

Vergaderjaar 2017–2018

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 180

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2018

1. Inleiding

Hierbij doe ik uw Kamer, mede namens de Ministers voor Rechtsbescherming en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Staatssecretaris van Financiën, de aangekondigde actie-agenda aanpak ondermijning toekomen, zoals ik heb toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling in december 2017. Daarmee kom ik ook tegemoet aan het verzoek van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid die mij per brief heeft gevraagd om uw Kamer, mede ten behoeve van het AO Georganiseerde Criminaliteit op 21 februari 2018, te informeren over de stand van zaken van de ondermijningswet en het ondermijningsfonds¹.

De versterking van de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is een belangrijke missie van dit kabinet en van mij als coördinerend Minister. Ondanks het vele goede werk en de intensiveringen van de afgelopen jaren in het voorkomen, verstoren, opsporen en vervolgen, vergt het duurzaam reduceren van de ernst en omvang van deze problematiek de komende jaren nog een aanzienlijke inspanning. Verdere versterking en verbreding van de aanpak is nodig.

Het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» creëert belangrijke randvoorwaarden om de noodzakelijke versterking te realiseren: er zijn extra middelen ter beschikking gesteld om de aanpak te intensiveren – een ondermijningsfonds van € 100 mln. en een structurele reeks van € 10 mln. – en er komen maatregelen in de sfeer van wet- en regelgeving. Daarmee wil dit kabinet de publieke en ook private partijen die een rol (kunnen) spelen bij het tegengaan van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit maximaal faciliteren zodat zij hun inzet kunnen intensiveren.

¹ VKC verzoek d.d. 21 december 2017

In deze brief schets ik hoe deze versterking de komende periode zal worden vormgegeven. De Toekomstagenda Ondernijning van de samenwerkende overheidspartijen – in de zomer 2017 aan uw Kamer aangeboden² – vormt de basis daarvoor. Hoofdpunten daaruit zijn:

- Vergroten van de slagkracht van de integrale aanpak;
- Wegnemen van de voedingsbodem: gelegenheidsstructuren aanpakken, verstoren van criminele bedrijfsprocessen en tegengaan van verwevenheid van onder- en bovenwereld en het voorkomen van innesteling in wijken en buurten.

De ambities die worden uitgedrukt door bovengenoemde hoofdpunten uit de Toekomstagenda, vergen een intensieve aanpak van de betrokken partners. Hierover heb ik uw Kamer op 28 november 2017 ook bericht in mijn gezamenlijke brief met de Minister van BZK over de samenhang in de beleidsinzet van beide ministeries op het thema georganiseerde ondernijnende criminaliteit³. Op 24 juli 2017 zond mijn ambtsvoorganger eveneens een brief aan uw Kamer over toezeggingen op het gebied van onder meer informatiedeling⁴. Daarin is toegezegd u nader te informeren over de voortgang hiervan.

Het uitwerken van de benodigde maatregelen gebeurt in nauwe samenwerking met alle betrokken partners: openbaar ministerie (OM), politie, (regio)burgemeesters, Belastingdienst en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Mijn inzet is dan ook gericht op het versterken van de aanpak door:

1. het bijeenbrengen en het faciliteren van de overheidspartijen – uit het strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke domein – om de integrale aanpak te versterken, waarbij alle middelen die de overheid heeft zo effectief mogelijk worden ingezet (paragraaf 2);
2. het wegnemen van juridische knelpunten (paragraaf 3); en
3. het in financiële zin versterken van de aanpak (paragraaf 4).

Aan de hand van deze hoofdlijnen is deze brief opgebouwd. De brief beoogt geen volledig overzicht te zijn van alle acties en maatregelen die overheidsbreed worden ondernomen om de aanpak van ondernijnende criminaliteit te versterken. Ik wil wel specifiek wijzen op de inzet van de Minister van BZK op het gebied van een weerbaar bestuur en een weerbare democratie. Deze inzet krijgt onder andere vorm via het Netwerk Weerbaar Bestuur en de ontwikkeling van een ondersteuningsaanbod voor het lokaal bestuur ten aanzien van de multiproblematiek zoals die zich voordoet in verschillende vakantieparken. De Minister van BZK zal u over deze onderdelen van de aanpak separaat nader informeren.

2. Governance

De problematiek van ondernijnende criminaliteit is voor een belangrijk deel grensoverschrijdend en internationaal van karakter, maar is tegelijkertijd sterk geworteld in de lokale samenleving. Anders gezegd, het gaat om criminele structuren die mondiaal zijn vertakt, maar lokaal wortelen en investeren. Dat betekent dat zowel een lokale/regionale aanpak én een landelijke/ internationale aanpak nodig zijn.

Om deze niveaus te verbinden is op 8 februari 2018 het Landelijke Strategisch Overleg Aanpak Ondernijning opgericht, dat zich richt op het aanjagen en ondersteunen van de partners en diensten op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Dit landelijk overleg fungeert als verbinder en bestendiger op strategisch niveau. Leden van het overleg zijn

² Kamerstuk 29 911, nr. 167

³ Kamerstuk 29 911, nr. 175

⁴ Kamerstuk 29 911, nr. 168

vertegenwoordigers op hoog bestuurlijk niveau van het OM, politie, bestuur (een regioburgemeester, een vertegenwoordiger van de VNG en een vertegenwoordiger van de G32), Belastingdienst en de departementen JenV, BZK en Financiën.

3. Wetgeving

In het regeerakkoord is een «Ondermijningwet» aangekondigd (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34). De «Ondermijningswet» is een verzamelnaam voor meerdere wetsvoorstellen (reeds lopend en nieuw), die gemeen hebben dat zij geheel of mede tot doel hebben de aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken (hierna: ondermijnings-wetgeving). De ondermijningswetgeving maakt onderdeel uit van de actie-agenda tegen ondermijning.

In dit kader worden de door de (regio)burgemeesters, OM, politie en anderen geconstateerde juridische knelpunten en ingebrachte wensen met betrekking tot de wetgeving bezien. Een belangrijke bouwsteen voor de ondermijningswetgeving wordt gevormd door de «Proeve van wetgeving» die door de regioburgemeesters is opgesteld.

In deze brief informeer ik uw Kamer over een aantal lopende (wetgevings-)trajecten in dat verband. Voor enkele onderwerpen ben ik reeds wetsvoorstellen aan het uitwerken. De overige voorstellen en knelpunten worden door mijn departement in nauw overleg met de betrokken partijen geanalyseerd. Die kunnen, gezien de hoeveelheid en diversiteit aan voorstellen, niet allemaal tegelijk opgepakt worden. Over de andere onderwerpen wordt uw Kamer te gelegener tijd geïnformeerd.

Stand van zaken informatie-uitwisseling

Het kabinet geeft hoge prioriteit aan het adresseren van in de praktijk gesignaleerde knelpunten bij het delen van informatie tussen en binnen betrokken overheidspartijen, in het bijzonder binnen de gemeenten. Het kunnen delen van informatie tussen en binnen overheidsorganen is van groot belang bij de integrale aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. In de voornoemde brief van 24 juli 2017 is uw Kamer geïnformeerd over gesprekken van mijn ambtsvoorganger met de regioburgemeesters om een overzicht van gesignaleerde knelpunten op te stellen om vervolgens met alle ketenpartners en relevante ministeries te bepalen welke knelpunten onder de huidige wetgeving opgelost kunnen worden, en voor welke knelpunten (aanpassing van) wetgeving gewenst en mogelijk is. Over de door partijen ervaren knelpunten en oplossingsmogelijkheden daarvoor ben en blijf ik regelmatig in gesprek met de burgemeesters en de andere partners, waaronder het OM, de politie en de Belastingdienst.

Ten behoeve van de uitwerking van de knelpunten en om nader in te gaan op de rol van die gemeenten (kunnen) vervullen bij het tegengaan van ondermijning worden de komende tijd verdiepende sessies met gemeenten georganiseerd. Daarbij geldt als uitgangspunt dat er geen overlap in bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt gecreëerd. Vervolgens wordt bepaald welke wetgeving aangepast of gecreëerd moet worden om knelpunten in de bijdrage van gemeenten bij het tegengaan van ondermijning weg te nemen. Het is bijzonder complex en kost daarom tijd om dit zorgvuldig en goed uit te zoeken. Er is veel sectorale wetgeving bij betrokken, waarin specifieke privacy-waarborgen zijn opgenomen. Die wetgeving werpt zijn eigen beperkingen op om informatie die voor de doelen uit die wetten is verzameld, te delen. Uitgangspunt is om alle betrokken partijen maximaal in staat te stellen om

een effectieve bijdrage aan de integrale aanpak van ondermijning te leveren.

In het kader van een betere informatie-uitwisseling wordt ook de rol van de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) betrokken.

Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

Er wordt gewerkt aan een wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS). Deze wet moet de uitwisseling van informatie binnen samenwerkingsverbanden van publieke en private organisaties voor de vervulling van een taak van algemeen belang van een adequate juridische basis voorzien, rekening houdend met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Met dit wetsvoorstel wordt niet alleen de aanpak van fraude versterkt, maar worden ook de mogelijkheden van gegevensdeling in samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met de aanpak van ondermijning verbeterd. Het streven is om dit wetsvoorstel dit voorjaar in consultatie te brengen.

Verruiming sluitingsbevoegdheid artikel 13b Opiumwet

Op 21 augustus 2017 is de wijziging van de Opiumwet in verband met de verruiming van de sluitingsbevoegdheid aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 34 763). In de Opiumwet is al geregeld dat de burgemeester een woning kan sluiten in verband met de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet wordt geregeld dat de burgemeester een last onder bestuursdwang, waaronder een bevel een woning te sluiten, ook kan opleggen indien er sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen in verband met drugshandel, zoals de productie van drugs, zonder dat er daadwerkelijk drugs aangetroffen worden. Dit wijzigingsvoorstel is een aanvulling op het bestaande instrumentarium om de drugscriminaliteit aan te pakken en vormt een belangrijk onderdeel van de aanpak van ondermijnende (druggerelateerde) criminaliteit. Op dit moment is de beantwoording van de vragen die de leden van uw Kamer hebben gesteld in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel bij mij in voorbereiding en ik verwacht de nota naar aanleiding van het verslag in februari 2018 aan uw Kamer te kunnen sturen. Daarnaast zie ik momenteel eveneens andere gronden die de burgemeester de bevoegdheid kunnen geven tot sluiting.

Wijziging Wet Bibob

Bibob is een zeer belangrijk instrument bij de aanpak van ondermijning. Bestuursorganen dragen met de toepassing van dit instrument in een grote mate bij aan de ontvlechting van boven-en onderwereld. Om deze reden wordt een wijziging van de Wet Bibob en van lagere regelgeving voorbereid die bestuursorganen, die deze wens bij mij ook geuit hebben, in dit verband meer armslag zullen bieden. De voornaamste onderdelen van deze voorgestelde wijziging betreffen een uitbreiding en versterking van de eigen onderzoeksmogelijkheden van bestuursorganen en uitbreiding van het toepassingsbereik van de wet. Met de wijziging wordt het bestuursorganen toegestaan zelfstandig onderzoek te doen naar antecedenten van de aandeelhouders van de betrokkene, de financier van de betrokkene, en de leidinggevende of beheerder zoals die op de betreffende beschikking of aanvraag daartoe staat vermeld. Met de verruiming van het toepassingsbereik zullen onder meer alle aanbestedingen onder de Wet Bibob komen te vallen en worden de toepassingsmogelijkheden ten aanzien van vastgoedtransacties verruimd. In het eerste kwartaal van 2018 zal naar verwachting de consultatie van de

wijziging van de Wet Bibob starten. Na verwerking van de consultatiereacties en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is het streven het wetsvoorstel in 2018 bij uw Kamer in te dienen.

Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Om misstanden, waaronder mensenhandel, in de prostitutiebranche nog beter aan te pakken wordt het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche aangepast. Op deze manier wordt een branche gecreëerd waarin de prostituee op een veilige en gezonde manier het beroep uit kan oefenen. Het streven van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is dat het wetsvoorstel in 2018 bij uw Kamer wordt ingediend. De (her)introdactie van een pooierverbod in het Wetboek van Strafrecht maakt deel uit van het wetsvoorstel herwaardering actuele delictsvormen, dat medio 2018 in consultatie gaat en naar verwachting eind 2018 bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

Stoplichtmodel

De stoplichtconvenanten zagen op een samenwerking tussen enerzijds de politie en anderzijds autoverhuurbedrijven en makelaars. Indien een autoverhuurbedrijf of makelaar twijfelde of een potentiële huurder het door hem te huren motorvoertuig of de woon- of bedrijfsruimte zou aanwenden voor criminele activiteiten, nam hij contact op met de politie. De politie gaf vervolgens een advies om wel (groen) of niet (rood) met de potentiële huurder in zee te gaan. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft de korpschef in februari 2017 een aantal vragen gesteld over deze werkwijze. De politie is daarom een onderzoek gestart naar deze werkwijze. De conclusie van dat onderzoek was dat de juridische grondslag voor deze werkwijze ontbreekt. De korpschef heeft daarop besloten te stoppen met de uitvoering van de stoplichtconvenanten.

De stoplichtconvenanten maakten onderdeel uit van het barrièremodel en hadden tot doel criminelen te belemmeren bij de uitvoering van hun criminele activiteiten. Dat doel moeten we voor ogen houden.

Daarom wordt thans wordt verkend of voor autoverhuurbedrijven en verhuurders van woon- of bedrijfsruimtes alternatieve oplossingsrichtingen voor handen zijn. De overleggen hierover met de politie, het lokaal bestuur, maar vooral ook met de Rijksdienst voor het Wegverkeer en BOVAG zijn constructief. Ik verwacht dan ook dit voorjaar een adequate oplossing te kunnen presenteren.

Initiatiefwetsvoorstel verbod motorbendes

Het lid Kuiken bereidt een initiatiefwetsvoorstel voor op grond waarvan organisaties die de openbare orde ernstig bedreigen verboden en ontbonden kunnen worden. Mijn voorganger heeft in 2017 aangekondigd zelf ook een dergelijk wetsvoorstel in te willen dienen en daarom met mevrouw Kuiken samen te zullen werken. De Minister voor Rechtsbescherming zet deze samenwerking voort en het is aan mevrouw Kuiken om mededelingen te doen over de inhoud en voortgang van haar voorstel.

Screening

Gemeenten hebben de mogelijkheid om voor gemeenteambtenaren, maar bijvoorbeeld ook voor vrijwilligers of ingehuurd personeel, die een integriteitsgevoelige functie (gaan) bekleden een Verklaring Omtrent

Gedrag (VOG) te laten aanvragen. Voor de screening van aspirant-volksvertegenwoordigers en -wethouders is er het specifieke screeningsprofiel politieke ambtsdragers. Het aanvragen van een VOG is vooralsnog niet wettelijk verplicht gesteld. Voor het screeningsprofiel geldt overigens een toets met onder meer een terugkijktermijn van tien jaren in plaats van de standaard terugkijktermijn van vier jaren. De screeningsautoriteit Justis onderzoekt het justitiële verleden van de betrokken persoon waarbij wordt gekeken naar antecedenten die relevant zijn voor de betreffende functie. Een verdere inperking van risico's kan mogelijk worden gezocht in de uitbreiding van de bron die wordt gebruikt bij de VOG-screening. Momenteel bereidt de Minister voor Rechtsbescherming een wetsvoorstel voor waarbij voor bepaalde functies binnen het veiligheidsdomein, die een hoge mate van integriteit vereisen, de VOG niet alleen kan worden geweigerd op basis van justitiële documentatie, maar ook op basis van politiegegevens. De Minister Voor Rechtsbescherming verwacht dit wetsvoorstel in de loop van 2018 aan de Afdeling advisering van de Raad van State te kunnen voorleggen voor advies.

Voor het screenen van personen is het overleggen van een VOG alleen onvoldoende voor het afdekken van integriteitsrisico's. De VOG dient daarom in alle gevallen onderdeel uit te maken van een breder gehanteerd integriteitsbeleid om effectief te (kunnen) zijn. Er is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en er zijn diverse maatregelen getroffen ter verbetering van een weerbaar lokaal bestuur. Zo zal het Netwerk Weerbaar Bestuur bijdragen aan het vormgeven van een versterkte preventieve inzet ten aanzien van de bescherming van de veiligheid en integriteit van politieke ambtsdragers. Het ontwikkelen van meer preventief georiënteerde beveiligingsmaatregelen, maar ook het door ontwikkelen van het screeningsbeleid maken hiervan onderdeel uit. De Minister van BZK verkent op dit moment mogelijke uitbreidingen in het instrumentarium voor screening van politieke ambtsdragers en zal uw Kamer over de uitkomst informeren.

Verder is op 19 december per brief door de Minister van BZK aan uw Kamer gemeld dat op dit moment onderzoek wordt gedaan naar de screening van ambtenaren door gemeenten⁵. Aanleiding voor het onderzoek werd gevormd door signalen van gemeenten over de risico's van ondermijnende criminaliteit. Het onderzoek moet duidelijkheid geven over bestaande mogelijkheden en relevante juridische kaders, over de aard van de risico's voor de integriteit en over passende maatregelen inclusief eventuele wettelijke uitbreiding van screeningsmethodieken voor (gemeentelijke) werkgevers. De verwachting is dat het onderzoeksrapport dit voorjaar afgerond wordt. Daarna wordt gezien of, en zo ja welke, maatregelen getroffen dienen te worden.

Strafrechtelijke onderwerpen

Ook binnen het strafrecht is met wetswijzigingen winst in de effectiviteit van de aanpak te behalen. Met het OM en de politie ben ik in gesprek om te bezien welke aanpassingen in het straf(proces)recht wenselijk en mogelijk zijn. Ook de overige opsporingsdiensten, zoals de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) zal ik daarbij betrekken.

Het gaat om een breed palet aan mogelijkheden die worden verkend. Zo wordt onder meer gekeken naar voorstellen die zien op het versterken van het juridische instrumentarium om crimineel vermogen af te pakken, de

⁵ «Evaluatie Veilige Publieke Taak en borging resultaten VPT: Integer en Veilig werken» Kamerstuk 28 684, nr. 513.

tenuitvoerlegging van een strafrechtelijk bestuursverbod en opsporingsbevoegdheden, zoals toezeggingen aan getuigen.

Voorts verken ik wensen van OM, politie en de Regioburgemeesters om aanpassingen binnen het materieel strafrecht te doen. In dat kader kan ik uw Kamer reeds mededelen dat ik voornemens ben om de strafdreiging voor deelname aan een criminele organisatie die als oogmerk heeft om ernstige misdrijven te plegen te verhogen van 6 naar 10 jaar of een geldboete van de vijfde categorie (artikel 140 Wetboek van Strafrecht). De huidige strafdreiging past niet goed meer bij ernst van de delicten die sommige criminele organisaties tot oogmerk hebben, zoals het plegen van liquidaties.

4. Ondernijingsfonds en structurele budgettaire versterkingen

Dit kabinet zal de realisatie van de met de Toekomstagenda Ondernijning beoogde intensivering van de aanpak ook financieel ondersteunen. Daarvoor zijn twee geldbedragen gereserveerd: een ondernijningsfonds van € 100 mln. en een structurele reeks oplopend tot € 10 mln. per 2019 (€ 5 mln. in 2018).

Om de meest effectieve versterkingen hiermee te realiseren worden de regionale en landelijk samenwerkende overheidspartners, verenigd in de onder 2 genoemde nieuwe governance, gevraagd om gezamenlijk met een integraal advies te komen. Daarvoor zullen de lokale, regionale en landelijke ondernijningsbeelden die nu door het LIEC en de RIEC's worden opgesteld een belangrijke basis vormen.

Ik verwacht uw Kamer rond de zomer van 2018 nader te kunnen informeren over de wijze van besteding van het Ondernijningsfonds en de structurele reeks.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus