

Vergaderjaar 2008–2009

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 23

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, 11 maart 2009

De werkgroep verwevenheid onder- en bovenwereld heeft aangekondigd nader onderzoek te zullen doen naar knelpunten in de informatie-uitwisseling bij de bestrijding van verwevenheid van onder- en bovenwereld. Bij brief van 16 december 2008 heeft de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie de Minister van Justitie verzocht feitelijke gegevens aan te leveren ten behoeve van dit onderzoek (2008Z10057/2008D23404).

De commissie heeft de volgende vragen gesteld:

1. Welke organen/organisaties beschikken over relevante bestuurlijke, strafrechtelijke, financieel-economische, fiscale en tuchtrechtelijke informatie?
2. Welke informatie is beschikbaar op basis van welke wettelijke bevoegdheid, en welke informatie mag wanneer in welk stadium met anderen worden gedeeld?
3. Welke informatie mag wel worden gebruikt als bewijs en welke niet? Waar verschilt dit van «regulier» bewijs?
4. Welke zijn de huidige mogelijkheden tot koppeling van informatie (bestuurlijke rapportages, convenanten, enz.) tussen organisaties?

Op de beantwoording van deze vragen zullen wij, mede namens de minister van Financiën en de staatssecretaris van Financiën, na paragraaf 1 achtereenvolgens ingaan. Voorts wordt in paragraaf 6 ingegaan op voorgenomen wijzigingen van wet- en regelgeving die zullen bijdragen aan het verbeteren van de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling bij de bestrijding van verwevenheid van onder- en bovenwereld.

1. Afbakening

Het thema «verwevenheid tussen onder- en bovenwereld» omvat een buitengewoon breed terrein: risico's voor verwevenheid kunnen zich potentieel in tal van maatschappelijke en economische sectoren voordoen. Bij vrijwel alle overheidsorganen kan zich in beginsel relevante

informatie bevinden die zicht kan geven op potentiële of daadwerkelijke risico's van beïnvloeding van kwetsbare sectoren in de samenleving door ernstige vormen van misdaad. Daarom is het noodzakelijk tot een nadere afbakening te komen, alvorens de vragen van uw Kamer te beantwoorden.

In de programma's «versterking aanpak georganiseerde misdaad» en «versterking aanpak fraude en financieel-economische criminaliteit», die op 13 december 2007 aan de Kamer is gezonden¹, wordt uitvoerig ingegaan op de aard en verschijningsvormen van de georganiseerde misdaad in Nederland. Daarbij wordt bijzondere aandacht gegeven aan de volgende thema's: mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, misbruik en criminaliteit in de vastgoedsector, witwassen en een aantal verschijningsvormen van fraude.

Het Nationaal Dreigingsbeeld (NDB) georganiseerde criminaliteit 2008, dat op 21 november 2008 aan de Kamer is gezonden², geeft een actueel inzicht in de dreigingen en criminaliteitsrelevante factoren voor de komende jaren. Op basis van dit NDB hebben wij de speerpunten vastgesteld voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad in de periode 2008–2012³. In het rapport van de parlementaire werkgroep «Verwevenheid onderen bovenwereld»⁴ wordt terecht bijzondere aandacht gegeven aan kwetsbaarheden in de vastgoedmarkt. In de brief over de aanpak van misbruik en criminaliteit in de vastgoedsector die de Kamer op 3 november 2008 heeft ontvangen⁵, is uitvoerig ingegaan op de specifieke kwetsbaarheden en risico's die zich in die sector voordoen.

Bij de bestrijding van de hierboven beschreven vormen van georganiseerde misdaad en financieel-economische criminaliteit en het aanpakken van de bijbehorende criminogene factoren en gelegenheidsstructuren is een groot aantal verschillende partijen betrokken. Hierna volgt een overzicht van de overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de aanpak hiervan. Wij beperken ons tot de meest relevante overheidsorganisaties en toezichthouders die ieder voor zich en in samenwerking met anderen een bijdrage kunnen en moeten leveren aan de genoemde verschijningsvormen van criminaliteit. Daarbij wordt ook ingegaan op de informatie waarover zij voor hun taakuitoefening kunnen beschikken. In uitzondering op de genoemde afbakening wordt in deze brief wel aandacht besteed aan de informatiepositie van het notariaat, aangezien daar sprake is van een bijzondere wettelijke taak met bijbehorende informatiepositie.

Tot slot wordt een aantal basisregistraties genoemd waar eveneens informatie voorhanden is.

2. Welke organen/organisaties beschikken over relevante bestuurlijke, strafrechtelijke, financieel-economische, fiscale en tuchtrechtelijke informatie?

Het voorkomen en bestrijden van de bovenbeschreven vormen van criminaliteit vergt een gezamenlijke inspanning van een groot aantal organisaties. Alleen door de krachten te bundelen en daarbij de informatie die bij verschillende overheidsdiensten beschikbaar is met inachtneming van ieders taak en bevoegdheden te delen, kan een zo volledig mogelijke analyse worden gemaakt van de te bestrijden fenomenen. Op basis daarvan kan vervolgens worden bepaald van welke interventie- of handhavingstrategie het meeste effect kan worden verwacht. Daarna kan de meest geëigende organisatie of dienst overgaan tot concrete (handhaving)acties of interventies op basis van zijn of haar eigen bevoegdheden.

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 29 911, nr. 10.

² Kamerstukken II, 2008–2009, 29 911, nr. 17.

³ Witwassen (o.a. via vastgoed), mensenhandel en -smokkel, grootschalige hennepcultuur, handel in cocaïne en heroïne, productie van en handel in XTC en amfetamine.

⁴ Kamerstukken II, 2008–2009, 29 911, nr. 15.

⁵ Kamerstukken II, 2008–2009, 29 911, nr. 16.

Als het gaat om de aanpak van georganiseerde misdaad, financieel-economische criminaliteit en daarmee samenhangende risico's voor verwevenheid van criminele en legale activiteiten, zijn de volgende overheidsorganisaties betrokken:

a. Organisaties, belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten

- Openbaar Ministerie (OM)
Het OM is op grond van artikel 124 Wet op de Rechterlijke Organisatie belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het OM heeft het gezag over de opsporing van strafbare feiten en is verantwoordelijk voor het vervolgen daarvan, alsmede voor de tenuitvoerlegging van opgelegde straffen. Op grond van artikel 39b van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) verwerkt het OM strafvorderlijke gegevens. Dit zijn gegevens over een natuurlijke persoon of rechtspersoon die zijn verkregen bij strafvorderlijk onderzoeken die het OM in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg heeft verwerkt.
- Politie (regiokorpsen, bovenregionale recherche, dienst nationale recherche)
Ten behoeve van de uitvoering van de politietaak (artikel 2 Politiewet 1993 (PW 1993), zoals de handhaving van de rechtsorde, is de politie bevoegd gegevens te verwerken. De verwerking van politiegegevens valt onder het regime van de Wet politiegegevens (Wpolg). Politiegegevens zijn elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon dat in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt verwerkt.
- Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD-en):
 - Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische Controle-dienst (FIOD-ECD)
De FIOD-ECD heeft tot taak het opsporen van feiten die strafbaar zijn gesteld in de belastingwetgeving en in de Wet economische delicten.
 - Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)
De SIOD heeft tot taak het opsporen van feiten die strafbaar zijn gesteld in de wet- en regelgeving op het terrein van werk en inkomen.
 - VROM Inlichtingen- en Opsporings Dienst (VROM-IOD)
De VROM-IOD bestrijdt grove schendingen van wet- en regelgeving op het terrein van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, en draagt daarmee actief bij aan de vermindering van misbruikkansen ter verbetering van de leefomgeving en van de maatschappelijke integriteit.
 - Algemene Inspectiedienst (AID)
*Het Dienstonderdeel Opsporing van de AID is de inlichtingen- en opsporingsdienst van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), belast met de zware en middelzware opsporing ten dienste van de speerpunten en andere beleidsdoelstellingen van LNV.
*De wettelijke taak van de BOD-en is vastgelegd in artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten (Wet BOD-en). De gegevensverwerking door de BOD-en valt gedeeltelijk onder de reikwijdte van de Wpolg, namelijk voorzover het gaat om gegevens die worden verwerkt door de criminele inlichtingen eenheden van de BOD-en of gegevens over informanten (artikel 46 Wpolg). Voor het overige valt de gegevensverwerking onder de reikwijdte van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), binnen afzienbare termijn zal de gegevensverwerking volledig onder het regime van de Wpolg vallen, dit komt hieronder aan de orde.**

- Koninklijke Marechaussee (Kmar)
De Kmar heeft tot taak de uitvoering van diverse politietaken, waaronder de uitvoering van de politietaak op de luchthaven Schiphol (artikel 6 PW 1993). Net als bij de politie valt de gegevensverwerking onder de reikwijdte van de Wpolg.

b. Organisaties, belast met handhaving van of toezicht op de naleving van specifieke wetten of toezicht op specifieke sectoren of beroepsgroepen

- Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB)
AFM en DNB houden toezicht op ondernemingen die werkzaam zijn op de financiële markten zoals banken, verzekeraars, pensioenfondsen en tussenpersonen. De toezichthouders hebben informatie over de onder toezicht staande ondernemingen en (in beperkte mate) informatie omtrent de bestuurders. Dit omvat informatie die verkregen is in het kader van de beoordeling van de toetreding tot de financiële markten (vergunningverlening aan banken etc) en informatie verkregen in het kader van het lopende toezicht teneinde te kunnen controleren of die ondernemingen zich houden aan de – in de Wet op het financieel toezicht (Wft) geformuleerde – normen. Tevens oefenen AFM en DNB op grond van een aantal andere bijzondere wetten toezicht uit, waaronder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) (zie Besluit aanwijzing toezichthouders Wwft, Stcrt 2008, 142, blz. 19).
- Bureau Financieel Toezicht (BFT)
Het BFT beschikt over financiële gegevens van de notaris, zowel privé als zakelijke (derden)rekeningen op grond van artikel 112 Wet op het notarisambt. Verder beschikt het BFT over financiële gegevens van de deurwaarder, zowel privé als zakelijke (derden)rekeningen op grond van artikel 30 en 31 Gerechtsdeurwaarderswet, en over onderzoeksgegevens naar aanleiding van opdrachten van de tuchtrechter (kamer van toezicht) op grond van artikel 96, vijfde lid, Wet op het notarisambt. Tevens oefent het BFT toezicht uit op de naleving van de Wwft door advocaten, notarissen en accountants (zie Besluit aanwijzing toezichthouders Wwft, Stcrt 2008, 142, blz. 19).
- Belastingdienst
De Belastingdienst is belast met de heffing en inning van rijksbelastingen en verzamelt daartoe zo veel mogelijk informatie, noodzakelijk voor het vaststellen van het juiste inkomen en de juiste winst en het kunnen innen van de opgelegde aanslagen. Het recht op informatie is gebaseerd op de artikelen 47, 53 en 55 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr). Tevens oefent de Belastingdienst Unit Holland-Midden toezicht uit op de naleving van de Wwft door makelaars in onroerend goed en handelaren in goederen van grote waarde (zie Besluit aanwijzing toezichthouders Wwft, Stcrt 2008, 142, blz. 19).

c. Organisaties die een rol vervullen bij de inzet van bestuurlijke middelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit

- Gemeenten
Op grond van artikel 172 Gemeentewet is de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. De rechtmatigheidsgrondslag om op grond van de Wbp aan een samenwerkingsverband persoonsgegevens te verstrekken is artikel 8, onderdeel e, Wbp. Verstrekking van persoonsgegevens uit de gemeentelijke basisadministratie (GBA) dient overeenkomstig het derdenverstrekkingregime, zoals uiteengezet in de artikelen 96, 98 en 100 Wet Gemeentelijke Basisadministratie (Wet GBA), te zijn ingericht. Artikel 34 Wet GBA somt op welke gegevens dit zijn, bijvoorbeeld persoonsgegevens zoals

adres, burgerlijke staat en burgerservicenummer. Daarnaast beschikken gemeenten over informatie over afgegeven en ingetrokken vergunningen.

Verder kan een bestuursorgaan beschikken over justitiële informatie met het oog op het nemen van besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht. Feitelijk gaat het om het verstrekken van deze gegevens aan de personen of colleges, die op grond van die wetten belast zijn met het nemen van dergelijke besluiten voor bepaalde sectoren. Bovenstaande vloeit voort uit artikel 13 van het besluit justitiële gegevens (Bjg).

- Landelijk Bureau BIBOB:
Het Bureau kan op basis van de artikelen 9, 13 en 27 eerste lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) ten behoeve van zijn adviserende taak tal van open en gesloten bronnen raadplegen. Het kan persoonsgegevens uit openbare registers (zoals het handelsregister) raadplegen en om informatie uit gesloten registers (zoals de GBA, de basisregistratie van de Belastingdienst of nog gegevens verwerkt door de politie) verzoeken. Ook kan het Bureau buitenlandse autoriteiten verzoeken om eventuele strafrechtelijke gegevens over personen.
- Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's)
Ter ondersteuning van de lokale bestuurlijke aanpak en ter bevordering van de lokale samenwerking tussen alle daarbij betrokken organisaties zijn er tien RIEC's opgericht. Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 21 januari jl. zullen de Minister van BZK en ik u nog separaat informeren over de taak en rol van de RIEC's in relatie tot andere organisaties en reeds bestaande gezagsrelaties en structuren. Korthedshalve verwijs ik hier naar deze brief.

d. Organisaties die een rol spelen bij tuchtrecht in specifieke beroepsgroepen

Veel beroepsgroepen kennen een specifiek op de eigen beroepsgroep toegesneden wettelijk systeem van tuchtrecht: notarissen, advocaten en accountants. Het voert te ver om al deze beroepsgroepen en tuchtrechtelijke systemen op deze plaats te behandelen. Een uitzondering wordt gemaakt voor de notaris, omdat deze niet alleen een sleutelrol vervult bij vastgoedtransacties, maar bovendien wettelijke publiekrechtelijke taken uitvoert.

- Bureau Financieel Toezicht (BFT)
Het BFT beschikt over informatie die voortkomt uit onderzoek dat is verricht in opdracht van de tuchtrechter (kamer van toezicht) op grond van artikel 96, vijfde lid, Wet op het notarisambt. Dit betreft financiële gegevens van de notaris, zowel privé als zakelijke (derden)rekeningen (artikel 96, derde lid en vierde lid, van de Wet op het notarisambt).

e. Overige instanties

- Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland)
Op grond van artikel 12 van de Wwft ontvangt FIU-Nederland meldingen van ongebruikelijke transacties van (de door de wet vastgestelde) meldingsplichtige instellingen. FIU-Nederland heeft op grond van artikel 13 Wwft onder meer tot taak het verzamelen, registreren, bewerken en analyseren van gegevens die het verkrijgt ten einde te bezien of deze gegevens van belang kunnen zijn voor het voorkomen en opsporen van misdrijven.
- Basisregistraties overheid:
 - Kamer van Koophandel (KvK)
Is op grond van artikel 3 Handelsregisterwet houder van het handelsregister. Het handelsregister bevat gegevens over onderne-

mingen en rechtspersonen. Het bestaat ter bevordering van de rechtszekerheid in het economisch verkeer; voor de verstrekking van gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening; en voor het registreren van alle ondernemingen en rechtspersonen als onderdeel van de gegevenshuishouding die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid (artikel 2).

– Kadaster

Het Kadaster beschikt op basis van de artikelen 3 en 3a Kadasterwet over informatie uit de openbare registers (informatie over de rechtstoestand van registergoederen, notariële akten die betrekking hebben op registergoederen: m.n. overdrachtsakten en hypotheekakten), kadastrale gegevens en over persoonsgegevens.

3. Welke informatie is beschikbaar op basis van welke wettelijke bevoegdheid, en welke informatie mag wanneer in welk stadium met anderen worden gedeeld?

Het uitwisselen, of beter gezegd het ontvangen, verstrekken en verwerken van (persoons)gegevens tussen overheidsorganen, is onderworpen aan een aantal spelregels. Deze «spelregels» vloeien voort uit internationale verdragen en de Grondwet en hebben vervolgens hun uitwerking gevonden in een aantal specifieke wetten, lagere regelgeving en aanwijzingen van het OM. Dit geheel aan wet- en regelgeving vormt gezamenlijk het juridisch kader waarbinnen het ontvangen, verwerken en verstrekken van gegevens tussen partijen kan plaatsvinden. In deze paragraaf zal dit juridisch kader uiteengezet worden. Welke concrete informatie in welk stadium met welke andere partijen mag worden gedeeld, zal uiteindelijk van geval tot geval moeten worden beoordeeld, tegen de achtergrond van de toepasselijke regels en de specifieke taken en bevoegdheden van de betrokken organisaties.

Algemeen kader gegevensuitwisseling

- *Internationaal kader gegevensuitwisseling*

Het Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van personen met het oog op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (1981) geeft uitwerking aan artikel 8 Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) op het terrein van gegevensverwerking. De ratio van dit verdrag is om de fundamentele waarden op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in overeenstemming te brengen met het vrije verkeer van informatie tussen de landen van de Raad van Europa. In dit verdrag zijn de beginselen voor gegevensbescherming neergelegd. Het gaat onder meer om principes die inhouden dat gegevens rechtmatig moeten zijn verkregen, alleen voor specifieke en legitieme doeleinden mogen worden opgeslagen en evenredig moeten zijn in relatie tot het doel waarvoor ze zijn opgeslagen.

Het **vereiste van doelbinding** houdt in dat persoonsgegevens alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor ze verzameld zijn. Bij doelbinding hoort dan ook een omschrijving van dat doel. Het moet welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

Gebruik van gegevens voor een ander doel is aanvaardbaar voor zover dat gebruik niet onverenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld. Afwijking van het principe van doelbinding is mogelijk indien dit noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van (onder meer) de bestrijding van strafbare feiten. Het **noodzaakcriterium** wordt in de Straatsburgse rechtspraak nader ingevuld met de vereisten van **proportionaliteit** (staat het belang van de verwerking in verhouding

tot de beperking van de persoonlijke levenssfeer), van een «**pressing social need**» (er moet een dringende maatschappelijke behoefte bestaan om het legitieme doel te vervullen) en **subsidiariteit** (zijn andere, minder in de persoonlijke levenssfeer van de burger ingrijpende maatregelen redelijkerwijs mogelijk en voldoende doeltreffend).

- *Grondwet*

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is geregeld in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet. Artikel 10, leden 2 en 3, van de Grondwet geeft de wetgever de opdracht regels vast te stellen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens respectievelijk tot wetgeving voor de aanspraken van personen op kennisneming, gebruik en verbetering van over hen vastgelegde gegevens.

- *Wet bescherming persoonsgegevens*

De Wbp¹, geeft algemene regels voor de verwerking (artikel 1 onderdeel b) en verstrekking (artikel 1 onderdeel n) van persoonsgegevens. De leidende beginselen uit het internationaal kader, zoals hiervoor genoemd, hebben hun uitwerking gekregen in de Wbp.

Overeenkomstig artikel 7 van de Wbp mogen persoonsgegevens uitsluitend worden verzameld voor «welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden». De Wbp noemt zes rechtvaardigingsgronden voor de verwerking van persoonsgegevens, waarvan er drie van belang zijn bij de bestrijding van georganiseerde misdaad (artikel 8, onderdelen c, e en f): om een wettelijke verplichting na te komen, voor een goede vervulling van een publiekrechtelijke taak of voor de behartiging van een gerechtvaardigd belang van een gegevensverstrekker, dan wel -ontvanger.

De Wbp is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede de niet geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn daarin te worden opgenomen (artikel 2, eerste lid Wbp).

Gegevensverwerkingen ten behoeve van de uitvoering van de politietaak, zoals in de Wpolg geregeld vallen niet onder de Wbp (artikel 2, tweede lid, onderdeel c, Wbp). Evenmin is de Wbp van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de Wjsg. De Wpolg en de Wjsg vormen beiden een *lex specialis* ten opzichte van de Wbp (artikel 2, tweede lid, onderdeel e, Wbp). Zie ook artikel 16 jo artikel 22, eerste lid, onderdeel e, Wbp. Voor het uitwisselen van gegevens tussen politiediensten en BOD-en is derhalve de Wpolg bepalend.

Het verstrekken van persoonsgegevens, als een specifieke vorm van gegevensverwerking ten aanzien waarvan in de wet afzonderlijke normen zijn opgenomen, wordt in artikel 1, aanhef en onderdeel n, Wbp afzonderlijk gedefinieerd. Ook dit begrip dient ruim te worden opgevat: het omvat iedere vorm van bekend maken of ter beschikking stellen van persoonsgegevens, ongeacht de wijze waarop dit gebeurt.

Volgens artikel 9 Wbp mogen persoonsgegevens verder worden verwerkt – oftewel voor andere doeleinden worden gebruikt dan waarvoor zij zijn vergaard, zolang deze andere doeleinden verenigbaar zijn met het oorspronkelijke doel waarvoor zij zijn verkregen. Aangezien het verstrekken van persoonsgegevens aan derden een vorm van «verder verstrekken» is, zal bij verstrekking van gegevens eerst moeten worden getoetst in hoeverre aan dit verenigbaarheidsvereiste is voldaan. Voor de beantwoording van deze vraag moet rekening worden gehouden met de in het tweede lid

¹ De Wet bescherming persoonsgegevens is de implementatie van de Europese Richtlijn over de bescherming van persoonsgegevens van 24 oktober 1995 (PbEG L 281, blz. 31).

opgesomde criteria, onder andere: de aard van de gegevens, de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene en de wijze waarop de gegevens zijn verkregen. Ingevolge het vierde lid van artikel 9 blijft de verwerking van persoonsgegevens achterwege indien een geheimhoudingsplicht op grond van ambt, beroep of wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat.

Van belang is voorts artikel 43 Wbp op grond waarvan artikel 9 Wbp buiten toepassing kan worden gelaten voor zover dit noodzakelijk is in een vijftal door artikel 43 Wbp opgesomde belangen. Het betreft de veiligheid van de staat, de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten, gewichtige economische en financiële belangen van de staat en andere openbare lichamen, het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften die zijn gesteld ten behoeve van de twee voorafgaand genoemde gronden en de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen. Uit de zeer casuïstische jurisprudentie over deze bepaling kan worden afgeleid dat toepassing van artikel 43 Wbp slechts is weggelegd voor uitzonderlijke gevallen en niet gebruikt kan worden als een grondslag voor de permanente of anderszins structurele overdracht van gegevens.

Specifieke wet- en regelgeving

Hierna wordt uitgewerkt op basis van welke specifieke wet- en regelgeving overheidsorganisaties (persoons)gegevens mogen ontvangen, verwerken en verstrekken. Algemene regels vloeien voort uit de Wbp waaraan alle overheidsorganisatie gehouden zijn. Vervolgens komt de specifieke wet- en regelgeving voor het delen van politiegegevens, justitiële en strafvorderlijke gegevens, fiscale en financieel-economische gegevens aan bod.

Wet- en regelgeving	Soort gegevens	Organisatie gehouden aan weten regelgeving
<ul style="list-style-type: none"> • Wet politiegegevens • Besluit politiegegevens 	Politiegegevens, d.w.z. persoonsgegevens die worden verwerkt t.b.v. de uitvoering van de politietaak als bedoeld in de artikelen 2 en 6 PW 1993	Politie Koninklijke marechaussee BOD-en v.w.b. CIE-gegevens en gegevens over informanten FIU Nederland v.w.b. persoonsgegevens als bedoeld in Wwft
<ul style="list-style-type: none"> • Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens • Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens • Aanwijzing verstrekken strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspiegeling gelegen doeleinden 	Justitiële en strafvorderlijke gegevens, d.w.z. persoonsgegevens die worden verwerkt in de justitiële documentatie en persoonsgegevens die worden verwerkt in een strafdossier	Openbaar Ministerie v.w.b. strafvorderlijke gegevens Minister van Justitie v.w.b. justitiële gegevens en de VOG
<ul style="list-style-type: none"> • Wet BIBOB 	BIBOB-advies Persoonsgegevens (Wbp)	Bureau BIBOB
<ul style="list-style-type: none"> • Algemene wet inzake rijksbelastingen 	Persoonsgegevens (Wbp) Fiscale gegevens	Belastingdienst
<ul style="list-style-type: none"> • Wet op het financieel toezicht 	Financieel-economische gegevens	Belastingdienst AFM BFT
<ul style="list-style-type: none"> • Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme 	Persoonsgegevens en «andere gegevens» als bedoeld in de Wwft	FIU-Nederland
<ul style="list-style-type: none"> • Wet documentatie vennootschappen 	Gegevens over vennootschappen Gegevens bestuur vennoot Persoonsgegevens (Wbp)	Ministerie van Justitie Dienst Justis

• *Wet politiegegevens*

De per 1 januari 2008 in werking getreden Wpolg is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de politie en de Kmar, ten behoeve van de politietaak als bedoeld in de artikelen 2 en 6 van de PW 1993. Voor de definitie van het begrip «verwerken van politiegegevens» is nauw aangesloten bij artikel 1, onderdeel b, van de Wbp en, op gelijke wijze als in de Wbp bepaald, omvat dit begrip het verstrekken van politiegegevens.

De Wpolg kent een in beginsel gesloten verstrekkingenregime. Er kunnen slechts politiegegevens aan anderen dan de politie en de Kmar worden verstrekt, indien de wet dit uitdrukkelijk toestaat (zie met name artikel 18 Wpolg jo artikelen 4:1 t/m 4:4 Besluit politiegegevens (Bpolg)), dan wel indien een zwaarwegend algemeen belang daartoe noodzaakt. Voor de onderhavige problematiek zijn met name de volgende verstrekkingmogelijkheden relevant.

Op basis van artikel 16 Wpolg worden politiegegevens verstrekt aan andere opsporingsambtenaren, waaronder buitengewone opsporingsambtenaren die werkzaam zijn bij de bijzondere opsporingsdiensten, voor zover zij deze behoeven ter opsporing van strafbare feiten bij het onderzoek waarvan zij zijn betrokken.

Eveneens worden op basis van artikel 16 Wpolg politiegegevens verstrekt aan (leden van) het openbaar ministerie in het kader van de opsporing van strafbare feiten of voor de uitvoering van andere hun bij of krachtens de wet opgedragen taken. Tevens worden politiegegevens verstrekt aan burgemeesters voor zover zij deze behoeven in het kader van de handhaving van de openbare orde.

Op basis van artikel 18 Wpolg kunnen bij algemene maatregel van bestuur personen of instanties worden aangewezen aan wie, met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, politiegegevens kunnen worden verstrekt. De betreffende personen en instanties zijn aangewezen in het Bpolg (paragraaf 4). Daarbij wordt onderscheid gemaakt in de aard van de te verstrekken politiegegevens.

Op basis van artikel 19 Wpolg jo artikel 4:4 van het Bpolg kunnen in bijzondere gevallen politiegegevens aan derden worden verstrekt voorzover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Vereist is dat de verstrekking plaatsvindt in overeenstemming met het op grond van de PW 1993 bevoegde gezag, ten behoeve van doeleinden die overeenstemmen of verenigbaar zijn met het doel waarvoor de politie de gegevens zelf verwerkt (politietaak).

Gegevensverstrekking aan samenwerkingsverbanden

Aan de korpsbeheerder zijn specifieke bevoegdheden gegeven in het kader van de gegevensverstrekking aan derden. Artikel 20 Wpolg jo artikel 4:5 Bpolg geeft hem de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden¹ structureel politiegegevens te verstrekken aan een samenwerkingsverband waaraan de politie deelneemt. Het kan hierbij gaan om samenwerkingsverbanden met publieke rechtspersonen en met particuliere organisaties (artikel 20 Wpolg). Onder dezelfde voorwaarden kan de korpsbeheerder eveneens besluiten tot het incidenteel verstrekken van politiegegevens aan derden (artikel 19 Wpolg).

¹ Vereiste van een zwaarwegend algemeen belang, verenigbaarheid van de doelen met de politietaak en met instemming van de officier van justitie of burgemeester bij handhaving van respectievelijk rechtsorde en openbare orde.

Daarnaast stelt artikel 4:5 van het Bpolg een beperking inzake het soort gegevens die mogen worden verstrekt. Er worden in beginsel geen politiegegevens verstrekt die worden verwerkt overeenkomstig artikelen 9 en 10 Wpolg. Dit zijn politiegegevens die gericht worden verwerkt ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechts-

orde, respectievelijk met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde. Alleen indien dringend noodzakelijk voor een goede uitvoering van de politietaak en na overleg met de leider van het betreffende onderzoek of zijn plaatsvervanger dan wel het hoofd van de betreffende eenheid die betrokken is bij de verwerking van politiegegevens als bedoeld in artikel 10 Wpolg (CIE-gegevens), kan verstrekking van voornoemde artikel 9- en 10-gegevens plaatsvinden.

In hoofdstuk 2 van de Aanwijzing politiegegevens (Stcrt. 2008, 142) worden de regels inzake het verstrekken van politiegegevens aan derden nader uitgewerkt.

Positie van bijzondere opsporingsdiensten

Artikel 46 Wpolg bevat een afzonderlijke regeling met betrekking tot de positie van de bijzondere opsporingsdiensten. De taakuitvoering van deze diensten is geregeld in artikel 3 Wet BOD-en, en daarmee afgezonderd van de politietaak als bedoeld in de artikelen 2 en 6 PW 1993.

De verwerking van persoonsgegevens door de BOD-en valt grotendeels onder de reikwijdte van de Wbp. Artikel 46 Wpolg maakt hier echter een uitzondering op voor de verwerking van CIE-gegevens (artikel 10, eerste lid, onder a) en voor informantieverwerkingen (artikel 12). Voor de BOD-en heeft dit tot gevolg dat verstrekking van deze gegevens aan derden uit hoofde van de artikelen 18, 19 en 20 Wpolg is toegestaan.

Inmiddels is een ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur in consultatie gegeven, door middel waarvan de gegevensverwerking door de bijzondere opsporingsdiensten geheel onder de reikwijdte van de Wpolg wordt gebracht. Hiermee zal de gegevensverwerking ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten door politie, Kmar en BOD-en onder eenzelfde wettelijke regime worden gebracht, hetgeen de informatie-uitwisseling tussen de betrokken opsporingsdiensten zal vereenvoudigen.

- *Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens*

De Wjsg beschrijft de regels voor de verwerking van justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens. Voor de definitie van de begrippen «persoonsgegevens» en het «verstrekken» van persoonsgegevens verwijst de Wjsg naar de Wbp. Justitiële gegevens zijn bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven gegevens omtrent natuurlijke personen en rechtspersonen inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering. De strafvorderlijke gegevens zijn gegevens over een natuurlijke persoon of rechtspersoon die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het OM in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg verwerkt.

De Wjsg kent een gesloten verstrekkingregime. Verstrekking van strafvorderlijke en justitiële gegevens vindt in beginsel slechts plaats door het College van procureurs-generaal (het College van p-g's) op grond van de artikelen 39e en 39f van de Wjsg respectievelijk door de minister van Justitie (de Justitiële Informatiedienst) op grond van het Bjg.

Verstrekking van justitiële gegevens

Aan personen of instanties die met een publieke taak zijn belast, kunnen justitiële gegevens worden verstrekt (artikel 9, eerste lid, Wjsg). Vereist is dat dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang én een goede taakuitoefening van degene aan wie justitiële gegevens worden verstrekt. Dit is verder uitgewerkt in het Bjg, dat de verstrekking van justitiële gegevens aan een scala van bestuursorganen met het oog op de toepassing van diverse wettelijke regelingen regelt.

Op grond van artikel 8a Wjsg kan het College van p-g's – voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang –

justitiële gegevens verstrekken, in die gevallen waarin het ingevolge de artikelen 39e of 39f Wjsg bevoegd is om strafvorderlijke gegevens te verstrekken.

Er is één belangrijk buiten de strafrechtpleging gelegen doel waarvoor gegevens uit het justitiële documentatieregister mogen worden verstrekt. Dit is de afzonderlijk in de wet geregelde beslissing op een verzoek om een verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor natuurlijke of rechtspersonen. De Minister van Justitie kan voor zijn beslissing beschikken over alle justitiële gegevens aanwezig in de justitiële documentatie en over politiegegevens in brede zin (artikel 36, tweede lid, Wjsg). Voor de aanvraag van een VOG met betrekking tot een rechtspersoon kan de minister van Justitie bovendien gebruik maken van gegevens uit de registratie, bedoeld in artikel 1, onder d, van de Wet documentatie vennootschappen (Wdv)(artikel 36, tweede lid).

Verstrekking van strafvorderlijke gegevens

Het College van p-g's kan om verschillende redenen strafvorderlijke gegevens aan derden verstrekken. Een eerste grondslag vormt een goede invulling van de taak van het OM of een wettelijke verplichting (zie artikel 39 b Wjsg). Een voorbeeld van een dergelijke wettelijke verplichting is de Wet veiligheidsonderzoeken op grond waarvan het OM gehouden is desgevraagd met het oog op een veiligheidsonderzoek strafvorderlijke gegevens aan de Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst te verstrekken. Daarnaast is het OM op grond van de Wet BIBOB verplicht desgevraagd strafvorderlijke gegevens aan het Bureau BIBOB te verstrekken (artikel 27, eerste lid, onderdeel b Wet BIBOB).

Artikel 39e Wjsg opent de mogelijkheid om – voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang – strafvorderlijke gegevens te verstrekken aan een groot aantal personen en instanties. Daaronder zijn in ieder geval begrepen ambtenaren van politie en alle buitengewoon opsporingsambtenaren. De afweging of sprake is van een voldoende zwaarwegend algemeen belang bij gegevensverstrekking wordt door het College van p-g's verricht.

Op grond van artikel 39f Wjsg kan het College – voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang – strafvorderlijke gegevens verstrekken aan personen of instanties voor de volgende doeleinden: het voorkomen en opsporen van strafbare feiten, het handhaven van de orde en veiligheid, het houden van toezicht op het naleven van regelgeving, het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing, het beoordelen van de noodzaak tot het treffen van een rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregel en het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feit betrokken zijn.

Aanwijzing OM

De verstrekkingregeling is uitgewerkt in de *Aanwijzing verstrekken strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtpleging gelegen doeleinden (de Aanwijzing)* (Stcrt. 2008, 19). Voor ieder van de hiervoor genoemde categorieën van doeleinden is in de Aanwijzing uitgewerkt aan wie strafrechtelijke gegevens kunnen worden verstrekt. Op een enkele uitzondering na, zijn de potentiële ontvangers van de informatie bestuursorganen c.q. overheidsinstellingen.

De *Aanwijzing* houdt afzonderlijk rekening met de verstrekking van gegevens aan samenwerkingsverbanden. Een onderscheid wordt gemaakt tussen samenwerkingsverbanden waarbij een apart door elk van de partners raadpleegbaar bestand in het leven wordt geroepen en samenwerkingsverbanden waarbij dit niet het geval is. Indien geen afzonderlijk

bestand in het leven wordt geroepen, kan het OM, mits er een samenwerkingsovereenkomst met de desbetreffende partners bestaat, op grond van de Wjsg rechtstreeks gegevens verstrekken aan die partners. Er wordt dus beoordeeld of de verschillende ontvangers een grondslag hebben om te ontvangen en of het OM over een grondslag beschikt aan hen te verstrekken.

Indien er sprake is van een samenwerkingsverband waarbij wel een afzonderlijk bestand in het leven wordt geroepen kan het OM gegevens op grond van de Wjsg verstrekken ten behoeve van dat bestand. Dat bestand moet dan op grond van de Wbp wel worden aangemeld bij het CBP (zie artikel 27 en volgende Wbp). De informatiebetrekkingen tussen de verantwoordelijke voor het bestand en de andere daarbij betrokken verwerkers worden dan beheerst door de Wbp. Of, en zo ja, in hoeverre verdere verwerking toelaatbaar is, moet worden beoordeeld op grond van artikel 9 Wbp.

- *Algemene wet inzake rijksbelastingen*

De artikelen 47, 53 en 55 van de Awr geven de Belastingdienst een ruime mogelijkheid om gegevens te vergaren ten behoeve van de belastingheffing. Op deze gegevens is de fiscale geheimhoudingsplicht van toepassing.

Aan deze, in artikel 67 Awr opgenomen, geheimhoudingsplicht van de Belastingdienst ligt ten grondslag dat belastingplichtigen niet van het verstrekken van gegevens mogen worden weerhouden door de vrees dat die gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt dan voor de belastingheffing.

In het tweede lid van artikel 67 is beschreven in welke gevallen de geheimhoudingsplicht niet geldt. Voor zover hier van belang gaat het daarbij om de situatie dat in andere, niet fiscale, wetten een verplichting voor de Belastingdienst is opgenomen om informatie te verstrekken. Daarnaast gaat het om de gevallen die staan beschreven in artikel 43c van de Uitvoeringsregeling Awr. Het gaat daarbij om het verstrekken van informatie aan bestuursorganen die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun publieke taak.

Op grond van het derde lid van artikel 67 kan in individuele gevallen (d.w.z. niet structurele gevallen) ontheffing van de geheimhoudingsplicht worden verleend. Daarvan wordt slechts gebruik gemaakt als met de informatieverstrekking een algemeen belang gediend wordt dat zwaarder weegt dan het met de geheimhoudingsplicht gediende belang. Van deze ontheffing wordt ook gebruik gemaakt om gegevensverstrekking mogelijk te maken vooruitlopend op opname in artikel 43c van de Uitvoeringsregeling Awr.

Informatie-uitwisseling binnen samenwerkingsverbanden vindt ook zijn grond in artikel 43c van de Uitvoeringsregeling (zie bijvoorbeeld artikel 43c, eerste lid, onderdeel m).

- *Wet op het financieel toezicht*

Artikel 1:89 van de Wft legt aan de toezichthouders een geheimhoudingsplicht op ter zake van vertrouwelijke informatie. Artikelen 1:90 tot en met 1:93 geven aan in welke (limitatief opgesomde) gevallen een uitzondering mag worden gemaakt op deze geheimhoudingsplicht. De geheimhoudingsplicht in de Wft is gebaseerd op Europese regelgeving (Richtlijn 2006/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen).

Een onder toezicht staande financiële onderneming is verplicht vertrouwelijk informatie ter beschikking te stellen aan de toezichthouder. In de Memorie van Toelichting bij artikel 1:89 Wft is opgenomen dat vanwege het ingrijpende karakter van deze verplichting en om informatieverstrekking door de onder toezicht staanden te bevorderen, gewaarborgd dient te zijn dat vertrouwelijke informatie vertrouwelijk blijft. Tevens wordt in deze Memorie van Toelichting aangegeven dat onder «vertrouwelijke gegevens» in ieder geval moet worden verstaan gegevens die van invloed kunnen zijn op de concurrentiepositie van de betreffende onderneming of een disproportionele inbreuk kunnen maken op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen.

- *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme*
Artikel 13, onderdeel b van de Wwft bepaalt dat het meldpunt ongebruikelijke transacties (FIU-Nederland) persoonsgegevens en andere gegevens mag verstrekken in overeenstemming met de Wwft en het bij of krachtens de Wpolg bepaalde. Hierbij gaat het met name om verstrekking aan de opsporingsinstanties van meldingen van ongebruikelijke transacties die naar aanleiding van de analyse door het meldpunt als verdacht zijn aangemerkt. In het Bpolg worden de voorwaarden vermeld voor deze verstrekking door het meldpunt. Verstrekking kan plaatsvinden als uit de gegevens een redelijk vermoeden voortvloeit dat een bepaalde persoon een misdrijf heeft begaan of indien het gaat om misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Tevens hebben opsporingsinstanties de mogelijkheid om in het kader van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek via de landelijk officier van justitie inzake de Wwft het register van het meldpunt te bevragen. Ook deze zogenoemde «LOvJ-verzoeken» bieden een grondslag voor verstrekking van gegevens.

In artikel 13, onderdeel c, van de Wwft is de taak neergelegd voor het meldpunt om de instelling die een melding heeft gedaan, te berichten over de afdoening van de melding. De wijze waarop dit zijn beslag zal krijgen wordt op dit moment tussen betrokken partijen besproken.

Op grond van artikel 13, onderdeel g, Wwft heeft het meldpunt de mogelijkheid om de toezichthouders inlichtingen te verstrekken over het meldgedrag van de instellingen. Van die bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt, wanneer het meldpunt of de desbetreffende toezichthouder vermoeden dat die instelling de voorschriften inzake het cliëntenonderzoek of de meldingsplicht niet goed naleeft. Het verstrekken van informatie kan geschieden op initiatief van het meldpunt, maar kan ook volgen op een verzoek van de toezichthouder.

- *Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur*
Voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens sluit de Wet BIBOB aan bij de definiëring van de Wet bescherming persoonsgegevens (artikel 1 lid 1 sub I Wet BIBOB). Voor de verstrekking van persoonsgegevens aan derden (waaronder dienstonderdelen van het ministerie van Justitie en andere overheidsdiensten en -instellingen) kiest de Wet BIBOB voor een zeer terughoudende opstelling (artikel 20, lid 1 en 2 Wet BIBOB).

Artikel 20, lid 3 Wet BIBOB noemt specifieke gevallen waarin persoonsgegevens aan derden worden verstrekt. Zo heeft het Bureau de mogelijkheid de officier van justitie te berichten over een BIBOB-advies, indien er sprake is van ernstig gevaar of feiten en omstandigheden die erop wijzen dat ter verkrijging van een vergunning strafbare feiten zijn gepleegd (artikel 20, derde lid, sub b jo artikel 11 Wet BIBOB). Ook ten behoeve van de uitoefening van de controlerende of toezichthoudende bevoegdheid van Algemene Rekenkamer, Nationale Ombudsman en College bescherming persoonsgegevens mogen persoonsgegevens worden verstrekt.

Artikel 27, lid 2 Wet BIBOB noemt gronden waarop persoonsgegevens niet aan het Bureau mogen worden verstrekt: wanneer een zwaarwegend belang van de verstrekende dienst of instelling aan de verstrekking in de weg staat, of wanneer een zwaarwegend strafvorderlijk belang naar het oordeel van de officier van justitie aan de verstrekking van opsporingsgegevens in de weg staat.

- *Wet documentatie vennootschappen*

De Wdv beschrijft de regels voor het verwerken van gegevens over vennootschappen. Hiertoe worden persoonsgegevens in de zin van de Wbp gerekend en verder elk ander gegeven dat verband houdt met het bestuur van een vennootschap (artikel 1 onderdeel c Wdv). De Wdv kent een gesloten verstrekingsregime. Uit de registratie worden slechts persoonsgegevens desgevraagd verstrekt aan instanties en personen belast met een publiekrechtelijke taak (artikel 5 eerste lid Wdv). Om misbruik van vennootschappen te voorkomen en te bestrijden kan de Minister van Justitie in individuele gevallen aan vaste gebruikers van het registratiesysteem of aan personen belast met opsporing van strafbare feiten, gegevens ambtshalve verstrekken (artikel 6 Wdv). Daarbij dient rekening te worden gehouden met algemene voorwaarden van doelbinding en proportionaliteit (artikelen 2, tweede lid, en 5, vierde en vijfde lid, Wdv).

Uit bepaalde bronnen mogen geen gegevens worden verstrekt. Artikel 7 Wdv noemt in dit kader onder andere de Centrale Justitiële Documentatie en registraties van bestuursorganen en diensten belast met de opsporing van strafbare feiten of toezicht op financiële instellingen.

4. Welke informatie mag wel worden gebruikt als bewijs en welke niet? Waar verschilt dit van «regulier» bewijs?

Bij de vraag welke informatie mag worden gebruikt als bewijs en welke niet gaan wij ervan uit dat bedoeld wordt op de mate waarin gegevens die zijn verzameld door een van de hiervoor onder paragraaf 2 genoemde partijen in het kader van hun eigen specifieke bevoegdheid, kan worden toegelaten als bewijs in het kader van een strafrechtelijke vervolging.

Wettelijk bewijsstelsel

Nederland kent een wettelijk geregeld bewijsstelsel. Uitgangspunt in het wettelijke bewijsrecht is dat de rechter het ten laste gelegde feit slechts bewezen mag verklaren als hij uit wettige bewijsmiddelen de overtuiging heeft bekomen dat de verdachte het feit heeft begaan. Welke de wettige bewijsmiddelen zijn waaraan de rechter bij het bewijs gebonden is, somt artikel 339 Wetboek van Strafvordering (WvSv) op. Dit zijn de eigen waarneming van de rechter, de verklaring van de verdachte, de getuigenverklaring, de deskundigenverklaring en de schriftelijke bescheiden. De artikelen 340–344a WvSv geven voor elk van deze bewijsmiddelen nadere regels. Zo is bewezenverklaring uitgesloten als alleen één getuigenverklaring beschikbaar is.

De schriftelijke bescheiden worden in artikel 344, eerste lid, WvSv uitgesplitst in verschillende categorieën. Onderscheiden worden onder meer authentieke en ambtelijke stukken, zoals rechterlijke beslissingen en processen-verbaal, alsmede verslagen van deskundigen. De laatste categorie van artikel 344, eerste lid, WvSv met betrekking tot «alle andere geschriften» omvat alle schriftelijke stukken die niet onder de expliciet omschreven categorieën vallen. Deze geschriften kunnen alleen als bewijsmiddel gelden in verband met de inhoud van een ander door de rechter gebruikt bewijsmiddel.

Bij de beoordeling van het bewijs zal de rechter toetsen of het bewijs op rechtmatige wijze is verkregen. Het verkrijgen van de in het bewijs vervatte gegevens dient te hebben plaatsgevonden conform de geldende wettelijke bepalingen omtrent het vergaren van bewijs in het WvSv (opgenomen in het Eerste en Tweede boek) en verwerken van gegevens (o.a. Wbp, Wpolg).

Tot bewijs kunnen gegevens dienen die zijn verzameld door anderen dan opsporingsinstanties. Zo kan informatie vergaard door particuliere instanties en privé-personen over het algemeen zonder problemen in het strafproces worden gebruikt (HR 16 oktober 1990, NJ 1991, 175; HR 11 april 1995, NJ 1995, 537).

Ook gegevens die zijn verzameld door overheidsorganen door de uitoefening van andere dan strafvorderlijke bevoegdheden, kunnen in beginsel worden gebruikt als bewijs. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie vergaard door toezichthouders (DNB, AFM, BFT) op grond van bevoegdheden in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (zie in het bijzonder hoofdstuk 5 van de Awb), of de Belastingdienst (op basis van de Awr). Wel gelden in dit verband soms bijzondere wettelijke bepalingen, in de zin dat verstrekking van de vergaarde informatie aan politie en OM alleen mag plaatsvinden op bepaalde gronden. Artikel 2:5 Awb bevat een algemene geheimhoudingsverplichting voor bestuursorganen, onderdelen daarvan en alle personen die bij de uitvoering van bestuurlijke taak betrokken zijn. Deze geheimhoudingsplicht geldt *naast* eventuele «bijzondere» geheimhoudingsbepalingen, voortvloeiend uit ambt, beroep of wettelijk voorschrift. Uitzondering geldt voor het voldoen aan een wettelijke informatieplicht of een noodzaak voortvloeiend uit de taak waarmee het bestuursorgaan is belast (volgens bijvoorbeeld artikel 1:89 en volgende Wwft).

Geheimhoudingsverplichtingen en verschoningsrecht

In het kader van strafrechtelijk onderzoek nemen zogenoemde «geheimhouders» een bijzondere positie in. De geheimhoudingsplicht waaraan onder andere advocaten, notarissen en artsen op grond van hun ambtsuitoefening gehouden zijn, levert een verschoningsrecht op, indien het gaat om het beantwoorden van vragen omtrent hetgeen waarvan de wetenschap aan hen als zodanig is toevertrouwd (volgens artikel 218 WvSv). Dit betekent dat in het kader van een strafrechtelijk onderzoek van deze personen geen uitlevering van stukken kan worden gevorderd of stukken in beslag kunnen worden genomen, tenzij zij daarmee instemmen (volgens de artikelen 96a, derde lid, onder b, en 98 WvSv). Slechts in uitzonderlijke omstandigheden dient het belang van de waarheidsvinding te prevaleren boven het verschoningsrecht (HR 1 maart 1985, NJ 1986, 173; HR 14 oktober 1986, NJ 1987, 490; HR 30 oktober 2007, LNJ: BA5615).

Sfeerovergang bestuursrecht -strafrecht

Een punt van aandacht bij de overgang van informatie uit het bestuursrechtelijke domein naar het strafrecht, is voorts het respect voor de beginselen van behoorlijk strafprocesrecht en fundamentele rechten. Vaak lopen in een zaak bestuursrechtelijke en strafrechtelijke trajecten (in de zin van toezicht en opsporing) naast elkaar, of vinden beide trajecten aaneensluitend plaats: het toezicht heeft dan geleid tot aangifte bij het OM. Deze sfeerovergang levert op zich geen bijzondere problemen op. Het is echter verboden om ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek bestuursrechtelijke bevoegdheden in te zetten om informatie te vergaren, teneinde strafvorderlijke waarborgen die in dit verband kunnen gelden te omzeilen (verbod van détournement de pouvoir). Ook moet ervoor worden gewaakt, dat tijdig de cautie wordt gegeven, indien informatie rechtstreeks kan leiden tot een strafrechtelijke vervolging of het opleggen van

(bestuursrechtelijke) sancties (nemo tenetur-beginsel). Zie verder onder andere HR 2 juli 2008, NJ 2008, 455.

Relatie strafrecht – tuchtrecht

Bepaalde beroepsbeoefenaars, zoals advocaten en notarissen, zijn aan tuchtrecht onderworpen. Ook hier geldt dat de uitoefening van bijzondere bevoegdheden in het kader van toezicht en tuchtrechtelijk onderzoek geen strafvorderlijke waarborgen mag omzeilen.

Advocaten en notarissen hebben een beroeps- of ambtsgeheim ten behoeve van hun cliënten. De schending van dat beroepsgeheim is strafbaar gesteld in artikel 272 Wetboek van Strafrecht. Indien tuchtrechtelijke toezichthouders kennisnemen van informatie die onder het beroepsgeheim van de advocaat of notaris valt, zal op hen een van dat beroepsgeheim afgeleide geheimhoudingsplicht rusten. Voorzover het BFT bijstand verleent aan een onderzoek door de notariële tuchtrechter, waarbij de geheimhoudingsplicht van de notaris doorbroken kan worden, handelt het in opdracht van en namens de tuchtrechter en niet op grond van eigen bevoegdheden. De aldus vergaarde informatie valt daardoor onder de geheimhoudingsplicht van de tuchtrechter en mag door het BFT niet gebruikt worden voor andere doeleinden.

5. Welke zijn de huidige mogelijkheden tot koppeling van informatie (bestuurlijke rapportages, convenanten, enz.) tussen organisaties?

Om de in paragraaf 1 beschreven vormen van criminaliteit effectief te bestrijden is het nodig dat de aanpak zich zowel richt op de individuele daders en criminele samenwerkingsverbanden als op de achterliggende criminogene factoren en gelegenheidsstructuren. Dat vergt een brede, geïntegreerde aanpak door verschillende partijen, zowel op landelijk, bovenregionaal als op lokaal niveau. Een geïntegreerde aanpak vergt nauwe samenwerking tussen de betrokken partijen. Dat betekent ook dat relevante informatie wordt gedeeld voorzover dat mogelijk is binnen de hiervoor beschreven wettelijke kaders, zodat op basis van een overheidsbrede informatiepositie een analyse kan worden gemaakt van het te bestrijden fenomeen. Dat biedt het beste uitgangspunt om te kunnen bepalen welke partij of partijen de meest effectieve interventie kan of kunnen plegen strafrechtelijk, bestuursrechtelijk, fiscaal, of een combinatie van interventies.

De afgelopen jaren zijn reeds diverse samenwerkingsverbanden ingericht, steeds in een bepaald geografisch gebied en met een concreet afgebakend doel. Dat laatste is noodzakelijk om de gewenste versterking en verwerking van gegevens van de betrokken organisaties te kunnen realiseren binnen de hiervoor beschreven wettelijke kaders. Bij dit soort samenwerkingsverbanden worden de doelstelling, de deelnemers, hun bevoegdheden en het relevante juridische kader voor informatie-uitwisseling neergelegd in een convenant, dat tevens het kader biedt voor het samenwerkingsverband.

De meest relevante samenwerkingsverbanden zijn:

– *Aanpak vrijplaatsen*

Onder meer de Belastingdienst en de politie hebben met ongeveer 250 gemeenten vrijplaatsconvenanten afgesloten. Deze zijn gericht op de gezamenlijke aanpak van coffeeshops, prostitutie, belwinkels, etc.

– *Financieel Expertise Centrum (FEC)*

In het FEC werken de Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst (AIVD), de AFM, de Belastingdienst, DNB, FIOD-ECD, de politie en het OM samen

Het doel van het FEC is het bewaken en versterken van de integriteit van de financiële sector. De financiële sector is kwetsbaar voor financieel-economische criminaliteit en financiering van terrorisme. Bedreigingen voor en inbreuken op de integriteit van de financiële sector moeten worden voorkomen en bestreden.

Het FEC is in december 1998 opgericht bij besluit van de Minister en de staatssecretaris van Financiën en de Minister van Justitie. De samenwerking tussen de partners vindt plaats op basis van een convenant.

– *Project Emergo Amsterdam*

Hier werken gemeente Amsterdam, OM, politie, Belastingdienst en de departementen van Justitie en van BZK samen om – gesteund door onderzoek en analyse – meer inzicht te krijgen in criminele machtsconcentraties en achterliggende gelegenheidsstructuren in het postcodegebied 1012 in Amsterdam. Doel is om op basis van de informatie die door de verschillende partners wordt ingebracht en de op basis daarvan opgestelde gezamenlijke analyse over te gaan tot concrete acties, bestaande uit een combinatie van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke interventies. Aan dit samenwerkingsverband ligt een convenant ten grondslag, dat verder is uitgewerkt in een juridisch kader voor de gegevensuitwisseling conform hetgeen hiervoor is beschreven in paragraaf 3.

– *Vastgoed Intelligence Centre (VIC), een samenwerkingsverband tussen Openbaar Ministerie en Belastingdienst*

Binnen het VIC werken OM en Belastingdienst samen om de intelligente analysefunctie ten behoeve van de aanpak van misbruik van vastgoed te versterken. Aan dit samenwerkingsverband ligt een convenant ten grondslag. Overleg met de politie over toetreding tot dit samenwerkingsverband is gaande.

– *Pilot «piepsysteem» Rotterdam*

In deze pilot werken de gemeente Rotterdam, de ministeries van Justitie en van VROM, KNB ring Rotterdam, Kadaster, Stichting Fraudebestrijding Hypotheken van de Nederlandse Vereniging van Banken, taxateurs-verenigingen, WEW/NHG en OM samen om (onder meer) ervaring op te doen met het «watchdogstelsel» van het Kadaster en om witte vlekken rond hypotheekfraude in beeld te brengen en om de preventie van hypotheekfraude te versterken.

– *Integrale aanpak Limburg-Zuid*

Al een aantal jaren geleden is in deze regio gestart met een samenwerkingsverband tussen diverse gemeenten, de provincie, OM, politie, Belastingdienst en de SIOD samen ter verwezenlijking van een integrale ketensamenwerking bij de aanpak van financiële, vermogensrechtelijke transacties in onroerende zaken die mogelijk direct of indirect zijn gefinancierd met vermogen dat mogelijk met criminele activiteiten is verkregen en bij de aanpak van het gebruik van onroerende zaken voor of bij witwassen. Deze samenwerking heeft samen met de activiteiten van het Van Traa-team in Amsterdam de blauwdruk geleverd voor de eerder beschreven RIEC's.

– *Regionale en Nationaal platform criminaliteitsbeheersing*

Het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) is een in 1992 opgericht publiek-privaat samenwerkingsverband. Overheid en bedrijfsleven richten zich samen op de aanpak van criminaliteitsvormen waarvan het bedrijfsleven slachtoffer is. In het NPC worden dus ook vraagstukken behandeld over georganiseerde criminaliteit.

Regionale Platformen Criminaliteitsbeheersing (RPC's) zijn samenwerkingsverbanden waarin lokale veiligheidsproblemen worden aangepakt door gemeente, politie en ondernemers.

Het NPC (maar ook de RPC's) draagt op de volgende manieren bij aan de bestrijding van georganiseerde misdaad.

1. *Signaleren*. In de NPC/RPC-overleggen komen ontwikkelingen aan de orde die het bedrijfsleven signaleert op het terrein van de criminaliteit. Denk bijvoorbeeld aan georganiseerde autodiefstallen of ladingdiefstal. Daarnaast wordt soms (afhankelijk van de relatie) ook informeel getipt over criminele mistanden in bepaalde bedrijfstakken. De signalen helpen de overheid effectief maatregelen nemen. Vanuit dit perspectief wordt ook gestreefd naar het koppelen van de RPC's aan de regionale informatie- en expertisecentra. Hierop zal in een komende vergadering van het NPC dieper (en concreet) worden ingegaan.
2. *Preventie*. *Regelmatig* is misdaad mede het gevolg van een gelegenheid die het bedrijfsleven biedt. Bijvoorbeeld het nemen van onvoldoende beveiligingsmaatregelen. Via de NPC/RPC-overleggen kunnen afspraken worden gemaakt over maatregelen die het bedrijfsleven zelf kan en moet nemen om criminaliteit tegen te gaan.
3. *Afspraken over publiek-private samenwerkingsverbanden*. In het NPC worden afspraken gemaakt over projecten die gezamenlijk door tussen overheid en bedrijfsleven worden uitgevoerd. Het NPC fungeert als opdrachtgever voor de Actieplannen Veilig Ondernemen (1 t/m 3). Een voorbeeld hiervan is het project tegenhouden van criminaliteit dat zich richt op de publiek-private samenwerking bij het bestrijden van mobiel banditisme.

Overige instrumenten:

– *Bestuurlijke rapportages*

In de vraag over samenwerkingsverbanden en mogelijkheden tot koppeling van informatie heeft uw Kamer ook het instrument van de bestuurlijke rapportage genoemd. Bestuurlijke rapportages zijn rapportages van controle- en opsporingsdiensten en het OM aan bestuursorganen, die worden opgesteld naar aanleiding van bevindingen die samenhangen met handhavingsactiviteiten. Doel van dergelijke rapportages is zicht te krijgen op meer structurele criminaliteitsbevorderende factoren of onderliggende gelegenheidsstructuren zodat de problematiek ook bij de bron kan worden aangepakt. De rapportages moeten voorzien zijn van handelingsperspectief voor het Openbaar Bestuur. Zoals aangekondigd in eerdere brieven aan uw Kamer wordt gewerkt aan professionalisering, verbetering en mogelijk bredere toepassing van dit instrument. Onderdeel daarvan is ook het verbeteren van de opvolging van aanbevelingen uit bestuurlijke rapportages. Dat vergt geen aanpassing of wijziging van wet- of regelgeving, het opstellen van bestuurlijke rapportages kan binnen de bestaande wettelijke kaders gebeuren.

– *Bestuurlijk akkoord/landelijk convenant*

Ter ondersteuning van de geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad op lokaal dan wel regionaal niveau hebben de ministers van BZK, van Justitie, van Financiën, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Defensie, alsmede de voorzitter van het College van procureurs-generaal en de voorzitter van de VNG op 24 september 2008 een bestuurlijk akkoord afgesloten waarin de spelregels zijn geëxpliciteerd waarbinnen de informatie-uitwisseling binnen dit soort samenwerkingsverbanden vormgegeven kan worden. Daarin is ook het juridisch kader beschreven waarbinnen partijen informatie, waaronder persoonsgegevens, kunnen uitwisselen. Als bijlage bij dit bestuurlijk akkoord is een modelconvenant gevoegd dat direct toepasbaar is voor implementatie op decentraal niveau. Bij het opstellen van dit modelconvenant is gebruik gemaakt van de ervaringen die de afgelopen jaren al zijn opgedaan in de regio Limburg-Zuid en andere van de hiervoor genoemde samenwerkingsverbanden. Het modelconvenant biedt een helder kader dat kan bijdragen

aan meer uniformiteit en dat voorkomt dat het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden bij het opzetten van een concreet samenwerkingsverband. Het modelconvenant biedt ruimte voor lokaal of regionaal maatwerk, zodat het kan worden toegespitst op specifieke lokale of regionale condities.

6. Voorgenomen wijzigingen van wet- en regelgeving

Voorts wijzen wij u nog op een aantal voorgenomen wijzigingen van wet- en regelgeving die zullen bijdragen aan het verbeteren van de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling bij de bestrijding van verwevenheid van onder- en bovenwereld.

Wet BIBOB

Bij brief van 26 november 2008 hebben wij de volgende voornemens tot wijzigingen van wet- en regelgeving rond de Wet BIBOB aangekondigd:

- Wijziging van de Wet BIBOB met het oog op uitbreiding van het toepassingsbereik naar onder meer de vastgoedsector.¹
- Wijziging van het Bvg tot het verstrekken van justitiële gegevens aan bestuursorganen. Het voornemen is artikel 13 Bvg zodanig aan te passen dat in alle gevallen waarin de Wet BIBOB van toepassing is ook de mogelijkheid bestaat tot het verstrekken van justitiële gegevens aan bestuursorganen voor het nemen van besluiten in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb.
- Creëren van een wettelijke grondslag voor een landelijk register BIBOB-adviezen. In het register worden personen opgenomen waarnaar een BIBOB-onderzoek is verricht of personen die zich vroegtijdig hebben teruggetrokken uit een BIBOB-procedure. Dit voorkomt dat gemeenten ten aanzien van dezelfde risicovolle subjecten een BIBOB-procedure moeten doorlopen en vermindert de administratieve lasten.

Toezicht op rechtspersonen

- Wetsvoorstel tot wijziging Wdv en boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Het wetsvoorstel beoogt het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen te verbeteren. De preventieve controle, in de vorm van de verklaring van geen bezwaar, wordt afgeschaft, omdat dit systeem leemtes bevat en tot de nodige administratieve lasten voor het bedrijfsleven leidt. In plaats daarvan komt een systeem van doorlopende screening van gegevens, waaruit een risicomelding aan handhavers kan voortvloeien. Ten opzichte van de huidige situatie wordt de reikwijdte van de controle uitgebreid van vennootschappen tot een bredere kring van rechtspersonen.

Wet op het notarisambt

- Er is een wetsvoorstel in consultatie gegaan dat een wettelijke plicht voor de notaris introduceert om de fiscus en het OM te informeren over de transacties die via zijn derdengeldrekeningen lopen.

WOZ-waarde

- Met de komst van de basisregistratie waarde onroerende zaken (BRWOZ) op 1 januari 2009 is de mogelijkheid om de WOZ-waarde op te vragen door bestuursorganen verruimd: alle bestuursorganen kunnen het waardegegeven opvragen uit de BR WOZ, mits er een wettelijk voorschrift is.

Onderlinge uitwisseling gegevens tussen toezichthouders

- Bij brief van de Minister van Justitie aan uw Kamer van 29 oktober 2008² is het rapport van de ambtelijke werkgroep «Herijking toezichtregelgeving» aangeboden. In dit rapport wordt nader ingegaan op de wettelijke mogelijkheden voor de onderlinge uitwisseling van toezicht-

¹ Zie de brief van de ministers van BZK en van Justitie van 26 november 2008 (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 109, nr. 4).

² Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700 VI, nr. 70.

gegevens tussen toezichthouders onderling. Het rapport beveelt aan om wanneer samenwerkingsrelaties tussen toezichthouders onderling zijn bestendig, wettelijke grondslagen te creëren om een ruimere structurele gegevensuitwisseling tussen toezichthouders onderling mogelijk te maken. Het rapport zal op 25 maart 2009 in een Algemeen Overleg met uw Kamer worden besproken. Bij de verdere uitwerking zal ook worden gezien op welke wijze dit traject kan bijdragen aan een verdere verbetering van de gegevensuitwisseling bij de bestrijding van verwevenheid tussen onder- en bovenwereld.

7. Tot slot

Een effectieve bestrijding van georganiseerde misdaad, financieel-economische criminaliteit en de onderliggende gelegenheidsstructuren vergt intensieve samenwerking tussen bestuurlijke, fiscale, politieke en justitiële autoriteiten. Daarbij hoort ook dat tussen deze diensten de voor hun taakuitoefening noodzakelijke gegevens worden uitgewisseld. In deze brief is beschreven wat de wettelijke condities daarvoor zijn en hoe de operationele aanpak vorm kan krijgen in concrete samenwerkingsverbanden gericht op de aanpak van specifieke fenomenen. Gegevensuitwisseling binnen dergelijke samenwerkingsverbanden is mogelijk met inachtneming van ieders taak, op basis van een concreet doel en met inachtneming van de eisen van proportionaliteit en noodzakelijkheid. Dan wordt zowel voldaan aan het vereiste van een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens als aan de noodzaak om te komen tot een zo doeltreffend en doelmatig mogelijke aanpak.

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

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