

Vergaderjaar 2002–2003

26 269

Uitvoering aanbevelingen enquêtecommissie opsporingsmethoden

Nr. 51

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 3 juni 2003

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Justitie over het rapport «Georganiseerde criminaliteit in Nederland» van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) (kamerstuk 26 269, nr. 48).

De minister heeft de vragen beantwoord bij brief van 3 juni 2003. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van commissie,
Van de Camp

De griffier voor dit verslag,
Franke

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), voorzitter, De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GL), Cornielje (VVD), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Eurlings (CDA), Örgü (VVD), Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Straub (PvdA), Griffith, MPA (VVD), vacature CDA, vacature VVD en vacature VVD.
Plv. leden: vacature CDA, Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Van der Laan (D66), Halsema (GL), vacature VVD, Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Ormel (CDA), vacature VVD, Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer-Mudde (SP), Arib (PvdA), Karimi (GL), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Nawijn (LPF), Joldersma (CDA), Hermans (LPF), Van Dijken (PvdA), Hirsi Ali (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Blok (VVD) en Rijpstra (VVD).

TWEEDE DEEL

1

Cannabisteelt en -handel is een van de criminele activiteiten waarmee de georganiseerde misdaad zich bezighoudt. Naast de gedoogde coffeeshops zijn er ook niet-gedoogde verkooppunten van softdrugs. Kan de minister op korte termijn een met de werkelijkheid overeenkomend beeld geven van alle verkooppunten van softdrugs, dus inclusief de niet-gedoogde verkooppunten?

Jaarlijks vindt een meting plaats van het aantal gedoogde coffeeshops in Nederland. De uitkomsten worden tevens elk jaar naar de Tweede Kamer gezonden. Hieruit blijkt dat het aantal coffeeshops de laatste jaren is afgenomen van 1179 in 1997 naar 805 in 2001. Momenteel vindt een onderzoek plaats naar het aantal coffeeshops in 2002. Verwacht wordt dat de resultaten van dit onderzoek nog voor de zomer naar de Tweede Kamer kunnen worden gestuurd. Wat betreft het aantal niet-gedoogde verkooppunten voor softdrugs heeft, zoals aan de Tweede Kamer is toegezegd, een haalbaarheidsstudie plaatsgevonden naar de techniek van de meting van niet-gedoogde cannabisaanbieders. Aangezien dit een illegale sector betreft, is een integrale telling van het aantal niet-gedoogde cannabisaanbieders niet mogelijk. Wel heeft de haalbaarheidsstudie een schattings-techniek opgeleverd met behulp waarvan een beeld van deze illegale sector kan worden verkregen. Een daadwerkelijke schatting van het aantal niet-gedoogde cannabisaanbieders zal met behulp van deze techniek worden gemaakt. De Tweede Kamer zal over de uitkomsten worden geïnformeerd.

2

Uit het rapport wordt niet geheel duidelijke welk deel van de geregistreerde criminaliteit in Nederland georganiseerde misdaad betreft. Beschikt de regering over percentages? Wanneer hierover geen percentages beschikbaar zijn, kan de minister dan bij benadering aangeven welk deel van de criminaliteit in Nederland georganiseerde misdaad betreft?

Neen, de regering beschikt niet over percentages. Ik kan tevens niet (en ook niet bij benadering) aangeven welk deel van de criminaliteit georganiseerde misdaad betreft. In de huidige registratiesystemen bij politie (bijvoorbeeld HKS) en justitie (bijvoorbeeld Compas) wordt niet geregistreerd onder de titel «georganiseerde criminaliteit» maar op strafbare feiten en wetsartikelen.

3

Uit het rapport volgt geen compleet beeld van de mensenhandel in Nederland. Hoeveel gevallen van mensenhandel respectievelijk vrouwenhandel werden gedurende de jaren die het rapport bestrijkt in Nederland geconstateerd?

Het is niet mogelijk een compleet beeld van de mensenhandel in Nederland te geven. Het betreft hier immers een fenomeen dat zich voor een belangrijk deel in de verborgenheid afspeelt. De slachtoffers van mensenhandel worden tewerkgesteld in de prostitutie en met name in minder zichtbare vormen van prostitutie.

Om meer zicht op het fenomeen mensenhandel in Nederland te verkrijgen is in 1999 de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) aangesteld. Inmiddels heeft de NRM een tweetal rapportages uitgebracht (Tweede Kamer 2001–2002, niet-dossierstuk nr. just020497 en Tweede Kamer 2001–2002, niet-dossierstuk nr. just030073). De tweede rapportage bevat cijfermatige informatie over mensenhandel in Nederland in de periode 1997 tot en met 2001, afkomstig uit de registratiesystemen van de Stichting Tegen

Vrouwenhandel (STV), de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) en het openbaar ministerie (OM).

Op basis van het tweede rapport van de NRM en recente gegevens die ik aan uw kamer heb verzonden (Niet-dossierstuk 2002–2003, just030073) blijkt dat in de periode 1996–2002 achtereenvolgens 117, 116, 134, 103, 152, 144 en 217 mensenhandelzaken zijn ingestroomd bij het openbaar ministerie.

4

Uit het rapport volgt geen helder beeld van de georganiseerde criminaliteit rond drugs in Nederland. Is het volgens de regering juist dat, zoals de criminoloog F. Bovenkerk stelt, de georganiseerde criminaliteit in Nederland zeker 20 «hasjwijken» bezit, dat wil zeggen wijken waar cannabis op grote schaal in woningen wordt geteeld en waar de politie geen greep meer op heeft?

Het beeld dat wordt beschreven in het op 19 maart jl. gepubliceerde rapport van F. Bovenkerk en W.I.M. Hogewind, *Hennepteelt in Nederland, het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*, namelijk dat er gebieden zijn waar concentraties van teeltactiviteiten zijn, wordt herkend. Er wordt op grote schaal hennep gekweekt in achterstandswijken en woonwagenkampen. De impact daarvan is groter dan op het eerste gezicht wordt gedacht. Mede uit het feit dat op diverse plekken dezelfde geavanceerde methodieken en materialen worden gehanteerd, leidt Bovenkerk af dat de kweekactiviteiten niet op zichzelf staan, maar dat er vanuit een georganiseerd verband een soort van aansturing plaatsvindt. Hele woonwijken zouden zijn geïnfiltreerd door criminele organisaties uit het woonwagenmilieu; er is sprake van intimidatie en er ontstaan alternatieve machtsstructuren. Het rapport bevat dus indicaties van sociaal-wetenschappelijke aard voor betrokkenheid van criminele organisaties. Minder goed wordt het beeld herkend dat de georganiseerde criminaliteit zulke wijken «bezit» en dat de politie daar «geen greep meer op heeft». Politie en Justitie hebben de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de aanpak van de hennepeteelt. Zo zijn er in 2001 meer dan 2000 hennep-plantages ontmanteld. Ook in de door Bovenkerk bedoelde wijken heeft de politie zich nadrukkelijk gemanifesteerd.

5

Uit het rapport wordt niet helder welk percentage van de politiecapaciteit momenteel wordt ingezet ter bestrijding van (de handel in) softdrugs. Over welke percentages beschikt de regering in deze? Welk percentage van de politiecapaciteit wordt momenteel ingezet bij de bestrijding van de (georganiseerde) gerelateerd aan (de handel in) softdrugs? Wanneer hierover geen cijfers beschikbaar zijn, is de regering bereid hier onderzoek naar te laten verrichten? Zo neen, waarom niet?

Opsporingsonderzoeken door de politie vinden plaats op verschillende niveaus in de politieorganisatie, afhankelijk van aard, ernst, omvang en organisatiegraad van de onderzochte criminaliteit. De politiecapaciteit die wordt ingezet bij de opsporing van (handel in) softdrugs en hieraan gerelateerde (georganiseerde) criminaliteit is niet geoormerkt en wordt ook niet afzonderlijk geregistreerd. Een onderzoek naar deze cijfers achten wij niet opportuun. Wij vinden het van belang dat de beschikbare opsporingscapaciteit zo effectief mogelijk wordt aangestuurd en ingezet aan de hand van (landelijke) opsporingsprioriteiten, zonder dat capaciteit wordt geoormerkt voor specifieke criminaliteitsvormen zoals handel in softdrugs. De op- en inrichting van de nationale en bovenregionale recherche zal naar ons oordeel aan effectieve inzet en aansturing bijdragen.

In het visiedocument van de Nederlandse recherche wordt gesteld dat drugszaken een minder zwaar beslag zouden moeten leggen op de researchcapaciteit. Wat is de opvatting van de regering hierover?

Ik neem aan dat de vragensteller verwijst naar het rapport *Misdaad laat zich tegenhouden* van de Projectgroep Opsporing van de Raad van Hoofdc commissarissen. De onderzoekers van het WODC verwijzen naar dit document op pagina 154 van hun rapport. Het rapport is op 29 oktober 2001 aan uw Kamer verzonden¹.

In het rapport *Misdaad laat zich tegenhouden* wordt geconstateerd dat de bestrijding van drugscriminaliteit een groot beslag legt op de researchcapaciteit in Nederland. Verder wordt in dat rapport geconstateerd dat er nieuwe problemen bijkomen (zoals bijvoorbeeld de bestrijding van terrorisme) en dat daardoor de druk op de opsporingscapaciteit in de komende jaren alleen maar toe zal nemen. Deze redenering wordt door de regering onderschreven. De oplossingen die in het rapport worden aangedragen, kort gezegd, een betere organisatie van de opsporing en een kwalitatief betere opsporing, zijn in grote lijnen ook die van het kabinet. U zij gewezen op de oprichting van een nationale recherche, en op het project «verbetering kwaliteit opsporing».

Is het juist dat in Nederland circa 750 mensen bezig zijn met de opsporing van georganiseerde criminaliteit? Is het juist dat dit zo'n twee procent van de totale politiecapaciteit bedraagt? Hoe verhoudt dit percentage zich tot de politiecapaciteit die in andere EU-landen voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit beschikbaar is? Acht de regering de huidige personele bezetting voldoende, gezien de ernst van de georganiseerde criminaliteit?

Dat is niet juist. De 25 politieregio's, de zes kernteams en het LRT, houden zich allemaal bezig met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. De taakstelling van de kernteams, het LRT en de bovenregionale teams is zo dat zij zich uitsluitend richten op deze vorm van criminaliteit, terwijl de regio's zich, wat de recherche betreft, naast de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, ook met de opsporing van andere delicten bezighouden. De bovenregionale teams (BRT's) hebben als bijzonder accent de regio-overschrijdende middencriminaliteit. Er is dus geen duidelijk afgebakende hoeveelheid politiecapaciteit voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en de vergelijking met andere EU-landen is dan ook niet te maken.

In het rapport staan geen duidelijke cijfers betreffende liquidaties in Nederland. Hoeveel liquidaties vonden gedurende de jaren die het rapport bestrijkt in Nederland plaats? Hoe vaak werden toevallige voorbijgangers direct of indirect slachtoffer van deze liquidaties? Welke maatregelen kan de minister nemen om te voorkomen dat bij liquidaties toevallige voorbijgangers het slachtoffer worden?

In de eerste WODC-monitor is uitgebreid aandacht besteed aan de aard en omvang van het verschijnsel liquidaties (pp. 101–106). Over de periode, waarover toen gegevens beschikbaar waren, gaat het om ongeveer 20 tot 30 slachtoffers van liquidaties per jaar. Er zijn geen gegevens beschikbaar over voorbijgangers die het slachtoffer zijn geworden. In het tweede WODC-rapport wordt slechts ingegaan op het ten behoeve van het WODC uitgevoerde onderzoek van Van de Port (2001) naar de achtergronden van liquidaties (p. 21). Er is geen empirisch onderzoek gedaan naar het aantal voorbijgangers dat slachtoffer is geworden. Uit een onderzoek van het

¹ Tweede Kamer 2001–2002, Niet-dossierstuk 2001–2002, bzk0200066.

WODC in samenwerking met de Dienst Nationale Recherche Informatie – gepubliceerd in 2001 – blijkt dat in 1998 21 personen het slachtoffer zijn geworden van een liquidatie, waarvan twee toevallige voorbijgangers. Het ligt in de bedoeling deze gegevens te actualiseren over de jaren 1999–2002.

Het voorkomen van slachtoffers onder toevallige voorbijgangers bij liquidaties acht ik – gezien het onvoorspelbare karakter van de meeste gevallen – helaas niet mogelijk. Wel is het uiteraard beleid dat indien er sprake is van kennis bij politie en justitie over een op handen zijnde liquidatie zal worden getracht deze te voorkomen.

9

Van hoeveel telefoontaps maken de Nederlandse politie en justitie jaarlijks gebruik? Hoe verhoudt zich dit aantal tot het aantal gebruikte taps in andere landen, zoals de Verenigde Staten?

In antwoord op recente vragen van het lid Vos van uw Kamer (Tweede kamer, 2002–2003, Aangangsel van de Handelingen, nr. 1035) is aangegeven dat, afgezien van het jaar 1998, geen cijfers bekend zijn over aantallen taps in Nederland. In hetzelfde antwoord is aangegeven dat tappen van telecommunicatie een opsporingsmiddel is dat in de context van het rechtstelsel van een land moet worden bekeken. Dit maakt cijfers over de inzet van deze opsporingsmiddelen in verschillende landen slechts beperkt vergelijkbaar.

10

De onderzoekers constateren dat de georganiseerde criminaliteit in Nederland geen welbewuste pogingen lijkt te doen om in de strategische sectoren van ons land (overheid, bedrijfsleven, etc.) een machtspositie te verwerven. Corruptie is in Nederland geen wijdverbreid verschijnsel. Wat zijn hierbij doorslaggevendende factoren en hoe kan er voor worden gezorgd dat deze situatie in de toekomst hetzelfde blijft?

De WODC-onderzoekers geven aan dat een vergelijking wordt gemaakt met mafia-organisaties uit bijvoorbeeld Italië en de Verenigde Staten, die machtsposities hebben verworven in bepaalde gebieden of in bepaalde economische branches en die zich manifesteren als een soort «alternatieve overheid». Uit de onderzochte zaken komt een ander beeld naar voren: plegers van georganiseerde criminaliteit liften eerder mee op bestaande goederen- en geldstromen in Nederland dan dat zij zelf onderdelen van de infrastructuur onder controle houden.

Ter voorkoming van corruptie wordt een actief integriteitsbeleid gevoerd. Sinds 1992 staat het integriteitsbeleid hoog op de politieke agenda. Op 8 april 2003 is de *Nota integriteitsbeleid bij openbaar bestuur en politie* aan de Tweede Kamer aangeboden¹. In deze nota wordt de stand van het integriteitsbeleid binnen het openbaar bestuur en politie belicht en wordt gezien waar nog stimulansen wenselijk zijn. Naast de beleidsvoornemens op het gebied van wet- en regelgeving, ondersteuning en bewustwording, wordt in deze nota specifiek ingegaan op de implementatie en handhaving van het integriteitsbeleid. In dit verband wil ik ook wijzen op het *Inventariserend onderzoek naar de bijzondere risico's die de positie van Nederland als distributieland meebrengt voor het binnenkomen van criminele goederen*². In dit onderzoek wordt uitgebreid aandacht besteed aan integriteitsaspecten.

11

De georganiseerde criminaliteit in Nederland heeft een sterk transit-karakter. De onderzoekers stellen dat er daarom meer aandacht aan grenscontrole besteed dient te worden. Wordt hiermee bedoeld op controle op de grenzen tussen de EU-lidstaten of op de buitengrenzen van de EU?

¹ Tweede Kamer, 2002–2003, 28 844, nr. 2.

² Tweede kamer 2000–2001, 26 269, nr. 32.

Wanneer geduid wordt op de grenzen tussen de afzonderlijke EU-lidstaten, hoe dient controle van die grenzen te worden verenigd met het beginsel dat binnen de EU open grenzen bestaan? Welke vorm zou de controle moeten hebben?

In het WODC-onderzoek wordt volgens de onderzoekers bedoeld op beide.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Schengen wordt in beginsel geen persoonscontrole meer uitgevoerd aan de zogenaamde Schengen binnengrenzen. Artikel 2 lid 2 van de Schengen uitvoerings-overeenkomst stelt echter dat hierop uitzonderingen kunnen worden gemaakt «wanneer de openbare orde of de nationale veiligheid daartoe noopt». In dat geval kan voor een beperkte periode de grenscontrole weer worden ingevoerd. Een voorbeeld hiervan is de controle die tijdens het EK voetbal in 2000 op de Duits-Nederlandse grens werd ingesteld.

Met betrekking tot controle tussen de EU lidstaten die tevens het Schengenacquis toepassen kent Nederland het zogenaamde Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV). Doel van het MTV is het illegaal verblijf van vreemdelingen als gevolg van illegale immigratie in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan. Dit gebeurt onder meer door steekproefsgewijze controle uit te oefenen in de omgeving van de landgrenzen die Nederland heeft met België en Duitsland. Het MTV is echter nadrukkelijk niet gericht tegen georganiseerde misdaad. Wel kunnen in het kader van het MTV personen aangetroffen worden die betrokken zijn bij het plegen van vormen van georganiseerde criminaliteit (bijvoorbeeld mensensmokkel of -handel) en daarmee leiden tot strafrechtelijke onderzoeken. Sinds 1993 bestaat er tussen de lidstaten van de EU tevens een vrij verkeer van goederen. Dit betekent dat aan de binnengrenzen geen douane staat. De douane oefent wel ambulant toezicht uit in Nederland, ook in de nabijheid van de binnengrenzen, het zogenoemde Mobiel Toezicht Goederenvervoer.

12

De onderzoekers constateren dat een effectieve aanpak van de georganiseerde criminaliteit zeer gebaat is bij de gerichte aanpak van zogenaamde «bruggenbouwers», die de kloof tussen de «onderwereld» en de «bovenwereld», tussen landen en tussen etnische groepen slechten, en van zogenaamde «facilitators». Onhelder blijft welke aanpak van «bruggenbouwers en facilitators» de onderzoekers voor ogen staat. Welke aanpak van «bruggenbouwers en facilitators» staat de regering voor? Welke maatregelen worden voorgesteld om deze personen effectief aan te kunnen pakken?

Analyse van de zwakke, kwetsbare elementen en verbindingen van criminele netwerken moet centraal staan bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Kwetsbaarheden kunnen zich in verschillende vormen en op verschillende terreinen manifesteren, bijvoorbeeld in facilitaire verbindingen met de legale wereld, in de stroom van goederen en diensten of juist in geldstromen. Afhankelijk van de zwakste schakel moet gekozen worden welke aanpak – of combinatie daarvan – naar verwachting het meeste effect sorteert: strafrechtelijk, bestuurlijk of preventief. De maatregelen om kwetsbare verbindingen aan te pakken zijn velerlei, uiteenlopend van het vergroten van de weerbaarheid van de legale sectoren die risico lopen gebruikt te worden door criminele groeperingen tot de inzet van bestuurlijk preventieve maatregelen om het gebruik van de bestaande (sociale) infrastructuur voor illegale doeleinden tegen te gaan of te ontmoedigen (bijvoorbeeld de Wet BIBOB). Strafrechtelijke inzet moet zijn toegesneden op de dynamiek van het aan te pakken verschijnsel. Daarbij

passen geen bureaucratische besluitvormingsprocessen, maar een besluitvorming dicht bij de uitvoering die aansluit bij het dagelijks werk van de rechercheurs en officieren van justitie.

13 en 40

Welke rol spelen wisselkantoren, na de komst van de euro, nog bij het witwassen van zwart geld?

Wat betekent de invoering van de euro voor de pakkans van criminele organisaties, gelet op het feit dat minder valuta hoeven te worden gewisseld?

De komst van de euro heeft voor een deel de noodzaak om geld te wisselen doen vervallen. Dit geldt echter alleen voor wisselingen tussen valuta van de landen waar de euro is ingevoerd. Wanneer andere valuta in het spel zijn zoals Britse ponden en US dollars, zal nog steeds moeten worden gewisseld bij een bank of een wisselkantoor. Daarnaast geldt dat ook de behoefte om geld om te wisselen in een andere – bijvoorbeeld grotere – coupure een reden kan zijn om te wisselen.

Ook al is het door de komst van de euro soms niet meer nodig om te wisselen, crimineel geld is daarmee nog geenszins witgewassen. Andere (financiële) transacties en handelingen zijn nodig om de criminele herkomst te versluieren. Denk met name aan het fysiek of giraal verplaatsen van geld en het investeren in (on)roerende goederen. Specifiek voor de transacties die hierbij komen kijken bestaat op grond van Wet Melding Ongebruikelijke Transacties ook een scala van gevallen waarin voor financiële instanties, handelaren in goederen van grote waarde en per 1 juni 2003, vrije beroepsbeoefenaren als makelaars en accountants, een meldingsplicht geldt.

14

Is het mogelijk om de winsten die spelers in Nederlandse casino's behalen boven een bepaald bedrag te registreren, met daarbij de gegevens van de winnaar? Zou dit een bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van het «witwassen» van zwart geld?

Deze mogelijkheid bestaat reeds op grond van de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (Wet MOT) en de Wet identificatie bij dienstverlening (WID). Bij zogenaamde depotstortingen of overboekingen van € 10 000,- of meer, aankoop van speelpenningen voor hetzelfde bedrag, of bij wisseltransacties van deze hoogte, vindt identificatie plaats. Dit geschiedt ook in elk ander geval wanneer er bij het casino-personeel een vermoeden bestaat van witwassen. Voor al dergelijke handelingen geldt dat ze vervolgens als ongebruikelijke transactie worden gemeld aan het Meldpunt ongebruikelijke transacties. In 2002 ontving het Meldpunt bijna 2000 meldingen van de casino's. Hiervan werden 432 transacties als verdacht doorgemeld aan de opsporing.

15

Volgens het Kernteam Noord- en Oost-Nederland (KNON) schiet de bestrijding van de Turkse zware misdaad in Nederland tekort. In het rapport zijn nauwelijks gegevens over de georganiseerde Turkse misdaad in Nederland terug te vinden. Zijn de regering wel gegevens bekend omtrent de georganiseerde Turkse misdaad in Nederland? Wat is de reactie van de regering op deze constatering van het KNON?

U verwijst naar *De algemene criminaliteitsbeeldanalyse Turkije* van het kernteam Noord- en Oost-Nederland. Ten aanzien van de opmerking dat deze criminaliteitsbeeldanalyse nauwelijks gegevens verschaft over Turkse georganiseerde criminaliteit, dient opgemerkt te worden dat deze gegevens wel voorhanden zijn (zie ook bijlage 3 en 4 van het WODC-

rapport), maar niet gedetailleerd zijn opgenomen in *De algemene criminaliteitsbeeldanalyse Turkije*. De algemene criminaliteitsbeeldanalyse richt zich op het verschaffen van inzicht in de aard en ontwikkeling van Turkse georganiseerde criminaliteit, niet op het in kaart brengen van specifieke Turkse criminele verbanden en hun activiteiten. Deze criminele verbanden en hun activiteiten zijn beschreven in een specifieke criminaliteitsbeeldanalyse, die van vertrouwelijke aard is.

Het kernteam constateert dat er vijf knelpunten zijn bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad in het algemeen en de bestrijding van de Turkse georganiseerde misdaad in het bijzonder. Door deze knelpunten schiet, aldus het kernteam, de bestrijding van die georganiseerde misdaad tekort. De knelpunten die het kernteam noemt zijn wetgeving, expertise, capaciteit, prioriteitstelling en de aard van de problematiek. Met name aspecten van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden en de Wet Bijzondere Politieregisters vormen naar het oordeel van het kernteam knelpunten. Bij de inwerkingtreding van deze twee wetten is aan de Kamer toegezegd dat deze wetten geëvalueerd zouden worden. In 2004 zullen de rapporten van de evaluaties verschijnen. Dat is het moment om de werking van beide wetten nader te bezien.

Daarnaast constateert het kernteam dat de expertise over de bestrijding van Turkse georganiseerde criminaliteit beperkt en versnipperd is. Door de in gang gezette vorming van de nationale recherche zal de versnippering van expertise tegengegaan worden. Kennis van alle aandachtsgebieden zal immers binnen één organisatie beschikbaar zijn. Het kernteam Noord- en Oost-Nederland constateert dat onderzoeken naar Turkse misdaadorganisaties gecompliceerd en langdurig zijn. De capaciteit om dergelijke onderzoeken op te pakken ontbreekt echter veelal. In samenhang met de beperkte expertise kan dit gebrek aan capaciteit volgens het kernteam leiden tot een lage prioriteitstelling. Het is niet aannemelijk dat de capaciteit voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit ooit geheel toereikend zal zijn om alle probleemvelden of onderzoeken direct op te pakken. Wel kan opgemerkt worden dat de vorming van de nationale recherche, met de hiervoor reeds aangehaalde versterking van de expertise, zal leiden tot een vereenvoudiging van de prioriteitstelling en daarmee tot een efficiëntere inzet van de capaciteit.

16, 17, 18 en 24

Wat wordt bedoeld met «verwijderen» als er gesproken wordt over de cruciale schakels in de «structural holes»?

Waarom vormen daders, die zelf concrete strafbare handelingen uitvoeren, een meer kwetsbare plek in een criminele organisatie dan andere daders?

Aan welke concrete «strafbare handelingen» wordt gedacht als gesproken wordt over daders die zelf concrete strafbare handelingen uitvoeren?

Over welke daders gaat het als er wordt gesproken over daders die in de problemen worden gebracht bij het verwijderen van de cruciale schakels in de «structural holes»?

De WODC-onderzoekers stellen dat met betrekking tot deze vragen kan worden verwezen naar de hoofdstukken 2 en 5 van het rapport. In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid ingegaan op de structuur van criminele netwerken en op personen die een belangrijke positie innemen, omdat veel andere daders van hen afhankelijk zijn voor de succesvolle uitvoering van criminele activiteiten (pp. 39–63). In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de consequenties die de inzichten uit het onderzoek zouden kunnen hebben voor de strategie van de opsporing (pp. 147–157). Daarbij wordt onder meer ingegaan op de strafrechtelijke aanpak van personen die belangrijke posities innemen binnen criminele netwerken (pp. 156–157). Hiernaar wordt verwezen als in de samenvatting van het rapport wordt gesproken over «het verwijderen van cruciale schakels». Een reden om opsporingsin-

spanningen sterk te richten op deze cruciale schakels (pp. 156–157), is gelegen in het feit dat opsporing en vervolging ook problemen oplevert voor daders die afhankelijk zijn van deze personen. In hoofdstuk 2 wordt ook uitvoerig ingegaan op de bekende stelling dat hoofdverdachten vaak «op afstand» zouden staan van de concrete uitvoering van criminele activiteiten (pp. 52–56). Dit betekent dat zij het uitvoeren van concreet strafbaar gestelde handelingen overlaten aan anderen. Hierbij kan worden gedacht aan het invoeren, uitvoeren of distribueren van verdovende middelen, maar ook aan andere strafbare feiten. Indien daders deze handelingen zelf uitvoeren, is het verzamelen van bewijs voor politie en justitie doorgaans eenvoudiger dan wanneer daders deze handelingen door anderen laten uitvoeren.

19, 20 en 23

In hoeverre spelen e-mail en internet een rol bij de instandhouding van criminele netwerken?

Bestaan er voldoende juridische mogelijkheden om het gebruik van e-mail en internet voor criminele doeleinden tegen te gaan?

Zijn er internetproviders die tot de «facilitators» dienen te worden gerekend?

De vraag in hoeverre e-mail en internet een rol spelen bij de instandhouding van criminele netwerken en of internetproviders tot de «facilitators» gerekend dienen te worden, kan ik niet beantwoorden omdat dit niet is onderzocht in het WODC-onderzoek.

Ik acht het absoluut tegengaan van het gebruik van e-mail en internet voor criminele doeleinden feitelijk niet mogelijk. Het opwerpen van barrières tegen het gebruik van e-mail en internet voor criminele doeleinden leidt al gauw tot ongewenste neveneffecten. De overheid kan het gebruik van e-mail en internet voor criminele doeleinden alleen beperken via de tussenpersonen die e-mail- en internetdiensten verlenen. De vrijheid van meningsuiting dient in een digitale omgeving, net als in de fysieke wereld, echter zo veel mogelijk te worden ondersteund. Artikel 7 van de Grondwet geeft immers aan de overheid de opdracht de vrijheid van meningsuiting te waarborgen en te stimuleren. Censuur van staatswege is niet toegestaan. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan het wetsvoorstel Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel¹. Het wetsvoorstel bevat onder andere een (nieuw) artikel 54a Strafvordering waarin een vervolgingsuitsluitingsgrond is opgenomen voor een tussenpersoon die een telecommunicatiedienst verleent die bestaat in de doorgifte of opslag van gegevens die van een ander afkomstig zijn. De regeling in dit wetsvoorstel laat evenwel onverlet dat een dienstverlener door een rechterlijke autoriteit wordt verplicht een inbreuk te beëindigen of te voorkomen. Het wetsvoorstel biedt aldus de mogelijkheid te bevelen dat doorgegeven of opgeslagen gegevens waarvan het strafbare karakter is vastgesteld ontoegankelijk worden gemaakt, zonder op voorhand een onbelemmerde informatie-uitwisseling, en daarmee een grondbeginsel van de democratische rechtsstaat, geweld aan te doen.

21

Is het duidelijk om wat voor «marktplaatsen» het gaat als er gesproken wordt over «marktplaatsen» op locatie?

De WODC-onderzoekers antwoorden dat bij de bespreking van het theoretisch kader op pagina 43 gesproken wordt over «marktplaatsen» op locaties, waar vragers en aanbieders elkaar kunnen ontmoeten. Daarbij gaat het dus om trefpunten en ontmoetingsplaatsen voor vragers en aanbieders van criminele goederen en diensten. Het is afhankelijk van het delict en de betrokken daders om welke concrete trefpunten en ontmoetingsplaatsen het gaat. In het eerste en het tweede WODC-rapport worden

¹ TK, 2001–2002, 28 197, nr. 3, blz. 62 en 63.

verschillende voorbeelden genoemd van dergelijke trefpunten en ontmoetingsplaatsen.

22

Zijn er verschillen/overeenkomsten tussen daders die de gaten in de «structural holes» opvullen en de «facilitators»?

De onderzoekers antwoorden dat er inderdaad sprake is van zowel overeenkomsten als verschillen, en dat de verschillen afhankelijk zijn van het soort activiteiten waar het om gaat.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de structuur van criminele netwerken en op personen die een belangrijke positie innemen, omdat veel andere daders van hen afhankelijk zijn voor de succesvolle uitvoering van criminele activiteiten (pp. 39–63). Daarbij wordt speciaal aandacht besteed aan de zogenaamde «facilitators», die hun diensten kunnen leveren aan meerdere criminele samenwerkingsverbanden: geldwisselaars, ondergrondse bankiers, documentenvervalsers, transporteurs, BV-makelaars of financiële adviseurs (pp. 56–62). Facilitators leveren diensten die cruciaal zijn voor de logistiek van bepaalde criminele activiteiten. Zij kregen echter tot voor kort weinig prioriteit in opsporingsonderzoeken, omdat zij in het traditionele denken laag in de hiërarchie van criminele organisaties werden geplaatst. Dit is ook niet verwonderlijk, omdat facilitators hun activiteiten vaak verrichten in de periferie van criminele samenwerkingsverbanden. Wanneer men echter meerdere opsporingsonderzoeken met elkaar in verband brengt, wordt duidelijk dat dergelijke personen vaak belangrijke knooppunten zijn in criminele netwerken, omdat velen van hen afhankelijk zijn. Hier vallen dus de rollen samen. Het belang van bepaalde «facilitators» verschilt per delict. Zo wordt in het rapport het voorbeeld gegeven van de centrale rol van paspoortvervalsers bij mensensmokkel (p. 57). Deze centrale rol wordt bepaald door het feit dat goed vervalste documenten het proces van mensensmokkel verregaand kunnen vereenvoudigen. In zo'n geval kunnen de onderscheiden categorieën samenvallen: paspoortvervalsers leveren doorgaans niet alleen cruciale diensten aan andere mensensmokkelaars, maar zijn ook meer dan incidenteel zelf de spil van een samenwerkingsverband dat zich toelegt op mensensmokkel. Bij andere illegale activiteiten is dit echter veel minder sterk het geval. Zo zijn bijvoorbeeld hoofdrolspelers in de drugshandel en de betrokken witwassers (de «facilitators») dikwijls duidelijk van elkaar te onderscheiden.

Omdat er dus zowel overeenkomsten als verschillen zijn tussen de twee onderscheiden categorieën, worden «facilitators» in het rapport als een aparte categorie behandeld. Ook in de slotbeschouwing wordt nog eens benadrukt dat het hier een relatief onderscheid betreft, dat afhankelijk is van het belang van de geleverde diensten (pp. 145–155).

24

Over welke daders gaat het als er wordt gesproken over daders die in de problemen worden gebracht bij het verwijderen van de cruciale schakels in de «structural holes»?

De onderzoekers van het WODC verwijzen naar het antwoord op vraag 16.

25 t/m 27

Wat wordt bedoeld met «zwarte en grijze tinten» als gesproken wordt over morele neutralisatie?

Wat wordt bedoeld met morele neutralisatie?

Wat wordt er verstaan onder het stereotype beeld van meedogenloze daders?

De WODC-onderzoekers geven aan dat in hoofdstuk 3 nader wordt ingegaan op de conclusie van het vorige rapport dat georganiseerde criminaliteit niet *ondanks* maar *dankzij* de wettige omgeving bestaat. De steun van de wettige omgeving is immers noodzakelijk voor het maken en voor het afnemen van bepaalde producten en diensten. Ook werd gesignaleerd dat de wettige omgeving, bewust of onbewust, kennis verschaft en diensten verleent die belangrijk zijn voor het functioneren van criminele samenwerkingsverbanden. De omgeving speelt met andere woorden een belangrijke faciliterende rol.

Een verklaring voor deze faciliterende rol is volgens de onderzoekers te vinden in de aard van de criminele activiteiten. Want naast maatschappelijke schade leveren veel activiteiten ook directe economische baten op voor verschillende personen uit de omgeving van criminele samenwerkingsverbanden (paragraaf 3.2.1). Tevens zijn bepaalde activiteiten weliswaar strafbaar gesteld, maar levert de aard van deze activiteiten mogelijkheden op voor de direct betrokkenen om morele neutralisatietechnieken toe te passen (paragraaf 3.2.2).

Op pagina 68 wordt concreet aangegeven hoe morele neutralisatie kan plaatsvinden (vraag 26): door het ontkennen van de schadelijke gevolgen van een delict, het ontkennen van het bestaan van slachtoffers, het ontkennen van de eigen verantwoordelijkheid, het beschuldigen van degenen die het desbetreffende gedrag veroordelen of door het doen van een beroep op hogere plichten ten aanzien van kleinere sociale verbanden waartoe men behoort. In die zin wordt ook gesproken over «zwarte en grijze tinten» (vraag 25).

Sommige criminele activiteiten bieden meer mogelijkheden tot morele neutralisatie dan andere. Zo wordt in het rapport een vergelijking gemaakt tussen vrouwenhandelzaken en mensensmokkelzaken (pp. 68–70). Vrouwenhandel gaat veelal gepaard met ernstige bedreigingen en ook met de daadwerkelijke toepassing van geweld. Bij mensensmokkel is dit niet per definitie het geval. Slechts één van de onderzochte zaken komt overeen met het stereotype beeld van meedogenloze daders die betrekkelijk gewetenloos omgaan met de gesmokkelden (vraag 27). In de andere gevallen zijn echter de gesmokkelden eerder als klanten te typeren dan als slachtoffers. Mensensmokkel wordt door de betrokkenen in de onderzochte zaken dan ook vaak niet als criminaliteit maar als dienstverlening beschouwd. Er wordt relatief open over mensensmokkel gesproken en klanten worden aangebracht via reclame van mond tot mond. Ook verrichten familie, vrienden en kennissen allerlei hand- en spandiensten zoals het kopen van tickets, het halen en brengen van gesmokkelden en het verlenen van onderdak (zie ook vraag 29).

Daarnaast wordt in het rapport ingegaan op delicten waarbij daders op grotere afstand van hun slachtoffers staan of waarbij het belangrijkste slachtoffer de overheid is of de Europese Unie. In dit verband wordt ook ingegaan op het verschijnsel accijnsfraude (zie ook vraag 29). Betrokkenen kunnen in dit geval morele neutralisatietechnieken toepassen zoals het ontkennen van het bestaan van slachtoffers (oneerlijke concurrentie) of het ontkennen van de schadelijke gevolgen van een delict (het benadelen van overheden door het ontduiken van accijnzen).

27

Wat wordt er verstaan onder het stereotype beeld van meedogenloze daders?

De WODC-onderzoekers verwijzen naar het antwoord op vraag 25.

28

Op welke wijze zouden «de grenzen tussen goed en kwaad» duidelijker afgebakend kunnen worden om bijvoorbeeld de inpanidige hennepteelt effectiever tegen te gaan?

Een duidelijker afbakening van de grenzen tussen goed en kwaad op het gebied van cannabis zou voornamelijk gericht moeten zijn op het tegengaan van uitwassen van het cannabisbeleid. Dit gebeurt door een consequente strafrechtelijke aanpak van de Nederwietteelt. Getuige het grote aantal ontmantelingen heeft de politie zich op dit vlak de afgelopen jaren uitdrukkelijk gemanifesteerd. Ook zal de inzet gericht zijn op het vergroten van het besef van de (veiligheids)risico's die zijn verbonden aan de huis-teelt voor de kweker zelf en diens omgeving. Het besef van het reële gevaar van woningbrand door overbelasting van het elektriciteitsnet- en het besef dat hun positie als huurder in het gedrang kan komen, kan potentiële kwekers ervan weerhouden daadwerkelijk van start te gaan. Al deze aspecten zullen worden betrokken in de Beleidsbrief Cannabis die het kabinet in juni van dit jaar zal aanbieden aan de Tweede Kamer.

29

Waarom is het «waarschijnlijk» geen toeval dat de besproken accijns-fraude en enkele mensensmokkelzaken steun en medewerking vanuit de wettige omgeving werd gegeven? Aan welke vorm van medewerking wordt in dit verband gedacht?

De WODC-onderzoekers verwijzen naar het antwoord op vraag 25.

30

Op welke wijze en met welke redenen lopen interne ruzies met triviale aanleidingen volledig uit de hand?

De WODC-onderzoekers geven aan dat in het eerste rapport (pp. 93–122) uitgebreid aandacht is besteed aan de manier waarop conflicten ontstaan en de redenen waarom ze gemakkelijk kunnen escaleren. Criminele samenwerkingsverbanden worden namelijk niet alleen geconfronteerd met risico's die worden veroorzaakt door de opsporende overheid, maar ook door risico's die worden veroorzaakt door het criminele milieu zelf. Enerzijds gaat het hierbij om «onvermijdelijke» en alledaagse risico's: er worden fouten gemaakt of er is sprake van miscommunicatie. Anderzijds kan er sprake zijn van meer opzettelijk veroorzaakte problemen: «ripdeals», het afleggen van belastende verklaringen of daders die – buiten het samenwerkingsverband om – voor zichzelf beginnen. Op de achtergrond dreigt steeds het gevaar van gewelddadige escalatie, doordat er grote financiële belangen op het spel staan in een grotendeels ongereguleerde wereld en doordat moedwil, misverstand en onvermogen moeilijk van elkaar zijn te onderscheiden. In het eerste rapport worden tevens voorbeelden gegeven van manieren waarop conflicten kunnen escaleren. Tevens kan hiertoe worden verwezen naar het ten behoeve van het WODC uitgevoerde onderzoek van Van de Port (2001) naar de achtergronden van liquidaties, waarin ook sterk de rol van emoties wordt benadrukt.

31

Waarom zou er bij flexibele criminele groepen eerder groepsgerichte dan misdaadspecifieke interventiestrategieën passen? Wat is de aanleiding voor deze theorie?

De WODC-onderzoekers melden dat in het rapport op pagina 72 wordt verwezen naar een dreigingsanalyse van de Britse National Criminal Intelligence Service (NCIS). Daarin wordt gesteld dat één van de kenmerken van georganiseerde misdaad is dat deze flexibel inspeelt op de zich voordoeende mogelijkheden om illegaal gewin te behalen. Criminele groepen zouden zich bij wijze van spreken het ene moment bezighouden met de handel in drugs en het andere moment met de handel in wapens. Een misdaadspecifieke aanpak is dan niet effectief.

Voor de preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit is het van groot belang om te weten of criminele groepen inderdaad zo flexibel zijn. Bij weinig flexibele groepen zullen misdaadspecifieke interventiestrategieën immers effectiever zijn dan bij zeer flexibele groepen. Bovendien dient men bij flexibele groepen meer bedacht te zijn op het risico van verplaatsingsgedrag.

32

Er worden twee veronderstellingen gedaan met betrekking tot flexibiliteit van criminele groepen. Zij zouden generalistisch zijn en makkelijk kunnen switchen tussen criminele activiteiten. Beide veronderstellingen zijn nog niet of nauwelijks systematisch onderzocht. Is er een reden waarom dit nooit is gebeurd en wat zou de noodzaak zijn om het wel te onderzoeken?

De WODC-onderzoekers verwijzen naar het antwoord op vraag 31. Deze kwestie wordt verder behandeld in paragraaf 3.3. van het rapport (pp. 72–79). De vraag waarom andere onderzoekers niet of nauwelijks systematisch onderzoek hebben verricht op dit gebied, komt daarin niet aan de orde.

33

Aan welke andere overwegingen moet worden gedacht als het gaat om de keuzes die de politie maakt bij het verrichten van hun onderzoek in zake hoofdactiviteiten en nevenactiviteiten?

Dergelijke overwegingen zijn mij niet bekend, omdat zij buiten het kader van het WODC-onderzoek vielen en ik ook niet beschik over andere gegevens om deze vraag te kunnen beantwoorden.

34

Waar zou een wenselijke scheidslijn getrokken moeten worden tussen illegaliteit en legaliteit met betrekking tot bedrijven die zich inlaten met criminele groeperingen?

Het onderscheid dat de onderzoekers maken tussen niet-verwijtbare en verwijtbare betrokkenheid, dus tussen onbewuste en bewuste dienstverlening, van «wettige» bedrijven aan illegale groeperingen is mijns inziens de enig denkbare scheidslijn als het gaat om de opsporing en vervolging, zonder dat de scheidslijn tussen illegaliteit en legaliteit zelf aangetast wordt.

35

Is bekend waarom transport van criminele waar per vliegtuig, bijvoorbeeld van cocaïne door bolletjesslikkers, ondanks de hoge pakkans door douanecontroles en de noodzaak kleine hoeveelheden te vervoeren, toch op grote schaal voorkomt?

De belangrijkste verklaringen hiervoor zijn dat er sprake is van een grote vraag naar bijvoorbeeld cocaïne in Europa, en dat de winstmarges in de verschillende onderdelen van de keten productie/transport/levering dusdanig hoog zijn, dat het financieel lonend is de drugs naar Europa te smokkelen, zelfs in relatief kleine hoeveelheden per koerier.

36

Is aan de hand van de onderzoeksresultaten aan te geven of de strategie van «korte klappen» succesvoller is dan de «lange klappen»?

Omdat deze vraag buiten het kader van het empirisch onderzoek viel, kan ik niet aangegeven of de strategie van korte klappen succesvoller is dan de lange klappen. Wel wordt in het hoofdstuk 3 door de WODC-

onderzoekers ingegaan op de reacties op onder meer inbeslagnames en arrestaties (pp. 96–98).

Zoals in het rapport ook duidelijk wordt gesteld, dienen naar mijn oordeel de genoemde strategieën eerder als aanvullend te worden beschouwd, dan concurrerend (pp. 155–156). Binnen een langer lopend onderzoek wordt vaak tevens met korte klappen gewerkt. De afweging om de korte klap te hanteren, kan samenhangen met tal van redenen, die langlopend onderzoek minder voor de handliggend maken of omgekeerd zich juist uitermate goed lenen voor een korte actie. Het zal kortom van de omstandigheden van het geval afhangen, welke methode wordt gebruikt.

37

Van de 80 zaaksbeschrijvingen hebben er slechts zeven betrekking op fraude/bedrijfsmatige misdaad. Hoe staat het met de overige 73 zaaksbeschrijvingen? Is er niet sprake van een scheef beeld?

De WODC-onderzoekers antwoorden dat er geen sprake is van een scheef beeld. Van de 80 zaaksbeschrijvingen hebben er 16 betrekking op de categorie «fraude en witwassen». Het gaat hierbij onder meer om fraude met creditcards, oliefraude, sigarettenfraude, beleggingsfraude, merkenfraude (CD's, CD-ROM's en textiel) en EU-fraude. Er is met andere woorden sprake van een breed scala aan fraudezaken. Ook in de andere zaaksbeschrijvingen komt fraude voor als nevenactiviteit. Verder wordt op verschillende plaatsen in het eerste en het tweede rapport aandacht besteed aan het onderwerp fraude.

38

Waarom is in het rapport niks te vinden over grootschalige en georganiseerde accijns- en BTW fraudes? Is de minister van mening dat die organisaties juist eerder in staat zijn om hun geld in de bovenwereld te investeren? Zo neen, waarom niet?

In het eerste en het tweede rapport wordt volgens de WODC-onderzoekers op verschillende plaatsen aandacht besteed aan het onderwerp fraude. Zij verwijzen hierbij ook naar hun antwoord op vraag 37.

Voor het plegen van accijns- en BTW fraudes worden goederen- en daarmee samenhangende geldstromen gegenereerd, om aanspraak te maken op teruggave van BTW of accijnzen. In deze teruggave van overheidswege zit de criminele winst. Op het eerste gezicht behoeft deze niet meer apart te worden witgewassen om een legaal karakter te krijgen. Hoewel hier geen empirisch onderzoek naar is gedaan, lijkt het in zoverre inderdaad eenvoudiger om dergelijke criminele winsten direct te investeren. Echter, om bij ontdekking van de fraude een kans te maken om de dans te ontspringen, volstaat een dergelijke handelwijze geenszins. Daarvoor zal, net als bij andere vormen van (georganiseerde) criminaliteit, gebruik moeten worden gemaakt van witwasachtige constructies en in die zin zijn organisaties die zich bezighouden met grootschalige fraude niet eerder in staat om hun geld in de bovenwereld te investeren.

39

Met betrekking tot geldwisseltransacties, is er volgens het rapport in drie zaaksbeschrijvingen voor 751 miljoen gulden gewisseld. Zegt de aangeboden geldsoort iets van het land waar de verdovende middelen naartoe zijn uitgevoerd? Wat was in deze zaken de aangeboden geldsoort en komt dat overeen met de bevindingen in het Falcone-rapport van de NRI?

Naar een verband tussen geldsoort en het land waar criminele handelswaar naar toegaat, hebben de WODC-onderzoekers geen empirisch onderzoek verricht.

40

Wat betekent de invoering van de euro voor de pakkans van criminele organisaties, gelet op het feit dat minder valuta hoeven te worden gewisseld?

Ik verwijs u hierbij naar mijn antwoord op vraag 13.

41

Wanneer is een transactie verdacht genoeg om door het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties te worden doorgegeven aan de politie? Wat zijn hiervoor de criteria?

Op grond van artikel 3 van de Wet MOT verzamelt, registreert, bewerkt en analyseert het MOT gegevens (ongebruikelijke transacties) die het verkrijgt, teneinde te bezien of deze gegevens van belang kunnen zijn voor de voorkoming en opsporing van misdrijven. In het Besluit politieregisters staat omschreven wanneer gegevens uit het MOT-register verstrekt worden aan de politie. Criteria voor deze verdachte transacties zijn:

- de geautomatiseerde match van alle ongebruikelijke transacties met landelijke politie-indexen voor Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE)- en onderzoekssubjecten (VROS);
- de politie kan door tussenkomst van de Landelijk Officier van Justitie (LOvJ), in geval van rechtsorde schokkende misdrijven het MOT-register bevragen en verdachte transacties van het Meldpunt ontvangen (LOvJ-verzoeken);
- wanneer uit de gegevens zelf een redelijk vermoeden voortvloeit dat een bepaalde persoon een misdrijf heeft begaan, dat wil zeggen eigen onderzoek en analyse door het Meldpunt.

42

Wat is de oorzaak van het feit dat België de meest populaire bestemming is voor criminele groepen om geld te wisselen?

De WODC-onderzoekers hebben dit niet onderzocht. Zij constateren slechts dat in de onderzochte zaken België een populaire bestemming is om geld te wisselen, maar er wordt ook in andere landen gewisseld (p. 104).

43

Er wordt gesproken van een «feit» in het kader van contante geldsmokkel. Waarom is dit een «feit»? Wordt deze gedachte ontleend aan de «Cash and Carry-actie»? Het rapport spreekt over opsporingsonderzoeken waaruit zelden blijkt hoeveel geld er precies naar het buitenland wordt verplaatst. Hoe staat deze uitspraak in relatie tot de «Cash and Carry-actie»?

In het rapport wordt volgens de WODC-onderzoekers vanuit twee invalshoeken aandacht besteed aan de smokkel van contant geld (pp. 107–108). In de eerste plaats wordt dit fenomeen belicht vanuit de onderzochte zaken. Daarbij blijkt dat het fysiek verplaatsen van chartaal misdaadgeld van het ene naar het andere land veelvuldig voorkomt. Bovendien blijken koeriers per keer aanzienlijke bedragen te smokkelen (p. 107). Omdat deze koeriers niet iedere keer worden onderschept, is slechts in enkele opsporingsonderzoeken het totaalbedrag bekend. In de tweede plaats wordt aandacht besteed aan de bestuurlijke informatie, die de douane op Schiphol heeft over het binnenbrengen van grote hoeveelheden geld in Nederland door reizigers («Cash and Carry»). Bij douanecontroles zijn ook regelmatig grote bedragen contant geld aangetroffen. In die zin zijn de bevindingen vanuit beide invalshoeken dus in overeenstemming met elkaar.

Ik wil hieraan toevoegen dat wanneer Douane en de KMAR sommen baar geld aantreffen bij de uitoefening van hun taken dit aanleiding kan geven tot nader onderzoek en eventuele melding aan het Meldpunt ongebruikelijke transacties en het Bureau ter politieke ondersteuning van de Landelijk officier van justitie MOT (BLOM). De KMAR voert op dit punt gerichte controle-acties uit.

44

Kan concreet worden aangegeven op welke punten de samenwerking binnen de EU bij de bestrijding van de verplaatsing van misdaadgeld nog veel te wensen overlaat?

Neen, in het rapport van het WODC staat hierover geen informatie.

45

Is het bekend waarom juist vrouwenhandelaren en mensensmokkelaars gebruikmaken van «money-transfers»?

Dit is mij niet bekend omdat hier geen onderzoek naar is verricht.

46

Wat is er qua investeringsstrategie veranderd in vergelijking met het door het WODC in 1995 uitgevoerde onderzoek (getiteld: «Het Spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad»)? Wordt er nog steeds weinig strategisch geïnvesteerd, en meestal in de bekende economische gebieden van horeca, onroerend goed, sex-industrie en automobielen?

De WODC-onderzoekers antwoorden dat zij geen vergelijking hebben gemaakt met de uitkomsten van het genoemde onderzoek in de vraagstelling. Tevens stellen zij dat uit het empirisch onderzoek niet is af te leiden dat de geconstateerde investeringen de kwalificatie «weinig strategisch» verdienen. Wel blijkt uit de onderzochte zaken dat vooral wordt geïnvesteerd in onroerend goed, (dekmantel)bedrijven en horecagelegenheden en dat bekendheid met een bepaalde branche (onder meer via sociale relaties) een belangrijke rol speelt. Uit de onderzochte zaken blijkt voorts dat daders veelvuldig investeren in de landen van herkomst.

47

Is de minister van oordeel dat de huidige middelen om crimineel vermogen te ontnemen voldoende?

De gedachte achter de in maart 1993 ingevoerde ontnemingwetgeving is: «misdaad mag niet lonen». De doelstelling is om in zoveel mogelijk gevallen waarin door middel van criminele activiteiten financieel voordeel is behaald, dit voordeel teniet te doen door het te ontnemen. Daarvoor is, naast wet- en regelgeving, nodig dat de organisaties belast met opsporing, vervolging en berechting voldoende geëquipeerd zijn zowel in termen van capaciteit als in termen van deskundigheid. In al deze aspecten is de afgelopen jaren fors geïnvesteerd. Mede op basis van de aanbevelingen van een evaluatie-studie van het WODC uit 1998 is gekeken naar mogelijke verbeteringen in de bestaande wetgeving¹. Een voorstel daartoe is op 7 november 2001 aangeboden aan de Tweede Kamer². Daarnaast is veel geïnvesteerd in het verbeteren van de randvoorwaarden die nodig zijn voor de met rechtshandhaving belaste organisaties. Zo is veel aandacht besteed aan verbetering van deskundigheid en expertise, aan het ontwikkelen van het instrument financieel rechercheren. Daarnaast is het landelijke expertise centrum van het Openbaar Ministerie, het Bureau Ontnemingwetgeving OM (BOOM), verder uitgebreid en versterkt. Daardoor is het BOOM steeds beter in staat in grotere, complexe zaken concrete ondersteuning te bieden aan parketten in den

¹ Tweede Kamerstukken 1998–1999, 26 268, nr. 1.

² Tweede Kamer 2001–2002, 28 079, nrs. 1–2.

lande. Bovendien heeft het BOOM twee eigen officieren van justitie in dienst, die de grotere en complexe ontnemingzaken ook op zitting zelf kunnen afdoen. Ik verwacht dat de voorgenomen aanpassingen van de wetgeving, in combinatie met de ingezette verbetertrajecten in de uitvoering geleidelijk aan zullen leiden tot een succesvoller toepassing van het instrument van voordeelsontneming.

48

Er bestaat nog veel onduidelijkheid over bestedingen en investeringen van wederrechtelijk verkregen voordeel uit georganiseerde criminaliteit. Er is vaak sprake van een groot «zwart gat» als men het berekende wederrechtelijk verkregen voordeel afzet tegen het in beslag genomen vermogen en de bij politie en justitie bekende bestedingen en investeringen van leden van criminele samenwerkingsverbanden. Kan de minister aangeven welke concrete acties hij gaat ondernemen om het hiervoor genoemde «zwarte gat» te verkleinen en meer zicht te krijgen op bestedingen en investeringen van de georganiseerde criminaliteit in binnen- en buitenland?

Er kan inderdaad sprake zijn van een kloof tussen het aanvankelijk berekende wederrechtelijk verkregen voordeel en het bedrag dat uiteindelijk wordt ontnomen. Een groot aantal verschillende factoren speelt daarbij een rol. Ik verwijs in dit verband ook naar de pagina's 13 en 14 van het onderzoeksrapport «Buit en Besteding», waar uitgebreid wordt ingegaan op de factoren die ertoe kunnen leiden dat het uiteindelijk opgelegde bedrag lager is dan het in eerste instantie als wederrechtelijk verkregen voordeel berekende bedrag¹. Zo wordt bij het berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de vraag op welk deel daarvan conservatoir beslag kan worden gelegd. De praktijk wijst uit dat het executeren van een ontnemingvonnis vooral succesvol is indien beslag is gelegd op de vermogensbestanddelen die het betreft. Conservatoir beslag kan uiteraard alleen gelegd worden op vermogensbestanddelen die in het kader van het onderzoek worden aangetroffen, reden waarom verdachten vaak trachten vermogensbestanddelen aan politie en justitie te onttrekken, bijvoorbeeld door gebruik te maken van schijnconstructies. Dat verklaart een deel van de «kloof» of, in de woorden van de onderzoekers, het «zwarte gat». Voorts zij erop gewezen dat de rechter uiteindelijk de hoogte van de op te leggen ontnemingvordering vaststelt; deze kan om diverse redenen lager zijn dan het oorspronkelijk berekende wederrechtelijk verkregen voordeel. In het wetsvoorstel tot wijziging van de ontnemingwetgeving (zie het antwoord op vraag 47) wordt voorgesteld om de mogelijkheden tot het leggen van conservatoir beslag, ook onder derden, uit te breiden. Voornaamste doel daarvan is om het gebruik van schijnconstructies effectiever te kunnen aanpakken. Voorts acht ik het van belang meer inzicht te krijgen in mogelijke knelpunten of belemmerende factoren die een rol spelen in onderzoeken naar grote, complexe ontnemingzaken. In mijn opdracht is zeer onlangs een wetenschappelijk onderzoek gestart dat erop is gericht die factoren in kaart te brengen en aanbevelingen te doen voor verbetering. Dit onderzoek zal naar verwachting eind 2003 worden afgerond. Ook langs andere wegen zal getracht worden meer greep te krijgen op bestedingen en investeringen van «criminele winsten». Zo zullen de officieren van justitie van het landelijke expertise centrum van het Openbaar Ministerie, het Bureau Ontnemingwetgeving OM (BOOM) in overleg met de FIOD-ECD bezien op welke wijze zij een bijdrage kunnen leveren bij de opsporing en vervolging van grote witwaszaken, waarbij de expertise op het gebied van ontneming en van witwassen aan elkaar gekoppeld zal worden. Voorts zal de per 1 juni 2003 op grond van de wet MOT in te voeren meldplicht voor de vrije beroepsbeoefenaren (advocaten, notarissen, makelaars, belastingadviseurs) naar verwachting ook bijdragen

¹ Meloen e.a. Buit en besteding. Een empirisch onderzoek naar de omvang, de kenmerken en de besteding van misdaadgeld, Nationale Recherche Informatie, KLPD, Zoetermeer, 2003.

aan het terugdringen van de mogelijkheden van witwassen van «crimineel geld». Voorts maakt sinds kort een match met het CEBES-register van het OM (Conservatoir en Executoriaal Beslag Systeem) deel uit van de analyse van ongebruikelijke transacties door het MOT. Ook dit zal naar verwachting een bijdrage leveren aan het beter kunnen traceren van «criminele» geldstromen. Het «zwarte gat» zal nooit volledig gedicht worden, alleen al omdat een deel van het wedderrechtelijk verkregen voordeel reeds zal zijn uitgegeven aan consumptieve bestedingen. Maar ik verwacht dat de hierboven genoemde maatregelen ertoe zullen bijdragen aan het verkleinen van dit zogenoemde «zwarte gat».

49

Wat is de reden dat niet in alle onderzochte zaken een strafrechtelijk financieel onderzoek is geopend? Was dit het gevolg van een interne onmogelijkheid (tijdgebrek, gebrek aan capabele mensen, financiën), waren de zaken op het eerste oog niet interessant genoeg voor een financieel onderzoek of is er een andere reden aan te voeren?

De WODC-onderzoekers hebben hiernaar geen onderzoek verricht en ik beschik dus niet over gegevens om deze vraag te kunnen beantwoorden.

50, 51 en 63

Blijkbaar worden de mogelijkheden tot financieel rechercheren nog steeds niet voldoende benut. Ook zou er nog veel verbeterd kunnen worden aan de houding van politie en justitie ten opzichte van financieel rechercheren. Is de minister van plan om te bewerkstelligen dat genoemde achterstanden in de opsporing worden weggewerkt?

Veel dossiergegevens ontbreken of zijn onbetrouwbaar, aldus het onderzoeksrapport van Faber en Van Nunen (2002). Hierdoor faalt in feite de aanpak van de georganiseerde misdaad. Welke maatregelen gaat de minister treffen om hier verbetering in aan te brengen?

In het ondergrondse bankcircuit in Nederland gaan volgens de onderzoeker waarschijnlijk grote bedragen om. Alleen al in de in het rapport onderzochte zaken gaat het om zeker één miljard euro. De onderzoekers constateren dat financiële criminaliteit in Nederland veel beter op te sporen is dan vaak wordt gedacht. De daders laten relatief veel sporen achter. Op welke wijze wil de regering dit gegeven gebruiken om de opsporing van financiële criminaliteit te verbeteren? Welke nieuwe maatregelen stelt de regering voor ter bestrijding van de financiële criminaliteit?

Doelstelling van het kabinet is om «financieel rechercheren» een integraal onderdeel te laten worden van de rechtshandhaving. Het gaat hier om een opsporingsmethodiek die zowel wordt gehanteerd bij de bestrijding van financieel-economische delicten, maar ook om de inzet van financieel-technische instrumenten bij de aanpak van andere, dus ook commune, delicten. De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in de randvoorwaarden die nodig zijn om het financieel rechercheren breder ingang te doen vinden binnen de organisaties van opsporing en vervolging. Zo zijn op, verschillende deskundigheidsniveaus, specifieke opleidingen ontwikkeld voor politie en OM. Ook heeft het toenmalige kabinet bij het Regeerakkoord 1998 extra middelen ter beschikking gesteld ten behoeve van de intensivering van de fraudebestrijding, waaronder middelen voor de inrichting van zeven interregionale fraudeteams (IFT's) die onder het project Financieel Rechercheren tot stand zijn gekomen. Deze IFT's richten zich exclusief op de bestrijding van de horizontale fraude (fraude waarbij een private partij het slachtoffer is).

Over de resultaten van de IFT's is de Kamer jaarlijks uitvoerig geïnformeerd in de voortgangsrapportages bestrijding financieel-economische criminaliteit¹. Voorts kan gewezen worden op het vorig jaar verschenen

¹ Tweede Kamer 17 050, nrs. 207 (17 juni 1999), 210 (22 juni 2000), 221 (16 juli 2001) en 234 (19 april 2002).

evaluatie­rapport over het project financieel re­cher­chen, dat melding maakt van 158 middel­zware en 50 zware zaken die in de periode tussen 1 januari 1998–30 april 2001 door de IFT's in be­han­del­ing zijn ge­no­men¹. De komende jaren wordt ge­in­vesteerd in een verdere uitbouw en im­ple­men­ta­tie van het financieel re­cher­chen binnen de politie en het OM. De huidige opgebouwde kennis en capaciteit van de IFT's wordt ingebracht in de organisatorische vormgeving van de bovenregionale re­cher­che. Naast de inbedding van de IFT's binnen de bovenregionale re­cher­che zal ook in de uitwerking van het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenle­ving*, onder het project kwaliteit opsporing, aandacht worden geschonken aan de inzet binnen de opsporing van het instrument financieel re­cher­chen.

Binnen het OM is door oprichting van het Functioneel Parket (FP) een nieuwe eenheid ontstaan die tot taak heeft om criminaliteit te bestrijden op het gebied van milieu, economie en fraude. Bij het FP wordt voor deze gebieden een zeer specifiek expertise opgebouwd. Het FP is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafzaken die bijzondere opsporingsdiensten als FIOD en ECD aanleveren. Vanuit zijn gezagspositie zal het openbaar ministerie meer dan tot nu toe in nauwe samenwerking met de bijzondere opsporingsdiensten de omvang en ernst van de criminaliteit in kaart brengen. Hiermee wordt tevens beoogd de afstemming in prioriteitstelling tussen bijzondere opsporingsdiensten onderling en bijzondere opsporingsdiensten en politie te vergroten.

Ten slotte is de meldingsplicht ongebruikelijke transacties een belangrijk middel bij de bestrijding van financiële criminaliteit. De rol van het MOT-systeem bij de opsporing van financiële criminaliteit wordt geïntensiveerd. Hierbij moet worden gedacht aan de uitbreiding van de meldingsplicht, zoals die het afgelopen jaar gestalte heeft gekregen met de meldingsplicht voor handelaren in goederen van grote waarde en per 1 juni 2003 met de inwerkingtreding van de meldingsplicht voor vrije beroepsbeoefenaren. Verder zijn op grond van de Nota Integriteit financiële sector en terrorismebestrijding zowel het MOT als het BLOM kwalitatief verstrekt, in materiële en personele zin. Dit heeft onder andere geleid tot de oprichting van een MOT/BLOM-analyse-unit die zich bezighoudt op het selecteren en prioriteren van transacties, met het oog op directe opsporing.

52

Aan het eind van paragraaf 4.5.1 wordt melding gemaakt van «aanzienlijke bedragen die worden witgewassen». Om welke bedragen gaat het precies?

De kwalificatie «aanzienlijk» verwijst volgens de WODC-onderzoekers onder meer naar de in het rapport gegeven voorbeelden (pp. 128–129). Om welke bedragen het precies gaat, wordt niet per geval aangegeven. In het rapport wordt wel verwezen naar het hiervoor (vraag 48) genoemde onderzoek van *Buit en besteding*. In dat onderzoek worden meer kwantitatieve gegevens vermeld aangaande 52 omvangrijke ontnemingszaken.

53

In hoeverre zijn «facilitators» betrokken bij de investering van crimineel vermogen in onroerend goed?

In het rapport wordt volgens de WODC-onderzoekers niet ingegaan op de vraag in hoeverre «facilitators» betrokken zijn bij de investering van crimineel vermogen in onroerend goed. Wel wordt ingegaan op de bestedingen en investeringen van criminele samenwerkingsverbanden (pp. 124–136).

Voor zover het bij dergelijke facilitators zou gaan om makelaars in onroerend goed, belastingadviseurs, accountants, advocaten, notarissen of

¹ Het ei van Columbo, evaluatie van het project financieel re­cher­chen, aangeboden aan de Tweede Kamer op 17 juni 2002.

andere juridisch adviseurs geldt overigens dat zij per 1 juni 2003 onderworpen zijn aan de meldingsplicht ongebruikelijke trancties.

54

De georganiseerde criminaliteit in Nederland heeft een sterk transit-karakter. De onderzoekers bevelen betere grenscontroles aan. Is de minister bereid de personele bezetting van de douane uit te breiden aangezien, zoals de onderzoekers constateren, de douane in haar huidige bezetting zelfs een basisniveau van rechtshandhaving niet kan garanderen? Op welke wijze wil de regering een betere logistieke analyse van de werkwijze van internationale criminele samenwerkingsverbanden bevorderen, zoals de onderzoekers aanbevelen?

De onderzoekers halen in hun rapport de Nota Rechtshandhaving Douane (2000) van de toenmalige Staatssecretaris van Financiën aan. Daarin wordt geconstateerd dat er meer in plaats van minder mensen en middelen nodig zijn, omdat anders een basisniveau van rechtshandhaving door de douane niet meer gegarandeerd kan worden. De Staatssecretaris heeft in die Nota een aantal maatregelen aangekondigd, waarin de Tweede Kamer zich kon vinden. In het Beleidsplan Douane 2001–2005 dat aan de Tweede Kamer is gezonden, wordt ingegaan op de voortgang van die maatregelen, zoals de uitbreiding van de personeelssterkte, en op de ontwikkelingen in de periode 2001–2005¹.

Met betrekking tot de logistieke analyse van de werkwijze van internationale criminele samenwerkingsverbanden wordt jaarlijks in het kader van de Europese Unie het *Situatieverslag inzake de georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie* vervaardigd. Het verslag van 2002 heb ik in november 2002 aan uw Kamer aangeboden². Nederland levert een bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport en ik zal aandacht vragen voor dit aspect bij de totstandkoming van een nieuwe versie.

55

Deelt de regering de analyse van de onderzoekers dat er in Nederland sprake is van een «blinde vlek» voor de controle op de uitvoer van goederen en personen (mensenhandel)? Het uitsmokkelen van mensen is in de oorspronkelijke Nederlandse wetstekst zelfs niet strafbaar gesteld. Welke maatregelen en wetswijzigingen zijn volgens de regering noodzakelijk om in deze situatie verandering te brengen?

De douane controleert bij in-, uit- en doorvoer van goederen. Het gaat hierbij zowel om fiscale als niet-fiscale controles. Het accent van de controle ligt – zoals ook in andere landen – op de invoer en niet op de uitvoer; van een blinde vlek is echter geen sprake. In het Beheersverslag van de Belastingdienst worden jaarlijks de cijfers over de ingestelde controles gepubliceerd. Het gaat hier om tienduizenden controles per jaar. Het percentage dat de douane fysiek controleert is al enige jaren constant. Voor de invoer is dat ongeveer 3% van de aangiften en voor de uitvoer ongeveer 1%. Bij deze percentages moet worden bedacht dat de douane controleert op basis van risicoanalyse, waardoor het zwaartepunt van de controle wordt gelegd op dat deel van de goederenstroom waar onregelmatigheden het meest waarschijnlijk is. Een onmisbaar sluitstuk hierbij is algemene douanesurveillance en steekproefcontroles.

In de delictomschrijving van mensenhandel zit «geen blinde vlek». Het «uitvoeren» van een persoon met het oogmerk hem of haar in de prostitutie te brengen in een ander land is strafbaar. De opsporing van mensenhandel als zodanig is een prioriteit in de opsporing. Binnen die prioriteit vallen in beginsel ook zaken waarin personen worden «uitgevoerd». Wat betreft mensensmokkel is in artikel 197a Wetboek van Strafrecht (Sr.) onder meer kort gezegd strafbaar gesteld het bieden van hulp uit winstbejag bij illegale binnenkomst in Nederland of enig ander tot het Schen-

¹ Tweede Kamer, 2000–2001, 27 456.

² Tweede Kamer, 2002–2003, 23 490, nrs. 8a en 248.

gegebied behorend land. Het bieden van hulp bij illegale binnenkomst in niet tot het Schengengebied behorende landen – en daarmee de uitsmokkel naar die landen – is dus niet strafbaar. In een in voorbereiding zijnd wetsvoorstel inzake de uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel wordt voorgesteld om het bereik van artikel 197a Sr. uit te breiden tot alle landen van de Europese Unie, Noorwegen en IJsland en de landen die zijn toegetreden tot het VN Protocol inzake mensensmokkel. Deze wijziging levert een belangrijke bijdrage aan de (internationale) bestrijding van mensensmokkel. Opsporing van mensensmokkel als zodanig vindt plaats door de regio-korpsen (al dan niet geassisteerd door de Koninklijke Marechaussee), de Unit Mensensmokkel van het Kernteam Noord-en-Oost-Nederland en de Koninklijke Marechaussee. Ook mensensmokkel is een landelijke prioriteit in het opsporingsbeleid. Zowel op operationeel als beleidsmatig niveau wordt samengewerkt met andere landen.

56

Volgens de onderzoekers bieden de Nederlandse zeehavens zoveel gelegenheid voor de import van cocaïne dat corrumperen van de «poortwachters» niet eens noodzakelijk is. De havens van Amsterdam en Rotterdam zouden dermate groot en ondoorzichtig zijn geworden dat verboden goederen en personen eenvoudig naar binnen te smokkelen zijn. Welke maatregelen stelt de regering voor om deze chaos in de Nederlandse havens te bestrijden? Voelt de regering voor een certificeringssysteem voor havens die aan bepaalde integriteitsvoldoende, zoals dat in de Verenigde Staten wordt ontwikkeld?

De WODC-onderzoekers wijzen op de risico's binnen de havens van Amsterdam en Rotterdam. Anders dan in de vraag wordt verondersteld, menen wij dat van chaos in de Nederlandse havens geen sprake is. De douane heeft voortdurend oog voor integriteitsaspecten en mogelijke zwakke plekken. Het is niet vast te stellen hoeveel drugs via de Nederlandse zeehavens wordt binnengesmokkeld en in welke mate verlegging naar nabij gelegen havens in andere landen plaatsvindt. Ter bestrijding van drugssmokkel werkt de douane samen met de politie. In Rotterdam heeft de douane in dat kader bijvoorbeeld een convenant afgesloten met de rivierpolitie, de FIOD-ECD en het OM. Hieruit voortvloeiend zijn ook afspraken gemaakt om structureel meer informatie uit te wisselen. Informatie en het analyseren daarvan is van cruciaal belang voor de douanecontrole van de massale stroom containers.

Met betrekking tot de personencontrole wordt op dit moment gewerkt aan de verbetering van de informatiepositie van de grensbewakingautoriteiten in de havens. Daarnaast wordt de inzet van personeel en materieel steeds meer gerealiseerd naar aanleiding van risico analyses. Dit laatste is een onderdeel van een EU brede aanpak in het kader van het plan van aanpak voor het beheer van de buitengrenzen. Met betrekking tot een soort certificering kan wat de personencontrole betreft, worden opgemerkt dat de wet en regelgeving, zoals die in het Schengenaquis is vast gelegd regelmatig wordt geëvalueerd, door een daartoe speciaal ingestelde Europese evaluatie Commissie. Mijn reactie op een certificeringssysteem is dat ik op dit punt in overleg zal treden met mijn ambtsgenoten van Financiën en van Verkeer en Waterstaat.

57

Ter bestrijding van de transitcriminaliteit stellen de onderzoekers onder meer voor te komen tot het wegnemen van economische prikkels voor smokkel, tot grotere internationale harmonisatie van het strafrechtelijk beleid en wetgeving en tot supranationale samenwerking. Hoe zal de regering deze maatregelen implementeren?

Hierover merk ik op dat op dit moment in de EU minimum-accijnstarieven gelden. Voor een verdergaande harmonisering van accijnstarieven is een EU-brede instemming nodig. Overigens moet het effect van harmonisering in het kader van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit niet worden overtrokken. Immers primair ligt de oorzaak van georganiseerde criminaliteit in het feit dat het om hoogbelaste producten gaat, waarbij de criminele winsten groot zijn als de verschuldigde belasting niet wordt betaald. Met een verdergaande harmonisering van accijnstarieven wordt vooral bereikt dat de burgers er eerder van af zullen zien om vlak over de grens in een buurland aankopen te doen van producten, die aldaar lager belast zijn.

Bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit is vooral van belang dat nauwe samenwerking en goede afstemming plaatsvindt tussen de bevoegde autoriteiten in de lidstaten van de EU. Om de coördinatie van opsporing en vervolging van zware, in het bijzonder georganiseerde criminaliteit met een grensoverschrijdend karakter te versterken en verbeteren is Eurojust opgericht. Deze organisatie, waarin magistraten uit alle lidstaten van de EU zijn vertegenwoordigd, is sinds 6 maart 2002 in zijn definitieve vorm operationeel geworden in Den Haag. De bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit is naar mijn overtuiging niet zozeer gediend met harmonisatie van wetgeving, maar veeleer met een verdere verbetering en versterking van de operationele samenwerking, zowel in bilateraal verband met onze buurlanden als in multilateraal verband in het kader van Eurojust.

58

De onderzoekers stellen dat het betrekkelijk gemakkelijk is om in Nederland valse identiteitspapieren te verkrijgen. Er zou meer aandacht besteed moeten worden aan de uitgifte en certificering ervan. Betekent dit dat het in Nederland nog altijd eenvoudig is om een paspoort te vervalsen? Hoe is dit mogelijk?

In het rapport wordt gesteld dat het betrekkelijk gemakkelijk is om valse identiteitspapieren of vrachtdocumenten te verkrijgen (p. 160). Het rapport lezende blijkt dat met name in zaken van mensensmokkel en vrouwenhandel gebruik wordt gemaakt van valse dan wel vervalste paspoorten en andere (reis)documenten. Welke documenten het precies betreft (Nederlandse of buitenlandse) valt echter buiten de scope van het onderzoek dat is uitgevoerd. Of de documenten in Nederland of buiten Nederland worden vervalst is evenmin uit het rapport op te maken.

De aanbeveling dat in het kader van de bestrijding van grensoverschrijdende misdaad verscherpte controle op het vervalsen van documenten nodig is, kan worden onderschreven. Dit betekent echter niet dat het in Nederland nog altijd eenvoudig zou zijn om Nederlandse reisdocumenten te vervalsen. Met de invoering van de Nieuwe Generatie Reisdocumenten per 1 oktober 2001 is de beveiliging van deze documenten tegen vervalsing op een zeer hoog peil gebracht en zijn ook de controlemogelijkheden verder geoptimaliseerd. Door de centrale personalisering van de reisdocumenten zijn geen blanco paspoorten meer in omloop, die gestolen en vervolgens vervalst zouden kunnen worden. Tenslotte kan worden gewezen op het voornemen om biometrie op de Nederlandse reisdocumenten te plaatsen. Hierdoor zal ook misbruik door look alike-fraude in de toekomst verder teruggedrongen worden.

59 t/m 61

De onderzoekers leveren zware kritiek op de instelling van één landelijke recherche. Zij constateren dat aan deze aanpak grote risico's kleven en dat zij er zelfs toe kan leiden dat de politie minder in plaats van meer criminelen pakt. Het is namelijk niet goed mogelijk om van bovenaf (top down) voor te schrijven welke zaken politie en recherche moeten aanpakken.

Juist de politie zélf kan goed inschatten welke onderzoeken kansrijk zijn en prioriteit verdienen (bottom up). De top down aanpak die het kabinet nu voorstaat brengt risico's met zich mee op het gebied van onvolledige kennis, neemt teveel tijd in beslag en leidt mogelijk tot opdrachten voor onderzoeken waarin weinig opsporingsmogelijkheden aanwezig zijn. Wat is de reactie van de regering op deze kritiek van de onderzoekers? De onderzoekers pleiten voor een beter evenwicht dan de regering nu voorstaat, tussen centrale landelijke sturing en de bottom up benadering, waarbij landelijke coördinatie samengaat met het zo laag mogelijk leggen van de beslissingsbevoegdheid voor het instellen van concrete onderzoeken. Op welke wijze zal de regering zijn plannen voor één nationale recherche aanpassen om dit betere evenwicht te bewerkstelligen? Voor een beter evenwicht tussen de top down en bottom up benadering van georganiseerde criminaliteit, stellen de onderzoekers het gebruik van systematische controle acties voor, zoals die vaak door de FIOD-ECD worden gebruikt. Deze methode zou bijvoorbeeld goed kunnen worden gebruikt bij de bestrijding van vrouwenhandel. Is de regering bereid deze suggestie over te nemen?

Mij blijkt niet uit het WODC-rapport dat de onderzoekers zware kritiek hebben op de instelling van een nationale recherche. Zij uitten wel hun bezorgdheid over het door hun geconstateerde geloof in rationele beleidsmodellen. De suggestie uit de vraag dat er uitsluitend centraal wordt besloten welke onderzoeken door wie opgepakt gaan worden, is onjuist. Mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik hebben de Kamer op 28 november 2002 uitgebreid over de oprichting van de nationale recherche en de bovenregionale recherche geïnformeerd¹. In die brief hebben wij uiteengezet dat de nationale recherche aandachtsgebieden krijgt toegewezen. Het idee daarachter is dat onderdelen van de nationale recherche zich kunnen specialiseren op specifieke onderwerpen, zoals nu het geval is bij de kernteams. Binnen dat aandachtsgebied kunnen politie en openbaar ministerie onderzoeken doen, zonder dat daarbij het centrale gezag steeds zijn goedkeuring vooraf hoeft te geven. Dat centrale toewijzing van onderzoeken aan de kernteams niet voldoende succes had, is ons namelijk gebleken uit de aan de Kamer verzonden kernteamevaluatie². De methode van de systematische controle-acties, zoals die door de FIOD-ECD wordt gehanteerd, wordt ook door de politie toegepast.

62

De onderzoekers menen dat een strikte interpretatie van het zogenaamde doorlaatverbod op gespannen voet zou staan met de wens om met het rechercheonderzoek ook bepaalde doelstellingen te bereiken. Welke interpretatie van het doorlaatverbod staat de regering voor?

De onderzoekers schetsen in de slotbeschouwing van het rapport dat het doorlaatverbod in de opsporingspraktijk soms, wat zij noemen, hoofdbreken oplevert in verband met problemen die niets te maken hebben met de oorspronkelijke aanleiding voor dit doorlaatverbod, namelijk: het doorlaten van grote partijen drugs als bewuste recherchestrategie. Gelijkluidende bevindingen zijn opgetekend in het WODC-rapport «Evaluatie van de Wet BOB- fase 1» uit 2002.

Van groot belang voor de reikwijdte van het doorlaatverbod is de interpretatie van het begrip «weten» in artikel 126ff, eerste lid, Wetboek van Strafvordering. Daarin is bepaald dat een opsporingsambtenaar, die in het kader van de toepassing van bevoegdheden van de wet BOB, de vindplaats weet van verboden gevaarlijke of schadelijke voorwerpen, verplicht is over te gaan tot inbeslagneming.

In de aanwijzing van het College van procureurs-generaal «het Handboek voor de opsporingspraktijk» is hierover, mede in het licht van jurispru-

¹ Tweede Kamer, 2002–2003, Landelijke en bovenregionale recherche, nr. 28 500, nr. 4.

² Tweede Kamer, 2002–2003, Niet-dossierstuk, just020931.

dentie van ondermeer het Gerechtshof te Amsterdam, aangegeven dat «wetenschap» meer is dan een redelijk vermoeden. Er moet «een voldoende mate van zekerheid zijn omtrent zowel de vindplaats als de aard van de voorwerpen».

Tot een veel engere interpretatie kwam het Gerechtshof te Den Bosch bij het arrest d.d. 14 februari 2001 (het zogenoemde «Coketaxi-arrest»). Het Hof overwoog dat van «weten» in de zin van artikel 126ff WvSv slechts sprake is op het moment dat bij de opsporingsambtenaren «volledige zekerheid» bestaat over het feit dat sprake is van verboden voorwerpen en over de vindplaats van die voorwerpen. In de onderliggende casus bestond naar het oordeel van het Hof pas volledige zekerheid op het moment dat de opsporingsambtenaren het perceel, waarin naar werd vermoed drugs aanwezig waren, ter huiszoeking betraden en daadwerkelijk verdovende middelen aantreffen.

Op 2 juli 2002 heeft de Hoge Raad arrest gewezen in de coketaxi-zaak. De Hoge Raad is niet tot een toets van het door het Hof Den Bosch aangelegde criterium gekomen omdat het cassatieberoep wordt verworpen op een heel andere grond, namelijk het zogenoemde relativiteitsvereiste. Het verbod op doorlaten is blijkens de wetsgeschiedenis niet in het leven geroepen in het belang van de verdachte. De verdachte heeft daarbij dus geen rechtens te beschermen belang. Verweren over niet of niet juiste naleving van het verbod op doorlating kunnen daarom, naar het oordeel van de Hoge Raad, slechts worden verworpen. De «sancties» (strafvermindering, uitsluiting van bewijs of niet-ontvankelijkheid van het OM) van artikel 359a Sv komen dus niet (langer) aan de orde. Met dit oordeel van de Hoge Raad is de toets op de naleving van het doorlaatverbod de facto niet langer een rechterlijke maar valt binnen de verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal en in het verlengde daarvan onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie.

Ik sta een interpretatie van het doorlaatverbod voor die in lijn is met de uitgangspunten die aan de wet BOB ten grondslag liggen: in het bijzonder de controleerbaarheid van de opsporing, en de achtergrond van het doorlaatverbod: het tegengaan dat schadelijke of gevaarlijke voorwerpen in de samenleving komen alsmede het beëindigen van het doorlaten van grote partijen drugs als bewuste recherchestrategie.

Ik ben, met het College van procureurs-generaal, van mening dat er voorts nog geen aanleiding is – op grond van het arrest van het Hof Den Bosch danwel anderszins – het in de Aanwijzing «Handboek voor de opsporingspraktijk» neergelegde criterium te wijzigen (inbeslagneming dient plaats te vinden indien er een voldoende mate van zekerheid is omtrent zowel de vindplaats als de aard van de voorwerpen). De in de WODC-rapporten geschetste problemen zijn niet van dien aard dat zij daartoe nopen. Het ligt daarom in de rede het eindrapport van het WODC over de Wet BOB af te wachten, dat in 2004 wordt verwacht. Daarin zullen bovendien de resultaten zijn opgenomen van een diepgaander en breder onderzoek naar de effecten van het doorlaatverbod op de opsporingspraktijk.

Van belang in dit verband is de ten overvloede overweging in het Coketaxi-arrest van het Gerechtshof, waaruit naar voren komt dat bij de enge interpretatie door het Hof van het begrip «weten» een rol heeft gespeeld dat een ruimere interpretatie naar het oordeel van het Hof «tot de voor de opsporingspraktijk onaanvaardbare consequentie leidt dat opsporingsambtenaren verplicht zijn vermoedelijk verboden voorwerpen in beslag te nemen op het moment dat dat om tactische redenen ongewenst is en dat aldus criminele organisaties in onderzoek de mogelijkheid wordt geboden het onderzoek te manipuleren.» Het is uiteraard onaanvaardbaar wanneer de onderzochte criminele organisaties de kans wordt geboden, bijvoorbeeld door middel van «lijntesters», opsporingsonderzoeken te manipuleren of frustreren. Voorzover de in het Handboek geschetste mogelijkheden om dit te voorkomen (zoals uitgestelde inbe-

slagneming of het wegtippen van de zaak naar een ander opsporings-team) daarbij geen soelaas bieden, biedt het tweede lid van artikel 126ff Sv de mogelijkheid, na verkregen toestemming van het College van procureurs-generaal en de Minister van Justitie, om inbeslagneming achterwege te laten. In het Handboek voor de Opsporing zijn een aantal denkbare voorbeelden gegeven, die in dit verband illustratief zijn. Door deze weg te volgen, wordt met name voldaan aan het oogmerk van het verbod, de controleerbaarheid van de opsporing middels een zware en gedegen procedure.

Al met al geeft de jurisprudentie naar aanleiding van de coketaxi-zaak geen aanleiding tot een wijziging van de interpretatie van het doorlaat-verbod, zoals dat al was neergelegd in het Handboek voor de opsporings-praktijk.

63

In het ondergrondse bankcircuit in Nederland gaan volgens de onderzoeker waarschijnlijk grote bedragen om. Alleen al in de in het rapport onderzochte zaken gaat het om zeker één miljard euro. De onderzoekers constateren dat financiële criminaliteit in Nederland veel beter op te sporen is dan vaak wordt gedacht. De daders laten relatief veel sporen achter. Op welke wijze wil de regering dit gegeven gebruiken om de opsporing van financiële criminaliteit te verbeteren? Welke nieuwe maatregelen stelt de regering voor ter bestrijding van de financiële criminaliteit?

Ik verwijs u hierbij naar mijn antwoord op de gebundelde vragen 50, 51 en 63.

64

Hoeveel financieel rechercheurs kent Nederland? Welk percentage van het totaal aantal rechercheurs is gespecialiseerd in financiële criminaliteit? Hoe verhouden deze aantallen zich tot de aantallen rechercheurs op andere taakgebieden?

Zoals ook bij vraag 5 is aangegeven, is niet per delictsoort aan te geven hoeveel politiecapaciteit daarmee gemoeid is. Het bestaan van zeven IFT's, het landelijk loket fraude en het Landelijk Recherche-team bij het KLPD is bekend. Naast financieel rechercheurs bestaat deze formatie uit informatierechercheurs, analisten en andere specialisten die vanuit hun vakgebied een bijdrage leveren aan de bestrijding van de financiële criminaliteit.

Ook de regio's verrichten onderzoeken naar financieel-economische criminaliteit en hebben daarvoor financieel rechercheurs aangesteld. Dit aantal verschilt per regio. Overigens leveren in regio's ook andere recherche-medewerkers dan financieel rechercheurs een bijdrage aan de bestrijding van de financiële criminaliteit. Het totaal aantal financieel rechercheurs in Nederland is niet bekend. Er kan dan ook niet worden aangegeven hoe dit zich verhoudt tot het totaal aantal rechercheurs in Nederland of tot aantallen rechercheurs op andere taakgebieden.

65

Bovendien moet worden geconcludeerd dat de transitcriminaliteit zich wel degelijk via investeringen in bepaalde gebieden kan «nestelen». Kan de minister wat voorbeelden geven van zulke «gebieden»? Kent de minister de signalen dat in bepaalde steden delen van straten (onroerend goed) in handen zijn van de georganiseerde criminaliteit? Zo neen, is de minister bereid dit verder te laten onderzoeken? Zo ja, wat is de aard, ernst en omvang van dit probleem?

Ik stel mij op het standpunt dat het niet verstandig is publiek te maken om welke gebieden het, volgens de onderzoekers, gaat. Daarmee wordt stigmatisering voorkomen.

Ik wil hier uw aandacht vragen voor een principieel punt. Wij raken met deze vraag, waarin men vraagt naar «man en paard», aan de kern van dit onderzoek. Als ik op dit verzoek van de Kamer deze gegevens openbaar zou maken, zal mij vervolgens in alle waarschijnlijkheid worden gevraagd wat ik met die informatie ga aanvangen, en of de informatie strafrechtelijk hard te maken is. Daarmee wordt de scheidslijn tussen wetenschappelijk en strafvorderlijk onderzoek weggenomen. In de onderhavige wetenschappelijke studie, gericht op de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland, rapporteren wetenschappers van hun bevindingen. Worden deze wetenschappers nu op voorhand verplicht tot het noemen van buurten of gebieden, of desnoods de namen van verdachten, dan komen zij in strafvorderlijk bewijsrechtelijk gebied. Daarvoor gelden andere richtlijnen dan alleen de wetenschappelijke. De mogelijkheden om tot publicatie te komen worden daarmee zonder meer kleiner. Het gevolg hiervan zou kunnen zijn, dat ik niet meer kan beschikken over een onderzoeksrapport, dat in de beleidsontwikkeling op het gebied van de bestrijding van de zware criminaliteit, na de bevindingen van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden, een centrale plaats heeft.

66

Is het correct dat er in Nederland onvoldoende mensen in dienst zijn om uitvoering te geven aan buitenlandse rechtshulpverzoeken? Welke maatregelen stelt de minister voor om hierin verandering te brengen?

Hoewel de afgelopen jaren een aanzienlijke verbetering is opgetreden in de uitvoering van de buitenlandse rechtshulpverzoeken voldoet de uitvoering thans nog niet in alle opzichten aan de eisen die door het buitenland gesteld mogen worden. In het verleden is gebleken dat de zorg voor de internationale rechtshulp binnen de politie en het Openbaar Ministerie onvoldoende organisatorisch verankerd was, met alle gevolgen van dien voor de uitvoering van de internationale rechtshulpverzoeken. Sinds 1999 hebben bij de internationale rechtshulp betrokken instanties verschillende inspanningen verricht om de kwaliteit van de behandeling van de rechtshulpverzoeken en de snelheid van uitvoering te verbeteren. De belangrijkste inspanning was het tot stand brengen van een landelijk dekkend netwerk van negen Internationale Rechtshulpcentra (IRC's). Een IRC is een samenwerkingsverband van politie en Openbaar Ministerie en is verantwoordelijk voor een kwalitatieve en snelle afdoening van de internationale rechtshulpverzoeken die in het betreffende gebied dienen te worden uitgevoerd. Thans zijn er negen IRC's waaronder het Landelijk IRC. Dit laatste is een samenwerkingsverband tussen het KLPD en het Landelijk Parket. Per 1 september 2002 hebben de IRC's de verantwoordelijkheid gekregen voor de coördinatie en voortgangsbewaking van alle soorten verzoeken op het gebied van de internationale rechtshulp, zowel inkomende als uitgaande. Ter ondersteuning van deze taakuitbreiding is tevens per die datum een nieuwe versie van het geautomatiseerde bedrijfsondersteuningssysteem (LURIS II) in bedrijf genomen. Mede op basis van een intern onderzoek uit september 2001 naar de wijze waarop aan een aantal minimum eisen aan de organisatie van de internationale rechtshulp in de IRC's vorm wordt gegeven, wordt de verdere verbetering van de uitvoering van de binnenkomende rechtshulpverzoeken nagestreefd.

Sinds kort kan door het Openbaar Ministerie vanuit LURIS II managementinformatie worden gegenereerd. Momenteel werkt het OM aan het optimaliseren van deze managementinformatie, waarvoor beoordeeld moet worden hoe betrouwbaar en volledig de verkregen gegevens zijn. Om de kwaliteit van de managementinformatie te verbeteren zal het OM een

registratie-instructie voor de gebruikers van LURIS II aanleveren. Op grond van de verbeterde managementinformatie en een door het OM te verzorgen nulmeting zal het OM nieuwe kwantitatieve en kwalitatieve normen opstellen voor de afdoening van rechtshulpverzoeken door de IRC's. Deze nieuwe afdoeningnormen zullen tevens dienen als instrument om de aansturing van de politie door het OM te verbeteren, wat de kwaliteit van de uitvoering van rechtshulpverzoeken verder ten goede zal komen. Tenslotte zal met behulp van de managementinformatie een verdeling van de budgetten over de IRC's kunnen plaatsvinden op grond van gebleken werklast. Bij de uitvoering van bovengenoemde actiepunten zal het OM rekening houden met de resultaatsafspraken voor de politie ten aanzien van de uitvoering van rechtshulpverzoeken, zoals die zijn vastgelegd in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006 (dit betreft afspraken tussen de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie enerzijds en de korpsbeheerders van de politiekorpsen anderzijds).