

Vergaderjaar 2018–2019

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 244

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2019

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit heeft zich als pijler van de overheidsbrede, geïntegreerde aanpak de afgelopen jaren zeer effectief ontwikkeld. Kern van deze brede aanpak is dat alle partners in het veiligheidsdomein zorgdragen voor een effectieve aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit op basis van een goede informatie-uitwisseling tussen de partners en een adequate inzet van de bevoegdheden waarover de partners – ieder afzonderlijk – beschikken. Bij deze aanpak is de toepassing van bestuurlijke bevoegdheden vanuit de gemeente – en dan met name door de burgemeester – essentieel. Burgemeesters beschikken over bevoegdheden waarvan de toepassing direct tot effectief resultaat kan leiden. Burgemeesters vervullen een belangrijke, zeer gewaardeerde en niet meer weg te denken rol bij de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. De zichtbare rol van de burgemeester bij de aanpak van ondermijning heeft ook een keerzijde, het maakt burgemeesters ook persoonlijk kwetsbaar. Zij kunnen daarbij op blijvende steun vanuit het Rijk rekenen.

Bij brief van 2 april 2019¹ zond ik u mede namens mijn ambtgenoot de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een afschrift van de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning. Mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doe ik u hierbij de reactie op deze Voorlichting toekomen. Overeenkomstig de toezegging van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de behandeling van de BZK-begroting 2019² komen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik op een later moment terug op de rol van de burgemeester.

¹ Kamerstuk 29 911, nr. 223

² Handelingen II 2018/19, nr. 15, item 5

De Afdeling advisering van de Raad van State biedt met deze Voorlichting een belangrijke bijdrage aan de discussie over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning en de mogelijkheden en grenzen van informatie-uitwisseling in dat verband, waarvoor ik de Raad erkentelijk ben. Gelet op het belang van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en de waardevolle rol die het gemeentebestuur hierbij vervult, neem ik de aanbevelingen van de Afdeling advisering ter harte om mede op basis van de door de Afdeling geadviseerde uitgangspunten het gemeentebestuur adequaat te faciliteren bij het uitoefenen van hun bevoegdheden.

In vervolg hierop en zoals ook door het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) is geadviseerd, is het Aanjaagteam ondermijning (ATO) bereid gevonden het proces te faciliteren om, in overleg met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), een model-protocol uit te werken op basis waarvan gemeenten de informatiedeling binnen de gemeente kunnen inrichten en op een adequaat niveau over gegevens kunnen beschikken die zij bij de uitoefening van hun bevoegdheden nodig hebben. Daarmee wordt invulling gegeven aan het belang van een goede informatiepositie van gemeenten, zoals ook door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) wordt bepleit. Gemeenten worden hier nauw bij betrokken, waarbij zij ook in de gelegenheid zullen zijn om in de praktijk ervaren knelpunten te benoemen.

Daarnaast wordt de verdere kennisontwikkeling en kennisverbreding bij gemeenten bevorderd door gerichte workshops voor gemeenten te organiseren – met ondersteuning van de AP – over een doelgerichte informatiehuishouding met het oog op het tegengaan van ondermijning en het vervullen van hun rol bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.

Wanneer in de praktijk ervaren knelpunten niet kunnen worden weggenomen met behulp van het op te stellen model-protocol, zal worden bezien welke andere oplossingen mogelijk zijn, waarbij ook wijziging van wetgeving aan de orde kan zijn.

Hieronder licht ik deze stappen nader toe.

Aanleiding verzoek om Voorlichting

In de brief van 11 juli 2018³ heb ik vermeld dat gemeenten hebben aangegeven een betere bijdrage te kunnen leveren aan de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit indien zij de mogelijkheid krijgen om dwarsverbanden te leggen tussen de informatie waarover zij beschikken op grond van diverse taken en als zij meer kunnen doen met signalen van ondermijning. Ook kunnen zij door deze gegevensdeling de andere (justitiële) partners beter informeren. In die brief is ook aangegeven dat dit vanuit rechtstatelijk perspectief de vraag deed opkomen hoe deze wens (te weten: het gemeentebestuur in positie te brengen om, door de genoemde informatiedeling, een actievere bijdrage te leveren aan de bestrijding van ondermijning) zich verhoudt tot de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen het openbaar bestuur enerzijds en de opsporings- en vervolgingsautoriteiten anderzijds en ook de vraag hoe deze informatiedeling verenigbaar is te maken met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Waar over het belang van een optimale bestuurlijke bijdrage aan de aanpak van ondermijning door het toepassen van bestuurlijke bevoegdheden en over het belang van een adequate informatiepositie voor gemeenten als zodanig geen enkele discussie bestaat, gaven de genoemde vragen aanleiding om gebruik te maken van de mogelijkheid

³ Kamerstuk 29 911, nr. 207

de Afdeling advisering van de Raad van State om voorlichting te vragen. De Afdeling advisering heeft op 20 maart jl. de gevraagde Voorlichting uitgebracht (Kamerstuk 29 911, nr. 223) en hierbij tevens de voorstellen betrokken zoals die door de Regioburgemeesters in de «Proeve van wetgeving» zijn gedaan.

Bevindingen van de Afdeling advisering: Uitbreiding bevoegdheden burgemeester?

De Afdeling advisering merkt op dat er een brede consensus is dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit moet berusten op effectieve samenwerking van de burgemeester, gemeentelijke diensten, politie, justitie, de belastingdienst en andere instanties. Daarbij is van belang dat elke instantie, in goede onderlinge afstemming, vanuit zijn eigen rol verantwoordelijkheid neemt. Voor de burgemeester betreft dit in ieder geval de handhaving van de openbare orde; deze taak is al van oudsher in de Gemeentewet bij de burgemeester belegd en is uitgebreid en gespecificeerd met een aantal specifieke bevoegdheden die liggen in het verlengde van die openbare ordetaak. Deze bevoegdheden bieden de grondslag om met de officier van justitie, de politie en andere diensten gegevens – ook persoonsgegevens – uit te wisselen voor zover dat nodig is voor de uitvoering van die bevoegdheden.

De vraag of de burgemeester over extra bevoegdheden dient te beschikken of, zoals de Afdeling advisering aan de Proeve van wetgeving ontleent, over een bevoegdheid betreffende «het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten» zou moeten beschikken, beantwoordt de Afdeling ontkennend, omdat daarmee de indruk gewekt zou kunnen worden dat de burgemeester medeverantwoordelijk zou worden voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De Afdeling merkt daarbij op dat voor zover met uitbreiding van de wettelijke taak van de burgemeester beoogd is de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling te verruimen, een op die wijze geformuleerde taakomschrijving onvoldoende specifiek is om als grondslag voor gegevensdeling te dienen.

Bevindingen van de Afdeling advisering: binnengemeentelijke gegevensuitwisseling?

De Afdeling advisering geeft een diepgaande analyse van de door gemeenten gesignaleerde problematiek van binnengemeentelijke gegevensuitwisseling bij het tegengaan van ondermijning en het daarbij behorende juridische kader. De Afdeling constateert dat (verdere versterking van) de aanpak van ondermijning een proces van lange adem is en dat het daarbij gaat om meer dan gegevensdeling alleen. Ook benadrukt de Afdeling dat een eenvoudige algemene oplossing die voor elke praktijksituatie het belang van privacy verenigt met een effectieve aanpak niet te geven is. Een goede analyse van de afzonderlijke gegevensstromen en een op gegevensuitwisseling toegespitste analyse daarvan blijft daarvoor vereist.

De Afdeling advisering concludeert dat nog onvoldoende is aangetoond of nieuwe wetgeving voor een adequate binnengemeentelijke gegevensuitwisseling nodig is; er is verdieping nodig van onderzoek naar noodzaak en effectiviteit. Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat in de praktijk veel vragen bestaan en soms ook sprake is van uiteenlopende opvattingen over wat het gegevensbeschermingsrecht toestaat en dat onzekerheid van gemeenten op dit punt begrijpelijk is. De Afdeling advisering geeft aan dat een nadere analyse van de mogelijkheden van informatiedeling binnen gemeenten nodig – en het feitelijke vertrekpunt – is om de bestaande praktijk te optimaliseren. De Afdeling

adviseert om deze bestaande mogelijkheden in een (model-)protocol vast te leggen. De Afdeling noemt in dat verband het RIEC-convenant als voorbeeld, omdat daarin op basis van de wettelijke taken en bevoegdheden van de samenwerkende instanties is vastgelegd welke gegevens onder welke omstandigheden verder verwerkt kunnen worden, waarbij invulling is gegeven aan criteria als «doelbinding», «noodzaak» en «proportionaliteit». De Afdeling suggereert hierbij de AP te betrekken en geeft aan dat daarbij van de AP een constructieve en pro-actieve rol mag worden verwacht.

Op basis van genoemde analyse kan ook – aannemelijk – blijken dat het oplossen van knelpunten door het wijzigen van sectorale wetten aangewezen kan zijn. Wanneer uit die analyse zou blijken dat de knelpunten meer dan enkele sectorale wetten betreffen, kan een meer algemene wettelijke voorziening aangewezen zijn. De Afdeling advisering plaatst daarbij wel de kanttekening dat de aard van de ondermijningsproblematiek het lastig maakt om in de wet een voldoende afgebakend doel voor gegevensverwerking te omschrijven, zodat aan de vereisten van de AVG wordt voldaan.

Ontvangen reacties

Met de aanbieding van de Voorlichting aan Uw Kamer, is deze openbaar geworden (Kamerstuk 29 911, nr. 223). Het SBO en het NGB hebben daarop schriftelijk gereageerd op de Voorlichting.

Het SBO biedt aan om – gegeven de Voorlichting – samen met alle betrokken partners en betrokkenheid van de AP, bij te dragen aan de door de Afdeling advisering van de Raad van State benoemde nadere analyse om te komen tot een model-protocol dat als basis kan dienen voor alle gemeenten om te komen tot een deugdelijke vorm van intra-gemeentelijke informatie-uitwisseling.

Het NGB gaat met name in op het belang van een brede uitwisseling van gegevens binnen een gemeente omdat juist de uitwisseling van informatie bijdraagt aan de handhavingsrol in de openbare orde. Het NGB stelt in dit verband dat alleen wanneer informatie binnen overheden transparant gedeeld kan worden, een burgemeester goed in staat is om een afweging te maken over het nut en de noodzaak van de inzet van eigen bevoegdheden. In dat licht adviseert het NGB om met inachtneming van de AVG een algemene grondslag in de wet op te nemen voor het uitwisselen van bij een gemeente aanwezige persoonsgegevens.

Analyse van de Voorlichting en vervolgacties

Met de hierboven weergegeven Voorlichting geeft de Afdeling advisering een heldere richting voor het vervolgtraject.

Voor mij geldt als uitgangspunt dat de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit is gebaseerd op een goede samenwerking tussen de betrokken partners (onder meer in RIEC-verband), waarbij iedere partner de bevoegdheden waarover hij beschikt zo adequaat mogelijk inzet. Dat geldt ook voor de gemeentelijke organen. Zowel het college van burgemeester en wethouders als de burgemeester beschikken (reeds nu) over bevoegdheden die, zeker in samenhang met bevoegdheden van andere bestuursorganen, uiterst effectief kunnen zijn bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Verbeteringen van de toepasbaarheid en uitbreiding van dat instrumentarium heb ik aangekondigd in mijn brief van 24 juli 2018⁴; over de voortgang daarvan informeer ik Uw Kamer periodiek.

⁴ Kamerstuk 29 911, nr. 207

Voor zover in de Proeve van wetgeving een nieuwe rol of bevoegdheid voor de burgemeester, specifiek met het oog op het tegengaan van ondermijning gelezen zou kunnen worden, ziet de Afdeling deze niet als passend in het staatsbestel, zeker wanneer deze zou leiden tot een vermenging tussen de rollen van de burgemeester en de officier van justitie. Aan de burgemeester is in de Gemeentewet reeds opgedragen de openbare orde in zijn gemeente te handhaven. Deze taak omvat ook – zoals de Afdeling advisering aangeeft en uit de parlementaire geschiedenis blijkt – het voorkomen van criminaliteit, met dien verstande dat dit zich beperkt tot hetgeen in de openbare ruimte en de voor het publiek toegankelijke ruimte plaatsvindt. Een uitbreiding van die rol of het uitbreiden van bevoegdheden van de burgemeester in dat verband is daarmee ook naar mijn mening niet aan de orde.

De vraag of informatie die binnen een specifieke gemeentelijke dienst aanwezig is, ook beschikbaar kan worden gesteld ten behoeve van besluitvorming in het kader van een andere gemeentelijke taak en/of de samenwerking binnen het RIEC-convenant, behoeft – zoals de Afdeling advisering aangeeft – nog nadere analyse en uitwerking. Een dergelijke analyse en het vastleggen van de mogelijkheden tot het verder verwerken van die gegevens is niet eenvoudig, maar wel essentieel om eventuele concrete knelpunten en eventuele verdere wensen in kaart te brengen.

In navolging van de aanbeveling van de Afdeling advisering en zoals ook het SBO heeft geadviseerd, zal een model-protocol worden opgesteld, gebaseerd op de op dit moment door een aantal gemeenten ontwikkelde werkwijzen. Naar aanleiding van het aanbod van het SBO heb ik afgesproken dat het ATO het proces om tot dit model-protocol te komen, zal faciliteren en daar gemeenten, de AP en de ministeries van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij zal betrekken. Daarbij kunnen gemeenten de door hun ervaren, concrete knelpunten inbrengen. Wanneer knelpunten niet kunnen worden weggenomen in het op te stellen model-protocol, zal bezien worden of andere oplossingen mogelijk zijn, waarbij ook wijziging van wetgeving aan de orde kan zijn. Om gemeenten verder adequaat te faciliteren wordt ingezet op verdere kennisontwikkeling en kennisverbreding bij gemeenten door het organiseren van gerichte workshops voor gemeenten -met ondersteuning van de AP – over een doelgerichte informatiehuishouding met het oog op het tegengaan van ondermijning en het invullen van de rol die gemeenten bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit vervullen.

In gesprekken die in dit verband zijn gevoerd, heeft de AP aangegeven hieraan – vanuit zijn wettelijke taak – welwillend bij te willen dragen. Deze aanpak zal een stevige juridische, maar vooral praktische basis opleveren voor gemeenten ten behoeve van de belangrijke rol die zij vervullen bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.

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