

Vergaderjaar 2020–2021

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 313

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2021

Bij brief van 15 juni 2020 heb ik uw Kamer toegezegd een verkenning uit te voeren naar tip- en beloningsgelden, en op basis daarvan te bezien welke mogelijkheden er zijn om de inzet van tip- en beloningsgelden op zo effectief mogelijke wijze te benutten.¹ Deze verkenning is vervolgens in opdracht van het WODC ter hand genomen door onderzoekers van de Open Universiteit. Het onderzoeksrapport heb ik uw Kamer op 30 april jl. aangeboden, onder de toezegging dat uw Kamer vóór het Commissiedebat criminaliteitsbestrijding en georganiseerde criminaliteit van 16 juni a.s. de kabinetsreactie op het rapport ontvangt.² Hierbij doe ik deze toezegging gestand. Ik zal eerst kort de beleidscontext schetsen. Vervolgens geef ik kort de opzet van het onderzoek en de bevindingen van de onderzoekers weer, om daarna in te gaan op de betekenis van deze bevindingen voor het beleid en de vervolgstappen die ik neem.

Beleidscontext

Tipgelden en beloningsgelden zijn gebaseerd op de *Circulaire bijzondere opsporingsgelden*. Beide instrumenten gaan uit van het «no cure, no pay» principe. Ik licht de instrumenten toe.

Tipgelden

Een burger kan inlichtingen over strafbare feiten rechtstreeks bij de politie melden op voorwaarde van anonimiteit. In tegenstelling tot bij een reguliere melding of aangifte bij de politie, komen de (identiteits)gegevens van de tipgever niet in het strafdossier terecht, en maakt de gemelde informatie geen onderdeel uit van de bewijsvoering. Tegenover tips van informanten die leiden tot oplossing van een misdrijf kan een vergoeding worden gesteld. Voorwaarde voor zo'n vergoeding, is dat de melder zelf niet betrokken was bij de strafbare feiten waarover hij

¹ Kamerstuk 29 911, nr. 279

² Kamerstuk 29 911, nr. 307

informatie verstrekt. De hoogte van tipgelden wordt niet vooraf vastgesteld of bekend gemaakt. Het toe te kennen bedrag is afhankelijk van de waarde van de verstrekte informatie, zoals het soort delict en de omvang van de zaak die ermee kan worden opgelost, en of de informatie een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Om die reden worden bewust vooraf geen bedragen bekend gemaakt die tegenover bepaalde soorten tips kunnen staan; het betreft altijd maatwerk achteraf.

Beloningsgelden

Voor de opheldering van zeer ernstige misdrijven of de opsporing van gevaarlijke voortvluchtige verdachten of veroordeelden, kan een *beloning* worden uitgelooft. Anders dan bij tipgelden wordt er bij beloningen vanwege de impact van het misdrijf wel voor gekozen vooraf een bedrag kenbaar te maken. Iedere burger kan aanspraak maken op deze beloning (met uitzondering van mensen die ook een rol vervullen als informant of burgerinfiltrant en in die hoedanigheid al voor tipgeld in aanmerking komen). Deze beloning komt beschikbaar indien op basis van de tip het misdrijf daadwerkelijk is opgelost of de voortvluchtige is aangehouden. Bij het vaststellen van de beloning wordt rekening gehouden met mogelijke neveneffecten, zoals de impact van het uitloven van de beloning binnen het criminele milieu, of het risico dat de premie leidt tot grote aantallen valse tips. De hoogte van de beloning bedraagt over het algemeen een bedrag in de orde van grootte van maximaal enkele tienduizenden euro's.

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zien op zowel tip- als beloningsgelden. In het vervolg van deze brief wordt daarom tussen tip- en beloningsgelden geen onderscheid gemaakt, tenzij dat gezien de context nodig is.

Opzet van het onderzoek en bevindingen

Opzet van het onderzoek

De aan de onderzoekers gestelde hoofdvraag was wat er, op basis van (inter)nationale literatuur en interviews met een aantal deskundigen, bekend is over de invloed van tip- en beloningsgelden op de bereidheid van burgers tot het geven van tips aan opsporingsdiensten in Nederland en in (enkele) andere landen. Naast interviews met gedragsdeskundigen en deskundigen vanuit politie en OM heeft een digitale expertmeeting plaatsgevonden. Daaraan namen zowel een deel van de geïnterviewde deskundigen als ook andere experts deel. Teneinde een goed beeld te krijgen van de manier waarop tip- en beloningsgelden in het buitenland worden ingezet, hebben de onderzoekers de toepassing van dit instrument in België, Duitsland en Australië in beeld gebracht.

Bevindingen

De conclusie van het onderhavige onderzoek is dat er een groot aantal factoren is die maken dat criminele en niet-criminele tipgevers informatie delen met politie en OM. Bij de criminele tipgever zal altruïsme minder vaak een motief zijn. Persoonlijke bescherming is voor beide soorten tipgevers van belang, maar op een verschillende manier. Bij niet-criminele tipgevers zal een garantie van anonimiteit in veel gevallen voldoende zijn. Criminele tipgevers zullen naar verwachting meer eisen stellen op het gebied van afscherming. Voor beide soorten tipgevers kan de in het vooruitzicht gestelde financiële beloning een leidend motief zijn om informatie te verstrekken aan politie en OM.

In antwoord op de hoofdvraag komen de onderzoekers op basis van het onderzoek tot de slotsom dat tussen de meldingsbereidheid en het verhogen van de tip- en beloningsgelden *geen* aantoonbare relatie bestaat. Hiermee wordt bedoeld dat, in het licht van de andere factoren die ook mee kunnen spelen wat betreft het delen van informatie, niet kan worden gesteld dat het verhogen van de tippelden per definitie tot meer en/of betere informatie leidt, of zelfs een negatief effect heeft op de informatievoorziening.

Dat tussen de meldingsbereidheid en het verhogen van de tip- en beloningsgelden geen aantoonbare relatie bestaat, betekent volgens de onderzoekers niet dat het uitbetalen van tip- en beloningsgelden geen meerwaarde heeft voor het verkrijgen van waardevolle informatie in lopende of nog te starten opsporingsonderzoeken. Het uitloven van beloningen leidt tot weinig uitbetalingen, maar wordt steeds vaker in een vroege fase van het opsporingsonderzoek toegepast omdat het uit tactisch oogpunt wordt gezien als een efficiënt middel om informatie boven water te krijgen. De inventarisatie van het gebruik van tip- en beloningsgelden in België, Duitsland en Australië toont dat dit instrument in deze landen als nuttig wordt gezien. Elk van deze landen kent de mogelijkheid informanten geld te betalen in ruil voor waardevolle informatie. Kenmerkend is dat informanten over het algemeen worden ingezet bij de opsporing van zwaardere strafbare feiten, zoals in Nederland aangeduid als georganiseerde of ondermijnende criminaliteit. Hieruit leiden de onderzoekers af dat kennelijk juist in dat criminaliteitsveld, waarin criminelen hun activiteiten in grote mate en op gewiekste wijze afschermen voor de buitenwereld, bij opsporingsinstanties de behoefte, en in voorkomende gevallen de noodzaak, tot de inzet van (betaalde) informanten bestaat.

Door de onderzoekers genoemde complicaties in het onderzoek

De beantwoording van de hoofdvraag is gestoeld op een aantal deelvragen die beogen inzicht te verwerven in de werking van tip- en beloningsgelden in theorie en praktijk. Het onderzoek heeft niet op elk van deze deelvragen een volledig antwoord opgeleverd. In paragraaf 1.3 «complicaties bij het beantwoorden van de deelvragen» merken de onderzoekers op dat het gegeven tijdspad voor het onderzoek beperkt was en dat zij geen inzage hebben gehad in de als geheim geclassificeerde jaarrapporten van het Team Nationale Inlichtingen (TNI). Hierdoor hebben zij geen inzicht gekregen in onder meer de hoogte van de uitgekeerde tippelden, de zaken waarin en de strafbare feiten waarvoor tippeld is uitgekeerd, en de betrouwbaarheid van de meldingen. Wel hebben de onderzoekers inzage gehad in de bedragen die zijn uitgekeerd in verband met uitgelopen beloningen. Volgens de onderzoekers kan het feit dat niet alle deelvragen zijn beantwoord, leiden tot de conclusie dat aanvullend onderzoek gewenst is.

Signalen die uit de interviews naar voren kwamen

Naast informatie ter beantwoording van de hoofdvraag hebben de onderzoekers in de interviews met deskundigen van het OM een tweetal beelden opgehaald, die voor de beleidsvorming rond de inzet van tip- en beloningsgelden relevant zijn. Het eerste beeld betreft de toenemende mate waarin de waarde wordt onderkend van de inzet voor van informanten voor het verkrijgen van intelligence. Hieronder wordt verstaan: informatie die mede dient om een beeld te krijgen van de criminaliteitsontwikkeling op regionaal en/of landelijk niveau. Op de vraag of de tippelden omhoog zouden moeten om meer informatie te verkrijgen, kregen de onderzoekers geen eenduidig antwoord van de respondenten.

De respondenten van het TNI gaven aan dat het verhogen van de tipgelden op het gebied van intelligence tot meer informatie gaat leiden. Anderzijds herkenden de respondenten van het OM zich niet in het beeld dat de behoefte leeft om de tipgelden te verhogen.

Een tweede beeld ziet op het huidige verbod op het bieden van een financiële vergoeding aan (bijzondere) getuigen. De harde knip die er nu bestaat tussen het wel kunnen betalen van informanten en het niet kunnen betalen van (bijzondere) getuigen wordt door de geïnterviewde deskundigen van het OM als onwenselijk gezien. Zij merken op dat (bijzondere) getuigen, zoals kroongetuigen, risico nemen door het afleggen van een verklaring en hier ook financiële schade van kunnen ondervinden.

Betekenis van de onderzoeksbevindingen voor het beleid (appreciatie)

Aanleiding voor het onderzoek vormde de door uw Kamer aangenomen nader gewijzigde motie van het lid Krol (Kamerstuk 24 077, nr. 446), waarin de regering werd opgeroepen onderzoek te doen naar het instellen van een ruimhartig beloningssysteem voor hen die de moed hebben grote drugscriminelen aan te geven. Met het onderzoek is beoogd na te gaan of, en zo ja onder welke condities, financiële beloningen kunnen bijdragen aan een grotere meldingsbereidheid van (drugs)criminaliteit. Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat het bieden van het vooruitzicht op een financiële beloning één van de motieven is voor potentiële informanten om informatie te verstrekken. Er is echter geen aantoonbaar verband tussen de hoogte van het tip- en beloningsgeld en de meldingsbereidheid. Daarmee bestaat ook geen aantoonbaar verband tussen het verhogen van de tip- en beloningsgelden en het vergroten van de meldingsbereidheid.

Op basis van deze bevindingen van de onderzoekers trek ik de conclusie dat in algemene zin niet kan worden aangegeven onder welke condities het aanbieden van tip- en beloningsgeld de meldingsbereidheid vergroot. Ook kan op basis van dit onderzoek in algemene zin geen uitspraak worden gedaan over de optimale hoogte van het tip- en beloningsgeld, in die situaties waarin van de inzet van dit instrument een positief effect op de meldingsbereidheid wordt verwacht. Ik acht het daarom onvoldoende aannemelijk dat een *algemene* verruiming van het huidige kader voor tip- en beloningsgelden effectief bijdraagt aan het vergroten van de meldingsbereidheid, en zet geen stappen in die richting. Daarbij weeg ik mee dat politie en OM hebben aangegeven dat de mogelijkheden voor de inzet van tip- en beloningsgelden in de praktijk volstaan, zoals ik uw Kamer schreef in eerdergenoemde brief van 15 juni 2020. De bevindingen uit het rapport sluiten aan bij de analyse van politie en OM dat de inschatting of en zo ja welk tipgeld tot het verkrijgen van informatie zal leiden, afhankelijk is van de omstandigheden van het geval, en daarmee op maatwerk berust. Het gaat daarbij om het verkrijgen van informatie over een concreet strafbaar feit of aan te houden persoon.

De onderzoekers geven aan dat een ruimere opzet van aanvullend onderzoek meer inzicht zou kunnen opleveren in de motieven van verschillende typen informanten. Omdat een dergelijk onderzoek vooral van waarde zou kunnen zijn voor de uitvoeringspraktijk, maar vermoedelijk geen directe relevantie heeft voor het door mij gevoerde beleid, laat ik de keuze voor eventueel aanvullend onderzoek aan de organisatie(s) die de uitkomsten daarvan in hun werkwijze kunnen toepassen. Overigens biedt ook het huidige rapport inzichten die kunnen worden benut om de

meldingsbereidheid te vergroten. In de volgende paragraaf ga ik daar nader op in.

Handvatten voor het vergroten van de meldingsbereidheid

Verbeterkansen in de praktijk benutten

Voor een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit is het van groot belang dat burgers niet van criminaliteit weggijken, maar daar melding van maken. Over de hele linie bezien, constateer ik dat opsporingsdiensten en het openbaar bestuur in ruime mate door de samenleving worden gevoed met signalen van (vermoedelijke) criminaliteit of een dreigende verstoring van de openbare orde. Het aantal meldingen dat is gedaan bij M. is in 2020 gestegen tot 25.818, ruim 50% meer dan in 2019. Van de zijde van politie en OM wordt aangegeven dat de Circulaire Bijzondere Opsporingsgelden in algemene zin als een toereikend instrument wordt ervaren om potentiële informanten te bewegen hun informatie te delen. Dat neemt niet weg dat de strijd tegen ondermijnende drugscriminaliteit vraagt om de kansen die de meldingsbereid kunnen vergroten, te pakken. Het onderzoeksrapport bevat daartoe waardevolle handvatten, in het bijzonder in de analyse van belemmeringen die verschillende typen informanten ervan weerhouden (drugs)criminaliteit te melden. Om de inzichten uit het onderzoeksrapport ten volle te benutten ga ik het gesprek aan met organisaties die belang hebben bij een grote meldingsbereidheid van burgers zowel binnen als buiten het criminele circuit. Tot de organisaties die ik hiervoor uitnodig behoren in ieder geval politie, OM, Meld Misdaad Anoniem (M.) en het LIEC.

Opvolging van de signalen uit de praktijk

Hiervoor is genoemd dat tijdens de interviews het signaal is afgegeven dat het verhogen van de bedragen voor informatie over het functioneren van criminele netwerken (criminele intelligence) tot het verkrijgen van meer waardevolle informatie zou kunnen leiden. Het onderzoek heeft hier echter niet tot een eenduidig beeld geleid. Ik ga verder in gesprek met politie en OM over de vraag of zij aanpassing van het huidige beleid rond tip- en beloningsgelden zinvol achten om effectiever van criminele intelligence gebruik te kunnen maken.

Daarnaast merkten de respondenten in het onderzoek op dat de harde knip tussen de hoedanigheden van informant en van (bijzondere) getuige aan het verkrijgen van waardevolle informatie aan de weg kan staan in het geval het afleggen van een verklaring financieel nadeel voor een getuige met zich meebrengt. Hun suggestie dat het bieden van een tegemoetkoming voor financieel nadeel aan (bijzondere) getuigen de bereidheid om te verklaren kan vergroten, wordt betrokken bij de uitwerking van het verruimingsvoorstel voor de kroongetuigenregeling.

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