

Aanzet tot een model voor kwetsbaarheidsanalyse

Caroline Vanhyfte ^a

^a Strategisch analiste, Federale politie, CGOP/A (corresp.: caroline.vanhyfte.2945@police.be).

1. Inleiding

In haar aanpak om criminaliteit te voorkomen en te bestrijden, moet de politie zich, samen met andere veiligheidsdiensten en partnerorganisaties uit de preventie, tevens richten op de doelwitten en de slachtoffers. Wat de louter reactieve fenomenen betreft zoals diefstal gewapenderhand, heeft de politie doorgaans een goed zicht op de kwetsbaarheden, op zowel de effectieve als potentiële doelwitten en slachtoffers. Voor de haalcriminaliteit of de criminaliteitsvormen die zonder gerichte en proactieve inspanning onzichtbaar blijven, ligt dit doorgaans anders. Daar blijft men traditioneel vooral werken op dadergroepen. De potentiële doelwitten, de domeinen waarbinnen een dadergroep actief zou kunnen zijn of het fenomeen zich zou kunnen manifesteren, vormen echter een evenzo valabel uitgangspunt voor een politieke aanpak. Daarom is het nodig om op politiebeleidsniveau na te denken over prioritair kwetsbaarheden. In het kader van het Nationaal Politieel Veiligheidsbeleid 2011 (NPVB) ontwikkelde een team van analisten van de dienst strategische analyse van de federale politie een model, een praktische tool om kwetsbaarheidsanalyses te maken. In dit artikel worden het concept van het model en de wijze waarop het werd toegepast, kort uiteengezet.

2. Kwetsbaarheid als dimensie van risicoanalyse

In de loop van november verschijnt de editie 2011 van het Nationaal Politieel Veiligheidsbeleid (NPVB). Dit beeld biedt een wijde scan en een rangschikking naar ernst van de veiligheidsproblematieken waar de politiediensten mee te maken krijgen. Het is opgebouwd volgens de drie invalshoeken of concepten van risicoanalyse, te weten dreiging, impact en kwetsbaarheid. Binnen de federale politie worden deze concepten als volgt

ingevuld. Het concept dreiging benadert veiligheid vanuit het standpunt van de competenties en de karakteristieken van daders en dadergroepen. De meest bedreigende dadergroepen zijn uiteindelijk diegenen die zowel qua realisaties als potentieel hoog scoren. Wanneer daders of dadergroepen criminele handelingen stellen, heeft dit een zekere impact tot gevolg. De ernst van de gevolgen wordt via indicatoren gemeten (fysiek, psychisch, materieel en maatschappelijk leed en schade) en gerangschikt volgens hun impact. De centrale vraagstukken binnen de kwetsbaarheidsanalyse ten slotte, hebben betrekking op de zwakke punten of kwetsbaarheden in de omgeving.

Dit kwetsbaarheidmodel biedt een transversale analyse en een fenomeenanalyse van mogelijke criminele opportuniteiten, alsook welke sectoren, personen en groepen een bijzondere aandacht vergen voor preventie-initiatieven. Natuurlijk heeft dit model tot doel inzicht te bieden door de bestaande expertise en de impliciete kennis te structureren en op te lijsten. En onvermijdelijk trapt men dan een aantal open deuren in. Toch is de betrachtting ook ambitieuzer. De meerwaarde van deze praktische tool ligt in de vergelijking van de gedetecteerde kwetsbaarheden en hun uiteindelijke rangschikking met oog op prioriteitstelling. De ultieme betrachtting is dat de resultaten de opmaak van gerichte actie- en preventieplannen mee ondersteunen en de onzichtbare criminaliteit meer zichtbaar maken.

3. Concept kwetsbaarheid

In dit concept zijn de kenmerken of indicatoren van kwetsbaarheid geordend in vier entiteiten:

1. Maatschappelijke en economische sectoren en diensten;
2. Plaatsen, gebouwen, gebieden;
3. Personen en maatschappelijke groepen;
4. Producten en goederen (inclusief dieren).

De hoofdvraag voor de identificatie van doelwitten is de volgende:

Welke sectoren, plaatsen, gebouwen en gebieden, personen en maatschappelijke groepen, en producten

- zijn specifiek aantrekkelijk voor criminelen en dadergroepen actief binnen een bepaald fenomeen, hetzij als direct of indirect doelwit, hetzij als hulpmiddel om een bepaald objectief te bereiken?
- hebben meer kans op slachtofferschap door directe of indirecte schade te ondervinden van illegale of onreglementaire gedragingen?

Er wordt uitdrukkelijk gepeild naar zowel effectief slachtofferschap, als naar potentieel slachtofferschap of voorkomen van criminaliteit. Wie zijn de slachtoffers enerzijds en welke omgevingskenmerken van de samenleving laten criminaliteit toe? Deze dubbele vraagstelling is eigen aan het concept kwetsbaarheid en verklaart meteen waarom kwetsbaarheidsanalyse een moeilijke “mengoefening” is. Immers, door de aanwezigheid van criminaliteit te onderzoeken of een gegeven setting te analyseren naar mogelijk onreglementaire handelwijzen, beweegt men zich naar de kant van de dader. In elke kwetsbaarheidsanalyse zit onvermijdelijk ook een stukje dreiging in vervat, in de zin van “waar moet de politie optreden”. De overtuiging achter het idee van “het voorkomen van criminaliteit” is dat de aanwezigheid van criminele activiteiten een garantie is voor schade en in het beste geval indirect slachtofferschap. Zo veroorzaken, bijvoorbeeld, frauderende firma’s binnen een economische sector schade in de vorm van oneerlijke concurrentie. Volgens ons model moeten die frauderende firma’s worden beschouwd als daders en de firma’s die reglementair werken als indirecte slachtoffers. De conclusie is dat de sector kwetsbaar is voor fraude omdat die er voorkomt. Die kwetsbaarheid omvat zowel de criminele activiteiten van de malafide firma’s als het slachtofferschap van de correcte firma’s. Het model hanteert indicatoren die bepalen waarom en in welke mate bepaalde sectoren en diensten, plaatsen, gebouwen en gebieden, personen en maatschappelijke groepen en producten kwetsbaar (kunnen) zijn voor criminele actoren en dadergroepen.¹ Die indicatoren laten toe om op gestructureerde wijze te komen tot een identificatie van effectieve en potentiële doelwitten en/of type doelwitten, eerst per fenomeen (de verticale analyse) en nadien transversaal over

alle fenomenen heen (de horizontale analyse). De indicatoren werden gegroepeerd in dimensies indien meerdere aspecten worden gemeten (zie figuur).

Er werden bewust geen gewichten toegekend aan de indicatoren omdat we in het duister tasten over de impact of zwaarwichtigheid van bepaalde kenmerken. Wat voor het ene fenomeen een bijkomende kwetsbaarheid inhoudt, is daarenboven niet noodzakelijk van toepassing voor een ander fenomeen. Daarom leek het verstandiger de indicatoren niet te wegen. Het is echter wel zo dat de inschatting van de mate van kwetsbaarheid en de telwijze bij de evaluatie telkens de hoogste score zal benadrukken voor een fenomeen. Het uitgangspunt is steeds geweest de grootste kwetsbaarheden te benadrukken. Een valkuil van dergelijke denkoefening is immers dat men elke sector, type plaats, slachtofferprofiel en product als kwetsbaar gaat beschouwen. De toegepaste indicatoren zijn zowel kwantitatief als kwalitatief. Voor de meting van sommige indicatoren kan worden beroep gedaan op een databank van de overheid (v.b. de FOD Economie), hetzij een open bron, hetzij een politiedatabank. Andere indicatoren peilen naar de mate waarin een bepaald type van plaatsen of slachtoffers inherent zijn aan het fenomeen.

4. Evaluatie kwetsbaarheid

4.1. Per fenomeen – verticale analyse

In de evaluatie van de kwetsbaarheid per fenomeen of de verticale analyse wordt rekening gehouden met het slachtofferschap in het verleden als de weerbaarheid en beveiliging van het doelwit. Dit gebeurt via het toekennen van scores nihil, low, medium en high voor elke indicator. De score high wordt gelijkgesteld met 3, medium met 2 en low met 1 en nihil met 0. Die scores zijn gestandaardiseerd of geobjectiveerd in die zin dat de betekenis ervan telkens uitvoerig vooraf omschreven is, dan wel uitgedrukt is in klassen wat de kwantitatieve indicatoren betreft.

Het is belangrijk op te merken dat voor de ranking van de geïdentificeerde kwetsbaarheden wordt gewerkt per of binnen een entiteit. De entiteiten worden onderling ook niet vergeleken of gerangschikt. De transversale rangschikking, over de

Overzicht van de gebruikte dimensies (geel) en indicatoren in de kwetsbaarheidsanalyse

Entiteit 1 Sectoren	Entiteit 2 Plaatsen	Entiteit 3 Personen	Entiteit 4 Producten
Toetredingsbarrière en deelname	Toegankelijkheid	Individuele kwetsbaarheid en aantrekkelijkheid	Grote geldelijke waarde, exclusiviteit of status
Branches met veel nieuwe starters	Aanwezigheid/verhandeling of transport van vele financiële middelen en producten met universele ruilwaarde	Fysieke en mentale toestand – leeftijd, conditie	Gereguleerde producten
Weinig kennis nodig om bedrijf te starten, te infiltreren	Symbolische / politieke betekenis	Economische afhankelijkheid	Onderworpen aan accijnzen
Toetreding niet of slecht gereguleerd	Aanwezigheid kwetsbare personen	Uiterlijke welstand	Maatschappelijk gecontesteerde producten
Branches die weinig materiële middelen vergen ter opstart	Bevolkingstoeloop	Verblijfsituatie	Specifieke meerwaarde op de illegale markt
Activiteit	Verplaatsingen van goederen en personen	Vreemdelingen onzekere, tijdelijke of illegale verblijfstatus	
Producten en diensten waarover maatschappelijke discussie bestaat		Personen zonder verblijfplaats (straatbewoners)	
Crisisbevoegdheid		Beroepsgroepen	
Ongeschoolde arbeid		Minderheidsgroepen	
Universele ruilwaarde			
R&D, technologische specialisatie			
Mate van regulering en controle			
Veelheid van regels die een meerkost inhouden			
Tekorten in controle, opsporings- en vervolgingsbeleid			
Hiaten in wetgeving			

verschillende fenomenen heen, wordt eveneens per entiteit gedaan. Aldus bekomt men 1) de meest kwetsbare economische sectoren, 2) de meest kwetsbare plaatsen, 3) de meest kwetsbare personen en ten slotte 4) de meest kwetsbare producten.

4.2. Transversaal – horizontale analyse

Na de kwetsbaarheidsanalyse per fenomeen volgt de horizontale analyse waarbij de resultaten van alle fenomenen onderling worden vergeleken. Transversale kwetsbaarheid veronderstelt dat een economische sector of activiteit, een plaats, een maatschappelijke groep of een goed wordt geïdentificeerd door verschillende dadergroepen. Of anders, dat er meerdere kwetsbaarheden ver-

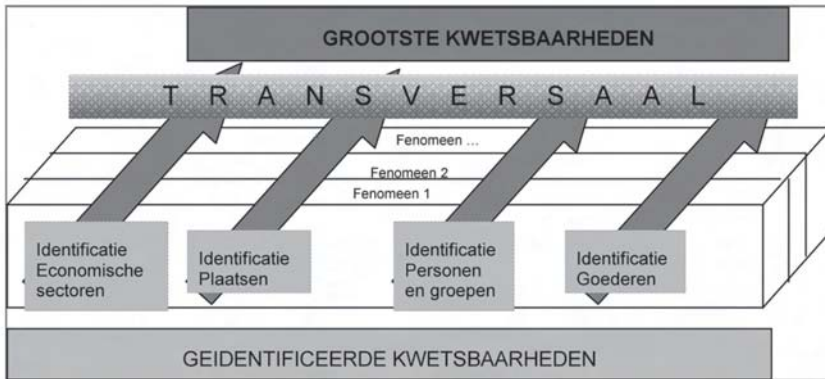
enigd worden. De transversale analyse levert uiteindelijk een lijst met de voornaamste kwetsbaarheden op.

Er werden twee criteria gebruikt om te bepalen wat of wie kwetsbaar is voor criminaliteit en delinquent gedrag:

- selectie van de kwetsbaarheden die het vaakst werden vermeld;
- naast de frequentie is er rekening gehouden met de mate van kwetsbaarheid. In principe werden enkel de hoogste kwetsbaarheidscores (eindscore van 2 op 3) geselecteerd.

De belangrijke transversale kwetsbaarheden zijn uiteindelijk deze die frequent werden geïdentificeerd én als zeer kwetsbaar werden geëvalueerd. Indien dus een type plaats als zeer kwetsbaar naar

Schematische voorstelling van de horizontale transversale kwetsbaarheidsanalyse



voren komt voor vijf verschillende fenomenen, dan is de conclusie dat dit soort plaatsen bijzondere aandacht verdient van de politiediensten.

5. Besluit

Het voorgestelde kwetsbaarheidsmodel werd ontwikkeld ten behoeve van het Nationaal Politieel Veiligheidsbeeld. Onvermijdelijk is de insteek voor de gekozen indicatoren eerder algemeen en opgevat op nationaal of macroniveau. In zijn huidige vorm ligt de focus in de keuze van de indicatoren ook enigszins op de meer onzichtbare vormen van criminaliteit. Maar, het spreekt voor zich dat het kwetsbaarheidsmodel bruikbaar moet zijn of moet kunnen aangepast worden aan meer specifieke afzonderlijke fenomenen en omgevingsanalyses op arrondissementeel en lokaal niveau. Hoewel het al werd toegepast voor de analyse van een reële setting als het grondgebied van de nationale luchthaven en voor de identificatie van de kwetsbaarheden verbonden aan verschillende vormen van diefstal, is een wederkerende kritiek toch dat de meetindicatoren een concretere inhoudelijke invulling moeten krijgen om bijvoorbeeld op wijkniveau de kwetsbaarheid voor woninginbraken te kunnen evalueren. Momenteel wordt er dan ook gewerkt aan de opmaak van een model “kwetsbare plaatsen” voor de verschijningsvormen van het fenomeen zware diefstal.

Hoewel dit model aan kracht en eenduidigheid zou kunnen winnen indien de afzonderlijke indicatoren en dimensies van kwetsbaarheid een verschillend gewicht krijgen, gebeurt dit bewust niet op dit moment in onze kwetsbaarheidsanalyse omdat de wetenschappelijke basis hiervoor ontbreekt. Dergelijke studie naar de beïnvloedingsgraad of het gewicht van bepaalde kenmerken op de kwetsbaarheid van de omgeving voor criminaliteit in het algemeen is een taak voor wetenschappelijke onderzoekers. De haalbaarheid ervan is een andere vraag. Verder moeten we ook nog afwachten of de dimensie kwetsbaarheid in de komende beleids- en actieplannen zal worden meegenomen, en dan dient nog verder te worden geëvalueerd of dit op het terrein leidt tot een meer efficiënte en effectieve werking.

¹ Enkele van de hier opgesomde indicatoren uit de entiteit “sectoren en diensten” en “producten” zijn overgenomen uit, dan wel geïnspireerd door het werk van Prof. Tom Vander Beken naar de kwetsbaarheid van economische sectoren en uit een wetenschappelijke studie in Nederland naar de aard en de ernst van fraude in economische sectoren. Alle andere indicatoren zijn de vrucht van brainstorming en arbeid binnen de dienst strategische analyse van de federale politie (CGOP/A).