

Vergaderjaar 2008–2009

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE, EN VAN BINNEN- LANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2008

Inleiding

In de Regeling Nationale en Bovenregionale Recherche¹ is een vierjaarlijkse beleidscyclus vastgesteld, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor het Nationaal Dreigingsbeeld (NDB). Dit NDB, opgesteld door het Korps Landelijke Politiediensten in opdracht van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie, betreft een toekomstgerichte analyse van de georganiseerde criminaliteit, waarin dreigingen voor de Nederlandse samenleving zijn geëxpliciteerd.

De Regeling NR-BR schrijft voorts, na het verschijnen van het NDB, een aansluitende cyclus voor, voor het vaststellen van de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Mede op grond van het beschikbare dreigingsbeeld, formuleert het College van procureurs-generaal het beleidsprogramma voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad². Uiteraard is daarin verwerkt wat van de zijde van de politie hieromtrent wenselijk wordt geacht. Daarop stellen de ministers voor de komende vier jaren de hoofdlijnen van het beleid vast. Deze besluitvorming sluit aan bij het gedachtegoed van Informatiegestuurde Politie (IGP).

Het Nationaal Dreigingsbeeld is voor het eerst gepresenteerd in 2004 bij wijze van een eerste proeve. Tezamen met dit dreigingsbeeld hebben onze ambtsvoorgangers Uw Kamer op 22 november 2004 een brief gezonden met daarin een beschrijving van de bovengenoemde beleidscyclus, alsmede de speerpunten in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit³. Nu, vier jaar later, is er een tweede Nationaal Dreigingsbeeld verschenen, dat wij u hierbij doen toekomen.⁴

¹ Staatscourant nr. 19, 29 januari 2004.

² De strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland 005–2010.

³ Kamerstukken II, 2004–2005, 29 911, nr. 1.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De huidige aanpak

Eind vorig jaar zijn de intensiveringsprogramma's Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (PVAGM), Finec en Cybercrime van start gegaan¹. De drie intensiveringsprogramma's kennen zeven thema's: mensenhandel (als onderdeel van bestrijding georganiseerde criminaliteit), georganiseerde hennepcultuur (bestrijding georganiseerde criminaliteit), witwassen en onverklaarbaar vermogen (bestrijding financieel-economische criminaliteit), vastgoed (bestrijding financieel-economische criminaliteit), kinderporno (bestrijding cybercrime), fraude/heling op internet (bestrijding cybercrime) en ICT als doelwit van criminaliteit (bestrijding cybercrime).

Rondom deze thema's worden een aantal «proeftuinen» ingericht. Deze proeftuinen zijn «intelligence gerichte» leeromgevingen waar OM en politie niet alleen opsporen met innovatieve opsporingsmethoden, maar ook andere partners als bestuur, providers en energiebedrijven betrekken bij het bestrijden van een criminaliteitsprobleem. Uitgangspunten voor deze proeftuinen zijn de programmatische aanpak, het barrièremodel en last but not least de bestuurlijke rapportage. Vanuit de proeftuinen wordt vervolgens verslag gedaan aan de zeven specifieke Task forces die op haar beurt bekijkt wie wat kan doen. Het gaat er dan met name om welke overheidsorganisatie het meest in aanmerking komt om actie te ondernemen of gesignaleerde knelpunten aan kan pakken. Ook zorgt men er aldaar voor dat best practices op lokaal, regionaal en landelijk niveau worden verspreid.

De keuze voor de bovengenoemde zeven thema's c.q. proeftuinen is in de desbetreffende programma's gemaakt aan de hand van geraadpleegde bronnen, interviews met sleutelfiguren uit OM, politie en lokaal bestuur en data, maar wordt nu nog eens bevestigd daar alle thema's op het terrein van georganiseerde criminaliteit en financieel-economische criminaliteit ook in het NDB als dreiging zijn bestempeld!

Bovenstaande brengt met zich mee dat een specifiek thema zowel «proeftuin» als «speerpunt» kan zijn. Een niet-geheel toevallige, maar zeker wel gelukkige samenloop. Hier komen, eerder dan aanvankelijk werd verwacht, innovatieve werkwijzen samen met de dagelijkse realiteit van opsporing en vervolging.

Het NDB

Vanwege het toekomstgerichte karakter van het NDB wordt niet alleen de huidige stand van zaken van criminele verschijnselen onderzocht, maar gaat de aandacht ook uit naar maatschappelijke factoren die van invloed zijn (of kunnen zijn) op die criminele verschijnselen. Deze worden dan aangemerkt als criminaliteitsrelevante factoren. De invloed op aard en omvang van de criminaliteit kan daarbij zowel bevorderend als remmend zijn. Bij remmende factoren kan gedacht worden aan inspanningen op het vlak van de criminaliteitsbeheersing, zoals het gebruik van Bibob-instrumenten bij de oprichting van bepaalde rechtspersonen.

De criminele verschijnselen die centraal staan in het NDB zijn te ordenen vanuit drie invalshoeken: criminele hoofdactiviteiten, criminele werkwijzen en criminele samenwerkingsverbanden. Vanuit deze invalshoeken wordt aandacht besteed aan de maatschappelijke gevolgen van een crimineel verschijnsel. Hiermee worden de schadelijke gevolgen van een crimineel verschijnsel voor de Nederlandse samenleving bedoeld, in hun totaliteit. Voor het bepalen van de speerpunten daarentegen zijn niet alleen de Nederlandse trends en ontwikkelingen van belang, maar ook buiten-

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 29 911, nr. 10. en Kamerstukken II, 2007–2008, 28 684, nr. 133.

landse. Het NDB beperkt zich met andere woorden niet tot de nationale context, maar betreft ook ontwikkelingen zoals het Organized Crime Threat Assessment, kortweg OCTA.

In vergelijking met het vorige NDB geeft het NDB 2008 een breder en uitgebalanceerder beeld van de georganiseerde criminaliteit. Niet alleen is het NDB verrijkt met een voorstudie naar de zojuist genoemde maatschappelijke trends en criminaliteitsrelevante factoren, maar ook hebben de politieregio's in 2007 een criminaliteitsbeeldanalyse voor criminaliteit met een georganiseerd karakter uitgevoerd. Deze regionale criminaliteitsbeeldanalyses maken het enerzijds eenvoudiger om op regionaal of districtelijk niveau keuzes te maken, maar daarnaast kunnen zij ook belangrijke informatie opleveren die gebruikt kan worden voor de criminaliteitsbeeldanalyses die Nationale Recherche maakt en voor het NDB. Hierbij moet worden opgemerkt, dat niet alle politiekorpsen een criminaliteitsbeeldanalyse hebben geproduceerd. Er zijn drie korpsen bij wie dat achterwege bleef, hetgeen uiteraard de volledigheid van het NDB heeft beïnvloed.

Het Nationaal Dreigingsbeeld 2008 komt op hoofdlijnen overeen met dat van 2004. Daarom is slechts op onderdelen een wijziging van het beleid noodzakelijk. Voorts is van belang dat niet louter vanuit delicttypen maar vanuit een breder perspectief wordt gekeken naar verschijnselen van georganiseerde criminaliteit. De aard van de criminele hoofdactiviteiten vormt hierbij wel een logisch startpunt. Tevens dient de afstemming tussen de nationale, bovenregionale en regionale niveaus te worden gewaarborgd zoals dat ook in het Programma Versterking Aanpak georganiseerde misdaad (PVAGM) is bepleit.

Uit het dreigingsbeeld komt onder meer naar voren dat Nederland nog altijd een belangrijk in- en doorvoerland is voor heroïne en cocaïne en een productieland voor synthetische en softdrugs. Voorts krijgt de politie steeds meer serieuze signalen van mensenhandel. De Nederlandse situatie blijft aantrekkelijk voor witwassers, onder andere door criminele investeringen in onroerend goed. Het gebruik van geweld door criminele samenwerkingsverbanden baart zorgen, vooral de opwaartse trend bij overvallen en in de drugssector.

Ten aanzien van cybercrime spreekt het dreigingsbeeld niet van een concrete dreiging. Wel wordt phishing bestempeld als een voorwaardelijke dreiging. Gezien de verwachte toename van dit verschijnsel en het grote aantal potentiële burgers en bedrijven dat met ermee kan worden geconfronteerd, achten OM en politie het nodig dat de komende jaren op dit vlak extra wordt geïnvesteerd, in het bijzonder in het op peil brengen van kennis en expertise. Het programma Cybercrime voorziet in deze behoefte.

In totaal bestempelt het NDB 2008 17 criminele activiteiten als dreiging (bijlage 1). Het aantal criminele verschijnselen dat is gekwalificeerd als dreiging is kleiner dan in 2004. Hieruit kan echter niet worden opgemaakt dat de georganiseerde criminaliteit in ons land minder omvangrijk of minder ernstig is geworden. In het nieuwe NDB komt een aantal dreigingen naar voren die in het vorige dreigingsbeeld niet als zodanig waren beschreven. Niet in 2004 en wel in 2008 geïdentificeerde dreigingen zijn: productie en smokkel van amfetamine, nederwietteelt, accijns- en douane-fraude, voorschot- en beleggingsfraude, criminaliteit bij bodemsanering, overvallen en corruptie in het bedrijfsleven.¹ Er zijn ook criminele verschijnselen verdwenen uit de lijst van dreigingen. De verschillen tussen de twee dreigingsbeelden zijn voor een deel terug te voeren op het uitsplitsen dan wel samenvoegen van criminele verschijnselen. Als door

¹ In 2004 werd wel corruptie van personeel in de logistieke keten als dreiging aangemerkt.

de oogharen naar de resultaten wordt gekeken, blijkt dat het dreigingsbeeld 2008 op hoofdlijnen overeenkomt met dat van 2004.

Resultaten

Zoals gezegd geven de resultaten van het NDB 2008 aanleiding om de bestaande speerpunten bij de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad grotendeels te handhaven. In concreto gaat het om de handel in heroïne en cocaïne, de productie van en handel in synthetische drugs (ecstasy en amfetamine), mensensmokkel en handel en witwassen. Mensensmokkel wordt in het NDB 2008 niet als dreiging gekwalificeerd. In de praktijk blijkt dat illegale (im-)migratie vaak samengaat of wordt gevolgd door uitbuiting, wat als mensenhandel strafbaar is gesteld. Gezien de nauwe onderlinge samenhang verdient het daarom overweging om mensensmokkel en handel samen als speerpunt te behouden.

De illegale handel in en smokkel van vuurwapens en explosieven is in het NDB 2008 niet als dreiging gekwalificeerd. Het NDB stelt daarbij dat «Een substantieel deel van de vuurwapens een legale herkomst heeft. De betrokkenheid van criminele samenwerkingsverbanden is weliswaar aangetoond, maar is niet alleen fragmentarisch en kleinschalig van karakter, ook de duur van de samenwerking is beperkt en de opbrengsten zijn gering. Dit heeft tot gevolg dat de enkele criminele samenwerkingsverbanden die zich – uitsluitend – met de illegale vuurwapenhandel bezighouden nauwelijks instelling in de bovenwereld kennen en daarmee geen bedreiging vormen voor de rechtstaat.»

Deze bevindingen zijn helder en duidelijk en het verdient daarom aanbeveling om dit delicttype af te voeren van de lijst van speerpunten. Belangrijk in dit verband is wel het gegeven dat illegale vuurwapenhandel vaak een nevenactiviteit is van criminele samenwerkingsverbanden die zich voornamelijk richten op andere vormen van georganiseerde criminaliteit. Dit betekent dat OM en politie serieus aandacht zullen blijven besteden aan vuurwapens en explosieven in samenhang met andere misdrijven. Opsporing en vervolging van deze andere vormen van misdaad heeft dan als «bijvangst» in voorkomende gevallen de illegale handel in vuurwapens tot gevolg.

Het aantal speerpunten bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit dient beperkt te blijven om te voorkomen dat de capaciteit van politie en justitie te zeer wordt versnipperd. Tegelijkertijd dient er oog te zijn voor de onderlinge samenhang tussen diverse criminele activiteiten. Die samenhang is het grootst bij criminele verschijnselen die geen criminele hoofdactiviteiten zijn in de zin dat ze op zichzelf winst genereren. Voorbeelden zijn het gebruik van ict (cybercrime), corruptie, geweld en valse documenten. Deze activiteiten staan vrijwel nooit op zichzelf, maar vormen hulpactiviteiten, bijvoorbeeld om afpersing, fraude of smokkel te faciliteren of om opsporing en vervolging te frustreren. In wezen gaat het vrijwel steeds om modi operandi. Het verdient daarom de voorkeur om in beginsel alleen criminele hoofdactiviteiten als speerpunten te benoemen.

Witwassen is gewoonlijk geen hoofdactiviteit; veelal betreft het criminele winsten die zijn verkregen door het plegen van andere delicten. In het dreigingsbeeld worden twee vormen van witwassen als dreiging bestempeld, namelijk witwassen via investeringen in vastgoed en witwassen met hulp van financiële dienstverleners. De bestrijding van witwassen is dermate belangrijk dat dit een plaats op de lijst van speerpunten verdient.

Andere faciliterende activiteiten worden in het NDB eveneens als dreiging bestempeld: misbruik van ondernemingen, ambtelijke corruptie, gebruik van valse en vervalste identiteitsdocumenten, intimidatie van getuigen en

medeverdachten en geweldgebruik door criminele samenwerkingsverbanden. In de volgende (tactische) fase van de intelligencecyclus dient te worden nagegaan in hoeverre deze criminele verschijnselen voorkomen in samenhang met geprioriteerde hoofdactiviteiten. Op basis hiervan bepalen stuurploegen welke interventiestrategie wordt gehanteerd en welke criminele samenwerkingsverbanden bij voorrang worden aangepakt. Naarmate het complex van hoofd-, neven- en hulpactiviteiten groter is, verdient een brede, programmatische aanpak nadrukkelijker de voorkeur.

De productie, handel en smokkel van cannabis wordt in het voorliggende dreigingsbeeld niet eenduidig gekwalificeerd. Nederwiet wordt als dreiging gezien, doch nederhasj niet en buitenlandse hasj wordt als witte vlek bestempeld. Buitenlandse marihuana is buiten de scope van het onderzoek gebleven. De verdere intensivering van de aanpak van de hennep-teelt zou mogelijk kunnen leiden tot een waterbedeffect waarbij nederwiet op de binnenlandse markt wordt vervangen door geïmporteerde hasj en wiet. Daarom is het van belang dat de politie de komende twee jaar nadrukkelijk aandacht besteedt aan het verzamelen en analyseren van gegevens over de ontwikkelingen op de cannabismarkt en hierover rapporteert. Tot die tijd kan worden volstaan met het benoemen van de georganiseerde hennep-teelt als speerpunt.

Tot de huidige aandachtsgebieden van de Nationale Recherche behoort terrorisme en andere vormen van ideologisch gemotiveerde misdaad. Omdat het NDB uitsluitend betrekking heeft op criminaliteit die uit winstbejag wordt gepleegd, worden geen uitspraken gedaan over ideologisch gemotiveerde misdrijven. Dit betekent overigens niet dat het speerpunt van de lijst kan worden afgevoerd.

Conclusie

Het bovenstaande brengt ons tot de conclusie dat de speerpunten voor de periode 2008–2012 zullen moeten zijn:

1. witwassen (onder andere via investeringen in vastgoed);
2. mensenhandel en -smokkel;
3. terrorisme en andere extreme vormen van ideologisch gemotiveerde misdaad;
4. grootschalige hennep-teelt;
5. handel in cocaïne en heroïne;
6. productie van en handel in ecstasy en amfetamine.

Effectieve bestrijding van georganiseerde misdaad is gebaat bij een snelle besluitvormingsstructuur en regie op het niveau waar georganiseerde misdaad zich uit: regionaal, bovenregionaal of (inter)nationaal. De speerpunten vormen in de eerste plaats aandachtsgebieden voor de Nationale Recherche. Maar de bestrijding van georganiseerde misdaad moet natuurlijk ook op regionaal niveau plaatsvinden. Ook hier zijn de zes speerpunten leidend. De regionale criminaliteitsbeeldanalyses kunnen echter aanleiding geven om daarnaast ook andere vormen van georganiseerde misdaad die zich in de desbetreffende regio manifesteren, op lokaal niveau aan te pakken. De bovenregionale recheteteams daarentegen zullen zich richten op vormen van criminaliteit die zich manifesteren in meerdere regio's en niet in aanmerking komen voor aanpak door enerzijds een regio en anderzijds de Nationale Recherche. Zo is het van belang dat de bovenregionale recherche gericht aandacht besteedt aan andere als dreiging gekwalificeerde criminele activiteiten, met name voorschot- en beleggingsfraude, ladingdiefstallen en «regio-overstijgende» overvallen.

OM en politie letten erop dat de prioriteiten op de diverse niveaus onderling goed wordt afgestemd.

Daarnaast vormt het dreigingsbeeld het startpunt van de zogeheten intelligencecyclus. Politie en OM gaan de komende jaren gezamenlijk aan de slag om het Nationaal Intelligence Model uit te werken en te implementeren. Nu bovenstaande speerpunten zijn vastgesteld zullen nadere (tactische) analyses worden uitgevoerd naar de betrokkenheid van criminele samenwerkingsverbanden (csv's) bij de betreffende delicttypen. De analyseresultaten geven op nationaal, bovenregionaal en regionaal niveau aan welke csv's bij voorrang opgespoord en vervolgd dienen te worden.

Ten slotte is in het dreigingsbeeld een aantal verschijnselen als witte vlek bestempeld. Dit betekent dat te weinig informatie beschikbaar is om te kunnen bepalen of er al dan niet sprake is van een dreiging. Het College beveelt aan dat de politie de komende twee jaar gericht gegevens over de witte vlekken verzamelt en analyseert, opdat in 2010 een definitieve kwalificatie kan worden toegekend.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

Handel in en smokkel van cocaïne
Handel in en smokkel van heroïne
Productie, handel en smokkel van ecstasy
Productie, handel en smokkel van amfetamine
Productie, handel en smokkel van nederwiet
Mensenhandel (uitbuiting in de prostitutie)
BTW-, accijns- en douanefraude
Voorschot- en beleggingsfraude
Witwassen via vastgoedinvesteringen
Witwassen en de rol van financiële dienstverleners
Ladingdiefstal
Overvallen
Ambtelijke corruptie
Geweldgebruik door criminele samenwerkingsverbanden
Misbruik van ondernemingen
Intimidatie en bedreiging van getuigen en medeverdachten
Vervaardiging en gebruik van valse en vervalste identiteitsdocumenten