

## 1. Inleiding

De schade die de georganiseerde misdaad toebrengt aan de Nederlandse samenleving is onverminderd groot<sup>1</sup>. Er is onder meer sprake van uitbuiting van mensen (mensenhandel), productie, invoer en doorvoer van drugs en andere illegale goederen en van een reëel risico op verweving tussen criminele organisaties en de legale economie. Daarmee is de integriteit van de samenleving (economie, financiële markten, logistieke en distributieketen) in het geding, en wordt de directe leefomgeving van burgers bedreigd. Dit geldt vooral wanneer de legale en illegale markten sterk met elkaar verweven zijn. De grenzen tussen gebruik en misbruik van diensten en voorzieningen kunnen hier flinterdun zijn, en uiteindelijk draait de maatschappij (burgers en bedrijfsleven) op voor de directe en indirecte materiële en immateriële schade. De georganiseerde misdaad brengt maatschappelijk onaanvaardbare neveneffecten met zich mee: verloedering van wijken en beïnvloeding van bepaalde bedrijfssectoren. Tot slot gaat georganiseerde misdaad gepaard met bedreigingen, afpersingen en gebruik van geweld (liquidaties).

In het Coalitieakkoord is een intensivering van de bestrijding van georganiseerde misdaad aangekondigd<sup>2</sup>. Hieraan zal vorm worden gegeven binnen het project Veiligheid begint bij Voorkomen (VbbV) uit het Beleidsprogramma van het kabinet<sup>3</sup>, waarover de Tweede Kamer op hoofdlijnen is geïnformeerd bij brief d.d. 6 november 2007<sup>4</sup>. De betrokkenheid van het bestuur is daarbij onmisbaar, zoals ook blijkt uit het Bestuursakkoord dat is bereikt tussen Rijk en VNG<sup>5</sup>; de rol van het lokaal bestuur bij de bestrijding van georganiseerde misdaad zal nader worden uitgewerkt in een gezamenlijk plan van aanpak *Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad* dat de minister van BZK begin 2008 aan de Kamer zal sturen. Over de inzet van het Openbaar Ministerie en de politie zijn afspraken gemaakt in respectievelijk de Kaderbrief OM 2008 en de Landelijke Prioriteiten Nederlandse Politie 2008 - 2011<sup>6</sup>.

In dit programma wordt nader uitwerking gegeven aan hetgeen op hoofdlijnen is beschreven in de VbbV-brief op het terrein van de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Omdat er de afgelopen jaren al veel is gebeurd op dit beleidsterrein, is er gekozen voor een zogenoemd **versterkingsprogramma**, dat wil zeggen dat er een grotere inspanning zal worden gepleegd op reeds bestaande initiatieven. Deze initiatieven zijn omgezet in concrete doelstellingen en activiteiten op drie centrale pijlers van de aanpak van georganiseerde misdaad: (1) de preventieve en bestuurlijke aanpak, (2) de strafrechtelijke aanpak en (3) de internationale samenwerking. Geheel **nieuw** aan dit programma is de introductie van een vernieuwende, operationele werkwijze, de zogenoemde programmatische aanpak, op een aantal specifieke thema's. De kracht van de programmatische aanpak is dat onder regie van een landelijke stuurgroep een gezamenlijke inzet plaatsvindt van OM, politie, andere relevante handhavingdiensten en organisaties en zowel lokale als landelijke bestuurlijke autoriteiten. Daardoor wordt het mogelijk de problemen in de volle breedte en ook op alle niveaus (lokaal - landelijk - internationaal) aan te pakken. Het doel is niet alleen om criminele samenwerkingsverbanden te ontmantelen en individuele daders voor de rechter te brengen, maar vooral ook om onderliggende gelegenheidsstructuren en meer structurele factoren die de georganiseerde misdaad bedoeld of onbedoeld faciliteren, in beeld te krijgen en aan te pakken. Zoals gezegd zal het programma op strategisch niveau worden aangestuurd door een landelijke stuurgroep onder voorzitterschap van het ministerie van Justitie, waarin verder de departementen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën, het Openbaar Ministerie, de politie en het lokale bestuur vertegenwoordigd zijn. Landelijke aansturing is mede noodzakelijk om te verzekeren dat knelpunten in de lokale samenwerking die alleen nationaal kunnen worden opgelost ook daadwerkelijk worden aangepakt. Hierbij is een belangrijke taak weggelegd voor de rijksoverheid. Justitie zal daarbij als regisseur van het programma een spilfunctie vervullen.

---

<sup>1</sup> Zoals onder meer blijkt uit het *Organized Crime Threat Assessment (OCTA)*, het *Nationaal Dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit (NDB)* en de *Criminaliteitsbeeldanalyses* van de politie.

<sup>2</sup> Brief van de formateur aan de Tweede Kamer van 7 februari 2007, Kamerstukken II, 2006-2007, 30 891, nr. 4.

<sup>3</sup> *Samen werken, samen leven*. Beleidsprogramma kabinet Balkenende IV, 2007 (31070).

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2006-2007, 28684, nr. 119.

<sup>5</sup> *Samen aan de slag*. Bestuursakkoord rijk en gemeenten, 4 juni 2007

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2006-2007, 28 824, nr. 50.

## 1.1 De aard van de georganiseerde misdaad

De georganiseerde misdaad in Nederland is voor een belangrijk deel transitcriminaliteit. Criminele groeperingen zijn vaak betrokken bij illegale, grensoverschrijdende handel en smokkel (drugs, wapens, gestolen voertuigen, sigaretten, illegale immigranten, mensen) waarbij gebruik wordt gemaakt van dezelfde infrastructuur die ook de legale economie faciliteert. Nederland is behalve een transitland, in behoorlijke mate een bestemmingsland en in mindere mate een productieland (synthetische drugs, hennep). Niet alleen de geografische positie van Nederland en zijn rol als logistiek knooppunt in Europa zorgen voor een ruime Gelegenheidsstructuur, ook de sociale infrastructuur maakt ons land aantrekkelijk voor de georganiseerde misdaad. Met dit laatste wordt bedoeld op de oude koloniale banden met Suriname en de Nederlandse Antillen en de grote aantallen migranten uit onder andere Marokko en Turkije. Een dergelijke sociale infrastructuur wordt ook gebruikt om criminele netwerken te vormen, waarbij drugsmokkel een kernactiviteit vormt<sup>7</sup>.

Uit wetenschappelijke publicaties is gebleken dat de criminele netwerken in Nederland voornamelijk een fluïde karakter hebben<sup>8</sup>. Soms betreft het meer omvangrijke en stabiele samenwerkingsverbanden, soms gaat het om in omvang beperkte en in organisatiegraad minder samenhangende groepen. Daarbij is sprake van een toegenomen diversiteit aan illegale activiteiten binnen de samenwerkingsverbanden. Voorts is van belang steeds voor ogen te houden dat zelfs de georganiseerde misdaad met een sterk grensoverschrijdend karakter vrijwel altijd ook zijn wortels heeft op het lokale niveau. De illegale handel moet immers vanuit bepaalde locaties worden getransporteerd en gedistribueerd dan wel zijn weg vinden naar de lokale markten. Anders gezegd: de marktplaats voor illegale goederen is vaak geografisch gebonden.

In tegenstelling tot een aantal andere landen zijn er in Nederland geen aanwijzingen gevonden dat criminele groeperingen controle hebben verworven over volledige economische sectoren. Wel maken criminele groeperingen gebruik van de legale economische en juridische infrastructuur (inclusief de diensten van specifieke beroepsgroepen) en worden economische sectoren (zoals de vastgoedsector, horeca, de transportsector, distributieknooppunten als havens en vliegvelden, de financiële sector) gebruikt om criminele handelingen te verrichten, te verhullen of crimineel geld te investeren. Het is dus van groot belang oog te hebben voor kwetsbare plekken in die legale infrastructuur die de georganiseerde misdaad kunnen faciliteren.

De aard van de georganiseerde misdaad zoals deze zich in Nederland manifesteert, wordt nauwkeurig beschreven in de WODC-monitor Georganiseerde misdaad in Nederland. Deze kennis is van grote waarde voor de opsporingspraktijk, die de inzichten uit de monitor kan benutten voor een meer effectieve aanpak. Voorts geeft de monitor aanknopingspunten voor beleidsontwikkeling. Onlangs is de (alweer) derde WODC-monitor gepubliceerd en aan Uw Kamer aangeboden<sup>9</sup>. Relevante noties uit deze monitor zijn meegenomen in de uitwerking van het Programma.

## 1.2 Het huidige beleidskader

Tot voor kort ontbrak het aan een meer toekomstgericht, landelijk criminaliteitsbeeld van de georganiseerde misdaad in Nederland. Sinds 2004 is dat er wel, in de vorm van *het Nationaal Dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit* (NDB), bestemd voor strategische sturing. Op basis van het NDB worden de speerpunten voor de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad vastgesteld. Sinds 2004 zijn dat:

1. Terrorisme en andere extreme vormen van ideologisch gemotiveerde misdaad;
2. Handel in cocaïne en heroïne;
3. Productie van en handel in synthetische drugs;
4. Mensenhandel en -smokkel;
5. Handel in en gebruik van vuurwapens en explosieven;

<sup>7</sup> Zie de *Monitor Georganiseerde Criminaliteit in Nederland*, 2002.

<sup>8</sup> Zie de *Monitor Georganiseerde Criminaliteit in Nederland* uit 1998, 2002 en 2007. Zie ook C. Fijnaut en L. Paoli: *Organized crime in Europe. Concepts, patterns and control policies in the EU and beyond*, Dordrecht, 2004

<sup>9</sup> Bijlage bij brief Minister van Justitie aan Tweede Kamer van 27 september 2007, Kamerstukken II, 2006-2007, 29911, nr. 8.

## 6. Witwassen.

Dit NDB, op grond waarvan de speerpunten bij de bestrijding worden vastgesteld, verschijnt elke vier jaar. Dit betekent dat er in 2008 een nieuw NDB zal worden opgeleverd, op basis waarvan er opnieuw speerpunten worden vastgesteld ten behoeve van de aanpak van georganiseerde misdaad voor de daaropvolgende vier jaar.

De genoemde speerpunten gelden in principe voor de aanpak door de Nationale Recherche (NR), de Bovenregionale Recherche (BR) en de regionale recherchediensten. Wie wat moet doen is hierbij afhankelijk van de specifieke vraagstelling en het niveau waarop een vorm van georganiseerde misdaad zich manifesteert: regionaal, bovenregionaal en (inter)nationaal. De NR onderscheidt zich van de overige recherchediensten doordat de NR de aanpak van zware en georganiseerde misdaad, die qua groepering of aard een landelijk of internationaal karakter hebben, als hoofdtaak heeft. Op de toegewezen aandachtsgebieden heeft de NR bovendien de taak om een landelijke expertisefunctie te vervullen.

Dit alles betekent echter niet dat de politie zich met operationele onderzoeken alleen richt op de zes speerpunten. De zes speerpunten zijn leidend, maar ook daarbuiten liggende verschijningsvormen van georganiseerde misdaad behoren tot het werkterrein van de politie.

Er is voor gekozen niet vooraf te sturen op het behalen van specifieke resultaten in de sfeer van 'kilo's en kerels', maar voor *verantwoording achteraf*.<sup>10</sup> Deze systematiek houdt in hoofdlijnen in dat er, na de keuze door de ministers voor de speerpunten, tweejaarlijks Criminaliteitsbeeldanalyses (CBA's) per speerpunt worden opgesteld. Op grond van deze analyses wordt er een strategiedocument opgesteld dat richting geeft aan de operationele activiteiten per speerpunt. Op grond van de concrete projectvoorstellen en voortgangsverslagen cq. afrondingsverslagen, die door het tactische niveau worden opgesteld, en de CBA's, wordt er jaarlijks onder verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal een geïntegreerde *landelijke rapportage* opgesteld. Op dit punt zal de komende periode nog een verbeteringslag gemaakt moeten worden. In de rapportage zal beargumenteerd moeten worden aangegeven wat aan de prioriteiten is gedaan, welke inzet is gepleegd en tot welke resultaten dat heeft geleid. Het gaat om de aanpak van de problematiek en om de vraag of het probleem aantoonbaar beheersbaar wordt, vermindert of misschien verschuift.

Omdat het NDB, naast een aantal concrete dreigingen ook een aantal criminele verschijnselen vermeldt, waarover bij politie en justitie te weinig informatie beschikbaar is om ze al dan niet als dreiging te kunnen aanmerken, is er een meerjarige intelligence-agenda ontwikkeld. Deze intelligence-agenda maakt onderdeel uit van de zojuist beschreven cyclus. Het NDB en de op basis van het NDB gemaakte strategische keuzes worden bijgesteld op basis van informatie die voortkomt uit monitoring van onderwerpen die een dreiging vormen voor de Nederlandse samenleving, uit de resultaatverantwoording van concrete onderzoeken en uit de uitvoering van de intelligence-agenda. Nadat het NDB in 2008 opnieuw is vastgesteld zullen ook opnieuw de onderwerpen voor de intelligence-agenda worden vastgesteld.

Tot slot is in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007 afgesproken dat er in 2007 voor het eerst regionale CBA's gericht op de georganiseerde misdaad worden opgesteld, waardoor de informatiepositie aanzienlijk wordt verbeterd en regio's veel beter dan voorheen de inzet op dit terrein kunnen sturen. De verplichting elke twee jaar een dergelijke regionale CBA op te stellen wordt gecontinueerd, vanuit het belang om op regionaal niveau te kunnen sturen, het nationale belang (als bouwstenen voor de samenstelling van het NDB) en het internationale belang (Nederlandse bijdrage aan het OCTA, zie hieronder). Tevens worden zo de aanknopingspunten voor samenwerkingsverbanden met BR en NR veel sneller zichtbaar en krijgt de informatie-uitwisseling met betrekking tot georganiseerde criminaliteit een impuls.

Op internationaal gebied kennen we sinds 2006 het Organised Crime Threat Assessment, kortweg: OCTA. Het OCTA is de EU-variant van het Nationaal Dreigingsbeeld: een overzicht van de bedreigingen die uitgaan van de georganiseerde criminaliteit voor de lidstaten van de EU, waarbij getracht wordt toekomstige ontwikkelingen te schetsen. Het OCTA werd aangekondigd in het Haags

---

<sup>10</sup> Op deze manier wordt ook een doorschieten van de 'veronderstelde maakbaarheid van de opsporing' voorkomen, zoals deze wordt gesignaleerd in Van de Bunt, H.G. en E.R. Kleemans, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, Den Haag/Rotterdam, 2007.

Programma<sup>11</sup> en wordt opgesteld door Europol op grond van bijdragen van de lidstaten. Het rapport dient als basis voor het opstellen van EU-prioriteiten voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit en als basis voor de werkzaamheden van Europol, Eurojust en de European Task Force Chiefs of Police (ETFCP) en voor de samenwerking tussen lidstaten. De huidige EU-prioriteiten die voor Nederland gelden zijn ondermeer de aanpak van mensenhandel, de bestrijding van synthetische drugs en de aanpak van drugshandel.

Voor gemeenten is eind 2002 een handreiking opgesteld met daarin opgenomen de mogelijkheden die het bestuurlijke instrumentarium biedt om georganiseerde misdaad tegen te gaan. Deze handreiking is bedoeld voor gemeenten die een bestuurlijke aanpak willen ontwikkelen of voor gemeenten die hun bestuurlijke aanpak willen intensiveren. In de handreiking wordt ingegaan op onderwerpen als de opzet van een beleidskader, het genereren van vormen van samenwerking en het uitwisselen van informatie. De mogelijkheden die de bestuurlijke aanpak kan bieden en de best-practices die inmiddels zijn opgedaan, zijn digitaal te raadplegen in de 'wegwijzer voor gemeenten'<sup>12</sup>.

### 1.3 Het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (PVAGM)

#### *aanleiding*

Hoewel de bestrijding van georganiseerde misdaad altijd een belangrijke repressieve component zal bevatten is duidelijk dat een effectieve bestrijding van dit complexe fenomeen méér vergt dan alleen strafrechtelijke opsporing en vervolging. Er is een gecombineerde en onderling samenhangende inzet nodig van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen. Die aanpak heeft lokale/regionale, landelijke en internationale kanten en vergt intensieve samenwerking tussen OM, politie, bijzondere opsporingsdiensten, de Belastingdienst, lokaal bestuur en private partijen. De afgelopen jaren zijn al veel inspanningen gepleegd om op afzonderlijke onderdelen van de misdaadbestrijding verbeteringen aan te brengen of goede vormen van samenwerking op lokaal, regionaal of landelijk niveau tot stand te brengen. Daarop zal de komende periode worden voortgebouwd.

Het afgelopen jaar heeft vanuit de departementen van Justitie en BZK een intensieve consultatie plaatsgevonden van praktijk (OM, politie, lokaal bestuur) en wetenschap om scherper in beeld te krijgen op welke punten de bestrijding van georganiseerde misdaad aanvulling of versterking behoeft. De uitkomsten van die consultatie zijn vervolgens omgezet in concrete doelstellingen en activiteiten op de drie centrale pijlers van de aanpak van georganiseerde misdaad: (1) de preventieve en bestuurlijke aanpak; (2) de strafrechtelijke aanpak en (3) de internationale samenwerking. Dit onderscheid in drie pijlers is vooral gemaakt uit een oogpunt van ordeningssystematiek: in werkelijkheid gaat het hier uiteraard niet om gescheiden entiteiten, maar juist om communicerende vaten.

Tegelijkertijd is gezocht naar een methode om het ontwikkelen en implementeren van versterkingsmaatregelen binnen de drie pijlers zo veel mogelijk te laten aansluiten bij de dagelijkse praktijk van het voorkomen en bestrijden van de georganiseerde misdaad. Daartoe start op vier concrete thema's een zogenaamde 'programmatische aanpak', waarmee het afgelopen jaar bij de bestrijding van mensenhandel al goede ervaringen zijn opgedaan. Een programmatische aanpak houdt in dat een fenomeen zowel op lokaal/regionaal niveau als op landelijk en waar nodig internationaal niveau wordt aangepakt en dat alle betrokken partijen in onderlinge samenhang een werkwijze ontwikkelen waarbij zowel de bestuurlijke, de strafrechtelijke als de internationale aspecten voldoende aan bod komen<sup>13</sup>. Ook moet deze werkwijze erin voorzien dat een lopend onderzoek zo nodig van het ene naar het andere niveau wordt overgedragen en dat een goede informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen OM en politie enerzijds en bestuurlijke autoriteiten anderzijds. De vier thema's waarop deze aanpak zal worden toegepast zijn: mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, misbruik van vastgoed voor criminele doeleinden en verweving van onderwereld en bovenwereld, in de vorm van een concreet samenwerkingsproject tussen de rijksoverheid, wetenschap en de lokale autoriteiten in Amsterdam. Bij al deze thema's zal ook

<sup>11</sup> Het Haags Programma; Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese unie, 2005/C53.

<sup>12</sup> Zie: <http://www.bestuurlijkhandhaven.nl/>. Zie ook de brief van de ministers van Justitie en BZK aan de TK hierover van 19 februari 2007, Kamerstukken II, 2006-2007, 29911, nr. 5.

<sup>13</sup> Zie ook de OM-nota *Perspectief op 2010*.

aandacht worden besteed aan de inzet van diverse instrumenten om criminele vermogens af te nemen.

#### *doelstelling PVAGM*

Met het PVAGM worden een drietal doelen nagestreefd, te weten:

- (1) het terugdringen van de illegale markten die samenhangen met de georganiseerde misdaad,
- (2) het opwerpen van drempels voor georganiseerde misdaad en het afbreken van gelegenheidsstructuren, en
- (3) het tegengaan van inmenging door de onderwereld in de bovenwereld.

Om dit te bereiken richt het PVAGM zich primair op:

- (1) het realiseren van meer samenhang in de aanpak van de georganiseerde misdaad (betere verbinding tussen de preventieve, bestuurlijke, strafrechtelijke en internationale aspecten)
- (2) het waar nodig versterken dan wel versnellen van reeds ingezette verbetermaatregelen, en tot slot
- (3) het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen of maatregelen die kunnen bijdragen aan een effectievere bestrijding van de georganiseerde misdaad.

#### *organisatie en besturing*

Om deze ambitie te verwezenlijken is gekozen voor het inrichten van een breed Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (PVAGM), dat op strategisch niveau zal worden aangestuurd door een landelijke stuurgroep onder voorzitterschap van het ministerie van Justitie, waarin verder de departementen van BZK en Financiën, het Openbaar Ministerie, de politie en het lokale bestuur vertegenwoordigd zijn. Deze stuurgroep zal niets wijzigen in bestaande bevoegdheden of verantwoordelijkheden van partijen, maar primair zorgdragen voor het aanjagen van activiteiten, het bewaken van de samenhang tussen de diverse noodzakelijke maatregelen en het monitoren van de voortgang. Om de programmatische aanpak op elk van de vier thema's operationeel te maken zal per thema een task force worden ingericht.

De programmatische aanpak op de vier thema's en het realiseren van de versterkingsmaatregelen binnen de drie pijlers van de aanpak van georganiseerde misdaad staan met elkaar in verbinding. Doel van deze tweeledige aanpak is ook dat een wisselwerking ontstaat tussen activiteiten op strategisch en beleidsmatig vlak enerzijds en het daadwerkelijk tot stand brengen van verbeteringen en het bereiken van concrete resultaten in de operationele sfeer anderzijds. De stuurgroep PVAGM zal ook een actieve rol vervullen om die wisselwerking te laten plaatsvinden.

## **2. Bestuurlijk en preventieve aanpak**

Zoals gezegd vindt georganiseerde misdaad daar plaats waar gelegenheid en kansen worden geboden om zich door illegaal handelen te verrijken. Hierbij concentreert de illegale markt zich uiteraard op en binnen die situaties die het meest gunstig zijn om criminele praktijken uit te voeren. Dergelijke gunstige omstandigheden worden gekenmerkt door de minste weerstand, de grootste winsten, geringe kosten, geringe pakkans door gebrek aan controle of regelgeving of gebrek aan handhaving. Ook in de meest recente *Monitor Georganiseerde Criminaliteit* wordt nog eens gewezen op het belang van de aanpak van gelegenheidsstructuren. Immers, het gevaar bestaat dat bij een eenzijdige concentratie in de opsporing op de daders, deze daders wellicht rouleren, maar de illegale praktijken blijven bestaan<sup>14</sup>. Deze manier van kijken leidt tot enkele noties die van belang zijn voor de preventie en bestrijding van georganiseerde misdaad. Een niet onbelangrijk gegeven is dat de samenleving zelf ook gelegenheid schept voor georganiseerde misdaad. Zo kan de overheid onbewust illegale activiteiten bevorderen door beleid en regelgeving (accijnsverhogingen, subsidieregels, strikte regels voor productie), gebrek aan handhaving van regels, langdurig gedogen van illegale situaties of het ontbreken van adequate controle omdat dit op gespannen voet staat met economische doelen<sup>15</sup>. Ook het bedrijfsleven schept door zijn technische innovaties nieuwe

<sup>14</sup> Van de Bunt, H.G. en E.R. Kleemans, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, Den Haag/Rotterdam 2007. Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van Justitie van 27 september 2007 (Kamerstukken II, 2007-2008, 29911, nr. 8).

<sup>15</sup> Kleemans, E.R. et al. (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC; Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2004): *barrières voor preventie en bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit?*

mogelijkheden voor de (georganiseerde) criminaliteit. Verder kan te weinig aandacht voor 'compliance' binnen kwetsbare bedrijfsmatige structuren creëren.

De focus op de opportuniteitsstructuur ligt aan de basis van de bestuurlijke en preventieve aanpak in Nederland. Het gaat hierbij om het zodanig scheppen en veranderen van condities, dat er geen of in ieder geval aanzienlijk minder mogelijkheden zijn voor de georganiseerde misdaad, of dat het uitvoeren van criminele activiteiten minder aantrekkelijk wordt gemaakt. Deze situationele aanpak wordt ook wel aangeduid als 'tegenhouden', 'logistieke, preventieve aanpak' of 'opwerpen van bestuurlijke blokkades ("gewapend bestuursrecht") / drempels / barrières'.

## 2.1 Bestuurlijke samenwerking

Het lokale bestuur heeft een belangrijke rol bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Daarbij is het van groot belang dat alle partijen de urgentie voelen om factoren die bevorderend werken voor de georganiseerde misdaad te bestrijden en dat iedereen daarin zijn verantwoordelijkheid neemt. Het lokale bestuur moet door alle partijen als volwaardige partner worden gezien. Dit kabinet draagt deze noodzaak en urgentie ook actief uit. Onlangs is hiertoe door de ministeries van BZK, Justitie en Financiën op uitnodiging van de gemeente Maastricht de conferentie '*Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit*' georganiseerd. De conferentie is bezocht door een groot aantal lokale bestuurders, afgevaardigden van het Openbaar Ministerie en de politie en was daarmee zeer succesvol. Opnieuw bleek het grote belang van het meer open delen van informatie tussen handhavingdiensten, tussen overheden onderling en ook bestuurlijk over de landsgrenzen heen. In gemeenten die hiermee reeds experimenteerden, zoals Amsterdam en Maastricht is gebleken dat slechts dan een compleet beeld kan ontstaan en aangrijpingspunten voor de bestrijding van georganiseerde misdaad gevonden kunnen worden. Overigens blijkt steeds weer dat de bestuurlijke aanpak is gebaat bij voldoende voeding uit strafrechtelijk onderzoek. Een goede samenwerking tussen strafrechtelijke handhaving en bestuurlijke aanpak is derhalve van belang. De ervaringen in Maastricht geven aan dat ook het onderlinge vertrouwen tussen de partijen die betrokken zijn in de geïntegreerde aanpak een belangrijke succesfactor is. Het belang van een aanpak van criminele vermogens in de vastgoedsector werd door vele partijen naar voren gebracht. Tijdens de conferentie zijn verschillende suggesties voor het aanscherpen van het bestuurlijk instrumentarium gedaan, die met name gericht zijn op het sneller en meer gericht kunnen optreden tegen ongewenste ontwikkelingen. Genoemd werden onder meer een effectieve benutting van de tipfunctie van het OM en centrale voorzieningen ten aanzien van de mogelijkheden informatie uit te wisselen tussen diensten. In het "actieprogramma bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad" dat de minister van BZK begin 2008 aan de Tweede Kamer zal sturen, zal nader op de uitkomsten van de conferentie en de te nemen maatregelen worden ingegaan.

Het geven van voorlichting door rijksoverheid, politie en justitie aan gemeenten over de ernst en de verschijningsvormen van georganiseerde misdaad blijft een continu proces. De interactieve "Wegwijzer voor gemeenten", waarin de belangrijkste preventieve en bestuurlijke maatregelen staan beschreven, wordt actief onder de aandacht van gemeenten gebracht. Het uitwisselen van best-practices en kennis tussen gemeenten wordt via dit platform gefaciliteerd.

### **Maatregelen:**

- Begin januari 2008 zal de Minister van BZK het bovenvermelde "actieprogramma bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad" aan de Tweede Kamer zenden, dat zich onder andere richt op het vergroten van de bewustwording ten aanzien van factoren die georganiseerde misdaad bevorderen, op het vergroten van de slagkracht op lokaal niveau en het versterken van de informatiepositie van het lokale bestuur.
- De minister van BZK ondersteunt de komende jaren regio's die een integrale bestuurlijke aanpak willen gaan toepassen via de oprichting van zes regionale expertisecentra. Gemeenten krijgen van deze centra specifieke ondersteuning bij bijvoorbeeld BIBOB-trajecten of het tegengaan van witwassen via vastgoed.

## 2.2 Betere benutting/verbetering van bestaande instrumenten

Er is een uitgebreid instrumentarium beschikbaar dat -mede- ingezet kan worden voor het voorkómen en bestrijden van georganiseerde misdaad<sup>16</sup>. Een tweetal instrumenten verdient echter nog de aandacht omdat zij (1) onlangs zijn geëvalueerd (wet Bibob), of (2) relatief 'nieuw' zijn en er nog verbeteringen mogelijk zijn. Zo is onlangs de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) geëvalueerd<sup>17</sup>. Deze evaluatie, waarvan de uitkomsten onlangs naar de Tweede Kamer zijn gestuurd en waarover op 29 november jl. ook een Algemeen Overleg heeft plaatsgevonden, heeft een aantal actiepunten opgeleverd welke thans worden uitgewerkt en/of ingevoerd.

Voorts wordt met behulp van bestuurlijke rapportages informatie van politie en OM op systematische wijze overgedragen aan het bestuur, met daarin concrete voorstellen voor te ondernemen acties. Bestuurlijke rapportages worden opgesteld naar aanleiding van grootschalige rechercheonderzoeken en kunnen belangrijke aanknopingspunten bevatten voor (lokale en landelijke) overheden over kwetsbare plekken en gelegenheidsstructuren voor (georganiseerde) misdaad. Op deze manier wordt het bestuur beter in staat gesteld daar waar nodig te acteren in de strijd tegen de criminaliteit.

De systematiek van de bestuurlijke rapportage bestaat nog niet zo lang, de politie is sinds 2005 actief aan de slag gegaan met het instrument. Van belang is dat deze werkwijze in de komende periode wordt geprofessionaliseerd.

### **Maatregelen:**

- Begin 2008 zal besluitvorming plaatshebben over de vraag of de werkingssfeer van de Wet Bibob moet worden uitgebreid naar nieuwe branches.
- Het ministerie van Justitie zalsamen met het Landelijk Bureau Bibob en het Openbaar Ministerie bezien hoe de zogenaamde tipfunctie van het Openbaar Ministerie beter vormgegeven kan worden. De resultaten van een pilot hieromtrent zijn begin 2008 bekend, waarna zal worden bezien of (bijvoorbeeld) een nieuwe richtlijn noodzakelijk is.
- Om de doorlooptijden van de Bibob-adviezen te verkorten en het aantal te behandelen aanvragen te verhogen is in de loop van 2007 de personele capaciteit van het Landelijk Bureau Bibob met 14 fte uitgebreid en wordt de uitbreiding in 2008 met nog eens 9 medewerkers voortgezet.
- Voorts zal begin 2008 worden onderzocht welke mogelijkheden de Wet Bibob biedt om tegemoet te komen aan de wens van veel gemeenten om te komen tot 'verkorte adviezen' van het Landelijk Bureau Bibob.
- Het ministerie van BZK zal in 2008 een onderzoek laten verrichten naar de beschikbare bestuurlijke rapportages om meer zicht te krijgen op de inhoud van de rapportages en in de knelpunten die zich voordoen in het proces van opstellen, aanbieden en opvolgen van de bestuurlijke rapportage. Ook de rol van het Rijk bij het opvolgen van de aanbevelingen op nationaal niveau wordt hierin meegenomen. Aan de hand van deze analyse worden concrete actiepunten rond het verbeteren van de werkwijze via de bestuurlijke rapportages benoemd.

## 2.3 Meer nadruk op preventie

Een belangrijke notie is dat slachtoffers van georganiseerde misdaad, meer in het bijzonder overheid en bedrijfsleven, soms zelf gelegenheden scheppen of laten voortbestaan die bevorderend werken voor de georganiseerde misdaad. Deze spanning zal niet volledig kunnen worden opgeheven, maar het doel is om kwetsbaarheden in specifieke sectoren of onbedoelde criminaliteitsbevorderende effecten van overheidsbeleid of programma's scherp in beeld te krijgen zodat deze in de belangenafweging kunnen worden betrokken en bij voorkeur met behulp van concrete maatregelen kunnen worden geminimaliseerd. Hierbij verdienen twee instrumenten de bijzondere aandacht. In de eerste plaats het doorlichten van potentieel kwetsbare sectoren. Met dit instrument worden voor beïnvloeding door georganiseerde misdaad kwetsbare onderdelen van het bedrijfsleven in kaart gebracht. Aan de hand daarvan kunnen maatregelen worden uitgewerkt om de

<sup>16</sup> Zie ook de brief van de ministers van Justitie en BZK aan de Tweede Kamer van 19 februari 2007, Kamerstukken II, 29 911, nr 5.

<sup>17</sup> Brief aan de Tweede Kamer van de ministers van Justitie en van BZK van 16 juli 2007, Kamerstukken II, 2006-2007, 31 109, nr 1.

gesignaleerde kwetsbaarheden te verminderen of weg te nemen. In opdracht van het ministerie van Justitie zijn de afgelopen jaren de volgende sectoren doorgelicht: de transportsector (2000), de gezondheidszorg (2003), het betaald voetbal (2004), de cannabissector (2005) en de goede doelensector (2007). Het instrument van de 'preventieve doorlichting' van sectoren, branches en bedrijfstakken zal worden voortgezet en waar nodig verder worden verfijnd. Dit sluit overigens niet uit dat ook van politie en Justitie aandacht voor kwetsbare beroepsgroepen en de situationele omstandigheden van criminele activiteiten mag worden verwacht. In de derde Monitor georganiseerde criminaliteit wordt immers gewezen op onbenutte mogelijkheden bij de waarheidsvinding<sup>18</sup>.

In de tweede plaats is er het vooraf toetsen van beleidsvoornemens, nieuwe wet- en regelgeving of grote (infrastructurele) projecten op mogelijke criminogene (negatieve) en preventieve (positieve) effecten. Er is een meer systematische benadering gewenst van het vroegtijdig inschatten van risico's of kwetsbaarheden voor misbruik door de georganiseerde misdaad van beleid, regelgeving of grote (vaak infrastructurele) projecten. Een eenvoudig voorbeeld betreft de aanleg van de Betuwelijn, waarbij de vraag gesteld kan worden of bij de besluitvorming voldoende rekening is gehouden met de logistieke gelegenheden die deze lijn biedt aan de georganiseerde misdaad.<sup>19</sup> Om een dergelijke toets meer structureel uit te kunnen voeren dan thans het geval is, is het nuttig om daarvoor een voor de praktijk gemakkelijk bruikbaar en concreet instrument te ontwikkelen. Doel daarvan is dat dergelijke risico's tijdig betrokken kunnen worden in de besluitvorming door overheidsorganen. De aandacht voor het uitvoeren van dergelijke (georganiseerde) misdaadrisicoanalyses is van redelijk recente datum en er is - noch in Nederland, noch in het buitenland - een goed en praktisch werkend instrument beschikbaar. Er kan wel veel geleerd worden van andere disciplines waar algemene of specifieke risicomodellen worden toegepast, een voorbeeld hiervan is 'Product proofing' (in kaart brengen van diefstal- en criminaliteitsgevoeligheid van nieuwe consumptiegoederen, diensten en systemen).

#### **Maatregelen:**

- Onlangs zijn de rapporten van de preventieve doorlichting van de goede doelensector en van de kunst- en antiekhandel openbaar geworden.<sup>20</sup> De daarbij behorende beleidsaanbevelingen zullen begin 2008 volgen. Begin 2008 zal er ook een nieuw rapport verschijnen: de preventieve doorlichting van de taxibranche.
- Begin 2008 wordt een haalbaarheidsstudie naar het instrument van misdaadrisicoanalyse gestart. Deze studie vormt de basis op grond waarvan voor het zomerreces van 2008 de Kamer zal worden geïnformeerd of en hoe een dergelijk instrument, dat wet- en regelgeving maar ook beleidsvoornemens in risicovolle sectoren op criminogene factoren toetst, ontwikkeld en praktisch toegepast kan worden.

## **2.4 Meer aandacht voor kwetsbaarheden in specifieke beroepsgroepen**

Criminele groeperingen maken bij hun illegale praktijken gebruik van dezelfde economische en juridische infrastructuur als legaal opererende samenwerkingsverbanden. Voor het verrichten van een aantal handelingen is inschakeling van specifieke beroepsgroepen zelfs wettelijk verplicht. Uit de literatuur en de opsporingspraktijk blijkt dat bepaalde beroepsgroepen kwetsbaar zijn voor beïnvloeding of misbruik door de (georganiseerde) misdaad. Doorgaans worden in dit verband notarissen, advocaten, belastingadviseurs, accountants, makelaars, taxateurs en andere financiële dienstverleners genoemd<sup>21</sup>. Hierbij dient wel te worden bedacht dat ook door of tussen criminelen legale transacties kunnen plaatsvinden of rechtspersonen kunnen worden opgericht waarbij de notaris zijn dienstverlening niet kan weigeren op grond van de wettelijke verplichting zijn bijstand te verlenen. Waar het om gaat is dat de notaris scherp in de gaten houdt dat hij niet betrokken wordt bij onrechtmatige activiteiten of bij het daadwerkelijk faciliteren van criminele activiteiten.

<sup>18</sup> H.G. van de Bunt en E.R. Kleemans, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag/Rotterdam 2007.

<sup>19</sup> O. Zoomer e.a., *Economische belangen: barrières voor preventie en bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit?*, Dordrecht 2004, p. 44.

<sup>20</sup> R. van der Stoep e.a., *Goed bedoeld. Preventieve doorlichting goede-doelen sector*, Groningen/Rotterdam 2006, Kamerstukken II, 2006-2007 27834 nr. 50

<sup>21</sup> Zie onder meer de derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde criminaliteit, p. 77-88 en het NDB 2004.



Zo dienen vrije beroepsbeoefenaren op grond van de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) alert te zijn op mogelijke dubieuze transacties en dienen zij deze te melden bij het daartoe ingestelde meldpunt. In 2006 zijn in totaal 308 ongebruikelijke transacties door die beroepsgroepen gemeld, waarvan er 118 verdacht zijn verklaard<sup>22</sup>. In een aantal recente overleggen heeft de minister van Justitie uitvoerig van gedachten gewisseld met de Tweede Kamer over nadere maatregelen die getroffen kunnen worden om de juridische beroepsgroepen (notariaat, advocatuur) meer weerbaar te maken tegen beïnvloeding of misbruik door de (georganiseerde) misdaad.

In algemene zin geldt dat zowel de kwaliteit en integriteit van de beroepsgroep, als ook het vergroten van het bewustzijn van notarissen en advocaten voor criminele praktijken en de mogelijke risico's van beïnvloeding, primair een verantwoordelijkheid is voor de desbetreffende beroepsorganisaties zelf. Om de kwaliteit van de beroepsuitoefening te bewaken worden ook al zogenaamde peerreviews en audits door de beroepsorganisaties georganiseerd met betrekking tot de naleving van de beroeps- gedragsregels. Door opleiding en publicaties wordt bevorderd dat binnen de beroepsgroep voldoende besef bestaat van de risico's die bestaan om betrokken te raken bij criminele praktijken. Voorts worden op dit moment, mede op basis van de adviezen van de commissies Hammerstein, Van Wijmen en Huls<sup>23</sup>, voorbereidingen getroffen voor het uitvoeren van een aantal gerichte maatregelen. De belangrijkste daarvan zijn:

#### **Maatregelen:**

- De maatregelen die worden uitgewerkt conform de kabinetsstandpunten inzake het notariaat en de advocatuur strekken ertoe de kwaliteit en integriteit van deze beroepsgroepen te verhogen.
- Door de Algemene Rekenkamer wordt momenteel onderzoek verricht naar de effectiviteit van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. In dat kader wordt ook het toezicht op de naleving van de MOT/WID-regeling door advocaten tegen het licht gehouden. Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek, welke naar verwachting begin 2008 beschikbaar komen, zal de minister van Financiën in samenspraak met de minister van Justitie besluiten welke nadere maatregelen nodig zijn.
- Het sluitstuk op de borging van de kwaliteit van de juridische beroepsbeoefenaar is het tuchtrecht. Op korte termijn zal het kabinetsstandpunt tuchtrecht in reactie op het rapport van de werkgroep onder leiding van prof. mr. N. Huls aan de Tweede Kamer worden gezonden.
- Zoals toegezegd in het algemeen overleg vastgoed op 26 april 2007 wordt extra aandacht gegeven aan het tegengaan van misbruik van zogenaamde ABC-transacties. De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) heeft daartoe in augustus 2007 een checklist opgesteld die notarissen een praktisch hulpmiddel biedt om risico's of misbruik tijdig in te schatten<sup>24</sup>. Dit thema wordt voorts verder uitgewerkt in paragraaf 5.3.
- Begin 2008 zullen de ministers van Justitie en Financiën een wetsvoorstel aan het kabinet voorleggen dat ertoe strekt om een verplichting voor de notaris te introduceren om desgevraagd aan de Belastingdienst nadere financiële gegevens over bepaalde transacties te verstrekken. Doel daarvan is -onder meer- om in geval van verdachte transacties te kunnen achterhalen hoe en naar wie de geldstromen precies zijn gelopen. Dit zal een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van misbruik van derdenrekeningen.

### **3. Strafrechtelijke aanpak**

Een effectieve bestrijding van georganiseerde misdaad vergt bovenal een adequaat ingerichte en toegeruste bestrijdingsorganisatie, zowel op landelijk, bovenregionaal als regionaal niveau. Met de inrichting van de NR en de BR-structuur is een belangrijke stap in de goede richting gezet. Het komt er nu op aan die positieve ontwikkeling verder te brengen en waar nodig gerichte extra maatregelen te treffen. Leidend daarbij dient te zijn dat een bestrijdingsorganisatie tot stand komt die

<sup>22</sup> Bron: Jaaroverzicht Financial Intelligence Unit Nederland, 2006.

<sup>23</sup> Algemene Overleggen met de Tweede Kamer van respectievelijk 26 april jl. over 'malafide praktijken in de vastgoedsector' (Kamerstukken II, 2006-2007, 29 911, nr. 7), van 23 mei jl. over de aanbevelingen van de commissie Hammerstein (Kamerstukken II, 2005-2006, 23 706, nr. 62) en van 31 mei jl. over de aanbevelingen van de commissie Van Wijmen (Kamerstukken II, 2006-2007, 30800 VI, nr. 13, (kabinetsreactie commissie Van Wijmen).

<sup>24</sup> Zie ook de brief over de aanpak van misbruik van de vastgoedsector die ik mede namens mijn ambtgenoten van Financiën, WWI en SZW aan de kamer heb gezonden (Kamerstukken II, 2006-2007, 29 911, nr 9)

kwalitatief en kwantitatief in staat is de georganiseerde misdaad in zijn verschillende vormen adequaat te bestrijden.

De diversiteit van de georganiseerde misdaad, het fluïde, netwerkachtige karakter van veel criminele samenwerkingsverbanden en het gegeven dat naast lokaal en regionaal werkende criminele organisaties ook landelijk en transnationaal opererende organisaties actief zijn heeft forse gevolgen voor de bestrijding van georganiseerde misdaad. Immers, gezien de veelvormigheid kan er niet voor een eenvormige aanpak worden gekozen die altijd werkzaamheid belooft. Er zal een gedifferentieerde aanpak moeten bestaan, en het fluïde karakter van het verschijnsel vergt een flexibele en wendbare organisatie. Tegelijkertijd moet verzekerd zijn dat informatie, kennis en expertise ontwikkeld en geborgd worden, en gemakkelijk en tijdig toegankelijk zijn.

### 3.1 Informatieanalyse

De basis voor een effectieve bestrijding van de georganiseerde misdaad is gelegen in een gedegen en goede (stapelbare) analyse van de te bestrijden fenomenen. Alleen op basis van dergelijke analyses kan een effectieve goede strategie ontwikkeld worden voor de bestrijding van die fenomenen. Daar waar informatie gezien wordt als middel om de politie te sturen, bestaat ook de verplichting om de informatiehuishouding efficiënt in te richten en doelmatig te laten functioneren. Daartoe is een versterking noodzakelijk van zowel de informatiepositie, alswel de informatieanalyse<sup>25</sup>.

Met het visiedocument Politie in Ontwikkeling (PIO) geeft de politie aan op welke wijze zij in toenemende mate informatiegestuurd wil opsporen. PIO omvat een gezamenlijke visie op informatie en op sturing en geeft aan op welke wijze de politie omgaat met het uitwisselen van informatie, de kwaliteit en tijdigheid van informatieproducten en de doelen die daarmee bereikt moeten worden. Om de ontwikkelingen op informatiegebied goed met elkaar te verbinden, is vervolgens het Nationaal Intelligence Model (NIM) opgesteld. Kern van dit model is een samenhangend stelsel van informatieknooppunten op districts, regionaal, en nationaal niveau. Informatie moet gedeeld worden.

De versterking van de informatiepositie en de informatieanalyse zal moeten uitmonden in informatieproducten waar het OM om vraagt en die de toets der kritiek kunnen doorstaan. Het beter, slimmer en bestendig analyseren van informatie vereist (meer) gekwalificeerde expertise binnen de politieorganisatie. Dat geldt in die zin ook voor het OM dat op basis van de informatieproducten keuzes moet maken en daaruit beleidsmatig relevante informatie moet kunnen destilleren ten behoeve van tactische en strategische besluitvorming. Daarvoor zijn andere competenties en vaardigheden nodig dan voor het behandelen van strafzaken. Politie en OM moeten derhalve met expertise en capaciteit worden versterkt.

#### **Maatregelen:**

- Voor de versterking van OM en politie zijn vanaf 2008 extra gelden beschikbaar. Het gaat om maatregelen om de kwaliteit te verhogen (expertise), alsook de capaciteit een impuls te geven (aantrekken van analisten bij de politie en het aanstellen van informatieofficieren van Justitie en ondersteuning)
- Het OM maakt met de politie afspraken over de noodzakelijke analyseproducten. Daarbij gaat het in ieder geval om een tweejaarlijkse criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) voor elk speerpunt voor de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad opgesteld, de tweejaarlijkse regionale CBA's georganiseerde criminaliteit en de (landelijke) rapportages van afgeronde rechercheonderzoeken.

### 3.2 Verdere professionalisering bestrijdingsorganisatie

Het proces van professionalisering van de opsporing is regionaal en nationaal in toenemende mate zichtbaar. De Dienst Nationale Recherche (NR) heeft zijn in 2003/2004 vastgestelde koers voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland bijgesteld en beschreven in een Koersnotitie 2010. Deze Koersnotitie heeft ten doel er voor te zorgen dat de organisatie slagvaardig

<sup>25</sup> Zie hierover onder meer: *Visie Nederlandse politie op aanpak zware of georganiseerde criminaliteit*, 2004; Nota Openbaar Ministerie: *de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland 2005-2010*; brief van de ministers van Justitie en BZK aan de Tweede Kamer, aangehaald in voetnoot 6.

genoeg en voldoende toegerust is om de zware en internationale vormen van georganiseerde misdaad te bestrijden. Om dit te realiseren wordt een aantal veranderingen in de organisatie en werkwijze van de NR doorgevoerd.

De bestrijding van georganiseerde misdaad is zeker geen exclusieve taak van de Nationale Recherche of de Bovenregionale Recherche: juist ook de regiopolitie heeft hier een belangrijke taak te vervullen. Daarbij is informatie-inwinning vaak de basis voor het opbouwen van een goede informatiepositie over georganiseerde misdaad. De verbinding tussen de verschillende niveaus van aanpak (districtelijk-regionaal-bovenregionaal-nationaal) is vatbaar voor verbetering: afgaande op de signalen uit de praktijk is de samenwerking tussen de verschillende rechercheonderdelen momenteel nog niet van dien aard dat dit voldoende verzekerd is; ook is er nog onvoldoende garantie dat er geen zaken tussen de wal en het schip vallen. Hier geldt dat scherper in beeld moet komen welke specifieke maatregelen nodig en zinvol zijn om de gewenste samenwerking tussen de verschillende rechercheonderdelen te optimaliseren. Binnen de programmatische aanpak van mensenhandel en georganiseerde wietteelt zal de samenwerking tussen de verschillende organisatieniveaus een belangrijk aandachtspunt zijn (zie verder in paragraaf 5)

**Maatregel:**

- In 2008 wordt gestart met de implementatie van de koerswijziging van de NR, die inhoudt dat er een centralisatie van de sturing en informatiehuishouding plaatsvindt. Verder betreft de doorontwikkeling een aantal beheersmatige zaken, zoals het beperken van de versnippering van de NR over veel verschillende lokaties en de aanpassing van personeelsvoorzieningen. Dit proces loopt door tot 2010.

### **3.3 Misdaadbestrijding via de geldstromen: financieel rechercheren, ontneming en witwasbestrijding**

Het zoeken naar financiële sporen is in de eerste plaats essentieel ten behoeve van de waarheidsvinding: financieel rechercheren is daarbij een onmisbaar instrument. In de tweede plaats is de notie van belang dat georganiseerde misdaad alleen kan gedijen zolang de door misdaad verkregen winsten niet door de overheid kunnen worden afgenomen. Financiële opsporing, witwasbestrijding en het afnemen van crimineel vermogen dienen daarom een integraal onderdeel te vormen van de strafrechtelijke bestrijding van georganiseerde misdaad. Structurele aandacht voor de 'vermogenskant' van georganiseerde misdaad is dus cruciaal: waar blijft het geld dat met misdaad wordt verdiend, hoe kan 'niet legaal verklaarbaar' vermogen effectief worden afgepakt? Hoe kan voorkomen worden dat crimineel geld wordt weggesluisd of wordt teruggebracht in het legale circuit door het wit te wassen? Het opsporen van criminele gelden of daarmee verkregen goederen leidt niet alleen tot bewijs van betrokkenheid bij in georganiseerd verband gepleegde misdrijven en bewijs voor het afnemen of ontnemen van deze gelden of goederen, maar levert ook inzicht op in het functioneren van criminele samenwerkingsverbanden en de onderliggende gelegenheidsstructuren, en dat kan weer concrete aanknopingspunten opleveren voor een meer gerichte bestrijding van specifieke criminele samenwerkingsverbanden door middel van een gecombineerde inzet van strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen.

Een aantal jaren geleden is in bredere zin geïnvesteerd in de versterking van het financieel rechercheren. De evaluatie van het toenmalige project financieel rechercheren<sup>26</sup> heeft destijds uitgewezen dat nadere maatregelen nodig zijn om het financieel rechercheren steviger te verankeren in de organisaties van politie en OM. Dat heeft ook geleid tot diverse aanvullende acties. Thans is de conclusie dat nog een verdere, gerichte versterking van de financiële recherchefunctie binnen politie en de expertise bij het Openbaar Ministerie nodig is. Concrete plannen hiertoe worden uitgewerkt in het reeds aangekondigde finec-programma. Hierin wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Anker c.s.<sup>27</sup>. In nauwe samenhang hiermee worden ook maatregelen getroffen ter versterking van de mogelijkheden tot het afnemen van criminele winsten of van onverklaarbaar (veel) vermogen. Daarbij zullen, naast de formele ontnemingswetgeving, ook andere instrumenten worden ingezet om de hand te leggen op uit misdaad verkregen vermogen zoals fiscale naheffing, het eisen van een hogere geldboete of verbeurdverklaring. De strafrechtelijke

<sup>26</sup> *Het ei van Colombo*, evaluatierapport Project Financieel Rechercheren, brief van de ministers van Justitie en BZK aan de Tweede Kamer van 17 juni 2002 (Just 02-0536).

<sup>27</sup> Motie van 5 juli 2007, die oproept om veel vaker een financieel opsporingstraject te volgen bij drugsgelateerde strafbare feiten (Kamerstuk II, 2006-2007, 23 760, nr 25).

ontnemingsmaatregel, die een speciale en capaciteitsintensieve procedure vergt, lijkt daarbij vooral aangewezen in gevallen dat meer eenvoudige methoden niet het gewenste effect opleveren, of wanneer sprake is van internationale vertakkingen die nopen tot de toepassing van specifieke internationaal-rechtelijke instrumenten.

Witwassen is op zichzelf een vorm van (georganiseerde) misdaad, maar is bovendien een onmisbare ondersteunende activiteit om de opbrengsten van misdaad te onttrekken aan het zicht van politie en justitie. Een krachtige bestrijding van witwassen, zowel repressief als preventief en bestuurlijk, moet daarom een integraal onderdeel zijn van de bestrijdingsstrategie van georganiseerde misdaad. Naast de voorgenomen versterking van de financiële recherchefunctie bij de politie en OM zal ook de capaciteit van de FIOD-ECD worden uitgebreid. Een deel van die capaciteit van de FIOD-ECD zal worden ingezet om de Nationale Recherche bij te staan bij financiële onderzoeken. Ook zal bij het OM verder worden geïnvesteerd in het vergroten van de deskundigheid en capaciteit voor het behandelen van de meer complexe, in het bijzonder internationale, ontnemingszaken.

In het kader van het versterkingsprogramma 'financieel-economische criminaliteit', dat parallel met het PVAGM wordt ontwikkeld, worden bovenstaande noties meer in detail uitgewerkt. Dit geldt evenzoveer voor de daaruit voortvloeiende maatregelen. De belangrijkste hiervan worden desalniettemin onderstaand kort weergegeven.

#### **Maatregelen t.a.v. witwassen:**

- Vanaf 2008 komt er extra capaciteit bij de FIOD-ECD, onder meer om witwassen als zelfstandig fenomeen in relatie tot de financiële sector op te kunnen sporen, en ten gevolge daarvan komt er ook extra capaciteit bij de daarop volgende schakels in de keten. Dit leidt tot betere benutting van financiële signalen, in het bijzonder de meldingen van ongebruikelijke transacties, ook voor bestuurlijke doeleinden.
- In 2008 wordt bewerkstelligd dat een versteviging van de financiële expertise in onderzoeken naar georganiseerde misdaad tot stand komt, zodanig dat dit een structurele component daarvan vormt. Dit geldt in het bijzonder voor de vormen van georganiseerde misdaad, zoals drugshandel, die veel misdaadgeld genereren en waarbij dus witwassen een voorname rol speelt. Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer hieromtrent<sup>28</sup>.

#### **Maatregelen t.a.v. afnemen crimineel vermogen:**

- Binnen de desbetreffende organisaties, in het bijzonder het Openbaar Ministerie en de politie, bevordert de leiding dat het afnemen van crimineel vermogen een vanzelfsprekend onderdeel is van de keuze voor de benadering van misdrijven. Hierbij geldt het uitgangspunt dat in veel gevallen het afnemen onderdeel vormt van de reguliere taakuitoefening, daarin gesteund door een serieus streven naar vereenvoudigde procedures en aandacht hiervoor in de opleidingen.
- De expertisestructuur zal op onderdelen worden versterkt in termen van capaciteit en kwaliteit ten behoeve van zwaardere en complexere zaken (bij de politie, waar dat bij het Openbaar Ministerie al eerder vorm kreeg), en de mogelijkheid terug te vallen op interne en externe experts en 'best practices'.
- In 2008 zal het concept-wetsvoorstel ter verbetering van de uitvoering van de ontnemingsmaatregel ter consultatie worden toegezonden aan de vaste adviesorganen.
- Het BOOM wordt uitgebouwd tot EU 'contact point' voor internationale ontnemingszaken.

#### **4. Internationale samenwerking**

Georganiseerde misdaad in Nederland is voor een belangrijk deel transnationaal van karakter. De globalisering, de toegenomen mobiliteit en de afschaffing van controles aan de binnengrenzen van de Europese Unie bieden grote voordelen voor het legale personen- en handelsverkeer en de economie. Tegelijkertijd heeft dit ook veel barrières weggenomen voor de georganiseerde misdaad. Internationale samenwerking is daarop het passende antwoord. Het voortschrijdende proces van

<sup>28</sup> Conform de motie van het lid Anker c.s. van 5 juli 2007, die oproept om veel vaker een financieel opsporingstraject te volgen bij drugsgerelateerde strafbare feiten (Kamerstuk II, 2006-2007, 23760, nr. 25).

Europese integratie op het terrein van politie en justitie<sup>29</sup> maar ook de groeiende samenwerking in breder internationaal verband (Raad van Europa, VN) bieden daarvoor goede kansen. Daarom zal Nederland zal zich ook de komende jaren actief blijven inzetten in die gremia waar versterking van de internationale samenwerking bij de bestrijding van georganiseerde misdaad aan de orde is.

Omdat het tot stand brengen van resultaten in deze multilaterale verbanden vaak een zaak is van middellange of lange termijn, wil het kabinet tegelijkertijd bevorderen dat concrete maatregelen en mogelijkheden worden ontwikkeld om de praktische, operationele samenwerking met rechtshandhavingdiensten van relevante andere landen te versterken. Daarbij ligt het voor de hand om primair samenwerking te zoeken met die landen waarbij sprake is van gemeenschappelijke belangen of gemeenschappelijk ondervonden criminaliteitsproblemen. Vaak betreft het dan buurlanden en andere nabij gelegen landen in Noordwest-Europa<sup>30</sup>, of juist derde landen die een belangrijke rol vervullen als transitland van georganiseerde criminaliteit richting Nederland.

Er zijn de afgelopen 15 jaar veel instrumenten en organisaties tot stand gekomen ten behoeve van de bestrijding van internationale, georganiseerde misdaad: voorbeelden zijn het VN Verdrag Transnationale Criminaliteit en de verschillende verdragen in de Raad van Europa op de thema's mensenhandel en cybercrime. In EU-verband valt te denken aan het EU-Rechtshulpverdrag, het Europees Arrestatie Bevel, het Verdrag van Prüm, de oprichting van Europol, Eurojust en de Police Chiefs Task Force. Er is niet primair behoefte aan nog meer nieuwe instrumenten, maar veeleer aan het effectiever benutten of waar nodig verbeteren van het beschikbare instrumentarium. Ook zijn, vooral in de grensstreek, veel goede samenwerkingsinitiatieven tot stand gekomen die de komende jaren verder uitgebouwd kunnen worden.

In dit programma wordt de nadruk gelegd op drie doelstellingen:

- Versterking van de operationele samenwerking,
- Versterking van preventieve maatregelen en mogelijkheden in internationaal verband, en tot slot
- verbetering van de samenwerking met derde landen die door hun positie als bron- of transitland van belang zijn voor de bestrijding van georganiseerde misdaad.

De politie ontwikkelt momenteel een concreet werkprogramma dat meer in het bijzonder focus aanbrengt op de thema's "samenwerking in de Europese Unie", "internationale informatie-uitwisseling" en "verbetering van de internationale rechtshulpverlening"<sup>31</sup>. De uitwerking van dit werkprogramma vindt plaats in nauwe samenwerking met het Openbaar Ministerie en waar nodig met de departementen van Justitie en BZK. Zo ontstaat een gemeenschappelijke strategische agenda, met een goede wisselwerking tussen politiek/beleidsmatige en operationele doelstellingen.

#### **4.1 Focus op versterking operationele samenwerking**

De versterking van de operationele samenwerking zal langs twee sporen vorm krijgen. Recent onderzoek wijst uit dat er in een behoorlijk aantal opsporingsonderzoeken sprake is van een vorm van internationale samenwerking, maar dat deze nog te weinig een structurele plaats in het onderzoek heeft.<sup>32</sup> Veel meer stelselmatig moet worden onderzocht of er in het buitenland informatie beschikbaar is over antecedenten van belangrijke daders. Mogelijkheden om gebruik te maken van andere instrumenten van internationale samenwerking, waarbij ook de belangen van andere EU-lidstaten om bepaalde transitcriminaliteit aan te pakken worden meegewogen, zullen

---

<sup>29</sup> Zie onder meer de voorstellen voor versterking van de samenwerking op politieel en justitieel terrein uit het Haags Programma, het meerjarenprogramma van de EU (2005-2010) dat prioriteiten bevat op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht.

<sup>30</sup> Deze filosofie komt ook tot uitdrukking in de werkwijze binnen de EU ten aanzien van de prioriteiten van het verwijzen het OCTA, waarbij een geografische verdeling is gemaakt gekoppeld aan specifieke vormen van georganiseerde misdaad. Nederland maakt deel uit van de zogenaamde "Northwest Hub", waartoe verder behoren: België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>31</sup> Dit werkprogramma is een uitwerking van het door de Raad van Hoofdcommissarissen vastgestelde Visiedocument *De normaalste zaak van de wereld, visie op de internationalisering van de Nederlandse politie*, KLPD, 2007.

<sup>32</sup> Van de Bunt, H.G. en E.R. Kleemans, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, Den Haag/Rotterdam 2007.

standaard deel moeten uitmaken van de onderzoeksstrategie. Daarom zullen in de eerste plaats Openbaar Ministerie, politie en andere betrokken rechtshandavingsdiensten een aantal bestaande EU-instrumenten (zoals Europol, Eurojust, gemeenschappelijke onderzoeksteams) heel gericht gaan benutten door ze specifiek in te zetten binnen de programmatische aanpak van mensenhandel, bij de internationale aspecten van het thema vastgoed (inclusief witwassen en ontneming) en waar mogelijk bij de programmatische aanpak van hennepsteelt. Daarbij zal tegelijkertijd worden gezien welke kansen, maar wellicht ook knelpunten zich aandienen, zodat daar lering uit kan worden getrokken en/of er voorstellen kunnen worden ontwikkeld voor verbetering van (de toepassing) van die instrumenten. Omdat transnationale vormen van misdaad alleen samen met andere landen effectief kunnen worden bestreden, zullen bij de aanpak van mensenhandel, witwassen via vastgoed en de grensoverschrijdende aspecten van hennepsteelt strategische partners worden gezocht -binnen en/of buiten de EU- om te komen tot een gemeenschappelijke aanpak.

Uiteraard zal op die terreinen waar de toepassing van EU-instrumenten al goed verloopt, zoals de nauwe samenwerking met Europol bij de aanpak van de internationale productie van en handel in synthetische drugs, de bestaande praktijk worden voortgezet.

In de tweede plaats worden concrete initiatieven genomen om een aantal bestaande EU-instrumenten effectiever te benutten of te verbeteren.

#### **Maatregelen:**

- Sinds 2006 worden op basis van het door Europol opgestelde Organised Crime Threat Assessment (OCTA) tussen de EU-lidstaten prioriteiten vastgesteld voor de gemeenschappelijke aanpak van de georganiseerde misdaad. Met het OM en politie zal in 2008 een concreet plan worden opgesteld om EU-prioriteiten beter te implementeren in concrete operationele activiteiten op nationaal en internationaal niveau.
- In 2008 worden concrete maatregelen genomen om de samenwerking tussen politie en OM met Europol te verbeteren, onder andere waar het de aanlevering van informatie aan het Europol Informatie Systeem betreft.
- Internationale rechtshulp is de afgelopen jaren met het opzetten van Internationale Rechtshulp Centra verbeterd. Het ministerie van Justitie, het OM en de politie zullen in de loop van 2008 gezamenlijk een nadere inventarisatie uitvoeren naar de vraag waar verbetering mogelijk is op het gebied van de rechtshulpverlening. Bijzondere aandacht zal daarbij worden gegeven aan die landen waarmee het meeste rechtshulpverkeer plaatsvindt, namelijk het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België.

#### **4.2 Criminaliteitspreventie**

Ook op het terrein van preventie van criminaliteit kan versterking van de internationale samenwerking in de strijd tegen georganiseerde misdaad winst opleveren. In het kader van het EU-programma 'Preventie en bestrijding criminaliteit (2007-2013)' zal Nederland de komende jaren een aantal concrete activiteiten ondernemen.

#### **Maatregelen:**

- Het versterken van het structureren van de uitwisseling en analyse van informatie over rechtspersonen en hun bestuurders met het oog op het voorkomen en tegengaan van grensoverschrijdend misbruik van rechtspersonen<sup>33</sup>, onder meer door middel van het organiseren van een internationale conferentie.
- Daarnaast zal in 2008, in overleg met de Europese Commissie en het EU-voorzitterschap, worden gezien welke concrete mogelijkheden er zijn om in EU-kader meer aandacht te geven aan de niet-strafrechtelijke, maar bestuurlijke en preventieve aanpak van georganiseerde criminaliteit. Deze maatregel zal worden uitgewerkt in het kader van het eerdergenoemde plan van aanpak *Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad*, dat de minister van BZK begin 2008 aan de Tweede Kamer zal aanbieden. In Nederland ontwikkelde instrumenten als Bibob (Bevordering

<sup>33</sup> Het juridisch en beleidsmatig kader voor deze activiteiten is neergelegd in het VN-verdrag tegen transnationale georganiseerde criminaliteit (art. 31), de Aanbevelingen van de EU-Raadswerkgroep Multidisciplinaire Groep Georganiseerde Criminaliteit, de FATF en GRECO en -onder meer- in de rapporten van de OESO: *Behind the corporate veil* (2001) en het T.M.C. Asser Instituut in Den Haag: *Prevention of organised crime: The registration of legal persons and their directors and the international exchange of information* (2006).

integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) en VOG (Verklaring omtrent het gedrag), evaluaties van het gebruik van die instrumenten en de ervaringen met de inzet van daarmee vergelijkbare instrumenten in andere lidstaten zullen daartoe als input dienen.

### 4.3 Samenwerking derde landen

Bij het bestrijden van transitcriminaliteit loont het om te investeren in meer vroegtijdige interventies, die er enerzijds op zijn gericht te voorkomen dat illegale goederen Nederland bereiken, zoals bij de Nederlandse cocaïneaanpak in het Caribische gebied, of anderzijds door te voorkomen dat ze geproduceerd worden, bijvoorbeeld door de focus te leggen op de aanpak van grondstoffen die nodig zijn voor de productie van synthetische drugs of heroïne. Deze initiatieven zullen worden voortgezet en waar zich goede kansen voordoen zullen vergelijkbare initiatieven met andere landen worden ontplooid. Waar mogelijk zal daarbij samenwerking worden gezocht met strategische partners die vergelijkbare problemen ervaren.

#### **Maatregelen:**

- Op 30 september 2007 is het verdrag tot oprichting van het Maritime Analysis and Operations Centre-Narcotics (MAOC-N) ondertekend met het oog op samenwerking tussen het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Frankrijk, Spanje, Portugal, Italië, Nederland en Europol om drugstransporten op zee vanuit West Afrika richting Europa te onderscheppen. Deze overeenkomst wordt sinds 1 december 2007 in Nederland voorlopig toegepast. Om de samenwerking vorm te geven zal in de komende periode worden bekeken of regelingen nodig zijn voor het inzetten van handhavingsbeambten op niet Nederlandse interventieschepen (assets).
- Het ministerie van Justitie beziet thans hoe de samenwerkingsmogelijkheden met derde landen die uit een oogpunt van misdaadbestrijding belangrijk zijn, maar waar de multilaterale verdragen op het terrein van rechtshulp niet afdoende zijn, kunnen worden uitgebouwd. Daartoe is een inventarisatie gestart van derde landen die met Nederland een bilateraal Verdrag willen sluiten om strafrechtelijke samenwerking te vergemakkelijken en van wensen die in de opsporingspraktijk bestaan ten aanzien van specifieke derde landen. De uitkomsten van die inventarisatie, die medio 2008 gereed zal zijn, zullen de basis vormen voor een verdere besluitvorming
- De internationale uitwisseling van politiegegevens via Interpol zal worden vergemakkelijkt door een verdere verruiming van de toegang van andere landen tot Nederlandse politieke gegevens die zijn opgeslagen in de diverse Interpoldatabanken. Voor 1 maart 2008 zal hieromtrent besluitvorming plaatsvinden, mede op basis van de uitkomsten van een expertmeeting die het ministerie van Justitie in december 2007 heeft gehouden, met vertegenwoordigers van OM, politie en het ministerie van BZK.
- Bij de uitwerking van de programmatische aanpak van de verschillende thema's (zie par. 5), maar in het bijzonder bij de aanpak van mensenhandel, worden - waar dat bijdraagt aan een effectieve bestrijding - strategische partners binnen de EU gezocht om gezamenlijk op te trekken in de samenwerking met bron- of transitlanden van mensenhandel.

### 5. De programmatische aanpak

In nauwe samenspraak met mijn ambtsgenoten van BZK en Financiën en vertegenwoordigers van OM, politie en lokaal bestuur is gekozen voor het inrichten van een programmatische aanpak op de thema's 'georganiseerde hennepsteelt', 'misbruik van vastgoed' en 'mensenhandel'. Ook wordt via het project Emergo een ketenbrede aanpak gestart van criminele machtsconcentraties in het centrum van Amsterdam. In alle gevallen gaat het om ernstige vormen van misdaad of verwevenheid van onder- en bovenwereld, die zich bij uitstek lenen voor een gecombineerde inzet van bestuur, politie, OM en private partijen, zoals ook in bredere zin wordt nagestreefd met het eerder genoemde bestuurlijke plan van aanpak dat de minister van BZK uitwerkt. De complexiteit van de problematiek vergt een ketenbrede aanpak en zeer intensieve samenwerking en wisselwerking tussen het lokale en landelijke niveau. Zo'n ketenbrede aanpak heeft een aantal grote voordelen. Ten eerste kan het zijn dat andere (strafrechtelijke en bestuurlijke) partners informatie hebben die waardevol is in het opsporingsonderzoek of zelfs voor de bewijsvoering zeer nuttig kan zijn<sup>34</sup>. Daarnaast kan informatie uit de opsporing en vervolging een belangrijke rol spelen bij het identificeren van, bewuste of onbewuste, facilitators. Deze informatie kan dan weer gebruikt worden om drempels op te werpen om het

<sup>34</sup> Hierbij kan gedacht worden aan de zogenoemde stapelmethode zoals deze is ontwikkeld ten behoeve van mensenhandelzaken.

criminenen zo moeilijk mogelijk te maken. De mogelijke drempels kunnen op verschillende plekken in de keten opgeworpen worden en zeer verschillend van aard zijn. Meer vooraan in de keten zullen de drempels met name een bestuurlijk of preventief karakter hebben, achteraan in de keten zal al snel naar een combinatie van bestuurlijke en strafrechtelijke instrumenten gekeken worden. Om zo optimaal mogelijk gebruik te maken van de ervaringen van alle ketenpartners binnen het te bestrijden criminele fenomeen op (inter)nationaal niveau en op lokaal/regionaal niveau dienen deze niveaus in een cyclisch proces aan elkaar verbonden te worden. Dit proces zal leiden tot zowel strategische en beleidsmatige activiteiten als tot verbeteringen en concrete resultaten in de operationele sfeer. Op elk thema zal een landelijke taskforce zorgdragen voor de noodzakelijke regie en afstemming, ook met de Rijksoverheid die een belangrijke rol zal vervullen indien zich knelpunten of belemmeringen voordoen die alleen op landelijk of internationaal niveau kunnen worden aangepakt.

In de hiernavolgende paragrafen wordt beschreven hoe de programmatische aanpak per thema nader vorm zal krijgen.

## 5.1 Mensenhandel

### *inleiding*

Mensenhandel vormt een inbreuk op de menselijke waardigheid en de (lichamelijke en psychische) integriteit waarbij uitbuiting van een persoon centraal staat. Mensenhandel is een zeer ernstig vergrijp en is mede daarom één van de zes landelijke speerpunten in de opsporing en vervolging van zware of georganiseerde criminaliteit. Juist omdat het gaat om de uitbuiting van personen is het echter vaak moeilijk om (strafrechtelijk) onderzoek te doen. Angst en afhankelijkheid kunnen de slachtoffers ervan weerhouden om met het (strafrechtelijke) onderzoek mee te werken. Daarnaast is uit de strafzaken die tot nu toe zijn afgerond, gebleken dat de 'vrijgevallen plaatsen' van degenen die zijn opgepakt, vrijwel onmiddellijk worden opgevuld door 'gelijkgezinden'. Beide bevindingen leiden tot de notie dat een effectieve bestrijding niet mogelijk is door middel van het strafrecht alleen.

Helder toezicht, informatie-uitwisseling tussen bestuur en politie, het opwerpen van drempels en internationale samenwerking zijn elementen die absoluut noodzakelijk zijn voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. Deze elementen worden gecombineerd in de programmatische aanpak. De strafrechtelijke aanpak is daarvan een belangrijk onderdeel. Bij tal van organisaties en instanties lopen dan ook al geruime tijd allerlei initiatieven gericht op de aanpak van mensenhandel, zowel nationaal als internationaal<sup>35</sup>. Een eerste voorzichtige aanzet tot een programmatische aanpak is het afgelopen jaar gegeven in een concreet strafrechtelijk onderzoek, de zogenoemde zaak Sneep. De eerste ervaringen uit dit onderzoek rechtvaardigen een verdere uitbouw van deze aanpak van het thema mensenhandel.

Zoals in de Aanwijzing Mensenhandel (2005) is opgenomen, behoort financieel rechercheren altijd onderdeel te zijn van opsporingsonderzoeken mensenhandel. Dat gebeurt tot nu toe echter nog onvoldoende. In de programmatische aanpak mensenhandel zal hier expliciet aandacht aan worden besteed. Tevens wordt als subprioriteit aandacht besteed aan kinderhandel.

### *doelstelling*

De doelstelling van de programmatische aanpak van mensenhandel is dat mensenhandel krachtig wordt teruggedrongen en dat uitwassen in de prostitutiebranche en overige sectoren fors zijn teruggebracht. De rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel hebben mede hierop betrekking. Doel is ook dat effectieve drempels zijn opgeworpen tegen misstanden in de branche. Om dit te bereiken, dient mensenhandel in 2011 zowel op nationaal als lokaal/regionaal niveau overheidsbreed én integraal te worden aangepakt. Bijzondere aandacht zal daarbij worden gegeven aan de koppeling tussen het nationale niveau en het lokale/regionale niveau, maar ook aan de internationale aspecten van het fenomeen. Klassieke opsporingsonderzoeken vinden plaats als onderdeel van een integrale aanpak.

### *Uitwerking op lokaal/regionaal niveau*

Een groot deel van de programmatische aanpak komt voor rekening van de verschillende ketenpartners op lokaal/regionaal niveau. Beoogd wordt dat er op lokaal/regionaal niveau een

---

<sup>35</sup> zie hiervoor onder meer: Kamerstukken II, 2004-2005, 28 638, nr. 13 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 638, nr. 19.



netwerk ontstaat van alle relevante schakels in de keten op het gebied van de aanpak van prostitutie/ mensenhandel.

Het streven is erop gericht dat alle gemeenten met een prostitutiesector een lokale aanpak ontwikkelen met gebruikmaking van het barrièremodel. Met behulp daarvan kan in kaart gebracht worden welke actoren een rol kunnen/moeten vervullen om drempels op te werpen. Dit met het oog op het ontplooiën van gerichte, concrete acties om de voedingsbodem voor criminelen op het terrein van mensenhandel minder vruchtbaar te maken.

Zoals hierboven aangegeven zijn OM en politie begin dit jaar gestart om op basis van de ervaringen in de zaak Sneep samen met het openbaar bestuur te onderzoeken hoe een meer integrale benadering van de problematiek kan worden bereikt. De lijn die men daarbij voor ogen heeft is om te bezien hoe de bestuurlijke partners eerder bij een onderzoek kunnen worden betrokken, om gezamenlijk te bepalen welk instrumentarium het meest geschikt is om het beoogde effect te sorteren<sup>36</sup>.

Bij het werken volgens deze programmatische aanpak is het uiteindelijk de bedoeling om op lokaal/regionaal niveau concrete opsporingsonderzoeken ingebed te krijgen in een lokaal/regionaal vastgesteld beleid, dat een mix is van preventief bestuurlijke maatregelen en een strafrechtelijk repressieve aanpak. Ook hier wordt een cyclische, wederzijdse bevruchting voorgesteld: concrete opsporingsonderzoeken maken gebruik van de informatie en de instrumenten die beschikbaar zijn vanuit het preventief bestuurlijke vlak om tot een optimale aanpak in het concrete geval te komen. Daarnaast zal informatie uit opsporingsonderzoeken leiden tot aanpassingen in beleid en (bestuurlijke) instrumenten. Onderzocht zal worden hoe informatie uit het hulpverleningscircuit gebruikt kan worden voor opsporing en vervolging, zonder daarbij de relatie met slachtoffers in gevaar te brengen of de situatie van slachtoffers te verergeren.

Voor de aanpak op nationaal niveau geldt hetzelfde, waarbij afstemming met het lokaal/regionaal niveau en internationale aspecten extra aandachtspunten zullen zijn.

#### *De internationale component*

De internationale inzet op het terrein van mensenhandel zal met name zijn gericht op versterking van de operationele samenwerking met de buurlanden, intensivering van de samenwerking met de voornaamste landen van herkomst van slachtoffers van mensenhandel en landen waar criminele netwerken actief zijn die ook in Nederland opereren.

Veelal zal deze samenwerking bilateraal zijn, maar nadrukkelijk zal er ook een actieve inzet op EU-niveau plaatsvinden. Mensenhandel is, zowel in 2006 als in 2007, aangewezen als één van de EU prioriteiten in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Nederland zal actief deelnemen aan de uitwerking van de verschillende initiatieven in EU verband op dit onderwerp waarbij de nadruk ligt op het zogenaamde COSPOL project mensenhandel (comprehensive operational strategic planning for the police). Nadrukkelijk zal de samenwerking met Europol worden gezocht door middel van deelname aan een Analytical Work File op mensenhandel en het verbeteren van het aanleveren van informatie in het Europol Informatie Systeem. Met Eurojust wordt naar de meest effectieve mogelijkheden voor operationele samenwerking met andere lidstaten gezocht. Daar waar dat geboden is, zal worden gekozen voor de vorm van een Joint Investigation Team. Geïdentificeerde knelpunten in de internationale samenwerking zullen worden besproken op lokaal en landelijk niveau en worden aangekaart in de daarvoor bestemde internationale gremia.

Gekeken zal worden in hoeverre de bescherming van slachtoffers van mensenhandel, één van de pijlers van het mensenhandelbeleid, kan worden verbeterd. Hierin ligt de nadruk op het maken van goede afspraken met betrokken autoriteiten in de landen van herkomst.

Daarnaast is het beleid erop gericht reeds in een zo vroeg mogelijk stadium (lees: in land van herkomst) te pogen de mensenhandel te stoppen en/of te voorkomen, slachtoffers te identificeren, informatie uit te wisselen en bij te dragen aan capaciteitsopbouw in derde landen. Nederland heeft een aantal niet- operationele samenwerkingsprojecten met Roemenië (samenwerking opstellen Nationaal Actieplan Mensenhandel), Bulgarije (assistentie opzetten Expertise Centrum Mensenhandel Mensensmokkel) en Nigeria (verbeteren niet-operationele informatie onder andere ten behoeve van de veilige terugkeer van slachtoffers).

In de Euregio Maas-Rijn is mensenhandel en mensensmokkel als één van de prioritaire thema's benoemd. De samenwerking met de buurlanden in deze regio zal worden geïntensiveerd door het verbeteren van de informatiepositie, onder meer door het opstellen van een Euregionale

---

<sup>36</sup> De nieuwe wet en besluit politieregisters, die binnenkort van kracht wordt, opent voor mensenhandel de mogelijkheid een thema-register in te richten, waardoor maximale info-uitwisseling mogelijk wordt.

criminaliteitsbeeldanalyse specifiek op mensenhandel -en smokkel en de versterking van de operationele samenwerking.

*aanbrengen samenhang: organiseren sturing op nationaal niveau*

Om de programmatische aanpak echt van de grond te krijgen is een ketenbrede, landelijke sturing vereist. Daarom stellen de Minister van Justitie en de Staatssecretarissen van Justitie gezamenlijk een landelijke taskforce 'aanpak mensenhandel' in, die het overzicht heeft over wat er op het gebied van (de aanpak van) mensenhandel loopt op landelijk niveau, op lokaal/regionaal niveau en op internationaal niveau. De taskforce vervult een aanjaagfunctie om partijen om tafel te krijgen, bemiddelt bij het oplossen van knelpunten, zorgt dat ervaringen en best practices worden uitgewisseld en ondersteunt de lokale/regionale aanpak (incentives).

Er zal in de taskforce geen nieuw beleid worden ontwikkeld, maar er zal gebruik gemaakt worden van de bestaande (beleids)instrumenten. Daarnaast zal er gewerkt worden aan het verbeteren van de uitvoering van bestaande afspraken.

De keuze van maatregelen zal gebaseerd zijn op de aanbevelingen en geconstateerde knelpunten uit reeds bestaande rapportages, zoals de vijfde rapportage van de Nationaal rapporteur mensenhandel; de tweede evaluatie opheffing bordeelverbod; het nationaal actieplan mensenhandel en de aanvullende maatregelen daarbij, de WODC-monitor 'Positie van slachtoffers van mensenhandel' ; de korpsmonitor prostitutie en mensenhandel 2007; ervaringen uit opsporingsonderzoeken en de uitkomsten van de bestuurlijke rapportage bij de zaak Sneep. Knelpunten die werkenderweg blijken, zullen in beeld worden gebracht en worden geadresseerd teneinde een oplossing te bewerkstelligen of, wanneer dit op grond van een andere afweging van belangen niet haalbaar blijkt, een duidelijk standpunt te krijgen waar bij verdere initiatieven rekening mee kan worden gehouden.

De taskforce aanpak mensenhandel zal onder voorzitterschap staan van de procureur-generaal, portefeuillehouder aanpak mensenhandel. Naast de politie zullen bij de taskforce onder andere de Nationaal rapporteur mensenhandel, vertegenwoordigers van het lokaal bestuur en de betrokken departementen worden betrokken.

**Maatregelen:**

Begin 2008 wordt door de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Justitie een taskforce aanpak mensenhandel ingesteld die aan de slag gaat met het aanpakken van knelpunten en het uitvoeren van maatregelen. De taken van de taskforce zullen gaandeweg worden geconcretiseerd en al naar gelang de ontwikkelingen in de problematiek waar nodig worden aangepast. Als voorbeeld van maatregelen die naar verwachting met voorrang zullen worden aangepakt kunnen genoemd worden:

- dadergerichte aanpak souteneurs (vgl. "patseraanpak"),
- adviseren over prostitutiebeleid voor zover dat betrekking heeft op de bestrijding van mensenhandel,
- betere en specifieke opvang van slachtoffers,
- aanvullen en verspreiden van een gemeentelijk barrièremodel,
- versterken gezamenlijk bestuurlijk/politiek toezicht prostitutiesector,
- initiatieven tot (betere) samenwerking met "bronlanden", waaronder de snelle-actie-teams
- verdere impuls aan (internationaal) ontnemen,
- initiëren discussie in internationale gremia over knelpunten in de operationele internationale samenwerking,
- het tijdig betrekken van bestuurlijke partners door het OM om gezamenlijk te bepalen welk instrumentarium het meest effectief kan worden ingezet,
- aanpakken van exploitanten die mogelijk zicht hebben op, meeverdienen aan of medeplegen,
- versterken rol portefeuillehouders mensenhandel op de parketten.

## 5.2 Georganiseerde hennepcultuur

*aanleiding*

De intensivering van de aanpak van de hennepcultuur is sinds de presentatie van de Cannabisbrief in 2004<sup>37</sup> een beleidsspeerpunt van de departementen van Justitie en BZK. De afgelopen jaren is er veel geïnvesteerd in het versterken en verbreden van de bestuurlijke aanpak van hennepcultuur: onder de regie van de gemeenten (maar samen met diverse partners zoals energiebedrijven) richt

<sup>37</sup> 23 april 2004, Kamerstukken II, 2003-2004, 24 077, nr 125.

de integrale bestuurlijke aanpak zich met name op de bestrijding van de overlastgevende huisteelt in of rond woningen. Aan deze vanuit de praktijk ontwikkelde aanpak is met de kabinetsnotitie "Integrale aanpak hennepsteelt" van juni 2006 een verdere impuls gegeven<sup>38</sup>. Naast deze bestuurlijke aanpak van de huisteelt dient ook een adequate interventiestrategie ontwikkeld te worden voor een effectievere aanpak van de criminele samenwerkingsverbanden die een rol spelen bij de (grootschalige) hennepsteelt.

Eind 2005 is onder regie van het parket Roermond in een aantal zuidelijke politieregio's de pilot "Hennepsteelt en georganiseerde criminaliteit" van start gegaan. Waar de integrale bestuurlijke aanpak zich tot nu toe vooral richt op de thuisteelt en het moet hebben van de "korte klap", dat wil zeggen het ontmantelen van plantages, concentreert de pilot zich op meer duurzame effecten. Op basis van het inzicht dat met grotere strafrechtelijke onderzoeken naar bedrijfsmatige hennepsteelt wordt verkregen, wordt met behulp van het zogenaamde barrièremodel in kaart gebracht welke schakels zijn te onderscheiden in de gehele keten van die bedrijfsmatige hennepsteelt. Op basis van die inzichten kunnen gerichte interventies kunnen worden gepleegd en barrières kunnen worden opgeworpen om het proces van voorbereiding, teelt en distributie van hennep zo effectief mogelijk te verstoren. Belangrijk onderdeel van die aanpak is ook om -naast strafrechtelijk optreden tegen growshops- barrières op te werpen voor diezelfde growshops, opdat de illegale productie van hennep wordt bemoeilijkt. Tegelijkertijd blijft een belangrijke doelstelling van de aanpak om de criminele organisaties achter de teelt te ontmantelen, de daders strafrechtelijk te vervolgen en het gegenereerde criminele vermogen af te nemen. Uiteraard blijft naast deze intensivering van de bestrijding de bedrijfsmatige hennepsteelt de integrale bestuurlijke aanpak van de thuisteelt ook gewoon door.

#### *vervolg pilot Roermond*

De eerste fase van de bovengenoemde pilot is onlangs afgerond. Hoewel hieruit onder meer naar voren is gekomen dat de informatiepositie op dit thema nog verbetering behoeft, is op basis van de ervaringen van de pilot wel een veel scherper beeld ontstaan van de problematiek. Daarbij is vooralsnog niet gebleken van bovenregionaal of landelijk opererende criminele organisaties. Ook is inmiddels een wetenschappelijk onderzoek afgerond dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie is verricht naar 'de wereld achter de wietteelt'<sup>39</sup>. Dit onderzoek heeft het beeld verder aangescherpt en biedt veel inzicht in de verschillende schakels die zijn betrokken in de logistieke keten van de wietteelt. Op basis van een eerste rapportage van de pilot en de uitkomsten van het genoemde wetenschappelijk onderzoek komt duidelijk naar voren dat het noodzakelijk is om meer concrete strafrechtelijke onderzoeken te gaan uitvoeren teneinde beter inzicht te krijgen in de handelwijze van de "professionals" in deze illegale branche en op basis van dat inzicht concrete aangrijpingspunten te vinden voor het gericht aanpakken van de diverse schakels in de criminele keten van georganiseerde hennepsteelt. Onderdeel van de aanpak is dat er tactisch en financieel wordt doorgerechercheerd naar een crimineel samenwerkingsverband met hennep als hoofdactiviteit dat in de zuidelijke regio's opereert. Dit gebeurt in samenwerking tussen de bij de pilot Roermond betrokken zuidelijke zes politieregio's, de bovenregionale recherche en de nationale recherche. Van de kant van het OM zal er naast inbreng van de arrondissementsparketten, ook een rol zijn voor het Landelijk Parket, het Functioneel Parket en Bureau Ontnemings OM (BOOM). Door het uitwisselen van alle bevindingen uit de betreffende onderzoeken zal, aangevuld met informatie uit de aanpak van hennepsteelt gerichte onderzoeken uit andere politieregio's, door politie en OM een programmatische aanpak worden ontwikkeld die in de komende periode concreet zal worden toegepast.

#### *doelstelling*

Hoofddoelstelling van de geïntensiveerde aanpak die OM en politie thans ontwikkelen is dat eind 2011 sprake is van een zichtbare reductie van de grootschalige hennepsteelt in Nederland en dat het normaliseringsproces dat zich de afgelopen jaren rondom het kweken van hennep heeft voltrokken, wordt doorbroken.

---

<sup>38</sup> Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 16 juni 2006 betreffende de integrale aanpak hennepsteelt (Kamerstukken II, 24 077, nr. 184)

<sup>39</sup> Erasmus Universiteit Rotterdam/Universiteit van Tilburg: *De wereld achter de hennepsteelt*, op 12 juli 2007 aangeboden aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II, vergaderjaar 2006-2007, 24077, nr. 201.

Daarbij worden de volgende subdoelstellingen geformuleerd:

- het vergroten van het zicht op criminele samenwerkingsverbanden achter de hennepsteelt, op hun werkwijze en op de criminele winsten,
- de opsporing en aanhouding/ontmanteling van criminele samenwerkingsverbanden en het ontnemen van het daarmee gegenereerde wederrechtelijk verkregen voordeel,
- het gericht aanpakken van gelegenheidsstructuren die de hennepsteelt faciliteren, door een combinatie van strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen. Bij de concrete uitwerking van deze aanpak zal bijzondere aandacht worden gegeven aan de rol van de growshops als belangrijke schakel in de keten van bedrijfsmatige hennepsteelt<sup>40</sup>.
- nieuw is dat nu gekozen wordt voor een programmatische aanpak van de problematiek, waarvan de belangrijkste elementen zijn: de aanpak wordt ketenbreed (alle relevante handhavingsorganisaties worden betrokken) en focust niet alleen op het opsporen en vervolgen van individuele daders maar vooral ook op het aanpakken van de onderliggende gelegenheidsstructuren en factoren die de bedrijfsmatige hennepsteelt faciliteren. Ook wordt, net als bij de programmatische aanpak mensenhandel, gekozen voor het inrichten van een landelijke task force die zal zorgdragen voor de noodzakelijke regie en afstemming.

### *Elementen van de aanpak*

#### *bestuurlijke maatregelen*

Zoals reeds in eerdere brieven aan de Tweede Kamer is gemeld blijken growshops een stimulerende en faciliterende rol te vervullen bij de hennepsteelt. Daarom zal de inzet erop gericht zijn meer greep te krijgen op deze sector, onder meer door de inzet van bestuurlijke instrumenten. Onder meer de gemeente Venlo heeft goede resultaten behaald met het op basis van een vergunningstelsel aanpakken van growshops, maar ook de gemeente Rotterdam zet bestuurlijke instrumenten in om growshops te sluiten. Het effectief inzetten en waar nodig versterken van bestuurlijke instrumenten voor en door gemeenten maakt onderdeel uit van het in paragraaf 2.1 genoemde 'programma bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad' dat de minister van BZK begin 2008 aan de Tweede Kamer aanbiedt. De maatregelen die op dat punt worden uitgewerkt zullen gemeenten beter in staat stellen ongewenste bedrijvigheid, waaronder ook growshops, aan te pakken.

#### *repressieve maatregelen*

De strafrechtelijke aanpak die binnen de pilot wordt ontwikkeld zal zich in sterke mate richten op gericht ingrijpen in een zo vroeg mogelijk stadium van het productieproces. Dit betekent bijvoorbeeld het aanpakken van sleutelfiguren in de wereld van de teelt - personen die meerdere teeltplaatsen uitbaten, de grote handelaren - waardoor enerzijds de teelt in de kiem kan worden gesmoord en anderzijds de afzetmarkt wordt beknot. Versterking van de financiële kant van de aanpak (financieel redden, afnemen van crimineel vermogen en witwasbestrijding) en een goede koppeling van de financiële en de tactische aanpak zullen onderdeel van de aanpak gaan vormen. De aanpak zal zich richten op alle schakels van de productieketen, dat wil zeggen op de growshops, op de exploitanten en de telers en op de criminele organisaties die zijn betrokken bij de groothandel en de export.

#### *internationaal*

De internationale dimensie is bij de aanpak van hennepsteelt beperkter dan bij andere thema's; er moet wel rekening gehouden worden met verplaatsingseffecten richting buurlanden (België, Duitsland). Waar dat nodig is zal nauw worden samengewerkt met de relevante handhavingsdiensten van deze landen, in het bijzonder daar waar hennepplantages over de grens worden aangetroffen met betrokkenheid van Nederlandse organisatoren of telers.

#### *aanbrengen samenhang: organiseren sturing op nationaal niveau*

Net als bij de aanpak van mensenhandel is een ketenbrede, landelijke sturing vereist om de (ontwikkeling van de) programmatische aanpak echt van de grond te krijgen. Ook voor dit thema zal een landelijke taskforce worden ingericht op een wijze die hierboven geschetst is voor de aanpak van mensenhandel. De taskforce zal bestaan uit vertegenwoordigers van politie (waaronder de

---

<sup>40</sup> Conform ook de strekking van de motie van de heer Van Haersma Buma van 15 november 2007 (Kamerstukken II, 2007-2008, 31 299 VI, nr 52)

verantwoordelijke portefeuillehouder uit de raad van Hoofdcommissarissen), het OM, het lokaal bestuur, departementen van Justitie en BZK en andere relevante (overheids) organisaties.

**Maatregelen:**

Begin 2008 zal een landelijke task force aanpak georganiseerde hennepcultuur van start gaan waarin alle bij de aanpak betrokken handhavingsdiensten, overheden en private partijen zullen participeren. De task force zal aan de slag gaan met het aanpakken van knelpunten en het (doen) uitvoeren van maatregelen zoals:

- met behulp van een 'barrièremodel' grote onderzoeken verrichten (opsporen en ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden) en daaruit informatie destilleren en verwerken om de aanpak van hennepcultuur verder te ontwikkelen en professionaliseren;
- het gericht aanpakken van factoren en gelegenheidsstructuren die de grootschalige hennepcultuur bevorderen of faciliteren, waaronder de growshops;
- optimaal benutten en waar nodig versterken van bestuurlijke instrumenten om growshops niet alleen langs strafrechtelijke maar ook langs bestuurlijke weg te bestrijden;
- het ontwikkelen van een dadergerichte aanpak van hennepkwekers (vgl. "patseraanpak");
- versterking van de strafrechtelijke aanpak via de financiële invalshoek (bijvoorbeeld ook via geldstromen in vastgoed).

### 5.3 Vastgoed

#### *aanleiding*

De afgelopen jaren zijn er steeds meer signalen dat de onroerend goed sector wordt misbruikt door criminele samenwerkingsverbanden: criminele winsten worden voor een deel geïnvesteerd in bedrijfspanden zoals cafés, coffeeshops, winkels, bordelen en hotels, die ook weer als uitvalsbasis of voorziening worden gebruikt voor het plegen van misdrijven<sup>41</sup>. Ook is de onroerend goed sector kwetsbaar voor witwaspraktijken en ontduiking van fiscale verplichtingen. Recent is dit beeld nog verder aangescherpt in het onderzoeksrapport "*Malafide activiteiten in de vastgoedsector*"<sup>42</sup> en het rapport van de gemeente Rotterdam "De fraude voorbij". Ook is de Kamer recentelijk nog per brief geïnformeerd over de aanpak van misbruik van de vastgoedsector, mede ingegeven door het strafrechtelijk onderzoek van het OM en de FIOD-ECD naar corruptie en omkoping in de vastgoedbeleggingssector<sup>43</sup>.

Diverse overheidsdiensten, zowel op landelijk niveau als op regionaal en lokaal niveau, ontplooiën op deelterreinen en soms los van elkaar initiatieven om het misbruik in de vastgoedsector tegen te gaan. De komende jaren zal een meer integrale aanpak tot stand worden gebracht, waarbij strafrechtelijke, maar ook preventieve, bestuurlijke en fiscale maatregelen zo veel mogelijk gecombineerd zullen worden ingezet. De aanpak heeft ook internationale aspecten, bijvoorbeeld waar het gaat om witwasbestrijding of misbruik van rechtspersonen. Activiteiten die al goed lopen, zullen worden voortgezet. Daar waar meer samenhang en synergie in de aanpak bereikt kan worden, zal dat worden georganiseerd, en waar nodig zullen aanvullende maatregelen worden getroffen.

#### *doelstelling*

Doelstelling is dat eind 2011 effectieve drempels zijn opgeworpen zodat de mogelijkheden tot misbruik van de vastgoedsector voor en door de georganiseerde misdaad merkbaar zal zijn verminderd. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat de betrokken overheidsdiensten op landelijk en lokaal niveau de krachten bundelen en waar nodig de samenwerking zoeken met private partijen en specifieke beroepsgroepen. In de zomer van 2007 is daartoe een landelijke werkgroep gevormd door de ministeries van Justitie en Financiën waarin de betrokken overheidsdiensten zijn vertegenwoordigd. Deze werkgroep zal in de 2008 een gezamenlijke, meer integrale aanpak

<sup>41</sup> Zie o.a. Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor, WODC, 2002 en Organized Crime Threat Analysis, Europol, 2007.

<sup>42</sup> Een rapport van de Erasmus Universiteit en Onderzoeksgroep Beke, verricht in opdracht van het ministerie van Justitie (WODC), dat op 6 maart 2007 door de minister van Justitie is aangeboden aan de Tweede Kamer. Uit dit onderzoek komt naar voren dat vormen van misbruik van de vastgoedsector een veel bredere scope hebben dan de georganiseerde misdaad alleen. In het kader van deze brief beperken wij ons tot die aspecten die een relatie hebben met de georganiseerde misdaad, de overige aspecten worden langs andere weg aangepakt.

<sup>43</sup> Kamerstukken II, 2006-2007, 29911, nr. 9.

ontwikkelen die moet leiden tot meer synergie en een effectievere operationele samenwerking tussen de betrokken diensten.

**Maatregelen:**

- Om een goed gecoördineerde en samenhangende aanpak te realiseren tussen de verschillende initiatieven om misbruik van vastgoed te bestrijden *zal landelijke sturing en afstemming* plaatsvinden via de stuurgroep PVAGM onder voorzitterschap van het ministerie van Justitie, waarin de departementen van BZK en Financiën en het Openbaar Ministerie, de politie en het lokale bestuur deelnemen.
- Bij de aanpak van dit thema wordt alle relevante informatie betrokken, zoals bijvoorbeeld het rapport van de gemeente Rotterdam "De fraude voorbij". Over dit laatste rapport zal nog een brief aan de Tweede Kamer volgen.
- *Actie vastgoed Belastingdienst*: de Belastingdienst heeft in 2007 gekozen voor een "actie vastgoed". Deze actie gaat vier jaar duren en is gericht op de met vastgoed samenhangende fiscale risico's (bij projectontwikkeling, bouw, aan- en verkoop, financiering en exploitatie en op de bestrijding van witwassen). De actie zal alle belastingmiddelen omvatten en met alle vormen van toezicht worden uitgevoerd. Voor elk jaar wordt een aantal deelthema's benoemd, voorbereid en uitgevoerd. Een belangrijk onderdeel van de aanpak is het blijvend versterken van de informatiepositie van de Belastingdienst rondom vastgoed. De actie wordt landelijk gecoördineerd.
- Het Openbaar Ministerie en de politie zullen aansluiten bij de Actie vastgoed van de Belastingdienst, met het doel de operationele samenwerking tussen de betrokken diensten en de onderlinge informatie-uitwisseling te versterken.
- Er worden gerichte *maatregelen* getroffen om *juridische beroepsgroepen* weerbaarder te maken tegen beïnvloeding of misbruik door georganiseerde misdaad en om de mogelijkheden tot informatieverstrekking aan de Belastingdienst te verruimen (zie hiervoor paragraaf 2.4.).
- Ook wordt de mogelijkheid onderzocht een tweede transport van onroerend goed op dezelfde dag als in beginsel te melden ongebruikelijke transactie aan te merken;
- *Aanpak witwassen*: de versterking van de aandacht voor de financiële kanten van georganiseerde misdaad, inclusief de witwasbestrijding zoals beschreven in paragraaf 3.3, zal mede gericht zijn op misbruik van de vastgoedsector. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de bevindingen uit eerder genoemde rapport "malafide praktijken in de vastgoedsector" en van het rapport "The amount and the effects of money laundering" van de Utrecht School of Economics<sup>44</sup> en het 'typologieën rapport' van de Financial Action Task Force (FATF) dat onlangs werd vastgesteld<sup>45</sup> over witwassen en financiering van terrorisme met behulp van de vastgoed sector.
- In het eerder genoemde bestuurlijke *plan van aanpak georganiseerde misdaad* zal aandacht worden besteed maatregelen die het lokale bestuur kan treffen ter bestrijding van misbruik van vastgoed.
- Ook in het hierna beschreven *project Emergo* in Amsterdam vormt het tegengaan van misbruik van vastgoed een belangrijk onderdeel van de aanpak.

#### 5.4 project Emergo

##### *aanleiding*

Op 11 juli 2007 is er een convenant gesloten tussen de ministers van Justitie en van BZK, de staatssecretaris van Financiën, de burgemeester van de gemeente Amsterdam, de hoofdofficier van Justitie, de korpschef van politie en de voorzitter van het dagelijks bestuur Stadsdeel Amsterdam-Centrum. In dit convenant ligt besloten dat zij zich binnen dit samenwerkingsverband tot het uiterste zullen inspannen om de criminele machtsconcentraties en achterliggende gelegenheidsstructuren in het Wallengebied te bestrijden en in de toekomst te voorkomen. De ondertekening van het convenant was het startsein voor het ambitieuze project Emergo. Aanleiding voor het project Emergo is de grote zorg over vermenging van onderwereld en bovenwereld in het centrum van Amsterdam. Vooral in het Wallengebied en een deel van het Damrak baart het witwassen in vastgoed en bedrijven en betrokkenheid van georganiseerde misdaad

<sup>44</sup> In dit rapport wordt gesteld dat: 'In the Netherlands, the real estate sector is the largest and most vulnerable sector for money laundering'.

<sup>45</sup> Het rapport zal binnenkort op de site van de FATF worden gepubliceerd.

bij branches als prostitutie, coffeeshops, smartshops en delen van de horeca, zorgen. Een probleem bij de aanpak daarvan is dat er weinig aangifte wordt gedaan van deze zaken en dat het lastig is om het strafrechtelijke bewijs sluitend te krijgen. Ondanks het feit dat de gemeente Amsterdam de laatste jaren de bestuurlijke aanpak heeft uitgebreid met de invoering van de Wet Bibob en gerichte handhavingsacties - waarbij steeds sprake is van een wisselwerking tussen strafrechtelijke en fiscale onderzoeken en de bestuurlijke aanpak - is een extra investering nodig.

#### *doelstelling*

Doel van het project is dat alle betrokken partners, gesteund door wetenschappelijke analyse en onderzoek, intensief samenwerken om concreet zicht te krijgen op de criminele machtsconcentraties en de achterliggende gelegenheidsstructuren in het aangewezen gebied, en de mogelijkheden actief aangrijpen om deze situaties te bestrijden en te voorkomen. Iedere betrokken partner heeft vanuit haar eigen taakgebied bevoegdheden en informatiepositie zicht op de problemen in het aangewezen gebied, het oude middeleeuwse deel van de Amsterdamse binnenstad. Deze informatie dient bij elkaar te worden gebracht en na een analyse te worden omgezet in gecoördineerde interventies, waardoor de informatiepositie op bepaalde terreinen weer kan worden versterkt. Analyse en interventies staan dus in een voortdurende wisselwerking tot elkaar.

#### *elementen van de aanpak*

Het project zal bestaan uit drie onderdelen:

1. Analyse van de huidige situatie door middel van een gebiedsscan en een inventarisatie van de beschikbare kennis en ervaring, in ruime zin (waarbij alle partijen de beschikbare informatie ter beschikking zullen moeten stellen). Hierbij gaat het enerzijds om de feitelijke problematiek en anderzijds om de stand van de opsporing en handhaving, inclusief een inventarisatie van succesvolle handhavings- en interventiestrategieën.
2. Gecoördineerde acties door OM, politie, bestuur, Belastingdienst en anderen, ondersteund door wetenschappelijke analyse en onderzoek. Hierbij gebruikt iedere actor zijn eigen bevoegdheden en is er naast aandacht voor de preventieve en de bestuurlijke aanpak ook aandacht voor de strafrechtelijke aanpak van specifieke subjecten.
3. Evaluatie van wat het gehele proces, inclusief de acties, feitelijk heeft opgeleverd.

Het onderzoeksteam zal van het begin af aan het gehele proces monitoren, opdat het project kan worden afgesloten met een evaluatie ten behoeve van het eindrapport. Voorzien wordt dat de looptijd van het project begin 2011 zal zijn afgerond.

#### **Maatregel:**

- Het project wordt uitgevoerd door een projectgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie, het ministerie van BZK, de gemeente Amsterdam, Openbaar Ministerie Amsterdam, politie Amsterdam, Belastingdienst Amsterdam, de FIOD-ECD, het WODC en anderen. Het voorbereiden en coördineren van acties wordt in deze projectgroep besproken. Het wetenschappelijke deel van het onderzoek zal begin 2008 van start gaan. De activiteiten in het doelgebied, waarbij de uitkomsten van de onderzoeken - zo mogelijk - zullen worden omgezet in concrete acties, zullen worden verricht door de opsporings- en handhavingsinstanties.
- op basis van de resultaten van deze aanpak zal worden gezien of de opgedane ervaringen en de ontwikkelde handhavingstrategieën breder in het land toepasbaar zijn.

## **6. Tot slot**

De monitoring van een breed opgezet programma als het onderhavige leidt vaak tot veel papierwerk en weinig concrete informatie. Er is dan ook voor gekozen om aansluiting te zoeken bij een al bestaand traject: de monitor van Pijler V van het beleidsprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen*. In deze monitor zal eenmaal per jaar een rapportage aan Uw Kamer worden gezonden, waarin op hoofdlijnen de voortgang van de in dit programma aangekondigde maatregelen zal worden meegenomen. Voor inzicht in de meer inhoudelijke ontwikkelingen op het terrein van de aanpak van de georganiseerde misdaad wordt verwezen naar het bronnenoverzicht zoals deze is bijgevoegd in bijlage 2.

In de respectievelijke begrotingen van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn middelen gereserveerd voor de uitvoering van deze programma's, die onderdeel uitmaken van Pijler V (Georganiseerde Criminaliteit).