



# Format Bestuurlijk Signaal



## Inhoudsopgave

1 Inleiding format en proces bestuurlijk signaal .....	3
2 De kracht van een bestuurlijk signaal .....	5
2.1 Definitie bestuurlijk signaal.....	5
2.2 Opbouw en lengte van het signaal .....	5
2.3 Wanneer is een bestuurlijk signaal nodig?.....	5
2.4 Afstemming en timing .....	6
2.5 Gebruik informatie.....	6
3 Format bestuurlijk signaal .....	7
3.1 Inleiding.....	8
3.2 Doelstelling.....	8
3.3 Aanleiding .....	8
3.4 Opzet en uitvoering .....	8
3.5 Onderzoeksbevindingen .....	9
3.6 Conclusie.....	10
3.7 Aanbevelingen .....	10
3.8 Bronnenoverzicht .....	10

# 1 Inleiding format en proces bestuurlijk signaal

**U bent voornemens een bestuurlijk signaal op te stellen naar aanleiding van een (opsporings)onderzoek of naar aanleiding van kwetsbaarheden en misstanden die uw organisatie heeft geconstateerd bij de uitoefening van de publieke taak. Dit format helpt u op weg bij het opstellen van dit signaal.**

De vragen en opmerkingen bij de verschillende kopjes van het format (hoofdstuk 3) zijn, zonder specifiek te worden, zo uitgebreid mogelijk gemaakt. Het zijn voornamelijk vragen en opmerkingen om u op weg te helpen bij het ontwikkelen en schrijven van het signaal.

**Let op:** een bestuurlijk signaal verschilt wezenlijk van een bestuurlijke rapportage. Bij een bestuurlijk signaal gaat het om systeem-/fenomeengericht signaleren en adviseren, daar waar een bestuurlijke rapportage een casusgericht advies betreft. Een bestuurlijk signaal beschrijft een structureel knelpunt, dat alleen op landelijk niveau kan worden aangepakt. Meer over de criteria van een bestuurlijk signaal vindt u in hoofdstuk 2 van dit format.

**Let op:** het is van expliciet belang dat u een bestuurlijk signaal in opdracht van uw organisatie opstelt en indient na formeel akkoord in uw regio.

**Let op:** het staat de ontvanger vrij om met de bevindingen en aanbevelingen te doen wat hij goed acht. Het is dus mogelijk dat aanbevelingen niet worden overgenomen. Het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC) biedt het signaal middels een brief aan bij de ontvangende partij(en), zijnde de betrokken bewindspersoon of –personen. In de aanbiedingsbrief vraagt het LIEC om binnen een termijn van drie maanden te reageren op het signaal.

Bij dit format hoort een procesbeschrijving die op de volgende pagina is weergegeven. Het format en het proces voor de indiening van een bestuurlijk signaal hebben een verplicht karakter die u zorgvuldig dient te volgen. Het LIEC dient, als beheerder van het loket, te allen tijde in een vroegtijdig stadium te worden geïnformeerd over het voornemen om een signaal op te stellen. Het LIEC kan de opsteller helpen bij het op een juiste manier aanbieden van het signaal bij de ontvanger.

Het LIEC kan bereikt worden middels de volgende contactgegevens:

- [loketbs@liec.nl](mailto:loketbs@liec.nl)
- 070 370 63 70

Meer informatie over bestuurlijke signalen is te vinden op:

- <http://www.riec.nl/loket-bestuurlijke-signalen>

## **Aanbieding**

Een bestuurlijk signaal wordt aangeboden bij het Landelijk Loket Bestuurlijke Signalen, via:

- [loketbs@liec.nl](mailto:loketbs@liec.nl)

## Bestuurlijke Signalen

Proces voor de indiening van bestuurlijke signalen



## 2 De kracht van een bestuurlijk signaal

Hieronder treft u enkele kenmerken van een bestuurlijk signaal, waaronder:

- Wat is de definitie van een bestuurlijk signaal?
- Hoe bouw ik het signaal op en welke omvang heeft het document?
- Wanneer is een bestuurlijk signaal nodig?
- Hoe ga ik om met afstemming, timing en informatie van het signaal?

### 2.1 Definitie bestuurlijk signaal

Een bestuurlijk signaal 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 volledige definitie luidt als volgt:

*In een bestuurlijk signaal wordt op basis van ervaringen uit een (opsporings)onderzoek, aandacht gevraagd voor de structurele knelpunten, kwetsbaarheden en omissies in legale maatschappelijke processen (bijvoorbeeld beleid of regelgeving), waardoor gelegenheid wordt geboden tot het plegen van (georganiseerde en/of ondermijnende) criminaliteit.*

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

### 2.2 Opbouw en lengte van het signaal

Het bestuurlijk signaal is als volgt opgebouwd:

- ✓ Voorblad
- ✓ Managementsamenvatting
- ✓ Inhoudsopgave
- ✓ Inleiding
- ✓ Doelstelling bestuurlijk signaal
- ✓ Aanleiding
- ✓ Opzet & uitvoering
- ✓ Onderzoeksbevindingen
- ✓ Conclusie
- ✓ Concrete aanbevelingen
- ✓ Literatuurlijst / Bronnenoverzicht
- ✓ Optioneel: bijlage met schema / plaatje

Het aantal pagina's is uiteraard geheel afhankelijk van de aard van het bestuurlijk signaal. Aangeraden wordt om (van voorblad tot eindpagina) een maximum van 20 pagina's aan te houden.

### 2.3 Wanneer is een bestuurlijk signaal nodig?

Niet elk opsporingsonderzoek of fenomeen leent zich voor het opstellen van een bestuurlijk signaal. De kracht van een bestuurlijk signaal ligt in een aantal criteria:

- *Gebruik of misbruik van legale processen voor criminele doeleinden:*

Er moet een verwachting zijn dat de verdachten/betrokkenen gebruik maken van legale maatschappelijke processen. Denk aan wetgeving, gewoonten, vergunningsstelsel, subsidies, beperkte handhaving, of juist het ontbreken daarvan. De verwevenheid met de 'bovenwereld' is belangrijk.

- *Structureel knelpunt:*

Het beschreven probleem moet betrekking hebben op structurele knelpunten en niet op incidenten. Een bestuurlijk signaal hoeft alleen opgesteld te worden als te verwachten is dat het een veelvoorkomende werkwijze is of een werkwijze waarvan te verwachten is dat criminelen hier

ook in de toekomst gebruik van zullen maken. Er moet een gelegenheidsstructuur of een werkwijze (door facilitators) in kaart worden gebracht, waarmee een terugkerend probleem wordt aangepakt dat alleen op landelijk niveau kan worden aangepakt.

- *Voor landelijk niveau bestemd:*

Omdat er bij een bestuurlijk signaal sprake moet zijn van misbruik van legale processen (verwoord in wet- en regelgeving) met een structurele aard, volgt hier logischerwijs uit dat een signaal bestemd zal zijn voor een departement/bewindspersoon. Deze heeft immers de mogelijkheden om wet- en regelgeving aan te passen, om zo een einde te maken aan het structurele misbruik van legale processen. Naast het blootleggen van een knelpunt, is het bij een bestuurlijk signaal van belang om, indien mogelijk, concrete aanbevelingen te doen, waarbij haalbaarheid en proportionaliteit in ogenschouw worden genomen.

Een vierde punt, dat eventueel relevant is:

- *Strafrechtelijk onderzoek:*

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

## **2.4 Afstemming en timing**

Zoals genoemd, staat het bestuurlijk signaal 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 signaal op te leveren. In sommige gevallen zal het goed zijn om te wachten tot de strafzaak afgerond is, bijvoorbeeld daar waar bestuurlijke en politieke gevoeligheden liggen, of als het opsporings- c.q. vervolgingsbelang in het geding komt. 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 signaal te kunnen opleveren. In de meeste gevallen wordt het signaal ongeveer gelijktijdig met het aflopen van het opsporingsonderzoek opgeleverd. Dit hoeft echter geen standaard afspraak te zijn.

Er zijn signalen die naar aanleiding van een, in het RIEC samenwerkingsverband behandelde, casus (of meerdere cases) worden opgemaakt. Hierbij spelen naast of in plaats van strafrechtelijke, ook bestuurlijke en/of fiscale componenten een rol. Ook hiervoor geldt dat goed bekeken moet worden wanneer het signaal het best kan worden afgegeven. Het advies is om eerst de casus volledig 'uit te lopen' met de relevante betrokken RIEC-partners (bijvoorbeeld politie, OM, Belastingdienst en gemeente). Put op regionaal of lokaal niveau de diverse bestuurlijke, strafrechtelijke of fiscale interventies uit. Als sprake blijkt te zijn van een structureel knelpunt, met gebruik (of misbruik) van legale processen, dan kan een bestuurlijk signaal worden opgesteld.

In alle gevallen is het van groot belang een bestuurlijk signaal goed af te stemmen met betrokken partijen, op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Volg daarom het beschreven proces op pagina 4 van hoofdstuk 1 en neem bij vragen contact op met het LIEC (loketbs@liec.nl).

## **2.5 Gebruik informatie**

Een bestuurlijk signaal bevat een beschrijving van het (strafrechtelijk) onderzoek. Het is voor een bestuurlijk signaal niet wenselijk informatie over subject of object op te nemen. Zaaksinformatie hoort niet thuis in een bestuurlijk signaal. Besef dat de bevindingen kunnen leiden tot media-aandacht. Ga op prudente en vertrouwelijke wijze om met bestuurlijke signalen en deel ze alleen met de partijen die betrokken moeten worden in het (afstemmings)proces (zie schema hoofdstuk 1).

### 3 Format bestuurlijk signaal

Onderstaand format helpt u stap voor stap op weg met het opstellen van een kwalitatief hoogwaardig bestuurlijk signaal. Volg dit format nauwkeurig en neem bij vragen contact op met het Landelijk Loket Bestuurlijke Signalen.

#### Voorblad

- Titel die de inhoud weergeeft (bij voorkeur geen codenaam)
- Plaats
- Datum van indiening bij het Landelijk Loket Bestuurlijke Signalen
- Eventueel: de datum van opstellen

#### Binnenzijde (of pagina 2)

- Organisatie(s)
- Opdrachtgevers (functie / naam)
- Auteurs (functie / naam)
- Gegevens contactpersoon
- Ontvangende partij: Landelijk Loket Bestuurlijke Signalen, LIEC
- Namen van de beoogde ministeries voor wie het signaal is bestemd

#### Pagina 2 (of 3)

- Managementsamenvatting

#### Pagina 3 (of 4)

- Inhoudsopgave

### 3.1 Inleiding

- Geef kort aan wat het probleem is en waarom een bestuurlijk signaal wordt opgemaakt. Hierbij kunt u gebruik maken van beknopte informatie uit een onderzoek.
- Het kort beschreven probleem mondt uit in een vraagstelling die beantwoord kan worden in het signaal (bijvoorbeeld: 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.

### 3.2 Doelstelling

- Beschrijf hier het doel van het bestuurlijk signaal in het algemeen. Daarvoor kunt u dit tekstvoorstel gebruiken:

Het doel van een bestuurlijk signaal is:

- Het inzichtelijk maken van structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale processen, bijvoorbeeld in beleid of regelgeving.
- Het doen van voorstellen voor de adressering van probleemeigenaren.
- Doel van dit bestuurlijk signaal: 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.

### 3.3 Aanleiding

- Geef in dit deel de aanleiding voor het schrijven van het bestuurlijk signaal. Meestal wordt het bestuurlijk signaal gemaakt naar aanleiding van een (strafrechtelijk) onderzoek of een casus in RIEC-verband, kwetsbaarheden of misstanden die zijn geconstateerd of een anderszins opgevangen signaal dat duidt op verwevenheid onderwereld / bovenwereld.
- In de meeste gevallen is het logisch hier een korte beschrijving te geven van het (strafrechtelijk) onderzoek of de RIEC-casus, oftewel wat is de aard. Let op, dit moet geanonimiseerd. Het is voor een bestuurlijk signaal niet wenselijk (gevoelige) informatie over subject of object op te nemen.
- 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, etc. Bepaal welk risico deze criminaliteitsvorm met zich meebrengt voor de maatschappij (impact).
- Is er een relatie met eerdere bestuurlijke signalen te leggen? Zijn er al eerder bestuurlijke signalen over hetzelfde onderwerp geschreven en hoe verhoudt dit signaal zich tot de andere? Kijk ook wat breder: Zijn er linken naar andere onderzoeken / fenomenen die al eerder op wat voor manier dan ook onder de aandacht zijn gebracht van (keten) partners?
- Waarom leent dit onderwerp zich voor een bestuurlijk signaal (betrek hier de criteria voor een bestuurlijk signaal, op pagina 5 en 6)?

### 3.4 Opzet en uitvoering

- Beschrijf de wijze waarop het bestuurlijk signaal 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, bijvoorbeeld door gebrekkige informatie of doordat het niet lukt om een interview te plannen, vermeld dit dan ook.



- Indien mogelijk is het wenselijk hier aan te geven of het fenomeen op lokaal, regionaal, landelijk of zelfs internationaal niveau speelt (omvang van het fenomeen).
- Het is ook zeer relevant te melden of betrokken organisaties mochten reageren op conceptversies van het document en of het proces voor de indiening is gevolgd (pagina 4).

### 3.5 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 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).
- Benoem per fase of stap de kwetsbaarheden (in beleid of regelgeving) en werk de mogelijke interventies op die kwetsbaarheden verder uit. Is sprake van bewust of onbewust faciliteren?
- Formuleer per fase of stap welke organisaties / instanties hierbij betrokken zijn.

NB.

- 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 raadzaam eerst in een algemene paragraaf het normale proces beknopt en op een begrijpelijke manier te beschrijven. Gebruik hierbij zo min mogelijk afkortingen en jargon. Beschrijf in simpele bewoordingen het reguliere proces. 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, beleid of regelgeving maken zij misbruik? Is er sprake van bewust of onbewust faciliteren?
- Benoem deze kwetsbare plekken expliciet, bijvoorbeeld een gebrek aan handhavingsmogelijkheden, een omissie in wetgeving of juist een (onbedoelde) mogelijkheid in wetgeving voor misbruik.

NB.

Als u op bovengenoemde wijze het bestuurlijk signaal opmaakt, worden de bevindingen logisch en compleet besproken. Let u daarbij op de volgende punten:

- het gaat om de verwevenheid met de bovenwereld, dus het reguliere proces moet goed benoemd zijn;
- zorg dat de knelpunten en kwetsbaarheden in beleid of wet- en regelgeving duidelijk zijn beschreven en onderbouw deze aspecten voldoende;
- eventueel kan het gebruik van een barrièremodel behulpzaam zijn voor een zorgvuldige procesbeschrijving;

- het is voor een bestuurlijk signaal niet wenselijk (gevoelige) informatie over subject of object op te nemen.

### 3.6 Conclusie

- In de inleiding is een vraag geformuleerd waar u in het bestuurlijk signaal antwoord op moet geven. 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 (knel)punten (in beleid of wet- en regelgeving) nog extra naar voren.
- Let op: er mag geen nieuwe informatie in de conclusie staan. Alles moet in het voorgaande zijn besproken en uitgelegd.

### 3.7 Aanbevelingen

- Na de beantwoording van de vraag geeft u de verschillende knelpunten / kwetsbaarheden heel kort weer 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?
- Benoem hier indien mogelijk ook concreet welk ministerie hier eventueel iets aan kan doen.
- Onderbouw deze adviezen goed. Denk hierbij aan proportionaliteit en haalbaarheid; als de enige aanbeveling van een signaal is om de OV-chipkaart af te schaffen, dan is helder dat dit geen realistisch advies is.
- Om te zorgen dat de aanbevelingen 'landen', kan het lonen vooraf bij de betrokken instanties te toetsen wat zij denken en waar zij oplossingen zien. Dit helpt de aanbevelingen zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij hun wensen en draagvlak te creëren bij die organisatie.

### 3.8 Bronnenoverzicht

- Geef aan van welke verschillende bronnen gebruik is gemaakt. Maak daarbij in ieder geval onderscheid in:
  - Literatuur
  - Beleidsrapportages
  - Informatieproducten opsporingsinstanties
  - Dossiers opsporingsinstanties
  - Internetbronnen

**Bijlage(n):**

**Handtekening opdrachtgever(s):**

Tekst & Redactie: LIEC  
Fotografie: Shutterstock

Landelijk Loket Bestuurlijke Signalen  
Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC)  
E: [loketbs@liec.nl](mailto:loketbs@liec.nl)  
T: 070 370 63 70  
<http://www.riec.nl/loket-bestuurlijke-signalen>

© juli 2016