

Rapport

Inzicht in verwevenheid

“Knelpunten en mogelijkheden bij
uitwisseling van gegevens en informatie
ter bestrijding van de verwevenheid
tussen onder- en bovenwereld”

Versie 1.0

Amstelveen, november 2009

2/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Managementsamenvatting

Criminele constructies en gelegenheidsstructuren kunnen vroeg na het ontstaan zichtbaar worden gemaakt indien gegevens en informatie, aanwezig bij publieke en private partijen worden ontsloten en gekoppeld. Uit recente ervaringen in diverse proeftuinen is gebleken dat een programmatische aanpak succesvol kan zijn; er zijn veel gegevens die, bij elkaar gebracht, tot nuttige informatie kunnen leiden waardoor criminaliteit eerder zichtbaar wordt en beter en efficiënter kan worden bestreden.

Er dient onderscheid te worden gemaakt in generieke en zaaksgerichte gegevens en informatie. Generieke gegevens betreffen een bepaald verschijnsel, zaaksgerichte gegevens betreffen een specifiek onderwerp of incident. Om eerder in de criminele procesketen een aanpak voor criminele constructies te identificeren is het noodzakelijk dat alle relevante generieke procesgegevens worden uitgewisseld en geanalyseerd. Aangezien deze gegevens zich bij zowel publieke als private partijen bevinden, wordt het effect en resultaat het grootst als publieke én private partijen hun relevante generieke informatieposities bij elkaar brengen.

Uit het onderzoek is gebleken dat relevante procesinformatie voor de verschijnselen misbruik van vastgoed voor criminele doeleinden, mensenhandel en georganiseerde hennepcultuur nog niet optimaal wordt uitgewisseld en geanalyseerd. Dit wordt veroorzaakt door de volgende belemmeringen die betrokken partijen ervaren bij het uitwisselen van deze informatie:

- Juridische onduidelijkheid;
- Technische belemmeringen;
- Prioriteit/capaciteit & geld (kostenverdeling);
- Regiegebrek over uitwisseling;
- Bureaucratie/gebrek aan snelheid;
- Gebrek aan inzicht in elkaars informatiepositie;
- Gevoel van onveiligheid van slachtoffers enerzijds en melders/medewerkers anderzijds.

Deze belemmeringen hebben met name te maken met het uitwisselen van generieke gegevens en informatie op een tactisch niveau (het centrale punt waar gegevens en informatie van zowel publieke en private partijen worden verzameld). De belemmeringen kunnen grotendeels worden weggenomen door per verschijnsel op tactisch niveau een expertisecentrum in te richten.

3/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

De kern van de werkzaamheden van een expertisecentrum is te bepalen welke gegevens en informatie bij elkaar te brengen zijn, alsmede te bepalen welke partij(en) kunnen beschikken over welke gegevens en informatie. Het expertisecentrum heeft een goed beeld van en inzicht in een verschijnsel, alsmede de verschillende partijen welke een rol kunnen spelen bij de aanpak van het verschijnsel.

De expertisecentra vormen een organisatorisch platform tussen strategisch niveau (OM) en operationeel niveau (bestuurlijk). Hierdoor ontstaat een informatieinfrastructuur die het mogelijk moet maken generieke procesinformatie te analyseren die weer leidt tot gemotiveerde aanbevelingen aan het operationele niveau inzake strafrechtelijke en/of bestuurlijke en/of fiscale en/of tuchtrechterlijke aanpak. In de huidige praktijk wordt thans succesvol gewerkt met zogenaamde barrièremodellen.

De in het nationaal dreigingsbeeld gestelde prioriteiten bepalen voor welke verschijnselen een expertisecentrum dient te worden ingericht.

Op het operationele niveau zullen de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) een belangrijke rol kunnen spelen. Het RIEC ontvangt de generieke informatie van de expertisecentra en kan op basis hiervan een zaak/dossier opbouwen. Overigens heeft het RIEC zelf ook informatie en expertise om zaken/dossiers op te bouwen. De focus van het RIEC kan worden uitgebreid naar alle verschijnselen waaraan vanuit strategisch niveau prioriteit wordt gegeven. Het verdient aanbeveling private partijen bij het RIEC te betrekken, waardoor informatieposities op zaaksniveau aanzienlijk aan waarde kunnen winnen.

Inhoudsopgave

1. Introductie	6
1.1 Achtergrond	6
1.2 Doel van het onderzoek	6
1.3 Onderzoeksvragen	7
1.4 Uitvoering onderzoek	8
1.5 Reikwijdte onderzoek	11
1.6 Begrippen	13
1.7 Leeswijzer	16
2. Procesbeschrijvingen	18
2.1 Procesbeschrijving vastgoed	19
2.2 Procesbeschrijving mensenhandel	24
2.3 Procesbeschrijving georganiseerde hennepcultuur	29
2.4 Conclusie	34
3. Juridische mogelijkheden en belemmeringen voor uitwisseling van gegevens en informatie	35
3.1 Informatielandschap: overzicht instanties en informatieposities	35
3.2 Beschikbaarheid informatie en gegevens op basis van huidige wet- en regelgeving	40
3.3 Verkennend onderzoek	43
3.4 Restinformatie	46
3.5 Gebruik van informatie als bewijs	52
3.6 Screenen en prioriteren van informatie	55
3.7 Convenanten	55
3.8 Mogelijkheden tot koppeling van informatie	59
3.9 Conclusie	62
4. Praktijkbelemmeringen in huidige uitwisseling van gegevens en informatie	64
4.1 Ervaren belemmeringen voor het uitwisselen van informatie	64
4.2 Belemmeringen voor uitwisseling van gegevens	69
4.3 Analyse belemmeringen over verschijnselen heen	73
4.4 Conclusie	77
5. Conclusie	79
5.1 Knelpunten in de uitwisseling van gegevens en informatie	79
5.2 Koppelen en ontsluiten van informatie	80
5.3 (Wettelijke) mogelijkheden tot uitwisseling van gegevens en informatie	81
6. Aanbevelingen	83
6.1 Informatiemanagement	83
6.2 Inrichting tactisch niveau	84

5/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

6.3 Uitbreiding RIEC model	86
6.4 Aanbevelingen niet betrekking hebbende op informatie-uitwisseling	86
6.5 Koppeling aanbevelingen aan geïdentificeerde belemmeringen	88

Bijlage 1 Geïnterviewden en deelnemers workshop

Bijlage 2 Barrièremodel georganiseerde hennepcultuur en mensenhandel

Bijlage 3 Procesbeschrijvingen

Bijlage 4 Overzicht ontheffingsbepalingen

Bijlage 5 Overzicht en uitleg belemmeringen per verschijnsel

Bijlage 6 Verwijzingen

6/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

1. Introductie

De Tweede Kamer heeft op 16 december 2008 besloten een onderzoek in te stellen naar de knelpunten die zich voordoen bij de uitwisseling van gegevens en informatie bij de bestrijding van de verwevenheid van de onder- en bovenwereld. In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van dit besluit van de Tweede Kamer nader toegelicht.

Vervolgens worden in dit hoofdstuk het doel van het onderzoek, de onderzoeksvragen, de wijze van uitvoering van het onderzoek, de reikwijdte en de begrippen beschreven. Het hoofdstuk eindigt met een leeswijzer.

1.1 Achtergrond

In november 2007 heeft de vaste commissie voor Justitie uit haar midden een werkgroep ingesteld om onderzoek te doen naar de verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld anno 2008. In januari 2008 is de werkgroep Verwevenheid onder- en bovenwereld met haar onderzoek gestart, waarvan de centrale vraagstelling als volgt is geformuleerd:

Waar doet de actuele verwevenheid van onderwereld en bovenwereld zich vooral voor en welke (nieuwe) mechanismen van verwevenheid zijn daarin te onderkennen?

Dit onderzoek bestond uit het verrichten van een literatuurstudie, alsmede het houden van (besloten) gesprekken met (26) deskundigen. De bevindingen van het onderzoek naar “verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld” zijn door de werkgroep in het gelijknamige rapport van 9 oktober 2008 weergegeven.¹

In haar rapport noemt de werkgroep als één van de aanbevelingen het verrichten van een nader extern onderzoek naar de belemmeringen in het delen van strafrechtelijke, financieel-economische, fiscale, bestuurlijk-preventieve en tuchtrechtelijke informatie.

1.2 Doel van het onderzoek

Om zicht te krijgen op de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld is het van belang om te starten met een inventarisatie van de verschijnselen waar deze problematiek een issue is. De werkgroep heeft zich in haar onderzoek voornamelijk bezig gehouden met de vastgoedsector. Een terrein waar weliswaar juist deze verwevenheid het meest zichtbaar is, maar daarnaast zijn er ook andere verschijnselen waar beide werelden met elkaar in contact komen. Omdat de problematiek in de andere verschijnselen minder zichtbaar en minder afgebakend is, is het van belang om vast te stellen welke verschijnselen naast de vastgoedsector te maken hebben met de verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld, welke actoren daarbij actief zijn en welke informatiepositie zij hebben. Een nader uit te voeren extern onderzoek dient zich volgens de aanbeveling van de werkgroep tevens te

¹ TK 29911, nr. 13

7/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

richten op mogelijke privacy- en/of andere belemmeringen bij het aanpakken van witwassen en fraude. Op verzoek van de commissie voor Justitie is door de werkgroep Verwevenheid onder- en bovenwereld een onderzoeksvoorstel geformuleerd, ondersteund door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) en de staf van de vaste commissie voor Justitie.

1.3 Onderzoeksvragen

Vanuit de achtergrond is de volgende opdrachtformulering opgesteld:

Wat zijn de huidige (wettelijke) mogelijkheden voor informatie-uitwisseling en de knelpunten die zich voor doen in de informatie-uitwisseling? Zijn de huidige (wettelijke) mogelijkheden voor informatie-uitwisseling voldoende om criminele constructies tegen te gaan en welke aanpassingen zijn eventueel nodig om dit te bereiken?

Het onderzoek dient zich op de volgende centrale vragen te richten:

1. *Welke knelpunten doen zich voor in de uitwisseling van gegevens en informatie, hoe is deze informatie beter te koppelen en te ontsluiten en wie bepaalt wie wat gaat doen? Te denken valt aan wettelijke (onder andere redenen van privacy), historische, technische, economische en culturele belemmeringen.*
2. *Zijn de (onder andere wettelijke) mogelijkheden voor uitwisseling van gegevens en informatie voldoende om criminele constructies tegen te gaan? Zo nee, welke aanpassingen zijn noodzakelijk om dit te bereiken?*

Naast de twee centrale vragen heeft de parlementaire werkgroep de volgende negen subvragen gedefinieerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. **Welke organen beschikken over relevante bestuurlijke, strafrechtelijke, financieel-economische/fiscale, en tuchtrechtelijke informatie? (bijvoorbeeld Bureau Bibob, expertise centra, FIU-NL, Belastingdienst, FIOD-ECD, regiopolitie, bovenregionale recherche, DNR, ambtelijke organisaties, banken, notarissen, makelaars, taxateurs).**
2. a) **Welke informatie is beschikbaar op basis van welke wettelijke bevoegdheid en welke informatie mag wanneer in welk stadium met anderen worden gedeeld?**
b) **Waarom gebeurt dat niet in de praktijk?**
3. **Zijn er belemmeringen om informatie met een andere partij te delen? Zo ja welke belemmeringen zijn dat?**
4. **Welke informatie mag wel worden gebruikt als bewijs en welke niet? Waar verschilt dit van 'regulier' bewijs?**
5. **Wie screent de informatie en stelt de prioriteiten?**
6. **Wat gebeurt er met de 'restinformatie'?**
7. **Welke zijn de huidige mogelijkheden tot koppeling van informatie (bestuurlijke rapportages, convenanten, et cetera) tussen organisaties?**

8/90

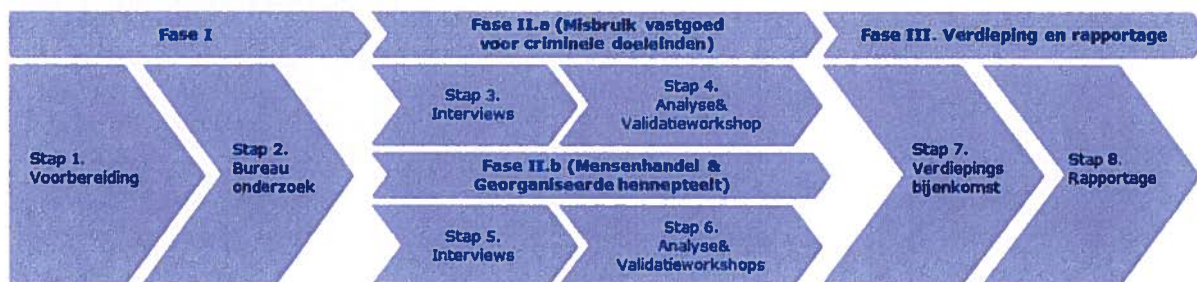
16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

8. Kan uitwisseling van gegevens en informatie geregeld worden met convenanten? Wat zijn daarbij de (on)mogelijkheden?
9. Doen zich hiaten voor in de koppeling van informatie over de bestuurlijke, strafrechtelijke, tuchtrechtelijke, financieel-economische/fiscale kolommen heen? Zo ja, welke?

Op basis van bovenstaande vragen is ook de regering gevraagd informatie aan te leveren ten behoeve van het extern onderzoek. De gevraagde informatie betreft de vragen 1, 2a, 4 en 7, zie de brief aan de Kamer van 11 maart 2009. Vervolgens is Deloitte gevraagd het externe onderzoek te verrichten.

1.4 Uitvoering onderzoek



Figuur 1.1: Schematische weergave uitvoering onderzoek

Het onderzoek is opgesplitst in drie fasen. Fase I beslaat de voorbereiding en het algemeen bureauonderzoek. In fase II zijn er interviews gehouden met betrokkenen uit respectievelijk misbruik van vastgoed voor criminele doeleinden (hierna te noemen vastgoed), mensenhandel en georganiseerde hennepeteelt. Ook hebben er workshops plaatsgevonden om de belemmeringen van informatie-uitwisseling voor de drie verschijnselen te inventariseren. De toelichting voor de keuze voor deze drie verschijnselen wordt beschreven in paragraaf 1.5. In fase III is er verder ingegaan op de belemmeringen en zijn oplossingen verder uitgediept. Dit is tijdens een verdiepingsbijeenkomst gedaan. Deze fase sluit af met een rapportage.

De onderzoeksfasen zijn in stappen onderverdeeld. Deze verschillende stappen maken deel uit van de lerende methode die bij de uitvoering van het onderzoek is toegepast. Inzichten die bijvoorbeeld in fase II.a bij vastgoed zijn opgedaan, zijn verwerkt in de benadering van de daarop volgende verschijnselen. Dit betekent dat naar mate het onderzoek vordert voortschrijdend inzicht ontstaat.

9/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

1.4.1 Fase I Voorbereiding en Bureauonderzoek

Tijdens fase I zijn relevante gegevens en informatie verzameld, verwerkt en geanalyseerd. Naast de feitelijke gegevens, die als antwoord op de subvragen 1, 2a, 4, en 7 door Justitie zijn aangeleverd,² is er gebruik gemaakt van de binnen Deloitte aanwezige kennis om tezamen met de opdrachtgever een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de betrokken partijen en aanwezige informatieposities.

1.4.2 Fase II Interviews en Workshop

De uitkomsten van het bureauonderzoek vormen de basis voor het nader identificeren, valideren en prioriteren van belemmeringen in fase II.a en fase II.b. In deze fases zijn interviews gehouden en zijn er op basis van de interviews drie workshops georganiseerd voor de verschijnselen vastgoed, mensenhandel en georganiseerde hennepsteelt. Uit de interviews bleek dat de verschillende verschijnselen zowel per proces als betrokken partij erg verschillend zijn. Om de informatieposities en de belemmeringen van informatie-uitwisseling zo specifiek mogelijk in beeld te kunnen krijgen, is er voor gekozen om per verschijnsel een workshop te organiseren.

De interviewafspraken en de definitieve selectie van te interviewen personen zijn mede gemaakt op basis van bestaande netwerken van de specialisten binnen Deloitte die betrokken zijn bij het onderzoek. Daarnaast is via de contactpersonen van verschillende ministeries en verdere doorverwijzingen de lijst met te interviewen personen aangevuld. Het doel van de interviews was om de rol en de informatiepositie van de partijen bij de te onderzoeken verschijnselen te identificeren. De geïnterviewde is gevraagd de informatieposities, belemmeringen bij het uitwisselen van gegevens en informatie met andere partijen (zowel publiek als privaat) te benoemen, evenals de mogelijkheden. De inventarisatie is gebruikt als input voor de drie workshops waar de belemmeringen en mogelijkheden voor uitwisseling van gegevens en informatie zijn geprioriteerd en gevalideerd.

Tijdens de eerste (vastgoed) workshop is het onmogelijk gebleken voor de deelnemers om de informatiepositie te identificeren. De reden hiervoor is de complexiteit van het vastgoedproces (door de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld). Hierdoor hebben betrokken partijen geen (goed) zicht op ieders informatiepositie, waardoor er alleen op hoofdlijnen gesproken kon worden over de belemmeringen. Dit heeft geleid tot een aanpassing in de aanpak van de workshops mensenhandel en georganiseerde hennepsteelt.

² TK 29 911, nr. 23

10/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Tijdens deze workshops zijn de processen uitgebreid beschreven en zijn de deelnemers de volgende vragen gesteld:

- Over welke (soort) informatie beschikt u en wat is hiervan de bron?
- Voor welk doel is de informatie door u verzameld?
- Voor welk doel zal deze informatie gebruikt worden?
- Met welke andere partijen wordt deze informatie gedeeld?
- Op grond waarvan deelt u deze informatie met de andere partijen?
- Indien dit plaatsvindt op grond van een wettelijk kader, kunt u deze benoemen?

Tevens zijn er belemmeringen geïdentificeerd aan de hand van de discussies die tijdens de workshops hebben plaatsgevonden.

Tijdens de workshops hebben de genodigden (vertegenwoordigers vanuit zowel publieke als private partijen) de mogelijkheid gekregen om hun eigen beeld over de aanwezige belemmeringen te spiegelen aan die van de andere betrokkenen. Door middel van discussie en digitaal ondersteunde interactieve stamsessies zijn de deelnemers gekomen tot een gedragen prioritering van de ervaren belemmeringen. Vervolgens is er tijdens de workshops een discussie gestart over mogelijke oplossingen voor de drie hoogst geprioriteerde belemmeringen.

1.4.3 Fase III Verdieping en Rapportage

Tijdens fase III heeft er een tweede verdiepingsslag plaatsgevonden op de geïdentificeerde en geprioriteerde belemmeringen. Na de drie workshops is een extra en 'overkoepelende' verdiepingsbijeenkomst georganiseerd. Tijdens deze workshop is op basis van de voorgaande workshops ingegaan op mogelijke oplossingsrichtingen voor uitwisseling van gegevens en informatie.

Uit de vastgoed workshop is gebleken dat de deelnemers wettelijke belemmeringen als een relatief grote belemmering ervaren in het uitwisselen van informatie. Vanwege de complexiteit en diversiteit van deze belemmering is ervoor gekozen om juridische specialisten van Bird & Bird deze belemmering nader te laten onderzoeken.

Vervolgens is er een verdiepingssessie gehouden om vanuit de resultaten uit fase I en II de kaders te schetsen voor de mogelijkheden van informatie-uitwisseling.

11/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

1.5 Reikwijdte onderzoek

1.5.1 Nationaal

De criminaliteit binnen de verschijnselen is niet begrensd door landgrenzen. Om het onderzoek in te kaderen is er niettemin voor gekozen om binnen de onderzochte verschijnselen de focus te leggen op de binnenlandse processen. Hierdoor worden belemmeringen en mogelijkheden voor uitwisseling van gegevens en informatie tussen internationale partijen niet meegenomen in de scope van dit onderzoek.

1.5.2 Kolommen

In dit onderzoek is met name ingegaan op informatie-uitwisseling binnen de bestuurlijke, strafrechtelijke en financieel-economische/fiscale kolommen. De tuchtrechtelijke aanpak is hierbij buiten beschouwing gelaten.

1.5.3 Verschijnselen

In het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (opgesteld door het Directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie³) wordt de programmatische aanpak geïntroduceerd. Deze is gericht op een viertal specifieke verschijnselen:

- mensenhandel;
- georganiseerde hennepcultuur;
- misbruik van vastgoed voor criminele doeleinden;
- verveving van de onderwereld en bovenwereld.

De programmatische aanpak is door het OM ontwikkeld. Deze aanpak benadrukt het belang van interventies die gericht zijn op de onderliggende 'gelegenheidsstructuur' van misdaad. Veel aandacht gaat uit naar beroepen, bedrijven en instanties die criminaliteit - bewust of onbewust - op een structurele wijze faciliteren. Behalve een repressieve aanpak moeten ook structurele drempels worden opgeworpen tegen georganiseerde criminaliteit. Daarvoor is het nodig dat opsporingsinstanties in sterke mate met elkaar en met andere relevante partijen samenwerken.⁴

³ TK 29911, nr. 10

⁴ Gestel, B. van, Verhoeven, M.A (2009), *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel*, WODC, Cahier 7-2009, Den Haag

12/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

De verwachting dat de knelpunten die zich in de vastgoedsector voordoen ook van toepassing zijn op de verschijnselen milieu en transport bleek niet juist te zijn. Uit gesprekken die Deloitte heeft gevoerd met VROM milieu en interne Deloitte experts op het gebied van illegale export van afvalstoffen is het beeld ontstaan dat er geen sprake was van specifieke verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld. Daarop is in overeenstemming met de Klankbordgroep vanuit de parlementaire werkgroep besloten de verschijnselen milieu en transport geen onderdeel uit te laten maken van dit onderzoek.

Dit resulteerde in de keuze voor de drie verschijnselen: vastgoed, georganiseerde hennepcultuur en mensenhandel. Deze onderzoeksgebieden komen overeen met de verschijnselen van de aanpak georganiseerde misdaad.

1.5.4 Betrokken partijen bij het onderzoek

In bijlage 1 zijn overzichten opgenomen van geïnterviewden en de deelnemers aan de workshops. Bij het selecteren van de deelnemers is gezocht naar een evenwichtige mix van betrokken medewerkers bij de verschillende verschijnselen vanuit strategisch en operationeel oogpunt. Vanuit de operationele partijen hebben alle deelnemers meerdere jaren werkervaring in het (opsporings)veld op één van de verschijnselen. Naast deze werkervaring vervullen deze deelnemers momenteel een belangrijke rol in de georganiseerde aanpak van criminaliteit. Voorbeelden hiervan zijn proceseigenaar, projectleider of programmamanager in relatie tot de verschijnselen. Op deze manier is de praktijkervaring vanuit het veld en vanuit de samenwerking met partijen in de georganiseerde aanpak optimaal benut. De deelnemers vanuit de strategische partijen zijn vanuit hun functie betrokken bij het krijgen van grip op de criminaliteit binnen de verschijnselen vastgoed, mensenhandel en georganiseerde hennepcultuur. In beide gevallen zijn dit hoofdzakelijk publieke partijen. In hoofdstuk 3.2 worden zowel de publieke als private partijen nader belicht.

Daarnaast zijn er partijen betrokken die zich niet richten op de bestrijding of opsporing van criminaliteit binnen de genoemde verschijnselen maar die vanuit hun functie of taak wel inzicht hebben in gegevens van criminelen binnen deze verschijnselen. Dit zijn zowel publieke (Belastingdienst, Kamer van Koophandel et cetera) als private organisaties (financiële instellingen, makelaars, taxateurs, energiebedrijven, woningcorporaties). Met name deze partijen, die niet primair met opsporing, toezicht en het tegengaan van de criminaliteit bezig zijn, bezitten vaak gegevens of informatie welke van belang kunnen zijn maar niet toegankelijk zijn. Om deze reden zijn deze partijen ook in het onderzoek betrokken.

13/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

1.6 Begrippen

1.6.1 Gegevens versus informatie

In het dagelijks spraakgebruik worden de begrippen gegeven(s) en informatie veelvuldig door elkaar gebruikt. Dit is strikt formeel niet juist. Gegevens leveren na verwerking, bewerking, en analyse informatie op voor de gebruiker. Volgens Starreveld ea (2002) is informatie 'datgene wat het bewustzijn van de mens bereikt en bijdraagt tot zijn kennisbeeld'.⁵

De wetgever heeft wel oog gehad voor dit elementaire onderscheid. Op 1 maart 1993 is de Wet Computercriminaliteit⁶ in werking getreden. Deze regeling voorziet in een aantal substantiële wijzigingen in de wetboeken van Strafrecht en Strafvordering die nodig zijn geacht in verband met de voortschrijdende toepassing van de informatietechniek. De meest elementaire aanpassing van de wet is het toevoegen van het begrip gegevens (naast het bestaande 'tastbare' begrip goed).⁷ Het begrip 'informatie' komt niet voor in deze wet.

1.6.2 Generieke versus zaakgerichte informatie-uitwisseling

Tijdens dit onderzoek is gebleken dat er een belangrijk onderscheid te maken is tussen generieke informatie-uitwisseling en zaakgerichte informatie-uitwisseling.

Generieke informatie-uitwisseling:

Het uitwisselen van specifieke gegevens die mogelijk in een groter geheel bijdragen aan informatie betreffende criminaliteit binnen de verschijnselen vastgoed, mensenhandel en georganiseerde hennepcultuur, zonder dat er een specifieke vraag of aanleiding is om deze gegevens te delen.

Bij generieke informatie-uitwisseling bestaat nog geen actieve samenwerking om specifieke informatie uit te wisselen.

⁵ R.W. Starreveld, O.C. van Leeuwen, H. van Nimwegen (2002), *Bestuurlijke informatieverzorging Deel 1: algemene grondslagen* (druk 5), p5

⁶ *Stb.* 1993, 33

⁷ TK 21551, nr. 3, bldz. 5; Cleiren 2006 (*T&C Strafrecht*), art. 80quinquies, aant. 2 en 3

14/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Zaaksgerichte informatie-uitwisseling:

Het naar aanleiding van een specifiek voorval of een specifieke zaak gericht gegevens uitwisselen. Hierbij hebben de uitwisselende partijen een gezamenlijk doel (al dan niet ondersteund door een convenant) vanuit een strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, tuchtrechtelijke of financieel / economische aanpak van criminaliteit binnen de verschijnselen vastgoed, mensenhandel en georganiseerde hennepcultuur.

1.6.3 Belemmeringen

Met belemmeringen wordt verwezen naar datgene dat partijen er van weerhoudt om informatie uit te wisselen. Het gaat om gegevens of informatie welke een partij bezit maar niet wil of kan delen met een andere partij. Een belemmering is dus een ervaring van een barrière en kan subjectief zijn.

1.6.4 Informatiemanagement

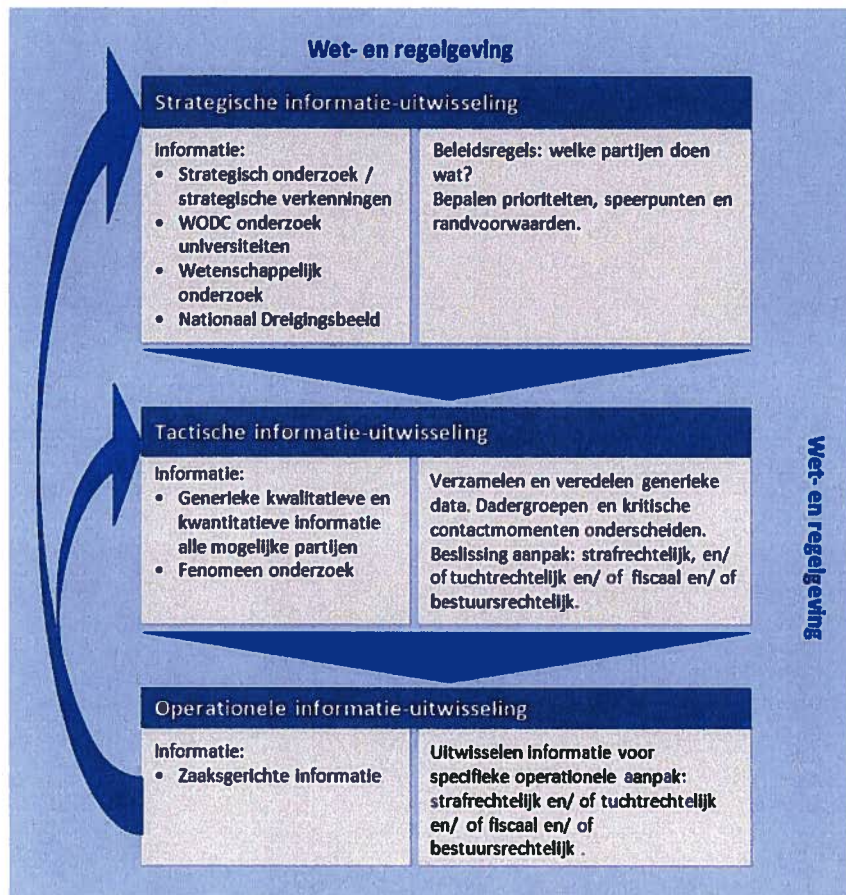
Het delen van informatie is van belang voor de bestrijding van criminaliteit. Wat voor informatie er gedeeld wordt, hoe dit gedeeld wordt en waar of wanneer dit gedeeld wordt, is van essentieel belang voor de aanpak van criminaliteit. Voor efficiënt en optimaal informatiegebruik ter bestrijding van criminaliteit is het van belang dat de strategie en informatiemanagement goed op elkaar worden afgestemd. Informatiesystemen dienen de doelstellingen te ondersteunen. De literatuur onderkent veel verschillende benaderingen van informatiemanagement.

In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen informatie-uitwisseling op drie niveaus, te weten: strategisch niveau, tactisch niveau en operationeel niveau. Dit kan als volgt worden weergegeven in het informatie management model:

15/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu



Figuur 1.3: Informatiemanagement model

Uit bovenstaand figuur wordt duidelijk dat er sprake is van informatie-uitwisseling tussen de verschillende niveaus in beide richtingen.

Op strategisch niveau wordt bepaald wat de verschijnselen zijn voor een jaar of een bestuursperiode en hier wordt informatie over uitgewisseld. Het soort informatie dat op strategisch niveau wordt uitgewisseld kan bijvoorbeeld zijn dat de aanpak van het verschijnsel mensenhandel een hoge prioriteit moet krijgen. Op de politieke agenda krijgt dit vorm in een (landelijk) akkoord.

Op tactisch niveau wordt er doorlopend informatie uitgewisseld over het (op strategisch niveau bepaalde) verschijnsel. Voorbeelden van deze informatie zijn het beschrijven van een aanpak om mensenhandel te bestrijden met verschillende partijen en uit te zoeken welke partijen betrokken moeten worden bij de aanpak van het verschijnsel. Daarnaast kan er op tactisch niveau worden bekeken welke convenanten er op operationeel niveau moeten worden afgesloten. Op het tactische niveau wordt generieke informatie uitgewisseld tussen publieke

16/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

en private partijen met de bedoeling om een aanpak te organiseren voor een bepaald verschijnsel.

Op operationeel niveau wordt projectmatig en ad-hoc zaakgerichte informatie uitgewisseld over het betreffende verschijnsel. De betrokken partijen gaan dan bijvoorbeeld actief op zoek om mensenhandelaars op te sporen en te arresteren. De informatie welke wordt uitgewisseld op operationeel niveau is zaakgericht.

Vanuit het operationele en tactische niveau komt informatie naar het strategische niveau. Zolang uit het operationele en tactische niveau signalen volgen dat een verschijnsel nog steeds speelt, blijft dit verschijnsel ook onder de aandacht op het strategische niveau. Er wordt dus zowel van beneden naar boven als van boven naar beneden informatie uitgewisseld.

1.6.5 Informatiepositie

Met informatiepositie wordt de plaats die partijen innemen in de stappen in het criminele proces bedoeld. Het gaat erom waar in het criminele proces partijen vanuit hun professie/dienstverlening inzicht hebben in delen van het criminele proces, welke informatie de partijen bezitten en (op grond waarvan) deze informatie gedeeld mag worden. De informatiepositie van de partijen kan gebruikt worden in het proces om criminaliteit te bestrijden.

1.7 Leeswijzer

In onderstaand schema staat weergegeven via welke methode de subvragen zijn beantwoord en in welke paragraaf het antwoord wordt gegeven op de betreffende vraag. Een deel van de vragen is gesteld aan de minister van Justitie en een deel is onderwerp van het onderzoek voor dit rapport. Daar waar de informatie reeds is beantwoord in de brief van de ministers van Justitie en van BZK van 11 maart 2009⁸ is een beknopte weergave gegeven van het antwoord in de brief aan de Kamer. In deze gevallen wordt hier in de betreffende hoofdstukken over gerapporteerd.

⁸ TK 29 911, nr. 23

17/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Nr	Vraag	Methode voor beantwoording	Paragraaf beantwoording onderzoeksvraag
1	Welke organen beschikken over relevante bestuurlijke, strafrechtelijke, financieel-economische/fiscale, en tuchtrechtelijke informatie?	Beantwoord in de brief aan de Kamer van Justitie en BZK van 11 maart 2009	3.1
2a	Welke informatie is beschikbaar op basis van welke wettelijke bevoegdheid en welke informatie mag wanneer in welk stadium met anderen worden gedeeld?	Beantwoord in brief aan de Kamer van Justitie en BZK van 11 maart 2009	3.2
2b	Waarom gebeurt dat niet in de praktijk?	Interviews en workshops	4.3
3	Zijn er belemmeringen om informatie met een andere partij te delen? Zo ja welke belemmeringen zijn dat?	Interviews en workshops	4.3
4	Welke informatie mag wel worden gebruikt als bewijs en welke niet? Waar verschilt dit van 'regulier' bewijs?	Beantwoord in brief aan de Kamer van Justitie en BZK van 11 maart 2009	3.5
5	Wie screent de informatie en stelt de prioriteiten?	Bureauonderzoek en interviews	3.6
6	Wat gebeurt er met de 'restinformatie'?	Bird & Bird	3.4
7	Welke zijn de huidige mogelijkheden tot koppeling van informatie (bestuurlijke rapportages, convenanten, et cetera) tussen organisaties?	Beantwoord in brief aan de Kamer van Justitie en BZK van 11 maart 2009	3.8
8	Kan uitwisseling van gegevens en informatie geregeld worden met convenanten? Wat zijn daarbij de (on)mogelijkheden?	Bureauonderzoek en Bird & Bird	3.7
9	Doen zich hiaten voor in de koppeling van informatie over de bestuurlijke, strafrechtelijke, tuchtrechtelijke, financieel-economische/fiscale kolommen heen? Zo ja, welke?	Bird en Bird Workshops Verdiepingsbijeenkomst	4.2

Figuur 1.4: Schematische weergave leeswijzer

18/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

2. Procesbeschrijvingen

In dit hoofdstuk worden de procesbeschrijvingen van de verschijnselen vastgoed, mensenhandel en georganiseerde hennepcultuur besproken. Deze procesbeschrijvingen geven een vereenvoudigde weergave van de betreffende processen. Dit gebeurt aan de hand van praktijkcases. Naast de theoretische informatiepositie (zie hoofdstuk 3) geven de procesbeschrijvingen inzicht in delen van het criminele proces waar partijen informatie over kunnen hebben.

Het is geen expliciete onderzoeksvraag om de procesbeschrijvingen op te stellen. Echter, de procesbeschrijvingen in de vorm van een algemene praktijkcasus van criminele constructies geven inzicht in het primaire criminele proces. Om te voorkomen dat de aanpak van criminaliteit zich voornamelijk richt op symptoombestrijding dient de aanpak zich niet alleen te richten op de achterkant van het proces (op de opsporing van delicten), maar ook op de voorkant van het proces (het voorkomen).

Dit is ook het uitgangspunt van de barrièremodellen die voor de aanpak van mensenhandel en georganiseerde hennepcultuur (zie hiervoor bijlage 2) zijn ontworpen. Het barrièremodel gaat er van uit dat een aantal "hindernissen" (kritische processen of barrières) moet worden genomen om criminele activiteiten te starten en de daaruit voortkomende winsten te kunnen gebruiken voor allerlei doeleinden. Met het barrièremodel kan in kaart worden gebracht welke barrières door de overheid en de bij de aanpak betrokken partners kunnen of moeten worden opgeworpen.⁹ De barrièremodellen worden in de praktijk reeds gebruikt bij de aanpak van criminaliteit. Dit is onderdeel van de programmatische aanpak, zoals beschreven in hoofdstuk 1.

Om criminaliteit in de kern aan te kunnen pakken, dient de criminaliteit zo vroeg mogelijk in het proces te worden aangepakt. Aangezien het uitwisselen van informatie van groot belang is bij het aanpakken van criminaliteit dienen de belemmeringen voor het uitwisselen van informatie in kaart te worden gebracht en te worden verholpen. Vanuit de procesbeschrijvingen kunnen de informatieposities van de stakeholders worden geïdentificeerd.

Deze procesbeschrijvingen zijn tijdens de workshops leidraad geweest voor het identificeren van de beschikbare en/of gewenste informatieposities van verschillende betrokken partijen. De procesbeschrijvingen zijn gebaseerd op een analyse van de informatie die uit het bureauonderzoek, de interviews en de workshops met de deelnemende deskundigen is verkregen. Aan de hand van de informatieposities kunnen (mogelijke) belemmeringen in de

⁹ Task Force Aanpak Mensenhandel (2009), *Voortgangsrapportage Stand van zaken september 2009*

19/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

informatie-uitwisseling worden geïdentificeerd omdat er naast de eigen informatiepositie van de deelnemer inzicht verkregen wordt in feitelijke informatieposities van overige partijen in de criminele processen.

2.1 Procesbeschrijving vastgoed

2.1.1 Inleiding vastgoedfraude

Vastgoedfraude is een containerbegrip met veel vormen en varianten. Het misbruiken van vastgoed met als doel om fraude te plegen is, ongeacht de vorm of variant, moeilijk te identificeren. Om een indicatie te geven van de complexiteit worden eerst enkele varianten van fraude met vastgoed beschreven.

Huisjesmelkers

Huisjesmelkers zijn personen die onroerend goed in eigendom hebben en hier buitenproportionele huren voor vragen. Vaak zijn de huizen slecht onderhouden. Er kan sprake zijn van omstandigheden die strijdig zijn met de menselijke waardigheid. De huizen worden verhuurd aan mensen die om woonruimte verlegen zitten, zoals (internationale) studenten, seizoenwerkers en mensen zonder legaal verblijfsstatuut (zogenaamde "illegalen").

Witwassen

Vastgoed leent zich uitstekend voor het creëren van grote waardeverschillen omdat de waarde van vastgoed moeilijk exact vast te stellen is.¹⁰ Vastgoed wordt dan ook regelmatig gebruikt als methode om geld wit te wassen door bewust grote waardeverschillen te creëren bij de aankoop en verkoop van objecten. Daardoor kunnen grote winsten ontstaan. Een manier waarop geld kan worden witgewassen in het vastgoedproces is door middel van een ABC-transactie. Bij een 'klassieke' ABC-transactie wordt een object in betrekkelijk korte tijd voor een steeds hoger bedrag doorverkocht. ABC-transacties zijn in veel gevallen bonafide; het kan zo zijn dat er een slimme koper is met kennis van de markt die winst maakt door oplettend te zijn. Als dat het geval is, kan dit 'goed koopmanschap' worden genoemd. Het komt echter vaak voor dat deze methode op oneigenlijke wijze wordt gebruikt/misbruikt met als doel gewin te behalen ten koste van de betrokken ondernemingen.

Een methode om de herkomst van illegale opbrengsten en vermogen te verhullen ('wit te wassen') is het verkopen van een vastgoedobject onder de marktwaarde. Als de koper vervolgens het object tegen de normale marktwaarde doorverkoopt, zijn de illegale gelden witgewassen. Zo worden geldstromen ten behoeve van illegale transacties gecreëerd. Ook hier geldt dat het niet illegaal is om winstgevende / verliesgevende transacties uit te voeren waardoor de frauduleuze transactie slecht te achterhalen is.

¹⁰ Jansen en Janssen, 'Witwassen en investeren op de onroerend goed markt', via www.burojansen.nl/traa/b10_2_44.htm

20/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Ontplooien illegale activiteiten

Naast bovenstaande vormen van vastgoedfraude, waarin het vastgoed zelf een middel is tot het plegen van fraude, wordt vastgoed ook gebruikt om illegale activiteiten te ontplooien. Vastgoed wordt vaak misbruikt voor illegale huisvesting voor illegalen, als 'afwerkplek' voor illegale prostituees en als locatie om hennep te telen en andere drugs (bijvoorbeeld XTC) te fabriceren.

Verkoop slecht onderhouden panden aan onjuist geïnformeerde kopers

Een andere vorm van vastgoedfraude vindt plaats in achterstandswijken. Fraudeurs verkopen hier via tussenpersonen slecht onderhouden panden te duur aan slecht of onjuist geïnformeerde kopers. De kopers zijn vaak buitenlanders die net in Nederland zijn. In sommige gevallen, wanneer de kopers geen hypotheek kunnen krijgen, zijn deze fraudeurs ook welwillend om een lening tegen hoge rente te verstrekken aan de kopers. De terugbetaling levert vaak problemen op. Gevolg is dat zowel de hypotheekverstrekker (lening niet afgelost), als de koper (vaak grote financiële problemen) een probleem hebben. In veel gevallen leidt dit er toe dat het object bij executieverkoop onder de marktprijs verkocht moet worden. Vaak worden deze panden dan weer goedkoop opgekocht door dezelfde of andere fraudeurs, waarna hetzelfde proces zich opnieuw kan gaan afspelen. Hier zijn valse taxatierapporten voor nodig en adviseurs (bijvoorbeeld makelaars) die dergelijke misstanden faciliteren.

In sommige gevallen worden meerdere panden aan één koper verkocht. Hierbij wordt door de fraudeurs de belofte gemaakt dat zij de woningen gaan verhuren en dat de koper een deel van de huuropbrengst ontvangt. Na een paar maanden ontvangen de kopers geen huuropbrengsten meer. De hypotheek loopt echter door, waardoor de kopers in financiële problemen komen.¹¹

2.1.2 Casus vastgoedfraude

Om het vastgoedproces beter te begrijpen, is er een indeling gemaakt in de volgende zes processtappen:

1. Bezitten vastgoed;
2. Waarderen vastgoed;
3. Financieren vastgoed;
4. Verkopen / vastgoed als betaalmiddel;
 - a. Bewust te goedkoop verkopen / te duur aankopen;
 - b. Vastgoed gebruiken als betaalmiddel voor illegale goederen;
5. Passeren akte;
6. Winsten ten gelde maken.

¹¹ Volkskrant 28 november 2007, 'Rotterdam wil wapens tegen vastgoedfraude', Nova 26 november 2007, Vastgoedfraude in Rotterdam

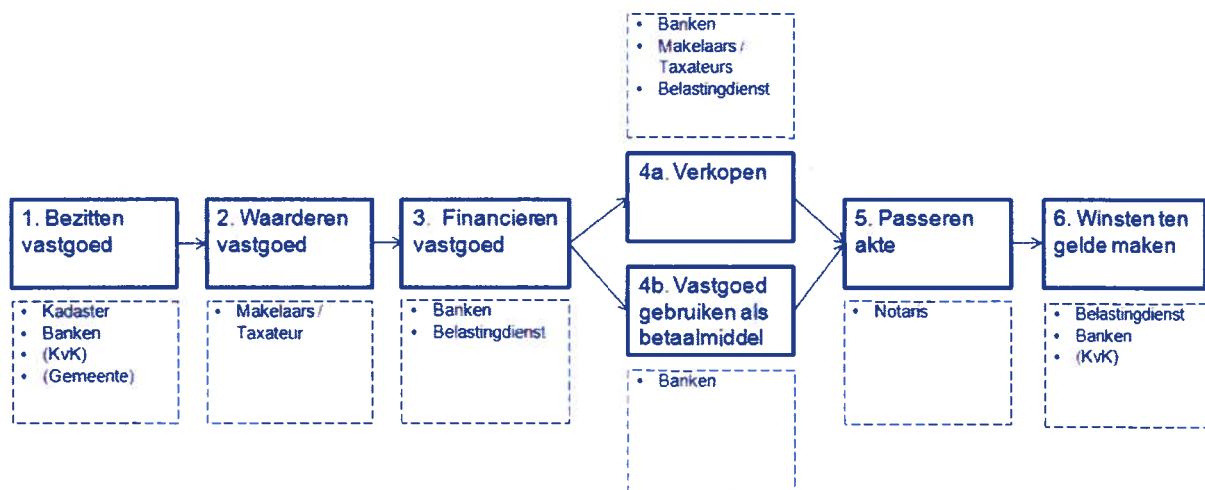
21/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

De indeling naar deze processtappen is gebaseerd op transacties. De criminaliteit (en de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld) hangt samen met de transacties die rond vastgoed plaatsvinden. De weergave van het feitelijke proces van deze transacties uit een praktijkcasus is leidend geweest om te komen tot onderstaand schema.

Hieronder staan de zes stappen schematisch en vereenvoudigd weergegeven. In bijlage 3 staat een uitgebreidere procesbeschrijving. Voor het schema is uitgegaan van een zogenaamde ABC-transactie. Onderstaande afbeelding geeft deze stappen schematisch weer evenals de verwachte informatieposities van betrokken partijen waarvan wordt verwacht dat deze een informatiepositie hebben.



Figuur 2.1: Vereenvoudigde weergave proces misbruik van vastgoed voor criminele doeleinden

De stappen uit het vastgoedproces zijn hieronder nader beschreven.

1. Bezitten vastgoed

Om vastgoedtransacties te kunnen misbruiken met als doel illegale geldstromen te creëren, is beheer over een vastgoedportefeuille of over eigen vastgoed nodig. Wanneer fraude wordt gepleegd door een “beheerder” van een vastgoedportefeuille blijkt een ABC-transactie (in verschillende varianten) een veel voorkomende methode.

Uitgaande van een ABC-transactie maakt de beheerder van het vastgoed of de vastgoedportefeuille onderdeel uit van de eerste verkopende partij (de A-partij). De beheerder is de persoon die bij uitstek in de positie verkeert om frauduleuze handelingen te verrichten. In veel gevallen is de beheerder (tevens bestuurder of met instemming van de bestuurder) degene die het uiteindelijke beheer heeft over de vastgoedportefeuille, en dus zeggenschap heeft over aan – en verkopen van vastgoed. Met name partijen die over grote vermogens beschikken vanuit hun vastgoed investeringsactiviteiten of vastgoed beleggingsactiviteiten (zoals pensioenfondsen en woningcorporaties) zijn vatbaar voor vastgoedfraude. Daarbij

22/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

wordt bewust onder de marktwaarde vastgoed verkocht of boven de marktwaarde aangekocht. Het risico ligt met name bij partijen die grote kapitalen en vastgoedportefeuilles beheren voor hun klanten. Bij het risico op vastgoedfraude speelt het (ontbreken van) toezicht een grote rol.

2. Waarderen vastgoed

Voordat vastgoed wordt verkocht, dient de waarde van het vastgoed te worden vastgesteld. Om te bepalen wat de marktwaarde van een object is, worden in de regel bij vastgoedtransacties door zowel aankopende als verkopende partijen taxateurs ingeschakeld. Bij iedere transactie van vastgoed is een taxatierapport wenselijk voor zowel de koper als de verkoper waaruit de marktconforme waarde van een object opgemaakt kan worden. Het laten opstellen van een taxatierapport is niet verplicht en deze rapporten zijn ook geenszins bindend. Desondanks hebben taxateurs een belangrijke informatiepositie. Aan de hand van de door de taxateurs opgestelde taxaties wordt bepaald wat een reële prijs is voor het te kopen of te verkopen object.

3. Financieren vastgoed

Nadat de marktwaarde voor het vastgoed is bepaald, is voor de aankoop van het vastgoed in veel gevallen een hypotheek nodig. Financiële instellingen (banken, verzekeraars en andere hypotheekverstrekkers) spelen hierin een rol. Deze partijen hebben door het verstrekken van een hypotheek zicht op de financiering van een object en hebben zicht op de inkomsten van aankopende partijen. Banken kunnen bovendien zicht hebben op transacties (betalingen/ontvangsten) die via de bankrekeningen verlopen van een kopende (rechts-)persoon indien deze bank als bankier voor het normale betalingsverkeer optreedt.

4a. Bewust te goedkoop verkopen / te duur aankopen

Bij een 'klassieke' ABC-transactie verkoopt de beheerder van een vastgoedportefeuille objecten bewust onder de marktprijs aan bevriende rechts- of natuurlijke personen. Hierdoor wordt er geld onttrokken uit de organisatie waarvoor de beheerder optreedt. Deze ontvangt immers geen marktconforme prijs voor het verkochte vastgoed. De winst kan dan bijvoorbeeld (gedeeltelijk) terecht komen bij de partij die het object onder de marktprijs heeft gekocht; deze partij heeft te weinig betaald voor het aangekochte object.

Naast het te goedkoop verkopen van vastgoed in een vastgoedtraject is het ook mogelijk dat een partij bewust inkoop voor een te hoge prijs. In deze gevallen zit de beheerder van de vastgoedportefeuille aan de aankopende kant van de transactie. De partij waarvoor de beheerder van de vastgoedportefeuille optreedt, betaalt een te hoge prijs voor het vastgoed. Hierdoor maakt de verkopende partij winst.

23/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Ook hierin zit een witwasaspect verborgen. De partij die het vastgoed boven de marktprijs verkoopt, maakt op een ogenschijnlijk legale manier winst. Hetzelfde geldt in het geval dat een partij vastgoed onder de marktprijs koopt en vervolgens verkoopt tegen de normale prijs. Ook hier lijkt sprake te zijn van het winst maken op een legale manier. Eventuele fraude is in deze gevallen lastig te bewijzen.

4b. Vastgoed gebruiken als betaalmiddel voor illegale goederen

Het is mogelijk dat vastgoed wordt gebruikt als betaalmiddel voor illegale goederen (zoals wapens en drugs). Privébezit (of een BV waar een natuurlijk persoon aandeelhouder van is) wordt in sommige gevallen bewust te duur gekocht of te goedkoop verkocht waardoor vastgoed kan worden gebruikt als betaalmiddel voor illegale goederen.

5. Passeren akte

In alle gevallen van overdracht van het (juridisch) eigendom van vastgoed moet een notaris worden betrokken. Notarissen registreren de transacties en hebben zicht op de geschiedenissen van transacties. Notarissen zouden in een ideale situatie moeten nagaan of een object op onverklaarbare (zonder waardevermeerderende verbouwingen of ontwikkelingen in de directe omgeving) wijze een substantiële waardestijging op korte termijn ondergaat. Zij hebben derhalve een grote (want belangrijke) informatiepositie. Notarissen hebben echter naast een informatieplicht te maken met het verschoningsrecht.

6. Winsten ten gelde maken: Prijsverschillen verzilveren

In het geval dat de aankopende partij het vastgoed onder de marktprijs heeft aangekocht, hoeft deze alleen het vastgoed door te verkopen tegen de normale prijs om de winst te verzilveren. Wanneer de verkopende partij het vastgoed te duur verkoopt aan de beheerder van de vastgoedportefeuille wordt de winst direct te gelde gemaakt. In beide gevallen komt het voor dat de beheerder van de vastgoedportefeuille van de verliesleidende partij er privé voor wordt beloond door de aankopende partij ondanks het feit dat zijn werkgever verlies leidt.

De genoemde voorbeelden zijn een vereenvoudigde weergave van hoe ABC- en gerelateerde transacties plaatsvinden. Vaak betreft het verkopen waar grote pakketten appartementen/woningen en gronden worden verkocht. Deze pakketten worden vervolgens herverpakt en doorverkocht waardoor er geen zicht is op de waarde van de individuele objecten. Het komt voor dat minder objecten worden doorverkocht dan zijn aangekocht, zonder dat de prijs wijzigt. In dat geval wordt er niet met geld maar met objecten, zoals appartementen gefraudeerd. De appartementen vertegenwoordigen wel een monetaire waarde. Dergelijke verkopen zijn complex en mede daardoor moeilijk te traceren.

24/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

2.2 Procesbeschrijving mensenhandel

Veel mensenhandel betreft vrouwenhandel. Naast vrouwenhandel komt het ook voor dat personen naar Nederland worden gehaald om illegaal te werk te worden gesteld.

De meest bekende vorm van vrouwenhandel is vrouwenhandel volgens het zogenaamde 'Nigeriaanse model'. Vrouwenhandel via het Nigeriaanse model vindt plaats met behulp van zogenaamde 'madams'. In de meeste gevallen zijn dit Nigeriaanse vrouwen, maar het kan ook voorkomen dat het mannen of vrouwen uit Ghana of Kameroen zijn.

Vrouwenhandel kent diverse verschijningsvormen. Het Nigeriaanse model bestaat grofweg uit zes stappen. Voor de indeling naar deze zes stappen is het feitelijke proces van de praktijkcasus van het Nigeriaanse model (zoals verkregen in een interview met een hoogleraar aan de Universiteit Utrecht op 29 april 2009) afgezet tegen het barrièremodel mensenhandel welke in bijlage 2 staat weergegeven.

1. Rekruteren van de vrouwen
2. Transporteren van de vrouwen
3. Importeren van de vrouwen
4. Huisvesten van de vrouwen
5. Exploiteren van de vrouwen
6. Innen van het geld

Onderstaande afbeelding geeft deze stappen schematisch weer evenals de informatieposities van de deelnemers aan de workshop. De uitgebreide procesbeschrijving welke in de workshops is gebruikt staat in bijlage 3.



* Deze partijen hebben niet deelgenomen aan de workshops en zijn daarom niet expliciet gevraagd een informatie positie aan te geven. Theoretisch gezien bezitten deze partijen echter wel een informatie positie in de betreffende processtap.

Figuur 2.2 Vereenvoudigde weergave procesbeschrijving mensenhandel volgens het Nigeriaanse model

25/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

De procesbeschrijving in bijlage 3 is tijdens de workshop mensenhandel het uitgangspunt geweest voor het in kaart brengen van de informatieposities van de deelnemende partijen aan de workshop. In onderstaande tabel worden de informatieposities van deze partijen weergegeven.

Partij	Proces stap	Soort informatie	Ontvangen van: op grond van	Delen met: op grond van
Stichting M.	1 t/m 6	Informatie over <ul style="list-style-type: none"> • daders • slachtoffers • plaatsen • tijden • modus operandi 	Burgers	<ul style="list-style-type: none"> • Politie • Expertisecentra via KLPD • SZW • IND • Overige betalende afnemers van informatie waaronder: NMA, AIVD, RR, VBV, Energiebedrijf, Milieudienst Rijnmond en DH.
IND / EMM	3	<ul style="list-style-type: none"> • Trends ten aanzien van bepaalde bevolkingsgroepen zoals verhoogde instroom of verdwijningen • Gebruik bepaalde documenten • Reisroutes • Modus operandi menshandelaren 	<ul style="list-style-type: none"> • Werkvloer • Trends instroom asiel/regulier • Signalen mensenhandel vanuit asiel/regulier 	<ul style="list-style-type: none"> • EMM op grond van het convenant KLPD-IND
Ministerie van Justitie	3 t/ 5	<ul style="list-style-type: none"> • Gegevens uit het strafrechtelijk systeem 	<ul style="list-style-type: none"> • Politie in het kader van strafrechtelijk onderzoek. (wetboek van strafrecht, wetboek politiegegevens, politiewet) 	<ul style="list-style-type: none"> • De burgermeester (WJSG) • RIEC
Politie Haaglanden	3 t/m 6	<ul style="list-style-type: none"> • Allerlei informatie m.b.t. prostitutie exploitanten en bekenden door middel van bestuurlijke controles • Strafrechtelijk onderzoek • Aanvragen Asiel/b9 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijke controles • Strafrechtelijk onderzoek • Politie onderling • Politie registers • B9 (IND) 	<ul style="list-style-type: none"> • Politie • RIEC • Bestuurlijke convenanten
Gemeente Alkmaar	3 t/m 5	<ul style="list-style-type: none"> • GBA (wie staat ingeschreven en waar komen ze vandaan) • Gebruik van panden • Stadstoezicht (boetes) • Samenwerkingsrelaties tussen faciliteerders <p>(N.B. Sommige informatie alleen voor BOA toegankelijk.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • GBA, scholen, gemeente afdeling bouwen, afdeling toezicht • EMM in RIEC • Vanuit Regionaal Informatie Overleg, vanuit bestuurlijke rapportage en ook vanuit samenwerkingsverbanden (patseraanpak) • Burgers met name over huisvesting of opgevangen geruchten over daders en slachtoffers • Lokale driehoek voor prioritering 	<ul style="list-style-type: none"> • Politie (gemeentewet) • Belastingdienst (gemeentewet) • FIOD (gemeentewet) • Beperkte uitwisseling politie en stadstoezicht • Bij vermoeden van een strafbaar feit moet de informatie gedeeld worden.

26/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

FIOD- ECD	4 t/m 6	<ul style="list-style-type: none"> • Panden en gebruikers et cetera • Persoonsgegevens werkgever • Persoonsgegevens NAW • Financiële gegevens • Bedrijfsgegevens / vestigingsadres • Overige informatie 	<ul style="list-style-type: none"> • EDM-regeling • Projecten (Windhappers/vastgoed) • Aanvraag BSN-nummer • Inkomsten / vermogen • KvK inschrijving • Basisregistratie 	<ul style="list-style-type: none"> • Art 52 • Art 43c AWR uitvoeringsregeling • Vrijplaatsen convenanten • Bestuurlijke akkoorden RIEC • Open bron
Belasting-dienst	4 t/m 6	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscale informatie • Financiële informatie • Kadastrale informatie • Processen verbaal • Strafrechtelijke dossiers • Witwassignalen • MOT 	<ul style="list-style-type: none"> • Prostituees (WTP, aangiften) • Politie (Strafrechtelijke onderzoeken) • Vastgoedeigenaren (controle aangiften) • Exploitanten afwerkplekken (aangiften administratie, controle, WTP). • NIET de pooiers / madams • Samenwerkingsverband Emergo • Basisregistraties • Gegevens van derden 	Geheimhouding maar uitzonderingen voor: <ul style="list-style-type: none"> • Het Emergoconvenant, Art 126nd Strafvordering / Bibob. (Art 43c AWR) • MOT meldrecht • Art 47 / 48 Awr, Art 55 Awr • Sporadisch spontane informatieverstrekking justitie

Figuur 2.3: Informatieposities deelnemers workshop in proces vrouwenhandel

Hieronder wordt het proces van vrouwenhandel waarop de schematische weergave is gebaseerd (naar het Nigeriaanse model) beschreven. Deze casus is beschreven op basis van de rapportage van Koolvis.¹²

1. Rekruteren van de vrouwen

Voor de rekrutering van de jonge vrouwen gaat de madam, of handlangers van de madam in lokale dorpen, op zoek naar slachtoffers. In veel gevallen zijn dit nog jonge meisjes. Vaak worden de moeders van de jonge vrouwen benaderd. Deze denken er belang bij te hebben dat hun dochters in Europa terecht komen, omdat in hun perceptie Europa kansen biedt voor hun dochters om voor inkomen voor het gehele gezin te zorgen. In veel gevallen worden er door (voodoo) priesters contracten gesloten tussen de madams en de moeders.

2. Transporteren van de vrouwen

Wanneer de contracten zijn gesloten, is de volgende stap in het proces het transporteren van de jonge vrouwen. De madams of eventuele 'externe sponsors' betalen voor de visa en tickets. Deze investering in de jonge vrouwen verdienen ze terug door het geld dat deze

• ¹² Torremans S.J.C.M (2008): 'Bestuurlijke Rapportage Koolvis', definitief concept Expertisecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel

27/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

vrouwen in de prostitutie verdienen. De madam gebruikt haar contacten bij de ambassade om de jonge vrouwen naar Europa te kunnen laten vliegen.

3. Importeren van de vrouwen

Bij aankomst in Nederland (Schiphol) worden de vrouwen met valse identiteitsdocumenten door de douane geloodst.

De term 'B9-regeling' duidt op de regeling van hoofdstuk 9 uit de Vreemdelingencirculaire 2000¹³ (B). Daarin wordt de procedure beschreven om slachtoffers en getuigen-aangevers van mensenhandel in staat te stellen aangifte te doen en de dreiging van onmiddellijke uitzetting weg te nemen. De B9-regeling maakt onderdeel uit van een integrale aanpak ter bestrijding van mensenhandel, en vormt een uitdrukkelijke prioriteit voor politie en justitie.

De regeling komt neer op het volgende. Als slachtoffers van mensenhandel bij aankomst op Schiphol worden geïdentificeerd, wordt bij een beroep op de regeling de verwijdering van de vermoedelijke slachtoffers opgeschort. Vervolgens kunnen slachtoffer maximaal drie maanden rechtmatig in Nederland verblijven om al dan niet te beslissen aangifte te doen van mensenhandel in Nederland. Als de slachtoffers (of getuige-aangevers) overgaan tot het doen van aangifte, wordt deze aangifte aangemerkt als een aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning. Deze verblijfsvergunning wordt in beginsel verleend voor de duur van één jaar en is geldig zolang er sprake is van een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek.

De B9-regeling maakt Nederland onbedoeld aantrekkelijk als doorvoerhaven. Slachtoffers worden ondergebracht in asielzoekerscentra, waaruit veel van hen verdwijnen in de illegaliteit.

Bij aankomst op de Nederlandse vliegvelden worden de slachtoffers met valse identiteitsdocumenten door de douane geloodst. Zodra de meisjes door de controle heen zijn, gooien ze die vervalste documenten weg zodat identiteit en leeftijd niet meer vast te stellen zijn.

Vaak komen jonge vrouwen ook met een toeristenvisum naar Nederland om vervolgens de illegaliteit in te gaan. In de casus Sneep¹⁴ is duidelijk geworden dat er malafide adviesbureaus zijn die valse werkgeversverklaringen leveren aan meisjes die werkzaam zijn in de prostitutie.

¹³ Stcrt. 2001, 64 (Ist. gew. 2009, 11452)

¹⁴ Hout van, M.M.J. Laan van der, F.J. (2008): *Schone Schijn, de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*. Driebergen: KLPD

28/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Door toenemende en strengere controle op Schiphol worden de slachtoffers steeds vaker naar Duitsland of België gevlogen om vervolgens door koeriers naar Nederland te worden gebracht. In Nederland zijn er ook madams die de meisjes opvangen. Zij zijn vaak getrouwd met een Nederlander.

4. Huisvesten van de vrouwen

De madam in Nederland exploiteert de gearriveerde jonge vrouwen in veel gevallen zelf. Het komt ook voor dat de madam de jonge vrouwen verkoopt of verhuurt aan andere madams of aan Nederlandse bordeelhouders. De jonge vrouwen worden vaak ondergebracht bij de madams thuis, in pensions, in bungalow- of vakantieparken, in hotels of in huurwoningen.¹⁵ Ook komt het voor dat de jonge vrouwen worden gedwongen te verblijven op hun werklocatie.

5. Exploiteren van de vrouwen

Doorgaans komen de jonge vrouwen bij escortbureaus of in het callgirlcircuit terecht. Naast het werk dat ze daar verrichten, werken de jonge vrouwen ook via bemiddeling op internet en op niet-officiële prostitutieplaatsen (animeerbars, thuiswerk, party's). Vaak werken zij in een grijs (legaal/ illegaal) gebied, bijvoorbeeld parenclubs (waar zij als gast aanwezig zijn), zonestudio's, massagepraktijken, sauna's, seksshops, privéhuizen en andere weinig doorzichtige werkplekken en locaties.¹⁶ Vaak worden de slachtoffers 'beschermd' door chauffeurs of anderen in dienst van madams.

6. Innen van het geld

De pooiers / madams van de jonge vrouwen wassen in veel gevallen hun zwart verdiende geld wit met behulp van de aan- en verkoop van onroerend goed. Zij investeren in vastgoed omdat deze markt relatief ondoorzichtig is (zie hiervoor ook paragraaf 2.1).

Het betalingsverkeer tussen de Nederlandse en de Afrikaanse madams gebeurt in veel gevallen ondergronds. De madams gebruiken bankiers en smokkelaars om geld fysiek van Europa naar Afrika te verplaatsen. De madam in Nederland geeft met behulp van een Nederlandse ondergrondse bankier opdracht aan de (bijna altijd Nigeriaanse) bankier om te betalen aan de Afrikaanse madam. Hierdoor ontstaat een schuld van de Europese aan de Nigeriaanse bankier. Smokkelaars vervoeren vervolgens fysiek geld van Nederland naar Nigeria.

Een andere methode verloopt via de Western Union Bank. Als geldwisselkantoor maakt de bank het mogelijk om geld op een legale manier over te brengen. Geld gestort in Europa kan

¹⁵ Hout van, M.M.J. Laan van der, F.J. (2008): *Schone Schijn, de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*. Driebergen: KLPD

¹⁶ Beenackers, E.M.Th., Kromhout, M.C.H., Wubs, H (2008): *'Illegaal verblijf in Nederland'*, WODC

29/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

door gebruik van codes in Nigeria worden opgenomen. Andere geldwisselkantoren zijn gestopt met het faciliteren daarvan, juist om dergelijke praktijken onmogelijk te maken.

2.3 Procesbeschrijving georganiseerde hennepteelt

Om inzicht te krijgen in het proces van georganiseerde hennepteelt is op basis van het door FINEC opgestelde barrièremodel van georganiseerde hennepteelt (zie bijlage 2) een casus beschreven die opgedeeld is in vijf processtappen.

Deze casus georganiseerde hennepteelt is gebaseerd op een criminele organisatie in de regio Haaglanden die zich bezig hield met grootschalige hennepteelt. De organisatie bestond uit drie hoofdverdachten en acht verdachten die voornamelijk een faciliterende rol speelden.

De organisatie onderhield diverse hennepkwekerijen en zorgde er bewust voor dat de hennepkwekerijen in verschillende politieregio's waren gelegen. De reden hiervoor was de inschatting dat de onderlinge samenwerking tussen de regio's niet optimaal was. Op deze wijze kon de grootte en de georganiseerdheid van de operatie worden verbloemd. De kwekerijen van de organisatie zaten verspreid over de politieregio's Zeeland, Rotterdam Rijnmond, Haaglanden en Hollands-Midden. Het ging in totaal om circa 25 kwekerijen. De processtappen die hierin worden onderscheiden zijn:

1. Verwerven locatie;
2. Inrichten locatie/ kweken van de hennep;
3. Oogsten van de hennep;
4. Afzetten van de hennep;
5. Gebruiken opbrengst.

Onderstaande afbeelding geeft deze stappen schematisch weer evenals de informatieposities van de deelnemers aan de workshop. In bijlage 3 staat de uitgebreide procesbeschrijving weergegeven welke in de workshop is gebruikt.

30/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu



Figuur 2.3: Vereenvoudigde weergave procesbeschrijving georganiseerde hennepcultuur

De procesbeschrijving is tijdens de workshop georganiseerde hennepcultuur de basis geweest voor het in kaart brengen van de informatieposities van de deelnemende partijen. In onderstaande tabel zijn deze informatieposities weergegeven.

31/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Partij	Proces stap	Soort informatie	Ontvangen van: op grond van	Delen met: op grond van
Rabobank	1 en 5	<ul style="list-style-type: none"> Financiële informatie: Financiering Panden Chartaal en giraal betalingsverkeer 	<ul style="list-style-type: none"> Rabobank Opsporing Banken Klanten Derden 	<ul style="list-style-type: none"> Banken (Protocol incidentenwaarschuwing systeem, FIU / MOT (WWFT)) DNB/ AFM (WFT) Politie (Wetboek van strafrecht/ strafvordering) Eigen onderdelen (Bank/ productvoorwaarden) Stichting fraude hypotheek Gemeente Den Haag / Rotterdam (Convenant iz hennepteelt)
Stichting M	1 t/m 5	Informatie over: <ul style="list-style-type: none"> Daders Slachtoffers Plaatsen Tijden m.o.'s/ wijze van delict pleging 	<ul style="list-style-type: none"> Burgers 	<ul style="list-style-type: none"> Politie, via KLPD naar Expertisecentrum SZW voor overige vormen van uitbuiting IND voor vreemdelingen 51 klanten van stichting M: publiek of privaat die tegen betaling afnemer zijn van informatie (26 corpse, NMA, AIVD, VBV, Energie bedrijf, Milieudienst Rijnmond, DHL, ea)
Verbond van Verzekeraars	1 t/m 5	<ul style="list-style-type: none"> Verzekerde risico's zoals levensverzekeringen gekoppeld / verpand aan hypotheek Verzekeringen in branches: opstal, inboedel, inventaris voor bedrijven, motorrijtuigen, transport, zorg en agrarische verzekeringen 	<ul style="list-style-type: none"> Alle verzekeraars in NL Stichting M. Bestuurlijke informatie Rotterdam, Amersfoort, Limburg CIE 	<ul style="list-style-type: none"> Provinciale beurs verzekeraars en gevolmachtigden (leden Verbond van verzekeraars en leden van de federatie van onderling verzekeraars (FOV)) Politiecorpsen (indien deze naar zaaksgerichte informatie vragen)
Politie Haaglanden	1 t/m 5	<ul style="list-style-type: none"> Alle informatie dat rechtmatig in een proces verbaal weergegeven kan worden Informatie uit open bronnen en vervolgonderzoek door opsporingsonderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> Tips Meld Misdaad Anoniem Verklaringen opgenomen door opsporingsambtenaren Proces verbaal van criminele inlichtingen Eenheid Politie Restinformatie: uit opsporingsonderzoek Verklaringen: van getuigen / verdachten (energie maatschappij, woco's) Eigen Waarneming: opsporingsambtenaar 	<ul style="list-style-type: none"> OM (alle in proces verbaal weergegeven bevindingen kunnen alleen verstrekt worden aan het OM of anderen die rechtmatig over die informatie kunnen beschikken. (eventueel op basis van een convenant))

32/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Ministerie BZK		<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijke rapportages 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbevelingen naar aanleiding van (opsporings) onderzoek over maatregelen die 'lagere overheden' uitvoeringsinstanties of politiekorpsen niet zelf kunnen implementeren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Betrokken ministeries
NUON	2	<ul style="list-style-type: none"> • Netbeheerder: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Gegevens omtrent netverlies ✓ Meterstanden (1 x per 3 jr) ✓ Aangifte medewerkers die bij ruiming aanwezig waren • Energieleverancier: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Namen ✓ Contactgegevens ✓ Bankrekeningnummers ✓ verbruiksgegevens 	<ul style="list-style-type: none"> • Netbeheerder: • Eigen waarneming medewerkers • Tips ontvangen van medewerkers metercontrole en klanten 	
OM		<ul style="list-style-type: none"> • Politie/ CIE (wet op persoonsgegevens) • Energiebedrijven • MMA (protocol) 		<ul style="list-style-type: none"> • Andere politiecorpsen (WPG) • Energiebedrijven (WBP) • Verzekering-maatschappijen (WBP)
FinEc	1 t/m 5	<ul style="list-style-type: none"> • Overlast • Duiding / indicatie kweek • Indicatie iets afwijkends 	<ul style="list-style-type: none"> • Burgers • Politie intern (lopend onderzoek of informatie) • Externe partijen (energie, banken, BOD) • MMA 	<ul style="list-style-type: none"> • Delen alleen mogelijk als er formeel sprake is van "een verdachte" ex strafvordering (op basis van convenanten)
FIOD		<ul style="list-style-type: none"> • Meld Misdaad Anoniem • Politie/ CIE • FIOD-ECD en BOD • Controles • Open bronnen • RIEC's • Op basis van Vrijplaatsconvenant 	<ul style="list-style-type: none"> • Tips • Aanwijzingen • CIE en tips 	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van vrijplaatsen convenanten en / of artikel 43 AWR (uitvoeringsregeling)

Figuur 2.5: Informatieposities deelnemers workshop in proces georganiseerde hennepsteelt

De processtappen van de gebruikte casus die in de schematische weergave zijn afgebeeld, worden hieronder nader toegelicht.

1. Werven locatie

Via het internet wordt gezocht naar grote vrijstaande panden welke voor een langere periode via de eigenaar/makelaar kunnen worden gehuurd. (Bekenden van) de hoofdverdachten gaan vervolgens met vervalste identiteitspapieren op bezoek bij de makelaars. De verdachten maken vervolgens (met valse identiteit) een afspraak met de makelaar. Hierna wordt er een langdurig huurcontract gesloten met de makelaar als tussenpersoon. Bij beginnende / kleinere

33/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

hennep telers wordt er in het begin gebruik gemaakt van rijtjeshuizen. Naarmate de hennep telers 'groter' worden maken ze meer gebruik van vrijstaande woningen en ten slotte ook van bedrijfspanden. De hoofdverdachten blijven meestal ontraceerbaar omdat zij en hun handlangers vervalste identiteitspapieren gebruiken. Ook betalen zij de huur door middel van het doen van contante stortingen of door contante betalingen aan de makelaar te doen.

2. Inrichten locatie/kweken van hennep

Zodra de verdachten toegang hebben tot een dergelijk object wordt er meteen energie 'voor de meter' getapt waardoor er al direct sprake is van diefstal. De bovenverdiepingen van de woningen worden vervolgens vaak omgebouwd tot kweekruimtes omdat dat minder in het zicht is dan benedenverdiepingen. Dat leidt tot een ravage en grote schade voor de eigenaar. Om de indruk te wekken dat de woningen bewoond zijn worden er timers in de woningen geplaatst waardoor het licht op gezette tijden automatisch aan gaat. Ook zijn er meubels in de woningen geplaatst.

Het voeren van de planten gebeurt ook met behulp van timers. Hierdoor hoeft er uiteindelijk maar twee tot drie keer per week iemand langs te komen om te kijken of alles naar behoren verloopt. Hoe minder de verdachten langs hoeven te komen hoe minder het opvalt. In de panden worden meestal meerdere ruimtes gecreëerd met daarin minimaal 1.000 planten. De kosten voor de opbouw bedragen ongeveer € 10.000. Hierbij komen nog de kosten voor de huur. Door het aftappen van de stroom worden er geen kosten voor het energiegebruik gemaakt.

3. Oogsten van hennep

Het duurt gemiddeld 10 -11 weken voor geoogst kan worden en dat gebeurt ongeveer vier tot vijf keer per jaar (mits de ruimtes niet worden afgebroken door de politie of de verdachten zelf). Iedere afgeronde oogst levert per kwekerij ongeveer € 60.000 op. De oogst wordt geknipt door de handlangers, soms worden er ook Polen voor ingezet.

4. Afzetten van hennep

Waar de geproduceerde hennep heen gaat is niet helemaal duidelijk maar een deel gaat in elk geval naar coffeeshops en een deel gaat hoogstwaarschijnlijk naar het buitenland.

5. Gebruiken opbrengst

Er is niet veel zicht op wat er met het zwarte geld is gebeurd. In deze casus investeert de hoofdverdachte in onroerend goed in Marokko. Een andere hoofdverdachte houdt er een exorbitante levensstijl op na. De handlangers zijn veelal jonge mannen van rond de 20 die bij hun bezoek aan de makelaar voor de gelegenheid een pak moeten aantrekken om de slagingskans te vergroten. Een van de hoofdverdachten is eigenaar van een growshop waardoor er voldoende toegang is tot de benodigdheden om onder andere kweekruimtes op te bouwen.

34/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn procesbeschrijvingen gegeven van vastgoed, georganiseerde hennepeteelt en mensenhandel. Doordat aan de hand van de procesbeschrijvingen de informatieposities van de betrokken partijen inzichtelijk zijn gemaakt, kan er in hoofdstuk 3 worden gekeken of er sprake is van wettelijke belemmeringen.

Door de complexiteit van het vastgoedproces is het niet mogelijk geweest om de informatieposities van de verschillende partijen te identificeren. Door het gebrek aan inzicht in elkaars informatiepositie in vastgoed is het lastiger onderscheid te maken tussen een daadwerkelijke (juridische) belemmering of een perceptie van de deelnemers dat een belemmering zich daadwerkelijk voordoet. Daarnaast zal de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld en hiermee de vele publieke en private belangen mogelijk van invloed zijn op de belemmeringen die worden ervaren door de deelnemers.

Door de procesbeschrijvingen van mensenhandel en georganiseerde hennepeteelt is het mogelijk om de informatieposities van de deelnemers te identificeren. Op basis hiervan is het mogelijk om bij het identificeren van de belemmeringen na te gaan of de belemmeringen die door de geïnterviewden werden aangedragen echte (juridische) belemmeringen vormen of dat de belemmering een perceptie van de deelnemers is. Hierbij gaat het met name om de wettelijke belemmeringen. Om na te kunnen gaan of wettelijke belemmeringen een echte belemmering of een perceptie zijn, zijn juristen van Bird en Bird gevraagd hier nader onderzoek naar te doen. Dit wordt beschreven in het volgende hoofdstuk.

35/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

3. Juridische mogelijkheden en belemmeringen voor uitwisseling van gegevens en informatie

In dit hoofdstuk wordt het informatielandschap besproken. Er wordt een overzicht gegeven welke organen/organisaties over relevante bestuurlijke, strafrechtelijke, financieel-economische, fiscale en tuchtrechtelijke informatie beschikken. De partijen worden benoemd en er wordt beschreven welke informatiepositie deze partijen hebben. Vervolgens wordt beschreven welke gegevens en informatie beschikbaar zijn op basis van de huidige wet- en regelgeving, gevolgd door de mogelijkheden van het gebruiken van gegevens en informatie als bewijs. Het verkennend onderzoek en restinformatie worden besproken, evenals de mogelijkheden tot het koppelen van informatie en het gebruik van convenanten, het screenen en prioriteren van informatie, en de partij die de informatie screent en prioriteert.

De subvragen welke beantwoord worden, zijn:

Nummer	Vraag
Subvraag 1	Welke organen beschikken over relevante bestuurlijke, strafrechtelijke, financieel-economische/fiscale, en tuchtrechtelijke informatie?
Subvraag 2a	Welke informatie is beschikbaar op basis van welke wettelijke bevoegdheid en welke informatie mag wanneer in welk stadium met anderen worden gedeeld?
Subvraag 4	Welke informatie mag wel worden gebruikt als bewijs en welke niet? Waar verschilt dit van 'regulier' bewijs?
Subvraag 5	Wie screent de informatie en stelt de prioriteiten?
Subvraag 6	Wat gebeurt er met de restinformatie?
Subvraag 7	Welke zijn de huidige mogelijkheden tot koppeling van informatie (bestuurlijke rapportages, convenanten, et cetera) tussen organisaties?
Subvraag 8	Kan uitwisseling van gegevens en informatie geregeld worden met convenanten? Wat zijn daarbij de (on)mogelijkheden?

De antwoorden op vragen 1, 2a, 4 en 7, zijn gegeven in de brief aan de Kamer van 11 maart 2009. Deze antwoorden worden in dit hoofdstuk verkort weergegeven.

3.1 Informatielandschap: overzicht instanties en informatieposities

In deze paragraaf wordt weergegeven welke instanties welke informatiepositie hebben. Onderstaand komt voort uit de brief aan de Kamer van 11 maart 2009 en is aangevuld met verkregen gegevens van geïnterviewden en deelnemers van de workshops (zie de tabellen met informatieposities in paragraaf 2.2 en 2.3).

Organisaties, belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten

De volgende organisaties zijn belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten:

- *Openbaar Ministerie (OM)*: Het OM verwerkt strafvorderlijke gegevens. Dit zijn zowel harde als zachte gegevens over een natuurlijk of rechtspersoon die zijn verkregen bij strafvorderlijke onderzoeken die het OM in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg heeft verwerkt.
- *Politie (regiokorpsen, bovenregionale recherche, dienst nationale recherche)*: De politie beschikt over politiegegevens; dit is elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon die in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt verwerkt. De informatie wordt ontvangen via tips, proces verbaal, restinformatie, verklaringen, eigen waarnemingen en MOT meldingen. De informatie kan alleen verstrekt worden aan het OM of anderen die rechtmatig over die informatie kunnen beschikken.
- *Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD-en)*:
 - *Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst - Economische Controledienst (FIOD-ECD)*. Het opsporen van feiten die strafbaar zijn gesteld in de belastingwetgeving en in de Wet economische delicten. Informatie wordt ontvangen van Stichting M., de politie / CIE, FIOD-ECD + BOD, controles, open bronnen en samenwerking met Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's). Het doel van het verzamelen van informatie is om criminele of zwarte inkomsten te traceren en witwassen en hypotheekfraude te detecteren. Informatie wordt gebruikt ter controle of voor opsporingsonderzoek.
 - *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.
 - *Algemene Inspectiedienst (AID)*. 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.
- *Koninklijke Marechaussee (Kmar)*. De Kmar heeft tot taak de uitvoering van diverse politietaken, waaronder de uitvoering van de politietaak op de luchthaven Schiphol.

37/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Organisaties, belast met handhaving van of toezicht op de naleving van specifieke wetten of toezicht op specifieke gebieden of beroepsgroepen

De volgende organisaties zijn belast met handhaving van of toezicht op de naleving van specifieke wetten of toezicht op specifieke gebieden of beroepsgroepen:

- *Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB)*: De toezichthouders hebben informatie over de onder toezicht staande ondernemingen en (in beperkte mate) informatie omtrent de bestuurders.
- *Bureau Financieel Toezicht (BFT)*: Het BFT beschikt over financiële gegevens van de notaris, zowel privé als zakelijke (derden)rekeningen. Verder beschikt het BFT over financiële gegevens van de deurwaarder, zowel privé als zakelijke (derden)rekeningen en over onderzoeksgegevens naar aanleiding van opdrachten van de tuchtrechter.
- *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.
- *NMA*: De NMA heeft een vierledige doelstelling. Ze ziet toe op eerlijke concurrentie in alle sectoren van de Nederlandse economie; bestrijdt partijen die kartels vormen en prijsafspraken maken; bestrijdt misbruik van economische machtsposities; toetst fusies en overnames en reguleert de energie- en vervoerssector. Hiertoe wordt informatie verzameld. Er kan vrij worden uitgewisseld over informatie uit open bronnen (branche, sector, marktkennis et cetera), fenomenen en procedures (tenzij deze uit strategische overwegingen niet worden gewisseld). Zaaksinformatie kan alleen aan andere ZBO's worden verstrekt voor zover de informatie gebruikt gaat worden voor mededingingsrechtelijke handhavingdoelstellingen. De NMA moet informatie verstrekken aan partijen die bevoegd zijn om informatie bij de NMA te vorderen en waarbij de NMA de plicht heeft om deze te verstrekken. Informatie die de NMA ontvangt van buitenlandse mededinging autoriteiten mag nooit gedeeld worden met anderen, behalve wanneer de toestemming van de buitenlandse autoriteit hier toestemming voor heeft gegeven.

38/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

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

De volgende organisaties vervullen een rol bij de inzet van bestuurlijke middelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit:

- *Gemeenten*: Gemeenten beschikken over de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), waar onder andere persoonsgegevens zoals adres, burgerlijke staat en burgerservicenummer staan weergegeven. Daarnaast beschikken gemeenten over informatie over afgegeven en ingetrokken vergunningen. De gemeente kan beschikken over justitiële informatie met het oog op het nemen van besluiten.
- *Landelijk Bureau BIBOB*: Het Landelijk Bureau BIBOB kan 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. De primaire taak van het RIEC is om de informatiepositie van het bestuur (zowel reactief als proactief) te versterken. De RIEC's maken gebruik van gemeentelijke bronnen, open bronnen en eventueel gesloten bronnen. Het RIEC model wordt nader uitgewerkt in 3.8.
- *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*: BZK ontvangt aanbevelingen naar aanleiding van (opsporings) onderzoek over maatregelen die 'lagere overheden', uitvoeringsinstanties of politiekorpsen niet zelf kunnen implementeren. Het soort informatie is verwerkt in bestuurlijke rapportages welke achteraf worden geschreven. De informatie wordt gedeeld met de betrokken ministeries. Het doel van het verzamelen van informatie is om één loket te vormen op Rijksniveau.
- *Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM)*: Het EMM is een samenwerking tussen de Politie (Nationale Recherche), de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), Koninklijke Marechaussee en de Sociale Informatie- en Opsporingsdienst (SIOD). Deze diensten zijn speciaal getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel. Het EMM beschikt over informatie met betrekking tot trends ten aanzien van bepaalde bevolkingsgroepen (instroom en verdwijningen), het gebruik van bepaalde documenten (bijvoorbeeld de B9 regeling), reisroute en de modus operandi van menshandelaren.

39/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Organisaties die een rol spelen bij tuchtrecht in specifieke beroepsgroepen

De volgende organisatie speelt een rol bij tuchtrecht in specifieke beroepsgroepen:

- *Bureau Financieel Toezicht (BFT)*: Het BFT beschikt over informatie die voortkomt uit onderzoek dat is verricht in opdracht van de tuchtrechter. Dit betreft financiële gegevens van de notaris, zowel privé als zakelijke.

Overige instanties

- *Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland)*: Meldingen van ongebruikelijke transacties van (de door de wet vastgestelde) meldingsplichtige instellingen.
- Basisregistraties overheid:
 - *Kamer van Koophandel (KvK)*: Het handelsregister bevat gegevens over ondernemingen en rechtspersonen
 - *Kadaster*: Informatie uit de openbare registers (informatie over de rechtstoestand van registergoederen, notariële akten die betrekking hebben op registergoederen: met name overdrachtsakten en hypotheekakten), kadastrale gegevens en over persoonsgegevens.
- *Financieel Economische Criminaliteit (FinEc)*: FinEc ontvangt informatie van burgers, de politie intern (lopend onderzoek of informatie), externe partijen (energie, banken, BOD) en de NMA. Het gaat om informatie omtrent overlast, de duiding / indicatie van hennepsteelt en indicaties dat er iets afwijkends aan de hand is. Deze informatie wordt gedeeld op basis van convenanten.

Private partijen

- *Banken*: Banken beschikken over financiële informatie (financiering panden, chartaal en giraal betalingsverkeer). Deze informatie wordt ontvangen van de bank zelf, opsporing, banken, klant en derden. De informatie wordt gedeeld met andere banken (protocol incidentenwaarschuwing systeem), FIU / MOT, (WWft) DNB/ AFM (WFT), Politie (Wetboek van Strafrecht / strafvordering), eigen onderdelen (bankvoorwaarden, productvoorwaarden), Stichting fraudebestrijding hypotheek (SFH) en eventuele convenantpartners. Het doel van het verzamelen van de informatie is financiële dienstverlening, het tegengaan van witwassen, het handhaven van de integriteit van het financieel stelsel en klantintegriteit. De informatie wordt gebruikt voor het doen van meldingen ongebruikelijke transacties, aangiften, het nemen van beslissingen over het wel of geen diensten verlenen aan een bepaalde klant en het bepalen van de risicoklasse van de klant.

40/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

- *Verbond van verzekeraars*: Het verbond van verzekeraars ontvangt informatie van alle verzekeraars in Nederland, Stichting M., Bestuurlijke informatie (Rotterdam, Amersfoort en Limburg) en CIE. Dit betreft informatie over verzekerde risico's zoals levensverzekeringen gekoppeld aan een hypotheek; alsmede verzekeringen in opstal, inboedel, inventaris voor bedrijven, motorrijtuigen, transport, zorg en agrarische verzekeringen. De informatie wordt gedeeld met provinciale/beurs verzekeraars en gevolmachtigden (leden Verbond van Verzekeraars en leden van de federatie van onderlinge verzekeraars (FOV)) en politiekorpsen (wanneer deze naar zaaksgerichte informatie vragen. De verzamelde gegevens in de CIS-databank geven een historisch overzicht van de claims. Deze gegevens worden gebruikt om te bepalen en afwegingen te maken betreffende risicobeheersing voor zowel de materiële als de morele risico's.
- *Energieleveranciers*: Energieleveranciers beschikken over de namen, contactgegevens, bankrekeningnummers en verbruiksgegevens van klanten.
- *Netbeheerder*: De netbeheerder ontvangt informatie van eigen medewerkers en ontvangt tips van klanten. De netbeheerder beschikt over gegevens omtrent netverlies, en meterstanden. Medewerkers van de netbeheerder gaan mee naar ruimingen van hennepplantages en doen de aangifte.
- *Stichting M*: ontvangt anonieme meldingen van burgers over onder andere daders, slachtoffers, plaatsen, tijden en de wijze waarop het delict gepleegd wordt. Deze informatie wordt gedeeld met 51 publieke en private klanten die tegen betaling afnemer zijn van de informatie van Stichting M. Het doel van het gebruiken van de informatie is opsporing.

3.2 Beschikbaarheid informatie en gegevens op basis van huidige wet- en regelgeving

In deze paragraaf wordt beschreven welke gegevens en informatie beschikbaar zijn op basis van welke wettelijke bevoegdheid, en welke informatie wanneer in welk stadium met anderen mag worden gedeeld. Onderstaand overzicht is overgenomen uit de brief aan de Kamer van 11 maart 2009.

Algemeen kader gegevensuitwisseling

- Internationaal kader gegevensuitwisseling
- Grondwet
- Wet bescherming persoonsgegevens

41/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Specifieke wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving	Soort gegevens	Organisatie gehouden aan wet- en regelgeving
<ul style="list-style-type: none"> • Wet politiegegevens • Besluit politiegegevens 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 strafrechtspleging gelegen doeleinden 	<ul style="list-style-type: none"> • Justitiële en strafvorderlijke gegevens, d.w.z. persoonsgegevens die worden verwerkt in de justitiële documentatie en persoonsgegevens die worden verwerkt in een strafdossier 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • BIBOB-advies • Persoonsgegevens (Wbp) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bureau BIBOB
<ul style="list-style-type: none"> • Algemene wet inzake rijksbelastingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Persoonsgegevens (Wbp) • Fiscale gegevens 	<ul style="list-style-type: none"> • Belastingdienst
<ul style="list-style-type: none"> • Wet op het financieel toezicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Financieel-economische gegevens 	<ul style="list-style-type: none"> • Belastingdienst • AFM • BFT
<ul style="list-style-type: none"> • Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme 	<ul style="list-style-type: none"> • Persoonsgegevens • en "andere gegevens" als bedoeld in de Wwft 	<ul style="list-style-type: none"> • FIU-Nederland
<ul style="list-style-type: none"> • Wet documentatie vennootschappen 	<ul style="list-style-type: none"> • Gegevens over vennootschappen • Gegevens bestuur vennoot • Persoonsgegevens (Wbp) 	<ul style="list-style-type: none"> • ministerie van Justitie • Dienst Justis

Figuur 3.1: specifieke wet- en regelgeving

- Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr)
- Wet op het financieel toezicht (Wft)
- Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)
- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)
- Wet documentatie vennootschappen (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.

42/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Doelbinding

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).

De Kamerbrief van 11 maart 2009 beantwoordt de vraag welke informatie beschikbaar is op basis van welke wettelijke bevoegdheden en welke informatie in welk stadium met anderen mag worden gedeeld. De daar genoemde wettelijke bevoegdheden die zien op de verstrekking van gegevens aan derden zijn opgenomen in de tabel in bijlage 4.

Mogelijkheden en onmogelijkheden

Uit de interviews blijkt dat er een drietal belemmeringen worden ervaren welke samenhangen met de wet- en regelgeving. Deze zijn wettelijke belemmeringen, tegenstrijdige wetgeving en juridische onduidelijkheid. Onderstaand worden deze belemmeringen toegelicht.

"Wettelijke belemmeringen" zijn vaak bewust geïntroduceerd om bijvoorbeeld de positie van de consument, de werknemer of de verdachte te beschermen en dragen bij aan noodzakelijke "checks & balances" die het goed functioneren van de Nederlandse rechtsstaat moeten waarborgen. Een veranderende tijd en nieuwe politieke inzichten betekenen mogelijk dat bepaalde wettelijke belemmeringen als verouderd/achterhaald worden beschouwd c.q. het inzicht dat de beschermde belangen op een andere wijze zijn of kunnen worden gewaarborgd. Het is aan de wetgever om deze wettelijke belemmeringen weg te nemen c.q. aan te passen, uiteraard binnen (onder andere) de grondrechtelijke en mensenrechtelijke kaders (zoals de Grondwet en Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens).

"Tegenstrijdige wetgeving" heeft meestal betrekking op wetten die verschillende belangen behartigen. Een voorbeeld is het conflict tussen geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht van de notaris enerzijds en de meldplicht ten aanzien van verdachte transacties anderzijds. Dit zal zich in de praktijk moeten oplossen door een van geval tot geval zorgvuldige belangenafweging door notarissen. Mocht dit onvoldoende functioneren dan is het aan de

43/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

wetgever om deze wettelijke belemmeringen weg te nemen c.q. te verzachten binnen de voornoemde grondrechtelijke en mensenrechtelijke kaders.

“Juridische onduidelijkheid” uitgewerkt als “gebrek aan gespecialiseerde kennis” zal bij publieke en private partijen geen groot probleem moeten zijn. Wat mogelijk wel een belangrijke rol kan spelen is dat veel wetgevingen, zoals privacy gerelateerde wetgeving, open c.q. vage normen bevat die door de wetgever (veelal) bewust zijn gekozen om in de praktijk de nodige flexibiliteit te bieden. Deze vage normen moeten worden ingevuld in de rechtspraktijk, door rechterlijke uitspraken, uitleg door toezichthouders en/of zelfregulering. Convenanten of gedragscodes kunnen tot op zekere hoogte voor de praktijk inzichtelijk maken hoe bepaalde open c.q. vage normen geïnterpreteerd kunnen worden.

Door de belemmering “juridische onduidelijkheid” kan het mogelijk zijn dat wettelijke mogelijkheden in een aantal gevallen niet worden benut. Partijen kunnen zich bijvoorbeeld niet bewust zijn dat het mogelijk is om informatie te delen op basis van bepaalde wetgeving.

3.3 Verkennend onderzoek

In verschillende wetten wordt de verwerking van gegevens en informatie genormeerd. Enerzijds geven deze voorschriften een wettelijke basis om gegevens en informatie te mogen verwerken (opvragen, bewerken, uitwisselen, et cetera), anderzijds stellen zij voorwaarden waaraan informatieverwerking moet voldoen. In aanvulling op de wettelijk bepalingen die de ministers van Justitie en BZK hebben beschreven in hun brief aan de Kamer van 11 maart 2009 wordt in deze paragraaf nader ingegaan op het verkennend onderzoek, een instrument opgenomen in het Wetboek van Strafvordering.

Artikel 126gg van het Wetboek van Strafvordering (Wvsv) biedt de mogelijkheid tot een zogenaamd ‘verkennend onderzoek’. Dit instrument is opgenomen in de wet om onderzoek te kunnen doen naar sectoren van de samenleving om vast te stellen of en op welke wijze daarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd. Het betreft een onderzoek met een strafvorderlijk doel naar delen van de samenleving waarvan het vermoeden bestaat dat de georganiseerde criminaliteit daarin een rol speelt.¹⁷

Artikel 126gg Wvsv luidt:

- Indien uit feiten of omstandigheden aanwijzingen voortvloeien dat binnen verzamelingen van personen misdrijven worden beraamd of gepleegd als omschreven in art. 67, 1e lid, die gezien hun aard of samenhang met andere misdrijven binnen die verzamelingen van personen worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de

17 TK 25 403, nr. 3, p. 49, 125.

44/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

rechtsorde opleveren, kan de officier van justitie bevelen dat opsporingsambtenaren daar naar een onderzoek instellen, met als doel de voorbereiding van opsporing.

- Indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van onderzoek kan de officier van justitie bepalen dat artikel 9, eerste lid, van Wet bescherming persoonsgegevens met betrekking tot het onderzoek niet van toepassing is op daarbij nader aan te geven openbare registers die bij wet zijn ingesteld.¹⁸

Slechts onder bepaalde omstandigheden kan het instrument van het verkennend onderzoek worden ingezet. Als gebruik gemaakt wordt van het instrument van het verkennend onderzoek dient een Officier van Justitie daartoe opdracht te geven. Voorts heeft de Officier van Justitie toestemming nodig van de Hoofdofficier van Justitie en in sommige gevallen, als er sprake is van een landelijk of interregionaal onderzoek of een onderzoek met mogelijk grote maatschappelijke consequenties, van het College van Procureurs Generaal.¹⁹ In aanvulling daarop moet er sprake zijn van ‘aanwijzingen’:

“dat binnen verzamelingen van personen misdrijven worden beraamd of gepleegd als omschreven in artikel 67, eerste lid [o.a. misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld], die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die binnen die verzamelingen van personen worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren”.

Er hoeft dus enerzijds slechts sprake te zijn van “aanwijzingen” en nog niet van een redelijk vermoeden, ook moet sprake zijn van een “verzameling van personen” waarmee een neutraler begrip is gekozen dan “georganiseerd verband”.²⁰ Anderzijds moeten er aanwijzingen zijn voor misdrijven waarvoor niet alleen een strafmaximum van 4 jaar of meer is gesteld, maar die ook gezien hun aard of samenhang met andere misdrijven worden beraamd of gepleegd, een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.

Mogelijkheden en onmogelijkheden

Kenmerkend voor een verkennend onderzoek is dat er (nog) geen sprake is van een concrete verdenking tegen concrete personen maar dat er aanwijzingen zijn dat binnen verzamelingen van personen misdrijven worden gepleegd of beraamd.²¹ Als resultaat van het verkennend

¹⁸ In 2007 zijn de bevoegdheden in het kader van het verkennend onderzoek in geval van de voorbereiding van de opsporing van terroristische misdrijven uitgebreid in artikel 126hh en 126ii Wvsv. Omdat terroristische misdrijven buiten de scope van dit rapport vallen, wordt hier niet nader ingegaan op deze artikelen.

¹⁹ TK 25403, nr.3, p. 50.

²⁰ G.J.M. Corstens (2008), *Het Nederlands strafprocesrecht*, p. 260

²¹ C.J. de Poot, R.J. Bokhorst, W.H. Smeenk, R.F. Kouwenberg (november 2008), *De opsporing verruimd? De wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*, WODC

45/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

onderzoek dienen overigens wel tot personen herleidbare gegevens te worden gegeneerd.²² In dit opzicht onderscheidt het verkennend onderzoek zich duidelijk van ander (bestuurlijk) onderzoek naar criminaliteit waarbij het verkennend onderzoek gericht is op het verkrijgen van inzicht in de omvang van criminaliteit in een bepaalde sector of naar het functioneren van criminele processen binnen bepaalde sectoren. Een voorbeeld van gegevens die in het kader van een verkennend onderzoek kunnen worden verwerkt, is de vergelijking van politiegegevens met gegevens die opgevraagd zijn uit het handelsregister.²³ Ook kunnen gegevens worden gebruikt die vrijwillig zijn verstrekt door derden. Omdat de informatie uit openbare bronnen vaak voor een ander doel is verzameld dan onderzoek ten behoeve van opsporing, wordt de Officier van Justitie in het tweede lid 2 van artikel 126gg Wvsv de bevoegdheid gegeven om het op grond van artikel 9 Wbp voorgeschreven doelbindingsvereiste (zie voorgaande paragraaf) buiten toepassing te laten - dat wil zeggen hij kan voorbijgaan aan het vereiste dat gegevens alleen worden verwerkt voor zover het doel daarvan niet onvereenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld.

Zoals in het eerste lid van artikel 126gg Wvsv wordt vermeld, is het doel van een verkennend onderzoek de voorbereiding van opsporing. Het verkennend onderzoek is dus geen opsporingsonderzoek in de zin van artikel 132a Wvsv, zijnde onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen. Er kan daarom bij verkennend onderzoek geen gebruik worden gemaakt van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden. Het verkennend onderzoek zal om die reden in belangrijke mate bestaan uit het vergelijken van de gegevens uit politieregisters met gegevens uit openbare bronnen.²⁴

Het instrument van het verkennend onderzoek is ingevoerd als onderdeel van de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB). Naar aanleiding van deze invoering heeft een aantal evaluaties plaatsgevonden. In een evaluatie in 2002²⁵ wordt opgemerkt dat geen van de betrokken respondenten ervaringen of opvattingen over het verkennend onderzoek heeft te melden. In 2004 blijkt er nog steeds sprake van geringe ervaring met het verkennend onderzoek.²⁶ In 2004/2005 is de minister van Justitie van mening dat de effectiviteit van het verkennend onderzoek wordt beperkt omdat de regeling van artikel 126gg Wvsv slechts geringe mogelijkheden biedt om gegevens te betrekken bij een verkennend onderzoek die niet

22 TK 1996-1997, 25 403, nr. 3, p. 50

23 TK 1998-1999, 26 410, nr.3, p.10

24 TK 1996-1997, 25 403, nr. 3, p. 49

25 R.J. Bokhorst, C.H. de Kogel, C.F.M. van der Meij (2002), *Evaluatie van de wet BOB - fase 1: De eerste praktijkervaringen met de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden*, WODC, p. 93

26 A. Beijer, R.J. Bokhorst, M. Boone, C.H. Brants, J.M.W. Lindeman (2004), *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – eindevaluatie*, WODC/Willem Pompe instituut, p. 22. In deze evaluatie worden cijfers gepubliceerd van het aantal tot dan toe gemelde verkennende onderzoeken. 2000: zeven, 2001: nul, 2002: één, 2003: één en in de eerste zes maanden van 2004: nul.

46/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

reeds beschikbaar zijn bij de met opsporing belaste instanties.²⁷ Om deze reden is een aantal extra bevoegdheden opgenomen, in de artikelen 126hh en 126ii Wvsv, om in het kader een verkennend onderzoek ten behoeve van de bestrijding van terrorisme gegevens te verwerven en te gebruiken. Voor de verkennende onderzoeken naar niet terrorisme gerelateerde misdrijven blijft het oordeel gelden dat zij beperkt effectief zijn.

3.4 Restinformatie

De politie en het OM verwerken in het kader van hun taken veel gegevens. Deze gegevens worden vaak zonder medeweten van de betrokkenen verzameld en kunnen gebruikt worden om beslissingen te nemen die verstrekkende gevolgen hebben. Daarom dient telkens een afweging te worden gemaakt tussen enerzijds het maatschappelijk belang van handhaving van de wet en anderzijds de privacybelangen van betrokkenen. Dit betekent dat van de politie en het OM zorgvuldigheid mag worden verwacht bij het gebruik, bewaren, hergebruik en vernietigen van gegevens. De zorgvuldigheid die in acht dient te worden genomen is nader uitgewerkt in wettelijke normen.²⁸ Om aansluiting te houden bij het overzicht van de wetgeving zoals weergegeven in paragraaf 3.2, zal dit onderzoek beperkt worden tot de Wet politiegegevens (Wpolg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).²⁹ Op de gegevens die de politie verzamelt en verwerkt in het kader van het opsporingsonderzoek is de Wpolg van toepassing. Zodra gegevens worden ingezonden aan het parket en door het OM zijn verwerkt in een strafdossier is de Wjsg van toepassing.

Niet alle informatie die de politie en OM verzamelen is relevant of nodig voor opsporing en vervolging. Wat overblijft is restinformatie,³⁰ dat wil zeggen: verzamelde informatie die niet direct relevant is voor strafrechtelijke vervolging en om die reden niet is gebruikt in de procedure(s).³¹ Deze restinformatie kan nuttige gegevens bevatten. Omdat restinformatie afkomstig is uit een ander onderzoek dan waarvoor het alsnog ingezet zou kunnen worden, zijn de volgende drie aspecten van belang om te bepalen of restinformatie gebruikt mag worden:

- Ten eerste moet informatie nog beschikbaar zijn. Met andere woorden welke bewaar- en vernietigingstermijnen gelden voor de informatie?

27 TK 30 164, nr. 3, p.19

28 De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is niet van toepassing op gegevensverwerking door of ten behoeve van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, ten behoeve van de uitvoering van de politietaken (artikelen 2 en 6 eerste lid van de Politiewet 1993) en gegevensverwerking ten behoeve van de uitvoering van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (artikel 2(2) Wbp).

29 Ook meer bijzondere wetgeving zoals bijvoorbeeld artikel 126cc Wvsv kan een rol spelen.

30 'Restinformatie' is geen wettelijk gedefinieerd begrip. Ook in de Kamerstukken behorende bij het onderzoek waar dit rapport onderdeel van uit maakt wordt het begrip niet omschreven of afgebakend.

31 Nieuwsbericht van projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen 04.11.2008, op: http://www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl/actueel/Archief_2008/aanpak-misbruik-vastgoed.aspx?cp=62&cs=16325

47/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

- Ten tweede is het doelbindingsbeginsel van belang. De Wpolg en de Wjsg geven limitatief aan voor welke doeleinden gegevens mogen worden verwerkt. In verband met artikel 8 EVRM³² moet ook telkens worden beoordeeld of een voorgenomen verwerking van (rest)informatie *noodzakelijk* is voor de gestelde doelen. Een cumulatieve toets dus.
- Tot slot is van belang met wie de restinformatie kan worden gedeeld. In de brief aan de Kamer van 11 maart 2009 is uiteengezet aan wie op basis van Wpolg en Wjsg, informatie verstrekt mag worden (zie hoofdstuk 3 van dit rapport). Hier zal op dit onderdeel niet verder worden ingegaan.

Mogelijkheden Wpolg

Met het van kracht worden van de Wet politiegegevens (Wpolg) in 2008 zijn meer mogelijkheden ontstaan voor het gebruik, bewaren en verstrekken van politiegegevens.³³ De volgende tabel geeft de belangrijkste bewaar-, verwijder- en vernietigingstermijnen uit de Wpolg. Van belang is dat de Wpolg een onderscheid maakt tussen verwijderen en vernietigen. Verwijderen betekent dat gegevens ontoegankelijk worden gemaakt en enkel nog voor specifieke doeleinden kunnen worden gebruikt.³⁴

Gegevens verkregen in kader van	Termijnen Wpolg
Uitvoering dagelijkse politietaak (art. 8 Wpolg)	<ul style="list-style-type: none">• Vrije verwerking mogelijk gedurende 1 jaar na eerste verwerking (lid 1) voor uitvoering dagelijkse politietaak• Verwijdering uiterlijk 5 jaar na eerste verwerking (lid 6)• Vernietiging indien niet langer noodzakelijk voor uitvoering dagelijkse politietaak. (lid 6)• Vernietiging nadat gegevens 5 jaar zijn verwijderd (artikel 14(1) Wpolg) danwel hernieuwde verwerking in bijzondere gevallen (artikel 14(3) Wpolg)
Onderzoek in verband met handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval (art. 9 Wpolg)	<ul style="list-style-type: none">• Verwijdering indien niet langer noodzakelijk voor doel van onderzoek danwel nadat de gegevens gedurende maximaal een half jaar verwerkt zijn om

³² Op basis van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) zijn inbreuken op iemands privéleven (bijvoorbeeld doordat de politie gegevens van hem/haar verwerkt) alleen toegestaan als deze zijn voorzien bij wet en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving voor: nationale veiligheid, openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

³³ Bijvoorbeeld omdat van onverdachte personen gegevens langer dan voorheen kunnen worden bewaard: M.A.T. van den Aardweg (augustus 2009), 'De Wet politiegegevens: nieuwe perspectieven voor de privacyfunctionaris', in: *P&I*, p. 163.

³⁴ Art. 14 Wpolg

48/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

	<p>te bezien of zij aanleiding geven tot een nieuw onderzoek als bedoeld in artikel 9(1) of artikel 10 Wpolg. (lid 4)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vernietiging nadat gegevens 5 jaar zijn verwijderd (artikel 14(1) Wpolg) danwel hernieuwde verwerking in bijzondere gevallen (artikel 14(3) Wpolg)
Inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde (art. 10 Wpolg)	<ul style="list-style-type: none"> • Verwijdering indien niet langer noodzakelijk voor doel van de verwerking (lid 6) • Verwijdering uiterlijk 5 jaar na laatste verwerking die blijkt geeft van noodzaak tot verwerking (lid 6) • Vernietiging nadat gegevens 5 jaar zijn verwijderd (artikel 14(1) Wpolg) danwel hernieuwde verwerking in bijzondere gevallen (artikel 14(3) Wpolg)
Informanten (art. 12 Wpolg)	<ul style="list-style-type: none"> • Verwijdering indien niet langer noodzakelijk voor doel van de verwerking (lid 6) • Vernietiging uiterlijk 10 jaar na laatste verwerking die blijkt geeft van noodzaak tot verwerking (lid 6)
Ondersteunende taken (art. 13 Wpolg)	<ul style="list-style-type: none"> • Verdere verwerking toegestaan, mits relevant voor: <ul style="list-style-type: none"> - vaststellen van een eerdere verwerking ten aanzien van een zelfde persoon of zaak - ophelderen van een strafbaar feit dat nog niet herleid kon worden tot een verdachte - identificatie van personen of zaken - onder de aandacht brengen van personen of zaken voor het uitvoeren van een gevraagde handeling of een juiste bejegening van personen • Uitvoeren van taken ten dienste van justitie

Figuur 3.2: Mogelijkheden Wpolg

Politiegegevens mogen alleen voor bepaalde doelen worden verwerkt. Deze doelen zijn: uitvoering van de (dagelijkse) politiek taak³⁵, onderzoek in een bepaald geval³⁶, inzicht bij ernstige bedreiging van de rechtsorde³⁷, informanten³⁸ en ondersteunende taken.³⁹ Tevens voorziet de Wpolg in een aantal mogelijkheden om, onder voorwaarden, politiegegevens ter beschikking te stellen voor een ander doel dan waarvoor zij oorspronkelijk zijn verwerkt.⁴⁰

³⁵ Artikel 8 Wpolg

³⁶ Artikel 9 Wpolg

³⁷ Artikel 10 Wpolg

³⁸ Artikel 12 Wpolg

³⁹ Artikel 13 Wpolg

⁴⁰ Artikelen 9(3), 10(5), 11(1), 11(2), 11(4) en 13(3) Wpolg

49/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Hierbij geeft de Wpolg de mogelijkheid om, onder voorwaarden, gegevens geautomatiseerd te vergelijken⁴¹ of in combinatie met elkaar te verwerken⁴². Met deze bevoegdheid kunnen verbanden tussen verschillende gegevens beter worden achterhaald. Het betreft hier een verstrekkende bevoegdheid omdat alle beschikbare politiegegevens, inclusief gegevens van onverdachte burgers, kunnen worden geraadpleegd.⁴³

Mogelijkheden Wjsg

De volgende tabel geeft de belangrijkste bewaar- en vernietigingstermijnen uit de Wjsg.⁴⁴

Wettelijke bepaling	Termijnen Wjsg
Artikel 39d Wjsg (misdrijven)	<ul style="list-style-type: none"> • Gegevens over misdrijven worden verwijderd 30 jaar na onherroepelijke afdoening van strafzaak, of wanneer het recht op strafvordering door verjaring is vervallen dan wel 20 jaar na overlijden betrokkene (lid 1a) • Verlenging van de bewaartermijn voor gegevens over misdrijven indien een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd van meer dan 3 jaar (verlenging gelijk aan duur vrijheidsstraf en eventueel opgelegde terbeschikkingstelling of plaatsing in een inrichting voor jeugdigen) (lid 2, jo artikel 5(1)) • Verlenging van de bewaartermijn voor gegevens over misdrijven indien op het misdrijf naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van 8 jaar of meer is gesteld (verlenging 10 jaar) (lid 2, jo artikel 5(2)) • Verwijdering in elk geval indien betrokken persoon tachtig jaar is geworden (lid 2, jo artikel 5(3)) • Gegevens over overtredingen worden verwijderd 10 jaar na onherroepelijke afdoening van strafzaak indien een vrijheidsstraf anders dan vervangende hechtenis- of een taakstraf is opgelegd (lid 2, jo artikel 6(2))
Artikel 39d Wjsg (overtredingen)	<ul style="list-style-type: none"> - gegevens over overtredingen worden verwijderd 5 jaar na onherroepelijke afdoening van strafzaak, of wanneer het recht op strafvordering door verjaring is vervallen dan wel 2 jaar na overlijden betrokkene (lid 1b) - gegevens over overtredingen door rechtspersoon worden verwijderd na 10 jaar indien een geldboete van de derde of hogere categorie is opgelegd (lid 2, jo artikel 6(3))

Figuur 3.3: Mogelijkheden Wjsg

⁴¹ Artikel 11(1-2) Wpolg

⁴² Artikel 11(4) Wpolg

⁴³ Aanwijzing Wet politiegegevens, hoofdstuk 2, par. 2

⁴⁴ Hier worden enkel de termijnen genoemd voor strafvorderlijke gegevens omdat die in het kader van dit onderzoek meer relevantie hebben.

50/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Strafvorderlijke gegevens mogen alleen voor bepaalde doelen worden verwerkt. Deze doelen zijn: voorkomen en opsporen van strafbare feiten⁴⁵, handhaven van de orde en veiligheid⁴⁶, toezicht op naleving van regelgeving⁴⁷, nemen van bestuursrechtelijke beslissingen⁴⁸, beoordelen van de noodzaak van rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregelen⁴⁹ en verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die betrokken zijn bij een strafbaar feit.⁵⁰ Tevens voorziet de Wpolg in een aantal mogelijkheden om, onder voorwaarden, politiegegevens ter beschikking te stellen voor een ander doel dan waarvoor zij oorspronkelijk zijn verwerkt.⁵¹

In 2008 zijn het OM en FIOD-ECD een pilot-project gestart dat erop is gericht restinformatie uit opsporingsonderzoeken aan elkaar te koppelen en op basis daarvan juridische en financiële dienstverleners die meewerken om misdrijven mogelijk te maken beter strafrechtelijk aan te kunnen pakken. De resultaten zullen in de loop van 2009 beschikbaar zijn en worden geanalyseerd.⁵²

Onmogelijkheden

Zoals aangegeven zijn er wettelijke kaders die de verwerking van (rest)informatie normeren. Een recente uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (Hof) geeft een duidelijke illustratie van hoe het Hof in kan grijpen op het moment dat een EU lidstaat, in dit geval het Verenigd Koninkrijk, geen of onduidelijke grenzen stelt aan het verwerken van (rest)informatie. Het draait in dit concrete geval om het opslaan van DNA-materiaal, DNA-profielen en vingerafdrukken in een databank van de Britse overheid. De wijze waarop dit door de Britse overheid werd gedaan werd in strijd geoordeeld met het recht op privéleven van de betrokkenen.

Europese Hof voor de Rechten van de Mens 4 december 2008 (S. and Marper v. Verenigd Koninkrijk)

Deze procedure is aangespannen door twee personen bij wie vingerafdrukken en DNA-materialen zijn afgenomen in een strafrechtelijke procedure. Beide personen werden ontslagen van rechtsvervolging, maar hun vingerafdrukken, DNA-materialen en DNA-

⁴⁵ Artikel 39f(1a) Wjsg

⁴⁶ Artikel 39f(1b) Wjsg

⁴⁷ Artikel 39f(1c) Wjsg

⁴⁸ Artikel 39f(1d) Wjsg

⁴⁹ Artikel 39f(1e) Wjsg

⁵⁰ Artikel 39f(1f) Wjsg

⁵¹ Artikelen 9(3), 10(5), 11(1), 11(2), 11(4) en 13(3) Wpolg

⁵² TK 2008-2009, 29 911, nr. 16, p. 17

51/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

profielen werden opgeslagen in een databank, met het doel om voor onbepaalde tijd te worden bewaard.

Het Hof is van mening dat DNA-materiaal en DNA-profielen zeer gevoelige informatie bevatten en om die reden dat het bewaren een inbreuk vormde op het in artikel 8, eerste lid, EVRM vastgelegde recht op respect voor het privéleven. Ook het zonder instemming van de betrokkene bewaren van vingerafdrukken vormt naar het oordeel van het Hof een inbreuk op het recht op respect voor het privéleven van de klagers. Het Hof stelt vast dat de Britse wetgeving een wettelijke basis kent voor het opslaan van de bewuste gegevens en plaatsvond met het oog op een legitiem doel, namelijk het ontdekken en daarmee voorkomen van misdrijven. Het Hof overwoog voorts dat het essentieel is om in deze situatie duidelijke, gedetailleerde regels te hebben over de reikwijdte en de toepassingen van de bevoegdheid tot het opslaan van de genoemde materialen, alsmede minimum-waARBorgen voor de betrokkenen.

Vervolgens toetst het Hof of de inbreuk op het recht op respect voor het privéleven van de klagers 'noodzakelijk in de democratische samenleving' is (de proportionaliteitseis). Het Hof kijkt bij de beantwoording naar het Europese Databeschermingsverdrag (Verdrag van Straatsburg 1981) en daaropvolgende Aanbevelingen van het Comité van ministers van de Raad van Europa en naar de rechtstelsels van andere staten die partij zijn bij het EVRM.

Het Databeschermingsverdrag en de rechtstelsels van de andere staten gaan uit van het uitgangspunt dat het opslaan van data proportioneel moet zijn in verhouding tot het doel van de dataverzameling, alsmede beperkt in tijd. In de meeste andere staten mag slechts DNA-materiaal worden afgenomen van personen die worden verdacht van misdaden van een zekere zwaarte en moeten DNA-materiaal en DNA-profielen worden verwijderd uit de databank en vernietigd onmiddellijk of binnen korte tijd na vrijspraak of ontslag van rechtsvervolgving van de betrokkene. Alleen in Engeland, Wales en het Verenigd Koninkrijk mogen vingerafdrukken en DNA-materiaal voor onbepaalde tijd worden opgeslagen.

Het Hof overweegt verder dat de bescherming van art. 8 EVRM op onacceptabele wijze zou worden verzwakt indien moderne technieken in het justitiële systeem zouden worden gebruikt zonder een nauwkeurige weging van de mogelijke voordelen van zulke technieken tegen het belang van respect voor het privéleven. Tevens wijst het Hof op de presumpctie van onschuld: de klagers waren niet veroordeeld voor enig misdrijf maar werden behandeld op dezelfde wijze als veroordeelde personen.

Op grond van een en ander oordeelt het Hof dat de inbreuk op het recht op respect voor het privéleven van de klagers niet 'noodzakelijk in de democratische samenleving' was en artikel 8 EVRM derhalve was geschonden.

52/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

In het kader van de Wwft hebben onder andere advocaten, notarissen, accountants en belastingadviseurs een meldplicht wanneer het gaat om ongebruikelijke transacties.⁵³ Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) is verantwoordelijk voor de handhaving van de deze meldplicht bij de genoemde beroepsgroepen.⁵⁴

In een evaluatie van de effectiviteit en de doelmatigheid van het BFT⁵⁵ wordt opgemerkt dat het BFT bij haar toezichtstaken baat zou hebben bij het beschikbaar krijgen van restinformatie. Op basis daarvan zou de beperkte capaciteit van het BFT gericht ingezet kunnen worden.

Aangegeven wordt dat om diverse, ook juridische redenen de BFT niet over de vereiste informatie (inclusief restinformatie) kan beschikken. In dat verband wordt gewezen op het ontbreken van gestructureerde informatiestromen vanuit beroepsgroepen of het OM naar BFT, alsmede op de (te) beperkte sanctiebevoegdheden van de toezichthouder.

Een en ander wordt in de evaluatie gekwalificeerd als een 'essentieel probleem in de toezicht- en handhavingssketen rond witwaspraktijken en terrorismefinanciering als geheel'.⁵⁶ Er wordt dan ook onder andere gepleit voor 'effectiever en efficiënter gebruik van restinformatie en koppeling van gegevens'.

3.5 Gebruik van informatie als bewijs

In de brief aan de Kamer van 11 maart 2009 wordt uitgebreid ingegaan op de vraag "welke informatie mag worden gebruikt als bewijs en welke niet". De volgende tekst is letterlijk overgenomen uit deze brief aan de Kamer.⁵⁷

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

⁵³ Voorheen bekend als 'MOT meldingen', naar de Wet melding ongebruikelijke transacties die inmiddels is opgegaan in de Wwft.

⁵⁴ Ook De Nederlandsche Bank, Belastingdienst en AFM hebben toezichthoudende taken in het kader van de Wwft.

⁵⁵ Arena consulting en Pro-facto (2009), *Systeem in zaken, een evaluatie van de effectiviteit en de doelmatigheid van het BFT*, WODC

⁵⁶ In dat verband wordt ook verwezen naar een Rekenkamer-rapport onderzoek over witwassen en terrorismefinanciering, waarin echter niet expliciet wordt ingegaan op restinformatie.

⁵⁷ TK 29911, nr. 23 p. 15-17

53/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

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 (onder andere Wbp, Wpolg).

Tot bewijs kunnen gegevens dienen die zijn verzameld door anderen dan opsporingsinstanties. Zo kan informatie vergaard door particuliere instanties en privépersonen over het algemeen zonder problemen in het strafproces worden gebruikt.⁵⁸

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 volgenden Wwft).

Geheimhoudingsverplichtingen en verschoningsrecht

In het kader van strafrechtelijk onderzoek nemen zogenoemde 'geheimhouders' een bijzondere positie in. De geheimhoudingsplicht waaraan onder andere advocaten, notarissen

⁵⁸ HR 16 oktober 1990, NJ 1991, 175; HR 11 april 1995, NJ 1995, 537

54/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

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.⁵⁹ Slechts in uitzonderlijke omstandigheden dient het belang van de waarheidsvinding te prevaleren boven het verschoningsrecht.⁶⁰

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. Voor zover 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.

⁵⁹ Volgens de artikelen 96a, derde lid, onder b, en 98 WvSv

⁶⁰ HR 1 maart 1985, NJ 1986, 173; HR 14 oktober 1986, NJ 1987, 490; HR 30 oktober 2007, LJN: BA5615

55/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

3.6 Screenen en prioriteren van informatie

De prioritering inzake criminaliteitsbestrijding vindt plaats op het strategisch niveau. Op dit niveau wordt vastgesteld welke verschijnselen prioriteit verdienen. Dit wordt vervolgens doorvertaald naar het tactisch en operationeel niveau. Wanneer een onderwerp hoog op de politieke agenda staat komt er geld en capaciteit vrij om het verschijnsel aan te pakken.

Het prioriteren van de informatie zou moeten plaats vinden op een tactisch niveau. Momenteel verschilt het per verschijnsel hoe dit is ingericht. Voor mensenhandel is er bijvoorbeeld het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) opgericht. In het EMM werken de Politie (Nationale Recherche), de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), Koninklijke Marechaussee en de Sociale Informatie- en Opsporingsdienst (SIOD) samen. Deze diensten zijn speciaal getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel.

Uit interviews is gebleken dat dit nog niet altijd optimaal gebeurt omdat het EMM bepaalde belemmeringen ervaart bij het ontvangen en koppelen van informatie. Hier wordt in hoofdstuk 4 verder op ingegaan.

In het kader van de programmatische aanpak is voor hennepsteelt het Taskforce aanpak georganiseerde hennepsteelt opgericht,⁶¹ voor mensenhandel bestaat het Taskforce aanpak mensenhandel.⁶² Om misbruik van vastgoed voor criminele doeleinden aan te pakken is het Vastgoed Intelligence Center (VIC) opgericht, zie paragraaf 3.8.

3.7 Convenanten

Uitwisseling van gegevens en informatie regelen met convenanten

Uitwisseling van gegevens en informatie kan worden geregeld met convenanten, maar wettelijke belemmeringen en tegenstrijdige wetgeving kunnen er niet mee opzij gezet worden. Momenteel bestaan er ongeveer 400 convenanten.⁶³ Deze convenanten zijn met name afgesloten op operationeel niveau. Op operationeel niveau scheppen de convenanten een kader voor de informatie-uitwisseling.

Begrip

In zowel het publieke als in het private domein⁶⁴ wordt gebruik gemaakt van convenanten. Een kenmerk is dat convenanten zijn gebaseerd op wilsovereenstemming. De bij het convenant aangesloten partijen spreken een bepaald *commitment* uit en maken afspraken over

⁶¹ BiZa en Justitie, Instellingsbesluit Task Force Aanpak Georganiseerde Hennepsteelt, 10 juli 2008

⁶² Justitie, Instellingsbesluit Task Force Aanpak Mensenhandel, 27 februari 2008

⁶³ Schatting gemaakt door de deelnemers van de verdiepingsbijeenkomst

⁶⁴ Een voorbeeld van een convenant in het private domein is het echtscheidingsconvenant.

56/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven. Omdat convenanten zijn gebaseerd op wilsovereenstemming zijn ze vaak effectiever dan van bovenaf opgelegde (top-down) arrangementen.

In het publieke domein gaat het meestal om (beleids)afspraken die worden gemaakt tussen overheidsorganen onderling of tussen overheidsorganen en (organisaties van) particulieren over de uitoefening van de bevoegdheden die bij of krachtens de wet aan deze overheidsorganen zijn toegekend.⁶⁵ Van een bestuursakkoord wordt wel gesproken als bij deze (beleids)afspraken alleen overheidsorganen zijn betrokken.

Zowel het begrip 'convenant' als het begrip 'bestuursakkoord' hebben geen vastomlijnde juridische betekenis en er moet dus per convenant of akkoord worden nagegaan wat de strekking ervan is en in welke mate het leidt tot juridisch afdwingbare binding van de betrokken (aangesloten) partijen.

Het uitwisselen van informatie veronderstelt de samenwerking tussen ten minste twee partijen. Als er sprake is van een wettelijke basis of bevoegdheid om informatie uit te wisselen, is het daarmee nog niet altijd vanzelfsprekend dat de informatie-uitwisseling inderdaad plaatsvindt. Een convenant of een bestuursakkoord is een middel om de wijze van samenwerking en andere afspraken daarover duidelijk te maken en vast te leggen.

Inhoud en werking

Een kenmerk van veel convenanten is het ontbreken van het oogmerk van juridische binding.⁶⁶ Waar een overeenkomst of contract beoogt bindende afspraken tussen partijen tot stand te brengen, heeft een convenant vaak als doel een morele dan wel politieke gebondenheid te creëren. En waar een in een wettelijke regeling opgenomen opdracht of instructie leidt tot een verplichting om iets wel of niet te doen, laat een convenant of akkoord de betrokken partijen in veel gevallen een zekere mate van vrij(blijvend)heid. Een en ander sluit evenwel niet uit dat in voorkomende gevallen een convenant of akkoord zo kan zijn ingericht dat tussen de aangesloten partijen wel degelijk juridisch afdwingbare afspraken tot stand komen. Er kan dan worden gesproken van een bevoegdhedenovereenkomst.⁶⁷

Er zijn vaak goede redenen om te kiezen voor een convenant of akkoord in plaats van andere arrangementen. Een convenant is flexibeler en heeft daardoor meer een maatwerk-karakter, en kan daarbij vaak meer rekening houden met de specifieke verantwoordelijkheden van de aangesloten partijen. Een aandachtspunt zijn de aanspraken die derden kunnen ontleen aan convenanten waarbij ze geen partij zijn.

Om onduidelijkheden te vermijden met betrekking tot de in een convenant gemaakte afspraken kan er soms voor worden gekozen uit te gaan van aanduidingen met een

⁶⁵ Van Wijk/Konijnnebelt & Van Male (2008), *Hoofdstukken bestuursrecht*, p. 251-255

⁶⁶ De Groene Serie Privaatrecht II (losbl.) Overeenkomsten met overheidslichamen. Aant. 14

⁶⁷ Van Wijk/Konijnnebelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, 2008, p. 264.

57/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

duidelijkere juridische betekenis. Denk aan: een samenwerkingsovereenkomst of -protocol, of intentieverklaring.

Uitwisseling van gegevens en informatie op basis van convenanten

De informatie-uitwisseling kan worden geregeld met behulp van convenanten. Belangrijk is dat de betrokken partijen duidelijk maken in welke mate de gemaakte afspraken die in het convenant worden vastgelegd partijen ook binden. Als partijen hun intenties willen vastleggen zonder dat sprake is van (resultaats)verplichtingen, zal het convenant het karakter hebben van een intentieverklaring. Als het de bedoeling van partijen is om te komen tot afspraken die bij onvoldoende inspanning of resultaat tot sancties leiden, dan zal het als een samenwerkingsovereenkomst kunnen worden ingericht. De activiteiten waartoe partijen zich verplichten in het kader van een dergelijk convenant worden nader uitgewerkt met bij voorkeur meetbare en controleerbare afspraken over belangrijke aspecten als inzet van middelen, timing en op te leveren resultaten.

In zijn informatieblad *Informatie delen in samenwerkingsverbanden*⁶⁸ zet het College bescherming persoonsgegevens uiteen hoe de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) moet worden toegepast wanneer uitwisseling van gegevens en informatie tussen organisaties noodzakelijk is om maatschappelijke problemen aan te pakken. Het college doet de aanbeveling om bij de gegevens- en informatie-uitwisseling gebruik te maken van een convenant om bindende afspraken te maken. Voor de meer praktische werkafspraken adviseert de privacytoezichthouder gebruik te maken van een reglement of protocol. Het ministerie van Justitie heeft een Handreiking criminaliteitspreventie voor gemeenten⁶⁹ uitgegeven. In de handreiking wordt verwezen naar een daarvoor ontwikkeld modelconvenant. Verder geeft de handreiking een stappenplan voor het inrichten van de uitwisseling van gegevens en informatie binnen samenwerkingsverbanden. De handreiking onderscheidt de volgende stappen:

- bepalen taken en belangen;
- bepalen doel van het informatie delen;
- bepalen welke gegevens worden uitgewisseld;
- bepalen van de vorm en inhoud van het informatiedelen;
- bepalen van de verantwoordelijke voor de uitwisseling van gegevens en informatie en bijbehorende afspraken; en
- afspraken over het informeren van de betrokkenen.

⁶⁸ Cbp, Informatieblad 31A, oktober 2007.

⁶⁹ Sauerwijn (2003), 'Handreiking voor gemeenten over privacyaspecten bij criminaliteitspreventie'

58/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Van belang bij dit alles is dat met convenanten wettelijke belemmeringen en tegenstrijdige wetgeving niet opzij gezet kunnen worden. Dat kan alleen door de wetgever (of eventueel de rechter als er sprake zou zijn van strijd met een hogere regeling).

Mogelijkheden en onmogelijkheden van convenanten

Er is op voorhand geen reden om uitwisseling van gegevens en informatie op basis van convenanten af te wijzen of als minder geschikt te beoordelen.⁷⁰ In convenanten kunnen op flexibele en praktische wijze afspraken worden gemaakt, met nader te bepalen gebondenheid aan de uitvoering daarvan. Aan het begrip *convenant* kleeft evenwel een zekere connotatie van vrijblijvendheid, die in het kader van de informatie-uitwisseling tot problemen kan leiden als bij het opstellen van het *convenant* onvoldoende rekening is gehouden met de mogelijkheid dat betrokken partijen andere prioriteiten kunnen hebben, geen urgentie voelen of anderszins niet aan het uitwisselen van informatie toekomen en dit verder niet gesanctioneerd is.

De bestaande convenanten voor uitwisseling van gegevens en informatie zouden op deze aspecten nader beoordeeld moeten worden. Gekeken moet worden of de betrokken partijen op dezelfde wijze *commitment*, doel en urgentie ervaren, of in praktisch opzicht het doel gerealiseerd kan worden en zonodig kan worden voorzien in sancties bij het niet realiseren van de geformuleerde doelstellingen.

In het rapport *Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld*⁷¹ noemt de parlementaire werkgroep enkele voorbeelden van convenanten die de uitwisseling van gegevens en informatie regelen in het kader van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, zoals de convenanten met de Belastingdienst, het samenwerkingsproject *Emergo* en convenanten in het kader van *Bibob*. De werkgroep merkt tevens op dat zij zich afvraagt of met behulp van convenanten een betere koppeling van informatie mogelijk is, binnen de bestaande wettelijke grenzen.⁷² Voor zover deze opmerking geen betrekking heeft op wettelijke belemmeringen, wordt mogelijk bedoeld dat de gebruikte convenanten (nog) te vrijblijvend zijn.⁷³

⁷⁰ In Van de Peppel & M. Herweijer (1993), *Convenanten in soorten*, *NJB*, bldz. 489-494 worden o.a. de volgende mogelijkheden genoemd: samenwerking bij kruisende doelen en onderlinge afhankelijkheid, geheugensteun, alternatief voor wetgeving waarop de partijen vooruitlopen, alternatief voor 'bevoogdende wetten'.

⁷¹ TK 29 911, nr. 14

⁷² TK 29 911, nr. 14, p. 28

⁷³ TK 29 911, nr. 14, p. 19

59/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

3.8 Mogelijkheden tot koppeling van informatie

In deze paragraaf worden de meest relevante samenwerkingsverbanden zoals in kaart gebracht door Justitie en BZK (brief aan de Kamer 11 maart 2009) kort benoemd.

In de brief aan de Kamer van 11 maart 2009 worden de volgende samenwerkingsverbanden genoemd:

- *Aanpak vrijplaatsen*: samenwerking tussen onder meer de Belastingdienst en de politie.
- *Financieel Expertise Centrum (FEC)*: samenwerking tussen de Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst (AIVD), de AFM, de Belastingdienst, DNB, FIOD-ECD, de politie en het OM.
- *Project Emergo Amsterdam*: samenwerking tussen de gemeente Amsterdam, OM, politie, Belastingdienst en de departementen van Justitie en van BZK.
- *Vastgoed Intelligence Centre (VIC)*: samenwerking tussen het OM en de Belastingdienst
- *Pilot 'piepsysteem' Rotterdam*: samenwerking tussen de gemeente Rotterdam, de ministeries van Justitie en van VROM, KNB ring Rotterdam, Kadaster, Stichting Fraudebestrijding Hypotheken van de Nederlandse Vereniging van Banken, taxateurverenigingen, WEW/NHG en het OM.
- *Integrale aanpak Limburg-Zuid*: samenwerking tussen diverse gemeenten, de provincie, OM, politie, Belastingdienst en de SIOD. Dit is een voorloper van het RIEC, het RIEC wordt onderstaand beschreven.
- *Regionale en Nationaal platform criminaliteitsbeheersing*: publiek-privaat samenwerkingsverband tussen de overheid en het bedrijfsleven.
- *Bestuurlijke rapportages*: rapportages van controle- en opsporingsdiensten en het OM aan bestuursorganen, die worden opgesteld naar aanleiding van bevindingen die samenhangen met handhavingactiviteiten.
- *Bestuurlijk akkoord/landelijk convenant*: 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 hebben een bestuurlijk akkoord afgesloten waarin de spelregels zijn geëxpliciteerd waarbinnen de uitwisseling van gegevens en informatie binnen dit bovengenoemd soort samenwerkingsverbanden vormgegeven kan worden.

60/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

3.8.1 RIEC

De regionale informatie- en expertisecentra (RIEC) hebben tot doel gemeenten en hun veiligheidspartners te ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad op lokaal niveau. Daartoe oefenen de centra de volgende taken uit:⁷⁴

1. Het vormen van een informatieknooppunt waarbinnen de informatie van verschillende handhavings- en opsporingsdiensten naast elkaar wordt gelegd;
2. Het ter ondersteuning van gemeenten gevraagd en ongevraagd verrichten van analyses die een beeld geven van de lokale verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld en de wijze waarop dit tot uitdrukking komt;
3. Het periodiek adviseren van het lokaal bestuur en zijn veiligheidspartners over ontwikkelingen die zich met betrekking tot de verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld in een gemeente c.q. regio afspelen;
4. Het informeren van de veiligheidspartners over relevante informatie die binnen het bestuur aanwezig is;
5. Het aan de hand van concrete casussen periodiek adviseren van het lokaal bestuur over de mogelijke interventiestrategieën om de verwevenheid tussen de boven- en onderwereld zowel preventief als repressief tegen te gaan;
6. Het ontwikkelen van instrumenten die de aanpak als hiervoor bedoeld onder punt 5 kunnen ondersteunen, in het bijzonder gericht op de aanpak van problemen die zich voordoen in sectoren en branches die niet onder de wet BIBOB vallen;
7. Het ondersteunen van gemeenten bij de inzet van terzake relevante bestaande instrumenten, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheden die de wet BIBOB biedt;
8. Het opbouwen van expertise op het terrein van de verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld;
9. Het uitbrengen van adviezen aan de betrokken departementen over ontwikkelingen en instrumenten die van belang zijn voor het tegengaan van de verbinding tussen de boven- en onderwereld;
10. Het ondersteunen bij de implementatie van andere aspecten uit het programma Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

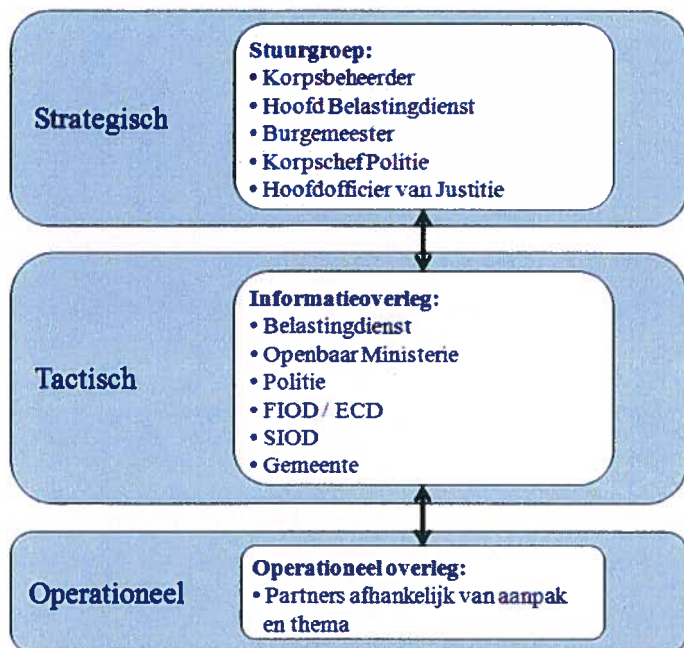
Het RIEC model hanteert onderstaande overlegstructuur met drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel.

⁷⁴ BZK 22-10-2008, Antwoorden op Kamervragen over expertisecentra voor bestrijding van de georganiseerde misdaad, via website http://www.minbzk.nl/actueel/115725/antwoorden-op_2f

61/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu



Figuur 5.1. overleg structuur RIEC model

Strategische informatie-uitwisseling vindt plaats op bestuurlijk niveau. De stuurgroep besluit samen met de bestuurlijke driehoek of de landelijk gestelde prioriteiten ook regionale prioriteiten vormen. Het RIEC bereidt deze beslissing voor met informatie uit open bronnen (Kadaster, Kamer van Koophandel, Hypotheekregister), half open bronnen (gemeentelijke afdelingen als GBA, Milieu-, bouw- en woningtoezicht, Drank en horeca, Sociale dienst, Brandpreventie en WOZ) en gesloten bronnen (de gegevensbestanden van de Belastingdienst, FIOD/ECD, SIOD, OM, politie).

Tactische informatie-uitwisseling vindt plaats in het informatieoverleg met de (publieke) convenantpartners. Dit betreft een structureel overleg over de verdeling van capaciteit ten aanzien van de prioriteiten die op strategisch niveau zijn bepaald. De betrokken diensten bundelen, binnen de ruimte die het convenant daarvoor biedt, generieke informatie en maken onderling afspraken over het al dan niet bestuurlijk handhaven.

Op het **operationele niveau van informatie-uitwisseling** vindt een operationeel overleg plaats (ook wel casuoverleg of werkgroepoverleg genoemd). Hierbij gaat het om het delen van zaakgerichte informatie. Geanonimiseerde casusgegevens worden hier uitgewisseld. Afhankelijk van het verschijnsel en de gekozen aanpak (strafrechtelijk, bestuursrechtelijk, financieel-economisch, fiscaal of tuchtrechtelijk) wordt de samenwerking met publieke en private partijen gezocht.

In het RIEC werken verschillende private partijen met elkaar samen. Doordat deze partijen gezamenlijk aan tafel zitten en casussen bespreken worden de casussen vanuit verschillende

62/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

invalshoeken benaderd. Zo kan in een informatieoverleg worden besloten dat een casus het beste bijvoorbeeld bestuurlijk kan worden aangepakt.

In de huidige opzet van het RIEC model ontbreken op tactisch niveau de private partijen als structurele convenant partner aangezien het RIEC model er in eerste instantie op is gericht om informatie in het publieke domein uit te wisselen.

3.9 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

Nummer	Vraag
Subvraag 1	Welke organen beschikken over relevante bestuurlijke, strafrechtelijke, financieel-economische/fiscale, en tuchtrechtelijke informatie?
Subvraag 2a	Welke informatie is beschikbaar op basis van welke wettelijke bevoegdheid en welke informatie mag wanneer in welk stadium met anderen worden gedeeld?
Subvraag 4	Welke informatie mag wel worden gebruikt als bewijs en welke niet? Waar verschilt dit van 'regulier' bewijs?
Subvraag 5	Wie screent de informatie en stelt de prioriteiten?
Subvraag 6	Wat gebeurt er met de restinformatie?
Subvraag 7	Welke zijn de huidige mogelijkheden tot koppeling van informatie (bestuurlijke rapportages, convenanten, et cetera) tussen organisaties?
Subvraag 8	Kan uitwisseling van gegevens en informatie geregeld worden met convenanten? Wat zijn daarbij de (on)mogelijkheden?

De antwoorden op de vragen 1, 2a, 4 en 7 zijn gegeven in de brief aan de Kamer van 11 maart en zijn kort weergegeven in dit hoofdstuk. Het antwoord op de vragen zal derhalve niet in deze conclusie worden herhaald.

Screenen informatie en stellen prioriteiten

De prioritering (inzake criminaliteitsbestrijding) vindt plaats op het strategisch niveau. Op strategisch niveau worden landelijke prioriteiten voor verschijnselen bepaald. Dit wordt vervolgens in de vorm van capaciteit en geld doorgezet naar het tactische en operationele niveau. Het screenen van de informatie verschilt per verschijnsel. Zo zijn er voor mensenhandel en hennepsteelt taskforces opgezet en is voor vastgoed het VIC opgesteld.

Restinformatie

Met betrekking tot restinformatie biedt de wetgeving mogelijkheden om deze te gebruiken, zij het dat rekening moet worden gehouden met de (privacy)belangen van betrokkenen. Er zijn op dit moment initiatieven om daarmee ervaring op te doen (vgl. pilot OM-FIOD/ECD). De uitkomsten daarvan geven meer inzicht in de (on)mogelijkheden van het gebruik van restinformatie.

In een evaluatie van de effectiviteit en de doelmatigheid van het BFT wordt opgemerkt dat het BFT bij haar toezichtstaken baat zou hebben bij het beschikbaar krijgen van

63/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

restinformatie. Er wordt onder andere gepleit voor een 'effectiever en efficiënter gebruik van restinformatie en koppeling van gegevens'.

Wettelijke belemmeringen

Tijdens de interviews en de workshop zijn er een aantal wettelijke belemmeringen benoemd. Uit een nadere analyse van deze wettelijke belemmeringen is gebleken dat de ervaren knelpunten juist soms waarborgen zijn. Verschoningsrechten, geheimhoudingsplichten en bijvoorbeeld het doelbindingsbeginsel zijn bewust door de wetgever geïntroduceerd als waarborg om de positie van betrokkenen te beschermen en zijn belangrijk voor het functioneren van de Nederlandse rechtsstaat. Deze waarborgen kunnen soms de uitwisseling van informatie (bewust) belemmeren.

Verkennend onderzoek

Verkennende onderzoeken naar niet terrorisme gerelateerde misdrijven zijn beperkt effectief. Een nadere analyse naar de mogelijkheden om de effectiviteit van verkennend onderzoek te vergroten en de wenselijkheid daarvan, lijkt op zijn plaats.

Convenanten

Uitwisseling van gegevens en informatie kan worden geregeld met convenanten. Convenanten zijn gebaseerd op een wilsovereenstemming van de betrokken partijen en zijn daarom vaak effectiever dan van bovenaf opgelegde arrangementen. Een kenmerk van veel convenanten is het ontbreken van het oogmerk van juridische binding. Convenanten laten de betrokken partijen in veel gevallen een mate van vrij(blijvend)heid. Een convenant is flexibeler dan andere arrangementen en heeft daardoor meer een maatwerk karakter. Hierdoor kan rekening worden gehouden met de specifieke verantwoordelijkheden van partijen.

In de praktijk blijkt dat er veel mogelijkheden zijn om informatie uit te wisselen op grond van samenwerkingsprojecten of convenanten. Door op basis van convenanten samen te werken wordt duidelijkheid verschaft in deze mogelijkheden en wordt onzekerheid over het niet mogen delen weggenomen. Echter, deze convenanten worden in de praktijk voornamelijk afgesloten op operationeel niveau. Voor generieke informatie-uitwisseling is tot op heden weinig samenwerking met betrekking tot het uitwisselen van informatie.

Het uitwisselen van gegevens en informatie op basis van convenanten gebeurt met name op operationeel niveau, wanneer het zaaksgerichte informatie betreft. Daarnaast zijn er een aantal samenwerkingsverbanden die expliciet zijn opgericht om informatie te delen. Slechts in enkele gevallen betreft het hier informatie-uitwisseling op tactisch en strategisch niveau. De overige samenwerkingsverbanden en convenanten zijn voornamelijk in het kader van opsporing (operationeel niveau) tot stand gekomen.

Wettelijke belemmeringen en tegenstrijdige wetgeving kunnen niet door middel van het afsluiten van een convenant opzij gezet worden.

64/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

4. Praktijkbelemmeringen in huidige uitwisseling van gegevens en informatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belemmeringen die de deelnemende partijen (zoals beschreven in 2.1) ervaren in de huidige manier van gegevens en informatie-uitwisseling. De volgende subvragen worden beantwoord:

Nummer	Vraag
	(Subvraag 2a: Welke informatie is beschikbaar op basis van welke wettelijke bevoegdheid en welke informatie mag wanneer in welk stadium met anderen worden gedeeld?)
Subvraag 2b	Waarom gebeurt dat niet in de praktijk?
Subvraag 3	Zijn er belemmeringen om informatie met een andere partij te delen? Zo ja, welke belemmeringen zijn dat?
Subvraag 9	Doen zich hiaten voor in de koppeling van informatie over de bestuurlijke, strafrechtelijke, tuchtrechtelijke, financieel-economische/fiscale kolommen heen? Zo ja, welke?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn er, zoals in hoofdstuk 1 beschreven, interviews en workshops gehouden. Tijdens de interviews zijn de belemmeringen geïdentificeerd die worden ervaren bij het uitwisselen van gegevens en informatie. Deze belemmeringen en de uitleg hiervan worden in paragraaf 4.1 weergegeven. De belemmeringen vormen de input voor de workshops, waarin de deelnemers is gevraagd de belemmeringen te prioriteren en te valideren. De uitkomsten van de drie workshops staan in paragraaf 4.2. In paragraaf 4.3 wordt de top 7 van de belemmeringen over de drie verschillende verschijnselen nader beschreven en wordt het verschil tussen de uitkomsten van de workshop vastgoed enerzijds en mensenhandel en georganiseerde hennepeteelt anderzijds geanalyseerd. In paragraaf 4.4 worden de onderzoeksvragen beantwoord.

4.1 Ervaren belemmeringen voor het uitwisselen van informatie

In deze paragraaf worden de ervaren belemmeringen door de geïnterviewden en de deelnemers van de workshops besproken. Door middel van interviews met diverse stakeholders (zie bijlage 1 voor de deelnemers) zijn belemmeringen voor het uitwisselen van gegevens en informatie in kaart gebracht. Deze belemmeringen zijn door deze stakeholders ervaren in hun dagelijks werk met betrekking tot het uitwisselen van informatie in dat deel van het proces waarin zij een rol spelen.

65/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Nr	Belemmering	Genoemd bij vastgoed	Genoemd bij georganiseerde hennepsteelt	Genoemd bij mensenhandel
1	Wettelijke belemmering	x		
2	Juridische onduidelijkheid	x	x	x
3	Commerciële belangen	x	x	x
4	Technische belemmering	x	x	x
5	Kennisgebrek om gegevens te verwerken	x	x	x
6	Gebrek aan vertrouwen	x	x	x
7	Interpretatieverschillen in informatie	x	x	
8	Chinese walls	x		
9	Bureaucratie/snelheid	x	x	x
10	Prioriteit/capaciteit & geld (en kostenverdeling)	x	x	x
11	Competiestrijd	x		
12	Botsende wetgeving	x		
13	Regiegebrek over uitwisseling		x	x
14	Gebrek aan inzicht in elkaars informatiepositie		x	x
15	(gevoel van) Onveiligheid van de melders/ medewerkers/slachtoffers		x	x
16	Geen feedback op verstrekte informatie		x	x
17	Organisatorische belemmering		x	x
18	Kwaliteit van de informatie (en actualiteit gegevens)		x	x
19	Gebrek aan inzicht in eigen informatiepositie			x

Figuur 4.1: Totaal overzicht geïnventariseerde belemmeringen

Beschrijving belemmeringen:

1. *Wettelijke belemmering*

Hierbij gaat het om de letter van de wet die het uitwisselen van informatie onmogelijk maakt. Het mag niet volgens de wet. Hierbij dient opgemerkt te worden dat “Wettelijke belemmeringen” vaak bewust zijn geïntroduceerd om bijvoorbeeld de positie van de consument, de werknemer of de verdachte te beschermen. Dit draagt bij aan noodzakelijke “checks & balances” die het goed functioneren van de Nederlandse rechtsstaat moeten waarborgen. Een veranderende tijd en nieuwe politieke inzichten betekenen mogelijk dat bepaalde wettelijke belemmeringen als verouderd/achterhaald worden beschouwd c.q. het inzicht dat de beschermde belangen op een andere wijze zijn of kunnen worden gewaarborgd.

66/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

2. *Juridische onduidelijkheid*

Door de complexiteit van wetgeving en regels kan de wet en de praktische toepassing hiervan een 'ver van mijn bed show' zijn. Het gaat er om dat niet zozeer de wetten onduidelijk zijn maar dat de interpretatie en het gebruik ervan door de partijen de belemmering vormen. Wat mogelijk een belangrijke rol kan spelen bij deze belemmering is dat veel wetgeving, zoals privacy gerelateerde wetgeving, open c.q. vage normen bevat die door de wetgever (veelal) bewust zijn gekozen om in de praktijk de nodige flexibiliteit te bieden. Deze vage normen moeten worden ingevuld in de rechtspraak, door rechterlijke uitspraken, uitleg door toezichthouders en/of zelfregulering. Convenanten of gedragscodes kunnen tot op zekere hoogte voor de praktijk inzichtelijk maken hoe bepaalde open c.q. vage normen geïnterpreteerd kunnen worden.

3. *Commerciële belangen*

Deze belemmering heeft te maken met marktwerking, bedrijfsdoelstellingen, angst voor aansprakelijkheid, reputatieschade en claims. Commerciële belangen spelen een rol in het niet uitwisselen van gegevens en informatie op het moment dat het om concurrentiegevoelige informatie gaat. Terughoudendheid in het verstrekken van informatie is gebaseerd op angst dat de verstreckende partij mogelijk met deze informatie voor de voeten kan worden gelopen.

4. *Technische belemmering*

Deze belemmering heeft onder andere te maken met verschillen in applicaties (programmatuur). Programmatuur in gebruik bij verschillende partijen (en zelfs soms binnen één partij) is vaak niet op elkaar afgestemd waardoor het 1-op-1 overzetten van gegevens beperkt of onmogelijk blijkt. Systemen en processen zijn niet ingericht op het beheren en verwerken van alle gegevens. De belemmering gaat nadrukkelijk op voor het uitwisselen van generieke gegevens en informatie. Databestanden van partijen zijn in sommige gevallen niet in eigen beheer, wat dit nog moeilijker maakt.

5. *Kennisgebrek om gegevens te verwerken*

Dit betreft een gebrek aan kennis bij de ontvangende partij om de ontvangen gegevens en informatie op betrouwbare wijze te kunnen analyseren of verwerken. Daarnaast is er te weinig inzicht in elkaars bestanden en de mogelijke gegevens en informatie die deze bestanden bieden. Zo kan het voorkomen dat belangrijke informatie niet beschikbaar komt of wordt gegenereerd vanwege een complex gegevensbeheer.

6. *Gebrek aan vertrouwen*

Bij deze belemmering gaat het om het gebrek aan vertrouwen in de partij waarmee gegevens en informatie uitgewisseld gaan worden. Hierbij bestaat de mogelijkheid dat er in de partij weinig vertrouwen bestaat of in de persoon die deze partij vertegenwoordigt.

67/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

7. *Interpretatieverschillen in informatie*

Deze belemmering heeft betrekking op het jargon dat wordt gebruikt door de verschillende partijen binnen de specifieke verschijnselen. De belemmering zit in de termen die gehanteerd worden binnen de verschijnselen en die niet voor iedere partij dezelfde beelden oproepen of dezelfde betekenis heeft.

8. *Chinese walls*

Bij de belemmering “Chinese walls” gaat het om het beeld dat er geen gegevens en informatie mogen worden uitgewisseld om belangenverstrengeling te voorkomen. Hiermee wordt bedoeld dat partijen geen informatie delen omdat belangenverstrengeling intern of tussen verschillende partijen dreigt.

9. *Bureaucratie/snelheid*

Bureaucratie binnen een partij kan zorgen voor een rem op uitwisseling van gegevens en informatie. Hierbij gaat het niet zozeer om de daadwerkelijke uitwisseling van gegevens en informatie maar om het proces voorafgaand hieraan (de vraag om informatie, het instemmen met het verzoek, het zoeken van de gegevens voor uitwisseling, et cetera).

10. *Prioriteit/capaciteit & geld (en kostenverdeling)*

De belemmering prioriteit betreft bijvoorbeeld het gebrek aan eigen belang om de gegevens of informatie uit te wisselen, de werkoverlast die het uitwisselen van gegevens of informatie veroorzaakt en de interne prestatiecontracten waarbinnen de informatie-uitwisseling niet past. Hierdoor kunnen prioriteiten bij verschillende partijen elders liggen dan in het delen van gegevens of informatie. De belemmeringen capaciteit en geld hangen hier dusdanig mee samen dat deze zijn samengevoegd met de belemmering prioriteit. Het beschikken over te weinig financiële middelen om informatie uit te wisselen, is in de praktijk afhankelijk van de prioriteit.

11. *Competentiestrijd*

De belemmering competentiestrijd betreft de bepaalde positie die het bezitten van informatie met zich meebrengt. Er kan in dit geval een daadwerkelijke competentiestrijd zijn, belangentegenstellingen of een scoringsdrift. Door het delen van gegevens of informatie kan het eigen onderzoek van een partij in gevaar komen. Partijen willen soms de eer aan zichzelf houden en zijn daardoor niet bereid om gegevens of informatie uit te wisselen.

12. *Botsende wetgeving*

Het gaat hier om wetten waaraan een instantie/persoon zich vanuit zijn functie dient te houden, maar welke in de uitvoering van zijn of haar taken (waar het gaat over het beschikken van gegevens of informatie en het niet mogen delen hiervan) lijken te botsen. Deze belemmering heeft meestal betrekking op wetten die verschillende belangen behartigen. Een voorbeeld is het conflict tussen geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht van de notaris enerzijds en de meldplicht ten aanzien van verdachte transacties anderzijds. Dit zal

68/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

zich in de praktijk moeten oplossen door een van geval tot geval zorgvuldige belangenafweging door notarissen.

13. Regiegebrek over uitwisseling

Deze belemmering heeft er mee te maken dat er veel gegevens zijn of informatie is. Er is geen partij die de regie neemt om prioriteiten te stellen en deze gegevens of informatie bij elkaar te brengen. Er is geen partij die het overkoepelende inzicht heeft, gegevens of informatie screent en vervolgens kan doorspelen aan of uitwisselen met de relevante partijen.

14. Gebrek aan inzicht in elkaars informatiepositie

Deze belemmering komt voort uit het feit dat binnen het proces van vastgoed te weinig inzicht is in elkaars informatiepositie. Vanuit de verschijnselen mensenhandel en georganiseerde hennepeteelt hebben verschillende partijen aangegeven weinig inzicht in elkaars informatiepositie te hebben omdat ze niet weten welke informatie bij welke partij aanwezig is.

15. (gevoel van) Onveiligheid van de melders/medewerkers/slachtoffers

Deze belemmering heeft ermee te maken dat melders/medewerkers zich niet veilig voelen om informatie te delen omdat zij bijvoorbeeld bedreigd (kunnen) worden. Met medewerkers worden met name medewerkers bedoeld van bedrijven die zijdelings betrokken zijn (banken, kroegen, taxi's) maar ook de medewerkers van opsporingsdiensten. Deze belemmering is vanuit mensenhandel aangevuld met het gevoel van onveiligheid van de slachtoffers van mensenhandel. Door bedreigingen van de slachtoffers of hun familie is de angst die slachtoffers hebben om te melden dusdanig groot dat zij informatie over "mensenhandelaren" niet durven door te geven. Daarnaast speelt het referentiekader van de slachtoffers een grote rol. In de landen waar de slachtoffers vandaan komen, wordt de politie vaak als corrupt ervaren, wat een grote rol kan spelen in het niet delen van informatie met de Nederlandse politie.

16. Geen feedback op verstrekte informatie

Dit houdt in dat wanneer er informatie wordt gegeven aan een partij er hierover aan de verstrekende partij geen terugkoppeling wordt gegeven. Dit speelt vooral een rol bij de uitwisseling tussen publieke en private partijen. Het kan ook voorkomen dat opgevraagde en gegeven informatie achteraf niet wordt gebruikt. Dit zorgt voor frustratie en demotivatie om informatie in het vervolg te verstrekken.

17. Organisatorische belemmering

Dit kan te maken hebben met de hiërarchie van organisaties (organisatiestructuur). De (beslis)structuren kunnen het op de agenda zetten van het uitwisselen van gegevens in de weg staan.

69/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

18. Kwaliteit van de informatie (en actualiteit gegevens)

Voorbeelden hiervan zijn gegevens en informatie die onoverzichtelijk worden aangeleverd en gegevens en informatie die verouderd zijn.

19. Gebrek aan inzicht in eigen informatiepositie

Bij deze belemmering gaat het erom dat binnen verschillende organisaties onduidelijk is welke informatie beschikbaar is. Dit kan komen door het gebruik van verschillende informatiesystemen binnen één organisatie. Ook binnen grote bedrijven met verschillende bedrijfsonderdelen is het vaak niet inzichtelijk welke informatie waar beschikbaar is en wie er nog meer belang kan hebben bij het ontvangen van de informatie.

4.2 Belemmeringen voor uitwisseling van gegevens

In deze paragraaf worden de uitkomsten van de workshops vastgoed, mensenhandel en georganiseerde hennepeteelt beschreven. Eerst is de deelnemers gevraagd om de belemmeringen te valideren. Vervolgens is de deelnemers gevraagd om met behulp van een digitaal ondersteunde interactieve stemsessie de belemmeringen te prioriteren naar grootte van de belemmering. Bij het prioriteren betekent 1 dat de genoemde belemmering geen/nauwelijks een belemmering vormt en 10 dat het een erg grote belemmering vormt.

4.2.1 Belemmeringen voor uitwisseling van gegevens en informatie binnen het vastgoedproces

Tijdens de vastgoedworkshop zijn de belemmeringen besproken die uit de voorafgaande interviews naar voren zijn gekomen. De discussie over deze belemmeringen resulteerde in een gedeelde en gedragen selectie van 12 belemmeringen voor het uitwisselen van informatie.

Tijdens de workshop bleek dat het proces van vastgoed dusdanig ingewikkeld is dat de deelnemende partijen hun informatiepositie niet kunnen identificeren (zie hoofdstuk 2). De belemmeringen zoals besproken in de workshop zijn daarom gebaseerd op de ervaringen van de deelnemers. Buiten de scope vallen eventuele belemmeringen die door het ontbreken aan inzicht in elkaars informatiepositie onzichtbaar zijn.

De deelnemers zijn gekomen tot de volgende prioritering:

70/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Prioriteit	Belemmering	Score
1	Wettelijke belemmering	7,4
2	Juridische onduidelijkheid	7,1
3	Commerciële belangen	7,1
4	Technische belemmering	7,1
5	Kennisgebrek om gegevens te verwerken	6,9
6	Cultuur/gebrek aan vertrouwen	6,7
7	Interpretatieverschillen in informatie	6,1
8	Chinese walls	5,6
9	Bureaucratie/snelheid	5,6
10	Prioriteit/capaciteit & geld (en kostenverdeling)	5,2
11	Competentiestrijd	4,4
12	Tegenstrijdige wetgeving	3,6

Figuur 4.2: Score prioriteit belemmeringen vastgoed

In bijlage 5 is een overzicht gegeven van de specifieke invulling die de deelnemers aan de workshop hebben gegeven aan de belemmeringen.

Leerpunt vanuit vastgoed workshop

Naast de prioritering van de belemmeringen heeft de bijeenkomst geleid tot een voortschrijdend inzicht in het onderscheid tussen generieke en zaaksgerichte informatie-uitwisseling. Vanuit de vastgoed workshop blijkt dat er in de praktijk bijna alleen op operationeel- en zaaksniveau informatie wordt gedeeld. Zowel de publieke als private partijen ervaren nauwelijks tot geen problemen in het uitwisselen van zaaksgerichte informatie. Het uitwisselen hiervan gebeurt namelijk op het moment dat de belangen van het uitwisselen van de informatie gedeeld worden door de partijen. Vaak wordt dit ondersteund door een convenant waardoor belemmeringen worden weggenomen.

Het probleem van informatie-uitwisseling is met name gelegen in het stadium dat voorafgaat aan de samenwerking of een convenant. Het betreft hier het uitwisselen van generieke informatie tussen publieke en private partijen. Er vindt nog bijna geen generieke informatie-uitwisseling plaats. Hierdoor kan de koppeling van informatie op tactisch niveau niet plaatsvinden. Op tactisch niveau kan er dan ook niet worden besloten of er voor een bestuursrechtelijke, strafrechtelijke, financieel-economische of fiscale aanpak moet worden gekozen.

Dit inzicht geeft richting aan het verdere verloop van het onderzoek in die zin dat de workshops rond de verschijnselen georganiseerde hennepeteelt en mensenhandel gericht zijn op de belemmeringen van generieke informatie-uitwisseling.

Tevens is op basis van de vastgoed workshop de belemmering gebrek aan inzicht in elkaars informatiepositie toegevoegd aan de lijst met belemmeringen.

71/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

4.2.2 Belemmeringen voor uitwisseling van gegevens en informatie binnen het proces van georganiseerde hennep teelt

Naar aanleiding van de workshop rond het verschijnsel vastgoed is er tijdens de workshop georganiseerde hennep teelt expliciet voor gekozen om de belemmeringen ten aanzien van generieke informatie-uitwisseling te beoordelen. Dit betekent dat de belemmeringen voor informatie-uitwisseling zich voordoen bij het uitwisselen van informatie zonder of voordat er een convenant is gesloten, er een samenwerking tot stand is gekomen of er gedeelde belangen zijn.

Tijdens de workshop georganiseerde hennep teelt is op de belemmeringen zoals weergegeven in onderstaande tabel gestemd. De belemmeringen zijn op volgorde van prioriteit weergegeven in de tabel.

Prioriteit	Belemmering	Score
1	Prioriteit /capaciteit & geld (en kostenverdeling)	8,0
2	Regiegebrek over uitwisseling	7,6
3	Gebrek aan inzicht in elkaars informatie positie/inzicht in belang uitwisseling van gegevens en informatie	7,6
4	Bureaucratie/gebrek aan snelheid	6,9
5	(gevoel van) Onveiligheid van de melders/medewerkers/slachtoffers	6,5
6	Geen feedback op verstrekte informatie	6,0
7	Juridische onduidelijkheid	5,0
8	Technische belemmering	4,9
9	Commerciële belangen (ook angst voor imagoschade, aansprakelijkheid en competentiestrijd)	4,3
10	Gebrek aan vertrouwen: wat gebeurt er met mijn gegevens?	3,9
11	Organisatorische belemmering	3,8
12	Kwaliteit van de informatie (en actualiteit gegevens)	3,5
13	Kennisgebrek om gegevens te verwerken	2,5
14	Interpretatieverschillen in informatie of wetgeving	2,1

Figuur 4.3: Score prioriteit belemmeringen georganiseerde hennep teelt

In bijlage 5 is een overzicht gegeven van de specifieke invulling die de deelnemers aan de workshop hebben gegeven aan de belemmeringen.

72/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

4.2.3 Belemmeringen voor uitwisseling van gegevens en informatie binnen het proces van mensenhandel

Tijdens de workshop mensenhandel is op de belemmeringen zoals weergegeven in onderstaande tabel gestemd. Ook tijdens deze workshop is er expliciet voor gekozen om de belemmeringen ten aanzien van generieke informatie-uitwisseling te beoordelen. De belemmeringen zijn op volgorde van prioriteit weergegeven in de tabel.

Prioriteit	Belemmering	Score
1	(gevoel van) Onveiligheid van de melders/medewerkers/slachtoffers	9
2	Prioriteit/capaciteit & geld (en kostenverdeling)	8,3
3	Technische belemmering	8,3
4	Juridische onduidelijkheid	8,3
5	Regiegebrek over uitwisseling	8
6	Bureaucratie/gebrek aan snelheid	7,8
7	Gebrek aan inzicht in elkaars informatie positie/inzicht in belang uitwisseling van gegevens en informatie	7,6
8	Geen feedback op verstrekte informatie	7,4
9	Organisatorische belemmering	7,3
10	Gebrek aan vertrouwen: wat gebeurt er met mijn gegevens?	7,3
11	Kennisgebrek om gegevens te verwerken	7,1
12	Gebrek aan inzicht in eigen informatiepositie	6,9
13	Commerciële belangen (ook angst voor imagoschade, aansprakelijkheid en competentiestrijd)	6,4
14	Kwaliteit van de informatie (en actualiteit gegevens)	5,8

Figuur 4.4: Score prioriteit belemmeringen mensenhandel

In bijlage 5 is een overzicht gegeven van de specifieke invulling die de deelnemers aan de vastgoedworkshop hebben gegeven aan de belemmeringen.

73/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

4.3 Analyse belemmeringen over verschijnselen heen

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de vijf grootste belemmeringen er als volgt uitziet voor de verschillende verschijnselen.

Top	Vastgoed	Georganiseerde hennepcultuur	Mensenhandel
1	Wettelijke belemmering	Prioriteit/capaciteit & geld (en kostenverdeling)	(gevoel van) Onveiligheid van de slachtoffers
2	Juridische onduidelijkheid	Regiegebrek over uitwisseling	Prioriteit/capaciteit & geld (en kostenverdeling)
3	Commerciële belangen	Gebrek aan inzicht in elkaars informatie positie/inzicht in belang informatie-uitwisseling	Technische belemmering
4	Technische belemmering	Bureaucratie/gebrek aan snelheid	Juridische onduidelijkheid
5	Kennisgebrek om gegevens te verwerken	(gevoel van) Onveiligheid van de melders/medewerkers	Regiegebrek over uitwisseling

Figuur 4.5: Overzicht top 5 belemmeringen per sector

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de grote gemene delers (de belemmeringen die twee of meer keer voorkomen als vijf hoogste belemmeringen van de verschillende verschijnselen) de volgende zijn:

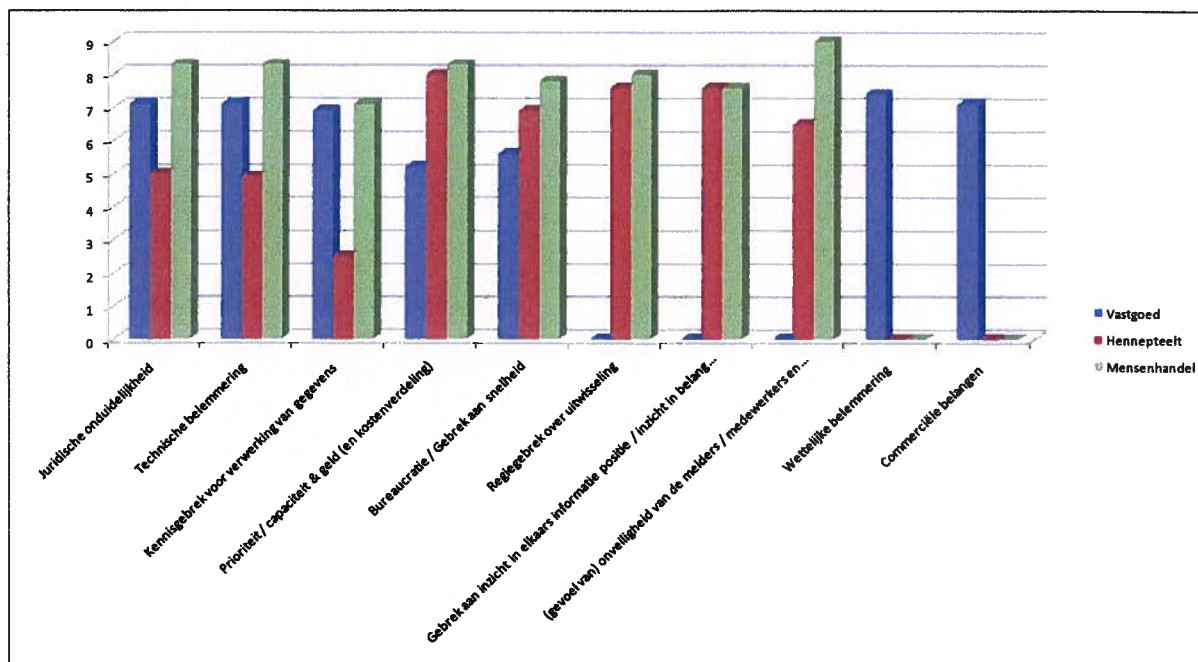
- Juridische onduidelijkheid;
- Technische belemmeringen;
- Prioriteit/capaciteit & geld (kostenverdeling);
- Regiegebrek over uitwisseling;
- Gevoel van onveiligheid van slachtoffers enerzijds en melders/medewerkers anderzijds.

De tien belemmeringen die naar voren komen in het bovenstaande overzicht van belemmeringen per verschijnsel zijn in onderstaand diagram weergegeven. Hierbij is tevens de score van de overige verschijnselen voor deze belemmeringen weergegeven.

74/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu



Figuur 4.6: Weergave score top 5 belemmeringen alle verschijnselen

Onderbouwing opvallende uitschieters

Opvallend zijn de hoge scores die vanuit de sector mensenhandel zijn gegeven aan de belemmeringen. Hieruit blijkt dat de belemmering “gebrek aan inzicht in elkaars informatiepositie” van de deelnemers een hogere score (hogere mate van belemmering voor uitwisseling van gegevens en informatie) krijgt dan van de deelnemers aan de workshop georganiseerde hennepeteelt en vastgoed. Dit terwijl deze twee belemmeringen niet tot de grootste belemmeringen behoren voor de sector mensenhandel. Voor de hoge scores vanuit de workshop mensenhandel is geen aanwijsbare verklaring gekregen. Actualiteit van het onderwerp en hiermee gepaard gaande emotie zouden hieraan ten grondslag kunnen liggen.

Bij de sector vastgoed zijn een paar opvallende uitschieters te zien. Dit zijn: wettelijke belemmeringen, commerciële belangen en kennisgebrek voor de verwerking van gegevens. Deze uitschieters zijn als volgt te verklaren:

De **wettelijke belemmering** is met name gelegen in de Wbp. Deze wet is echter bewust geïntroduceerd om bepaalde actoren te beschermen (zie hoofdstuk 3). Met name voor de private partijen vormt dit in relatie tot de commerciële belangen een belemmering. Daarnaast zorgt de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld ervoor dat uitwisseling van gegevens en informatie ingewikkeld is. Door de lange doorlooptijden van verdachtenonderzoek is informatie over de verdachte nog niet te verstrekken voordat de verdachte is veroordeeld. Private partijen zien dit als belemmering omdat de (financiële) belangen dusdanig groot zijn dat samenwerking met mogelijke verdachten niet op basis van geruchten wordt stopgezet.

75/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Ten aanzien van de **commerciële belangen** maakt binnen de vastgoedsector de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld uitwisseling van gegevens en informatie ingewikkeld. In de verschijnselen georganiseerde hennepcultuur en mensenhandel is er ook voor private partijen weinig commercieel belang ten aanzien van klanten in deze sector. Binnen vastgoed is dit commerciële belang groter. Verdenking weegt niet altijd op tegen het mogelijke financiële gewin. Bovendien is reputatieschade hier voor private partijen van grote invloed. Wanneer partijen op basis van verdenking op een zogenaamde zwarte lijst worden geplaatst, kan dit funest zijn voor de reputatie als blijkt dat de betreffende partij onschuldig is.

De belemmering **kennisgebrek voor verwerking gegevens**, die in de vastgoedsector wordt ervaren als één van de grootste belemmeringen, is te verklaren doordat de gegevens en informatie omtrent vastgoed vaak specifiek zijn voor de partij waar dit vandaan komt. Er zijn veel verschillende partijen die in het vastgoed proces betrokken zijn die gegevens rond vastgoed voor verschillende doeleinden gebruiken. Het proces van vastgoed is dermate ingewikkeld en complex dat de informatie niet voor iedereen nuttig is en te gebruiken is op de manier waarop een andere partij gegevens gebruikt en aanlevert. Bij georganiseerde hennepcultuur en mensenhandel is het duidelijker over welke informatie het gaat omdat deze verschijnselen zich (als het over de criminaliteit gaat) uitsluitend of grotendeels in de onderwereld afspelen. Ondanks de hoge score vanuit de workshop mensenhandel komt deze belemmering voor mensenhandel pas op prioriteit nummer 11.

Daarnaast blijken een aantal belemmeringen die genoemd zijn voor de verschijnselen georganiseerde hennepcultuur en mensenhandel niet als dusdanig te worden benoemd door deelnemers aan de workshop voor de sector vastgoed. Hieronder worden deze verschillen toegelicht.

In het diagram is te zien dat vanuit de vastgoedsector **regiegebrek** niet wordt aangemerkt als een belemmering. De reden hiervoor is dat deze belemmering ook na de vastgoedworkshop is toegevoegd aan de belemmeringen. De reden hiervoor is dat tijdens de workshop vastgoed uit de discussies is gebleken dat er een groot verschil is tussen uitwisseling van gegevens en informatie op zaaksniveau en generieke uitwisseling van gegevens en informatie. Wanneer er zaakgericht informatie wordt uitgewisseld wordt de regie al automatisch genomen (immers er is een duidelijke vraag naar bepaalde informatie in het kader van een zaak of onderzoek). Met het maken van het onderscheid tussen zaakgericht en generiek uitwisselen van informatie is regiegebrek als belemmering aangemerkt als grote belemmering in het generiek uitwisselen van informatie.

76/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Tot slot is (**het gevoel van**) **onveiligheid van de melder/medewerker/slachtoffer** een belemmering die binnen georganiseerde hennepcultuur en mensenhandel wordt ervaren. Dit is te verklaren door het feit dat georganiseerde hennepcultuur en mensenhandel per definitie illegaal zijn en het delen van informatie hieromtrent als 'verlinken' kan worden bestempeld. Bij vastgoed is juist het probleem, dat er vanwege de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld, onduidelijkheid bestaat over de grenzen van illegaliteit.

Top 7 belemmeringen

Wanneer bovenstaand overzicht wordt vergeleken met de geïdentificeerde grote gemene delers kan de conclusie worden getrokken dat er een aantal belemmeringen zijn die voor meerdere verschijnselen een grote rol spelen in het niet uitwisselen van informatie. Deze zijn bureaucratie/gebrek aan snelheid en gebrek aan inzicht in elkaars informatiepositie.

De belemmering **bureaucratie/gebrek aan snelheid** wordt toegevoegd aan de belangrijkste belemmeringen. Deze belemmering komt niet twee of meer keer voor in de geïdentificeerde grootste belemmeringen van de individuele belemmeringen. Echter, deze belemmering staat op nummer 6 van geprioriteerde belemmeringen voor mensenhandel waardoor deze belemmering wordt toegevoegd.

Ook het **gebrek aan inzicht in elkaars informatiepositie** verdient een plek in de lijst met topbelemmeringen. De reden hiervoor is dat deze een relatief hoge score krijgt. Daarnaast komt deze belemmering niet terug voor vastgoed. Echter, het gebrek aan inzicht in de informatiepositie in het vastgoedproces (zie hoofdstuk 2) van de deelnemers aan de workshop vastgoed is een reden geweest om deze belemmering in de workshops mensenhandel en georganiseerde hennepcultuur terug te laten komen.

De top 7 met belemmeringen over de verschijnselen heen ziet er dan als volgt uit:

- Juridische onduidelijkheid;
- Technische belemmeringen;
- Prioriteit/capaciteit & geld (kostenverdeling);
- Regiegebrek over uitwisseling;
- Bureaucratie / gebrek aan snelheid;
- Gebrek aan inzicht in elkaars informatiepositie;
- Gevoel van onveiligheid van slachtoffers enerzijds en melders/ medewerkers anderzijds.

77/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

4.4 Conclusie

De volgende subvragen worden in deze paragraaf beantwoord:

Nummer	Vraag
	(Subvraag 2a: Welke informatie is beschikbaar op basis van welke wettelijke bevoegdheid en welke informatie mag wanneer in welk stadium met anderen worden gedeeld?)
Subvraag 2b	Waarom gebeurt dat niet in de praktijk?
Subvraag 3	Zijn er belemmeringen om informatie met een andere partij te delen? Zo ja, welke belemmeringen zijn dat?
Subvraag 9	Doen zich hiaten voor in de koppeling van informatie over de bestuurlijke, strafrechtelijke, tuchtrechtelijke, financieel-economische/fiscale kolommen heen? Zo ja, welke?

Het blijkt dat er belemmeringen worden ervaren met betrekking tot het delen van informatie en gegevens. Het gaat hierbij met name om belemmeringen betreffende de generieke informatie-uitwisseling. De reden hiervoor is dat in de voorfase belangen nog niet worden gedeeld, en het nog onduidelijk is of gegevens mogen worden gedeeld omdat er nog geen specifieke vraag naar is (vanuit bijvoorbeeld een strafrechtelijk onderzoek). In de praktijk blijkt dat er veel mogelijkheden zijn om informatie uit te wisselen op grond van samenwerkingsprojecten of convenanten. Door op basis van convenanten samen te werken wordt duidelijkheid verschaft in deze mogelijkheden en wordt onzekerheid over het niet mogen delen weggenomen. Echter, deze convenanten worden in de praktijk voornamelijk afgesloten op operationeel niveau. Voor generieke informatie-uitwisseling is tot op heden weinig samenwerking met betrekking tot het uitwisselen van informatie.

De volgende belemmeringen zijn door de deelnemers geïdentificeerd als belangrijkste belemmeringen voor het uitwisselen van generieke informatie:

- Juridische onduidelijkheid;
- Technische belemmeringen;
- Prioriteit/capaciteit & geld (kostenverdeling);
- Regiegebrek over uitwisseling;
- Bureaucratie/gebrek aan snelheid;
- Gebrek aan inzicht in elkaars informatie positie;
- Gevoel van onveiligheid van slachtoffers/melders.

78/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Er doen zich hiaten voor in de koppeling van gegevens en informatie. Dit heeft enerzijds te maken met het niet automatisch kunnen koppelen van bestanden (technische belemmering) en anderzijds met het gebrek aan regie van informatie-uitwisseling op het tactisch niveau. Er is geen partij welke het overkoepelende inzicht heeft, gegevens of informatie screent en vervolgens kan doorspelen aan of uitwisselen met de relevante partijen.

79/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

5. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de twee centrale vragen:

Nummer	Vraag
Centrale vraag 1	Welke knelpunten doen zich voor in de uitwisseling van gegevens en informatie, hoe is deze informatie beter te koppelen en te ontsluiten en wie bepaalt wie wat gaat doen?
Centrale vraag 2	Zijn de (onder andere wettelijke) mogelijkheden voor uitwisseling van gegevens en informatie voldoende om criminele constructies tegen te gaan?

5.1 Knelpunten in de uitwisseling van gegevens en informatie

Uit het onderzoek zijn de volgende knelpunten met betrekking tot het uitwisselen van gegevens en informatie gebleken:

- Juridische onduidelijkheid;
- Technische belemmeringen;
- Prioriteit/capaciteit & geld (kostenverdeling);
- Regiegebrek over uitwisseling;
- Bureaucratie/gebrek aan snelheid;
- Gebrek aan inzicht in elkaars informatiepositie;
- Gevoel van onveiligheid van slachtoffers enerzijds en melders/ medewerkers anderzijds.

Juridische onduidelijkheid doet zich met name voor op het moment dat het om niet zaaksgerichte informatie gaat. Onzekerheid en onduidelijkheid over het mogen delen, houden betrokkenen tegen om informatie uit te wisselen. Dit is bij zaaksgerichte informatie niet zozeer het geval omdat vaak door middel van convenanten mogelijkheden en duidelijkheid worden gecreëerd voor het uitwisselen van informatie.

Technische belemmeringen vormen voor het uitwisselen van generieke informatie een belemmering omdat de systemen van betrokken partijen vaak onderling verschillen en niet zijn ingericht op het delen van informatie. Dit speelt minder op operationeel niveau, waar deze belemmering wordt ervaren als een vertraging voor het uitwisselen. Voorts blijkt de huidige in gebruik zijnde technologie niet in staat generieke informatie te analyseren en te veredelen.

De belemmering **prioriteit/capaciteit & geld** doet zich voor bij het delen van generieke informatie. Vaak wordt pas prioriteit gegeven aan een verschijnsel wanneer het als een maatschappelijk probleem wordt erkend en er sprake is van een gedeeld belang ten aanzien

80/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

van de bestrijding van het verschijnsel. Bij zaaksgerichte informatie zijn er al gedeelde belangen en is er al prioriteit gegeven aan de uitwisseling.

Ook het verwerken van restinformatie lijdt onder de belemmering prioriteit. Dit wordt veroorzaakt doordat restinformatie bij afronding van een onderzoek niet wordt verwerkt, omdat prioriteit wordt gegeven aan een inmiddels nieuw gestart onderzoek. De niet verwerkte restinformatie is daardoor in de toekomst niet meer bruikbaar.

Vaak gaat de **regie** over de informatie-uitwisseling samen met een convenant. Op zaaksniveau worden door middel van een convenant of samenwerkingsproject de benodigde partijen betrokken en wordt informatie gedeeld. Echter, bij generieke informatie ontbreekt een duidelijke vraag om informatie en zijn de belangen van de partijen nog onduidelijk. Dit zorgt er voor dat de regie niet genomen wordt in de uitwisseling en dat er geen partij is die prioriteiten stelt om deze gegevens of informatie bij elkaar te brengen. Er is geen partij welke het overkoepelende inzicht heeft, gegevens of informatie screent en vervolgens kan doorspelen aan of uitwisselen met de relevante partijen. Om dezelfde reden vormt **bureaucratie** een grote belemmering als het gaat om generieke informatie-uitwisseling.

De betrokken partijen hebben onvoldoende dan wel een **gebrek aan inzicht in elkaars informatiepositie**.

(gevoel van) Onveiligheid van het slachtoffer of van de melder doet zich voor bij zowel zaaksgerichte als generieke informatie-uitwisseling. Onduidelijkheid en onzekerheid over wat er met de melding gaat gebeuren en de anonimiteit van de melder of het slachtoffer worden genoemd als reden dat informatie door slachtoffers of melder in het algemeen niet wordt gedeeld.

5.2 Koppelen en ontsluiten van informatie

Om criminele constructies zo vroeg mogelijk in het proces tegen te gaan is het van belang om gegevens en informatie te koppelen en te ontsluiten, zodat de onderliggende gelegenheidsstructuur van misdaad zichtbaar worden. Met behulp van de programmatische aanpak wordt hier momenteel in diverse proeftuinen invulling aan gegeven.

De belemmeringen uit paragraaf 5.1 spelen zich met name af bij het uitwisselen van generieke gegevens en informatie. Generieke informatie-uitwisseling vindt op tactisch niveau nog niet structureel en in voldoende mate plaats.

Het huidige gegevens- en informatiebeheer ten aanzien van het uitwisselen van generieke informatie dient verbeterd te worden. Dit betreft met name generieke gegevens, die nog niet optimaal worden uitgewisseld, veredeld en doorgestuurd. Hierdoor blijft de aanpak van criminele constructies repressief gericht.

81/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

De huidige informatie-uitwisseling is veelal gericht op repressieve (bijvoorbeeld strafrechtelijke) oplossingen. Bestuurlijke instrumenten kunnen in de praktijk echter effectiever zijn. De bestuurlijke instrumenten zijn meer gericht op de aanpak van de achterliggende oorzaak daar waar strafrechtelijke instrumenten de symptomen bestrijden. Daarnaast is een financieel-economische aanpak ook erg succesvol gebleken. Een programmatische aanpak van criminaliteit is structureel en integraal van opzet. Er zijn thans enkele proeftuinen operationeel gericht op een integrale programmatische aanpak.

De programmatische aanpak benadrukt het belang van interventies die gericht zijn op de onderliggende 'gelegenheidsstructuur' van misdaad. Veel aandacht gaat uit naar beroepen, bedrijven en instanties die criminaliteit -bewust of onbewust- op een structurele wijze faciliteren. Behalve een repressieve aanpak kunnen ook structurele drempels worden opgeworpen tegen georganiseerde criminaliteit. Voorwaarde hiervoor is dat opsporingsinstanties intensief met elkaar en met andere relevante partijen samenwerken.

Om deze programmatische aanpak effectief te laten zijn, is het van belang (een combinatie van) bestuurlijke, strafrechtelijke of financieel-economische instrumenten te hanteren. Om dit te kunnen bereiken dient eerder in het informatieproces generieke informatie te worden gedeeld en veredeld. Dit functioneert nog onvoldoende, onder andere door een gebrek aan regie over de informatie op het tactische niveau.

5.3 (Wettelijke) mogelijkheden tot uitwisseling van gegevens en informatie

Tijdens de interviews en de workshop over vastgoed is een aantal wettelijke belemmeringen benoemd. Uit een nadere analyse hiervan is gebleken dat de ervaren belemmering juist soms een waarborg betreft. Verschoningsrechten, geheimhoudingsplichten en bijvoorbeeld het doelbindingsbeginsel zijn bewust door de wetgever geïntroduceerd als waarborg om de positie van betrokkenen te beschermen en zijn belangrijk voor het functioneren van de Nederlandse rechtsstaat. Deze waarborgen kunnen de uitwisseling van informatie (bewust) belemmeren.

Naast de wettelijke belemmering is ook "tegenstrijdige wetgeving" benoemd. Dit heeft meestal betrekking op wetten die verschillende belangen behartigen. Een voorbeeld is het conflict tussen geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht van de notaris enerzijds en de meldplicht ten aanzien van verdachte transacties anderzijds. Dit dient in de praktijk te worden opgelost door van geval tot geval een zorgvuldige belangenafweging te maken (door de notaris). Mocht dit tot onvoldoende resultaat leiden, dan is het aan de wetgever om deze wettelijke belemmeringen weg te nemen c.q. te verzachten binnen de voornoemde grondrechtelijke en mensenrechtelijke kaders.

82/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

In de interviews en workshops bij mensenhandel en georganiseerde hennepcultuur is gebleken dat wettelijke belemmeringen en tegenstrijdige wetgeving voor deze verschijnselen nauwelijks een rol spelen inzake informatie-uitwisseling gericht op het tegengaan van criminele constructies.

“Juridische onduidelijkheid” omschreven als “gebrek aan gespecialiseerde kennis” hoeft bij publieke en private partijen geen groot probleem te zijn. Wat mogelijk wel een belangrijke rol kan spelen is dat wetgeving (zoals bijvoorbeeld privacy gerelateerde wetgeving), open c.q. vage normen bevat die door de wetgever (veelal) bewust zijn gekozen om in de praktijk de nodige flexibiliteit te bieden. Deze vage normen dienen te worden ingevuld in de rechtspraak, door rechterlijke uitspraken, uitleg door toezichthouders en/of zelfregulering. Convenanten of gedragscodes kunnen tot op zekere hoogte voor de praktijk inzichtelijk maken hoe bepaalde open c.q. vage normen geïnterpreteerd kunnen worden.

De “juridische onduidelijkheid” wordt door de deelnemers aan de workshops hoog geprioriteerd indien sprake is van niet zaakgerichte informatie. Onzekerheid en onduidelijkheid over het mogen delen, houden deelnemers tegen om informatie uit te wisselen. Dit is bij zaakgerichte informatie minder het geval omdat convenanten mogelijkheden en duidelijkheid geven over het uitwisselen van informatie.

De uitwisseling van gegevens en informatie is thans met name georganiseerd door middel van convenanten. Een convenant blijkt flexibeler en heeft een maatwerk karakter (er kan bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de specifieke verantwoordelijkheden van partijen), waardoor dit de voorkeur krijgt boven andere oplossingen. De deelnemers aan de workshops gaven aan dat informatie-uitwisseling op basis van convenanten goed werkt. De genoemde convenanten betreffen het operationeel niveau en het uitwisselen van gegevens op zaaksniveau.

De mogelijkheid tot het doen van een verkennend onderzoek wordt nauwelijks gebruikt. Voor de verkennende onderzoeken naar niet terrorisme gerelateerde misdrijven blijkt dat deze beperkt effectief zijn.

Met betrekking tot restinformatie biedt de wetgeving mogelijkheden om deze te gebruiken, zij het dat rekening moet worden gehouden met de privacywetgeving. Er zijn op dit moment initiatieven om daarmee ervaring op te doen (pilot OM-FIOD/ECD). De uitkomsten daarvan zullen meer inzicht geven in de (on)mogelijkheden van het gebruik van restinformatie.

83/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

6. Aanbevelingen

Uit de gehouden interviews en drie workshops zijn oplossingsrichtingen gebleken voor de belemmeringen van generieke informatie-uitwisseling. Deze oplossingsrichtingen zijn in een verdiepingsbijeenkomst nader bediscussieerd. Het uitgangspunt hierbij was het wegnemen van de geïdentificeerde belemmeringen met de focus op oplossingen in het uitwisselen van generieke informatie op het tactische niveau.

Er blijkt behoefte te bestaan aan een partij die de regie op zich neemt voor de informatie-uitwisseling; een regisseur dus. Hierbij dient zo veel mogelijk voort te worden gebouwd op en te worden aangehaakt aan bestaande initiatieven.

Onderstaand wordt dit nader besproken.

6.1 Informatiemanagement

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven bestaan er idealiter drie verschillende niveaus waarop en waartussen informatie en gegevens worden uitgewisseld. Deze zijn het strategische, het tactische en het operationele niveau.

Tussen deze niveaus is een wisselwerking in de informatie-uitwisseling noodzakelijk. Er moet zowel van “boven naar beneden” worden gecommuniceerd als van “beneden naar boven”. Op deze wijze blijven de verschillende niveaus op de hoogte van wat er speelt. Wanneer er op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau informatie wordt uitgewisseld tussen de verschillende betrokken partijen, wordt er in een eerder en vroegtijdig stadium een omvangrijk en omvattend beeld verkregen van mogelijke criminaliteit.

Thans wordt er al voor de aanpak van mensenhandel en georganiseerde hennepeteelt gebruik gemaakt van barrièremodellen (volgens de programmatische aanpak). Met behulp van het barrièremodel worden de verschillende stappen in het criminele proces duidelijk gemaakt. Aan de hand van deze stappen kunnen gericht barrières worden opgeworpen wat het moeilijker moet maken om een stap te kunnen voltooien.

Onderstaand volgt een beschrijving voor het proces van informatie-uitwisseling zoals dat tussen de verschillende niveaus op basis van het barrièremodel zou kunnen verlopen.

Idealiter wordt een verschijnsel op het tactische niveau geanalyseerd en wordt een mogelijke aanpak bedacht. Het criminele proces wordt beschreven. Er is sprake van een nagenoeg doorlopende uitwisseling van generieke informatie betreffende dit verschijnsel. Zowel publieke als private partijen zijn betrokken. Een verandering in het criminele proces dan wel een zeer voordoende trend wordt dan zichtbaar en kan worden gedeeld met de andere

84/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

betrokken partijen. Deze partijen kunnen hier vervolgens op inspelen door barrières op te werpen waardoor het proces of de ingezette trend kan worden verstoord. Het is aan het tactische niveau een voorstel te doen wat de meest effectieve aanpak is: een bestuurlijke preventieve en/of financieel economische en/of strafrechtelijke en/of fiscale aanpak.

Een andere mogelijkheid voor informatie-uitwisseling op het tactisch niveau kan zich voordoen indien vanuit meerdere regio's signalen worden ontvangen over specifieke dadergroepen, die in meerdere (politie)regio's tegelijk actief kunnen zijn zonder dat deze (politie)regio's hiervan op de hoogte zijn. Op tactisch niveau dient deze informatie gekoppeld en uitgewisseld te worden ten behoeve van een integrale aanpak van de dadergroep. Ook kan er op dit niveau worden bepaald welke publieke en private partijen hierbij betrokken dienen te worden en welke convenanten er op operationeel niveau moeten worden afgesloten.

De gegevens en informatie dienen uitgewisseld te worden met het operationele niveau ten behoeve van het opbouwen van een dossier/zaak.

Het verdient aanbeveling het tactische niveau van informatie-uitwisseling nader in te richten zodat de generieke informatie kan worden verzameld en veredeld; daarnaast dient er een persoon of instantie te worden aangesteld die over alle relevante gegevens en informatie kan beschikken. In de volgende paragraaf wordt dit nader toegelicht.

6.2 Inrichting tactisch niveau

Het tactische niveau is het centrale punt waar gegevens en informatie (over een verschijnsel) van zowel publieke als private partijen worden verzameld. De verzamelde gegevens en informatie dienen nader te worden geanalyseerd en veredeld waarna publieke partijen, betrokken bij de bestuurlijke preventieve en/of financieel economische en/of strafrechtelijke en/of fiscale aanpak, deze kunnen afnemen.

Om dit proces zo optimaal mogelijk te laten verlopen wordt aanbevolen om dit centrale punt per verschijnsel in te richten, met een landelijk bereik. Op het tactisch niveau dient er namelijk dwars door een verschijnsel heen te kunnen worden gekeken ten behoeve van de bepaling van een gerichte aanpak. Om gegevens uit te wisselen en met name te veredelen kan er een landelijk expertisecentrum worden ingericht. Persoonlijk contact wordt ervaren als belangrijk; het wordt aanbevolen hier rekening mee te houden en derhalve niet alleen te denken in virtuele oplossingen. Met andere woorden, een netwerk van contactpersonen bij de diverse partijen blijft van eminent belang. Voor het bij elkaar brengen van partijen of vertegenwoordigers in een samenwerking is een regisseur gewenst die zich laat bijstaan door professionals zoals informatieanalisten.

85/90

16 november 2009

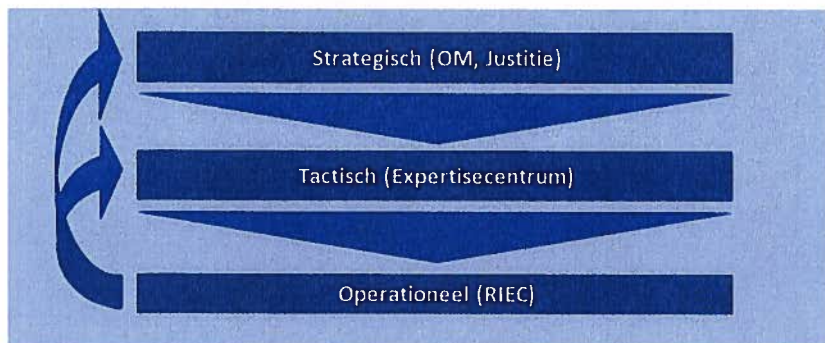
311.242.696.0-2111-lwu

Per verschijnsel dient er een expertisecentrum te worden ingericht, dat de strategische aandachtspunten doorvertaalt naar het tactisch niveau en een rol speelt om operationele zaken te monitoren en eventueel weer in te brengen op het strategisch niveau. De kern van de werkzaamheden van het expertisecentrum is te bepalen welke gegevens en informatie bij elkaar te brengen zijn, alsmede te bepalen welke partij(en) kunnen beschikken over welke gegevens en informatie. Dit expertisecentrum krijgt de rol van Chief Information Officer (CIO).

Het expertisecentrum heeft een goed beeld van en inzicht in een verschijnsel, alsmede de verschillende partijen welke een rol kunnen spelen bij de aanpak van het verschijnsel. Het expertisecentrum kan de publieke en private partijen identificeren, alsmede het operationele niveau waarop kan worden samengewerkt. Het expertisecentrum is verantwoordelijk voor de informatie infrastructuur en de link tussen het strategische niveau en het operationele niveau.

Het is van groot belang dat het expertisecentrum onafhankelijk is. Per verschijnsel zal er een onafhankelijk, overkoepelend expertisecentrum moeten komen om het tactisch niveau in te richten. Geloofwaardigheid en gezag zijn kritische succesfactoren voor het expertisecentrum

De structuur en organisatie van de informatie-uitwisseling is als volgt:



Figuur 6.3: Structuur voor informatie-uitwisseling

In bovenstaand plaatje is het RIEC op het operationeel niveau geplaatst. Het RIEC speelt echter ook een rol op het tactische niveau. Het RIEC is een informatieknooppunt waarin verschillende gegevens naast elkaar wordt gelegd.

Voorkomen moet worden dat het tactisch niveau het RIEC slechts aanstuurt. Het RIEC heeft voldoende expertise om ook zelf zaken/dossiers op te bouwen. Het is niet wenselijk dat er sprake is van een dwingende en hiërarchische relatie. Het RIEC zou als uitgangspunt kunnen hanteren dat een zaak/dossier wordt opgebouwd op basis van de ontvangen tactische informatie.

86/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Private partijen ontvangen en delen generieke informatie op tactisch niveau. Op zaaksniveau ontvangen de private partijen geen informatie, hier delen zij alleen informatie.

Bovenstaand houdt in dat het tactisch niveau akkoorden nodig heeft ten behoeve van het kunnen delen van informatie. In het ideale plaatje beschikt het expertisecentrum over alle relevante gegevens en informatie per thema. Thans bestaat er op tactisch niveau alleen het bestuurlijk akkoord. Om bovenstaande structuur te kunnen laten werken dienen er met betrekking tot het kunnen vervullen van de rol van het expertisecentrum convenanten te worden afgesloten om generieke gegevens te kunnen uitwisselen met zowel publieke als private partijen.

6.3 Uitbreiding RIEC model

De rol van het RIEC dient te worden uitgebreid. De huidige focus van het RIEC is voornamelijk gericht op vastgoed. Uit gesprekken is gebleken dat er een voornemen bestaat om de rol van het RIEC in de toekomst uit te breiden. De rol van het RIEC zou uitgebreid kunnen worden naar alle verschijnselen waaraan vanaf strategisch niveau prioriteit wordt gegeven.

Thans zijn er alleen publieke partijen bij het RIEC betrokken. Het is echter van belang ook private partijen bij het RIEC te betrekken. Nu nog zijn de convenantpartners publieke partijen. Private partijen beschikken over belangrijke informatieposities, zowel kwalitatief als kwantitatief. Per verschijnsel kunnen de specifieke partijen worden benoemd.

De aanpak van de RIEC is nu nog met name gericht op de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak. De fiscale aanpak zou nog meer uitgebreid kunnen worden. Dit lijkt op korte termijn realiseerbaar, gelet op de betrokkenheid van de belastingdienst bij het RIEC.

Bij het RIEC komen alle generieke gegevens van de verschijnselen binnen. Wanneer er overlap en verwevenheid bestaat tussen de verschillende verschijnselen kan het RIEC dit opmerken.

6.4 Aanbevelingen niet betrekking hebbende op informatie-uitwisseling

Uit de gehouden workshops zijn tevens aanbevelingsrichtingen naar voren gekomen die niet specifiek gericht zijn op de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling.

Doorvertalen nationaal dreigingsbeeld naar tactisch niveau

Momenteel wordt het nationaal dreigingsbeeld op een hoog niveau per verschijnsel beschreven. Wanneer dit doorvertaald kan worden naar een tactisch niveau kan hier al veel gericht mee worden gewerkt. Een mogelijkheid om het nationaal dreigingsbeeld verder uit te diepen kan zijn op basis van verkennend onderzoek.

87/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Echter, het is gebleken dat verkennende onderzoeken naar niet terrorisme gerelateerde misdrijven beperkt effectief zijn. Een nadere analyse naar de mogelijkheden om de effectiviteit van verkennend onderzoek te vergroten en de wenselijkheid daarvan, lijkt op zijn plaats.

Opstellen barrièremodel voor vastgoed

Een integrale aanpak gericht op het voorkomen van misbruik van vastgoed voor criminele doeleinden dient te worden voorgedaan door het opstellen van een barrièremodel..

(gevoel van) Onveiligheid van de melders

Een belangrijke belemmering in geval van georganiseerde hennepcultuur en mensenhandel betreft (het gevoel van) onveiligheid van de melders, medewerker en slachtoffers. Het niet delen van informatie zou gelegen zijn in het feit dat enerzijds angst bestaat voor directe en indirecte (familiaire) bedreigingen. Anderzijds speelt met name voor mensenhandel het referentiekader van de slachtoffers een rol. Zo kan het voorkomen dat de politie in het land van herkomst corrupt is en het slachtoffer dit ook denkt van de Nederlandse politie. Hier dient een oplossing voor te worden gezocht.

B9 regeling

Vanuit interviews en de workshop mensenhandel hebben politie en OM aangegeven dat zeer veel tijd en capaciteit wordt besteed aan het behandelen van onterechte B9- aanvragen. Zelfs als de politie van tevoren al weet dat het niet gaat om een terecht aanvraag moeten de aanvragen worden onderzocht. Hier dient een oplossing voor te worden gezocht.

Het verwerken van restinformatie

Aangezien restinformatie (zaakgerichte informatie) voor andere zaken van groot belang kan zijn, is het aan te bevelen dat deze op een juiste manier wordt verwerkt. Het verwerken van restinformatie dient beter georganiseerd te worden en een hogere prioriteit te krijgen.

Bewaren van gegevens en informatie

Het kan voorkomen dat een verschijnsel een periode hoog op de politieke agenda staat om er vervolgens weer van te verdwijnen. Het is echter van belang dat de verworven gegevens en informatie op het tactisch niveau bewaard worden en niet verloren gaan. Het kan immers voorkomen dat een verschijnsel op een later moment weer op de politieke agenda komt.

88/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

6.5 Koppeling aanbevelingen aan geïdentificeerde belemmeringen

De volgende zeven belemmeringen zijn tijdens de workshops geprioriteerd als de belangrijkste:

- Juridische onduidelijkheid;
- Technische belemmeringen;
- Prioriteit/capaciteit & geld (kostenverdeling);
- Regiegebrek over uitwisseling;
- Bureaucratie/gebrek aan snelheid;
- Gebrek aan inzicht in elkaars informatiepositie;
- Gevoel van onveiligheid van slachtoffers enerzijds en melders/ medewerkers anderzijds.

Onderstaand wordt beschreven welke invloed de aanbevelingen op de deze belemmeringen kan hebben.

Juridische onduidelijkheid

Deze belemmering heeft met name te maken met onzekerheid en onduidelijkheid over het mogen delen. Deze belemmering zou kunnen worden opgelost door middel van communicatie aan de betrokken partijen. Hier ligt een taak voor het expertisecentrum.

Technische belemmeringen

Generieke informatie komt binnen op het tactisch niveau. Het expertisecentrum brengt de diverse gegevens en informatie uit diverse bronnen bij elkaar..Op “landelijk niveau” komen partijen ‘fysiek’ bij elkaar om op tactisch niveau gegevens en informatie te wisselen.

Prioriteit/capaciteit & geld (kostenverdeling)

Vanuit het strategisch niveau worden prioriteiten bepaald; dit werkt door op het tactische en operationele niveau. Wanneer er vanuit het strategische niveau prioriteit wordt gegeven aan een verschijnsel wordt hier ook capaciteit en geld voor vrijgemaakt.

Regiegebrek over uitwisseling

Wanneer er per verschijnsel een expertisecentrum wordt aangesteld zal deze belemmering kunnen verdwijnen.

89/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Bureaucratie/gebrek aan snelheid

Het adviseren over gegevens- en informatie-uitwisseling is de kerntaak van het expertisecentrum. De in het onderzoek gesignaleerde bureaucratie/het gebrek aan snelheid zal hierdoor snel kunnen verdwijnen. Het expertisecentrum zou een specifieke rol kunnen worden toebedeeld ten aanzien van het bewustmaken van betrokken partijen van het belang van informatie-uitwisseling.

Gebrek aan inzicht in elkaars informatiepositie

Wanneer er per verschijnsel een expertisecentrum komt zal deze belemmering kunnen verdwijnen. De partijen hebben dan individueel mogelijk nog steeds geen inzicht in elkaars informatiepositie, maar het expertisecentrum heeft dit wel. Het expertisecentrum registreert en brengt de partijen bij elkaar.

Gevoel van onveiligheid van slachtoffers enerzijds en melders/ medewerkers anderzijds

Voor deze belemmering is vooralsnog geen oplossing beschikbaar.

90/90

16 november 2009

311.242.696.0-2111-lwu

Bijlagen

1. Lijst geïnterviewden en deelnemers workshops
2. Barrièremodel georganiseerde hennepcultuur en mensenhandel
3. Procesbeschrijvingen
4. Overzicht ontheffingsbepalingen
5. Overzicht en uitleg belemmeringen per verschijnsel
6. Verwijzingen

Bijlage 1 Geïnterviewden en deelnemers workshop

Geïnterviewden en deelnemers vastgoed workshop

Organisatie	Functie	Interview	Workshop
ABN-Amro	Senior Intelligence Advisors	X	X
AIVD	Directeur Binnenlandse Veiligheid	X	
AKD	Notaris	X	X
Altera Vastgoed	Financieel Directeur	X	X
Belastingdienst	Leden Collegiaal Managementteam	X	X
Belastingdienst Emergo project	Projectcoördinatoren Emergo	X	X
Bovenschen Consultancy	Directeur		X
Bureau Financieel Toezicht	Directeur	X	X
Centraal Fonds Volkshuisvesting	Directeur	X	
Control Risk	Head of Corporate Investments	X	
IVBN	Directeur	X	
KLPD	Chief Information Officer	X	
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Project manager	X	
Ministerie van Financiën	Senior Beleidsmedewerker	X	
	Medewerker Afdeling Integriteit		X
Ministerie van Justitie	Raadadviseur/Programmamanager	X	X
	Justitie preventie & slachtofferbeleid coördinatie manager	X	
	Medewerker	X	
Nederlandse Vereniging van Banken	Adviseur Veiligheidszaken	X	
	Adviseur Criminaliteitsbestrijding		X
Nederlandse Mededingingsautoriteit	Hoofd Recherche en Inlichtingeneenheid		X
Openbaar Ministerie Den Haag	Hoofd Functioneel Parket	X	
	Onderzoeker	X	
Rabo Vastgoedgroep	Hoofd Compliance	X	X
	Hoofd Juridische Zaken	X	X
Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) Zuid Limburg	Projectleider RIEC Limburg	X	
RIEC Rotterdam Rijnmond	Kwartiermaker		X
Rijksgebouwendienst	Directeur	X	
Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS) Nederland	Voorzitter (Chairman)	X	X
	Lid RICS	X	
Vastgoed Intelligence Center	Projectleider	X	
	Projectleider	X	
VROM-IOD	Jurist/Rechercheur	X	
	Rechercheur	X	
VTSPN	Programmamanager	X	X

Geïnterviewden en deelnemers workshop georganiseerde hennepcultuur

Naam	Functie	Interview	Workshop
Bird & Bird	Advocaat		X
Bond van Verzekeraars	Senior Beleidsmedewerker centrum bestrijding verzekeringsfraude	X	X
FIOD Zwolle	Projectleider Kennisgroep Integrale Overheidshandhaving	X	X
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Beleidsmedewerker	X	
	Deputy projectmanager crime reduction department		X
Nuon	Manager Internal Audit	X	X
Openbaar Ministerie Den Bosch	Officier van Justitie	X	
	Beleidsmedewerker Openbaar Ministerie	X	X
Politie: Finec	Clustermanager Proeftuinen	X	X
	Clustermanager Proeftuinen	X	
Politie Haaglanden	Projectleider AMFI	X	
	Teamleider bureau Vreemdelingenpolitie	X	X
	Projectleider huisjesmelkers	X	
Rabobank	Hoofd Crisismanagement & Fraudebestrijding		X

Geïnterviewden en deelnemers mensenhandel

Naam	Functie	Interview	Workshop
Belastingdienst: Emergo project	Specialist inkomensbelasting vennootschapbelasting	X	X
EMM Zwolle	Hoofd EMM	X	
FIOD Zwolle	Projectleider Kennisgroep Integrale Overheidshandhaving		X
Gemeente Alkmaar	Adviseur openbare orde en veiligheid	X	X
IND-EMM	Beleidsmedewerker		X
Landelijk Bureau BIBOB	Teammanager	X	
	Senior Medewerker	X	
Ministerie van Justitie	Beleidsmedewerkers	X	X
Openbaar Ministerie Rotterdam	Officier van Justitie	X	
	Ketenregisseur Directie Veiligheid	X	
Openbaar Ministerie Zwolle	Officier van Justitie	X	
	Beleidsmedewerker	X	
Politie Haaglanden	Proceseigenaar mensenhandelaar	X	X
Stichting M.	Directeur	X	X
Universiteit Utrecht	Hoogleraar	X	
Vereniging Relax Bedrijven	Directeur	X	

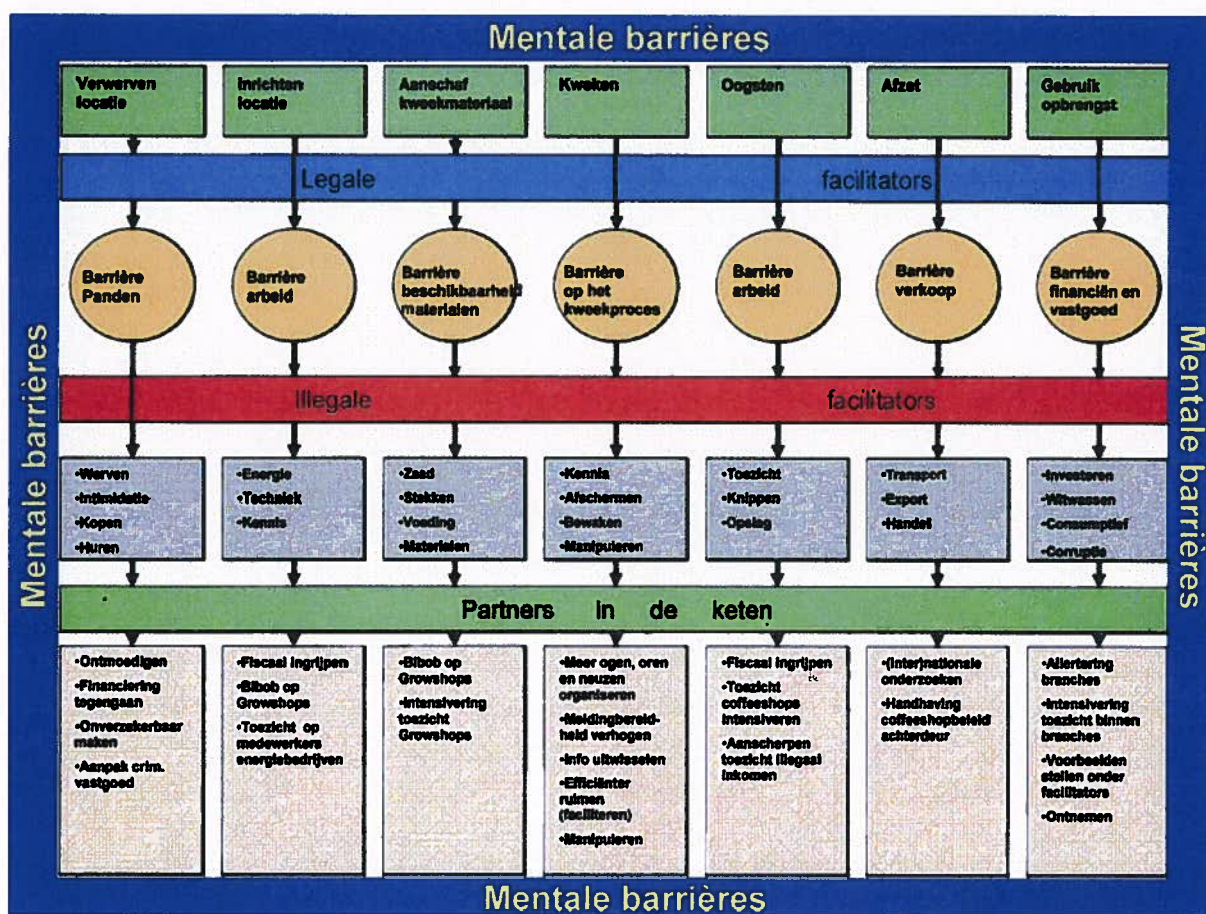
Geïnterviewden en deelnemers verdiepingsbijeenkomst

Naam	Functie	Interview	Workshop
Bird & Bird	Advocaat		X
Belastingdienst Amsterdam	Specialist inkomensbelasting vennootschapbelasting	X	X
Belastingdienst Rijnmond	Belastingexpert		X
DCMR milieudienst Rijnmond	Coördinator Handhaving		X
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Project Manager		X
Ministerie van Financiën	Senior Beleidsmedewerker		X
Ministerie van Justitie	Raadadviseur/Programma manager	X	X
Openbaar Ministerie	Beleidsmedewerker		X
Openbaar ministerie Den Bosch	Beleidsmedewerker Openbaar Ministerie	X	X
Politie: FINEC	Clustermanager Proeftuinen	X	X
Politie: Raad van Hoofddcommissarissen/Operatie opsporing	Beleidsadviseur		X

Bijlage 2 Barrièremodel georganiseerde hennepcultuur en mensenhandel

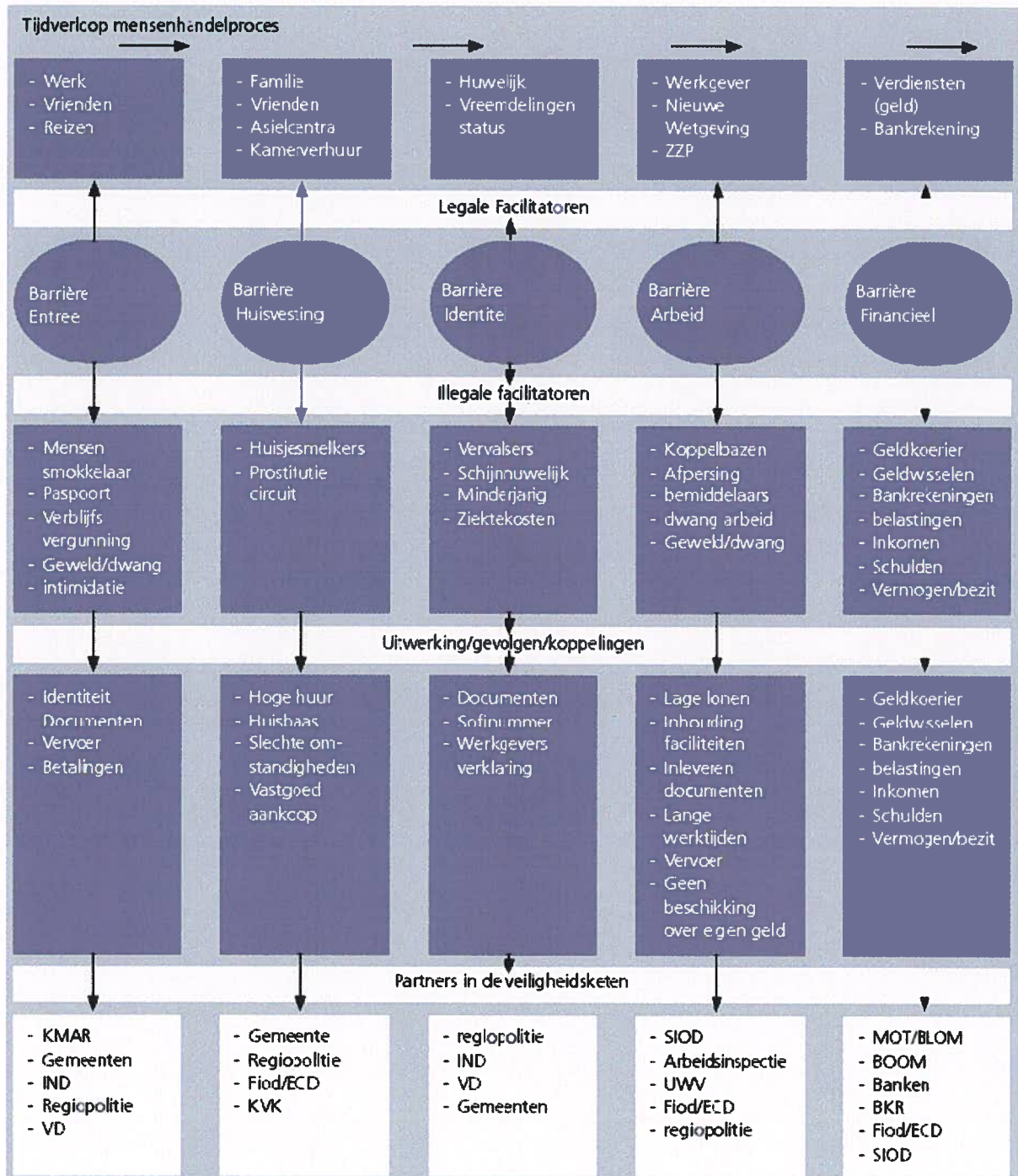
Barrièremodel georganiseerde hennepcultuur

Het barrièremodel is ontwikkeld om per stap van het proces van georganiseerde hennepcultuur in kaart te brengen welke drempels door instanties kunnen worden opgeworpen om het proces te onderbreken en het de betrokkenen bij de georganiseerde hennepcultuur zo lastig mogelijk te maken.



Bron: Van de Bunt H.D., Rastocav L., Spapens A.C.M. 'De wereld achter de wietcultuur' 2007 Boom Juridische Uitgevers. WODC, Erasmus Universiteit, Universiteit van Tilburg.

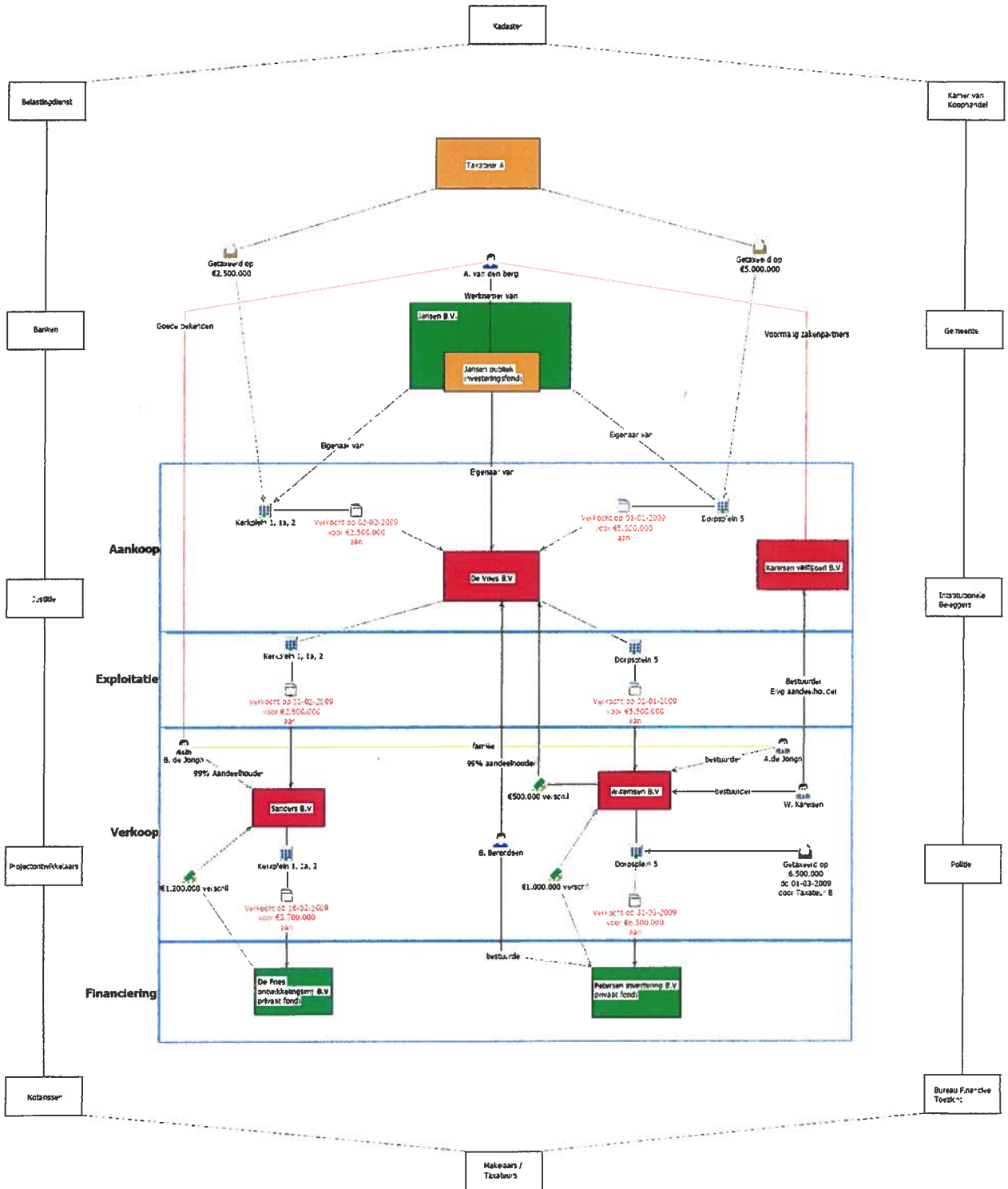
Barrièremodel mensenhandel



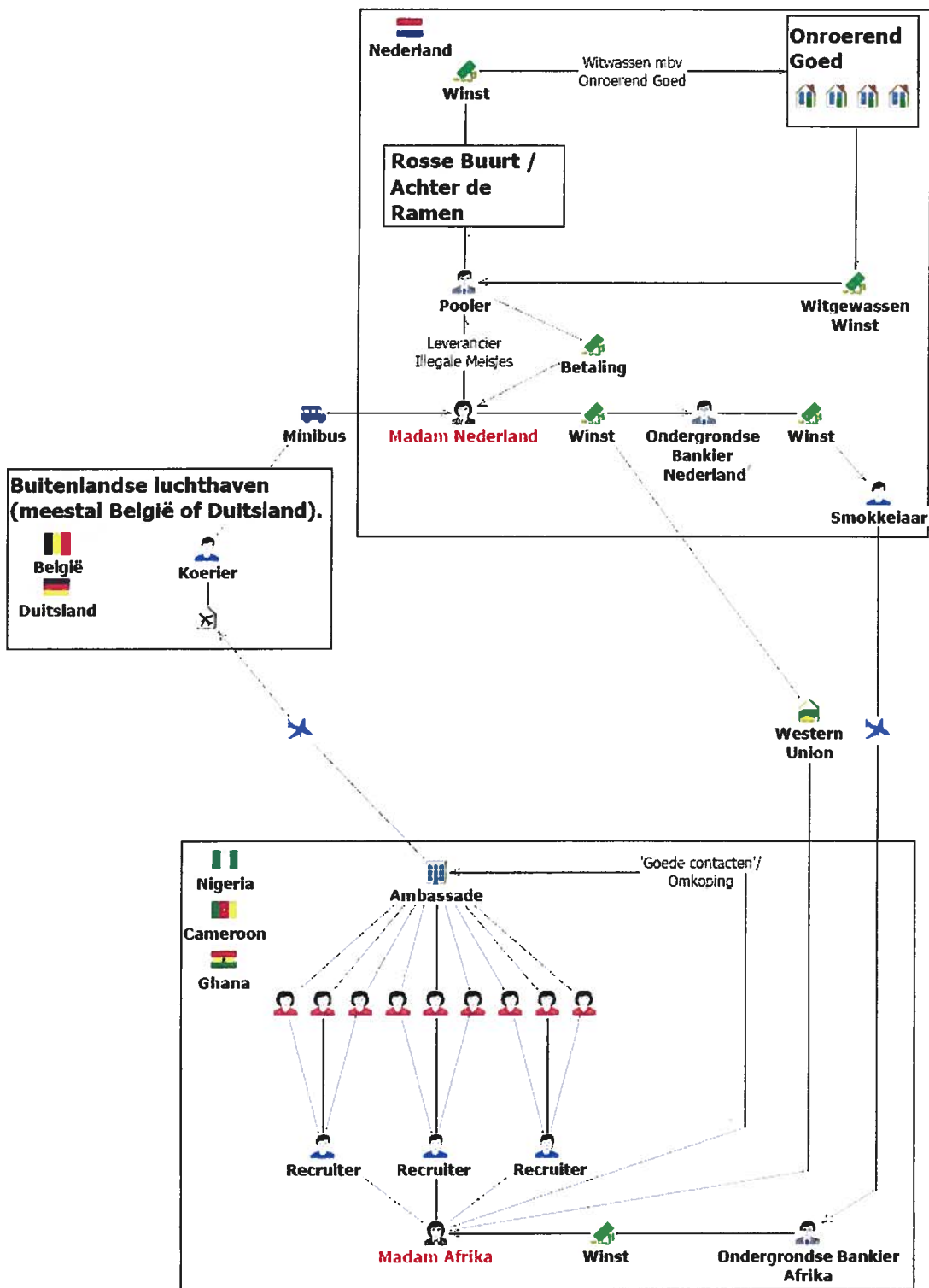
Bron: Van Hout, M.J.J., Van der Laan, F.J.: 'Schone Schijn; de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector' KLPD 1 juli 2008

Bijlage 3 Procesbeschrijvingen

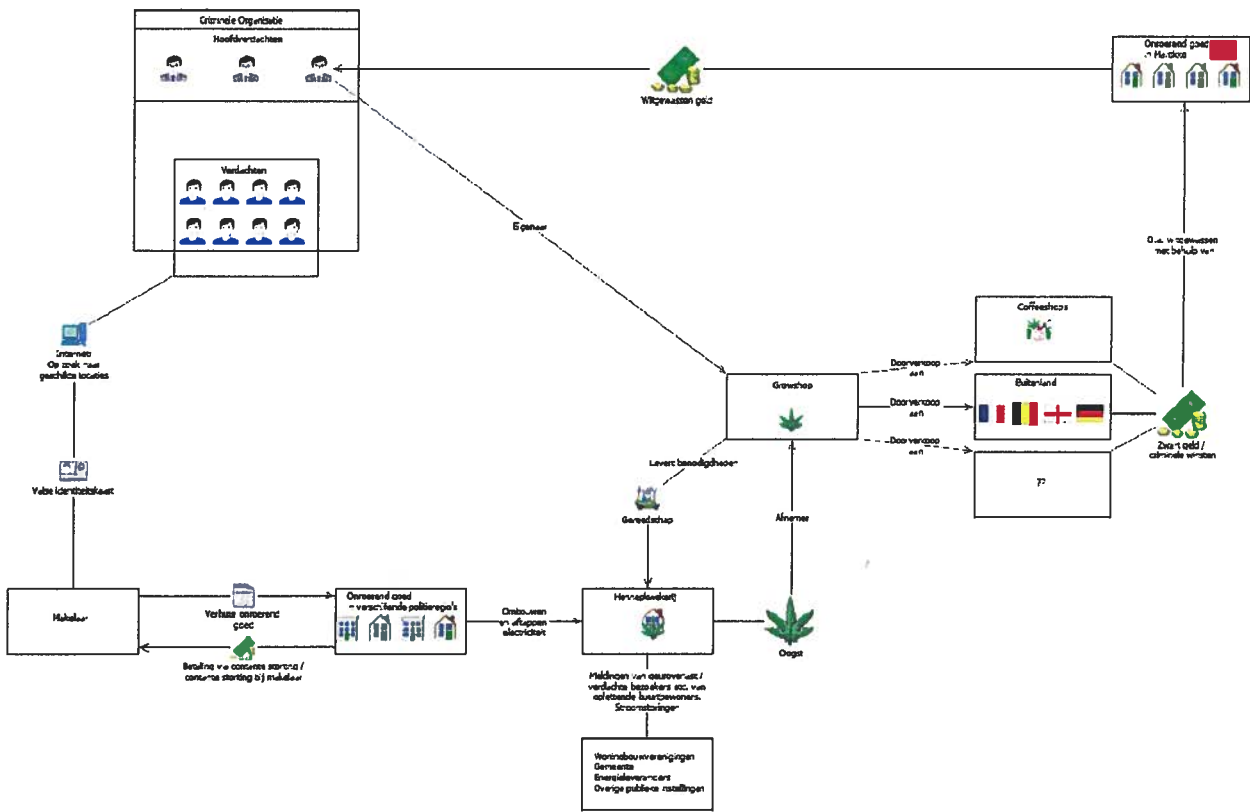
Procesbeschrijving vastgoed



Procesbeschrijving mensenhandel



Procesbeschrijving georganiseerde hennepcultuur



Bijlage 4 Overzicht ontheffingsbepalingen

In de brief aan de Kamer van 11 maart 2009 staat een antwoord gegeven op de vraag welke informatie beschikbaar is op basis van welke wettelijke bevoegdheden en welke informatie in welk stadium met anderen mag worden gedeeld. De genoemde wettelijke bevoegdheden die zien op de verstrekking van gegevens aan derden zijn opgenomen in onderstaande tabel. De voornaamste wettelijke voorwaarden waaraan moet worden voldaan, zijn verkort aangegeven als "criteria".

Wet- en regelgeving	Verstrekking aan	Criteria
<ul style="list-style-type: none"> • Wet politiegegevens • Besluit politiegegevens 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 16: Buitengewone opsporingsambtenaren, leden van het openbaar ministerie, burgemeesters, korpsbeheerders, Ministers BiZa, Justitie en of Defensie • Art. 17: Inlichtingendiensten en buitenlandse opsporingsinstanties • Art. 18 en 19: Derden • Art. 20: Samenwerkingsverbanden • Art. 46: Bijzondere opsporingsdiensten • Art. 4.1 - 4.4 geeft een nadere uitwerking van verstrekking op grond van art. 8, 9, 10 en 13). Aan de aldaar genoemde personen en instanties kunnen voor specifieke doeleinden gegevens worden verstrekt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Opsporing strafbare feiten, uitvoering wettelijk opgedragen taken, handhaving openbare orde • O.a. indien noodzakelijk voor goede uitvoering politietaak • Zwaarwegend algemeen belang • Zwaarwegend algemeen belang • Nodig voor vervulling taak
<ul style="list-style-type: none"> • Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens • Besluit justitiële gegevens • Aanwijzing verstrekken strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtpleging gelegen doeleinden 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 8.1: rechterlijke ambtenaren in Nederland, Aruba en Nederlandse Antillen • Art. 8.2: Minister Justitie • Art. 8.3: lichamen of personen bedoeld in art. 257ba WvSv • Art. 9: personen of instanties met publieke taak (bij Amvb) • Art 36: Minister van Justitie • Art. 39b: Derden • Art. 39e: Diverse personen en instanties waaronder politie en buitengewone opsporingsambtenaren • Art. 39f: Een ieder 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtspleging • Strafrechtpleging • Strafbeschikking • Zwaarwegend algemeen belang • Verklaring omtrent gedrag • Goede invulling taak OM en wettelijke plicht • Zwaarwegend algemeen belang • Zwaarwegend algemeen belang
<ul style="list-style-type: none"> • Wet BIBOB 	<ul style="list-style-type: none"> • Art 20, lid 3, Rekenkamer, Nationale ombudsman, College bescherming persoonsgegevens • Officier van justitie 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitoefening van de controlerende of toezichhoudende bevoegdheid • Gevaar misbruik, strafbare feiten • Toepassing art. 125i WvSv (doorzoeking) of art. 126a (vordering inzicht in vermogenspositie)

	<ul style="list-style-type: none"> • Rechter-commissaris, (hulp)Officier van Justitie, opsporingsambtenaar 	
<ul style="list-style-type: none"> • Algemene wet inzake rijksbelastingen • Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 67: Een ieder • Art. 43c: Diverse personen en instanties waaronder samenwerkingsverbanden 	<ul style="list-style-type: none"> • Wettelijk voorschrift, goede vervulling publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan, ministeriele ontheffing • Nodig voor publiekrechtelijke taak
<ul style="list-style-type: none"> • Wet op het financieel toezicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 1:90: Toezichthouders of toezichthoudende instanties in EU lidstaten • Art. 1:91: Rechter-commissaris, bewindvoerder, curator • Art. 1:92: Instanties belast met strafvorderlijke bevoegdheden • Art. 1:93: Diverse personen en instanties waaronder samenwerkingsverbanden 	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoende bepaald doel, in kader toezicht, geen strijd met openbare orde, geheimhouding is voldoende gewaarborgd • Dienstig voor uitoefening taak • Noodzakelijk voor uitvoering taak • Dienstig voor (wettelijke) taak
<ul style="list-style-type: none"> • Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 13c: Instelling die melding heeft gedaan • Art. 13g: Toezichthouders 	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie betreffende afdoening melding • Vermoeden dat cliëntenonderzoek en/of meldplicht niet goed wordt nageleefd
<ul style="list-style-type: none"> • Wet documentatie vennootschappen 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 5: Instanties en personen met publiekrechtelijke taak. 	<ul style="list-style-type: none"> • Een aantal instanties/personen (genoemd in Amvb) zijn "vaste gebruiker". Verstrekking aan andere instanties/personen wordt geadministreerd. • Op initiatief van Minister van Justitie aan vaste gebruikers of personen belast met opsporing strafbare feiten.

Bijlage 5 Overzicht en uitleg belemmeringen per verschijnsel

Vastgoed

Prioriteit	Belemmering	Score
1	Wettelijke belemmering	7,4
2	Juridische onduidelijkheid	7,1
3	Commerciële belangen	7,1
4	Technische belemmering	7,1
5	Kennisgebrek om gegevens te verwerken	6,9
6	Cultuur/gebrek aan vertrouwen	6,7
7	Interpretatieverschillen in informatie	6,1
8	Chinese walls	5,6
9	Bureaucratie/snelheid	5,6
10	Prioriteit/capaciteit & geld (en kostenverdeling)	5,2
11	Competiestrijd	4,4
12	Tegenstrijdige wetgeving	3,6

Figuur 4.2: Score prioriteit belemmeringen vastgoed

De **wettelijke belemmering** wordt zowel door private als publieke partijen als een grote belemmering gezien. De Wbp en het verschoningsrecht vormen een belemmering op zich omdat, volgens de letter van de wet, het verder uitwisselen van gegevens en informatie wordt verboden. Daarnaast geven de deelnemers aan dat er wetten zijn die niet meer actueel zijn. De toezichtrol van bijvoorbeeld Bureau Financieel Toezicht wordt ook bemoeilijkt door het verschoningsrecht. Ten aanzien van het verschoningsrecht is het onduidelijk waar de grens ligt van toezicht en hoe ver de bevoegdheid van effectief toezicht reikt. Het is duidelijk wie verantwoordelijk is voor dit toezicht. Wie bepaalt echter wat geheim is en wie over welke informatie mag beschikken?

Daarnaast ervaart Bureau Financieel Toezicht een belemmering ten aanzien van *ABW: deel 5 lid 2*: (deel 5 stelt Bureau Financieel Toezicht in de gelegenheid informatie te vorderen van advocaten, notarissen/artsen et cetera. Lid 2 stelt advocaten, notarissen/artsen in staat deze vordering te weigeren). Vanuit het tuchtrecht heeft Bureau Financieel Toezicht wel zicht op betrokkenheid van de notaris maar geen mogelijkheid om aangifte te doen. Hierdoor kan er geen informatie worden gedeeld met andere toezichthouders.

Uit de discussie blijkt verder dat er onvoldoende gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden die de wet biedt, omdat grenzen niet durven te worden verkend vanuit het oogpunt van reputatie schade. Daar waar de wetten beperkend zijn, worden deze uitvergroet als excuus om geen informatie te hoeven delen. Er is absoluut een wil om over de publiek-private grens heen informatie te delen, maar het blijkt moeilijk om dit gestalte te geven. Ook geven de private partijen aan dat wettelijke verplichtingen om meldingen te doen van verdachte zaken voor hen ontbreken. Deze partijen zien dit als belemmering in het delen van informatie, omdat men bang is dat het melden van verdachte zaken de concurrentiepositie op het spel zet.

Wat betreft de belemmering **juridische onduidelijkheid** blijkt met name het beeld van een versnipperde wetgeving een probleem te vormen. Daarnaast worden de wetten ervaren als “vage normen”. De reden dat deze wetten in normen zijn uitgedrukt is dat de invulling van de wetten door de tijd heen kan worden aangescherpt en afgestemd op de actuele omstandigheden. De belemmering wordt gevormd door de onzekerheid over juridische kaders omdat de ervaring van de deelnemers is dat de jurisprudentie te weinig is uitgekristalliseerd.

Daarnaast ervaren de private partijen dat de **commerciële belangen** en wettelijke belemmeringen samenhangen. De angst voor het krijgen van een claim voor het uitwisselen van informatie van klanten en relaties vormt een commerciële belemmering. De belemmering wordt gevormd door onduidelijkheid over het niet mogen delen van informatie en het niet krijgen van informatie vanuit de publieke partijen uit lopende onderzoeken. Private partijen kunnen daardoor enkel op basis van geruchten handelen, omdat zolang het onderzoek loopt een verdachte nog niet veroordeeld is. Het zogenaamd plaatsen van partijen op zwarte lijsten (delen van informatie) op basis van geruchten verhoogt het claimrisico als de partij waarnaar onderzoek wordt gedaan, onschuldig blijkt te zijn.

Technische belemmeringen zijn belemmeringen die door zowel de private als publieke partijen worden onderkend. Het gaat nadrukkelijk om generieke informatie. De grootste belemmering van uitwisseling van gegevens en informatie is gelegen in het feit dat de synchronisatie van informatie qua systematiek vaak onmogelijk is. Iedere partij bouwt systemen in de eerste plaats voor eigen gebruik. De systemen die door de verschillende partijen gebruikt worden, zijn niet ingericht op een hoger doel of op opsporing.

Binnen de publieke en private partijen wordt **kennisgebrek om gegevens te verwerken** als een belemmering voor uitwisseling van gegevens en informatie aangemerkt. Informatie die wordt uitgewisseld, is vaak specifiek voor waar het vandaan komt. Hoe deze informatie moet worden gelezen en wat relevant is aan de informatie blijkt nog al eens de vraag te zijn. Dit heeft voornamelijk te maken met het weinige inzicht van de partijen in elkaars bestanden. Een voorbeeld hiervan is de belastingdienst; in tegenstelling tot wat veel partijen denken is daar geen databank in gebruik die met een druk op de knop informatie verstrekt over een onderwerp of belastingplichtige.

Voor zowel de publieke als private partijen speelt **cultuur/gebrek aan vertrouwen** een relatief grote rol voor het al dan niet uitwisselen van informatie. Hierbij gaat het niet zozeer om het vertrouwen tussen partijen in een bestaand samenwerkingsverband, maar juist om vertrouwen voordat een samenwerking tot stand komt. Vertrouwen in elkaar is essentieel voor het uitwisselen van informatie. In het proces van uitwisseling is dit eigenlijk de eerste belemmering die men tegenkomt. De belangen van de verschillende partijen dienen te worden afgestemd. Zolang belangen nog niet duidelijk zijn en niet op elkaar afgestemd zijn, vormt cultuur een grote belemmering. Het probleem met vertrouwen is dat dit moet groeien. De deelnemers noemen termijnen tussen de twee en vier jaar om belangen die verschillen tot elkaar te laten komen. Hiervoor wordt van de partijen gevraagd naar het bredere belang te kijken, terwijl de partijen afgerekend worden op hun eigen resultaat. Het gebrek aan vertrouwen is dus met name voor generieke uitwisseling van gegevens en informatie een belemmering.

Interpretatieverschil wordt door zowel private als publieke partijen ervaren als een belemmering voor informatie-uitwisseling. Binnen de private sector bestaan er verschillende percepties van het begrip vastgoed. Daarnaast blijkt dat het vastgoedjargon dat gebruikt wordt in de private sector niet als zodanig wordt begrepen in de publieke sector. Vastgoed blijkt een breed gebruikt begrip te zijn met verschillende segmenten. Er bestaan veel misconcepties die alleen al op waardebegrip gestoeld zijn.

Bij de belemmering **Chinese walls** gaat het om het beeld dat er geen informatie mag worden uitgewisseld om belangenverstremming te voorkomen. Hiermee wordt bedoeld dat partijen geen informatie delen omdat belangenverstremming intern of tussen verschillende partijen dreigt.

Bureaucratie binnen een partij kan zorgen voor een rem op informatie uitwisseling. Hierbij gaat het niet zozeer om de daadwerkelijke informatie-uitwisseling maar om het proces voorafgaand hieraan (onder andere de vraag om informatie, het instemmen met het verzoek en het zoeken van de informatie voor uitwisseling).

Als wordt gekeken naar **prioriteit** als belemmering dan blijkt prioriteit evenals **capaciteit/geld** niet de grootste belemmering te zijn. Alle partijen geven aan dat het uitwisselen van gegevens en informatie om het gebruik van vastgoed voor criminele doeleinden tegen te gaan, prioriteit verdient. In huidige samenwerkingsverbanden wordt dit gesignaleerd en wordt hierover gecommuniceerd. Strategisch wordt er veel gedaan op dit terrein. Echter, de tactische en operationele uitvoering is problematisch in verband met lopende onderzoeken.

Geld wordt door (private) partijen niet gezien als een grote belemmering. Het gaat om de hoe- vraag en niet zozeer om of er informatie en gegevens uitgewisseld moeten worden. Private partijen hebben een commercieel belang bij een investering in het uitwisselen van informatie. Ook de publieke toezichthoudende organen hebben belang bij uitwisseling van gegevens en informatie onderkend en ervaren geen financiële belemmering. Hoeveel geld er echter beschikbaar is, heeft een belangrijke impact voor de hoe vraag. Toch zijn er publieke partijen die geld wel als een enorme belemmering ervaren. Bijvoorbeeld voor de kleinere gemeenten die prioriteiten moeten stellen ten aanzien van de budgetbesteding. Het probleem van uitwisseling van gegevens en informatie is een minder zichtbaar probleem welke wordt afgewogen tegen de zichtbare problemen waarop publieke partijen door de maatschappij worden afgerekend.

Vanuit de private partijen wordt de **competentiestrijd** onderkend als belemmering. Hierbij speelt met name de concurrentiegevoeligheid een rol. De vraag is hier of het delen van informatie de concurrentiepositie in de weg staat. De vastgoedmarkt is een nogal onvolkomen markt, doordat het om objecten draait die niet of nauwelijks vergelijkbaar zijn. De (private) partijen ontlenen hun bestaan binnen deze markt aan interpretatieverschillen. Het bestaan van de concurrentiepositie van een partij en van de vastgoedmarkt wordt juist ontleend aan deze interpretatieverschillen.

De **tegenstrijdige wetgeving** wordt niet hoog geprioriteerd. Toch wordt de tegenstrijdigheid wel degelijk door een aantal partijen ervaren als belemmering. De ervaring hiermee is dat geheimhoudingsplicht en meldplicht tegenstrijdig zijn voor bepaalde beroepsgroepen. Met name notarissen komen in een spagaat waarin zij het gevoel hebben altijd fout te zitten,

omdat men in geval van verdenking één van beide wetten moet overtreden. De tuchtrechter wordt hierin genoemd als genadeloos als het gaat om het overtreden van geheimhoudingsplicht. Ook wordt door de deelnemers een vraagteken geplaatst bij de werking en het doel van het verschoningsrecht.

Hennepteelt

Prioriteit	Belemmering	Score
1	Prioriteit /capaciteit & geld (en kostenverdeling)	8,0
2	Regiegebrek over uitwisseling	7,6
3	Gebrek aan inzicht in elkaars informatie positie/inzicht in belang uitwisseling van gegevens en informatie	7,6
4	Bureaucratie/gebrek aan snelheid	6,9
5	(gevoel van) Onveiligheid van de melders/medewerkers/slachtoffers	6,5
6	Geen feedback op verstrekte informatie	6,0
7	Juridische onduidelijkheid	5,0
8	Technische belemmering	4,9
9	Commerciële belangen (ook angst voor imagoschade, aansprakelijkheid en competentiestrijd)	4,3
10	Gebrek aan vertrouwen: wat gebeurt er met mijn gegevens?	3,9
11	Organisatorische belemmering	3,8
12	Kwaliteit van de informatie (en actualiteit gegevens)	3,5
13	Kennisgebrek om gegevens te verwerken	2,5
14	Interpretatieverschillen in informatie of wetgeving	2,1

Figuur 4.3: Score prioriteit belemmeringen georganiseerde hennepteelt

Prioriteit/capaciteit & geld vormt volgens de deelnemers de grootste belemmering voor de uitwisseling van informatie. Kennis en informatie zijn bij de verschillende partijen aanwezig. Het ontbreekt echter vaak aan capaciteit om hier iets mee te doen. De capaciteit en prioriteit worden pas toegeschreven en een covenant komt pas tot stand als het onderwerp een maatschappelijk probleem vormt en dus maatschappelijke gezien prioriteit krijgt. De restinformatie lijdt het meest onder de prioriteit/capaciteit & geld belemmering. Doordat er na een onderzoek vaak snel moet worden doorgedaan met een volgend onderzoek wordt er vaak geen tijd genomen om de restinformatie op een juiste manier te verwerken. Hierdoor kunnen gegevens en informatie welke voor andere partijen van groot belang kunnen zijn, verloren gaan.

Regiegebrek in uitwisseling van gegevens en informatie vormt voor de deelnemers een grote belemmering. Er is veel informatie, maar er is geen partij die de regie neemt om de prioriteiten te stellen en deze gegevens of informatie bij elkaar te brengen. Er is geen partij welke het overkoepelende inzicht heeft, gegevens of informatie screent en vervolgens kan doorspelen aan of uitwisselen met de relevante partijen. Informatie-uitwisseling wordt niet centraal gecoördineerd maar door veel verschillende convenanten gefaciliteerd. Daarnaast worden convenanten vaak alleen tussen publieke partijen afgesloten. Voor een programmatische aanpak dienen ook de private partijen betrokken te worden.

De deelnemers geven aan dat **gebrek aan inzicht in elkaars informatiepositie** een belemmering vormt voor de uitwisseling van informatie. Verschillende partijen hebben te weinig inzicht in elkaars informatiepositie en weten niet welke informatie bij welke partij beschikbaar is. Bij de basiseenheid regiokorpsen speelt deze belemmering een grote rol. Het is niet duidelijk welke informatie bij welke partner gehaald kan worden. Bij partijen als woningcorporaties en energiebedrijven ligt veel informatie. Echter, er is te weinig inzicht in het belang van de uitwisseling hiervan voor bijvoorbeeld een partij als de Politie Haaglanden.

Bij de belemmering **bureaucratie** gaat het niet zozeer om de belemmering in de daadwerkelijke uitwisseling van gegevens en informatie maar om het proces voorafgaand hieraan (de vraag om informatie, het instemmen met het verzoek, het zoeken van de informatie voor uitwisseling, et cetera). Om rendement te behalen moet informatie snel uitgewisseld worden. Informatie blijft bij sommige partijen te vaak in de bureaulade liggen. Wanneer bijvoorbeeld een verzekeringsmaatschappij aangifte doet van verzekeringsfraude is er informatie uit het strafproces nodig; echter deze informatie is niet ad hoc te verkrijgen.

Vanuit de politie wordt (**het gevoel van**) **onveiligheid van de melder/medewerker** als een belangrijke belemmering aangemerkt voor generieke (maar ook zaaksgerichte) informatie-uitwisseling. Het gevaar voor de melder wordt vaak onderschat. Achter de georganiseerde hennepsteelt schuilt zware, georganiseerde criminaliteit waarbij het volgen van mensen, het doen van ernstige bedreigingen en persoonlijke benadering/bedreigingen van families geen uitzonderingen zijn. Met name de onzekerheid over het gebruik van de gegevens speelt hier een rol. Vanuit de private sector wordt dit herkend en als belemmering bevestigd.

Geen feedback ontvangen op verstrekte informatie wordt als nieuwe belemmering ingebracht door de deelnemers. De ervaring van de deelnemers is dat er geen zicht bestaat op het gebruik van de gegevens zodra deze zijn gedeeld. Vooral tussen publieke en private partijen doet dit zich voor. Ook wordt informatie soms niet aangepakt of wordt er niets gedaan met informatie die is opgevraagd. Dit zorgt voor frustratie waardoor de motivatie om informatie te delen afneemt.

De indruk van de deelnemers uit de workshop is dat er niet veel wettelijke belemmeringen zijn, het gaat meer om vermeende **juridische onduidelijkheid**. Bij deze belemmering gaat het om de interpretatie die voor onduidelijkheid zorgt. De reikwijdte van een bepaling wordt vaak breed geïnterpreteerd. Zo zorgt de Wet politiegegevens volgens de deelnemers voor onzekerheid; “niemand mag wat verstrekken en tegelijkertijd is de wet Verstrekking Persoonsomgeving van kracht”. Ook zorgt de scheiding van opsporing en toezicht voor onduidelijkheid. Niet iedereen binnen de organisatie kan hier mee werken. Het gaat niet zo zeer om de onduidelijkheid van de wetten maar om onvoldoende kennis van regelgeving om met de wetten om te gaan (“het spook van de privacy”). Ook heeft het te maken met gemak. Men wil zich geen buil vallen en neemt daarom het zekere voor het onzekere zonder de (wettelijke) mogelijkheden volledig in kaart te brengen en te benutten.

De **technische belemmering** vormt volgens de deelnemers wel een barrière voor het uitwisselen van informatie maar is niet onoverkomelijk. De overheid verzamelt wel gegevens en informatie maar koppelt deze niet met elkaar. De politie is nu pas deels in staat om gegevens en informatie te koppelen via informatiesystemen. Parketten kunnen niet in elkaars systemen kijken. Het datawarehouse van FIOD is niet tot alles in staat, maar het is wel mogelijk om alle gegevens in één systeem te zetten en deze te bevragen. Op zaaksniveau kan

informatie worden opgevraagd. Vaak worden er op papier gegevens uitgewisseld. Wanneer er generiek informatie gedeeld dient te worden, is de barrière groter, omdat de techniek hiervoor nog niet optimaal is.

Commerciële belangen zijn een minder grote belemmering volgens de deelnemers aan de workshop. Wanneer een organisatie wordt geassocieerd met hennepteelt is dit (ondanks het gedoogbeleid) nog steeds negatief.

Gebrek aan vertrouwen is een belemmering die volgens de deelnemers meer speelt op bestuurlijk niveau tussen de departementen. De deelnemers ervaren deze belemmering niet als zodanig dat uitwisseling van gegevens en informatie hierdoor onmogelijk wordt gemaakt.

De organisatorische belemmering heeft met de hiërarchie van organisaties (organisatiestructuur) te maken en de lange aanlooptijd voordat een probleem op de agenda staat vanwege de beleidscycli (voordat het probleem als maatschappelijk probleem wordt bestempeld). Bij banken speelt deze belemmering niet. Banken hebben genoeg mandaat en juristen die hier mee bezig zijn. Het hangt af van het type organisatie. Dit wordt onderkend door de deelnemers. Het is een kwestie van het hebben van voldoende mandaat en juridische expertise in je organisatie.

Kennisgebrek voor de verwerking van gegevens wordt door de deelnemers puur als een capaciteitsprobleem omschreven. Vandaar dat deze belemmering niet hoog scoort in de mate waarin het een belemmering vormt voor de uitwisseling van informatie.

De kwaliteit en actualiteit van gegevens vormt volgens de deelnemers geen grote belemmering voor het uitwisselen van gegevens. Ook de **interpretatieverschillen** in informatie of wetgeving vormen geen grote belemmering voor het uitwisselen van informatie.

Mensenhandel

Prioriteit	Belemmering	Score
1	(gevoel van) Onveiligheid van de melders/medewerkers/slachtoffers	9
2	Prioriteit/capaciteit & geld (en kostenverdeling)	8,3
3	Technische belemmering	8,3
4	Juridische onduidelijkheid	8,3
5	Regiegebrek over uitwisseling	8
6	Bureaucratie/gebrek aan snelheid	7,8
7	Gebrek aan inzicht in elkaars informatie positie/inzicht in belang uitwisseling van gegevens en informatie	7,6
8	Geen feedback op verstrekte informatie	7,4
9	Organisatorische belemmering	7,3
10	Gebrek aan vertrouwen: wat gebeurt er met mijn gegevens?	7,3
11	Kennisgebrek om gegevens te verwerken	7,1
12	Gebrek aan inzicht in eigen informatiepositie	6,9
13	Commerciële belangen (ook angst voor imagoschade, aansprakelijkheid en competentiestrijd)	6,4
14	Kwaliteit van de informatie (en actualiteit gegevens)	5,8

Figuur 4.4: Score prioriteit belemmeringen mensenhandel

Het **(gevoel van) onveiligheid van melders/medewerkers/slachtoffers** wordt door de deelnemers als grootste belemmering onderkend. In tegenstelling tot de prioritering bij georganiseerde hennepeteelt wordt het gevoel van onveiligheid van de medewerkers of andere melders dan slachtoffers niet als belangrijke belemmering onderkend. Met name het onveiligheidsgevoel van de slachtoffers, wat vaak voortkomt uit bedreigingen (persoonlijk en in de familiale sfeer) zorgt voor een belemmering van uitwisseling van gegevens en informatie. Juist omdat de slachtoffers vaak veel bruikbare informatie bezitten.

Prioriteit/capaciteit & geld is door de deelnemers als een grote belemmering aangemerkt. Hierbij speelt het uit elkaar liggen van lokale prioriteiten een grote rol. Op lokaal niveau krijgen vaak de landelijke prioriteiten voorrang. Het gebrek aan analysecapaciteit is dan de oorzaak dat lokale prioriteiten blijven liggen en capaciteit van de lokale onderzoeken wordt weggetrokken. Net als bij het verschijnen georganiseerde hennepeteelt heeft de restinformatie het meest te lijden onder het gebrek aan prioriteit/capaciteit & geld.

De **technische belemmeringen** vormen voor de deelnemers een groot probleem in het kader van uitwisseling van gegevens en informatie. Als het over generieke uitwisseling van gegevens en informatie gaat, is het automatisch koppelen van bestanden tot op heden nog een ingewikkelde uitdaging. Casusspecifiek is informatie op andere manieren wel uit te wisselen. Het is echter een tijdrovende klus om de transformatie van de uitgewisselde data naar bruikbare informatie te realiseren.

De **juridische onduidelijkheid** wordt door de deelnemers gezien als een hoeveelheid en complexiteit van wetten die het overzicht verdoezelen. Niet zozeer het onduidelijk zijn van wetten maar juist het kunnen omgaan met de wetten vormt de belemmering.

Het **regiegebrek** hangt volgens de deelnemers samen met prioriteit en capaciteit. Immers het gaat hier om het oppakken van de regie. Geen partij neemt de regie om de prioriteiten te stellen en deze gegevens of informatie bij elkaar te brengen. Er is geen partij welke het overkoepelende inzicht heeft, gegevens of informatie screent en vervolgens kan doorspelen aan of uitwisselen met de relevante partijen. Volgens de deelnemers zijn er voldoende wettelijke mogelijkheden om de regie te voeren over uitwisseling van gegevens en informatie.

Bij **bureaucratie** ervaren de deelnemers met name dat onduidelijkheid over wat wel of niet mag worden uitgewisseld zorgt voor lange doorlooptijden als het gaat om uitwisseling van gegevens en informatie. Voortvloeiend uit deze onzekerheid vindt er veel afstemming plaats om risico's van het overtreden van regels uit te sluiten.

Organisatorische belemmering hebben volgens de deelnemers met de cultuur van de organisatie te maken. Niet iedere organisatie is even open in het delen van informatie. Daarnaast betreft dit de dichtgetimmerde arrangementen, de beleidscycli die weinig flexibel zijn en het ontbreken van organisatorische voorzieningen die het oppikken van signalen mogelijk maken. Hierdoor kan het al gauw vijf jaar duren voor dat een project op de agenda staat vanwege de nodige bezwaarschriften.

Geen feedback op de verstrekte informatie is niet de grootste belemmering maar de deelnemers onderkennen hierin wel een drempel voor de uitwisseling van informatie. Het blijkt dat vanuit verschillende organisaties het voor de uitwisseling een belangrijke stimulans is om feedback te krijgen over wat er met de verstrekte informatie is gebeurd en of de uitwisseling nuttig is geweest. Een aantal partijen is echter gericht op opsporing en hebben niet de capaciteit om ook de nazorg zorgvuldig af te handelen.

Gebrek aan vertrouwen wordt wel onderkend als belemmering door de deelnemers maar wordt niet als bijzonder of opvallend gekenmerkt.

Een opvallend nieuwe belemmering die in deze bijeenkomst is ingebracht is het **gebrek aan inzicht in de eigen informatiepositie**. Deze belemmering scoort relatief laag, maar de deelnemers onderkennen dit gebrek aan inzicht als een belemmering voor de uitwisseling van gegevens en informatie. Door het gebruik van verschillende systemen binnen een organisatie of de diversiteit in functies en taken binnen een organisatie is er soms geen zicht op welke informatie collega's of andere afdelingen bezitten.

Het **kennisgebrek om gegevens te verwerken** op zich zien de deelnemende partijen niet als een belemmering, immers dit gaat om kennis en vaardigheden. Via opleiding is dit altijd te realiseren. De belemmering capaciteit hangt hier ook mee samen. Bij de belemmering kennisgebrek gaat het dan ook volgens de deelnemers om of er voldoende kennis is om de gegevens die voor een ander doel zijn verzameld en die worden gedeeld te analyseren en interpreteren.

De **kwaliteit van de informatie** hangt volgens de deelnemers samen met actualiteit van de informatie. Dit wordt niet als een grote belemmering gezien door de deelnemers. Om op de criminaliteit vat te krijgen, is inzicht in de achterliggende structuren, de vaste kern en de facilitators (zoals exploitanten, banken en vastgoedeigenaren) nodig. De actualiteit van gegevens is hiervoor minder belangrijk.

Bijlage 6 Verwijzingen

Literatuurlijst

- Beenackers, E.M.Th., Kromhout, M.C.H., Wubs, H (2008): *'Illegaal verblijf in Nederland'*, WODC
- Beijer, A., Bokhorst, R.J., Boone, M., Brants, C.H., Lindeman J.M.W (2004): *'De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – evalueerend'*, Boom p.22.
- BiZa en Justitie (10 juli 2008), *Instellingsbesluit Task Force Aanpak Georganiseerde Hennepteelt*
- BiZa en Justitie, Nieuwsbericht van projectdirectie (04 november 2008): *'Veiligheid begint bij Voorkomen'*, via http://www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl/actueel/Archief_2008/aanpak-misbruivastgoed.aspx?cp=62&cs=16325
- Bokhorst, R.J., De Kogel, C.H., Van der Meij, C.F.M (2002): *'Evaluatie van de wet BOB - fase 1: De eerste praktijkervaringen met de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden'*, WODC p.93.
- Bokhorst, R.J., Kouwenberg, R.F., De Poot, C.J., Smeenk, W.H (2008): *'De opsporing verruimd? De wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking'*, WODC
- Van de Bunt H.D., Rastocav L., Spapens A.C.M (2007): *'De wereld achter de wietteelt'* Boom Juridische Uitgevers, WODC
- Burojansen.nl, *'Witwassen en investeren op de onroerend goed markt'*, via www.burojansen.nl/traa/b10_2_44.htm, bezocht in juni 2009
- Cbp (oktober 2007), *Informatieblad 31A*
- Corstens, G.J.M (2008): *'Het Nederlands strafprocesrecht'*, Kluwer p.260.
- Gestel, B. van, Verhoeven, M.A (2009): *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel*, WODC, Cahier 7-2009, Den Haag
- De Groene Serie Privaatrecht II *Overeenkomsten met overheidslichamen*. Aantekening 14
- Van de Peppel & M. Herweijer, *'Convenanten in soorten'*, *NJB* 1993, p.489-494
- Hout van, M.M.J. Laan van der, F.J. (2008): *Schone Schijn, de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*. Driebergen: KLPD.
- Justitie (27 februari 2008), *Instellingsbesluit Task Force Aanpak Mensenhandel*
- Nova (26 november 2007), *'Vastgoedfraude in Rotterdam'*
- W. Starreveld, O.C. van Leeuwen, H. van Nimwegen (2002): *Bestuurlijke informatieverzorging Deel 1: algemene grondslagen* (druk 5), p5
- Torremans S.J.C.M (2008): *'Bestuurlijke Rapportage Koolvis'*, definitief concept Expertisecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel
- De Volkskrant (28 november 2007), *'Rotterdam wil wapens tegen vastgoedfraude'*
- Van Wijk / Konijnenbelt & Van Male (2008), *Hoofdstukken van bestuursrecht*, p.264

Index gebruikte wetgeving

- Aanwijzing Wet politiegegevens, hoofdstuk 2, par. 2 Het zoeken ‘in combinatie’ op grond van artikel 11, vierde lid, Wpg
- Artikel 8 Wpolg: Uitvoering van de dagelijkse politietaak
- Artikel 9 Wpolg: Onderzoek in verband met de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval
- Artikelen 9(3) Onderzoek in verband met de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval, 10(5) Inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde, 11(1), 11(2), 11(4) Inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde en 13(3) Ondersteunende taken: Wpolg
- Artikel 10 Wpolg: Inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde
- Artikel 11(1-2) Wpolg: Geautomatiseerd vergelijken en in combinatie zoeken
- Artikel 11(4) Wpolg: Geautomatiseerd vergelijken en in combinatie zoeken
- Artikel 12 Wpolg: Informanten
- Artikel 13 Wpolg: Ondersteunende taken
- Artikel 14 Wpolg: Bewaartermijnen
- Artikel 39f(1a) Wjsg: Het voorkomen en opsporen van strafbare feiten
- Artikel 39f(1b) Wjsg: Het handhaven van de orde en veiligheid
- Artikel 39f(1c) Wjsg: Het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving
- Artikel 39f(1d) Wjsg: Het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing
- Artikel 39f(1e) Wjsg: Het beoordelen van de noodzaak tot het treffen van een rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregel, of
- Artikel 39f(1f) Wjsg: Het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feit betrokken zijn

Verwijzing naar Kamerstukken

- TK 1996-1997, 25 403, nr. 3, p.49: Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden en wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden)
- TK 1996-1997, 25 403, nr. 3, p.50: Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden en wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden)
- TK 1996-1997, 25 403, nr. 3, p.125: Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden en wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden)
- TK 1998-1999, 26 410, nr. 3, p.10: Wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens
- TK 2004-2005, 30 164, nr. 3, p.19: Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven

- TK 2007-2008/2004-2005, 29 911, nr. 10: Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en enkele andere wetten in verband met de invoering van een kentekenregistratiesysteem voor bromfietsen alsmede vaststelling van overgangsbepalingen in verband daarmee; brief minister ter aanbieding
- TK 2008-2009, TK 29 911, nr. 13: brief van de werkgroep verwevenheid onder- en bovenwereld worden.
- TK 2008-2009, 29 911, nr. 14 Rapport verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld
- TK 2007-2008, 29 911, nr.14: Rapport verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld; brief minister inzake aanbieding van het plan van aanpak 'Programma Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad'
- TK 2008-2009, 29 911, nr. 14, p.17: Rapport verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld
- TK 2008-2009, 29 911, nr. 14, p.19: Rapport verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld
- TK 2008-2009, 29 911, nr. 16, p.28: Rapport verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld; brief ministers over bestrijding van misbruik, fraude en criminaliteit in de vastgoedsector
- TK 2008-2009, 29 911, nr. 23: Bestrijding georganiseerde criminaliteit; brief minister over feitelijke gegevens ten behoeve van onderzoek verwevenheid onder- en bovenwereld
