

Vergaderjaar 2012–2013

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 79

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2013

Hierbij doe ik u toekomen het *Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit 2012* en de Vierde rapportage op basis van de *Monitor Georganiseerde Criminaliteit*¹. Het Nationaal Dreigingsbeeld (vanaf hier NDB) levert vierjaarlijks een beeld van de dreigingen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. De Monitor Georganiseerde Criminaliteit (vanaf hier de Monitor) biedt een meerjaarlijks inzicht in de aard van de georganiseerde criminaliteit.

In deze beleidsreactie vat ik eerst de hoofdconclusies samen, die ik op basis van beide rapporten trek (deel I). Vervolgens ga ik in de op de uitkomsten van de beide rapporten, en licht ik de keuzes binnen de prioriteiten en de aanpak nader toe (deel II).

Met deze brief voldoe ik eveneens aan het verzoek van het lid Berndsen om een brief naar aanleiding van het *EU Drug Markets Report* van Europol en het European Monitoring Center for Drugs and Drugs Addiction (EMCDDA).

I. HOOFDCONCLUSIES

Mijn doelstellingen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit zijn bekend: in 2014 moet een verdubbeling van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden (csv's) tot 40% van het totaal zijn gerealiseerd. Op basis van het Nationaal Dreigingsbeeld stel ik de aandachtsgebieden vast die het uitgangspunt vormen voor mijn offensief tegen ondermijnende en georganiseerde criminaliteit:

- Productie van, en/of in- en uitvoer van drugs: cocaïne, heroïne, synthetische drugs, cannabis/hennepsteelt;
- Mensenhandel;
- Witwassen van crimineel verkregen vermogen;

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

- Zware of georganiseerde fraude, met speciale aandacht voor horizontale fraude en misbruik van rechtspersonen;
- Kinderpornografie, met speciale aandacht voor de productie ervan;
- Cybercrime, met name high tech crime;
- (Zware) milieucriminaliteit.

Op basis van de inzichten uit beide rapporten zet ik met de betrokken partners de reeds ingezette aanpak door. De intensivering van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit is een gezamenlijke uitdaging voor de landelijke, regionale en lokale partners, en bestaat uit:

- Een geïntegreerde aanpak met inzet van strafrechtelijke, bestuurlijke, fiscale en privaatrechtelijke instrumenten, waarmee het bestuur, OM, politie, Belastingdienst en andere partners gezamenlijk inzetten op het terugdringen van ondermijnende criminaliteit;
- Een toename van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden;
- Een fenomeengerichte aanpak waarmee barrières worden opgeworpen om het criminelen moeilijk of onmogelijk te maken hun werkwijze voort te zetten;
- Een subjectgerichte aanpak waarmee de meest bedreigende en ondermijnende criminelen het eerst worden aangepakt, inclusief de aanpak van vrijplaatsen en groepen die zich onaantastbaar wanen zoals de 1% motorclubs;
- Een financiële aanpak waarmee bij elk opsporingsonderzoek naar misdrijven met financieel gewin het crimineel geld (en vermogen) wordt afgepakt;
- Een uitbreiding van de digitale expertise waarmee de toegenomen rol van internet bij georganiseerde criminaliteit wordt tegen gegaan.

II. TOELICHTING

Het belang van een gerichte aanpak van georganiseerde criminaliteit, waarbij de meest bedreigende fenomenen doortastend worden bestreden, is groot. Georganiseerde criminaliteit heeft een ondermijnend effect op de samenleving, onder andere door verwevenheid tussen onder- en bovenwereld. Veel lokale, zichtbare criminaliteit en overlast is het gevolg van het werk van niet direct zichtbare criminele organisaties.

Het NDB biedt inzicht in de bestaande en toekomstige dreigingen op het gebied van georganiseerde criminaliteit, en vormt daarmee de basis voor het beleid met betrekking tot de bestrijding van deze criminaliteit. Het NDB is opgesteld door de Dienst IPOL van het Korps Landelijke Politiediensten (nu: Landelijke Eenheid binnen het Korps Nationale Politie), in opdracht van het College van Procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie. Het NDB verschijnt om de vier jaar. Dit is de derde keer dat het NDB is opgesteld.

De Monitor maakt de aard van georganiseerde criminaliteit inzichtelijk, door middel van een diepgaande analyse van afgerond opsporingsonderzoek. De inzichten uit deze analyse dragen bij aan de effectiviteit van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. De monitor is een doorlopend onderzoeksproject, dat sinds 1996 wordt uitgevoerd door het WODC, vanaf 2002 in samenwerking met de Erasmus Universiteit Rotterdam. De vierde rapportage presenteert de bevindingen van een diepgaande analyse van 150 opsporingsonderzoeken naar verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit.

Het NDB en de Monitor vullen elkaar aan. Het NDB kijkt naar de *omvang* van georganiseerde criminaliteit en maakt de (toekomst)dreigingen inzichtelijk. Het NDB staat daarom centraal bij de prioriteitsstelling voor de

komende jaren binnen de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De Monitor biedt juist inzicht in de *aard* van georganiseerde criminaliteit en is daarmee vooral van waarde voor een effectieve aanpak.

Overigens zijn het NDB en de Monitor uiteraard niet de enige rapporten die de toestand van de georganiseerde criminaliteit in Nederland in ogenschouw nemen. Ook op Europees niveau worden trends in de georganiseerde criminaliteit geanalyseerd, waarbij ook naar Nederland wordt gekeken. Zo doet ook het recent verschenen *EU Drug Markets Report* van Europol en het EMCDDA uitspraken over de rol van Nederland in de drugsmarkten. Ook deze inzichten vormen uiteraard input voor mijn beleid.

In deze toelichting ga ik eerst in op de uitkomsten van het NDB en de belangrijkste inzichten uit de vierde rapportage op basis van de Monitor. Vervolgens stel ik de aandachtsgebieden vast op basis van het NDB. Ik sluit af met enkele opmerkingen over de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

1. Uitkomsten Nationaal Dreigingsbeeld 2012

De dominante illegale markten waarop de georganiseerde misdaad actief is, zijn anno 2012 grotendeels dezelfde als vier jaar geleden. Het gaat dan om drugs (zowel productie als in- en uitvoer), mensenhandel en kinderporno. Naast de illegale markten worden witwassen, en een aantal vormen van horizontale fraude en van vermogenscriminaliteit als dreiging gekwalificeerd.

Hoofdcategorieën

Het NDB deelt de criminele fenomenen in drie hoofdcategorieën in: illegale markten, witwassen en fraude, en georganiseerde vermogenscriminaliteit.

Voor wat betreft de illegale markten zijn de fenomenen die nu als dreiging worden bestempeld, grosso modo dezelfde als in 2008. Het gaat dan om: handel in en smokkel van cocaïne en van heroïne; productie van, handel in en smokkel van synthetische drugs en van cannabis; mensenhandel; productie en verspreiding van kinderpornografie. Dit beeld past ook bij het beeld dat op internationaal niveau bestaat: er zijn geen majeure nieuwe opkomende markten in verboden goederen of diensten, noch verdwijnen bestaande markten gemakkelijk van het toneel. Nieuw ten opzichte van 2008 is de kwalificatie van illegale handel in vuurwapens als dreiging, overigens niet zozeer omdat het verschijnsel is veranderd, als wel doordat men de eventuele daaraan verbonden gevolgen zwaarder weegt.

Net als in 2008 is witwassen als concrete dreiging bestempeld. Daarnaast is ditmaal een uitgebreide analyse gedaan van verschillende vormen van horizontale fraude. Horizontale fraude betreft fraude in het particuliere geld- en goederenverkeer, met een particuliere partij als benadeelde. Bij verticale fraude is de overheid de benadeelde partij. Enkele van deze vormen zijn als dreiging gekwalificeerd, namelijk beleggingsfraude en voorschotfraude.

Ook op het vlak van vermogenscriminaliteit zijn verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit geanalyseerd. Twee vormen zijn gekwalificeerd als dreiging: georganiseerde criminaliteit in relatie tot woning-inbraak en georganiseerde criminaliteit in relatie tot overvallen op woningen en bedrijven.

Naast deze hoofdcategorieën is aandacht besteed aan respectievelijk milieucriminaliteit, criminele werkwijzen en de rol van Nederland in de grensoverschrijdende criminaliteit. Het NDB blijft op deze punten meer beschouwend en verbindt geen dreigingskwalificatie aan deze onderwerpen.

Dynamiek

Hoewel in het overkoepelende beeld geen grote verschuivingen waarneembaar zijn, blijkt binnen de specifieke misdaadfenomenen wel degelijk sprake van dynamiek en ontwikkeling. Een in het oog springende ontwikkeling is de grote betekenis die de moderne ICT anno 2012 heeft gekregen voor de verschijningsvormen en werkwijzen van georganiseerde misdaad. Dit geldt voor vrijwel alle beschreven fenomenen. Dit uit zich enerzijds door een toename van omvang en ernst van *high tech crime* (hacken, opzetten van botnets, verspreiding van virussen), anderzijds door het gebruik van dergelijke technologie bij het plegen van «klassieke» delicten.

2. Inzichten Monitor Georganiseerde Criminaliteit

De Monitor neemt de georganiseerde criminaliteit in zijn algemeen in ogenschouw, zonder onderscheid naar verschillende fenomenen. De vierde Monitor is gebaseerd op een diepgravende analyse van 150 afgeronde opsporingsonderzoeken. Voor deze ronde zijn 30 nieuwe onderzoeken geanalyseerd, waaronder een aantal – ook zeer omvangrijke – fraudeonderzoeken, in aanvulling op de 120 onderzoeken die in de eerdere rondes van de monitor zijn bekeken. In elke ronde van de monitor wordt een aantal thema's uitgediept. In de vierde monitor is onderzoek gedaan naar:

- De rol van geweld in de georganiseerde criminaliteit;
- De rol van de omgeving bij de totstandkoming van georganiseerde criminaliteit;
- De contactpunten tussen illegaliteit en legaliteit;
- Criminele inkomsten (verdienmodellen, het witwassen, het afpakken);
- De schade die georganiseerde criminaliteit met zich meebrengt.

De analyse in de Monitor biedt veel inzichten die relevant zijn voor de aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit.

Verwevenheid

De Monitor gaat uitvoerig in op de verbondenheid tussen de legaliteit en illegaliteit. De Monitor bevestigt wederom hoe sterk de georganiseerde criminaliteit is verweven met haar sociale omgeving: ze heeft vrijwel altijd contact met de sociale omgeving en is er in ingebed. Deze verbondenheid uit zich op verschillende niveaus. Zo worden veel van de deeltaken binnen een crimineel samenwerkingsverband verricht door actoren die een functie vervullen in de legale omgeving. Soms realiseren actoren zich wel degelijk dat zij medewerking verlenen aan criminele activiteiten en zijn daarmee nadrukkelijk aan te merken als – bewuste – *facilitators*. Soms beseffen actoren echter niet dat ze criminele samenwerking faciliteren. Daarom is vergroting van het bewustzijn bij actoren in branches waar de georganiseerde criminaliteit gebruik van maakt – zoals de autoverhuur of vervoersbedrijven – noodzakelijk. Bewustwording kan ertoe leiden dat minder makkelijk gebruik wordt gemaakt van hun diensten.

Naast de verbondenheid met actoren in de legaliteit kunnen criminele samenwerkingsverbanden ook zelf een positie in het legale verkeer innemen, bijvoorbeeld door het gebruik van een reguliere onderneming.

Deze rechtspersonen worden gebruikt om criminele activiteiten mee te verrichten, of om deze af te schermen of te financieren.

Criminele inkomsten

Voor wat betreft de wijze waarop de georganiseerde criminaliteit zijn criminele inkomsten investeert, schetst de Monitor een ontvankelijk beeld. Veelal wordt het geld letterlijk en figuurlijk dicht bij huis geïnvesteerd: in de eigen woonruimte, in een eigen bedrijf of in de eigen criminele handel. Soms is witwassen makkelijk, met behulp van een *facilitator*. In enkele zaken in de Monitor is sprake van bedrijven die diensten aanbieden waarmee daders anoniem goederen zoals auto's of woningen kunnen gebruiken, dus zonder dat deze tot hen te herleiden zijn. Maar daarnaast concludeert de Monitor – net als het NDB – dat het witwassen van criminele winsten ook op meer gecompliceerde manieren plaatsvindt. Dan gaat het om ingewikkelde witwasconstructies met rechtspersonen of het wegsluizen via buitenlandse belastingparadijzen. In deze gevallen kan door de daders een positie in de legaliteit worden opgebouwd, met schijnbaar legaal verkregen vermogen.

De Monitor gaat separaat in op de financiële aanpak van georganiseerde criminaliteit, zoals die vorm kreeg in de geanalyseerde onderzoeken. Hier biedt de Monitor dus geen inzicht in de aard van de georganiseerde criminaliteit, maar in de bestrijding ervan. Dit is een waardevolle exercitie gebleken, met inzichten die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan – onder andere – de verdere versterking van het afpakken van criminele vermogens. Zo laat de Monitor duidelijk zien dat bij het effectueren van ontnemingsmaatregelen nog winst te behalen valt: in de onderzochte casus is een groot verschil zichtbaar tussen de criminele winsten zoals die zijn becijferd ten behoeve van de eis van de officier van justitie, en het bedrag dat de veroordeelde uiteindelijk feitelijk betaalt.

Geweld en schade

In de helft van de bestudeerde zaken wordt fysiek geweld toegepast, of wordt met de toepassing van (ernstig) geweld gedreigd. Het merendeel van dit geweld richt zich op een betrekkelijk kleine kring: de directe slachtoffers bij een delict als mensenhandel, concurrenten binnen de drugshandel, of zakenpartners wanneer dingen fout gaan. Het geweld richt zich in veel mindere mate op willekeurige burgers, wettige dienstverleners of politie- en justitiefunctionarissen.

De dreiging van georganiseerde criminaliteit bestaat echter lang niet altijd uit het geweldsgevaar. Vooral de ondermijnende effecten in de samenleving leveren een risico op. Zo concludeert de Monitor dat de schade veroorzaakt door georganiseerde criminaliteit – naast eventuele schade voor de directe slachtoffers – mede gelegen is in systeemeffecten en in het neutraliseren van sociale controle. Systeemeffecten zijn bijvoorbeeld verstoorde marktwerking in de vastgoedsector door witwas- of fraudepraktijken, of gevolgen voor de lokale economie wanneer bedrijven door middel van criminele investeringen overeind blijven en anderen wegconcurreren. Het gevaar van het neutraliseren van controlemechanismen schuilt in Nederland – zo constateert de Monitor – in het risico dat bepaalde groepen zich zo goed afschermen, dat zij zich onaantastbaar gaan wanen. Deze – vermeende – onaantastbaarheid tast het vertrouwen aan dat burgers (moeten) hebben in het vermogen van de overheid om criminaliteit onder controle te houden.

3. De aandachtsgebieden voor de komende vier jaar

Het NDB vormt de basis voor de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de bestrijding van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. De bevindingen van het NDB sluiten aan op de aandachtsgebieden die ik heb geschetst tijdens de begrotingsbehandeling Veiligheid & Justitie in november 2012.

Op basis van de benoemde dreigingen stel ik – mede op advies van het College van Procureurs-generaal – de volgende aandachtsgebieden vast die het uitgangspunt vormen voor mijn offensief tegen ondermijnende en georganiseerde criminaliteit:

- Productie van, en/of in- en uitvoer van drugs: cocaïne, heroïne, synthetische drugs, cannabis/hennepsteelt;
- Mensenhandel;
- Witwassen van crimineel verkregen vermogen;
- Zware of georganiseerde fraude, met speciale aandacht voor horizontale fraude en misbruik van rechtspersonen;
- Kinderpornografie, met speciale aandacht voor de productie ervan;
- Cybercrime, met name high tech crime;
- (Zware) milieucriminaliteit.

De in het NDB geconstateerde dreiging van georganiseerde criminaliteit in relatie tot woninginbraken, overvallen en vuurwapens krijgt prioriteit binnen de aanpak van *high impact crime*.

Deze aandachtsgebieden komen grotendeels ook terug in de regionale beleidsplannen waarin bestuur, OM en politie de prioriteiten voor de eigen regio benoemen, bij de aanpak van ondermijning. Het merendeel van de aandachtsgebieden maakt ook al onderdeel uit van de landelijke prioriteiten van de politie, zoals die zijn vastgesteld voor de periode 2011–2014. Aan de hand van deze aandachtsgebieden wordt invulling gegeven aan de doelstelling om te komen tot een intensievere opsporing en hardere aanpak van csv's, resulterend in een verdubbeling van het aantal aangepakte csv's. De uitkomsten van het NDB vormen hiermee een belangrijk uitgangspunt voor de invulling van de landelijke prioriteiten voor de politie, die in overleg met het gezag en de politie tot stand komen.

Vanzelfsprekend laat het benoemen van prioriteiten onverlet, dat parallel aan deze thema's extra wordt ingezet op specifieke fenomenen. Het offensief tegen de 1% motorclubs en de aanpak van vrijplaatsen zijn hier voorbeelden van: door de aandacht te richten op een bepaalde groep of op bepaalde locaties, wordt ondermijning een halt toegeroepen. Deze specifieke aandacht sluit naadloos aan op de benoemde prioriteiten: het gaat hierbij immers om groepen die zich onder andere bezighouden met bijvoorbeeld drugshandel of de locaties waar zij vrij spel hebben. Een ander voorbeeld is de aanpak van faillissementsfraude die al langere tijd gestalte krijgt, zoals geschetst in mijn brief aan uw Kamer van 26 november 2012 (29 911, nr. 74). Bij deze specifieke vorm van fraude wordt in verband met de grote maatschappelijke impact uitvoering gegeven aan verschillende maatregelen, waaronder herijking van het faillissementsrecht, en verbetering en aanscherping van de mogelijkheden van strafrechtelijke bestrijding van faillissementsfraude.

Drugs

Met betrekking tot de rol van Nederland bij grensoverschrijdende criminaliteit constateert het NDB dat Nederland op Europese schaal geen bestemmingsland van grote betekenis is voor drugs. Nederland fungeert veeleer als een overslagcentrum. Het NDB constateert verder dat er

sprake is van een relatief grote productie van synthetische drugs en wiet in Nederland, maar dat er in enige mate verschuiving plaatsvindt van deze productie naar andere landen. Overigens komen deze constatering overeen met de bevindingen met betrekking tot de drugsmarkt in Nederland in het Europol/ECMDA-rapport.

Er is geen enkele twijfel dat de illegale drugsmarkten onverminderd prioriteit moeten krijgen. Verschillende factoren spelen hierbij een rol. Zo zijn er de gevolgen van activiteiten van criminele groeperingen in Nederland, inclusief de toepassing van geweld en contrastrategieën. Bij de productie van drugs zijn er de risico's voor de omgeving, inclusief dumping van chemisch afval bij synthetische drugs. Ook bij de georganiseerde hennepcultuur zijn er grote risico's van materiële schade. Daarnaast is er de verwevenheid van de onder- en bovenwereld, onder andere door de enorme criminele winsten die kunnen worden gemaakt, en weer worden geïnvesteerd in de legale economie.

De prioritering van deze thema's sluit aan bij de prioriteit die drugshandel in internationaal verband krijgt, binnen de drugsbestrijding in EU-verband en bij de naleving van VN-drugsverdragen.

Mensenhandel

De bestrijding van mensenhandel blijft veel aandacht vragen in verband met de zeer ernstige gevolgen van uitbuiting voor de slachtoffers. Er is sprake van moderne slavernij, die keihard moet worden aangepakt. Het NDB benoemt uitbuiting in de prostitutie als dreiging. Uitbuiting *buiten* de prostitutie komt door de toegenomen opsporingsinspanningen weliswaar steeds beter in beeld, maar dit beeld biedt vooralsnog te weinig houvast om deze vorm van criminaliteit als dreiging te kwalificeren. Hier blijft sprake van een witte vlek.

Hoewel in het NDB het fenomeen mensensmokkel de kwalificatie «geen concrete dreiging» krijgt, acht ik het wel van belang dat mensensmokkel net als mensenhandel de komende periode actief wordt aangepakt. In veel gevallen leidt mensensmokkel tot illegaal verblijf en is er sprake van mensonterende omstandigheden. Dit leidt ertoe dat mensen in een kwetsbare positie of uitbuittingsituatie terecht komen. Mensensmokkel kan dus resulteren in mensenhandel. Van belang is deze uitbuittingsituaties zoveel mogelijk te voorkomen en in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan. Bestrijding van mensensmokkel verdient daarbij de aandacht.

Gezien de onderlinge samenhang van de thema's mensenhandel en mensensmokkel, kies ik er voor deze fenomenen gezamenlijk als aandachtsgebied te benoemen.

Witwassen

Witwassen is inherent aan alle vormen van georganiseerde criminaliteit, aangezien het noodzakelijk is om illegaal gegenereerde inkomsten in de legale economie te brengen. Het grootste gevaar van de aanwezigheid van grote hoeveelheden crimineel geld is gelegen in het feit dat het de motor is van het criminele bedrijf. Daarnaast zijn de risico's van ondermijning en van verwevenheid tussen de boven- en onderwereld bij witwassen groot, bijvoorbeeld in het geval van misbruik in de vastgoedsector. De aanpak van witwassen blijft dan ook prioriteit binnen de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Dit krijgt onder meer uitdrukking in het programma «afpakken crimineel vermogen». De bestrijding van witwassen en het afpakken van crimineel vermogen dient

bovendien ook onderdeel uit te maken van de operationele strategie in de aanpak van andere thema's.

Fraude

Voor wat betreft fraude toont het NDB niet aan, dat bij alle vormen van fraude sprake is van een relatie met georganiseerde criminaliteit. Wel is er een tendens zichtbaar dat in toenemende mate rechtspersonen worden misbruikt. Gelet op de ernstige maatschappelijke gevolgen van fraude – grote financiële schade, ondermijnend karakter, afbreuk aan vertrouwen in het handelsverkeer – is er alle aanleiding om in algemene zin horizontale fraude aan te wijzen als aandachtsgebied. Bij de aanpak dient de nadruk te liggen op de fraudevormen met de grootste maatschappelijke schade – zoals faillissementsfraude – en het misbruik van rechtspersonen dat daarbij wordt gepleegd.

Onderdeel van deze prioritaire aandacht, is het in beeld brengen van de in het NDB geconstateerde witte vlekken, zoals bij faillissementsfraude. De bij de aanpak van deze vormen van fraude betrokken partijen moeten beter zicht krijgen op deze problematiek. Hier ligt niet alleen een taak voor OM en politie. Bij de bestrijding van dit soort fraude zijn het bestuurlijk toezicht, het opwerpen van barrières en een verhoogde alertheid van private en publieke partijen in het handelsverkeer van doorslaggevend belang.

Kinderpornografie

Vier jaar geleden werd de productie van kinderpornografie nog bestempeld als witte vlek. In de tussenliggende periode zijn er wereldwijd een aantal grote kinderpornonetwerken aangetroffen waarin ook Nederlanders actief waren, niet alleen in de rol van *downloader*, maar ook als producenten. Gezien de evidente gevolgen voor slachtoffers en hun directe omgeving, en de verwachting dat deze productie de komende jaren niet af zal nemen, benoem ik de bestrijding van met name de productie van kinderpornografie tot aandachtsgebied.

Cybercrime

Aan cybercrime is in het NDB geen dreigingskwalificatie gegeven. Het gebruik van informatietechnologie en het internet als instrument ter facilitering van het criminele bedrijf is echter alomtegenwoordig. Binnen de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning houdt dit thema dus prioriteit, zeker waar het *high tech crime* betreft. Ook breder binnen de aanpak van veel voorkomende criminaliteit vormt het gebruik van informatietechnologie en internet een aandachtsgebied (bijvoorbeeld bij digitale handelsfraude, cybercrime in het betalingsverkeer en computervredebreuk).

Binnen de aanpak van cybercrime zal op beide vlakken moeten worden gewerkt aan het opwerpen van barrières en specifiek bij veel voorkomende criminaliteit ook aan de aanpak van veelplegers. De aanpak van cybercrime krijgt vorm binnen het programma «aanpak cybercrime», dat niet los kan worden gezien van de overkoepelende Nationale Cyber Security Strategie (TK 26 643, nr. 174).

Milieucriminaliteit

Het NDB stelt over milieucriminaliteit dat het hierbij meestal gaat om illegale activiteiten gepleegd binnen de context van een legale markt. Hierbij is dus bij uitstek sprake van ondermijning: het vertrouwen in een

legale markt wordt ondermijnd. De aanpak van milieucriminaliteit blijft prioriteit en is belegd bij politie, (bestuurlijk) toezichthouders en de Bijzondere Opsporingsdiensten, onder regie van het Functioneel Parket. De sturing binnen het aandachtsgebied milieucriminaliteit verloopt via de zogenaamde Strategische Milieukamer.

Vermogenscriminaliteit

Het NDB beschrijft een breed spectrum van vermogenscriminaliteit en de ontwikkelingen op elk van de onderscheiden deelgebieden. De mate waarin criminele groepen verantwoordelijk zijn voor de criminaliteit binnen deze fenomenen, verschilt sterk. Er is sprake van een grote mate van dynamiek, zowel qua omvang van de verschillende vormen, als ook voor wat betreft de uitingvormen en werkwijzen van de betrokken groepen. Het NDB constateert dat bij verschillende vormen van vermogenscriminaliteit een dreiging uitgaat van internationaal opererende criminele groepen en rondtrekkende dadergroepen.

De aanpak van vermogenscriminaliteit krijgt vorm binnen de aanpak van delicten met een hoge impact op het slachtoffer: de zogenaamde *high impact crime*.

Vuurwapens

Het fenomeen van de illegale handel in vuurwapens is in het NDB als dreiging gekwalificeerd. Ik kies ervoor de aanpak van illegale vuurwapenhandel niet als aparte prioriteit te benoemen binnen de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Op de aanpak van illegale vuurwapenhandel en vuurwapenbezit wordt reeds stevig ingezet, binnen maar ook buiten het domein van de georganiseerde misdaad. De aanpak van illegale handel in vuurwapens lift als het ware mee bij de aanpak van de andere prioriteiten, omdat deze illegale handel – evenals vuurwapenbezit – vaak een nevenactiviteit betreft bij het plegen van andere feiten in georganiseerd verband, zoals de handel in drugs. Buiten het domein van de georganiseerde criminaliteit worden onder meer in het programma Ketenaanpak Overvallen specifieke maatregelen getroffen voor de aanpak van wapenbezit en -gebruik. Maar ook daarnaast zijn in de afgelopen periode maatregelen in gang gezet die het wapenbezit terugdringen, zoals het project «Opsporing vuurwapens op Internet», de investeringen op kennis- en expertise bij de politie en de registratie van vuurwapenincidenten. Ook zijn de straffen voor vuurwapenbezit vorig jaar verhoogd. De aanpak van vuurwapenhandel staat bovendien op de Europese agenda; dat is essentieel omdat dit fenomeen vooral een grensoverstijgende aanpak behoeft.

4. De hoofdlijnen van de aanpak

De bestrijding van georganiseerde criminaliteit op de geprioriteerde fenomenen krijgt vorm binnen de taakuitvoering van de politie, overige opsporingsdiensten, het Openbaar Ministerie, en het bestuur en de fiscus binnen de geïntegreerde aanpak. Zij beoordelen hoe de criminaliteitsfenomenen zo effectief mogelijk kunnen worden aangepakt. Het benoemen van prioriteiten betekent in ieder geval het volgende:

- De landelijke, regionale en lokale inspanningen richten zich op het verslechteren van het criminele ondernemersklimaat voor de betreffende vormen van georganiseerde criminaliteit. Georganiseerde misdaad, zelfs als die internationaal van karakter is, heeft altijd zijn wortels in de lokale gemeenschap: er zijn locaties en transportmiddelen nodig en vaak wordt misbruik gemaakt van legale structuren en

- van vergunningen. Juist daarom is een brede, geïntegreerde aanpak nodig met een actieve betrokkenheid van gemeenten.
- Er wordt op alle niveaus voortdurend gericht gezocht naar informatie over de ontwikkeling van het betreffende fenomeen, en de subjecten en groepen die zich ermee bezig houden.
 - Er worden concrete doelen geformuleerd voor de aanpak, in de zin van aantallen aan te pakken subjecten en groepen, en van op te werpen barrières voor een fenomeen. Er wordt voldoende operationele capaciteit beschikbaar gesteld voor het realiseren van deze doelen.

Het NDB en de Monitor bieden belangrijke aanknopingspunten voor de praktijkuitvoering van de bestrijdingstrategie. De in het NDB geobserveerde dynamiek binnen – en de verschillen tussen – de onderscheiden thema's vormt de basis voor maatwerk bij de bestrijding van de verschillende aandachtsgebieden. De inzichten uit de Monitor zijn in de eerste plaats van belang voor de opsporingspraktijk. De kennis uit de Monitor dient ter ondersteuning van de aanpak op zaaksniveau en de daarbij te bepalen strategie.

Hieronder benoem ik een aantal algemene uitgangspunten van de aanpak, waarbij de conclusies van beide rapporten input vormen.

Geïntegreerde aanpak

Een geïntegreerde aanpak vormt het uitgangspunt voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Een effectieve overheid is in staat tot het geïntegreerd inzetten van al haar bestuurlijke, strafrechtelijke, fiscale en privaatrechtelijke instrumenten. De georganiseerde criminaliteit vindt daardoor op alle fronten een georganiseerde overheid tegenover zich. In de regio nemen het bestuur, het OM, de politie en de Belastingdienst de leiding en verantwoordelijkheid voor deze aanpak. De Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) vervullen een ondersteunende en adviserende rol bij de aanpak. Binnen de RIEC's wordt informatie van de partners bij elkaar gebracht en worden interventiestrategieën bepaald. De resultaten van de betrokken partners worden inzichtelijk gemaakt om te kunnen laten zien hoe deze vaak onzichtbare vormen van criminaliteit een halt worden toegeeroepen.

De geïntegreerde aanpak wordt de komende periode ingevuld met een combinatie van een fenomeengerichte aanpak én een subjectgerichte aanpak.

Fenomeengerichte aanpak

Bij de fenomeengerichte aanpak wordt ingezet op het opwerpen van barrières om het criminel moeilijk of onmogelijk te maken hun werkwijze voort te zetten. Door gebruik te maken van barrièremodellen wordt het criminele bedrijfsproces in kaart gebracht. Voor het verstoren van de criminele business en het realiseren van een onaantrekkelijk ondernemingsklimaat voor de criminele industrie, is een gezamenlijke informatiepositie nodig. Hiertoe leveren alle partners informatie aan bij het RIEC. Tegenover elke stap in dat criminele bedrijfsproces worden vervolgens interventies van overheidspartners gezet. Actoren die onbewust een faciliterende rol kunnen vervullen voor georganiseerde criminaliteit, worden gewezen op de risico's. Gelegenheidsstructuren worden hierdoor weggenomen en de betrokken criminele samenwerkingsverbanden worden opgerold.

Voorwaarde voor een succesvolle aanpak is dat de partners een sterke eigen informatiepositie hebben en de relevante signalen/casusïstiek die betrekking hebben op ondermijnende criminaliteit, herkennen. Partners moeten investeren in het versterken en verbeteren van eigen informatiepositie en elkaar ook helpen bij het herkennen van de problematiek. Gemeenten zijn zich steeds beter bewust van de lokale aanwezigheid van de georganiseerde criminaliteit en de rol die zij spelen bij de aanpak daarvan. De bekendheid met het bestuurlijke instrumentarium wordt mede door de RIEC's steeds verder vergroot. Een goed ontwikkelde bestuurlijke aanpak is een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle geïntegreerde aanpak.

Subjectgerichte aanpak

Bij de subjectgerichte aanpak worden de schijnwerpers gezet op de crimineel en het samenwerkingsverband zelf. De verschillende overheidsorganisaties bepalen op basis van hun gezamenlijke informatiepositie welke criminelen of criminele organisaties zij met prioriteit aanpakken. Dit zullen enerzijds criminele samenwerkingsbanden zijn die omvangrijk zijn, die structureel actief zijn en rechtspersonen gebruiken, en waarbij sprake is van een sterke hiërarchie en geavanceerde werkwijze. Anderzijds gaat het om subjecten en samenwerkingsverbanden die structureel gebruik maken van geweld en corruptie, die een vermogens- en/of machtspositie hebben verworven in de legale maatschappij en die afschermingmethodes gebruiken om buiten beeld van de overheid te blijven. De subjectgerichte aanpak stelt in staat om over de fenomenen heen te kijken, waardoor subjecten die zich met meerdere vormen van criminaliteit bezig houden sneller in beeld komen.

Een subjectgerichte aanpak betekent ook dat die criminele samenwerkingsverbanden of omgevingen waar een zekere waan van onaantastbaarheid heerst, bijzondere aandacht krijgen. De aanpak van 1%-motorbendes en van vrijplaatsen past in deze benadering. We laten het niet gebeuren, dat criminelen zich onkwetsbaar gaan wanen en een levend bewijs vormen van verondersteld onvermogen bij de overheid.

Financiële aanpak

De financiële aanpak van criminaliteit heeft de hoogste prioriteit. Georganiseerde criminaliteit is immers gericht op financieel gewin, en er wordt grof geld mee verdiend. Uitgangspunt van de financiële aanpak is, dat in beginsel bij elk opsporingsonderzoek naar misdrijven met financieel gewin onderzoek wordt verricht naar de geldstromen die gepaard gaan met deze misdrijven en dat het crimineel geld (en vermogen) wordt afgepakt. Primair doel daarbij is dat de schade van het slachtoffer wordt vergoed vanuit dat afgepakte geld. Het strafrechtelijk afpakken van het crimineel gewin kan via een ontnemingsmaatregel, verbeurdverklaring en ontnemingsschikking.

De financiële aanpak maakt onderdeel uit van de geïntegreerde aanpak. Ook fiscale en bestuurlijke instrumenten kunnen worden ingezet om de criminele verdiensten af te pakken. De Belastingdienst legt aanslagen op. Het bestuur vordert uitkeringen en/of subsidies terug. Binnen het ketenprogramma Afpakken wordt aan die geïntegreerde aanpak van het afpakken van criminele verdiensten uitvoering gegeven. Op deze wijze geven de betrokken partners invulling aan hun gedeelde verantwoordelijkheid om het financiële gewin binnen de ondermijnende criminaliteit terug te dringen.

De aanpak van fraude

Bij de bestrijding van fraude geldt het uitgangspunt dat deze het meest effectief kan worden bestreden met een geïntegreerde aanpak en met publiek/private samenwerking. In samenwerking met andere bewindslieden en de private sector zijn maatregelen genomen en zijn nieuwe maatregelen in voorbereiding om fraude te voorkomen. Zo is bijvoorbeeld de fraudehelpdesk opgericht om burgers en het bedrijfsleven onder meer voor te lichten over het voorkomen van fraude en is een wetsvoorstel voor een civielrechtelijk bestuursverbod in voorbereiding om beroepsfraudeurs – ook zonder een strafrechtelijke veroordeling – uit het handelsverkeer te kunnen weren. Bij de politie wordt de capaciteit voor het specialisme «financieel rechercheren» uitgebreid.

De aanpak in de strafrechtketen, als onderdeel van de geïntegreerde aanpak, is er op gericht om veelplegers en recidivisten te weren uit het handelsverkeer. Daarnaast wordt bij veel voorkomende fraude met een grote maatschappelijke impact de preventieve aanpak ondersteund, door het uitgangspunt na te streven dat fraude niet mag lonen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om faillissementsfraude. Ook bij de geïntegreerde aanpak van fraude is een effectieve aanpak niet mogelijk zonder de betrokkenheid van alle partners op de verschillende niveaus.

Internet

Het NDB 2004 sprak nog over een «vooralsnog beperkte invloed» van het gebruik van internet op de criminele fenomenen die als dreiging werden gekwalificeerd. In het NDB 2008 werd al gewaarschuwd dat «bij vrijwel alle criminele verschijnselen het gebruik van internet een rol speelt». Het NDB 2012 concludeert nu dat «het gebruik van internet als instrument ter facilitering van het criminele bedrijf alomtegenwoordig is». Dit is een ontwikkeling die, dwars door alle als prioriteit benoemde criminele fenomenen, om blijvende aandacht vraagt bij de aanpak.

Nu de *modus operandi* binnen de georganiseerde criminaliteit zichtbaar verandert, is een aanpassing van de bestrijdingsstrategie noodzakelijk. Er moet gekeken worden naar nieuwe barrières in het logistieke criminele bedrijfsproces en digitale expertise moet breed in het opsporingsproces voorhanden zijn. Uitbreiding van de digitale expertise binnen de politie krijgt momenteel vorm.

Internationale samenwerking

De aanpak van georganiseerde criminaliteit kan niet effectief zijn, zonder intensieve samenwerking met andere landen. De grensoverschrijdende aard van georganiseerde criminaliteit maakt dat duurzaam succes alleen kan worden geboekt, als er wordt samengewerkt met de betrokken landen, waar criminele samenwerkingsverbanden een deel van hun criminele proces hebben georganiseerd. Zo moet bijvoorbeeld de inzet in bron- en bestemmingslanden van drugshandel op elkaar worden afgestemd, om de gehele criminele keten te kunnen treffen. Deze intensieve samenwerking vormt op dit moment al een onmisbaar onderdeel van de aanpak door de betrokken diensten, en blijft dit ook in de komende periode.

5. Afsluitend

Mijn doelstellingen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit zijn bekend: in 2013 moet een stijging van het aantal aangepakte csv's tot 33% van het totaal zijn gerealiseerd, ten opzichte van 2009. In 2009 werd naar

schatting één op de vijf csv's aangepakt: 20% van het aantal csv's waarover signalen bekend waren. In 2014 moet dit verdubbeld zijn tot 40%. Intensivering bij de aanpak van ondermijning bestaat niet alleen uit een toename van strafrechtelijke interventies, maar ook uit steeds meer andersoortige interventies, voortvloeiend uit de steeds actievere rol die partners als het bestuur en de Belastingdienst pakken bij de bestrijding van ondermijning. De aandachtsgebieden op basis van het NDB vormen een belangrijk uitgangspunt bij de selectie van csv's die worden aangepakt.

Het NDB en de monitor bevestigen nog maar eens de noodzaak van een brede, geïntegreerde aanpak bij de intensivering van die aanpak. Deze aanpak krijgt vorm op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Met een gezamenlijke inzet van de betrokken partners kunnen deze vormen van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit zo effectief mogelijk worden aangepakt. Met de betrokken partners, zoals de regioburgemeesters en het College van Procureurs-Generaal, ga ik in de komende periode dan ook door op de ingeslagen weg, om een zo groot mogelijke vuist te maken om de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit te bestrijden.

Ik vertrouw erop uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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