

---

## FORMAT BESTUURLIJK DOSSIER

---

**U bent gevraagd een bestuurlijk dossier op te stellen naar aanleiding van een (opsporings)onderzoek of naar aanleiding van kwetsbaarheden en misstanden die door uw organisatie zijn geconstateerd bij de uitoefening van de publieke taak. Dit kan ook in gevallen waar geen strafrechtelijk onderzoek aan verbonden is, maar wordt geacteerd naar aanleiding van een signaal. In dit format wordt u op weg geholpen bij het opstellen van dit dossier.**

### Tips voor opbouw:

- Voorblad: titel document, datum
- Binnenzijde voorblad: *organisatie, opdrachtgevers & auteurs, contactgegevens ontvangende partij, organisatie, (evt. afdeling), naam ontvanger*
- Managementsamenvatting (½ – 1 A4)
- Inhoudsopgave
- Inleiding (1 – 1 ½ A4)
- Doelstelling bestuurlijk dossier (½ A4)
- Aanleiding (1 – 2 A4)
- Opzet & uitvoering (½ – 1 A4)
- Onderzoeksbevindingen (3 - 4 A4)
- Conclusie (1 – 2 A4)
- Aanbevelingen (1 – 2 A4)
- Literatuurlijst / Bronnenoverzicht
- Bijlage met schema / plaatje

NB. Tussen haakjes staat een indicatie van het aantal pagina's vermeld, het aantal pagina's is uiteraard geheel afhankelijk van de aard van het bestuurlijk dossier. Aangeraden wordt om (van voorblad tot eindpagina) een maximum van 20 pagina's aan te houden.

### Definitie Bestuurlijk Dossier:

Een bestuurlijk dossier wordt gebruikt om een fenomeen bloot te leggen waarin legale processen worden gebruikt of misbruikt om criminele activiteiten te plegen of zelfs te faciliteren. De definitie luidt als volgt:

*In een bestuurlijk dossier wordt op basis van ervaringen uit een (opsporings)onderzoek, aandacht gevraagd voor de structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen, die zich lenen voor een andere dan een strafrechtelijke aanpak.*

Indien mogelijk worden adviezen opgesteld en gericht aan de verschillende betrokken organisaties om deze knelpunten en kwetsbaarheden aan te pakken.

### Wanneer Bestuurlijk Dossier nodig

Niet elk opsporingsonderzoek of fenomeen leent zich voor het opstellen van een bestuurlijk dossier. Onderzoeksinstituut Verwey Jonker heeft in augustus 2010 op verzoek van het Functioneel Parket een aantal criteria genoemd dat bij de keuze moet worden meegenomen. Deze criteria geven tevens aan waar de kracht van een Bestuurlijk Dossier ligt:

- *Gelegenheids criterium:* Er moet te verwachten zijn dat de verdachten/betrokkenen gebruik maken van legale maatschappelijke processen, denk aan wetgeving, gewoonten, vergunningsstelsel, subsidies, beperkte handhaving, etc. Belangrijk is daarbij dat het meestal zaken betreft die deels in het legale circuit spelen of in ieder geval nadrukkelijk gebruik maken van legale

structuren. Verborgene criminaliteit in het illegale circuit zoals heroïnehandel leent zich daar minder makkelijk voor. De verwevenheid met de 'bovenwereld' is dus belangrijk.

- *Generaliseerbaarheidscriterium:* Het beschreven probleem moet betrekking hebben op structurele knelpunten en niet gaan om incidenten. Een bestuurlijk dossier hoeft alleen opgesteld te worden als te verwachten is dat het een veelvoorkomende werkwijze is of een werkwijze waarvan te verwachten is dat ook in de toekomst criminelen hier gebruik van zullen maken. Er moet een gelegenheidsstructuur of een werkwijze (door facilitators) in kaart worden gebracht, waarmee een terugkerend probleem wordt aangepakt.

Een derde punt, dat wel genoemd wordt, maar niet van doorslaggevend belang is:

- *Veroordelingscriterium:* De meeste dossiers worden opgemaakt naar aanleiding van een strafrechtelijk onderzoek, het is voor de inhoud van het dossier niet nodig dat iemand ook daadwerkelijk veroordeeld is voor de gepleegde feiten. Het dossier staat in die zin los van het strafrechtelijke traject; de informatie wordt benut om een fenomeen bloot te leggen en om die activiteiten lastiger te maken in de toekomst of preventief aan te pakken ("tegenhouden"). Het wordt niet opgesteld om een bijdrage te leveren in het strafproces tegen een rechtssubject en kan op verschillende momenten gedurende het strafrechtelijke traject worden opgeleverd. Daarom kan het dossier onafhankelijk van de strafzaak worden opgesteld en gebruikt. Enerzijds is het dus niet nodig dat een verdachte daadwerkelijk wordt veroordeeld voor strafbare feiten om een bestuurlijk dossier mogelijk te maken. Anderzijds is het voor de kracht van een dossier wel goed dat er een veroordeling van verdachte volgt.

### **Timing**

Zoals genoemd, staat het bestuurlijk dossier deels los van het strafrechtelijke traject dat doorlopen wordt. Dit maakt dat per geval bekeken kan worden wanneer het een goed moment is om een dergelijk dossier op te leveren. In sommige gevallen zal het goed zijn om te wachten tot de strafzaak afgelopen is, bijvoorbeeld daar waar bestuurlijke en politieke gevoeligheden liggen, of om meer informatie te verzamelen of indien de strafzaak schade zou oplopen door het naar buiten brengen van de (criminele) werkwijze van verdachten of andere betrokkenen. In andere situaties staat het fenomeen dusdanig los van de strafzaak en is het voldoende te abstraheren om er geen 'last' van te hebben en tussentijds een dossier te kunnen opleveren.

In de meeste gevallen zal het dossier ongeveer tegelijk met het aflopen van het opsporingsonderzoek worden opgeleverd aan de opdrachtgevers, maar dit hoeft dus geen standaard afspraak te zijn.

Het is zinvol om te beseffen dat de bevindingen kunnen leiden tot media-aandacht. Media-aandacht kan worden benut om de resultaten breed kenbaar te maken, maar kan ook nadelige invloed hebben. Bijvoorbeeld op het verloop van de strafzaak indien in het dossier aanwijzingen staan die van belang zijn voor de specifieke zaak, maar die niet relevant zijn voor het blootleggen van een fenomeen. Zodoende is het erg belangrijk te realiseren welke informatie wel en welke informatie niet relevant is.

Daarnaast kan media aandacht leiden tot ergernis bij de ontvangende partij, die eerst in alle rust de bevindingen wil bestuderen alvorens te reageren.

De media invloed moet niet onderschat worden en qua timing dient ook met deze mogelijkheid rekening gehouden te worden. De communicatieadviseurs kunnen hier uiteraard een belangrijke rol in spelen, betrek deze experts er tijdig bij!

**Instructie format**

Op de volgende pagina's vindt u het format. Getracht is om de vragen en opmerkingen bij de verschillende kopjes zo uitgebreid mogelijk te maken zonder te specifiek te worden. Let wel, het zijn voornamelijk vragen en opmerkingen om u op weg te helpen bij het ontwikkelen en schrijven van het dossier. Niet alle vragen/opmerkingen zullen voor iedereen relevant zijn, een groot deel is dus optioneel.

Het dossier kan uiteindelijk met een aanbiedingsbrief worden aangeboden aan de ontvangende partij(en). Let op: het staat de ontvanger vrij om met de bevindingen en aanbevelingen te doen wat hij goed acht. Het kan dus zijn dat aanbevelingen niet worden overgenomen. In de aanbiedingsbrief kan gevraagd worden om binnen een redelijke termijn te reageren op het aangeboden dossier.

Bij dit format hoort een uitgebreide procesbeschrijving.

---

## **VOORBLAD**

- Titel
- Plaats
- Datum

## **BINNENZIJDE (of pagina 2)**

- Organisatie(s)
- Opdrachtgevers (functie / naam)
- Auteurs (functie / naam)
- Gegevens contactpersoon
- Ontvangende partij(en)
- Organisatie / afdeling
- Naam ontvanger (*aan wie is het doc. gestuurd*).

## **Handtekening opdrachtgevers.**

---

## 1. INLEIDING

- Kort aangeven wat het probleem is en waarom er een bestuurlijk dossier wordt opgemaakt. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van beknopte informatie uit een onderzoek, maar ook bijvoorbeeld van een actueel krantenbericht. De inleiding is bedoeld om de 'aandacht te trekken van de lezer'. Na een korte introductie moet diegene denken: dit is een probleem, dit wil ik lezen.

- Het kort beschreven probleem mondt uit in een vraagstelling die beantwoord kan worden in het dossier (bijv. Hoe kunnen de verschillende partners het omkatten van auto's tegengaan? Hoe kunnen ketenpartners misbruik van een bepaald vergunningsstelsel tegengaan? etc.)

- Leeswijzer voor het document

---

## 2. DOELSTELLING

- De bestuurlijke dossiers worden opgesteld vanuit de gedachte dat politie en OM veel zien in de samenleving en graag samen met partners geconstateerde misstanden tegen gaan. De laatste jaren wordt in de programmatische aanpak al meer en meer samengewerkt, het bestuurlijk dossier is een goed instrument om partijen betrokken te maken. Beschrijf hier het doel van het bestuurlijk dossier in het algemeen. Daar kun je dit tekstvoorstel voor gebruiken:

Het doel van een bestuurlijk dossier is tweeledig:

\* Het maakt inzichtelijk wat de structurele knelpunten en kwetsbaarheden zijn in legale processen welke zich lenen voor een andere dan een strafrechtelijke aanpak.

\* Er worden voorstellen gedaan voor de adressering van probleemgeïgenaren.

Een bestuurlijk dossier kan daarnaast ook een ander doel dienen:

\* Indien het onderzoek het toelaat, kan met behulp van een bestuurlijk dossier gedurende een strafrechtelijk onderzoek **tussentijds** gesignaleerde knelpunten worden afgegeven aan ketenpartners.

- Doel van dit bestuurlijk dossier: bijvoorbeeld het inzichtelijk maken van een fenomeen, het opwerpen van barrières in de aanpak van mensenhandel, het blootleggen van maatschappelijke kwetsbaarheden ten behoeve van de gezamenlijke aanpak, etc.

---

## 3. AANLEIDING

- Geef in dit deel de aanleiding voor het schrijven van het bestuurlijk dossier. Meestal wordt het bestuurlijk dossier gemaakt naar aanleiding van een strafrechtelijk onderzoek, kwetsbaarheden of misstanden die zijn geconstateerd of een anderszins opgevangen signaal dat duidt op verwevenheid onderwereld/bovenwereld.

- In de meeste gevallen is het logisch om hier een korte beschrijving te geven van het (strafrechtelijk) onderzoek. Let op, dit moet geanonimiseerd!

- Geef aan waarom dit probleem maatschappelijk relevant is. Waarom is het belangrijk dat hier iets aan gedaan wordt? Bijvoorbeeld: gevaar voor de gezondheid, de aantasting van de integriteit bij mensenhandel, de aantasting van de integriteit van een beroepsgroep, het verliezen van vertrouwen in de economie of

overheid, etc. Beschrijf de maatschappelijke relevantie van het fenomeen en de gesignaleerde knelpunten. Waarom moet hier echt wat aan gedaan worden? Bepaal daarvoor welk risico deze criminaliteitsvorm met zich meebrengt voor de maatschappij, oftewel wat is de impact)

- Is er een relatie met eerdere bestuurlijke dossiers te leggen. Zijn er al eerder bestuurlijk dossiers over hetzelfde onderwerp geschreven en hoe verhoudt dit dossier zich tot de andere? Kijk ook wat breder: Zijn er linken naar andere onderzoeken/fenomenen die al eerder op wat voor een manier dan ook onder de aandacht zijn gebracht van (keten)partners?.

Waarom leent dit onderwerp zich voor een bestuurlijk dossier (betrek hierin de criteria voor een bestuurlijk dossier, dus het gelegenheidscriterium en generaliseerbaarheidscriterium)

---

#### 4. OPZET EN UITVOERING

- Beschrijf de wijze waarop het bestuurlijk dossier tot stand is gekomen. Hoe is dit opgezet en uitgevoerd? Is er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, politiebronnen, andere databronnen, dossieronderzoek, interviews, expertmeeting e.d. Als de uiteindelijke uitvoering anders is geweest dan vooraf was gepland, door bijvoorbeeld gebrekkige informatie of is het niet gelukt om een interview te plannen, schrijf dit dan ook op.

- Eventuele bijzonderheden en beperkingen dienen hier meegenomen te worden. Is het niet gelukt een belangrijke organisatie te interviewen of daar informatie van te krijgen, dan is dat een beperking van het bestuurlijk dossier.

- Hier is het ook zeer relevant om te melden of betrokken organisaties hebben mogen reageren op conceptversies van het document.

---

#### 5. ONDERZOEKSBEVINDINGEN

Optie 1:

- Het fenomeen is op te splitsen in de verschillende fases of stappen die een crimineel/facilitator in het (crimineel) proces moet doorlopen om tot een bepaalde handeling (al dan niet een - voltooid - strafbaar feit) te komen. Door dit (crimineel) proces goed te beschrijven, is sneller en gemakkelijker inzichtelijk te maken waar in dat proces kwetsbaarheden zitten, welke organisaties een rol spelen en op welke momenten er barrières kunnen worden opgeworpen.

- Beschrijf de verschillende fases of stappen in het criminele proces, bij voorkeur aan de hand van een schema / plaatje (voor in de bijlage).

- Als de fases of stappen inzichtelijk zijn gemaakt, kunnen per fase of stap de kwetsbaarheden worden benoemd en de mogelijke interventies op die kwetsbaarheden verder uitgewerkt.

- Formuleer per fase of stap welke organisaties/instanties hierbij betrokken zijn

\* Het inzichtelijk maken van het gebruik of misbruik van het reguliere legale proces, de kwetsbaarheden en de betrokken organisaties kan uiteraard per fase of stap worden beschreven.

\* Niet ieder onderwerp leent zich voor een dergelijke uitgebreide beschrijving, het is – indien mogelijk – wel de meest volledige en

duidelijke manier om een probleem te schetsen en de mogelijke aanbevelingen op basis van de probleemanalyse.

Optie 2:

- Indien een uitgebreide beschrijving niet mogelijk of nodig is, is het handig om eerst in een algemene paragraaf het normale proces te beschrijven op een beknopte, begrijpelijke manier. Probeer hierbij zo min mogelijk afkortingen en jargon te gebruiken, maar in simpele bewoordingen het reguliere proces voor een leek te schetsen.

Bijvoorbeeld de aanvraag voor een visum of een vergunning. Hoe moet dat normaal gesproken?

- En, welke organisaties zijn betrokken in dit reguliere proces?

- Na deze algemene beschrijving volgt de beschrijving van de stappen die de criminelen/facilitators (kunnen) zetten om tot een handeling te komen. Aangezien het reguliere proces al beschreven is, kunnen bijzondere stappen daarin goed benoemd en herkend worden. Dus hoe past misbruik in dat reguliere proces? Van welke kwetsbare plekken in de systemen/organisaties maken zij misbruik.

- Benoem deze kwetsbare plekken expliciet, bijvoorbeeld gebrekkig toezicht, geen controle, weinig communicatie tussen betrokkenen, geen informatie-uitwisseling, etc.

NB. Als op bovengenoemde wijze het bestuurlijk dossier wordt opgemaakt, dan worden de bevindingen logisch en compleet besproken. Uiteraard is er de mogelijkheid om naar eigen inzicht de bevindingen te delen.

Daarbij moet worden gelet op een aantal punten:

\* het gaat om de verwevenheid met de bovenwereld, dus het reguliere proces moet goed benoemd zijn,

\* zorg dat de knelpunten en kwetsbaarheden duidelijk zijn beschreven en onderbouw deze aspecten voldoende.

---

## 6. CONCLUSIE

- In de inleiding is een vraag geformuleerd waar in het bestuurlijk dossier antwoord op moet worden gegeven. Herhaal deze vraag en zorg voor een duidelijke beantwoording van de vraag aan de hand van de onderzoeksbevindingen

- In de conclusie volgt een beknopte beschrijving van deze bevindingen

- In de conclusie komen de meest opvallende punten nog even extra naar voren.

- Let op: er mag geen nieuwe informatie in de conclusie staan. Alles moet in het voorgaande zijn besproken en uitgelegd.

---

## 7. AANBEVELINGEN

- Na de beantwoording van de vraag, worden de verschillende knelpunten/kwetsbaarheden heel kort weergegeven met daarbij een of meer aanbevelingen voor de aanpak. Waarbij het belangrijkste is: hoe kunnen wij voorkomen dat criminelen en/of (bewuste) facilitators het reguliere proces misbruiken voor hun activiteiten?

- Deze adviezen moeten goed worden onderbouwd. Denk hierbij aan proportionaliteit en haalbaarheid; als de enige aanbeveling van een dossier is om de OV-chipkaart af te schaffen, dan is helder dat dit geen realistisch advies is en dat men het document zal negeren.

- Om te zorgen dat de aanbevelingen 'landen' is het goed om vooraf bij de betrokken instanties te toetsen wat zij zelf denken en waar zij oplossingen zien. Hierdoor wordt bij het doen van aanbevelingen zoveel mogelijk aangesloten bij hun wensen en wordt er gezorgd voor draagvlak bij die organisatie.

- Visualiseer de knelpunten, de aanbevelingen en de adressanten in de vorm van een barrièremodel en voeg deze eventueel als bijlage toe. Gebruik waar mogelijk bestaande barrièremodellen om deze verder te ontwikkelen.

---

## 8. BRONNENOVERZICHT.

- Geef aan van welke verschillende bronnen gebruik is gemaakt. Maak daarbij in ieder geval onderscheid naar:

- \* Literatuur
- \* Beleidsrapportages
- \* Informatieproducten opsporingsinstanties
- \* Dossiers opsporingsinstanties
- \* Internetbronnen

---

**BIJLAGE(N):**

---

**HANDTEKENING LIJNVERANTWOORDELIJKE:**

---

**HANDTEKENING INFORMATIEOFFICIER / OPDRACHTGEVER:**