

Vergaderjaar 2011–2012

**29 911**

## **Bestrijding georganiseerde criminaliteit**

**Nr. 55**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2011

Tijdens het Vragenuur op 31 mei jongstleden (Handelingen II 2010/11, nr. 87, item 3, blz. 4) over het rapport van het project Emergo heb ik toegezegd dit rapport aan uw Kamer toe te zenden en mijn reactie op de aanbevelingen uit het rapport te geven. Bijgevoegd treft u het rapport Emergo aan.<sup>1</sup> Voordat ik mijn reactie op de aanbevelingen geef, ga ik eerst kort in op de totstandkoming van het samenwerkingsband en de interventies die uitgevoerd zijn.

#### **Achtergrond**

In 2007 hebben de toenmalige Minister van Justitie en toenmalige burgemeester van Amsterdam besloten tot het opzetten van een bijzonder project om de zware, georganiseerde misdaad in het Wallengebied in Amsterdam aan te pakken. Het betrof een proefproject met betrekking tot de versterking van de preventieve, bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke aanpak van de georganiseerde misdaad in het Wallengebied. Onder de projectnaam Emergo hebben de gemeente Amsterdam, het stadsdeel Centrum, de politie Amsterdam-Amstelland, het Openbaar Ministerie (OM), de Ministeries van Veiligheid en Justitie, Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het WODC en de Belastingdienst Amsterdam een samenwerkingsverband opgezet en met een convenant bekrachtigd. Vanuit dit samenwerkingsverband zijn straten, personen en branches – zoals coffeeshops en de hotelbranche – grondig doorgelicht. Op grond van de bevindingen uit die doorlichtingen en uit de gezamenlijk opgebouwde informatiepositie zijn tientallen controle- en handhavinginterventies uitgevoerd en zijn er strafrechtelijke onderzoeken gestart naar mensenhandel en andere vormen van zware (georganiseerde) criminaliteit. Bovendien zijn 12 onderzoeken naar mensenhandel van de afgelopen 4 jaar in het Wallengebied uitgebreid geanalyseerd en beschreven.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het project Emergo was een bijzonder samenwerkingsverband. Bijzonder, niet alleen omdat een dergelijke brede en intensieve samenwerking

tussen zoveel verschillende partners op rijks- en gemeentelijk niveau tot stand is gebracht, maar ook omdat uiteenlopende disciplines in dit project hebben geparticipeerd. De projectgroep Emergo werd gesteund door wetenschappelijke inbreng, door gespecialiseerde analisten en door experts op het gebied van ICT. Van een dergelijke, vergaande geïntegreerde aanpak bestaande uit onderzoek, analyse, intensieve samenwerking en informatie-uitwisseling, gevolgd door concrete interventies is niet eerder sprake geweest.

### **Algemene reactie**

De geïntegreerde aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit wordt deze kabinetsperiode uitgebreid en versterkt. Sinds 2007 zijn op verschillende plaatsen- en soms onder verschillende benamingen- samenwerkingsverbanden tussen diverse overheidspartijen gestart. Deze samenwerkingsverbanden zijn erop gericht de ondermijnende en georganiseerde criminaliteit hard en zo effectief mogelijk te treffen door een gecombineerde inzet van preventieve, strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en/of fiscale instrumenten. Zo hebben het OM en de politie diverse proeftuinen opgezet, zijn er samenwerkingsverbanden met de Belastingdienst en de FIOD ontstaan, is de B5- aanpak in de 5 grote steden van Brabant uitgerold, zijn Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIECs) ontstaan en heeft uiteraard het project Emergo plaatsgevonden. Hoewel het oprollen van criminele organisaties en het opsporen en vervolgen van individuele daders een essentieel onderdeel is en blijft van de aanpak van georganiseerde criminaliteit, gaat de «nieuwe» benadering er vanuit dat de focus méér gelegd moet worden op het aanpakken en afbreken van onderliggende gelegenheidsstructuren.

Het is tijd om de ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan met de geïntegreerde aanpak landelijk te borgen en bestendig te maken. Hierbij is het noodzakelijk dat alle betrokkenen dezelfde taal spreken, dezelfde uitgangspunten hanteren, dezelfde doelstellingen voor ogen hebben en concrete maatregelen nemen. Mijn Ministerie werkt hier momenteel, in nauwe samenwerking met het OM, de politie en de Belastingdienst, aan. Aanbevelingen die in het rapport Emergo gedaan worden en de praktijkervaringen die in andere samenwerkingsverbanden zijn en worden opgedaan (zoals de B5), worden hierbij meegenomen.

### **Reactie op aanbevelingen**

In de samenvatting van het rapport Emergo (pagina's 278 tot en met 279) staan de aanbevelingen op een rij. Hieronder ga ik op deze aanbevelingen in. Mijn reactie op de aanbevelingen is afgestemd met de leden van de projectgroep Emergo, die het rapport Emergo hebben opgesteld.

#### **1. Borging van de werkwijze**

*De eerste aanbeveling uit de samenvatting van het rapport Emergo is dat de mogelijkheid om informatie te delen en geïntegreerd samen te werken op de wijze waarop dat binnen Emergo mogelijk was, wordt gecontroleerd, gelet op de meerwaarde die dit tijdens het project heeft bewezen te hebben.*

Deze aanbeveling onderschrijf ik van harte. Aan de borging van de werkwijze van Emergo wordt op dit ogenblik gewerkt. De werkwijze wordt structureel gemaakt binnen het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) Noord-Holland (NH). Dit houdt in dat geïntegreerde samenwerking en informatiedeling binnen het RIEC-NH wordt voortgezet.

Ik vind het echter niet voldoende om deze werkwijze te beperken tot het RIEC-NH. Het is mijn ambitie om de geïntegreerde aanpak landelijk te borgen en bestendig te maken. Het landelijk dekkend netwerk van RIECs speelt hierbij een rol. Over deze rol en de ontwikkeling van de RIECs heb ik uw Kamer recentelijk al geïnformeerd in mijn brief van 25 augustus 2011, waarmee ik u het jaarverslag van de RIECs over 2010 heb aangeboden.<sup>1</sup> Verder merk ik hierbij nog op dat op 31 december 2011 de pilotfase van de RIECs eindigt en deze op structurele basis worden voortgezet, waarbij er sprake is van cofinanciering door het Rijk.

De leerpunten van Emergo en van andere succesvolle samenwerkingsverbanden – als voorbeelden van een geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit – worden de komende tijd verspreid over Nederland. Doel hiervan is om de geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit op grotere schaal toe te passen en op basis van de leerpunten effectiever te maken. Om de leerpunten van Emergo – en andere «best practices» – over Nederland te verspreiden worden onder andere kennisbijeenkomsten georganiseerd en wordt de opgebouwde kennis en ervaring voor overheden vrij toegankelijk gemaakt door deze – bijvoorbeeld – in een webdossier op het internet te plaatsen. Ook wordt de verschillende overheden ondersteuning aangeboden bij het opzetten of de toepassing van de geïntegreerde aanpak door bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van een handboek.

## **2. Vereenvoudiging van regelgeving**

*De tweede aanbeveling is om regelgeving te vereenvoudigen, omdat hiermee de benodigde duidelijkheid kan worden verkregen over wat wel en niet kan op het gebied van informatie- uitwisseling, en impasses in het optreden van de overheid kan voorkomen.*

Mijn ambtsvoorganger heeft op 11 maart 2009 een brief aan uw Kamer gezonden (Kamerstukken II, 2008/09, 29 911, nr. 23) die uitgebreid ingaat op de juridische mogelijkheden van de informatie-uitwisseling tussen onder meer de politie, de Belastingdienst, bijzondere opsporingsdiensten en het bestuur. Het onderzoeksrapport «Inzicht in verwevenheid; knelpunten en mogelijkheden bij uitwisseling van gegevens en informatie van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld» (bijlage bij Kamerstukken II, 2009/10, 29 911, nr. 36) dat in opdracht van de parlementaire werkgroep «Verwevenheid onderwereld met bovenwereld» is opgesteld, bevestigt in grote lijnen het beeld dat in de brief van 11 maart 2009 is gegeven: aan problemen bij de uitwisseling van informatie tussen verschillende partijen liggen niet primair wettelijke belemmeringen ten grondslag (zie ook Kamerstukken II, 2009/10, 29 911, nr. 40).

De praktijk wijst uit dat informatie soms niet wordt gedeeld omdat – ten onrechte – wordt gedacht dat er een juridische belemmering is. Onvoldoende kennis of een verkeerde uitleg van de complexe regelgeving op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer blijkt hier vaak aan ten grondslag te liggen.

Ik stimuleer dan ook dat er blijvend wordt gewerkt aan kennisvergroting over mogelijkheden tot informatie-uitwisseling en het inzichtelijk maken van deze mogelijkheden voor de praktijk. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de hiervoor genoemde RIECs. Bij de RIECs is expertise aanwezig over de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling en binnen de RIECs wordt informatie gedeeld op grond van een standaardconvenant op basis van een landelijk bestuurlijk akkoord. Een ander voorbeeld is het Financieel Expertise Centrum (FEC), een multidisciplinair samenwerkingsverband van zeven partners met een toezichts-, controle-, opsporings- en vervol-

---

<sup>1</sup> Kamerstuknummer 29 911, nr. 54.

gingstaak in de financiële sector. Het FEC heeft een juridisch kader voor de uitwisseling van informatie tussen de FEC-partners uitgewerkt. Daarnaast is het ook een kwestie van «doen»: zodra operationeel samengewerkt wordt, leert men elkaars organisatie en de mogelijkheden vanzelf beter kennen en waarderen. Mocht in de praktijk toch blijken dat de complexe regelgeving een effectieve informatie-uitwisseling in de weg staat, dan zal ik alsnog overwegen om tot aanpassing van regelgeving over te gaan.

### **3. Doorlichting van coffeeshops**

*De derde aanbeveling is om de sector van de coffeeshops gefaseerd door te lichten. De screening van aanvragers voor een gedoogvergunning voor een coffeeshop moet grondiger worden en worden verruimd naar alle medewerkers van coffeeshops. Het Coördinatiebureau Bibob van het Van Traa-team zou hierbij, in samenwerking met de stadsdelen, de politie en het Openbaar Ministerie, een belangrijke rol kunnen spelen.*

De coffeeshops in Amsterdam worden streng en stelselmatig gecontroleerd. Daarbij heeft de gemeente Amsterdam in 2009 besloten dat het aantal coffeeshops in het Wallengebied moet worden teruggebracht. In het kader van Emergo is onder andere gekeken naar coffeeshops. De belangrijkste uitkomst bevestigt het beeld dat ook uit ander onderzoek in Nederland en Amsterdam naar voren komt: de helft van het personeel heeft antecedenten. Dat onderstreept nog maar eens het belang van het eerder genomen besluit door het Amsterdamse stadsbestuur.

Bovendien heeft Amsterdam in 2010 al de intentie uitgesproken dat exploitanten en personeel in de Amsterdamse coffeeshopbranche scherper zullen worden gescreend. Dit betekent onder meer, dat er in Amsterdam geen ruimte meer zal zijn voor coffeeshophouders en personeel die zich bezighouden of verbonden zijn met aanvoer, opslag, transport en teelt van softdrugs dan wel antecedenten hebben in de Opiumwetsfeer. De gemeente Amsterdam heeft mij verzekerd dat de aanbevelingen in het Emergo-rapport door de gemeente Amsterdam in de verdere beleidsafwegingen worden betrokken.

Verder zal, om te voorkomen dat de overheid ongewild overlast en criminaliteit die verband houden met de handel in verdovende middelen faciliteert, de inzet van de Wet Bibob bij coffeeshops in het hele land worden geïntensiveerd. Zoals aangekondigd in de brief van het kabinet van 27 mei 2011 (24 077, nr. 259) aan uw Kamer, zullen gemeenten met veel coffeeshops worden uitgenodigd deze te laten screenen door het Landelijk Bureau Bibob. Bij een advies met de conclusie «ernstig gevaar» kan de vergunning door de gemeente worden ingetrokken.

### **4. Verkennend onderzoek**

*De vierde aanbeveling is om de regeling van het (strafrechtelijk) verkennend onderzoek te vereenvoudigen, zodat dit type onderzoek vaker kan worden toegepast om mogelijke criminele fenomenen te onderzoeken.*

Ik hoor uit de uitvoeringspraktijk verschillende opvattingen over nut en noodzaak van een ruimere toepassing van het instrument van het verkennend onderzoek. Daarom heb ik het OM gevraagd om na te gaan of de aanbeveling strekkende tot een vereenvoudiging van de regeling van het (strafrechtelijk) verkennend onderzoek landelijk herkend en gedragen wordt.

## 5. Proactieve inzet bestuurlijke bevoegdheden

*De vijfde aanbeveling is om de introductie van proactieve bestuurlijke bevoegdheden te overwegen, zoals de toepassing van anonieme controles en de inzet van pseudoklanten. Zo kan men misstanden in bepaalde economische sectoren sneller op het spoor komen en makkelijker de overstap van toezicht en controle naar opsporing maken.*

De inzet van proactieve bestuurlijke bevoegdheden als anonieme controles en de inzet van pseudoklanten, is voor een groot deel reeds mogelijk en wordt sinds een paar jaar ook toegepast. Uit een rechterlijke uitspraak uit 2003 blijkt dat deze inzet onder bepaalde omstandigheden toelaatbaar is.<sup>1</sup>

De aanbeveling vanuit Emergo geeft echter aan dat de bestaande mogelijkheden onvoldoende bij betrokkenen in het land bekend zijn. Dit moet veranderen. De mogelijkheden tot inzet van proactieve bestuurlijke bevoegdheden zal ik extra onder de aandacht brengen door:

- publicaties (onder andere in nieuwsbrieven);
- het te bespreken tijdens de regionale kennisbijeenkomsten die ik eind dit jaar en begin volgend jaar organiseer over de geïntegreerde aanpak;
- het op de agenda's te zetten van de verschillende periodieke overleggen van mijn Ministerie met (verschillende lagen van) het bestuur;
- het op de agenda te zetten van de landelijke bijeenkomst over de doorontwikkeling van de RIECs en het LIEC.

## 6. Inperking mogelijkheden verhullen feitelijk belanghebbenden vastgoedtransacties

*De zesde aanbeveling is om de mogelijkheden voor personen om via (buitenlandse) rechtspersonen, cv's en stichtingen te verhullen wie feitelijk de belanghebbenden zijn bij vastgoedtransacties op Nederlands grondgebied, te beperken.*

Hiertoe zou volgens het rapport een openbaar register van nv's en bv's moeten komen waarin eigenaren, aandeelhouders en vennoten staan geregistreerd en zouden overheidsinstellingen ten behoeve van controle- en opsporingsdoeleinden zonder betaling toegang moeten hebben tot de basisregistraties van het Kadaster en de Kamer van Koophandel.

Het voorstel om te komen tot een centraal, openbaar aandeelhoudersregister voor (niet-beursgenoteerde) nv's en bv's is tevens onderdeel van de initiatiefnota van de Kamerleden Groot en Recourt (Kamerstuk 32 608, nr. 2). De totstandkoming van een dergelijk aandeelhoudersregister zou volgens deze initiatiefnota bijdragen aan de bestrijding van het misbruik van rechtspersonen doordat de transparantie wordt vergroot. Momenteel beraad ik mij over dit voorstel uit de initiatiefnota en dus tevens over de aanbeveling uit het rapport Emergo op dit punt. Ik informeer uw Kamer dit najaar over de uitkomsten daarvan.

Met het oog op de transparantie van vennootschappen is overigens nog van belang dat op 1 juli jl. het nieuwe toezicht op rechtspersonen is gestart. Vanaf die datum wordt elke in Nederland ingeschreven rechtspersoon gedurende zijn gehele «levensloop» gecontroleerd op mogelijk misbruik. Zodra er iets verandert in de situatie van de rechtspersoon, bijvoorbeeld door een overname of een bestuurswisseling, vindt een toetsing plaats. Als een verhoogd risico op misbruik is geconstateerd, worden toezichthoudende instanties en opsporingsdiensten geïnformeerd.

---

<sup>1</sup> Rechtbank Haarlem, 30 december 2003, LJN AO1164.

Voor wat betreft de kosten die zijn verbonden aan toegang tot het Kadaster en de Kamer van Koophandel ten behoeve van controle en opsporing het volgende. Tijdens het project Emergo is gebleken dat toegang tot deze registraties noodzakelijk is voor een goede doorlichting van gebieden, branches en groepen personen. Ik wil weten of de kosten die hieraan zijn verbonden een landelijk knelpunt vormen voor de handhaving en wat de omvang van dat eventuele knelpunt is. Daartoe heb ik een inventarisatie uitgezet.

### **Conclusie**

Ik constateer dat het project Emergo de afgelopen jaren heeft aangetoond dat de geïntegreerde aanpak, door intensieve samenwerking en goede informatie-uitwisseling, een grote meerwaarde heeft. Ook andere initiatieven tonen dit aan. Het is tijd om deze ervaringen om te zetten in een structurele en landelijke aanpak. Dit gebeurt nu ook. De aanbevelingen uit het rapport Emergo en praktijkervaringen uit andere samenwerkingsverbanden worden hierbij meegenomen. Daarnaast is het van belang om bekendheid te (blijven) geven aan de meerwaarde van de geïntegreerde aanpak. Dit gebeurt onder meer door middel van het organiseren van regionale bijeenkomsten en het toegankelijk maken van kennis en ervaring op dit terrein. Al deze activiteiten zijn van belang om de ambitie van dit kabinet- het uitbreiden en versterken van de geïntegreerde aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit- te realiseren.

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten