



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De toepassing, ontwikkeling en toekomst van screening

Zand, E.G. van 't; Brands, J.; Rodermond, E.; Roks, R.A.

Citation

Zand, E. G. van 't, Brands, J., Rodermond, E., & Roks, R. A. (2023). De toepassing, ontwikkeling en toekomst van screening. *Delikt En Delinkwent*, 54(1), 37-45. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3721591>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3721591>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Criminologie

DD 2024/5

De toepassing, ontwikkeling en toekomst van screening

1. *Inleiding*

Ten aanzien van personen die in aanraking komen met justitie bestaan niet alleen binnen maar ook buiten het strafrechtstelsel toenemende mogelijkheden om toezicht te houden. Om (recidive)risico's te beperken worden screeningsinstrumenten ingezet om de betrouwbaarheid en integriteit te onderzoeken van wie in aanmerking wil komen voor een baan, vrijwilligersfunctie, huurwoning, verzekering of bankrekening. Incidenten op de werkvloer worden door samenleving en politiek geregeld aangegeven om screeningsprocedures aan te scherpen. Drugssmokkel en uithalersproblematiek in de Rotterdamse haven instigeren een pilot om tienduizenden havenmedewerkers aan zwaardere screening te onderwerpen (Keukenkamp, 2023). Het grootschalig kindermisbruik door Robert M. ontketende een uitwisseling van strafblad informatie tussen EU-landen voor screening van personen die werken met kinderen. Misstanden in de turnwereld versnellen de invoering van een verplichte Verklaring Omtrent Gedrag in de gehele sportsector (Scholten & Knippen, 2023). En na maatschappelijke ophef over een vrouw die, in 2019 veroordeeld voor deelneming aan IS, en in 2023 als vrijwilliger bij VluchtelingenWerk Nederland mocht werken, wordt ook voor terrorismeveroordeelden screening aangescherpt (Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 26 oktober 2023). Vooral bij ernstige delicten op het gebied van zeden, georganiseerde misdaad of terrorisme klinkt dus, als gevolg van concrete incidenten maar ook maatschappelijke onrust, een hoorbare vraag naar diepgaander screenen. Hoe zien verschillende screeningsinstrumenten eruit en welke ontwikkelingen springen hierbij in het oog? Hieronder worden deze vragen

beantwoord en vervolgens geïllustreerd in drie verschillende contexten, namelijk de toenemende rol en betekenis van screening in de aanpak van, en ter voorkoming van criminaliteit en ander ongewenst gedrag op het gebied van terrorisme, drugssmokkel en grootstedelijke problematiek.

2. *Wat houdt screening in?*

Bovengenoemde voorbeelden uit kwetsbare sectoren als kinderopvang, sport, vluchtelingenwerk en haven illustreren het maatschappelijke belang van antecedentscreening: screening die strafrechtelijke antecedenten in ogenschouw neemt. Het strafrechtelijke verleden wordt buiten de strafrechtelijke context, vaak in een arbeidsmarktcontext, gebruikt als indicator om risico's te voorspellen en te voorkomen. Risico's kunnen worden afgeleid uit justitiële gegevens (in de volksmond 'het strafblad'), die tonen welke strafbare feiten iemand op zijn of haar naam heeft staan, inclusief datum en afdoeningswijze. Voor contextinformatie, zoals lopende onderzoeken, processen-verbaal of tenlasteleggingen, kan bij strafvorderlijke gegevens te rade worden gegaan. Politiegegevens vormen een aanvullende bron van informatie, bijvoorbeeld over meldingen die (nog) niet tot vervolging leidden. Screening van het justitiële verleden wordt vaak aangevuld met andere informatiebronnen om risico's uit te sluiten. Bijvoorbeeld toezichtantecedenten, financiële of fiscale antecedenten, waarvoor de Belastingdienst, Inspectiediensten, het UWV, de FUI, het BKR of het Centraal Insolventieregister kunnen worden geraadpleegd. Daarnaast kan een check van referenties of onderzoek van open bronnen en het sociale netwerk worden verricht. Screening wordt dan ook breed gedefinieerd als: "een onderzoek van (persoons)gegevens gericht op de beoordeling van een (rechts)persoon die de veiligheid van andere (rechts)personen in gevaar zou kunnen brengen" (Schram e.a. 2021, p. 9).

Screeningsinstrumenten beogen verschillende belangen te beschermen, zoals de

veiligheid en integriteit van (kwetsbare) personen en sectoren, de nationale veiligheid of de integriteit van het openbaar bestuur (Van 't Zand e.a. 2021). Functies die risico's voor de nationale veiligheid meebrengen (zogenoemde vertrouwensfuncties) vereisen een diepgravend veiligheidsonderzoek door de AIVD (artikel 7 Wet veiligheidsonderzoeken). Wordt voor het aangaan van een werkrelatie in het algemeen een onderzoek naar het justitiële verleden van de kandidaat wenselijk geacht, dan kan de werkgever hem of haar een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) laten aanvragen (Beleidsregels VOG-NP-RP 2023). Voor het toekennen van vergunningen, subsidies, overheidsopdrachten of vastgoedtransacties kunnen overheden een Bibob-screening uitvoeren: een beschikking wordt geweigerd indien ernstig gevaar dreigt dat deze zal worden misbruikt (artikel 3 Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). Ondernemingen in de financiële sector zijn wettelijk verplicht een integere uitoefening van hun bedrijf te waarborgen (artikel 3:10 Wet op het financieel toezicht). Toezichthouders DNB en AFM toetsen vervolgens de betrouwbaarheid van beleidsbepalers en leden van toezichtsorganen van deze financiële ondernemingen (artikelen 3:9 jo. 4:10 Wet op het financieel toezicht).

Er wordt echter niet alleen gescreend bij het aangaan van zakelijke overeenkomsten, zoals werk en vergunningen, maar ook bij het verhuren van woningen. Een van de grootste commerciële screeningsorganisaties screent ook (particuliere) huurders, teneinde potentiële fraudeurs, wanbetalers of criminelen te weren (Validata, 2023). Ook gegadigden voor sociale huurwoningen kunnen ter beperking van overlast en criminaliteit op concrete locaties door gemeenten worden gescreend (artikel Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek). Tot slot kunnen bepaalde risicovolle groepen op grond van de aard en ernst van het gepleegde misdrijf aan extra screening worden onderworpen. In de

context van radicalisering en terrorisme is een risico-inschattinginstrument ontwikkeld (VERA-2) om het risico op extremistisch geweld beter in te kunnen schatten. Wanneer ex-gedetineerden die zijn veroordeeld voor ernstige gewelds- en zedendelicten terugkeren in de samenleving, ontvangt de gemeente ter handhaving van de openbare orde informatie over hun justitiële verleden (artikel 11a Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens), en nadere verrijking hiervan vanuit de informatiepositie van Zorg- en Veiligheidshuizen (DJI, 2019). Indien de rust en veiligheid teveel in het geding komen, kunnen ex-gedetineerden eventueel uit hun voormalige gemeente worden geweerd (Reclassering, 2015).

3. *Ontwikkelingen in het screeningslandschap*

Belangrijke screeningsinstrumenten hebben in de afgelopen jaren een uitbreiding ondergaan waardoor er intensiever gescreend wordt. Allereerst door meer databronnen te (mogen) betrekken, daarmee samenhangend, door meer data uit te wisselen, en tot slot door doorlopend, semi-geautomatiseerd te screenen. Uitbreiding van het informatiebronnenpalet is met de opkomst van big data ook bij screeningsinstrumenten aan de orde. Ten eerste valt te denken aan het, nog nauwelijks in screeningsbeleid gereguleerde, checken van open bronnen als sociale media. Ten tweede aan het combineren van databronnen. De in 2022 geïntroduceerde VOG-politiegegevens maakt het mogelijk een VOG te weigeren op basis van politiegegevens, waar dat voorheen alleen kon op basis van een strafblad. Dit geldt voor functies waarin een hoge mate van integriteit vereist is, zoals bij de douane, het RIEC, het OM, de rechterlijke macht, gemeenten, de DJI en voor boa's (Regeling aanwijzing functies VOG politiegegevens). Met het uitbreiden van de informatiebronnen waarop screening wordt gebaseerd, neemt ook informatie-uitwisseling toe. Sinds 2022 zijn informatiedelingsbevoegdheden bij de Bibob-screening

verruimd met een tipfunctie voor overheden onderling en een nieuw landelijk Bibob-register, waarin zij kunnen checken of bij personen eerder een gevaar is gesignaleerd.

Tot slot maakt vooruitgang in de informatietechnologie naast het raadplegen en uitwisselen van informatiebronnen ook het semi-geautomatiseerd doorlopend screenen op basis van deze bronnen mogelijk. Naar aanleiding van incidenten in de taxi-branchen en de kinderopvang worden in deze branches medewerkers aan wie een VOG is verstrekt continu gescreend. Bij een nieuwe registratie in het justitiële documentatiesysteem volgt automatisch een melding, waarop kan worden besloten dat de medewerker de VOG-screening opnieuw zal moeten doorlopen. Eenzelfde systeem van 'automatisch alerteren' is ingevoerd voor vertrouwensfuncties. De AIVD ontvangt automatisch meldingen van nieuwe registraties in de justitiële documentatie en ook nieuwe informatie over staatsgevaarlijke of antidemocratische activiteiten kan tot hernieuwde screening leiden. In wat nu volgt zoomen wij in op een aantal specifieke contexten waarbinnen gebruik wordt gemaakt van bepaalde vormen van screening.

4. *Screening na een veroordeling voor een terroristisch misdrijf*

De laatste jaren wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van screenen om specifieke soorten misdrijven te voorkomen. Als het gaat om terroristische misdrijven springen met name recente ontwikkelingen rond het verkrijgen van een VOG in het oog, alsmede de toepassing van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Met betrekking tot het eerste deed de in de inleiding aangehaalde zaak, waarin een vrouw als vrijwilliger voor VluchtelingenWerk Nederland bleek te werken terwijl zij in 2019 was veroordeeld voor deelneming aan een terroristische organisatie, veel stof opwaaien. Direct buitelden diverse media over elkaar heen met de vraag hoe het mogelijk was

dat iemand met een dergelijke veroordeling op zak voor een organisatie kon werken die onder meer hulp biedt aan slachtoffers van terrorisme. Uit de reactie van de Minister voor Rechtsbescherming van 26 oktober jongstleden bleek dat ook hij verbaasd was over het feit dat de betreffende vrouw een VOG had ontvangen, en aanscherping van de beleidsregels werd aangekondigd (Brief naar aanleiding van mondelinge vragen over de VOG die werd verleend aan veroordeelde IS-ganger). Alvorens in te gaan op die aanscherping, schetst hij in de Kamerbrief het bestaande beleid ten aanzien van de VOG-beoordeling wanneer sprake is van een terroristisch misdrijf (ofwel een verdenking, ofwel een veroordeling). In deze gevallen kan er namelijk worden afwijken van het standaard beoordelingskader waarbij de terugkijktermijn in beginsel vier jaar is, en voor functies met 'hoge integriteits-eisen' tien jaar. Indien er sprake is van een verdenking van of veroordeling wegens een terroristisch misdrijf die buiten de terugkijktermijn valt, kan Justis een bijzondere weigeringsgrond toepassen. Bij de beoordeling van de aanvraag kan Justis informatie opvragen bij verschillende instanties die mogelijk informatie kunnen verstrekken over de delicten die genoemd staan in de justitiële documentatie. Zo zou informatie van bijvoorbeeld Reclassering Nederland kunnen bijdragen aan "een goede oordeelsvorming".

Op basis van het afgeven van een VOG in de eerder genoemde situatie, en, naar later bleek, aan in totaal 13 personen die eerder waren veroordeeld wegens deelneming aan een terroristische organisatie, wordt per 2024 een verscherpt toetsingskader ingericht zoals dat nu ook al voor zedendelicten geldt. Concreet houdt dat het volgende in, blijkens de brief van de minister: "Indien sprake is van een terroristisch misdrijf op de justitiële documentatie binnen een terugkijktermijn van twintig jaar, wordt de VOG voor nader te bepalen rollen of functies in beginsel geweigerd." Interessant is dat in de brief wordt benoemd dat

Justis ook binnen het verscherpte toetsingskader de omstandigheden van het geval kan meewegen, zoals dat ook bij zedenmisdrijven zo is. Daarom zal worden gekeken “welk gewicht Justis toekent aan de adviezen van de ketenpartners in het kader van de VOG-beoordeling”, en gaat de minister “in gesprek met de reclassering over hoe zij het maatschappelijke risico meewegen in hun advies aan Justis bij dergelijke casussen.”

Opvallend is dat screening en risico-taxatie hier door elkaar heen lijken te gaan lopen. Reclassering Nederland, en dan specifiek het TER-team (Terrorisme, Extremisme en Radicalisering) maakt gebruik van het risicotaxatie-instrument VERA-2R om het risico op gewelddadig extremisme van haar cliënten in te schatten. Het instrument levert geen kant-en-klare score op, maar is bedoeld om de reclasseringswerker die het instrument afneemt te helpen in zijn of haar oordeelsvorming over de betreffende cliënt. Een belangrijk onderdeel is “ideologische duiding”, een concept dat noch in de wetenschap, noch in beleidsdocumenten een uniforme definitie kent (Stoeldraaijers e.a. 2023). Recent onderzoek heeft echter wel aangetoond dat de praktijk van ideologisch duiden in Nederland een aantal spanningsvelden en blinde vlekken kent (Stoeldraaijers e.a. 2023). Zo ligt de focus binnen vier onderzochte ketens (de strafrechtketen, jeugdbeschermingsketen, detentieketen en persoonsgerichte aanpak) nog voornamelijk op de jihadistische ideologie, en veel minder op andersoortige potentieel gewelddadige ideologieën. Recent bleek ook dat meerdere mensen die het onderwerp waren van dergelijke duidingen onterecht op een terreurlijst terecht zijn gekomen (Bronzwaer & Heck, 2023). In tegenstelling tot verschillende andere criminaliteitsvormen gaat er bij het beoordelen van risico's van terrorismeplegers veel aandacht uit naar radicaliseringsprocessen en de aanwezigheid van een bepaald extremistisch gedachtegoed. Juist omdat er nog veel

onbekend is over het herkennen van deze processen (zeker als het gaat om minder bekende ideologieën) lijkt het nog belangrijker dat een eventueel advies aan Justis zorgvuldig tot stand komt.

Eenzelfde zorgvuldigheid dient te worden betracht wanneer uitvoering wordt gegeven aan de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Deze wet, die in 2008 in werking trad, heeft als doel witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden door onder meer een verplichting voor bepaalde instellingen om haar relaties te screenen. De Wwft geldt voor alle “instellingen en beroepsgroepen die te maken hebben met geldstromen of met de aankoop en verkoop van goederen” (‘Wat betekent de Wwft voor bedrijven en klanten?’, Rijksoverheid.nl). Iedereen die onder de Wwft valt dient onderzoek te doen naar zijn of haar klanten. Gedurende dit cliënt-onderzoek wordt gezien of een relatie zich mogelijk schuldig maakt aan het witwassen van geld of het financieren van terrorisme, of dat er een risico hiertoe bestaat. Uit een recente evaluatie van de *Financial Action Task Force* (FATF 2022) blijkt dat in de afgelopen jaren, mede naar aanleiding van screeningprocedures, diverse gevallen van terrorismefinanciering zijn geconstateerd, op basis waarvan tot vervolging is overgegaan. In de meeste gevallen betrof het financiering van terroristische strijders in het buitenland, zo blijkt uit de evaluatie. Interessant is dat in het rapport het volgende wordt aangegeven: “Terrorisme dat verband houdt met religieus extremisme vormt het voornaamste risico op terrorismefinanciering, maar er zijn ook andere terroristische dreigingen, zoals extreemrechts terrorisme”. Dat hier oog voor is lijkt belangrijk, zeker gelet op de eerder benoemde blinde vlekken ten aanzien van het signaleren en duiden van minder bekende ideologieën die in verband worden gebracht met terrorisme en gewelddadig extremisme, zoals het accelerationisme (AIVD 2023).

5. *Screening ter voorkoming van drugsmokkel via mainports*

Volgens de Minister van Justitie en Veiligheid zijn Nederlandse mainports populair onder drugscriminelen en zijn zij hoofdzakelijk afhankelijk van hulp van binnenuit (*Kamerstukken II* 2021/22, 24077, nr. 504). Recente onderzoeken, uitgevoerd in de haven van Rotterdam en op luchthaven Schiphol, onderschrijven dit.

In de Rotterdamse haven staat veiligheid al een aantal jaar hoog op de agenda. Met diens uitstekende logistieke infrastructuur en maar liefst 180.000 medewerkers vormt de haven niet alleen de belangrijkste logistieke doorvoerpoort naar het Europese achterland voor bonafide ondernemers, maar ook voor de internationale georganiseerde misdaad. Onderzoekers van de Erasmus Universiteit (Staring e.a. 2019; Staring e.a. 2023) constateerden dat, mede dankzij het succes van veiligheidsmaatregelen in de fysieke en technische infrastructuur, drugsmokkel vooral afhankelijk is geworden van hulp van binnenuit. Analyse van criminele netwerken toonde dat kennis van of toegang tot de haven een dominante verbindende factor is. Bedrijven zijn vooral kwetsbaar voor de verleiding van het snelle geld vanwege financiële instabiliteit en zware concurrentiestrijd. Bovendien verhoudt winstmaximalisatie zich lastig tot optimaliseren van preventiemaatregelen zoals screening. Het Havenbedrijf Rotterdam treft hier tegen maatregelen door ondernemingen te screenen op financiële gezondheid evenals op hun interne integriteits- en veiligheidsbeleid. Ondernemingen zijn niet alleen zelf kwetsbaar voor de druk die criminele organisaties op hen uitoefenen; ook hun personeel kan een zwakke schakel vormen, bijvoorbeeld door schulden of relatieproblemen. Hoewel screening extra druk legt op de bedrijfsvoering, zeker vanwege personeelstekorten en korte, flexibele arbeidscontracten, benadrukken de onderzoekers het belang van meer screening, niet alleen van nieuw, maar ook van bestaand en vertrekkend personeel (Staring e.a. 2019;

Staring e.a. 2023). Het is afwachten wat de dit jaar door de Minister aangekondigde mogelijkheden om screening te versterken zullen gaan opleveren. Zo wordt de mogelijkheid van een haven-VOG onderzocht, waarbij specifiek wordt gescreend op drugscriminaliteit, niet alleen bij de start van maar ook tijdens het dienstverband (Justis, 2023).

Met ongeveer 300.000 medewerkers, tientallen miljoenen passagiers en ruim een miljoen ton aan vracht, is ook luchthaven Schiphol kwetsbaar voor internationale drugsmokkel. Een van de hoofdconclusies van het onderzoeksrapport "Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol", dat Bureau Beke in 2020 publiceerde, luidt dat een serieuze bedreiging wordt gevormd door systematische criminele infiltratie onder Schipholpashouders, die misbruik maken van hun positie of bevoegdheden (Van Wijk e.a. 2020). Bijna 60.000 personen beschikken over een toegangspas tot beschermd of beveiligd luchthavengebied, waarvoor zij worden gescreend door Schiphol Group. Is tevens sprake van een vertrouwensfunctie, dan is ook een Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) op basis van een veiligheidsonderzoek door de AIVD nodig. Volgens het onderzoek dient hierbij echter meer te worden gekeken naar de pro-criminele omgeving van de gescreende. Beroepen of branches die vooral kwetsbaar zijn voor misbruik betreffen de schoonmaak- en cateringbranche en de bagage-afhandeling (Van Wijk e.a. 2020). Recente nieuwsberichten melden juist in de bagagekelders een nijpend personeelstekort (Nandram, 2023; Müller & Schallenberg, 2023), waardoor mogelijkheden voor criminele infiltratie eerder zullen toeneemen. Een nieuwe locatiegebonden VGB kan wellicht een gedeeltelijke oplossing bieden, waardoor onder andere op de luchthaven van functie kan worden gewisseld zonder dat een nieuw veiligheidsonderzoek nodig is (Wetsvoorstel verbetering uitvoering Wet veiligheidsonderzoeken van 15 augustus 2023). Voor al het luchtvaartpersoneel is sinds kort een VGB verplicht, ook waar

voorheen met een VOG kon worden volstaan. Daarbij is het “automatisch alerteren” ingevoerd, zodat een signaal wordt afgegeven als er bij een vertrouwensfunctionaris in de burgerluchtvaart wijzigingen zijn in de justitiële documentatie, of als er nieuwe inlichtingeninformatie is die kan leiden tot intrekking van de VGB (AIVD, 2022).

6. **Screening in het kader van de aanpak grootstedelijke problematiek**

“Sommige wooncomplexen, straten of gebieden in gemeenten kampen met een opeenstapeling van problemen die de leefbaarheid flink aantasten. Soms zijn deze problemen zo groot, dat de grens is bereikt. Bestaande instrumenten hebben dan onvoldoende effect. Er zijn ingrijpendere maatregelen nodig.” Zo kopt de factsheet “Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek” van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit 2016.

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) – gezien haar ontstaansgeschiedenis ook wel de Rotterdamwet genoemd – is zo een maatregel. Op basis van deze wet kunnen bepaalde woningzoekenden sinds 2006 geweerd worden uit een selectie aan kwetsbare wijken of buurten in (grote) steden. Zo stelt artikel 5 Wbmgp dat voor aangewezen gebieden geen huisvestingsvergunning wordt verleend indien geen VOG overlegd kan worden. In artikel 5, verder uitgelegd in artikel 10, wordt bovendien benoemd dat aan personen geen huisvestingsvergunning verleend wordt indien “blijkt dat er een gegronde vermoeden is dat hun huisvesting zal leiden tot een toename van overlast of criminaliteit in dat complex, die straat of dat gebied.” Dat “gegronde vermoeden” kan getoetst worden door middel van een onderzoek op basis van politiegegevens. Artikel 9 Wbmgp stelt bovendien dat aan bepaalde woningzoekenden voorrang kan worden verleend. Zeker ook, of misschien zelfs vooral, artikel 8 Wbmgp heeft tot veel

maatschappelijke en politieke discussie geleid. Op basis van dit artikel kan bij het afgeven van een huisvestingsvergunning gescreend worden op woonduur (minimaal zes jaar) in de “regio waarin de gemeente is gelegen” en het hebben van inkomen uit diverse bronnen, waaronder arbeid, (ouderdoms- of nabestaanden) pensioen of studiefinanciering.

De invoer van voorgenoemde screeningsbevoegdheden kan begrepen worden door de politieke context (in Rotterdam) van twintig jaar geleden tegen het licht te houden. Een instroom van lage inkomensgroepen en/of overlastgevend of crimineel gedrag in al kwetsbare wijken (onder andere op basis van “de cumulatie van veel werkloosheid, armoede, taalachterstand en een laag voorzieningenniveau” (Dijvenstein 2005, p. 7)) zou de leefbaarheid en veiligheid op wijk-, blok- en straatniveau (verder) aantasten. Het weren van bepaalde woningzoekenden zou deze opeenstapeling dan remmen of doorbreken, zo was de gedachte, en daarmee “de leefbaarheid en veiligheid verbeteren omdat daardoor de segregatie afneemt en bestaand beleid effectiever kan worden ingezet” (Redactie Sociale Vraagstukken 2016).

Maar is dat ook zo? Welke effecten tekenen zich af wanneer we evaluaties van de Wbmgp inzien? Hieronder gaan wij in op deze vraag aan de hand van een aantal lokale evaluaties, welke vorig jaar september met een “Kamerbrief bij lokale evaluaties selectieve woningtoewijzing Wbmgp” naar de Tweede en Eerste kamer gestuurd zijn. Eerder werd er ook al door het *Amsterdam Institute for Social Science Research* (AISSR) een lokale evaluatie uitgevoerd van de effecten van de Wbmgp in Rotterdam (Hochstenbach e.a. 2015).

Hoewel de lokale evaluatie in Rotterdam zich richt op verschillende uitkomsten, beperken wij ons hier tot een bespreking van de effecten op de leefbaarheid en veiligheid. Onderzocht werd dan of veranderingen in de bevolkingssamenstelling (zoals beoogd door de invoer van artikel 8 Wbmgp)

verband houden met een verbetering van de leefbaarheid en veiligheid. De evaluatie is uitgevoerd door gebruik te maken van de veiligheidsindex: volgens de gemeente Rotterdam (2022) een “thermometer voor de stad [welke] laat zien hoe de 14 gebieden en 71 wijken er voor staan op sociaal en fysiek gebied en qua veiligheid.” De onderzoekers hebben vervolgens de ontwikkeling van de veiligheidsindex van 2006-2013 bestudeerd.

In een dergelijke analyse zit echter nadrukkelijk een aanname, want onduidelijk is of ontwikkelingen die we zien ook daadwerkelijk toegeschreven kunnen worden aan veranderingen die optreden als gevolg van de invoering van de artikel 8 Wbmgp (screening van woonduur en de aard van het inkomen). De onderzoekers benoemen dat ook, en doen er overigens wel veel aan om deze onzekerheid te minimaliseren; zo worden allerlei extra variabelen opgenomen in hun analyses die controleren voor (andere) ingrepen en veranderingen op de woningmarkt. Ook na het controleren voor deze variabelen tonen de analyses een overwegend negatieve ontwikkeling van veiligheid en leefbaarheid in de aangewezen gebieden. Uitzondering is de ontwikkeling van diefstal: in vergelijking tot het gemiddelde van Rotterdam zien we juist dat dit minder plaatsvindt in de aangewezen buurten.

Meer recent zijn er ook in andere steden evaluaties uitgevoerd, om zo meer inzicht te krijgen in de effecten van de Wbmgp. Screening op overlastgevend en crimineel gedrag (artikel 10 Wbmgp) wordt onder andere in Dordrecht ingezet om de leefbaarheid en veiligheid in aangewezen wijken te vergroten. Ook in deze evaluatie wordt benadrukt dat effecten van het instrument lastig te scheiden zijn van een breder pakket aan maatregelen en andere externe invloeden. Toch ontvouwt zich een overwegend positief beeld in de evaluatie op basis van metingen gedaan op basis van de “leefbaarometer”, “veiligheidsmonitor”, cijfers van de politie en de oordelen van bewoners en

professionals in de aangewezen buurten. De opvatting is dat de invoer van “artikel 10 Wbmgp (...) met name als aanvulling op de overige maatregelen”(Gemeente Dordrecht 2021, p. 19) een overwegend positief effect heeft op de leefbaarheid en veiligheid in de aangewezen wijken. Maar een net zo belangrijke conclusie is dat de effecten van artikel 10 – als onderdeel van deze bredere aanpak – “zich moeilijk [laten] kwantificeren”(Gemeente Dordrecht 2021, p. 3). Ook in Zaanstad wordt screening op overlastgevend en crimineel gedrag (naast voorrangverlening ex. artikel 9 Wbmgp) toegepast als onderdeel van een actieplan en pact voor een tweetal wijken. Het beeld dat in de evaluatie geschetst wordt met oog op de leefbaarheid en veiligheid is wisselend te noemen; we zien verschillen tussen de buurten, én tussen objectieve en subjectieve veiligheid. Ook hier met een stevige kanttekening dat we deze ontwikkelingen niet direct kunnen “toeschrijven aan de Wbmgp” (Gemeente Zaanstad 2021, p. 3). Een evaluatie van de gemeente Tilburg ziet op alle genoemde artikelen (8, 9 en 10), maar splitst in de kwalitatieve analyse niet uit naar de verschillende artikelen. In de evaluatie wordt een overwegend positieve houding aangenomen tegenover het gevoerde beleid. Desalniettemin wordt getwijfeld aan de “betrouwbaarheid en representativiteit van de resultaten” (Gemeente Tilburg 2021, p. 12) van het uitgevoerde buurtonderzoek; de tweede dataverzameling is op een andere wijze uitgevoerd, en de respons is ook vele malen lager. Dat komt omdat de tweede dataverzameling plaatsvond tijdens de lockdown. Er is ook met wijkprofessionals gesproken. Op basis van de verschillende gevoerde gesprekken wordt in een raadsinformatiebrief toch gesteld dat “[d]e eerste bevindingen van politie, woningcorporatie en gemeente na twee jaar uitvoering van de Wbmgp overwegend positief [zijn]. De maatregel heeft een positief effect op de balans en leefbaarheid in de buurt, zij het nog bescheiden” (Gemeente Tilburg 2021, p. 17).

Al met al zien we vrij tegenstrijdige uitkomsten, welke in de bestudeerde documenten vaak ook als (nadrukkelijk) onzeker gekwalificeerd worden. De invoer van Wbmgp is vaak onderdeel van een pakket aan maatregelen; in Tilburg een “meervoudige wijkaanpak”, in Dordrecht onderdeel van een “bredere, integrale aanpak”, en in Zaanstad als onderdeel van een “actieplan en pact”. Vrij onduidelijk is dan ook welke effecten nu daadwerkelijk toe te schrijven zijn aan (welk artikel van) de Wbmgp, én in welke mate. De opzet, uitvoer en uitkomsten van de evaluaties zullen critici van de wet er in ieder geval niet van weerhouden uitspraken te doen als “de Rotterdamwet deugt niet” (Dijvenstein 2005, p. 7). Tegelijkertijd zullen voorstanders ruimte zien om het gevoerde beleid te verdedigen.

7. Vooruitblik

Screening is geen rustig bezit. “Actualiteiten, incidenten en politieke druk” oefenen invloed uit op de wijze waarop screeningsinstrumenten worden ingezet (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Tegelijkertijd lijkt evaluatieonderzoek geen gelijke tred te houden met deze soms onstuimige ontwikkelingen. In de eerste plaats worden uitbreidingen of verscherpingen van het screeningsinstrumentarium voorgesteld zonder voorafgaande evaluatie van het huidige instrumentarium, waaruit de noodzaak hiervan kan blijken. Zo was het reeds mogelijk, en misschien zelfs voor de hand liggend, de veroordeelde “IS-strijdster” een VOG te weigeren voor vrijwilligerswerk bij VluchtelingenWerk Nederland. Hetzelfde geldt voor het weigeren van een VOG aan havenmedewerkers bij drugsdelicten, wat de noodzaak van een speciale haven-VOG *im fringe* stelt. Dit lijkt meer een kwestie van hoe soepel of streng invulling wordt gegeven aan de beleidsruimte die het beoordelingskader vaak, in meer of mindere mate, biedt. In de tweede plaats is er, zodoende, te weinig aandacht voor de rol van de screener, diens beoordelingsvrijheid en de wijze waarop die wordt ingevuld.

Empirisch onderzoek kan meer inzicht geven in hoe het screeningsvak wordt uitgeoefend en welke afwegingen daarin worden gemaakt, op basis van welke criteria en veronderstellingen. Ten derde dient, om evaluatieonderzoek goed te kunnen uitvoeren, de theoretische onderbouwing achter elk screeningsinstrument expliciet te worden verwoord, zodat duidelijk is op welke assumpties en hypothesen de werking van het instrument wordt gebaseerd. In de vierde plaats is onderzoek naar preventieve instrumenten zoals screening – die vaak onderdeel uitmaken van een breed maatregelenpakket – complex: er is slechts in beperkte mate vast te stellen of een effect uitsluitend aan één bepaalde maatregel kan worden toegeschreven. Hoewel dit in de meeste gevallen wellicht onhaalbaar is, is het daarom altijd raadzaam een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek met voor- en nametingen uit te voeren. Dit het liefst vanuit verschillende disciplines (juridisch, criminologisch, bestuurskundig en psychologisch) aangevlogen. Ten slotte moet er niet alleen aandacht zijn voor bedoelde, maar ook voor onbedoelde effecten op burgers, zoals recente affaires en kritische onderzoeken die uitvoeringsinstanties aan de kaak stelden. Aandacht voor neveneffecten is des te belangrijker daar van screening gemakkelijk een politiek *selling point* valt te maken. De toeslagen-affaire ontketende een omslag naar meer oog voor maatwerk en de menselijke maat in besluitvorming, zelfs wanneer criminaliteitsbestrijding hoog op de politieke agenda staat. Niet alleen omdat screening “ingrijpt in de rechten van burgers en grote gevolgen voor hen kan hebben” (Raad van State (2023, 1 november). *Advies Wet verbetering uitvoering Wet Veiligheidsonderzoeken.*), ook omdat de legitimiteit en betrouwbaarheid van de screenende overheidsinstanties hierbij op het spel staan.

E.G. van 't Zand, J. Brands, E. Rodermond & R.A. Roks

Referenties

- AIVD. (2022). *Jaarverslag 2022*.
<https://www.aivd.nl/onderwerpen/jaarverslagen/jaarverslag-2022/dreigingen-helpen-voorkomen-of-wegnemen>.
- AIVD. (2023). *Anti-institutioneel extremisme in Nederland: een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?*
<https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2023/05/25/anti-institutioneel-extremisme-in-nederland-een-ernstige-dreiging-voor-de-democratische-rechtsorde>.
- Bronzwaer, S. & Heck, W. (2023, 5 mei). Zonder uitleg werden ze uit de rij geplukt bij de douane. 'Jij komt dit land nóóit meer in'. NRC.
- DJI (2019). 'Kansen bieden voor Re-integratie: In de praktijk'. Handreiking Bestuurlijk Akkoord Nazorg Ex-gedetineerden. Dienst Justitiële Inrichtingen.
<https://www.dji.nl/binaries/dji/documenten/publicaties/2019/12/19/handreiking-bestuurlijk-akkoord-re-integratie/01082021%E2%80%8B+Handreiking+re-integratie+exgedetineerden.pdf>.
- Duivesteijn, A. (2005). De Rotterdamwet deugt niet. *Socialisme en Democratie*, 62(10): 7-9.
- FATF (2022). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. The Netherlands. Mutual Evaluation Report*.
<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Mutual-Evaluation-Report-Netherlands-2022.pdf.coredownload.inline.pdf>.
- Gemeente Dordrecht. (2021). "Verder dweilen met de kraan dicht" - Eind evaluatie toepassing Wbmgp in Dordrecht 2018 t/m 2021.
<https://raad.dordrecht.nl/Documenten/2021-Eindevaluatie-Wbmgp-Dordrecht-1.pdf>.
- Gemeente Rotterdam. (2022). *Wijkprofiel Rotterdam 2022*.
<https://wijkprofiel.rotterdam.nl/>.
- Gemeente Tilburg. (2021). *Evaluatie gebiedsaanwijzing in het kader van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek*.
https://www.eerstekamer.nl/eu/overig/20220919/lokale_evaluatie_toepassing_wbmgp_7/f=/vlwlaupp3tzx_opgemaakt.pdf.
- Gemeente Zaanstad. (2021). *Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, artikel 9 en 10. Evaluatierapport 2021*.
<https://zaanstad.incijfers.nl/handlers/ballroom.ashx?function=download&id=310>.
- Hochstenbach, C., Uitermark, J., & Gent, W. van (2015). *Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("Rotterdamwet") in Rotterdam*. Amsterdam, AISSR.
<https://hdl.handle.net/11245/1.495535>.
- Justis. (2023). *Stand van de uitvoering*.
https://justis.nl/sites/default/files/2023-05/Stand%20van%20de%20uitvoering_230523.pdf.
- Keukenkamp, S. (2023, 21 maart). Duizenden havenarbeiders worden gescreend op drugscriminaliteit. *Trouw*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013). *Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen*.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-236890.pdf>.
- Müller, R. & Schallenberg, L. (2023, 27 november). Zorgen over veiligheid Schiphol door personeelstekort bagageafhandelaren. NOS.
- Nandram, A. (2023, 4 februari). Schiphol slaat onverwacht alarm: tekort aan koffersjouwens en platformmedewerkers. *De Volkskrant*.
- Reclassering. (2015). 'Gezamenlijk verantwoordelijk'. Uitgangspunten voor een goed verloop van de terugkeer van ex-gedetineerden.
https://www.reclassering.nl/media/1037/20150320_gezamenlijk-verantwoordelijk.pdf.
- Redactie Sociale Vraagstukken (2016). Rotterdamwet is mislukt. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*.
<https://www.socialevraagstukken.nl/rotterdamwet-is-mislukt/>.

Scholten, E. & Knippen, M. (2023, 22 november). Minister pakt wangedrag in de sportwereld aan. *Trouw*.

Schram, J., Brok, M., Schulz, M., & Frissen, P. (2021). *Meer waarde(n) van screenen. Beoordelen van betrouwbaarheid als vak*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Staring, R., Bisschop, L., Roks, R., Brein, E., & Bunt, H. van de (2023). Drug Crime and the Port of Rotterdam: About the Phenomenon and Its Approach. In: Nelen, H. & Siegel, D. (eds.), *Organized Crime in the 21st Century: Motivations, Opportunities, and Constraints* (pp. 43-61). Springer International Publishing.

Staring, R., Bisschop, L., Roks, R., Brein, E., & Bunt, H.G. van de (2019). *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit. <http://hdl.handle.net/1765/116670>.

Stoeldraaijers, C., Rodermond, E., Anwar, T., Ismaili, N., & Peels, R. (2023). *Een onderzoek naar de totstandkoming en kwaliteit van, het toezicht op, en beroepsmogelijkheden tegen ideologische duiding*. Den Haag: WODC.

Validata. (2023). *NVM Woontoets*.

<https://validatagroup.com/nl/services/nvm-woontoets/>.

Wijk, A. van, Torre, E. van der, Barneveld, G. van, & Wolsink, J. (2020). *Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol*. Arnhem: Bekereeks.

Zand, E.G. van 't, Schuyt, P.M., & Crijns, J.H. (2021). Antecedentscreening in de financiële sector: een empirische blik op integriteitswaarborging door de uitwisseling en beoordeling van antecedenten, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en handhaving*, 3: 172-181.