waarin het vanwege een betrouwbaarheids- dan wel een rechtmatigheidsaspect noodzakelijk kon zijn om een afgeschermd getuige op dat punt aan een verhoor te onderwerpen.

[21] Bruinsma, M., Ham, T. van, Hardeman, M., Ferwerda, H., **Aangifte onder nummer**: Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer', Bureau Bruinsma, Bureau Beke, Arnhem 2015

https://wodc.nl/binaries/2430-volledige-tekst_tcm28-73480.pdf

Vanaf 1 oktober 2012 is het mogelijk om aangifte te doen bij de politie zonder dat de eigen naam of adresgegevens van de aangever in het proces-verbaal worden opgenomen. Het doel was de aangiftebereidheid te bevorderen rond zogenaamde 'publieke taak'-incidenten. Bij deze 'aangifte onder nummer' werden, onder bepaalde voorwaarden, de persoonsgegevens van de aangever vervangen door een (uniek) nummer. Van deze nieuwe aangifteoptie werd van 1/10/12 t/m geheel 2013 bij 4,7% van de 'publieke taak'-incidenten gebruik gemaakt. In meer dan de helft van die gevallen ging het om een slachtoffer met een publieke taak (vooral zorg en veiligheid, geen openbaar vervoer), wellicht doordat de overheid deze mogelijkheid onder diensten met een publieke taak actief heeft gecommuniceerd. Het ging meestal om geweldsdelicten. De identiteit van de aangever of getuige die onder nummer verklaard heeft, werd, waar het tot een zaak kwam, vrijwel nooit opgevraagd door andere procespartijen. Niet alle medewerkers die aangiften opnemen of de intake op het politiebureau verzorgen waren bekend met de mogelijkheid tot het afleggen van een verklaring onder nummer. De procedure moest dan ook beter onder de aandacht gebracht en uitgelegd worden.

[22] Buisman, S.S., Kooijmans, T., Haenen, I.E.M.M., Ouwerkerk, J.W., Spapens, A.C.M., **Inbeslagneming en confiscatie van crimineel vermogen:** Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de samenwerking inzake beslag en confiscatie in Duitsland, Engeland, Ierland en Italië, Tilburg University - Tilburg Law School, Tilburg 2017

https://wodc.nl/binaries/2596_Volledige_Tekst_tcm28-263768.pdf

Afpakken van crimineel vermogen van een overleden betrokkene, criminele erfenis, de 'windhapper' (personen die geen (of nauwelijks) geregistreerd inkomen hebben, maar wel veel geld te besteden hebben) of vermogen dat niet te koppelen is aan een specifieke persoon als eigenaar, bezitter of betrokkene, zou problematisch zijn. Een *in rem*-procedure zou voor die gevallen een oplossing kunnen bieden. Er bleken zich in Nederland op dit vlak echter maar weinig problemen voor te doen, ook niet in procedures met de onderzochte buitenlandse; intensievere samenwerking zou al een afdoende oplossing zijn voor de gesignaleerde problemen.

[23] Choenni, R. (red.), Braak, S.W. van den (red.), Platenburg, P.F.M. (red.), **Criminaliteit en rechtshandhaving 2018:** Ontwikkelingen en samenhangen, WODC, CBS, Raad voor de Rechtspraak, Den Haag 2019

https://wodc.nl/binaries/Cahier%202019-16_Volledige%20tekst_tcm28-412649.pdf

zie [70].

[24] Custers, B.H.M., Oerlemans, J.J., Vergouw, S.J., **Het gebruik van drones:** Een verkennend onderzoek naar onbemande luchtvaartuigen, WODC, Den Haag 2015

https://wodc.nl/binaries/ob313-volledige-tekst_tcm28-73808.pdf

Drones bieden mogelijkheden voor criminaliteitspreventie, bij het maken van reconstructies van plaatsen-delict, rampenbestrijding, dijkinspecties, fraudebestrijding, grensbewaking, en milieu- en landbouwcontroles door ze uit te rusten camera's maar bijvoorbeeld met warmtesensoren voor het opsporen van hennepplantages. Ze kunnen ook schadelijk zijn door gebruik door criminelen, door de (vlieg)veiligheid in gevaar te brengen, door personen hinderlijk te volgen of te bespieden en het (al of niet illegaal) grootschalig verzamelen van persoonsgegevens, en in relatie daarmee gebrekkige transparantie en *function creep*. Over het algemeen leken regelgevende kaders van het civiele en het strafrecht toereikend te zijn en duidelijke grenzen te stellen aan het gebruik van drones. Indien ze bijvoorbeeld werden ingezet om criminaliteit op 'hotspots' te monitoren of gebruikt worden voor 'crowd control'-doeleinden bij demonstraties, zouden de betrokken autoriteiten moeten nagaan in hoeverre minder ingrijpende maatregelen hetzelfde resultaat konden bereiken en in hoeverre de maatregel proportioneel was. Er was een beleidsvisie nodig die duidelijk moet maken welke toepassingen wenselijk zijn (en welke niet) en waarom, bijvoorbeeld ten aanzien van de beslisruimte van de overheid bij handhaving en opsporing. Wetgeving van JenV en IenW moesten geïntegreerd zijn, en Europees afgestemd.

[25] Daalder, A.L., **Prostitutie in Nederland anno 2014**, WODC, Den Haag 2015

https://wodc.nl/binaries/cahier-2015-1-volledige-tekst_tcm28-73288.pdf

De doelstelling van dit rapport was om inzicht te bieden in de stand van zaken met betrekking tot prostitutie in Nederland in 2014, in het kader van de voorgestelde invoering van de Wet Regulering Sekswork (WRS; voorheen Wet Regulering Prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).

Een ruime meerderheid van de gemeenten had in 2014 prostitutiebeleid ontwikkeld, waarbij bijna altijd een vergunningstelsel was opgesteld met een vergunningplicht voor seksclubs, privéhuizen, escortbedrijven, parenclubs, erotische massagesalons, seksbioscopen en raamprostitutie (hoewel raamprostitutie in veel gemeenten niet is toegestaan). Straatprostitutie was in 2014 bijna nergens toegestaan en werd ook niet gedoogd. De positie van thuisprostitutie varieerde sterk per gemeente. In ongeveer de helft van de gemeenten viel bedrijfsmatige thuisprostitutie onder de vergunningplicht, maar de condities waaronder thuisprostitutie als bedrijfsmatig werden gezien verschilde per gemeente en waren voor betrokkenen niet altijd helder. Een groot deel van de gemeenten kende een maximumbeleid maar doordat het werkelijke aantal bedrijven in een aantal gemeenten onder het maximum lag was er, wat aantal vergunningen betreft, wel ruimte voor nieuwe bedrijven. Echter, in de praktijk werd de vestiging van nieuwe bedrijven (en daarmee innovatie door bijvoorbeeld andere organisatievormen) belemmerd door vestigingsvoorwaarden.

Zowel in het vergunde als in het niet-vergunde deel van de branche werden de controles meestal uitgevoerd door of onder regie van de politie. Daarbij werden weinig misstanden geconstateerd. De hoge intensiteit van de controles leek een belangrijke positieve invloed te hebben op het nalevingsgedrag van exploitanten (en het leek dus van belang de controles op peil te houden). Bij controles in het niet-vergunde deel van de branche vormden advertenties op internet vaak het startpunt voor de politie. De politie maakte regelmatig bestuurlijke rapportages op naar aanleiding van de controles, maar dit leidde niet altijd tot bestuurlijke maatregelen. Maatregelen (veelal waarschuwingen) waren vooral gericht op niet-legaal werkende prostituees en minder op exploitanten en facilitators. Een complicatie bij de handhaving was dat succesvolle handhavingstrategieën, net als bij andere soorten criminaliteit, leidden tot contrastrategieën waardoor innovatie in handhaving noodzakelijk bleef.

[26] Ferwerda, H., Ham, T. van, Appelman, T., Bremmers, B., **Raak geschoten?:** Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal, Bureau Beke, Arnhem 2014

https://wodc.nl/binaries/2329-volledige-tekst_tcm28-73021.pdf

Uit het onderzoek kwam naar voren dat het in de praktijk moeilijk blijkt om effectief uitvoering te geven aan persoonsgerichte aanpakken van ordeverstoorders. Het bleek vooral lastig om nieuwe hooligans ('de nieuwe aanwas') in beeld te brengen, goede dossiers van notoire ordeverstoorders aan te leggen en hen vervolgens op basis hiervan aan te pakken. Het ging dan bijvoorbeeld om het toepassen van maatregelen als 'Hooligans in Beeld' en het uitvoeren van de voetbalwet. Een gebrek aan lef en regie bij gemeenten, een gebrek aan lef bij BVO's en een gebrek aan prioriteit, capaciteit en kennis bij politie en OM lagen hieraan ten grondslag. Er waren her en der goede voorbeelden van succesvolle persoonsgerichte aanpakken, maar dit waren meer uitzonderingen dan regel.

[27] Gestel, B. van, Kouwenberg, R.F., **Over grenzen op dievenpad:** Een onderzoek naar de facilitering van mobiele bendes, WODC, Den Haag 2016

https://wodc.nl/binaries/Cahier%202016-8_Volledige%20tekst_nw_tcm28-228343.pdf

Mobiele bendes werden bij hun criminele bedrijfsproces ondersteund door lokaal ingebedde actoren die een legale positie in de 'bovenwereld' innemen. Informatie uit opsporingsonderzoeken kon aanknopingspunten bieden voor preventieve maatregelen. Want door de inzet van bestuurlijke middelen – bijvoorbeeld de sluiting van bepaalde markten of parken, het intrekken van vergunningen, het geven van waarschuwingen of het versterken van controle en toezicht – zou de gemeente preventief op hebben kunnen treden. Maar het lokale bestuur leek vooralsnog geen bestuurlijke actie te hebben ondernomen hetgeen betrokken politie- en justitiefunctionarissen verbaasde. Zolang de gelegenheidsstructuur van de markt ongewijzigd bleef en informatie uit de

recente strafzaken geen beweging in gang zette bij bestuurlijke en private partijen, zouden de criminele praktijken van mobiele bendes gecontinueerd kunnen worden.

[28] Goedvolk, M., Doumen, M., Walberg, A., **Evaluatie Recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten**, Significant, MuConsult, Barneveld 2015

<https://www.advocaat-verkeersstrafrecht.nl/wp-content/uploads/2019/08/Evaluatie-recidiveregeling.pdf>

Per 1 juni 2011 kregen bestuurders die voor een tweede maal worden veroordeeld voor het rijden onder invloed van alcohol te maken met de recidiveregeling. Hun rijbewijs werd van rechtswege ongeldig, zonder verdere tussenkomst van de rechter. De regeling hield kortweg in dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig werd indien de betrokkene binnen vijf jaar tweemaal onherroepelijk werd veroordeeld voor het rijden onder invloed, waarbij de tweede maal een alcoholgehalte van boven de 1,3 promille is gemeten. Bij de huidige wijze van uitvoering was er geen sprake van een algemeen preventieve werking en ook nauwelijks van een speciale preventieve werking omdat bestuurders in de regel niet wisten dat ze op scherp stonden en strafdreiging meestal niet doorslaggevend was op het moment dat iemand had gedronken. Wel was er sprake van een selectieproces doordat een deel van deze groep inderdaad niet meer zou rijden, ofwel voorzichtiger of zonder alcohol rijden. Maar slechts ongeveer de helft van de ongeldige rijbewijzen was ingeleverd. De maatregel had bij de huidige uitvoeringswijze geen correctie-effect, omdat betrokken instellingen hieraan geen aandacht besteedden op de manier die nodig zou zijn voor gedragsverandering. Als een onderdeel van het straf- en bestuursrechtelijke systeem voor het voorkomen van rijden onder invloed leek de maatregel minder effectief. Zelfs als de recidiveregeling optimaal werd uitgevoerd, was het de vraag of de regeling veel meerwaarde had ten opzichte van de andere straffen en maatregelen.

[29] Goedvolk, M., Jongebreur, W., Reitsma, J., **Verzekeringsplicht motorvoertuigen: Evaluatie vermuldering WAM art 30 lid 2**, Significant, Barneveld 2016

https://wodc.nl/binaries/2585_volledige_tekst_tcm28-245296.pdf

Motorvoertuigen dienen adequaat verzekerd te zijn wanneer zij deelnemen aan het verkeer. Deze plicht is vastgelegd in de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen (WAM). In lid 2 van artikel 30 WAM staat bovendien dat een kentekenhouder een verzekering afgesloten moet hebben voor het motorrijtuig dat in het kentekenregister is ingeschreven en te naam is gesteld. Sinds medio 2011 werd de verzekeringsplicht gehandhaafd conform de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv, beter bekend als de wet Mulder). Dit werd ook wel de 'vermuldering van de WAM' genoemd. Het doel om het aantal onverzekerde voertuigen te verminderen was gehaald: een daling van meer dan 50%. Volledige handhaving was bovendien gerealiseerd zonder dat de strafrechtsketen - het OM en de ZM - hiermee evenredig zwaarder was belast. RDW en CJIB hadden wel meer werk gekregen. De restcategorie (40 à 50.000 voertuigen), met een hoge mate van herhaalde constatering, vergde grote inspanning omdat deze debiteuren relatief minder vaak tot betaling overgingen zodat dwangmaatregelen nodig waren. Eventuele strafrechtelijke handhaving van herhaalde constatering waarbij weging van de persoonlijke omstandigheden mogelijk was, vergde een zorgvuldige invulling en kende zowel voor- als nadelen.

[30] Hoekstra, A.T.G., Eenink, R.G., Goldenbeld, Ch., **Progressief boetestelsel en verkeersveiligheid: Geschatte veiligheidseffecten van hogere boetes bij herhaalde snelheidsovertredingen**, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), WODC, Den Haag 2017

https://wodc.nl/binaries/2724_Volledige_Tekst_tcm28-266003.pdf

Uit onderzoek is gebleken dat voertuigen met veel boetes een (veel) hogere kans op een ongeval hebben. Mensen zijn gevoelig voor boetes en voor het verhogen daarvan: een verhoging van de boete met 1% leidt tot 0,2% minder boetes. Het progressief boetestelsel kan dan ongeveer 5% (= 30 in 2015) van alle verkeersdoden en 2% (= 400) van alle ernstig verkeersgewonden besparen. De maatregel is vermoedelijk dus zeer kosteneffectief. Randvoorwaarden voor een progressief boetestelsel waren voldoende handavingsinspanning en maatschappelijk draagvlak. Daarbij leek bij de moeilijkste categorie veelplegers een meer persoonlijke, rechtstreekse benadering kansrijk.

Het was tevoren moeilijk vast te stellen welke effecten een progressief boetestelsel zou hebben: beter gedrag of juist niet, kunnen (armere) veelplegers die hogere boetes nog wel betalen?

[31] Hoepman, J.-H., Koops, B.-J., Lueks, W., **Haalbaarheid van een anoniem misdaadmeldpunt via het Internet**: een quickscan, Privacy & Identity Lab, Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen 2014

<https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/89518.PDF>

Het was technisch, juridisch en organisatorisch niet goed mogelijk, en in ieder geval zeer complex (en dus kostbaar), om de anonimiteit van melders te garanderen bij meldingen van misdaad via Internet. Daarnaast is onderzocht wat de mogelijke voor- en nadelen van melden via Internet zijn voor de hoeveelheid en kwaliteit van de meldingen. Ook is in normatieve zin gekeken naar de rol die deze meldingen spelen in de strafvordering en in het maatschappelijk verkeer. De Wet bescherming persoonsgegevens vormde geen belemmering. De Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens wel, op het punt van e-mails (6 maanden bewaarplicht). De verwerking van persoonsgegevens door een Internetmeldpunt was vermoedelijk even rechtmatig als bij het telefonisch meldpunt. Het voorkomen van tappen door opsporingsdiensten was lastig. Het was niet te voorspellen hoever er van een Internetmeldpunt gebruik zou worden gemaakt. Wel zou de laagdrempeligheid voor ongewenste neveneffecten zorgen, zoals schadeclaims. Er bestond ook een reëel risico op function creep bij een meldpunt, zowel wat betreft het type misstanden dat werd gemeld als voor het gebruik buiten de opsporing van anonieme meldingen die in politiebesteden terechtkomen. Dit pleitte voor terughoudendheid bij het faciliteren van anonieme meldingen.

[32] Homburg, G., Oude Ophuis, R., Smit, W., **Hoe werken gedragsmaatregelen woonoverlast?**: Evaluatie gedragsaanwijzing woonoverlast, Regioplan beleidsonderzoek, Amsterdam 2015

https://wodc.nl/binaries/2530-volledige-tekst_tcm28-73863.pdf

De bedenkers en aanjagers van de pilot gedragsaanwijzing beschreven woonoverlast als volgt. Een huurrechtelijke gedragsaanwijzing is een voor een huurder die woonoverlast veroorzaakt geldend gebod of verbod. Een gebod is een verplichting voor de huurder tot het doen van iets, zoals het gebod om hulpverlening te aanvaarden. Een verbod houdt voor een huurder de verplichting in tot het nalaten van iets, zoals een verbod om 's nachts harde muziek te draaien. Er konden twee soorten gedragsaanwijzingen worden onderscheiden: een vrijwillige en een onvrijwillige gedragsaanwijzing. In de meerderheid van de gevallen verdween de overlast na de vaststelling van de gedragsaanwijzing. Dit was ook het geval in situaties waarin corporaties voorheen op andere manieren op de beoogde gedragsveranderingen hadden aangestuurd, bijvoorbeeld door buurtbemiddeling, het sturen van sommaties (waarbij de mogelijkheid van ontruiming genoemd wordt), huisbezoeken of gesprekken op kantoor. Het zag er dus naar uit dat de gedragsaanwijzing effectiever was en dat het symbolische element van het ondertekenen (dus het gezamenlijk overeenkomen in een min of meer formele setting) daarbij belangrijk was, naast de mechanismen afschrikking, hulpverlening en normbevestiging. Het is echter onduidelijk gebleven of de gedragsaanwijzing tot meer of minder juridische procedures leidde.

[33] Homburg, G., Schreijenbergh, A., Tillaart, J. van den, Bleeker, Y., **ANPR: toepassingen en ontwikkelingen**, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam 2016

https://wodc.nl/binaries/2387_Volledige_Tekst_tcm28-264108.pdf

Automatic Number Plate Recognition (ANPR) is een techniek waarmee kentekens met behulp van camera's automatisch worden gelezen. De kentekens worden vervolgens real time vergeleken met één of meerdere referentiebestanden met kentekens waar iets mee aan de hand is of profielen van verdacht gedrag zoals i.v.m. drugs runnen. Het is een technologie die mogelijk bijdraagt aan betere opsporing. De politie legde echter niet of onvoldoende vast wanneer ANPR-gegevens werden gebruikt voor politie-inzet of opsporing. In onderzochte buitenlandse landen was dat niet anders. Koppeling van ANPR aan andere databronnen kan voertuigen identificeren die om de een of andere reden staande moeten worden gehouden voor verdere controle. Voor de politie kan koppeling voor opsporingsdoelen interessant zijn als het beter mogelijk wordt om vast te stellen wie er in een voertuig zit(ten). Profielen kunnen door koppeling verrijkt worden bijvoorbeeld met

metatelecommunicatiegegevens die inzittende identificeren. Zo kunnen ook criminele netwerken in kaart worden gebracht. Onder voorwaarden waren zulke toepassingen in overeenstemming met de vigerende wetgeving. Wel waren er grenzen aan het bewaren van passagegegevens buiten het kader van specifieke projecten; datamining was niet mogelijk. In beperkte mate waren er mogelijkheden voor publiek-private samenwerking, nl bij het tegengaan van criminaliteit op bedrijventerreinen, parkeerterreinen voor vrachtauto's en voertuigdiefstal.

ANPR-gegevens werden gebruikt als een middel om ideeën van experts over handhaving en opsporing vorm te geven, maar genereerden zelf (nog) geen nieuwe ideeën.

[34] Huberts, S., Kluft, S., Veen, S. van der, Wilms, P., **Inzicht in forensisch onderzoek naar dierenmishandeling**, APE onderzoek & advies, Den Haag 2019

https://wodc.nl/binaries/2998_Volledige_Tekst_tcm28-396667.pdf

De aandacht voor de bestrijding van dierenmishandeling is de afgelopen jaren toegenomen. Sinds 2011 is de aanpak van dierenmishandeling versterkt: de politie beschikte over speciale agenten die dierenwelzijn als aandachtsgebied hebben, er was een speciaal meldpunt voor dierenleed opgericht en wetgeving was verscherpt. In het regeerakkoord 2017-2021 was de afspraak gemaakt dat onderzocht werd of het forensisch-pathologisch onderzoek bij dieren door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) versterkt moet worden. De politie behandelde in 2013-2017 gemiddeld bijna 600 zaken per jaar met betrekking tot dierenwelzijn en het OM deed gemiddeld meer dan 300 zaken per jaar af (inclusief dagvaarding en sepot). Nog eens ongeveer 150 zaken per jaar komen voor de rechter. In 370 gevallen was er sprake van forensisch onderzoek naar dierenmishandeling maar niet was vast te stellen in hoeveel zaken die ter kennis van de politie kwamen dat gebeurde. Er waren in 2019 (nog) geen aanvullende kwaliteitsnormen met betrekking tot proces en materiaal voor forensisch onderzoek op dieren maar dat deed geen afbreuk aan de bewijskracht van forensisch onderzoeksresultaten. Het OM was daarover tevreden.

[35] Inspectie Veiligheid en Justitie, **De aanpak van ondermijning** - door Regionale Informatie- en Expertisecentra en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum, Den Haag 2016

<https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2017/02/01/de-aanpak-van-ondermijning>

Met dit onderzoek wilde de Inspectie inzichtelijk maken welke mogelijkheden de samenwerking tussen de partners in RIEC-verband bood om ondermijnende criminaliteit bestuurlijk en geïntegreerd aan te pakken en in hoeverre deze mogelijkheden werden benut. De Inspectie concludeerde dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit binnen het RIEC-LIEC bestel over het algemeen georganiseerd was conform de daartoe opgestelde regels, beleidsuitgangspunten en afspraken, en dat het bundelen van de krachten onmiskenbaar voordelen had. De Inspectie constateerde dat er in toenemende mate sprake was van bestuurlijke 'awareness' en dat partners elkaar in de aanpak van ondermijning steeds beter wisten te vinden. Tegelijkertijd bleek het in georganiseerd verband effectief aanpakken van ondermijning een complexe opgave. Dat vroeg betrokken partners die een gezamenlijk doel voor ogen hebben en dat doel kunnen verwezenlijken doordat ze daarin door de eigen organisatie en door het samenwerkingsverband ondersteund worden. Hoewel er de afgelopen jaren duidelijk stappen zijn gezet om dit te bereiken constateerde de Inspectie dat er zeer zeker mogelijkheden waren om de aanpak van ondermijning door de RIEC's verder te versterken.

[36] Jansen, J. en S. Westers, **Aankoopfraude vanuit het buitenland. Alternatieven voor opsporing**, Politie en Wetenschap, Den Haag 2019

<https://www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2019/aankoopfraude-vanuit-het-buitenland-333/>

Proactieve verstoring, niet opsporing, is dé methode om internationale aankoopfraude aan te pakken, aangezien slachtofferschap hiermee voorkomen wordt. Bij internationale aankoopfraude maakt het slachtoffer (weinig laag opgeleiden) geld over naar het buitenland (vooral EU-landen) zonder de dienst of het product waarvoor betaald is (vaak elektronica of auto's), te ontvangen. Internationale aankoopfraude (meestal via online handels- en veilingssites zoals Marktplaats.nl) kent een lucratief verdienmodel (de gemiddelde schade was 1400 euro, dat is acht maal zo veel als bij binnenlandse fraude); de winstmarge is hoog en de pakkans laag. Er werd weinig aangifte

gedaan maar het ging, op basis van extrapolatie, mogelijk om 65.000 slachtoffers per jaar. De vier meest voorkomende criminele methoden (crimescripts) van internationale aankoopfraude waren: (1) het plaatsen van een online advertentie; (2) het opzetten van een valse webshop; (3) het misbruiken van een account of naam; en (4) het reageren op een zoekadvertentie. Met alle betrokken partijen samen (o.a. internet serviceproviders, sociale media, banken) kon internationale aankoopfraude als lucratieve verdienmodel gedwarsboemd worden. Vanwege de complexiteit van het probleem bestaat dé oplossing niet, maar waren er wel drie oplossingsrichtingen die het probleem verkleinen: vergroten digitale weerbaarheid/fraudebewustzijn, maatregelen door betrokken partijen en brancheorganisaties (bijv. identificatie en verificatie, hoewel dit niet hun economisch belang diende hebben ze ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid) en Europese publiek-private samenwerking (informatie-uitwisseling, centraal meldpunt).

[37] Jong, M.A.D.W. de, Woude, W. van der, Zorg, W.S., Broeksteeg, J.L.W., Nehmelman, R., Tappeiner, I.U., Kummeling, H.R.B.M., **Orde in de openbare orde**, Universiteit Utrecht - Faculteit der Rechtsgeleerdheid afdeling SBR, Radboud Universiteit Nijmegen - Onderzoekcentrum voor Staat en Recht, Deventer 2016

https://wodc.nl/binaries/2582_Volledige_Tekst_tcm28-231936.pdf

De afgelopen decennia is het aantal openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester sterk gegroeid. De burgemeester is daarmee een factor van grote betekenis geworden in de keten van rechtshandhaving in de publieke ruimte. Dit onderzoek betreft het in kaart brengen van de mogelijkheden om de overzichtelijkheid en toepasbaarheid van het openbare-orderecht te verbeteren. Ten aanzien van de de 'klassieke' openbare-ordebevoegdheden, zoals deze zijn opgenomen in de Gemeentewet, de Wet veiligheidsregio's (voor wat betreft het opperbevel bij brand) en de Wet openbare manifestaties viel op dat handhaving van de openbare orde in de loop der tijd een veelomvattender taak geworden is met steeds uiteenlopendere bevoegdheden die meer en meer langlopende maatregelen werden. Dat stelde zwaardere eisen aan de motivering en de onderliggende dossiervorming. Verschillende bevoegdheden bleven nagenoeg ongebruikt (bestuurlijke ophouding, begeleidingsplicht 12-minners). Veel wetteksten sloten niet (of niet langer) aan bij de huidige stand van de jurisprudentie of bij de praktijk. De afbakening van bevoegdheden tussen burgemeester en college was door recente rechtspraak vertroebeld. De politieke onafhankelijkheid van de burgemeester zou erdoor in het geding kunnen komen. Er waren vier mogelijkheden om dat op te lossen. Ook tussen gemeentelijke organen en organen uit de strafrechtelijke keten was de afbakening soms onduidelijk. (Her)structurering en systematisering van het openbare-orderecht en het recht ten aanzien van aanverwante bevoegdheden had voor- en nadelen. Maar het zou al helpen als de wettelijke omschrijvingen van de verschillende bevoegdheden aan de huidige stand van de jurisprudentie of van de praktijk werden aangepast. Met name bij de bevelsbevoegdheden en de noodverordeningbevoegdheid moest worden aangegeven in hoeverre het beperken van grondrechten is toegestaan.

[38] Jong, de, Jurriën, **Het mysterie van de verdwenen criminaliteit**, CBS, Den Haag 2018

<https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2018/19/het-mysterie-van-de-verdwenen-criminaliteit>

De dalende aangiftebereidheid kon de afname van de door de politie geregistreerde misdrijven niet volledig verklaren. Daarnaast wezen ook het aantal slachtoffers van moord en doodslag en de ervaringen van burgers in dezelfde richting: na een stijging van de criminaliteit van de jaren zestig tot de jaren negentig was sinds de eeuwwisseling weer sprake van een daling. Waar het ging om georganiseerde criminaliteit zonder directe slachtoffers en criminaliteit tegen bedrijven ontbraken de cijfers om uitspraken te doen over de ontwikkeling.

De trends in drugsgebruik en -handel, toenemende welvaart en de toegenomen investeringen in preventie tegen inbraak en diefstal leken volgens de auteurs beter aan te sluiten bij de ontwikkelingen in criminaliteit. Soms leken ontwikkelingen zowel een lichte als een schaduwzijde te hebben, zoals de opkomst van internet en mobiele telefoons. Of en hoe lang de huidige daling zich zal doorzetten blijft daarom nog een vraag.

[39] Kalidien, S.N. (eindred.), Heer-de Lange, N.E. de (eindred.), **Criminaliteit en rechtshandhaving 2014: Ontwikkelingen en samenhangen**, WODC, CBS, Raad voor de rechtspraak, Den Haag 2015

https://wodc.nl/binaries/cr2014-volledige-tekst_tcm28-74261.pdf

[40] Kalidien, S.N. (eindred.), **Criminaliteit en rechtshandhaving 2015: Ontwikkelingen en samenhangen**, WODC, CBS, Raad voor de Rechtspraak, Den Haag 2016

https://wodc.nl/binaries/C%26R_2015_Volledige%20tekst_tcm28-131080.pdf

[41] Kalidien, S.N. (red.), **Criminaliteit en rechtshandhaving 2016: Ontwikkelingen en samenhangen**, WODC, CBS, Raad voor de rechtspraak, Den Haag 2017

https://wodc.nl/binaries/Cahier%202017-12_2883_Volledige%20tekst_tcm28-283324.pdf

[42] Kalidien, S. (eindred.), **Criminaliteit en rechtshandhaving 2017: Ontwikkelingen en samenhangen**, WODC, CBS, Raad voor de rechtspraak, Den Haag 2018

https://wodc.nl/binaries/Cahier%202018-19_2980_Volledige%20tekst_tcm28-356306.pdf

zie [70]

[43] Klein Haneveld, L., Wijk, A. van, Ferwerda, H. (medew.), Ham, T. van (medew.), **Terugblikken op de jaarwisseling: Een quickscan openbare orde en veiligheid op gemeentelijk niveau**, Bureau Beke, Arnhem 2019

https://wodc.nl/binaries/3012_volledige-tekst%20I%20_tcm28-394303.pdf

Dit onderzoek ging over de voorbereiding van de nieuwjaarsviering 2017-2018, de genomen initiatieven en maatregelen, hun effecten en eventuele belemmeringen. Veel gemeenten gaven aan dat de genomen maatregelen hun doelen hebben gerealiseerd voor en tijdens de jaarwisseling 2018-2019, maar dat er niet altijd sprake was van een direct bewijs. De gesprekken in de wijk en het contact maken met de jongeren werden vooral door de 'overige' gemeenten als zeer positief ervaren en genoemd als één van de hoofdoorzaken van (meer) rust in de wijken. Tevens bleven de meldingen over vuurwerkoverlast vooral volgens de 'overige' gemeenten binnen de perken. Enkele G40-gemeenten waren echter gemengd positief. Sommigen gaven aan dat de meldingen stabiel waren gebleven en dat ook het schade bedrag meeviel. Eén G40-gemeente had zich voorbereid op veel overlast door verandering in beleid rondom vreugdevuren, maar ook zij gaf aan dat de overlast en schade meevielen. Drie G40-gemeenten gaven aanvullend aan dat vuurwerkvrije zones nog altijd voor polariserende reacties zorgden onder hun inwoners. Daarnaast was er niet altijd eensgezindheid tussen de brandweer en politie wat betreft de ervaringen met de jaarwisseling. In één G40-gemeente sprak de politie van een rustige jaarwisseling, terwijl de brandweer liet weten dat ze het één van de drukste jaarwisselingen sinds tijden vond. Een G40-gemeente vond het lastig om de politie- en handhavingskoppels in de wijk te houden. Door het groot aantal meldingen waren veel koppels genooddaakt ook buiten hun aangewezen wijk op deze meldingen te acteren. Hierdoor werd het signalerende en preventieve effect van het hebben van vaste koppels in een wijk verslechterd. Tot slot zagen de G4-gemeenten dat, ondanks dat er elk jaar nieuw beleid wordt gevoerd, er een stijging was van het aantal meldingen en dat er te weinig handhavingscapaciteit was voor bijvoorbeeld de vuurwerkvrije zones. Een G4 gemeente gaf verder aan dat er steeds meer sprake was van zwaarder vuurwerk. Ze sprak zelfs over een 'verslechtering' en dat een verbod voor consumentenvuurwerk toch de maatregel moest zijn waar landelijk naartoe gewerkt zou moeten worden. De ideeën en mogelijkheden om lokaal de overlast aan te pakken leken volgens deze gemeente 'op te zijn'.

[44] Klerx-van Mierlo, F., Youngs, D., Oostinga, M., Mergaerts, L., VanDale, D., Velden, P. van der, **Bejegening van getraumatiseerde slachtoffers van mensenhandel ten behoeve van coherente of consistente getuigenverklaringen: Een internationaal verkennende studie**, International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT) - Tilburg University, Tilburg 2014

https://wodc.nl/binaries/2296-volledige-tekst_tcm28-72856.pdf

Eén van de omstandigheden die waarheidsvinding ten behoeve van opsporing en vervolging van mensenhandel in de weg kan staan is dat er sprake is van geheugenproblemen, bijvoorbeeld als gevolg van opgelopen psychotrauma. De bewijskracht van getuigenverklaringen van slachtoffers van mensenhandel kon worden verbeterd als zij zich veilig voelden, al verschilde dat per geval en waren er ook andere factoren. Het zou niettemin goed zijn als verhoerende rechercheurs en officieren voor zover dat (medisch-ethisch) mogelijk was op de hoogte waren van de gemoedstoestand van slachtoffers, met name zeer ernstige psychische en lichamelijke klachten, waaronder posttraumatische stressstoornissen ten gevolge van fysiek geweld. Tolken konden ook slachtoffers gerust stellen zodat ze consistentieverklaarden. Er bestonden geen specifieke op getraumatiseerde slachtoffers van mensenhandel gerichte verhoren, maar dat bleek ook niet nodig te zijn. Wel van belang waren de bejegening, goede voorlichting aan het slachtoffer, een proces op maat, de inschakeling van experts en rekening houden met andere factoren (bijv. vrees voor het thuisfront of voor uitzetting).

[45] Knoop, J. van der, Rollingswier, R. **De bestrijding van witwassen, beschrijving en effectiviteit 2010-2013**: Startversie monitor anti-witwasbeleid, Decide - Rijksuniversiteit Groningen, Groningen 2015

https://www.wodc.nl/binaries/2205-volledige-tekst_tcm28-72495.pdf

De Algemene Rekenkamer wees er in 2010 en 2014 op dat er onvoldoende inzicht is in de effectiviteit van witwasbestrijding. Besloten werd tot een beleidsmonitor die de prestaties van de actoren in het veld van de witwasbestrijding in beeld moet brengen. Toetsingscriteria voor een effectieve witwasbestrijding werden ontleend aan het werk van de Financial Action Task Force (FATF). Die gaan over randvoorwaarden, niet over resultaten. Er werden in de onderzoeksperiode geen specifieke landelijke doelen en prestatiecriteria van de bestrijding van witwassen vastgesteld. Er was ook geen analyse van de belangrijkste witwasrisico's voor Nederland. Wel kwamen er het Anti Money Laundering Centre (AMLC) en het combiteam van FIOD en DLR waardoor de scheidslijn tussen de opsporing van aan fiscale en fraude gerelateerde vormen van witwassen en zware en georganiseerde criminaliteit iets minder scherp was geworden. Bij de politie-eenheden ontbrak vaak de capaciteit voor onderzoek naar complexe financiële- en eigendomsconstructies om geld wit te wassen. Bij de inbeslagname van witwasgeld werd veelal onderzoek naar het achterliggende gronddelict achterwege gelaten ('Liever geld dan drugs'). Gedurende de periode 2008-2013 werd er elk jaar meer geld afgepakt dan de normstellingen. Het totaal aantal onderzoeken naar witwassen is in de periode 2010-2013 ongeveer verdubbeld. Bij bijna 8000 verdenkingen in die periode werden ruim 2900 personen schuldig bevonden door de rechter. Omdat het moeilijk was een verdenking van witwassen te construeren puur op basis van een verdachte transactie bleven veel daarvan liggen. Het bleek dat het Nederlandse anti-witwasbeleid niet aan alle aspecten waarin de criteria door FATF zijn uitgewerkt, kon worden getoetst.

[46] Korf, D.J., Luijk, S.J., Meijer, E. de, **Criminele samenwerkingsverbanden**: Ontwikkelingen in aanpak en duiding van effectiviteit, Universiteit van Amsterdam - Bonger Instituut voor Criminologie, Amsterdam 2018

https://wodc.nl/binaries/2723A_Volledige_Tekst_tcm28-365539.pdf

De afgesproken groei (in 2014 twee keer zoveel als in 2009) in het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden (csv's) was niet terug te zien was in de ontwikkeling van het aantal vrijheidsstraffen. Door de groter nadruk op de maatschappelijke impact van csv's kwam het primaat steeds meer te liggen bij 'probleemgerichte' onderzoeken waarbij (proactief) vanuit een breder perspectief informatie wordt verzameld over een (maatschappelijk) probleem en de rol daarin van een criminele organisatie, om op basis daarvan een bepaalde strafrechtelijke, fiscale, civielrechtelijke of bestuurlijke aanpak te kiezen. Bijvoorbeeld het verstoren van criminele handelsprocessen, door het opwerpen van barrières en door in csv-onderzoeken meer te focussen op facilitators in plaats van (uitsluitend) de leidinggevende personen. Dat leverde minder focus op vrijheidsstraffen op. De keuze om capaciteit in te zetten op de grootste maatschappelijke problemen van georganiseerde criminaliteit leverde niet noodzakelijk onderzoeken met de hoogste succeskans en het grootst aantal verdachten op. Men is meer gaan sturen op beheersbaarheid. Doelen werden minder kwantitatief en minder makkelijk meetbaar. De registratie van csv's werd beter en uniformer (al bleef er ruimte voor verbetering) waardoor er veel meer

witwasonderzoeken werden gerapporteerd. Er leek sprake van een opwaartse trend in het aantal opgelegde taakstraffen en het aantal bestuurlijke interventies steeg fors. Maar de gerapporteerde stijging van het aantal csv-onderzoeken was waarschijnlijk om verschillende redenen vertekend (te hoog) en het aantal gerapporteerde vrijheidsstraffen te laag.

Het antwoord op de vraag of interventies effectief waren was diffuus. Er was niet één enkel antwoord op te geven, al was het maar vanwege het feit dat de behaalde doelen niet altijd eenvoudig te meten of te stapelen waren. Effectiviteit werd door de verschillende actoren anders geïnterpreteerd. Gaat het bijvoorbeeld om effecten voor het gedrag van de dader of het csv, of effecten op de samenleving of de partners in de aanpak? Is het doel de grootste maatschappelijke problemen aan te pakken of om zoveel mogelijk aanhoudingen te verrichten ('laaghangend fruit')? Het meerwerk (veel extra werk in de opsporing en bewijsmotivering) van vervolging voor deelneming aan een criminele organisatie (art 140/140a WvS) leek niet op te wegen tegen een eventuele hogere strafoplegging. Voor effectiviteit moest ook naar de niet-strafrechtelijke aanpak gekeken worden ('effectiviteitskaart') en moesten meer kwantitatieve gegevens beschikbaar komen. Maar OM en politie hebben daar een weerzin tegen.

[47] Kruisbergen, E.W., **Organized crime: A study on undercover policing and the follow-the-money strategy**, Vrije Universiteit Amsterdam, WODC, Den Haag 2017

https://wodc.nl/binaries/Kruisbergen_dissertation_full%20text_tcm28-237785.pdf

In 7 van de 34 onderzochte opsporingsonderzoeken waarbij het stelselmatig inwinnen van informatie en/of pseudokoop of -dienstverlening werd toegepast leverde deze undercoveroperatie bewijs op dat is gebruikt bij de veroordeling van een of meer verdachten, bij 22 zaken was er geen bijdrage. Bij 6 van de 14 onderzochte infiltratieoperaties werd ook zulk bewijs gevonden, 4 leverden niets op. Slechts in enkele gevallen vond de rechter het uit deze methoden verkregen bewijs ontoelaatbaar vanwege een gebrek aan transparantie en controleerbaarheid.

De investeringen van daders in onder andere drugs-, mensensmokkel-, mensenhandel en wapenhandelzaken, bestonden voor een groot deel uit woningen, voor eigen gebruik of verhuur. Ook investeerden zij in (vastgoed- of horeca)bedrijven, telkens vooral in het land van herkomst. Nabijheid was een belangrijker criterium dan winstgevendheid of macht. Van de onderzochte oorspronkelijke ontnemingsvorderingen bleef na gerechtelijke procedures 44% over waarvan maar een klein deel werd geïncasseerd. Een knelpunt is hoe wederrechtelijk verkregen voordeel wordt bepaald en een deel van het criminele vermogen bleef buiten de greep van de autoriteiten. Bovendien gaven rechters kortingen als de rechtsgang 'onredelijk' lang had geduurd. Als het doel was om een zo hoog mogelijke afpakopbrengst tegen de laagst mogelijke kosten, dan waren schikkingen en transacties, en inbeslagnames, misschien geschiktere instrumenten dan ontnemingsmaatregelen. Als het doel was te proberen om iedere met criminaliteit verdiende euro af te pakken, dan konden de financiële kosten daarvan hoger zijn dan de opbrengsten. In plaats van het afpakken van criminele verdiensten, zou ook de bestrijding en preventie van georganiseerde criminaliteit als belangrijkste doel van de financiële aanpak kunnen worden aangemerkt.

[48] Kruisbergen, E.W., Roks, R.A., Kleemans, E.R., Kouwenberg, R.F. (medew.), Knol, D. (medew.), Nabi, S.S. (medew.), Fiorito, T. (medew.), Leukfeldt, E.R. (medew.), Ruitenburg, T. van (medew.), **Georganiseerde criminaliteit in Nederland: daders, verwevenheid en opsporing**: Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit, WODC, Erasmus Universiteit Rotterdam - Erasmus School of Law, Vrije Universiteit Amsterdam, Den Haag 2019

https://wodc.nl/binaries/Cahier%202019-17_2437a_Volledige%20tekst_nw1_tcm28-419615.pdf

Zo'n 80% van de onderzochte daders was recidivist en 70% al langer dan 6 jaar actief. Ze waren gemiddeld ook ouder dan 'gewone' delinquenten. Leiders hadden een actiever en ook zwaarder strafrechtelijk verleden. Georganiseerde criminaliteit kan haar schadelijke werking alleen maar hebben wanneer daders de aanpak in zekere zin weten te trotseren. Dat 'trotseren' kan bestaan uit het langdurig buiten beeld blijven van de opsporing, maar het betrof ook daders die ondanks intensieve aandacht van justitie en politie doorgingen met, vaak dezelfde, criminele activiteiten.

Het 'trotseren' werd bovendien mogelijk gemaakt doordat de omgeving van daders hen faciliteerde of op zijn minst niet te veel hinderde, bijvoorbeeld door inbedding in een woonwagen- of familiecultuur waarin criminaliteit gedijde (afscherming, zwijgcode, interne disciplinerende etc.). Ook zetten sommige daders contra-strategieën in, zoals technische hulpmiddelen om opsporingsactiviteiten te frustreren en het corrumpen van medewerkers van rechtshandavingsorganisaties. De politie was in staat om zulke afschermingslagen effectief te doorbreken. Vaak was er een ring van personen om daders heen die vanwege profijt, onwetendheid of angst bij hun criminele activiteiten of de afscherming daarvan betrokken raakte. Dat zijn evenzovele aanknopingspunten voor (preventieve) interventies, bijv. door de weerbaarheid van de sociale omgeving te vergroten en zo barrières op te werpen en de ruimte voor 'excuses' te verkleinen. Een goede aanpak van georganiseerde criminaliteit vereist adequate kennis en die kennis was sinds 'Van Traa' sterk toegenomen maar er waren nog blinde vlekken, bijv. over hoe de verschillende aanpakmodaliteiten uitwerken in de praktijk.

[49] Kruize, P., Gruter, P., **Aan handen en voeten gebonden: Mis(ver)standen rond BDSM-scenes en de toereikendheid van zorg en recht**, Ateno, Amsterdam 2014

https://wodc.nl/binaries/2418-volledige-tekst_tcm28-73438.pdf

BDSM omvat de fenomenen bondage, discipline, dominantie, submissie, sadisme en masochisme. Dit kan leiden tot misbruik, bedreiging of stalking en dus tot melding of aangifte bij de politie. De drempel daartoe was hoog wegens een lage maatschappelijke acceptatie van en onbegrip voor BDSM. In een enkele geval leidde aangifte tot vervolging en veroordeling. Een veroordeling wegens geweld (mishandeling) was bewijstechnisch haalbaarder dan wegens een zedenmisdrijf.

[50] Kruize, P., Gruter, P. **Discriminatie: van aangifte tot vervolging: De gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen**, Ateno, Amsterdam 2015

https://www.wodc.nl/binaries/2537-volledige-tekst_tcm28-73891.pdf

Een op de vier Nederlanders had zich wel eens gediscrimineerd gevoeld. Het ging om discriminatie op grond van ras (46%), geslacht (23%), geloof (15%), seksuele gerichtheid (8%) en handicap (8%). Het ging meestal om ongelijke behandeling en negatieve bejegening in de openbare ruimte en op de werkvloer. Slechts een fractie werd gemeld, relatief veel waar het om seksuele gerichtheid ging. Het aantal politieregistraties nam toe maar het aantal geregistreerde *specifieke* discriminatiezaken bij het OM nam in de periode 2006-2013 af. Een verklaring werd niet gevonden, het was vermoedelijk toevallig. Het ontbrak aan een eenduidige definitie van commune discriminatie (belediging met een discriminatoire opzet, ong. 90% van de gevallen). Zaken die naar het OM worden gestuurd waren zaken waar een verdachte in beeld kwam bij de politie. Relatief vaak was het slachtoffer een werknemer met een publieke taak ('uitschelden'); het OM sepondeerde daar relatief weinig van. Bij niet-ingestuurde zaken was de reden meestal dat het bewijs niet rond was (80%) of dat de verdachte al bij de politie met een maatregel of straf werd geconfronteerd (20%). Van de aan de rechter voorgelegd zaken volgde in 82% een schuldigverklaring, meestal met een geldboete als straf, al of niet in combinatie met een werk- of taakstraf. Bij 4% volgde een gevangenisstraf van gemiddeld 28 dagen. Discriminatie in combinatie met een algemeen delict werd niet vaak (aantoonbaar) meegewogen in de eis of de uitspraak.

[51] Kruize, P., Gruter, P., Hamers, L. (medew.), Noorloos, M. van (medew.), Suchtelen, T. van (medew.), Taverne, M. (medew.), **Lepelen met een vork: Evaluatie van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden**, Ateno, Amsterdam 2019

https://wodc.nl/binaries/2938_Volledige_Tekst_tcm28-380613.pdf

De Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (wet DNA-V) verplicht veroordeelden van een delict waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en een (voorwaardelijke) vrijheidsbenemende straf, maatregel of een taakstraf is opgelegd, tot het afstaan van celmateriaal. De wet had een positief effect op het identificeren van de persoon achter een veiliggesteld DNA-spoor. Het gemiddeld aantal matches was met circa 65% toegenomen. 7,8 procent van de veroordeelden die in het kader van de wet in de DNA-databank zijn opgenomen tot aug 2018 matchte met een of meerdere sporen uit de databank. De aanbevelingen op basis van eerdere evaluaties en uit de bevindingen van de Commissie Hoekstra (2015) bleken voor een belangrijk deel te zijn geïmplementeerd. De doorlooptijden zijn verkort; daar was wellicht nog enige winst te behalen. De kans op slordigheden

was minder geworden maar bepaalde koppelingen (o.a. met de Strafketendatabase) ontbraken nog. Ook werd nog steeds niet bij alle veroordeelden voor wie een bevel-DNA is afgegeven, celmateriaal afgenomen; ongeveer 10 procent van de veroordeelden bleef buiten beeld. Het betrof moeilijk traceerbare personen (onbekend of buitenlands adres). Eerder afnemen van celmateriaal (bijv. bij inbewaringstelling) zou weliswaar deze groep (bijna 3300) kleiner maken maar veel (tienduizenden, indien bij alle verdachten, enkele duizenden indien bij verdachten zonder adres) onnodige afnames betekenen, maar ongedifferentieerd afnemen was vermoedelijk in strijd is met artikel 8 EVRM. Alleen afnemen bij verdachten zonder adres was wellicht wel mogelijk, mits het een DNA-waardig delict en meerderjarigen betrof. Er was nog geen volledige gegevenscentralisering via Justid. Inzendingen bij het NFI waren niet altijd compleet, hetgeen vertraagde. Bij nieuwe spoorprofielen werd in rond 60% van de zaken de identiteit van de verdachte bekend door de DNA-match. Bij oude spoorprofielen werd maximaal een derde van de matches benut bij een opsporingsonderzoek (in veel van de overige zaken is de matchende persoon al in een eerder stadium als verdachte aangemerkt en de zaak afgehandeld). In een groot deel van de gevallen was de DNA-match het enige bewijs dat de verdachte aan de plaats delict linkte. Een opname in de DNA-databank leek het recidivepercentage van veroordeelden met ongeveer 5% te verminderen over een periode van vijf jaar, maar ook andere factoren konden mogelijk van invloed zijn op het recidivepercentage.

[52] Kuin, M.C., Wilms, P.J.M., **Publiek-private opsporing: vele handen maken licht werk?**: Eindrapport Evaluatie vervolgpilot samenwerking particuliere onderzoeksbureaus met politie en Openbaar Ministerie, APE Public Economics, WODC, Den Haag 2015

https://wodc.nl/binaries/2495-volledige-tekst_tcm28-73718.pdf

Particuliere onderzoeksbureaus (POB's) voeren, in opdracht van bedrijven en particulieren, recherche-werkzaamheden uit. Deze werkzaamheden hebben vaak betrekking op strafbare feiten zoals fraude en laakbaar handelen van werknemers, waaronder verduistering, diefstal en misbruik van bedrijfsmiddelen. Daarnaast verrichten POB's ook adviserende werkzaamheden, pre-screening van nieuwe werknemers etc. De wettelijke grondslag voor POB's was in 1997 vastgelegd in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr). Deze wet bepaalt de kaders waarbinnen de POB's hun werkzaamheden verrichten. POB's deden soms geen aangifte van strafbare feiten waarvan ze kennis kregen, vermoedelijk omdat hun opdrachtgever daar geen belang bij had. De politie pakte kansrijke zaken op, in veel gevallen met vervolging, transactie of veroordeling tot gevolg, en ervoer het werk van POB's als werkbesparend. Soms had een zaak echter voor de politie geen prioriteit.

[53] Kuin, M., Verbeek, E., Homburg, G., **Procesevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013**, Eindrapport, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam 2020

<https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3059-evaluatie-van-evaluatie-en-uitbreidingswet-bibob.aspx>

De reikwijdte van de Wet Bibob is na een evaluatie in 2007 (M.C. de Voogd, F. Doornbos, en L.C.L. Huntjens, Evaluatie Wet Bibob; eenmeting, Berenschot, 2007) uitgebreid via een wetswijziging. Deze beoogde tevens de informatiepositie van de bestuursorganen te verbeteren en de rechtspositie van betrokkenen te versterken, naast enkele wetstechnische verbeteringen. Ook leidde dat tot formalisering van de rol van de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) in de Bibob-procedure. Per 1 juli 2013 trad de gewijzigde Wet-Bibob in werking.

De wetswijzigingen bleken op zich verstandig en bruikbaar, ze waren breed, maar geleidelijk ingevoerd en boden mogelijkheden voor maatwerktoepassingen, maar er ging geen grote prikkel op het aantal Bibob-toetsen van uit. Het was met name de sterk toegenomen bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor ondermijning die de Wet-Bibob hoger op de agenda plaatste. Daarbij ging het steeds vaker om de inzet van het Bibob-instrumentarium als de bestuurlijke component van een strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit en minder om de bescherming van de integriteit van de overheid door de preventieve werking van Bibob. De toepassing voor handhaving zou in de toekomst verder worden ondersteund door informatievoorziening en -deling in RIEC-verband, de (onderlinge) tipfunctie voor bestuursorganen en aanvullende onderzoeken van het Landelijk Bureau Bibob. Als de trend in deze richting doorzette, verschoof het accent volgens

de auteurs in de toepassing van de Wet Bibob van breed en preventief naar gericht en handhavend. Als bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving ordelijk naast elkaar bestaan, paste dat bij de doelen van de wet.

[54] Kuppens, J., Rijnink, R., Esseveldt, J., Ferwerda, H., **Afspraak is afspraak?** Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak, Bureau Beke, Arnhem 2020

https://wodc.nl/binaries/2829%20volledige%20tekst_tcm28-431106.pdf

Sinds 2010 vormen de zogenaamde Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) voor de politie en het OM een handelingskader voor een snelle en harde aanpak van geweld tegen werknemers met een publieke taak. De ELA, een set van 32 afspraken, zijn te beschouwen als instrument voor de politie en het OM om invulling te geven aan het repressieve deel van het programma Veilige Publieke Taak (VPT), o.a. opsporing en vervolging en schadeverhaal op de dader. De ELA waren in 2020 nog steeds operationeel, terwijl het programma VPT, waarin ook aandacht was voor preventie, eind 2016 is afgelopen. Het werkveld en andere betrokkenen waren tevreden met de ELA: snellere een eenduidige procedure, al waren er verbeterpunten. Met name de afspraak lik op stuk/supersnelrecht leken niet aan te sluiten op de dagelijkse opsporings- en vervolgingspraktijk: de meeste zaken waren te complex. Ook kwam een actief communicatiebeleid niet van de grond. Verwachtingen waren soms te hoog. Niet alle geweld tegen personen met een publieke taak werd gemeld, met name verbaal geweld werd steeds vaker als normaal geaccepteerd. Aan de wel gemelde zaken werd voldoende prioriteit gegeven, al waren er verschillen. Veel betrokkenen bepleitten een terugkeer van het VPT-programma en een centrale regie hierop van de overheid, ook vanwege de koppeling tussen preventie en repressie daarin.

[55] Laar, M.W. van (red.), Ooyen-Houben, M.M.J. van (red.), **Nationale Drug Monitor: Jaarbericht 2015**, Trimbos instituut, WODC, Utrecht 2015

https://wodc.nl/binaries/2514-3edr-volledige-tekst_tcm28-73788.pdf

[56] Laar, M. van, Cruys, G., Ooyen-Houben, M. van, Croes, E., Pol, P. van der, Meijer, R., Ketelaars, T., **The Netherlands drug situation 2014: Report to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point**, Trimbos-instituut, WODC, Utrecht 2015

<https://www.trimbos.nl/docs/da050426-4824-4088-9ca8-fef007ad2cf5.pdf>

[57] Laar, M.W. van (red.), Ooyen-Houben, M.M.J. van, **Nationale Drug Monitor: Jaarbericht 2016**, Trimbos-Instituut, WODC, Utrecht 2016

https://www.wodc.nl/binaries/NDM2016_tcm28-204555.pdf

[58] Laar, M.W. van (red.), Gestel, B. van (red.), **Nationale Drug Monitor: Jaarbericht 2017**, Trimbos-Instituut, WODC, Utrecht 2017

https://www.wodc.nl/binaries/2891_Volledige%20tekst_tcm28-300495.pdf

[59] Laar, M.W. van (red.), Gestel, B. van (red.), **Nationale Drug Monitor: Jaarbericht 2018**, Trimbos-Instituut, WODC, Utrecht 2018

https://www.wodc.nl/binaries/2982_Samenvatting_tcm28-376803.pdf

[60] Laar, M.W. van (red.), Cruys, A.A.N. (red.), Miltenburg, C.J.A. van (red.), Strada, L. (red.), Ketelaars, A.P.M. (red.), Croes, E.A. (red.), Beenackers, E.M.T. (red.), Meijer, R.F. (red.), Vrolijk, R.Q. (medew.), Rigter, S. (medew.), Schürmann, L.S. (medew.), **Nationale Drug Monitor, Jaarbericht 2019**, Trimbos-instituut, WODC, Utrecht 2020

https://www.wodc.nl/binaries/Ov202001_NDM%202019_volledige%20tekst_tcm28-437344.pdf

Samenvatting NDM's 2015-2019

De Nationale Drug Monitor (NDM) geeft sinds 1999 jaarlijks een voornamelijk cijfermatig overzicht van wat bekend is over het gebruik van drugs en problemen rond drugs in Nederland.

Politie en justitie richtten zich in de periode 2012-2019 bij de opsporing en vervolging van Opiumwetdelicten primair op de in- en uitvoer van drugs, de bedrijfsmatige productie van drugs en de grootschalige handel in drugs. De georganiseerde criminaliteit in relatie tot heroïne, cocaïne, synthetische drugs en cannabis/ hennepsteelt was gekwalificeerd als dreiging voor de Nederlandse samenleving en kreeg als zodanig prioriteit in de opsporing en vervolging. Gedurende de hele periode 2014-2019 had het merendeel (rond driekwart) van de opsporingsonderzoeken naar meer ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit te maken met drugs. Bij de harddrugsdelicten ging het meestal om het aanwezig hebben (bezit) van een harddrug, bij slechts een heel klein deel ging het om het vervaardigen van een harddrug (lees: productie van synthetische drugs). De rest betrof in- en uitvoer, vervoer of handel. Het aantal gemelde ontmantelde productielocaties, opslagplaatsen en afvaldumpingen van de productie van synthetische drugs nam toe. In 2017 zijn in Nederland diverse productieplaatsen voor heroïne ontmanteld. De productie van heroïne in Nederland was een nieuw fenomeen. Bij softdrugsdelicten ging het meestal om vervaardiging (veelal: cannabissteelt). Het aantal geruimde hennepkwekerijen daalde jaarlijks: van ruim 6000 in 2014 tot 3913 in 2018. Het aantal geregistreerde verdachten van Opiumwetdelicten daalde bijna elk jaar, in lijn met die van het totaal aantal misdrijven. Het aantal Opiumwetzaken daalde ook, maar stabiliseerde in 2018. De meeste zaken bracht het openbaar ministerie voor de rechter. Daar eindigde ruwweg ruim één op de tien in een vrijspraak. De taakstraf en de (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf waren de meest voorkomende sancties in Opiumwetzaken. Daarna volgden de financiële sancties door het OM. Taakstraffen werden vooral opgelegd in softdrugszaken, onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen vooral in harddrugszaken. In 2018 steeg het aantal personen dat gedetineerd was vanwege een Opiumwetdelict voor het tweede jaar op een rij. Op peildatum september 2018 was één op de vijf personen in het gevangeniswezen gedetineerd wegens een Opiumwetdelict. Ook dit aandeel was gestegen (2014: 16%). Ongeveer een kwart van de Nederlandse bevolking had wel eens overlast ervaren van drugshandel of drugsgebruik in de eigen buurt. Een minderheid (3 á 4%) ervoer hier veel overlast van.

[61] Lam, Jérôme, Ronald van der Wal en Nicolien Kop, **Sluipend gif**, Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit, Den Haag 2018

<https://www.politieacademie.nl/actueel/Documents/sluipend%20gif.pdf>

Slachtoffer van ondermijning is de samenleving in haar geheel: het tast het financieel-economisch stelsel (bijv. integriteit van bedrijven), de leefbaarheid (bijv. vastgoed in handen van criminelen), de ecologische omgeving (milieucriminaliteit), de moraliteit ('normalisering' van criminaliteit) en het rechtsgevoel, en uiteindelijk ook de rechtsstaat en zijn instituties aan (afnemend vertrouwen in de overheid, criminele infiltratie in de overheid). Geleidelijk aan was sinds ongeveer 2007 criminaliteitsbestrijding een overheidsbrede ('integrale') verantwoordelijkheid geworden met allerlei veiligheidsprogramma's. Dat bracht andere rolopvattingen met zich mee: burgemeesters werden meer crimefighters, OM en politie hadden niet altijd het voortouw. De 'oude' wijze van aansturen zorgde voor een eilandencultuur, vertraging en fragmentarisering. Maar in de strijd tegen ondermijning waren steeds meer initiatieven ontstaan op lokaal niveau. Niet de organisatie moest leidend zijn maar het probleem en de gewenste oplossing. Dat had ook gevolgen voor sturing en verantwoording en de vereiste competenties bij politieleiders. Pioniers experimenteerden actief met andere en nieuwe methoden (bijv. met private partijen of burgers) om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Een intensieve betrokkenheid op lokaal niveau was de beste basis voor een duurzame en effectieve aanpak van ondermijning.

[62] Land, M. van der, Stokkom, B. van, Boutellier, H., **Burgers in veiligheid**: Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid, Vrije Universiteit - Faculteit der Sociale Wetenschappen, Amsterdam 2014

https://wodc.nl/binaries/2336-volledige-tekst_tcm28-73044.pdf

Effecten van burgerparticipatie op veiligheid, in de zin dat er sprake is van een causaal verband tussen inspanningen en opbrengsten, waren op basis van dit onderzoek nauwelijks te meten. De onderzoekers concludeerden dat burgerparticipatie wel een rol kon spelen in de gebiedsgebonden politiezorg, vrijwel uitsluitend preventief was georiënteerd en taken van politiemensen kon ondersteunen in de sfeer van toezicht, handhaving, communicatie, bemiddeling, informatieverzameling, beleidsontwikkeling (prioritering) en opsporing. Op de drie laatste genoemde gebieden kon de bijdrage van burgers ook strekken tot het domein van de

georganiseerde criminaliteit. In de meeste gevallen zou het gaan om hinder, overlast en het tegengaan van vergrijpen, zoals reeksen woninginbraken of brandstichtingen die het dagelijks leven in een buurt op hun kop kunnen zetten.

[63] Leiden, I. van, Ham, T. van, Hardeman, M., Scholten, L., Wijk, A. van, **Dieren verboden:** De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf, Beke, WODC, Arnhem 2015

https://wodc.nl/binaries/2587-volledige-tekst_tcm28-74056.pdf

Om op te kunnen treden tegen bepaalde vormen van dierenverwaarlozing en -mishandeling, is het voor de rechter mogelijk om – naast een gevangenisstraf, een werkstraf of een geldboete – een houdverbod van dieren op te leggen. Het houdverbod kan in de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf worden opgelegd. Het houdverbod houdt in dat het voor personen verboden is om gedurende een vastgestelde periode (maximaal 10 jaar) dieren te houden. Indien zij deze bijzondere voorwaarde overtreden, kan alsnog worden overgegaan tot het (deels) uitvoeren van de voorwaardelijk opgelegde straf. Tussen 2010 en 2015 werden er gemiddeld dertien houdverboden per jaar opgelegd (met een proeftijd van slechts 2 à 3 jaar), dat is één op 30 dierenwelzijnszaken. Dat waren er zo weinig omdat er nog weinig kennis over was bij het OM. Een houdverbod werd ook vrijwel alleen uitgesproken voor dierenmishandeling en -verwaarlozing van de *eigen* dieren en niet voor andersoortig strafbaar gedrag jegens dieren. De effectiviteit en de feitelijke voor- en nadelen van de diverse toepassingsvormen van het houdverbod waren in Nederland noch in het buitenland bekend. Het houdverbod was persoonsgebonden en daardoor makkelijk te ontwijken wanneer er huisgenoten waren. De handhaving was om verschillende redenen moeilijk: de verantwoordelijkheid is soms onduidelijk, de informatiedeling gebrekkig, meestal ontbrak de bevoegdheid om achter de voordeur te kijken. Een langere proeftijd zou effectiever kunnen zijn, mits gehandhaafd werd. Ook voor het houdverbod als zelfstandige maatregel (die in Nederland niet mogelijk was) gold dat dit pas effectief zou zijn wanneer dit structureel gecontroleerd werd. Gezien de problematische doelgroep zou geen enkele toepassing van het houdverbod alleen de ultieme oplossing bieden.

[64] Leiden, I. van, Hardeman, M., Ham, T. van, Scholten, L., Wijk, A. van, **Hoe lopen de hazen?:** De stand van zaken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing, Bureau Beke, Arnhem 2016

https://wodc.nl/binaries/2684-volledige-tekst_tcm28-124657.pdf

De Wet dieren geeft voorkeur aan een strafrechtelijke aanpak in geval van dierenmishandeling en -verwaarlozing. Het OM heeft door middel van het Afwegingskader beleid geformuleerd om het opportuniteitsbeginsel in te vullen. Daarbij zijn de ernst van het feit, de opsporingsindicatie en het aanbod van zaken belangrijke indicatoren. Zaken van dierenwelzijn werd in het overgrote deel van de gevallen bestuursrechtelijk worden afgedaan. Het aantal zaken dat bij het OM binnenkwam was tussen 2012 en 2014 met 20% toegenomen. In totaal deed het OM in 2012-2015 14.170 zaken af, waarvan 75% inzake stroperij. Ruim 70% van de afdoeningen waren strafbeschikkingen, 1330 zaken kwamen voor de rechter. Met name de geldboetes lijken hoger te zijn geworden. Als er niet strafrechtelijk wordt vervolgd is er de mogelijkheid van een bestuurlijke boete. De samenwerking tussen de handhavingpartners verliep in de praktijk over het algemeen goed, al waren de samenwerkingsafspraken (convenant) niet altijd duidelijk.

[65] Leiden, I. van., A. Lenders, H. Ferwerda (2018) **Een bittere pil. Het fenomeen en de aanpak van illegale medicijnenhandel**, Politie en Wetenschap, Den Haag 2018

<https://www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiewetenschap/2018/een-bittere-pil-314/>

Illegale medicijnenhandel was een (zeer lucratieve) vorm van ondermijnende criminaliteit omdat het de legale farmaceutische sector, de economie en het vertrouwen in de overheid aantast. Bovendien kon het gebruik van illegaal verhandelde geneesmiddelen gezondheidsrisico's met zich meebrengen. Het was een niet zo groot maar wel groeiend probleem. De omzet in Nederland van alleen al vervalste geneesmiddelen zou circa 80 miljoen euro per jaar bedragen. Naar schatting had 3,3% van de Nederlandse bevolking minstens een keer illegale medicijnen aangeschaft. In

Nederland betrof het probleem van de illegale medicijnenhandel zowel de handel in echte, originele geneesmiddelen op de illegale markt als de handel in vervalsingen. Het ging voornamelijk om het illegaal verhandelen van kant-en-klaar-producten al dan niet zelf geproduceerd. De wereldwijde farmaceutische industrie (vooral die in China en India) vormde een belangrijke schakel tussen de boven- en onderwereld. De geneesmiddelen werden via straathandel of via webshops verhandeld. In dat laatste geval suggereerden de aanbieders dat de producten legaal zijn.

Illegale medicijnenhandel was verweven met drugshandel en andere vormen van criminaliteit. Bepaalde geneesmiddelen zijn vanwege hun werking interessant voor de drugsmarkt als eindproduct (zoals sterke pijnstillers) of als bestanddeel van versnijdingsmiddelen voor harddrugs (zoals paracetamol). Daarnaast kon de apparatuur, die gebruikt wordt om synthetische drugs te produceren, ook geschikt zijn voor het vervaardigen van (vervalste) medicijnen en konden de logistieke routes voor drugs benut worden voor geneesmiddelen. De pakkans en de strafdreiging waren laag. De politie en de FIOD hadden (te) weinig kennis van en ervaring met het fenomeen. Dat gold ook voor OM en ZM. Betrokken partijen in de sector en burgers zouden ook bewuster moeten worden gemaakt.

[66] Liedenbaum, C.M.B., Poot, C.J. de, Straalen, E.K. van, R.F. Kouwenberg, **Focus in de opsporing:** Een onderzoek naar de implementatie en uitvoering van de maatregelen uit het Programma Versterking Opsporing en Vervolgning en het Programma Permanent Professioneel tegen de achtergrond van het voorkomen van tunnelvisie, WODC, Den Haag 2015

https://wodc.nl/binaries/ob314-volledige-tekst_tcm28-73262.pdf

Het Evaluatierapport van de Commissie-Posthumus naar aanleiding van de Schiedammer Parkmoord (2005) maakte vele kwetsbaarheden zichtbaar in het proces van de opsporing en vervolging. Op basis van de aanbevelingen daarin kwam al snel het Programma Versterking Opsporing en Vervolgning (PVOV) tot stand (november 2005) ter verbetering van de kwaliteit en professionaliteit van de opsporing en vervolging. Daarna kwam het Programma Permanent Professioneel (PP) in november 2010 als een aanvulling en verdieping op de maatregelen die voor het OM in PVOV zijn getroffen. PVOV en PP hadden de afgelopen tien jaar bijgedragen aan een kwaliteitsverbetering en professionalisering binnen het opsporingsproces, een cultuurverandering in het denken over het opsporingsproces en het bespreekbaar maken van dilemma's daarbinnen en een bewustwording over het ontstaan van tunnelvisie. Tunnelvisie ontstaat als tijdens de zoektocht naar gerichte focus door denkfouten en groepsdenken (zelfoverschatting, collectieve blikvernauwing en conformeringsdruk) de objectieve blik vertroebeld raakt. Dat kan worden voorkomen door zorg te dragen voor een inhoudelijke en organisatorische balans in het rechercheonderzoek. PVOV en PP bleken aan te sluiten bij de wetenschappelijke inzichten daarover en dus in theorie barrières tegen tunnelvisie op te werpen. Dat was in de praktijk ook zo, mits aan een aantal organisatorische en inhoudelijke voorwaarden werd voldaan: o.a. procesbewaking door teamleider, betrokken distantie van de OvJ, transparantie in het dossier, melden van gevoelige zaken en ruimte voor reflectie en tegenspraak (m.n. m.b.t. de gekozen onderzoeksrichtingen, zowel bij politie als OM). Het was door allerlei ontwikkelingen niet makkelijk om hieraan vast te houden, bijvoorbeeld door eigenwijze OvJ's.

[67] Lodder, A.R., Meulen, N.S. van der, Wisman, T.H.A., Meij, L., Zwinkels, C.M.M., **Big Data, Big Consequences?:** Een verkenning naar privacy en Big Data gebruik binnen de opsporing, vervolging en rechtspraak, Vrije Universiteit Amsterdam - Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Center for Law and Internet (CLI), Amsterdam 2016

https://wodc.nl/binaries/2394-volledige-tekst_tcm28-124221.pdf

Big Data analysis om een verdachte persoon of verdachte objecten te vinden (predictive policing en internetopsporing) kan in beginsel onder de bestaande bevoegdheden worden uitgevoerd. Lastiger wordt het als op grote schaal informatie wordt opgeslagen om eventueel op een later moment te gebruiken of wanneer ongericht naar informatie wordt gezocht. Zeker dit laatste kan niet zonder nieuwe bevoegdheden. Hoewel er een tendens is om grote hoeveelheden ongericht verzamelde informatie te bewaren (verkeersgegevens, camerabeelden) was niet overtuigend aangetoond dat hiermee resultaten worden bereikt. Het ongebreideld, ongericht verzamelen van informatie liet zich lastig verenigen met het op verdenkingen gebaseerde opsporingswerk. De

onderzoekers stelden de volgende zes uitgangspunten voor Big Data toepassingen voor: 1. Bepaal te analyseren probleem en definieer doel voor verwerking 2. Selecteer data en beperk verzamelen 3. Bewaar niet langer dan noodzakelijk 4. Wees transparant 5. Beveilig informatie 6. Evalueer de uitkomsten kritisch.

[68] Malsch, M., Berg, T. van den, Hornman, M., Lammers, M., Wilde, B. de, Stevens, L., **De toepassing van handpalmafdrukken voor de opsporing en vervolging**, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), Vrije Universiteit Amsterdam - Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Amsterdam 2017

https://wodc.nl/binaries/2749_volledige_tekst_tcm28-272755.pdf

In het wetgevingsoverleg van 17 november 2014 heeft de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer toegezegd om samen met politie en OM te bezien of en hoe de inzet van handpalmafdrukken bij de opsporing en vervolging binnen de huidige wetgeving voldoende benut kan worden (TK 2014-2015, 29628 nr. 490). Handpalmsporen die op een plaats delict zijn aangetroffen kunnen van grote betekenis zijn voor de opsporing van strafbare feiten maar handpalmafdrukken werden niet standaard afgenomen (het aantal afnemingen daalde aanzienlijk tot 2015) en verwerkt in een databank. Er werd ook minder systematisch naar dergelijke sporen gezocht. De wettelijke voorwaarden voor het nemen van handpalmafdrukken leken redelijk snel te worden vervuld wanneer een handpalmspoor op een plaats delict is aangetroffen. Maar dat moet dan wel gedaan worden. Overwogen kon worden standaard handpalmafdrukken van iedere verdachte (en evt iedere veroordeelde) op te nemen die voldoet aan de bestaande criteria (art 67 lid 1 Sv). Een bevel tot afname zou niet door een OvJ maar door een hulp-OvJ gegeven moeten worden indien de verdachte weigerde vrijwillig mee te werken.

[69] Mehlbaum, Shanna, Yvette Schoenmakers, Judith van Zanten, **Notoire straten. Over de lokale inbedding van georganiseerde criminaliteit**, Politie en Wetenschap, Den Haag 2018

<https://www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2018/notoire-straten-306/>

Om inzicht te krijgen in wat zich nu precies afspeelt op 'notoire straten', waar het vermoeden is van activiteiten die het daglicht slecht verdragen, hebben de onderzoekers langdurig gekeken in drie van zulke straten. Daarbij lag de focus op lokaal ingebedde vormen van criminaliteit en mogelijkheden om deze beter in beeld te brengen. De straten waren een pleeglocatie voor zowel georganiseerde criminaliteit (zoals drugshandel en illegaal gokken) als voor faciliterende diensten als witwassen, omkatten van auto's en opslag en heling.

Het onderzoek laat zien dat diverse vormen van georganiseerde criminaliteit in de gebieden voorkwamen: drugscriminaliteit, illegaal gokken, illegale prostitutie, liquidaties en vuurwapenincidenten. Naast deze criminele activiteiten hing in de straten ook een sfeer van intimidatie en dreiging. Het ging dan onder andere om het wegpesten van ondernemers, claimen van parkeerruimte en daadwerkelijke bedreiging. Er konden diverse betrokkenen zijn bij de criminaliteit in de straat: ondernemers, werknemers, bewoners, bezoekers, pandeigenaren, makelaars en huurders. In iedere straat was een ander type het sterkst vertegenwoordigd. Bepaalde fysieke kenmerken, de afwezigheid van formeel en informeel toezicht en het vestigingsklimaat maakten dat de straat aantrekkelijk was voor ingebedde georganiseerde criminaliteit.

Deze beruchte straten vielen bij de aanpak vaak tussen wal en schip. De recherche werkte niet voldoende gebiedsgericht en wijkteams hadden geen zicht op criminaliteit achter de gevel. Belemmeringen voor de aanpak waren:

1. het delen van informatie om een volledig beeld te krijgen van de ingebedde georganiseerde criminaliteit in de straten (voor zover mogelijk), werd in de praktijk belemmerd door juridische beperkingen.
2. de Wet Bibob was in de praktijk ontoereikend om misbruik van panden tegen te gaan. In de praktijk wordt de wet omzeild en misbruikt, middels de inzet van stromannen of door niet-vergunde ondernemingen op te zetten.

De problematiek was hardnekkig en bewoners en ondernemers hadden vaak het vertrouwen in de overheid verloren om het tij te keren. Dit verbeteren was een zaak van lange adem en vroeg gezamenlijke inspanningen van onder andere recherche, wijkpolitie, gemeente en bijzondere

opsporingsdiensten. Notoire straten waren niet alleen een criminaliteitsprobleem maar tevens een maatschappelijk probleem en dus ook verantwoordelijkheid van andere partijen. De onderzoekers pleitten ervoor om een stap verder te gaan door het gebied onaantrekkelijker te maken, door het opwerpen van barrières of het neutraliseren van bestaande criminogene factoren en tegelijk positieve aspecten in de straat, die van invloed zijn op de sociale cohesie en sociale controle, en die aantrekkingskracht uitoefenen op vernieuwende en verbindende bewoners en ondernemers te stimuleren en onderhouden.

[70] Meijer, R., S.W. van den Braak & R. Choenni (Red.), **Criminaliteit en rechtshandhaving 2019**: Ontwikkelingen en samenhangen. WODC, Den Haag 2020

<https://wodc.nl/cijfers-en-prognoses/Criminaliteit-en-rechtshandhaving/>

Samenvatting van alle C&R 2014-2019

- Zowel het gemeten percentage slachtoffers van criminaliteit als de door de politie geregistreerde criminaliteit daalde tussen 2014 en 2019, net als daarvoor. Tussen 2017 tot 2019 daalde het gemeten percentage slachtoffers beperkt (van 15 naar 14%). In 2019 was, voor het eerst sinds 2011, weer sprake van een toename van de geregistreerde criminaliteit ten opzichte van het voorgaande jaar (met 4%).
- Over de hele periode beschouwd daalde de door de politie en KMar geregistreerde criminaliteit met ruim 18%: van 1 miljoen in 2014 naar 817.000 misdrijven in 2019 (2018: 786.000, 2017: 830.000). Vooral het aantal diefstallen, inbraken, vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde nam sterk af. Het totale aantal registraties van verdachten nam sinds 2014 af met 15,5% van 310.000 naar 262.000 verdachten in 2019. Omdat sommige personen in een jaar meer dan éénmaal verdacht zijn, gaat het hier om een kleiner aantal verschillende personen, namelijk 165.100 in 2019 (2018: 160.000, 2017: 170.000, 2014: 220.000).
- Het totale aantal geregistreerde gewelds- en seksuele misdrijven (exclusief diefstal/inbraak met geweld) is met 14% gedaald: van 97.000 in 2014 naar 83.000 in 2019. In totaal registreerde de politie 122.000 verkeersmisdrijven in 2014 en in 2019 123.000. Maar tot 2017 was er daling naar 112.000 en daarna weer een stijging met 10% in 2 jaar. Ongeveer 66% van de geregistreerde verkeersmisdrijven heeft te maken met doorrijden na een ongeval (verlaten plaats ongeval). Ook het aantal geregistreerde drugs misdrijven vertoonde dat beeld van 16.300 in 2014 naar 12.500 in 2017 en 14.600 in 2019. Het aantal geregistreerde (vuur)wapenmisdrijven nam in 2018 en 2019 eveneens sterk toe (ongeveer 40%) na een daling: 5880 in 2014, 4740 in 2017 en 6610 in 2019.
- Het ophelderingspercentage was in 2014 27,3% en 25,4% in 2015 maar steeg daarna tot 29,3% in 2019 (2018: 28,5%, 2017: 27%). Mogelijk is dit deels een gevolg van de verandering in de manier van registreren. Misdrijven die voornamelijk door eigen opsporingsactiviteiten worden geconstateerd, zoals drugs misdrijven, kennen een relatief hoog ophelderingspercentage. Van de twee meest voorkomende delictgroepen ligt het ophelderingspercentage een stuk lager: van vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag werd in 2019 27,2% opgehelderd en van vermogens misdrijven 16,7%.
- In 2019 werden 189.000 misdrijfzaken bij het Openbaar Ministerie (OM) ingeschreven, 10% minder dan in 2014 toen het er 211.000 waren (2018: 170.000, 2017: 174.000). Het OM nam in 2019 een beslissing in ruim 192.000 zaken, ruim 10% minder dan in 2014 toen het er 212.000 waren maar wel 9% meer dan in 2018 (175.000; 180.000 in 2017). Daarvan was in 2019 bijna de helft een dagvaarding, 28% een onvoorwaardelijk sepot, 17% een opgelegde strafbeschikking, 2% een voldane transactie en 4% een voorwaardelijk beleidssepot.
- Vanaf 2014 was er een dalende trend in het aantal strafbeschikkingen dat bij het CJIB binnenkwam: van 392.000 in 2014 naar 311.000 in 2019. In 2017 waren het er echter 285.000 en in 2018 292.000.
- In 2019 was het aantal aan het CJIB ter executie aangeboden ontnemingsmaatregelen (Pluk-ze) 1400. In 2018 waren dit er 1500 en in 2014 1200. Het CJIB handelde ruim 1100 maatregelen af in 2019, waarvan 85% middels betaling (in 2018 waren het er 1500, in 2017 1700. Er was dus sprake van een daling). Het gemiddelde initieel te vorderen bedrag was in 2019 aanzienlijk toegenomen. In 2019 ging het om € 51.000, in 2014 om € 16.000.

- In 2019 kwamen 8,4 miljoen WAHV-beschikkingen binnen bij het CJIB. Dat is 6% minder dan in 2018 (9,2 mln), maar vergelijkbaar met 2014 (8,3 mln). Het grootste aantal was in 2016: 9,4 mln.
- Het overkoepelend beeld is dat de daling van de geregistreerde criminaliteit in de periode 2014-2019, min of meer evenredig, in de hele keten door werkte. Maar het totale aantal sancties, opgelegd door politie, OM en rechter tezamen daalde met een kwart, sterker dan de geregistreerde criminaliteit.
- In 2019 is 14,8 miljard euro uitgegeven aan sociale veiligheid (dat is alle kosten van preventie, opsporing, vervolging, berechting, tenuitvoerlegging, rechtsbijstand en slachtofferzorg), in 2014 was dat 13,1 mld. Dit is een stijging van 13% (niet gecorrigeerd voor loon- en prijsstijgingen), maar in prijzen van 2015 was er slechts een lichte stijging met in een enkel jaar zelfs een lichte daling:

Prijzen van 2015 in mln Euro's	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totale kosten sociale veiligheid	13.206,5	13,197,0	13.545,4	13.333,9	13.541,2	13.690,4
opsporing	2.306,8	2.357,8	2.368,7	2.347,0	2.362,8	2.413,1
vervolging	685,5	678,6	697,3	699,6	693,0	704,3

- In 2019 was de 'duurste' categorie: vermogensmisdriven, waaronder verduistering en witwassen (5,7 mld), gevolgd door gewelds- en seksuele misdriven, waaronder mensenhandel en levensdelicten (2,5 mld) en vernielingen en misdriven tegen de openbare orde en gezag, waaronder cybercrime en mensensmokkel (2,3 mld). Drugsmisdriven 'kostten' 474 mln.

[71] Mennes, R., Snippe, J., Sijtsma, M., Bieleman, B., **Lokaal gezien:** Verdiepingsstudie monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid meting 2015/16, Intraval, Groningen/Rotterdam 2016

https://wodc.nl/binaries/2719b_volledige_tekst_tcm28-248736.pdf

Dit onderzoek liet zien dat wanneer rekening wordt gehouden met de lokale situatie rond coffeeshops twee verschillende beleidsstrategieën op gemeenteniveau leiden tot de door de gemeente gewenste vermindering van illegale verkoop van drugs en van overlast van coffeeshoptoeristen. Bij het al dan niet handhaven van het I-criterium in zuidelijke gemeenten leek de ligging en daarmee de situatie voorafgaand aan de invoering van belang voor hoe de effecten van de maatregelen werden ervaren door omwonenden en andere aanwezigen in de openbare ruimte. In de zuidelijke grensgemeente was een groot deel van de overlast die werd veroorzaakt door het grote aantal coffeeshoptoeristen verdwenen. In een andere zuidelijke gemeente ontstond door de invoering van het I-criterium een illegale markt in een omgeving die nog niet eerder was geconfronteerd met deze zichtbare vorm van drugsoverlast, waardoor juist overlast ontstond bij omwonenden. Deze overlast is na de opschorting van het I-criterium weer duidelijk afgenomen.

[72] Mennes, R., Snippe, J., Sijtsma, M., Bieleman, B., **Monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid:** Meting 2015, Intraval, Groningen/Rotterdam 2016

https://wodc.nl/binaries/2719-volledige-tekst_tcm28-124708.pdf

In het algemeen was de situatie rond coffeeshops in 2015 vergelijkbaar ten opzichte van 2014. In vergelijking met 2014 constateerden de onderzoekers dat er sprake was van een vermindering van overlast rond coffeeshops in zijn totaliteit in 2015. De illegale verkoop van softdrugs bleef min of meer gelijk in 2014 en 2015. Dit gold ook voor de omvang van het softdrugstoerisme. De omvang van het coffeeshoptoerisme leek enigszins te zijn toegenomen. Een belangrijke bevinding uit de meting was dat de strikte handhaving van het I-criterium in de ene gemeente een positief effect

leek te hebben, terwijl de resultaten in een andere gemeente juist positief leken vanwege het loslaten van de handhaving van hetzelfde criterium.

[73] Mennes, R., Snippe, J., Sijstra, M., Bieleman, B., **Lokaal bekeken: Verdiepingsstudie Monitor ontwikkeling coffeeshopbeleid - meting 2016/17**, Intraval Onderzoek en Advies, Groningen/Rotterdam 2017

https://wodc.nl/binaries/2832B_Volledige_Tekst_tcm28-296402.pdf

In deze verdiepingsstudie was medio 2017 in vijf gemeenten (twee grensgemeenten in de politieregio Oost-Nederland en in drie grensgemeenten in de politieregio Limburg) onderzoek gedaan naar drugsgelateerde overlast. Uit het onderzoek kwam naar voren dat buitenlandse drugstoeristen zich doorgaans alleen tot illegale verkopers wendden als zij zich daar toe genoodzaakt zagen. Dit was het geval wanneer zij bijvoorbeeld – door de verschillen in het lokale beleid – niet goed wisten of zij de coffeeshops in een gemeente wel of niet mochten betreden of werden misleid door illegale verkopers. De onderzoekers zagen daarnaast dat straathandelaren voorzichtig opereerden wanneer zij in de gaten werden gehouden door handhavers. Bovendien stelden de onderzoekers dat overlast als gevolg van coffeeshops een beperkt onderdeel was van een veel breder palet van overlast waar omwonenden en omwerkenden op de hotspots mee te maken kregen.

[74] Mennes, R., Snippe, J., Sijstra, M., Bieleman, B., **Monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid: Meting 2016**, Intraval, Groningen/Rotterdam 2017

https://wodc.nl/binaries/2832A_Volledige_Tekst_tcm28-280265.pdf

De onderzoekers constateerden dat als niet-ingezetenen de coffeeshops mochten bezoeken (coffeeshoptoerisme), de verkoop aan niet-ingezetenen op straat (softdrugstoerisme) daalde. Tegelijkertijd was in 2016 zowel het coffeeshop- als het softdrugstoerisme afgenomen in zuidelijke gemeenten waar niet-ingezetenen door handhaving van het Ingezetenen criterium (I-criterium) uit coffeeshops werden geweerd. De overlast rond coffeeshops nam jaar op jaar af. Politie, gemeenten maar ook coffeeshopeigenaren namen gerichte maatregelen om de overlast tegen te gaan. Burgers maakten tegelijkertijd vaker melding van overlast van drugs en/of alcohol. De bron van deze overlast leek niet de coffeeshop te zijn, maar veelal de straathandel (vooral in harddrugs).

[75] Mennes, R., Schoonbeek, I., Molen, J. van der, Bieleman, B., **Monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid: Meting 2017**, Breuer & Intraval Onderzoek en Advies, Groningen/Rotterdam 2018

https://wodc.nl/binaries/2942_Volledige_Tekst_tcm28-363488.pdf

De onderzoekers constateerden dat in 2017 de problemen die voorkomen in de buurt van shops, meestal betrekking hadden op verkeersproblematiek. Die overlast was doorgaans het gevolg van een combinatie van factoren, waarvan de aantrekkingskracht die coffeeshops hadden op softdrugsgebruikers er één is. Deze aantrekkingskracht, ook op buitenlandse softdrugsgebruikers, werd zonder meer duidelijk in enkele gemeenten waar sprake was van veel coffeeshoptoerisme. De grootte van gemeenten en de geografische ligging waren de belangrijkste voorspellers van de prevalentie van coffeeshoptoerisme in gemeenten. Wanneer experts van gemeente en coffeeshops goed contact met elkaar hadden dan zorgde dat voor mindering in de problemen die speelden.

[76] Mennes, R., Schoonbeek, I., Molen, J. van der, Bieleman, B., **Coffeeshops in Nederland 2018: Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2018**, Breuer & Intraval, Groningen/Rotterdam 2019

https://wodc.nl/binaries/3060A_volledige%20tekst_tcm28-405061.pdf

Sinds de vorige meting eind 2016 waren er 14 coffeeshops verdwenen en acht bijgekomen. De belangrijkste redenen voor het verdwijnen van coffeeshops sinds de meting van 2016 waren sluitingen als gevolg van een negatief Bibob-advies en overtredingen van de van toepassing zijnde gedoogcriteria. In vergelijking met de voorgaande meting was in de beleidsvorm weinig veranderd. Eind 2018 hadden 266 (70%) van de 380 gemeenten een nulbeleid, terwijl er 12 (3,2%) gemeenten waren die geen coffeeshopbeleid hebben. Er waren 102 gemeenten (26,8% van alle

gemeenten) die een gedoogbeleid hadden voor coffeeshops. In 2018 zijn in totaal 26 overtredingen geconstateerd in 14 gemeenten. Dat waren er meer dan in 2016 toen het om 19 overtredingen in 17 gemeenten ging. Alle 102 gemeenten met een gedoogbeleid voor coffeeshops hadden nog steeds een maximumbeleid. De meeste gemeenten die hun beleid nader specificeerden gaven aan dat er regionale afspraken waren gemaakt. De regionale afspraken tussen coffeshopgemeenten hadden voornamelijk betrekking op het al dan niet (actief) handhaven van het Ingezetenen criterium (I-criterium). Verder waren er 12 (11,8%) gemeenten die aangaven dat zij een uitsterfbeleid voerden.

[77] MuConsult, **Effect van handhaving in het verkeer:** Snelheid, roodlichtnegatie, alcohol en afleiding, Amersfoort 2019

https://wodc.nl/binaries/2593_Volledige_Tekst_tcm28-399595.pdf

25 tot 78% van de weggebruikers meldt een duurzame gedragsverandering na het krijgen van een sanctie, het meest bij roodlichtnegatie, het minst bij handheld telefoongebruik. Weggebruikers die verkeersveiligheid minder belangrijk vinden of niet op de hoogte of bewust zijn van een verband tussen het eigen gedrag en verkeersveiligheid zouden vaker (vooral snelheids-)overtredingen begaan en dus ook vaker een sanctie opgelegd krijgen. Na een sanctie pasten automobilisten zich meer aan dan motorrijders. Er was minder intrinsieke motivatie om zich (vooral buiten de bebouwde kom) aan snelheidslimieten te houden dan bij de andere overtredingen. Een waarschuwing leek een iets sterker effect te hebben dan een sanctie, de andere instrumenten hadden onderling geen verschillend effect. Flitspalen, trajectcontroles en alcoholcontroles drongen het aantal overtredingen terug, het meest bij roodlichtnegatie. Nieuwe technologieën, zoals slimme camera's en het gebruik van de black box in auto's, konden helpen het aantal overtredingen verder terug te dringen.

[78] Nabben, T., Wouters, M., Benschop, A., Korf, D.J., Liebrechts, N. (medew.), **Coffeeshops, toerisme, overlast en illegale verkoop van softdrugs, 2014:** verdiepende studie in vijf gemeenten, Universiteit van Amsterdam - Bonger Instituut voor Criminologie, Amsterdam 2015

https://wodc.nl/binaries/2538a-volledige-tekst_tcm28-73901.pdf

Dit verdiepende onderzoek had tot doel om in vijf gemeenten coffeshop- en softdrugstoerisme, softdrugsgelateerde overlast, verkoop van cannabis aan gebruikers buiten de coffeshop en drugsrunners in 2014 in kaart te brengen, alsmede de ontwikkelingen daarin en de geografische spreiding van deze fenomenen. Uit het onderzoek blijkt dat in de onderzochte gemeenten softdrugsgelateerde overlast zich vaak concentreerde rond pleinen en doorgangsstraten die tegen het centrum aan schurken. Meestal waren er een of meer coffeshops gevestigd tussen een combinatie van woningen, winkels en horeca. De strikt softdrugsgelateerde overlast nam twee vormen aan. Ten eerste waren er coffeshopklanten die verkeers- en parkeeroverlast veroorzaken, ten tweede was er overlast van drugsrunners rond de coffeshops. De drugsrunners waren alleen aanwezig in gemeenten die het ingezetenen criterium handhaafden, maar niet in alle gemeenten die het ingezetenen criterium handhaafden. Bovendien zouden de drugsrunners ook al voor de invoering van het ingezetenen criterium actief zijn geweest. Daarnaast was er in de hotspots overlast die slechts zijdelings of zelfs helemaal niet softdrugsgelateerd was.

[79] Nelen, H., Kolthoff, E., Brepoels, M. (medew.), Dooren, S. van (medew.), Halderen, R.C. van (medew.), Smulders, I. (medew.), Winter, M. de (medew.), **Schaduw over de rechtshandhaving:** Georganiseerde criminaliteit en integriteitsschendingen van functionarissen in de rechtshandhaving, Maastricht University - Faculteit Rechtsgeleerdheid, Open Universiteit - Faculteit C&R, Avans Hogeschool - Expertisecentrum Veiligheid, WODC, Den Haag 2017

https://wodc.nl/binaries/2748_Volledige_Tekst_tcm28-280189.pdf

Er was geen aanleiding tot alarmerende conclusies over de omvang van integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit, maar dat was geen reden voor relativering. De aandacht voor ernstige integriteitsschendingen die in verband kunnen worden gebracht met georganiseerde criminaliteit, was in de periode 2012-2016 bij de vier onderzochte rechtshandavingsorganisaties

– de politie, Douane, Koninklijke Marechaussee (KMar) en Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) toegenomen. Of het aantal incidenten in die periode was toegenomen kon niet wetenschappelijk worden vastgesteld. Op 256 signalen werden in dit kader 80 onderzoeken geïnventariseerd (het totale aantal was veel groter), die vooral schending van het ambtsgeheim en het onderhouden van ongewenste contacten met criminelen betroffen. De signalen kwamen vooral op tijdens lopende strafrechtelijke onderzoeken en vrijwel niet door meldingen. Het gros van de schenders was strafrechtelijk veroordeeld en/of oneervol ontslagen. Het bleek problematisch als er wel vermoedens waren maar het bewijs niet rondkwam, ook als deze medewerkers elders in de organisatie of bij een andere rechtshandavingsorganisatie aan de slag gingen. Door de toegenomen effectiviteit van preventieve maatregelen waren criminelen om de zaken naar hun hand te zetten steeds meer aangewezen op corrumperen en hacken. Er werden kwetsbaarheden gesignaleerd zoals (te) geringe functieroulatie, (tussentijdse) screening en functioneel toezicht. Ook het autorisatiesysteem en de risico-inventarisatie konden verbeterd worden. Maar veel van deze elementen waren afhankelijk van de organisatiecultuur, zoals het omgaan met frustraties en het durven melden van (vermoedens van) misstanden, en goed leiderschap (voorbeeldgedrag). In de praktijk bleken nog niet alle beleidsmaatregelen volledig te zijn geïmplementeerd.

[80] Nelen, Hans en Emile Kolthoff, **Ambtelijke en bestuurlijke corruptie in Nederland**; waar staan we anno 2018? In: *Tijdschrift voor Criminologie*, Aflevering 4 2018

https://tijdschriften.rechtsgebieden.boomportaal.nl/zoek?page=2&search_journal_code=0165182X&search_text=tijdschrift+voor+criminologie

Zie [104]. Aanvulling: Het persoonlijkheidstype zou een belangrijke voorspeller zijn van recidive bij delicten als fraude en corruptie, waarbij het neurotische persoonlijkheidstype (m.n. psychopathie) de grootste voorspellende waarde zou hebben. Dat vraagt extra aandacht t.a.v. organisatiecultuur, werving en screening. Interne meldsystemen voor misstanden bleken vaak weinig effect te hebben. BZK overwoog de invoering van een 'basistoets integriteit' voor lokale bestuurders. Het aantal corruptiezaken dat aan de strafrechter werd voorgelegd was nog steeds tamelijk klein, maar de opgelegde straffen leken hoger te zijn.

[81] Noorloos, M. van, Spapens, T., **De juiste persoon**, vaststelling en uitwisseling van identificerende gegevens binnen de EU, Tilburg University - Tilburg Law School, Tilburg 2017

https://wodc.nl/binaries/2533_volledige_tekst_tcm28-345430.pdf

Onschuldigen die slachtoffer worden van identiteitsverwisseling, kunnen daarvan jarenlang ernstige gevolgen ondervinden. Omgekeerd kunnen 'schuldigen' door een valse identiteit juist problemen met de overheid vermijden. De Wet Identiteitsvaststelling Verdachten, Veroordeelden en Getuigen (WIVVG) beoogt om zo goed mogelijk te garanderen dat correcte identificatie en verificatie in de hele strafrechtsketen gewaarborgd blijft. De omvang van de problematiek was niet vastgesteld. Op verschillende momenten in de strafrechtsketen werd de identiteit op een specifieke wijze gecontroleerd, maar dat was niet het geval in de Europese samenwerking waardoor fraudeurs uit het buitenland de dans gemakkelijk konden ontspringen. Er was geen Europese Matchingsautoriteit, terwijl het systeem, de standaardisering van identiteitsgegevens en rechtsbescherming en de kwaliteit van de procedures (bijvoorbeeld privacyregels) in de EU varieerden. Gedupeerden bleven afhankelijk van de goede wil van de desbetreffende lidstaat. Het gebruik van biometrische gegevens bij de identiteitsvaststelling had toegevoegde waarde maar moest gecombineerd worden met administratieve gegevens. Als doelbindingsregels losgelaten werden waren er de gevaren van stigmatisering en discriminatie.

[82] Odinet, G., Jong, D. de, Bokhorst, R.J., Poot, C.J. de, **The Dutch implementation of the Data Retention Directive**: On the storage and use of telephone and internet traffic data for crime investigation purposes, WODC, The Hague 2014

https://wodc.nl/binaries/ob310a-full-text_tcm28-78190.pdf

Gegevens over telefoonverkeer en bijbehorende locaties werden veelvuldig opgevraagd en geanalyseerd ten behoeve van de opsporing. Ze kunnen ook dienen als bewijs; rechters gebruikten ze dan ook als zodanig. Buitenlandse internetproviders hoefden zich niet aan Nederlandse bewaartermijnen te houden en reageerden vaak niet op verzoeken om gegevens.

Gegevens die in Nederland bewaard werden hadden weinig relevantie voor de opsporing en werden derhalve weinig opgevraagd. Bovendien vielen niet alle wifinetwerken onder de wet (want niet openbaar), waren niet alle IP-adressen uniek, was de Telecommunicatiewet verouderd (social media vielen er bijv. niet onder) en beschikte de politie over weinig expertise. De komst van smartphones maakte meer privacygevoelige gegevens beschikbaar. In welke mate die daadwerkelijk gebruikt zijn voor strafrechtelijk onderzoek was niet geregistreerd. De bewaartermijn van een jaar voor telefoonverkeer en locatiegegevens was in de meeste gevallen werkbaar. Die van 6 maanden voor internetgegevens was te kort, vooral in complexe zaken, en zou een jaar moeten zijn. Dat zou houders van prepaid smartphones (termijn: 6 mnd) gelijk stellen aan abonneementhouders (1 jaar). Het onderscheid tussen telefonie en internet was steeds meer onhoudbaar. Europese harmonisatie van regelgeving was nodig. Gezocht moest worden naar nieuwe wegen om onderzoek te doen met behulp van telecom/internetgegevens met een minimum aan inbreuk op de privacy.

Zie ook nr [24] en [112] in rubriek II.

[83] Odinot, G., Verhoeven, M.A., Pool, R.L.D., Poot, C.J. de, **Organised Cybercrime in the Netherlands: Empirical findings and implications for law enforcement**, WODC, Den Haag 2017

https://wodc.nl/binaries/Cahier%202017-1_Full%20text_tcm28-244615.pdf

Georganiseerde cybercrime omvat enerzijds traditionele criminele groepen die betrokken raken bij cybercrime om hun (traditionele) criminele activiteiten efficiënter of geavanceerder uit te voeren (bijvoorbeeld online verkoop van drugs) en anderzijds nieuwe groepen die specifieke cybergerelateerde criminele activiteiten ontwikkelen, zoals DDoS-aanvallen, het verspreiden van malware en ransomware. Er waren nieuwe spelers in het veld (m.n. faciliteerders), nieuwe vormen van samenwerking (anonimiteit, kortdurende bijdragen/rollenscheiding) en nieuwe economische structuren (cryptocurrencies). Het wetsvoorstel Computercriminaliteit III bood de politie nieuwe onderzoeksinstrumenten en creëert mogelijkheden om de toegang tot informatie te krijgen voordat de informatie gecodeerd wordt. Er was (in 2017) nog geen online Criminele Inlichtingen Eenheid om een goede informatiepositie op te bouwen in de internetgemeenschap. Internationale samenwerking moest ook versterkt worden; Europol had een goede faciliterende rol.

[84] Ooyen-Houben, M. van, Bieleman, B., Korf, D., Giessen, M. van der (medew.), Mennes, R. (medew.), Nijkamp, R. (medew.), Snippe, J.M. (medew.), Benschop, A. (medew.), Nabben, T. (medew.), Wouters, M. (medew.), **Coffeeshops, toeristen en lokale markt: Evaluatie van het Besloten club- en Ingezetenen criterium voor coffeeshops**, WODC, Intraval, Universiteit van Amsterdam - Bongers Instituut voor Criminologie, Den Haag 2014

https://www.wodc.nl/binaries/cahier-2014-12-volledige-tekst_tcm28-71740.pdf

De invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in de zuidelijke provincies had robuuste veranderingen op de legale en illegale lokale cannabismarkt teweeggebracht. Direct na de invoering kelderde het marktaandeel van de coffeshop en raakten deze zowel softdrugstoeristen als lokale klanten kwijt. Vooral de illegale straathandel (straatdealers, drugsrunners, 06-dealers) profiteerde. Een jaar later – het Besloten clubcriterium was inmiddels afgeschaft en de handhaving van het Ingezetenen criterium in een aantal gemeenten opgeschort – keerden de klanten gaandeweg terug naar de coffeshop en was de straathandel enigszins getemperd. Maar er was zeker geen sprake van volledig herstel. De illegale cannabismarkt bleef groter dan voorheen en een deel van de toeristen en vooral jongere lokale gebruikers bleven via dealers hun hasj en wiet kopen. Het snelle geld van de illegale handel had bovendien zijn weerslag gehad op de straatcultuur in de wijken.

[85] Ridder, J. de, Struiksma, N., Bloemhoff, C., Boxum, Ch., **Schieten op een bewegend doel**, Evaluatie Instituut Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, Rijksuniversiteit Groningen - Pro Facto, Groningen 2017

https://wodc.nl/binaries/2732_Volledige_Tekst_tcm28-273254.pdf

De Nationaal rapporteur bracht de wettelijke taken goed, volledig en met veel creativiteit en doorzettingsvermogen ten uitvoer, maar het werkterrein was voortdurend sterk aan verandering

onderhevig. Er was geen reden om de taakomschrijving aan te passen of de taakuitvoering sterk bij te sturen. De ambtsbekleder was er steeds in geslaagd de beschikbare middelen zodanig in te zetten dat de wettelijke taken kwalitatief en kwantitatief goed vervuld konden worden, maar afzonderlijke projecten werden niet expliciet begroot, noch in financieel opzicht noch in uren, elders een gangbare praktijk, ook indien er niet extern per project werd gefinancierd. Dat kon dus beter, al waren er geen directe aanwijzingen zijn dat de middelen niet doelmatig werden ingezet. Er zou een aanscherping van meldingsplichten en een wettelijk verankerd recht voor de Nationaal rapporteur tot inzage van de gegevens van onder meer hulpverleningsinstellingen moeten komen, want zonder deze informatie werd het werk van de Nationaal rapporteur gehinderd.

[86] Rij, C. van, **Integraal afpakken van crimineel vermogen**: Verkenning handvatten voor kosten en baten in de opsporings- en handhavingsfase, Cebeon, Amsterdam 2018

https://wodc.nl/binaries/2890_Volledige_Tekst_tcm28-365189.pdf

Bij afpakken hanteerden ketenpartners (OM, politie, FIOD, belastingdienst) elk eigen definities van baten en prestatie-indicatoren (afpak-doelstellingen). Dat leidde tot overschatting van de opbrengsten door dubbeltellingen of te vroeg inboeken, maar ook tot minder goede samenwerking. Niet te bepalen was of integraal afpakken van crimineel vermogen meer oplevert dan afpakken door afzonderlijke partners. Maatschappelijke baten (bijv. tegengaan verloedering, meer vertrouwen in de overheid) werden niet gemeten, daarvoor ontbraken goede indicatoren. De kosten van het afpakken konden niet berekend worden omdat partners deze niet apart registreren. Wel kan (gemakkelijker) een globale berekening gemaakt worden door te bepalen welk deel van de capaciteit zich bezighoudt met afpakken. Dit alles was onvoldoende om een kosten-baten-opstelling te maken voor afpakken. Andere conclusies: er werd niet optimaal gebruikgemaakt van signalen van aanwezigheid van crimineel vermogen, bijvoorbeeld signalen van de Financial Intelligence Unit (FIU) of uit datamining (als dat toegestaan zou zijn). Met afpakken werd niet alleen vermogen afgepakt, maar werd ook belemmerd dat criminaliteit kon doorgaan.

[87] Salet, R. **Opsporing, tegenspraak en veranderende frames**. Onderzoek naar tegenspraak in grootschalige rechercheonderzoeken, (diss) Den Haag, 2015

<https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/140005/140005.pdf?sequence=1>

Tegenspraak in de opsporingspraktijk van de Nederlandse politie moet onderdeel van de professionalisering daarvan zijn. Ondanks dat de verwachtingen die tegensprekers (om tunnelvisie of te ver gaande framing te voorkomen) hadden van hun rol grotendeels pasten bij de rol van 'luis in de pels' of 'coach', slaagden zij er niet altijd in zich zo op te stellen. Ze konden teveel afstand hebben of juist te dicht op het onderzoek zitten. De (machtigere) teamleider had grote invloed op de (in)effectiviteit van tegenspraak. Binnen de Nederlandse politie was sprake van verdeeldheid over nut en noodzaak van tegenspraak. Radicale wijzigingen van koers in een opsporingsonderzoek onder invloed van tegenspraak waren met deze studie niet gevonden (dat was ook niet te verwachten), wel 'sluipende' doorwerking van andere kennis, ervaring, deskundigheid en 'gevoel'. Tegensprekers moesten daarom niet te veel lijken op de andere teamleden (en bijv. van buiten komen) en zich niet opstellen als vriend van de teamleider. In het opsporingsteam zouden een reflexieve houding, kritisch bewustzijn en openheid vanzelfsprekend moeten zijn, ook in de bewijsfase. Tegenspraak bleef van belang, bijvoorbeeld om routines en gewoontes te doorbreken, afwijkende informatie en falsificatie of alternatieven in te brengen. Het zou daarom een vast element moeten zijn in het opsporingsonderzoek.

[88] Schoenmakers, Y., S. Mehlbaum, M. Everartz en C. Poelarends, **Elke dump is een plaats delict**. Dumping en lozing van synthetisch drugsafval: verschijningsvormen en politieaanpak, Politie en Wetenschap, Amsterdam 2016

<https://www.politeenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2016/elke-dump-is-een-plaats-delict-278/>

Het aantal door de politie geregistreerde dumpingen was in de periode 2010-2014 sterk toegenomen, maar nam in 2015 iets af. Daarmee was echter nog niet bekend hoeveel afval er werkelijk via verschillende routes 'verdwijnt'; lozingen bleven vaak onzichtbaar en er werd ook niet

altijd aangifte gedaan. De uitvoerders die in beeld kwamen bij de politie zijn in de meeste gevallen katvangers of loopjongens met een 'kwetsbaar' profiel, maar ook professionals. Het ontdekken van lozingen bleek voor politie en partners erg lastig: er waren vaak weinig sporen aanwezig of de lozingen bleven geheel onontdekt. Soms werd de dumping op heterdaad ontdekt. De opvolging door de politie was wisselend: soms was er geen, soms volgde er een opsporingsonderzoek, afhankelijk van de beschikbaarheid van bruikbare aanknopingspunten op de PD. Dat kon naast klassieke tactische recherchemiddelen of vergelijking met andere zaken ook backtracking naar leveranciers en synthetische-drugsproducenten omvatten. Bemonsteren bleek essentieel voor een vervolg. Er bleken ook kansrijke mogelijkheden te zijn om bij de achterliggende csv's te komen. Een uniforme werkwijze werd ontwikkeld. Elke dumpplaats moest als plaats delict, als onderdeel van een criminele keten en volgens vast protocol behandeld worden. Er zou ook een landelijk expertise- en opsporingsteam voor dumpingen en lozingen moeten komen.

[89] Sibma, A., Tollenaar, A., Jager, L. de, Buggenum, I. van, Winter, H., **De Wet Bibob en het eigen onderzoek van bestuursorganen**: Een verkenning van scenario's, Pro Facto, Rijksuniversiteit Groningen - Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Groningen 2014

https://wodc.nl/binaries/2409-volledige-tekst_tcm28-73387.pdf

Uit het onderzoek bleek dat zonder een stelselwijziging de toepassing van de Wet Bibob kon worden verbeterd. Volgens de onderzoekers hadden niet alle bestuursorganen de Wet Bibob ten volle benut, laat staan de extra bevoegdheden op basis van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob. Over de effecten van laatstgenoemde wet kon weinig worden gezegd, aangezien deze nog maar kort van kracht was toen dit onderzoek werd afgerond. Veel van de nu door bestuursorganen ervaren knelpunten bij de toepassing van de Wet Bibob betroffen niet zozeer de wet zelf, maar de uitvoering daarvan. Een verbetering in de uitvoeringspraktijk zou dan ook leiden tot een verbetering van de effectiviteit van de Wet Bibob.

[90] Slot, B., Wanrooij, N. van, Bruinsma, M., Sapulete, S., **Verwevenheid georganiseerde misdaad en terrorisme bij verwerving van vuurwapens**: Verkenning met behulp van SNA, Ecorys, Bureau Bruinsma, Rotterdam 2017

https://wodc.nl/binaries/2738_Volledige_Tekst_tcm28-291433.pdf

In ons land rouleerden tienduizenden illegale vuurwapens en werden er elk jaar illegale vuurwapens binnengesmokkeld, vooral plaats in de vorm van kofferbaksmokkel vanuit Duitsland en België, maar steeds vaker ook via internetbestellingen en pakketbezorging. De beschikbaarheid van automatische vuurwapens (vnl uit Oost-Europa) leek te zijn toegenomen; ze kwamen terecht bij criminelen die overvallen en geweldsfeiten pleegden maar (nog) niet toebehoorden aan het zogenaamde zwacri-milieu van georganiseerde misdaad. Europese jihadisten hadden geen eigen kanalen maar liften mee op wat criminelen in het eigen land beschikbaar hadden: ze hadden zelf ook een crimineel profiel en criminele connecties, zo bleek uit sociale netwerkanalyse (SNA). Er zijn geen sterke aparte netwerkstructuren gevonden van terroristische en jihadistische groeperingen.

[91] Slot, B., Swart, L. de, **Monitor anti-witwasbeleid 2014 – 2016**, Ecorys, Rotterdam 2018

https://wodc.nl/binaries/2689B_Volledige_Tekst_tcm28-355873.pdf

De monitor anti-witwasbeleid had als doel om te bezien of het antiwitwassysteem op orde was en de effecten van het anti-witwasbeleid in Nederland in de jaren 2014, 2015 en 2016 te meten. Dat laatste bleek door gebrek aan goede data niet mogelijk, ook al waren er positieve ontwikkelingen. Het aantal melders was sinds 2014 met ruim 12% gestegen, het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties exclusief money transfers bijna verdubbeld. Daardoor steeg het aantal door FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties in die periode, maar het aantal dagvaardingen, rechterlijke afdoeningen en strafopleggingen lag in die periode lager dan in periode 2010-2013, terwijl het aantal vrijspraken, onvoorwaardelijke sepoten en transacties sinds 2010 was gestegen. In hoeverre er sprake was van een toenemend belang van bestuurlijke, fiscale dan wel tuchtrechtelijke afdoening, kon door het ontbreken van data niet worden vastgesteld. De

wettelijke kaders voor het voorkomen en bestrijden van witwassen waren op vele fronten aangescherpt. Ook waren er nieuwe toezichthouders benoemd (de Kansspelautoriteit en de deken van de NOvA) die dicht staan bij of voortkomen uit de onder toezicht gestelden waarop zij toezicht houden. Daarnaast gingen bestaande toezichthouders zich actiever opstellen. De toename van het aantal meldingen was vermoedelijk daar een gevolg van. Verder was de samenwerking verbeterd maar dat had geen gevolg voor de hoeveelheid strafrechtelijke onderzoeken; ook andere gevolgen (bijv. meer kwaliteit of preventie) konden niet worden vastgesteld. Grensoverschrijdende samenwerking was nodig maar problematisch (m.n. gegevensuitwisseling) en tijdrovend. Bovendien verschilden de (wettelijke) systemen en definities (waardoor vergelijking niet mogelijk was). Er waren geen betrouwbare schattingen van hoeveel geld er in of via Nederland werd witgewassen (ook al doordat er steeds meer onderliggende delicten bij kwamen, zoals corruptie) dus ook van niet welk effect preventie had. Periodieke nationale risicoanalyses kunnen, bij wijze van alternatief, het kwalitatieve effect (zijn de risico's kleiner geworden?) proberen vast te stellen (zie nr [131]-[135]). De afpakresultaten waren sterk gestegen sinds 2010, hierbij was de norm jaarlijks van 100 miljoen euro (ruimschoots) gehaald, met name door enkele grote schikkingen. In 2016 werd voor 416 miljoen euro afgepakt. Over fiscale en bestuurlijke afdoeningen waren geen betrouwbare gegevens. Er was nog geen UBO-register. De monitor moest worden doorontwikkeld en afgestemd op de nationale risicoanalyse die werd ontwikkeld.

[92] Smit, W., Klaver, J., **Evaluatie pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel**, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam 2019

https://wodc.nl/binaries/2795_Volledige_Tekst_tcm28-408823.pdf

In de pilot bracht een onafhankelijke multidisciplinaire commissie mensenhandel een deskundigenbericht uit over de aannemelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel om na te gaan of dat mogelijk is en wat de toegevoegde waarde is van het deskundigenbericht voor betrokkenen (slachtoffers en derden). Er waren 81 aanvragen in over het algemeen complexe zaken waarbij slachtofferschap niet direct evident was. In de meeste gevallen betrof het vrouwen en seksuele uitbuiting. De commissie bracht in 15 maanden 44 keer een deskundigenbericht uit waarvan 32 (dus bij 75%) positief en 12 negatief (wegens onvoldoende informatie). De deskundigenberichten zijn dus met name ingezet in het kader van verblijfsrechtelijke procedures en dus niet bij het verkrijgen van toegang tot (specialistische) zorg en voorzieningen bij gemeenten. De IND had niettemin ook een eigen oordeel over de aannemelijkheid van slachtofferschap vastgesteld; in 4 van de 16 gevallen week die af (negatief). De meerwaarde van de (positieve) adviezen had de vorm van erkenning van slachtofferschap en voor het aanvragen van een financiële vergoeding voor aangedaan leed en in het kader van het verkrijgen van verblijfsrecht. Bij voortzetting moest er onder meer psychiatrische deskundigheid toegevoegd worden, moesten de vergoedingen passen bij de tijdsinvestering van de commissieleden en, de adviezen een grotere meerwaarde krijgen, bijvoorbeeld voor Nederlandse slachtoffers.

[93] Smits, J., Struiksma, N., Schudde, B. (medew.), **Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit**: Onderzoek naar de stand van zaken in 2016, Arena Consulting, Pro Facto, Deventer/Groningen 2016

https://wodc.nl/binaries/2673_Volledige_Tekst_tcm28-239900.pdf

De bestrijding van georganiseerde criminaliteit vraagt een geïntegreerde aanpak op strafrechtelijk, fiscaal en bestuurlijk gebied. RIECs zijn regionale netwerkorganisaties voor de bestuurlijke aanpak van criminaliteit. Hierin werken gemeenten, politie, openbaar ministerie en de Belastingdienst samen op basis van het Bestuurlijk Akkoord Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Misdaad. Ze hebben tot doel om de bestuurlijke aanpak en de geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit door gemeenten te versterken. Gemeenten (en ook andere partners) wilden niet (meer) spreken van een 'bestuurlijke aanpak' maar van een integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit waar het bestuur een rol kan (moet) pakken. Als centrale 'regiekamer' werd de lokale (of regionale) driehoek – justitie, politie, burgemeester – en niet de gemeente, een andere partner of het RIEC gezien. Kleine gemeenten waren het meest kwetsbaar omdat de capaciteit ontbrak. Die kwetsbaarheid zat misschien niet eens in een 'objectief' tekort aan uren voor de hoeveelheid werk, maar meer in een tekort aan 'kritieke massa' voor de kwaliteit van uitvoering.

Zie ook nrs [5] in rubriek VI, [8] in rubriek X en [35] in rubriek VI.

[94] Spapens, T. m.m.v. M. Bruinsma, **Van meerdere markten thuis?** Overlap in markten van zware en georganiseerde misdaad en de consequenties voor de opsporing, Politie en Wetenschap, Den Haag 2017

<https://www.politieenwetenschap.nl/cache/files/5f9138fd982bePW96.pdf>

Of een criminele groep op meerdere misdaadmarkten tegelijk succes heeft ('alles doen waar ze maar geld mee kunnen verdienen'), bleek vooral af te hangen van de 'managementkwaliteiten' van de criminele kopstukken. Voor smokkelaars was het met hun kennis en kunde gemakkelijk om op meerdere markten actief te zijn. Het werk van fraudeurs en milieucriminelen vraagt specialistische kennis en doorgaans hebben zij een minder goed ontwikkeld netwerk van criminele contacten. Groepen die zich bezighouden met georganiseerde vermogenscriminaliteit kozen eerder bewust voor het 'snelle geld' en deden liever niet te veel regelwerk, zoals het moeten runnen van een drugsclub.

De veronderstelling dat overlappende criminele activiteiten in de opsporing niet afzonderlijk geprioriteerd hoeven te worden, bleek niet te kloppen omdat het zicht op die markten dan sterk afneemt. Geen zicht hebben op een criminele markt die een sterker specialistisch karakter heeft, betekent dat degenen die erop actief zijn vrijwel ongestoord hun gang kunnen gaan. Keuzes van prioriteiten moesten dus niet bepaald worden door het feit dat misdaadmarkten elkaar wel of niet in sterkere mate overlappen. De onderzoekers bepleitten dan ook grote voorzichtigheid bij het laten meewegen het specialistische of generalistische karakter van een misdaadmarkt bij het bepalen van opsporingskeuzes, en een programmatische benadering van bredere fenomenen. Dat bood veel grotere flexibiliteit en voorkwam dat de informatie-organisatie selectief informatie inwint.

Zie ook nr [79] in rubriek XIV.

[95] Stokkom, B. van, Foekens, P., **Stadshandhavers:** Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte, Radboud Universiteit Nijmegen - Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Nijmegen, 2015

https://wodc.nl/binaries/2454-volledige-tekst_tcm28-73541.pdf

De operationele regie door de politie zoals verwoord in de Beleidsregels BOA was in de praktijk moeilijk waar te maken volgens de auteurs van dit onderzoek. De gemeenten hadden veelal zelf het heft in handen en bepalen waarop handhavers dagelijks werden ingezet. Dat is ook logisch omdat de gemeenten de lokale veiligheidsprogrammering bepalen. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat het toebedelen van de operationele regie aan de politie veel moeilijkheden met zich zou meebrengen. Echter bleek uit dit onderzoek dat een goede manier van communiceren en onderhouden van persoonlijke contacten de doorslag gaven. Deze elementen leken belangrijker te zijn voor de samenwerking dan welke vorm van formele regie dan ook. Verder kon geconcludeerd worden dat deskundigheid en competentie van boa's van groot belang waren. Ze vormden voor politiemensen een signaal om in samenwerking te investeren en leken de gelijkwaardigheid tussen boa's en politiemensen te bevorderen. Tenslotte vormde de gebrekkige informatie-uitwisseling een belangrijk knelpunt.

[96] Struiksma, N., Huberts, S., Boxum, Ch., Snippe, J., Sytstra, M., **De escortbranche:** Toezicht, handhaving en naleving, Rijksuniversiteit Groningen - Pro Facto, Intraval, Groningen 2016

https://wodc.nl/binaries/2439_volledige%20tekst_tcm28-129984.pdf

Het toezicht op de escortbranche werd in negen van de tien onderzochte gemeenten uitgevoerd door prostitutiecontroleteams van de politie. Van de gemeenten hadden zij het mandaat gekregen voor het bestuurlijk toezicht. Er is wat betreft toezicht en handhaving van de escortbranche in de praktijk onderscheid te maken tussen de vergunde en de niet-vergunde branche. Bestuurlijk toezicht op de vergunde branche vond plaats door middel van gemeentelijke controles op de naleving van vergunningsvoorwaarden. Toezicht en handhaving van de niet-vergunde

escortbranche vond primair plaats door prostitutie controleteams van de politie, soms in samenwerking andere instanties. De naleving van (bestuursrechtelijke) regels door de escortbranche was niet groot te noemen. Precieze cijfers waren niet bekend, maar betrokkenen gaven aan dat maar een klein deel van de escortbranche vergund was. Het was dan ook zeer eenvoudig om een niet-vergund escortbedrijf op te starten terwijl het aanvragen van een vergunning veelal duur was en veel papierwerk met zich mee bracht. Naast repressie door het intensiveren van controles op niet-vergunde escort en verhogen van (de kans op) boetes zou vooral het aanvragen en het in bezit hebben van een vergunning aantrekkelijker gemaakt moeten worden.

[97] Struiksmā, N., Woestenburg, N., Anema, K., Boxum, C., Winter, H., **Alles in één keer goed - Naar kortere doorlooptijden in de strafrechtketen:** Quick scan over ervaringen en verwachtingen met betrekking tot doorlooptijden in VPS-projecten, Rijksuniversiteit Groningen – Pro Facto juridisch en bestuurskundig onderzoek/advies/onderwijs, Groningen 2016

https://wodc.nl/binaries/2690-volledige-tekst_tcm28-74396.pdf

Het verkorten van de doorlooptijden ging vaak hand in hand met het verbeteren van de kwaliteit van o.a. opsporing en vervolging doordat belang werd gehecht aan adequate gegevens en werkprocessen. Tijdwinst werd geboekt door de overgang tussen de verschillende fasen in de strafrechtketen te verkorten. Verbetering van de kwaliteit van opsporingsproducten zoals pv's zou leiden tot kortere doorlooptijden, omdat een zaak daardoor niet meer, of minder snel, bleef liggen omdat het pv bijvoorbeeld niet goed of volledig was. Een risico was dat als deze werkwijze niet breed uitgezet werd het effect ervan beperkt zou blijven.

[98] Timmermans, M., Kuin, M., Leerdam, J. van, Groot, J. (medew.), Duysak, S. (medew.), Verbeek, E. (medew.), Born, M. (medew.), **Evaluatie uitstapprogramma's prostitutie:** Deelrapport Landelijke dekking en toekomstige financiële regeling, Regionplan beleidsonderzoek, Cebeon, WODC, Amsterdam 2018

https://wodc.nl/binaries/2943a_Volledige_Tekst_tcm28-368322.pdf

Het onderzoek heeft laten zien dat door het RUPS II bekostigde uitstapaanbod grote delen van het land bereikte, dat op enkele plekken uitstapaanbod was ontwikkeld dat (groten)deels buiten RUPS II werd bekostigd en dat in een enkele regio plannen voor uitstapaanbod werden gemaakt. Een groot deel van het uitstapaanbod was in principe regionaal toegankelijk voor inwoners van gemeenten die niet actief betrokken waren bij het uitstapaanbod. Voor het bereiken van regionale toegankelijkheid werd bestuurlijke aansluiting gezocht met gemeenten in de regio. De onderzoekers stelden vast dat de subsidie een belangrijke rol leek te hebben in het breed (regionaal) toegankelijk maken van bestaande uitstapprogramma's. In de regio's met uitstapaanbod buiten RUPS II zagen zij dat de focus iets meer ligt op sekswerkers in de gemeente waar het aanbod gevestigd is. Op basis van deze resultaten trokken de onderzoekers de conclusie dat, hoewel vanaf 2014 in grote delen van het land uitstapaanbod beschikbaar was gekomen, er in 2018 nog geen volledig landelijk dekkend netwerk leek te zijn gerealiseerd.

[99] Timmermans, M., Kuin, M., Leerdam, J. van, Groot, J. (medew.), Duysak, S. (medew.), Verbeek, E. (medew.), Born, M. (medew.), **Evaluatie Regeling Uitstapprogramma's Prostitutie (RUPS II),** Regionplan Beleidsonderzoek, Cebeon, Amsterdam 2019

https://wodc.nl/binaries/2943_Volledige_Tekst_tcm28-381969.pdf

Hoewel vanaf 2014 in grote delen van het land uitstapaanbod beschikbaar was gekomen, leek er in 2018 nog geen volledig landelijk dekkend netwerk te zijn gerealiseerd. Om daar te komen, zou aandacht nodig zijn voor in ieder geval twee lacunes: 1) in sommige regio's was wel aanbod beschikbaar, maar werden nog niet alle delen van de regio bediend; 2) landelijk gold dat nog niet alle doelgroepen werden bediend, het ging om mannelijke sekswerkers, illegale sekswerkers, thuiswerkers, transgender sekswerkers, en slachtoffers van seksuele uitbuiting. Daarnaast concludeerden de onderzoekers dat het gros van het uitstapaanbod vanaf 2014 met name met behulp van RUPS II-gelden tot stand was gekomen. Dit toonde volgens de onderzoekers onmiskenbaar het belang en de invloed van de aanjagende functie van RUPS II. Een vervolg van de regeling zou dan ook een stimulans kunnen betekenen voor het nastreven van volledige

landelijke dekking in termen van doorontwikkeling van aanbod (en dus samenwerking) op regionaal niveau en aandacht voor diversiteit van de doelgroep.

Verder was het continueren van een subsidieregeling in 2018 de meest wenselijke financiële systematiek voor de verdeling van de middelen uit het regeerakkoord. Deze regeling had een aanjagende functie voor de realisatie van een volledig landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's én bood de mogelijkheid om (administratieve) lasten te verminderen.

Op basis van de gesprekken met RUPS-aanbieders concludeerden de onderzoekers dat succes van uitstapprogramma's in samenhang kon worden gezien met 1) een stevige samenwerking met gemeenten en ketenpartners 2) een hoge mate van inbedding in lokale structuren van zorg en ondersteuning en 3) aanhoudende betrokkenheid bij cliënten in alle fasen van het uitstaptraject.

[100] Veen, H.C.J. van der, Ferwerda, J., **Verkenning methoden en data National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering**, WODC, Universiteit Utrecht, Den Haag 2016

https://wodc.nl/binaries/Cahier%202016-12_Volledige%20tekst_tcm28-228038.pdf

Het onderzoek had tot doel inzicht te verkrijgen in de methoden en data die beschikbaar en geschikt zijn voor de uitvoering van de eerste Nederlandse National Risk Assessment (NRA) om de Nederlandse risico's met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering in beeld te brengen en te houden. Vanwege het gebrek aan ervaring met de uitvoering van een NRA, de daaraan verbonden onzekerheden en de complexiteit van het uitvoeren van een NRA werd dit project opgedeeld in deelprojecten, zie nrs [132] t/m [135]. Het is een groei- en leermodel. De methoden die vijf andere landen (de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Italië en Zweden) hebben toegepast voor hun NRA's en algemene raamwerken voor risicomanagement en methoden voor risico-assessment die daaruit voortkomen werden bestudeerd. Het schatten van met name de risico's die nog niet zijn gesignaleerd blijft mensenwerk; het kan niet zonder expert- en stakeholderoordelen, ook al moeten die zo goed mogelijk worden ingebed (triangulatie).

[101] Veen, H.C.J. van der, Heuts, L.F., **National Risk Assessment: Witwassen**, WODC, Den Haag 2017

https://wodc.nl/binaries/Cahier%202017-13_2689c_Volledige%20tekst_tcm28-291388.pdf

Nederland was kwetsbaar voor witwassen vanwege de open, op handel gerichte economie, de enorme en internationaal georiënteerde financiële sector en de omvang van de criminele opbrengsten uit fraude (waaronder belastingfraude) en illegale drugs. Nederland beschikte ook over enkele kenmerken die dit land – in vergelijking met andere landen – juist minder kwetsbaar maken voor witwassen. Zo was de omvang van de georganiseerde criminaliteit er relatief gering, was er sprake van een lage prevalentie van corruptie en kwamen zwarte markten voor smokkelwaar nauwelijks voor. Witwassen via financiële instellingen (m.n. banken vanwege het vele geld dat er in deze financiële sector omgaat) kwam als risico met de hoogste potentiële impact naar voren. Het arsenaal aan beleidsinstrumenten om witwassen tegen te gaan was voldoende en verkleinde het geïdentificeerde witwasrisico's naar schatting van experts gemiddeld met ongeveer een derde, het meest bij banken, het minst bij risico's met een internationale component, zoals Trade-Based Money Laundering en witwassen via offshore vennootschappen. Internationale samenwerking (o.a. informatie-uitwisseling) was lastig, o.a. vanwege verschillen in rechtssystemen en handhavingspraktijken. Instellingen en dienstverleners die zonder vergunning actief zijn (bijvoorbeeld ondergronds bankieren) en anonieme transacties (waaronder virtuele valuta's) waren ook moeilijk te overzien. De weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium werd lager naarmate een witwasrisico meer van de componenten anonimiteit, ongereguleerd en internationaal bevatte.

De onderzoeksmethodiek van deze eerste National Risk Assessment (NRA) was kwalitatief, dus gebaseerd op subjectieve oordelen van experts (vaak op deelterreinen). Volgende NRA's moesten meer datagericht zijn, bijv. door gebruikmaking van de monitor antiwitwasbeleid.

[102] Veen, H.J.C. van der, Heuts, L.F., **National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering Bonaire, Sint Eustatius en Saba**, WODC, Den Haag 2018

https://wodc.nl/binaries/Cahier%202018-17_2689g_Volledige%20tekst_tcm28-350388.pdf

De door experts ingeschatte witwasrisico's (kwantitatieve inschattingen waren nog niet mogelijk) verschilden per eiland doordat de context (o.a. cultuur) verschilde. Een groot deel van de risico's op Bonaire had betrekking op de vastgoedsector. Op Sint Eustatius hadden de grootste risico's betrekking op onvergunde kredietinstellingen /ondergronds bankieren, gevolgd door risico's die betrekking hebben op Trade-Based Money Laundering, kansspelen en het fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld. Op Saba was dat witwassen via online kansspelen en/of loterijen. De weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium en de uitvoering van het toezicht, de opsporing en de handhaving op de BES-eilanden kenden verbetermogelijkheden: er was te weinig capaciteit voor toezicht en handhaving, weinig bereidheid om mee te werken met de overheid (aangiftes, melding ongebruikelijke transacties, armoede etc). Toezichthouders waren niet dezelfde als in Europees-Nederland en ook een wet-Bibob ontbrak.

[103] Veen, H.C.J. van der, Heuts, L.F., Leertouwer, E.C. (medew.), **National Risk Assessment Witwassen 2019**, WODC, Den Haag 2020

https://wodc.nl/binaries/Cahier%202020-11_volledige%20tekst_tcm28-453997.pdf

Dit is een vervolg op nr [132], vult deze aan en bevestigt en verfijnt de bevindingen. Er kon maar een beperkte kwantitatieve data-analyse plaatsvinden, maar ook als dat wel kan moet daar niet van verwacht worden dat dat inzicht zal bieden in de prevalentie van het betreffende witwasrisico, nog ervan afgezien dat het moeilijk is de juiste en kwalitatief goede data te verkrijgen, ook vanwege dataprotectie-eisen. Nederland was interessant voor criminelen om hun crimineel verkregen geld wit te wassen vanwege zijn infrastructuur, hoge mate van digitalisering, de cultuur van tolerantie (soft drugs!), maar onderscheidde zich ook van veel andere landen door de relatief hoge prevalentie van en grote verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden die zijn opgericht om witwassen te voorkomen en tegen te gaan. De witwasdreiging die volgens experts de grootste potentiële impact had, was 'witwassen via girale transacties bij vergunde banken'. Drugs en financiële fraude waren samen verantwoordelijk voor meer dan 90% van de witwasbehoefte van criminelen in Nederland, waarbij de omvang voor fraude circa drie keer zo hoog werd geschat als voor drugscriminaliteit.

[104] Verhoeven, M., Straalen, E. van, **Contactmomenten tussen de overheid en prostituees**, WODC, Den Haag, 2015

https://wodc.nl/binaries/cahier-2015-2-volledige-tekst_tcm28-73355.pdf

In dit onderzoek is onderzocht op welke wijzen een contactmoment tussen gemeenten en prostituees kan bijdragen aan het voorkomen van misstanden. De ervaringen met contactmomenten tussen de overheid en prostituees lieten zien dat deze kunnen bijdragen aan het voorkomen van misstanden door de informatie-, kennismakings-, en signaleringsfunctie van de gesprekken. Bij het opvolgen van signalen die uit contactmomenten naar voren kwamen, zou het uitgangspunt primair het tegengaan van uitbuiting moeten zijn en niet zozeer het tegengaan van prostitutiewerkzaamheden. Mogelijk kunnen contactmomenten nog een aanvullende bijdrage leveren aan het voorkomen van misstanden door naast de signalering van risico's van mensenhandel, en het verlenen van passende zorg in te zetten op het verbeteren van de positie die betreffende vrouwen, bijvoorbeeld door het aanbieden van taal- of andere lessen.

[105] Verhoeven, M.A., **Government policies and sex work realities: Human trafficking in the regulated sex industry**, (diss) Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, WODC 2017

https://wodc.nl/binaries/Verhoeven_dissertation_fulltext_tcm28-255127.pdf

In dit onderzoek is ingegaan op de vraag in hoeverre de aanpak van mensenhandel in de seksindustrie aansloot bij de aard van het fenomeen. Het onderzoek ging daarbij onder andere in op de betekenis die sekswerkers toekenden aan beleidsmaatregelen om mensenhandel te bestrijden. In dat kader werd het face-to-face intakegesprek met de (lokale) overheid besproken, dat als maatregel is bedacht tegen mensenhandel in verschillende Nederlandse steden. Deze intake is bedoeld om sekswerkers te informeren en de overheid de mogelijkheid te geven om signalen van mensenhandel te identificeren en kan leiden tot restricties om daadwerkelijk aan het werk te gaan. Interviews met sekswerkers lieten zien dat de intenties van de overheid om hulp en

bescherming te bieden, door sekswerkers werden gezien als controle, discriminatie en uitsluiting van werk. Terwijl de overheid wilde voorkomen dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel aan het werk zouden gaan in de seksindustrie, zagen sekswerkers hun situatie als een mogelijkheid om hun leven te verbeteren. Als gevolg hiervan hielden ze informatie achter over pooiers en vriendjes, of ze verplaatsten zich om te gaan werken in andere steden en ze maakten zelden gebruik van de hulp die werd geboden door de overheid.

[106] Wijk, A. van, Ham, T. van, Hardeman, M., Bremmers, B., **Prostitutie in Nederlandse gemeenten**: Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014, Bureau Beke, Arnhem 2014

https://wodc.nl/binaries/2389c-volledige-tekst_tcm28-73284.pdf

In 2011 nam de Tweede Kamer het wetsvoorstel 'regulering prostitutie en bestrijden misstanden seksbranche' (Wrp) aan. Het wetsvoorstel (in gewijzigde vorm) was in 2014 nog steeds in parlementaire behandeling. Het doel van deze wet is om de prostitutiebranche beter te reguleren en misstanden in de branche aan te pakken. Een van de maatregelen is een landelijk, uniform vergunningstelsel om lokale en regionale verschillen in beleid te minimaliseren en verplaatsingseffecten tegen te gaan. De gemeenten hadden goed zicht op de prostitutiebranche voor zover dat het aantal vergunde seksinrichtingen betrof maar niet op de prostitutiebranche in zijn totaliteit. Een goed zicht is echter een noodzakelijke voorwaarde voor het uitvoering kunnen geven aan de Wrp. Driekwart van de gemeenten had prostitutiebeleid ontwikkeld. Ten aanzien van de thuisprostitutie waren de verwachtingen van de Wrp hoog gespannen, in die zin dat respondenten hoopten dat de wet duidelijkheid ging verschaffen wat onder (bedrijfsmatige) thuisprostitutie moet worden verstaan. De praktijk verschilde nogal. De handhaving in de vergunde sectoren geschiedde door periodieke controles, meestal op vaste momenten in een jaar. De controles in de illegale/onvergunde sector werden voornamelijk uitgevoerd door de politie en waren er vooral op gericht te achterhalen in hoeverre er sprake was van minderjarigen in de prostitutie en/of gedwongen prostitutie in de illegale/onvergunde sector. De belangrijkste reden om een sanctie op te leggen, was het niet-beschikken over de vereiste vergunning(en), vooral in verband met illegale thuisprostitutie. De mate van naleving werd volgens de helft van de gemeenten bepaald door de hoge intensiteit van toezicht en handhaving. Knelpunten waren dat de politiecontroles niet als haar kerntaak meer wilde zien, dat bestuurlijke rapportages niet altijd doelmatig waren (een uniform format zou helpen) en dat de genomen maatregelen niet altijd effectief waren: waarschuwing leidde bijv. tot verplaatsing.

[107] Wilde, Bas de, Anne de Hingh, Arno R. Lodder, **Digitale informatie in het strafproces**, De noodzaak van aanpassing van strafvorderlijke wetgeving, Vrije Universiteit, WODC, Den Haag 2019

https://www.wodc.nl/binaries/2792_Volledige_Tekst_tcm28-385794.pdf

Informatieproducten, waaronder processen-verbaal en procesdossiers (al 90%) maar ook de werkprocessen zelf werden steeds meer digitaal. Maar de ketenpartners in de strafvordering maakten nog niet in ruime mate gebruik maken van gezamenlijke systemen. Er waren wel projecten gaande waarmee beoogd werd een werkproces te realiseren waarbij in de strafrechtketen dossiers en informatieproducten op elektronische wijze onderling kunnen worden gedeeld, uitgewisseld, verwerkt en geraadpleegd. De digitalisering van de strafvordering verliep uitermate stroperig, vooral vanwege cultuurverschillen en niet op elkaar aansluitende systemen. De urgentie van verdergaande digitalisering werd breed gevoeld bij de ketenpartners. Efficiëntie, kwaliteitsverbetering, tijdsbesparing en verlichting van administratieve lasten waren belangrijke argumenten om de digitalisering hoge prioriteit te geven. Het Wetboek van Strafvordering vormde geen belemmering want grotendeels techniekonafhankelijk geformuleerd.

[108] Wilms, P., Veen, S. van der, Kluft, S., Huisman, W., **Nulmeting wetswijziging bestrijding financieel-economische criminaliteit**, APE onderzoek & advies, WODC, Den Haag 2018

https://wodc.nl/binaries/2796_Volledige_Tekst_tcm28-332110.pdf

De evaluatie van de wet in 2020 moest zich richten op de uitvoerbaarheid, resultaten en effectiviteit van die onderdelen die de wet wijzigt in de strafrechtsketen bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit (FEC). Voor verhoging van strafmaxima bleek geen noodzaak omdat de geldende strafmaxima zelden werden opgelegd en omdat vaak dankzij de bepaling van meerdaadse samenloop, vrijwel altijd tot een adequate straf gekomen kon worden. Verhoging van het boeteplafond voor rechtspersonen was wel zeer nuttig. Er was echter geen bewijs gevonden voor de aanname dat een zwaardere strafbedreiging potentiële daders meer afschrikt. Een hogere pakkans en spraakmakende voorbeelden waren betekenisvoller. De pakkans werd volgens respondenten vooral beter als er meer onderzoekscapaciteit kwam. Er werden weinig indicatoren gevonden voor een vergelijking van de feitelijke werking van de wet in 2020 met de verwachtingen in 2014 en dus van het effect van de wetswijziging. De evaluatie moest over meer jaren uitgestrekt worden waarbij ook kwalitatieve informatie verzameld moest worden.

[109] Wingerde, C.G. van en H.G. van de Bunt, **Geëiste en opgelegde straffen bij de strafrechtelijke afhandeling**, Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit, Politie en Wetenschap, Den Haag 2017

<https://www.politeenwetenschap.nl/cache/files/5f913f5f60072PW99.pdf>

Op basis van 70 zaken uit de Monitor Georganiseerde Criminaliteit was voor 471 verdachten nagegaan welke gevangenisstraffen in eerste aanleg en in hoger beroep werden geëist en vervolgens door de rechter werden opgelegd. De rechter bleek in bijna driekwart van de gevallen in eerste aanleg én in hoger beroep een lagere straf oplegt dan door het OM was geëist. In eerste aanleg betrof het verschil gemiddeld 15 maanden, in hoger beroep gemiddeld 17,5 maanden. Daarnaast bleek dat het gerechtshof in hoger beroep in 59% van de gevallen ook tot een lagere straf komt dan in eerste aanleg was opgelegd. Gemiddeld betrof het verschil negen maanden. Het gerechtshof komt dus gemiddeld tot een vrijheidsstraf die gemiddeld 26 maanden korter was dan in eerste aanleg was geëist. Dat was niet zozeer het gevolg zijn van diepgaande meningsverschillen over de ernst of strafwaardigheid tussen officieren van justitie en rechters, maar van partiële vrijspraken en lange doorlooptijden (zaken duurden gemiddeld bijna 25 maanden – gestreefd moest dus worden naar snellere afdoening zonder verlies van kwaliteit). Maar indien een rechter 20% van de tenlastelegging niet bewezen verklaart en 20% onder de eis gaat zitten, conformeert de rechter zich in feite aan de eis. Rechters en officieren konden niet gemakkelijk achterhalen welke straf er in vergelijkbare zaken werd geëist cq opgelegd – een goede landelijke databank was nodig. Bij de aanpak van georganiseerde misdaad waren er echter ook andere instrumenten bijgekomen: bestuurlijke en fiscale waardoor een focus op uitsluitend strafrecht niet terecht was ook al bleef het strafrecht onmisbaar vanwege de verregaande mogelijkheden daarvan om informatie te vinden die anders mogelijk verborgen bleef. Toch bleef de vraag naar de kwaliteit en de effectiviteit van de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad in de praktijk staan.

Zie ook nr [94] in rubriek VI.

[110] Winter, H., Hoving, R., Boxum, C., Veen, C., **Evaluatie regeling DNA-verwantschapsonderzoek**, Rijksuniversiteit Groningen - Pro Facto, Groningen 2019

https://wodc.nl/binaries/2902_Volledige_Tekst_tcm28-380044.pdf

Doel van het DNA-verwantschapsonderzoek in strafzaken, dat sinds 2012 mogelijk is, is om door middel van het vaststellen van verwantschap, via familieleden de dader van ernstige misdrijven op te sporen en zo bij te dragen aan de opsporing en vervolging van (ernstige) strafbare feiten. Dit doel is behaald, waaronder in enkele zeer geruchtmakende cold cases. Tussen 2012 en 2018 zijn er ongeveer 160 onderzoeken gedaan waarin actief werd gezocht naar verwantschap hetgeen in ongeveer een op de vijf onderzoeken een mogelijke verwant opleverde. Dat is een hoog succespercentage. Uit dit onderzoek is gebleken dat bij de uitvoering van het DNA-verwantschapsonderzoek de inbreuk op het recht op privéleven binnen alle redelijke grenzen bleef, maar sommige eisen waren te streng waardoor een onderzoek niet uitgevoerd werd, terwijl dit had kunnen bijdragen aan de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten. Bijvoorbeeld dat het middel te terughoudend werd ingezet of dat de wettelijke eis dat het alleen ingezet kon worden bij een delict waarop minstens acht jaar staat. Er moest een goede balans komen tussen

effectieve opsporing en de bescherming van het recht op privéleven. Het werkte vertragend en kostenverhogend dat de in de databank opgeslagen DNA-profielen geen Y-chromosomale kenmerken bevatten. Dat zou (wettelijk) mogelijk gemaakt worden in het nieuwe WvSv.

[111] WODC, **Burgerparticipatie in veiligheid**, *Justitiële Verkenningen*, 2016, nr. 5, Den Haag 2016

https://wodc.nl/binaries/JV1605_Volledige%20tekst_tcm28-163748.pdf

De bijdragen van burgers aan de publieke veiligheid zijn veel meer dan een instrument dat de overheid kan inzetten. Bovendien verschillen de motieven van burgers om zich in te spannen voor een veilige leefomgeving enorm en bestaat er geen maatschappelijke consensus over wat publieke veiligheid precies betekent. De auteur concludeerde dat het mobiliseren van burgers op basis van de strijd tegen criminaliteit en onveiligheid het risico met zich meebracht dat verschillen en conflicten juist werden versterkt, terwijl toch het streven was om open, tolerante en inclusieve gemeenschappen te creëren.

[112] WODC, **Nieuwe technologieën in opsporing en veiligheidszorg**, *Justitiële Verkenningen* 2016, nr. 3, Den Haag 2016

https://wodc.nl/binaries/jv1603-volledige-tekst_tcm28-82846.pdf

25 geïdentificeerde nieuwe technologieën op het terrein van netwerkanalyses, biometrie, virtual reality, datamining en Radio Frequency Identification waren in gebruik bij rechtshandavingsorganisaties in Westerse landen. Ze stelden de politie en andere rechtshandavingsinstanties in staat proactiever en effectiever te opereren. Geënkquêteerden zeiden er veelal successen mee te behalen, maar harde cijfers waren er niet. Bovendien waren er knelpunten, o.a. met betrekking tot de juridische basis, privacy en andere grondrechten van burgers. Meer data betekende niet per se meer effectiviteit: hits afhandelen kost schaarse capaciteit. Bij politiekorpsen wereldwijd had de groeiende beschikbaarheid van – onderling koppelbare – grote hoeveelheden data afkomstig uit allerlei bronnen geleid tot een de groeiende populariteit van predictive policing: politiewerk doen aan de hand van voorspellingen die gebaseerd zijn op een enorme verzameling historische gegevens over o.a. delicten, de plegers ervan en criminaliteitspatronen, gecombineerd met realtime data. Het politieoptreden werd aldus datagestueerd en meer op preventie gericht. Een stap verder was prescriptive policing, waarbij de data aangeven wat de meest effectieve interventie zou zijn. De grote uitdaging in dit verband was hoe ethische, maatschappelijke en juridische waarden al in het ontwerpproces van artificiële intelligentie toepassingen kunnen worden ingebouwd. Iets soortgelijks speelde met betrekking tot de bescherming van persoonlijke gegevens en privé-communicatie bij het gebruik van computers en smartphones e.d. Nieuwe Europese wetgeving schreef voor dat gegevensbescherming werd ingebouwd in producten en diensten, een principe dat wordt aangeduid met de term Data Protection by Design and Default.

[113] WODC, **Onveiligheidsgevoelens**, *Justitiële Verkenningen* 2018, nr. 6, Den Haag 2018

https://wodc.nl/binaries/JV201806_Volledige-tekst_tcm28-367565.pdf

Het tegengaan van (niet functionele) gevoelens van onveiligheid was in de afgelopen jaren een bijna net zo belangrijk doel van overheden geworden als de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid zelf. Er was een groeiend bewustzijn dat veiligheidsbeleving een eigen dynamiek kende en dat het verband met 'objectieve' veiligheid (criminaliteitscijfers, kans op slachtofferschap) niet eenduidig is. In de Veiligheidsmonitor 2017 (2018) kwam weliswaar naar voren dat Nederlanders zich sinds 2012 minder vaak onveilig voelden, maar deze daling hield geen gelijke tred met de gelijktijdige daling van de criminaliteit op vrijwel alle fronten. Ondanks een berg aan (internationale) studies op het terrein van fear of crime, zoals dit onderzoeksterrein binnen de criminologie wordt genoemd, is het nog steeds niet echt duidelijk wat er ondernomen kan worden om de veiligheidsbeleving van burgers positief te beïnvloeden. Onveiligheidsgevoelens leken een veelkoppig monster. Er was moeilijk vat te krijgen op dit containerbegrip. Ook werd duidelijk dat standaardoplossingen niet bestaan en dat overheden er goed aan doen om met burgers in gesprek te gaan alvorens maatregelen te nemen.