

Vergaderjaar 1992-1993

22 838

## De georganiseerde criminaliteit in Nederland

Nr. 2

## NOTA

## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Hedendaagse verschijningsvormen van de georganiseerde criminaliteit</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>Knelpunten bij de bestrijding</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>Materiële en morele schade</b>	<b>5</b>
<b>5.</b>	<b>Het huidige beleid</b>	<b>6</b>
	5.1 <i>Beleidsplannen</i>	6
	5.2 <i>Opsporing en vervolging</i>	7
<b>6.</b>	<b>Politie-initiatieven</b>	<b>8</b>
<b>7.</b>	<b>Een aanzet voor de aanpak in de komende jaren</b>	<b>9</b>
<b>8.</b>	<b>De preventieve bestrijding</b>	<b>9</b>
	8.1 <i>Probleemstelling</i>	9
	8.2 <i>Initiatieven en maatregelen</i>	11
	8.2.1 <i>Instelling denktank</i>	11
	8.2.2 <i>Openbaar bestuur</i>	12
	8.2.3 <i>Samenwerking met het bedrijfsleven</i>	14
	8.2.4 <i>Meldpunt ongebruikelijke transacties</i>	14
	8.2.5 <i>Overleggroep georganiseerde misdaad en bedrijfsleven/ethische bedrijfscodes</i>	14
	8.2.6 <i>Preventief toezicht op de vennootschappen</i>	15
<b>9.</b>	<b>De strafrechtelijke bestrijding</b>	<b>15</b>
	9.1 <i>Wetgeving</i>	15
	9.2 <i>Overlegstructuren</i>	15
	9.3 <i>Bovenregionale rechercheteams</i>	16
	9.4 <i>Informatiebeleid</i>	17
	9.5 <i>Vervolging, berechting en penitentiaire capaciteit</i>	17
	9.6 <i>Internationale samenwerking</i>	17
	9.7 <i>Liaisonposten</i>	18
	9.8 <i>Koninkrijksdelen en Suriname</i>	18
	9.9 <i>Technologische ontwikkeling</i>	19
<b>10.</b>	<b>Samenvatting en conclusie</b>	<b>19</b>
	<b>Bijlage 1: stand van zaken relevante wetgeving</b>	<b>23</b>
	<b>Bijlage 2: financieel overzicht</b>	<b>25</b>

## 1. Inleiding

Bij de behandeling van de begroting voor het jaar 1992 van het ministerie van Justitie is door de Tweede Kamer via een motie gevraagd om een, in overleg met de opsporings- en vervolgingsinstanties op te stellen beleidsplan voor de aanpak van de georganiseerde misdaad in Nederland. Met de hier voorliggende nota wordt door de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Justitie, uitvoering gegeven aan dit verzoek. In deze nota zal allereerst worden getracht een summier beeld te schetsen van de omvang, aard en achtergronden van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Daarbij zullen wij tevens aangeven waaruit naar ons oordeel de gevaren bestaan die de Nederlandse samenleving vanwege de georganiseerde misdaad bedreigen. Na een korte schets en evaluatie van het tot nu toe gevoerde beleid, volgt een aantal maatregelen waarvan wij verwachten dat zij aan een effectieve bestrijding van de georganiseerde criminaliteit kunnen bijdragen. Hierbij wordt zowel aandacht besteed aan de preventieve als aan de repressieve bestrijding. Wij zijn ons ervan bewust dat de gegeven analyse van de problematiek nog allerminst volledig is en dat het voorliggende plan van aanpak op veel onderdelen nog nadere uitwerking en aanvulling behoeft. Wij hebben niettemin besloten deze nota aan de Tweede Kamer te presenteren teneinde zo snel mogelijk een begin te maken met de beleidsintensiveringen die naar ons oordeel nodig zijn.

## 2. Hedendaagse verschijningsvormen van de georganiseerde criminaliteit

De traditionele kernactiviteit van criminele organisaties is, naast het plegen van vermogenscriminaliteit, de handel in verboden goederen en diensten. In het verleden waren dit in de meeste landen in hoofdzaak de prostitutie, het gokken en de wapenhandel. Geweldplegingen zijn en waren in deze onderwereld van oudsher het geëigende middel om onderlinge conflicten te beslechten. Toch werden binnen zekere grenzen zowel de kernactiviteiten als de overige criminele bijverschijnselen van dit «milieu» gedoogd als een onvermijdelijk kwaad. De onderwereld deed weinig pogingen in de bovenwereld te penetreren. De winsten van de criminele organisaties waren niet zodanig dat tot herinvestering in de bovenwereld behoefde te worden overgegaan. Hierin is echter, zoals eerder in de Verenigde Staten ten tijde van de drooglegging, verandering gekomen door de opkomst van de handel in illegale drugs. Organisaties die zich toeleggen op de handel in drugs maken dermate grote winsten dat zij welhaast gedwongen zijn hun gelden mede in de bovenwereld te beleggen.<sup>1</sup> Een deel van de handel in drugs is in handen van buitenlandse, in casu o.a. Turkse, Pakistaanse en Chinese organisaties die hun winsten goeddeels naar het thuisland toesluizen. Een ander deel van de drugshandel is in handen van autochtone en allochtone Nederlandse organisaties. Deze beleggen hun winsten mede in Nederland. De verwevenheden tussen moderne criminele organisaties en de legale economie zijn hierdoor veel groter dan in het verleden het geval was.

De werkwijze van criminele organisaties is tevens sterk beïnvloed door de opkomst gedurende de laatste decennia van de interventie- of verzorgingsstaat. De overheid tracht vooral in West-Europa het economische en sociale leven te ordenen door middel van een breed uitgesponnen stelsel van belastingheffingen en subsidies. Dit heeft geleid tot het ontstaan van grote verschillen tussen de vervaardigingsprijs en de kostprijs van veel goederen en diensten. Deze vaak zeer grote «prijs-wiggen» bieden evenzovele kansen aan criminele organisaties voor het verkrijgen van inkomsten door middel van fraude. Bij dit nieuwe type van georganiseerde misdaad is het onderscheid tussen de boven en onder-

<sup>1</sup> C. J. Wiebrens en A. Röell, Ondernemen in de onderwereld. Justitiële Verkenningen, 14e jrg., nr. 2, p. 7-33.

wereld per definitie vloeiend omdat de criminele organisaties zich veelal moeten bedienen van legale ondernemingen om fraude te kunnen plegen. Volgens deskundigen zijn de winstmogelijkheden op het gebied van bijvoorbeeld de EG-fraude en het ontduiken van BTW, douanerechten en accijnzen zelfs nog groter dan bij de handel in drugs.

Een en ander betekent dat er tegenwoordig zowel in de drugshandel als op het gebied van de fraude met overheids gelden ongekende mogelijkheden liggen voor criminele organisaties en dat deze organisaties veel dieper penetreren in de bovenwereld dan vroeger.

De volgende elementen zijn kenmerkend voor de georganiseerde misdaad waarmee de Nederlandse samenleving thans wordt geconfronteerd:

- de organisatie legt zich in hoofdzaak, althans in aanmerkelijke mate toe op het verkrijgen van inkomsten uit verschillende, en al naar gelang de winstkansen snel wisselende vormen van criminaliteit;
- er is een meerjarig werkverband met hiërarchische verhoudingen;
- het werkverband bedient zich van een intern beloningssysteem en waar nodig van sancties als geweldplegingen en liquidaties;
- de inkomsten van criminele activiteiten worden door een legale poot van de organisatie geïnvesteerd in onroerende goederen en legale bedrijven (witwassen van zwart geld);
- er worden diensten gekocht van of samengewerkt met financiële, fiscale en juridische deskundigen en legale bedrijven, waaronder banken, aannemersbedrijven en handelsfirma's;
- er worden pogingen ondernomen om zo mogelijk corrumperende contacten te leggen met relevante overheidsfunctionarissen.

Slechts enkele organisaties voldoen in alle opzichten volledig aan het hier geschetste profiel. Er zijn echter duidelijke aanwijzingen dat organisaties die grosso modo tot dit type behoren ook in Nederland geen uitzonderlijk verschijnsel meer zijn. Dit blijkt allereerst uit enkele gevallen van ontvoering, waardoor Nederland de afgelopen jaren is opgeschrikt. In recente perspublicaties is verder uitvoerig bericht over het nog steeds bestaande misdaadnetwerk waarvan de inmiddels vermoorde Amsterdamse zakenman B. deel uitmaakte. Veel aandacht kreeg begrijpelijkerwijze ook de arrestatie van de leider van een Haagse criminele organisatie die zich onder meer bezighield met de exploitatie van een illegale beveiligingsdienst. Verder zijn er, zoals algemeen bekend, recent organisaties opgerold die zich op grote schaal bezighielden met respectievelijk de produktie van de drug XTC, de internationale handel in heroïne, cocaïne en hashish (de groep bekend als «de Eindhoven connection»), of met series roofovervallen (de Kempenbende). Er zijn verder sterke aanwijzingen dat in Nederland verschillende criminele organisaties zich toeleggen op grootschalige olie- en milieufraude, de handel in vrouwen, de verkoop van valse identiteitspapieren en de exploitatie van illegale naaiateliers. Uit deze in de media besproken voorbeelden komt op zichzelf reeds een verontrustend beeld naar voren. Een bevestiging van dit beeld gaf de beschrijvende studie van het WODC van het ministerie van Justitie naar een vijftigtal grote en middelgrote criminele organisaties<sup>2</sup>, alsmede enkele andere recente publicaties.<sup>3</sup>

Het spreekt vanzelf dat juist van de georganiseerde criminaliteit slechts het topje van de ijsberg boven water komt. Er zullen immers in de regel over de activiteiten van een criminele organisatie die zich toelegt op drugshandel geen aangiften bij de politie worden gedaan, terwijl feitelijk leidinggevend in georganiseerde fraudes achter een haag van rechtspersonen verscholen blijven. In opdracht van de Centrale Politie Recherche Commissie heeft een landelijke projectgroep Misdaadanalyse

<sup>2</sup> P. C. van Duyne e.a., Misdaadondernemingen; ondernemende misdadigers in Nederland. WODC-rapport, Gouda Quint, 1990.

<sup>3</sup> F. Bovenkerk, Hedendaags Kwaad, Meulenhoff, 1992.

in 1991 een inventarisatie gemaakt van de georganiseerde en groepsriminaliteit in Nederland. Bij deze studie is noodgedwongen mede gebruik gemaakt van informatie die volgens de desbetreffende onderzoekers veelbetekenend is maar op zichzelf nog geen voldoende basis vormt voor een opsporingsonderzoek. Ook ontbreken er voor dit type recherche-informatie landelijke standaarden. Aan de uitkomsten van deze studie kan dus om verschillende redenen slechts indicatieve betekenis worden toegekend. Wij achten de kernuitkomsten desalniettemin belangrijk. Van de criminele organisaties waarover door de projectgroep gegevens zijn verzameld, bleken er enkele tientallen goeddeels of volledig te voldoen aan de hierboven genoemde kenmerken. Van iets meer dan de helft van alle onderzochte organisaties bestonden de deelnemers uit Nederlanders. In een kwart van de gevallen was sprake van een gemengde samenstelling. Zes procent van de organisaties was qua samenstelling volledig Turks en eveneens zes procent Surinaams of Antilliaans. Kleinere percentages vertoonden een Marokkaanse of Oost-aziatische samenstelling. Uit recente recherche-informatie blijkt dat ook Italiaanse misdaadorganisaties in toenemende mate in en vanuit Nederland opereren.

Ruim zeventig procent van de onderzochte organisaties hield zich alleen of mede bezig met de handel in drugs en ongeveer de helft met vormen van vermogenscriminaliteit. Eveneens ongeveer de helft van de organisaties maakte zich schuldig aan fraude of falsificaties. Andere kernactiviteiten waren de handel in vuurwapens (22%), en het illegale gokwezen (4%).

De omvang van de georganiseerde misdaad in Nederland kan ook worden afgemeten aan schattingen van de omzet. In een recent rapport van het organisatieadviesbureau McKinsey<sup>4</sup> over de onveiligheidsproblematiek wordt de totale omzet in drugs, wapens en het uitbaten van illegale gokgelegenheden in Nederland geschat op tien miljard per jaar. De georganiseerde criminaliteit behoort daarmee tot de grootste sectoren binnen de Nederlandse economie. Voor de nabije toekomst voorspelt het bureau een verdere stijging van deze drie markten ten gevolge van de toenemende internationalisering van het economische verkeer en een sterkere verwevenheid met de bovenwereld. Door het bureau wordt de omzet van EG-fraude in Nederland geraamd op een bedrag tussen de 70 en 350 miljoen. Vanwege de toename van de EG-subsidies aan niet-agrarische bedrijven verwacht het bureau een toename van de EG-fraudes met 25% in de komende jaren.

### **3. Knelpunten bij de bestrijding**

Rechercheonderzoeken naar moderne criminele organisaties worden bemoeilijkt door verschillende factoren. De leden van de organisatie communiceren onderling bijna uitsluitend door middel van autotelefoons die slechts moeizaam kunnen worden afgetapt. In hun huizen en kantoren zijn voor dat doel ettelijke draagbare telefoons aanwezig. Het rechtstreeks afluisteren van hun gesprekken is wettelijk niet toegestaan, evenmin als het onderscheppen van berichten per fax. Indien door ex-medewerkers of incidentele «onderaannemers» aangifte wordt gedaan van intimidatie of mishandeling, wordt de aangifte vaak weer schielijk ingetrokken in verband met bedreigingen gericht tegen gezinsleden. Werknemers van de organisatie die reeds zijn gearresteerd, laten weinig of geen informatie los. Zij beschikken ook slechts over zeer beperkte informatie. De medewerkers van de twee poten van de organisatie onderhouden vrijwel geen rechtstreekse contacten met elkaar. Met name de «onderaannemers» die voor de organisatie werken zijn uitsluitend geïnformeerd over de activiteiten waarbij zijzelf direct zijn betrokken. De organisatie is met andere woorden opgebouwd uit geïso-

---

<sup>4</sup> Veiligheid en politie: een beheersbare zaak. Stichting Maatschappij en Politie, Gouda Quint, 1991.

leerd van elkaar opererende cellen. Bij de geringe mededeelzaamheid van gearresteerde medewerkers of handlangers speelt ook angst voor represailles een rol en de wetenschap dat hun gezinnen tijdens hun detentie royaal door de organisatie worden ondersteund. Door de Nederlandse banken wordt in toenemende mate actieve medewerking verleend aan de opsporingsonderzoeken. Mede door het ontbreken van een wettelijke regeling voor de melding van ongebruikelijke transacties blijken Nederlandse banken en wisselkantoren echter toch nog regelmatig betrokken te zijn bij het via internationale transacties toesluizen van criminele winsten naar legale BV's in binnen- en buitenland. De afgelopen jaren is bij herhaling gebleken dat leiders van criminele netwerken reeds tijdens hun detentie nieuwe criminele activiteiten kunnen ontplooiën of hun bestaande bedrijvigheid kunnen voortzetten, omdat het grootste deel van hun uit criminaliteit afkomstige vermogen naar buitenlandse bankrekeningen is weggesluisd en daardoor buiten de greep van de justitie is gebleven. Voor een succesvolle aanpak van zulke organisaties moet diepgaand worden gerechercheerd naar de witwasoperaties via het internationale geldverkeer. Dit type onderzoeken wordt verder bemoeilijkt door het risico van informatielekken ten gevolge van onvoorzichtigheid of zelfs corruptie. De leiders van succesvolle criminele organisaties proberen via hun legale activiteiten contacten te leggen met autoriteiten die behulpzaam kunnen zijn bij het verkrijgen van vergunningen e.d. en die wellicht tevens voor bescherming kunnen zorgen tegen de ongewenste belangstelling van de zijde van gemeentelijke diensten, de politie of de fiscus.

#### **4. Materiële en morele schades**

Hoewel het niet mogelijk is de omvang van de georganiseerde misdaad in Nederland exact te kwantificeren, menen wij dat de thans beschikbare gegevens meer dan voldoende reden vormen om te besluiten tot een gentsiveerde bestrijding ervan. Door de tientallen criminele organisaties die in Nederland thans werkzaam lijken te zijn, wordt per definitie de rechtsorde op grote schaal met voeten getreden. Het aantal liquidaties in verband met criminele organisaties is in enkele jaren tijd verdubbeld (thans  $\pm 10$  per jaar). Ook aan de gemeenschap in algemene zin wordt ernstige schade toegebracht. Uit het eerder genoemde McKinsey-rapport blijkt dat de overheid jaarlijks vele miljarden schade lijdt ten gevolge van belasting- en premiefraude en dat de herstelkosten in verband met milieuvervuiling worden geschat op vier miljard per jaar. Een niet onaanzienlijk deel van deze schadeposten komt op het conto van de georganiseerde misdaad. Gevreesd moet bovendien worden dat de georganiseerde misdaad bij een ongestoorde expansie er gaandeweg in zal slagen om, zoals ook in de Verenigde Staten en Italië is gebeurd, greep te krijgen op bepaalde economische sectoren bijvoorbeeld door duurzaam marktonderdelen te beheersen. De door deze sectoren geleverde goederen of diensten zullen in dat geval structureel duurder worden voor de consument.

Een buitengemeen zorgelijk aspect van de criminele organisaties achten wij verder de geleidelijke innesteling in de legale bovenwereld. Van deze organisaties gaat langs verschillende wegen een corrupterende invloed uit op de Nederlandse maatschappij. Genoemd zijn reeds de diensten die sommige financiële instellingen alsmede enkele financiële, fiscale en juridische experts aan de onderwereld verlenen. Vaak zal men niet onmiddellijk kunnen bevroeden met welke activiteiten de cliënt zich inlaat. Van advocaten wordt bovendien op principiële gronden verwacht dat zij bereid zijn ook de verdediging van personen die van ernstige vormen van criminaliteit worden verdacht, op zich nemen. Moreel verwerpelijk achten wij echter het onderhouden van structurele

contacten die er toe strekken criminele organisaties te ondersteunen bij de voorbereiding, uitvoering of toedekking van criminele activiteiten waaronder belastingfraude en het witwassen van gelden. Er zijn, o.a. in de analyse van de Centrale Politie Recherche Commissie aanwijzingen gevonden voor het bestaan van een soms innige, structurele samenwerking tussen criminele organisaties en individuele vertegenwoordigers van genoemde beroepsgroepen. De traditionele beroepsethiek van de desbetreffende professies wordt door het bestaan van dergelijke contacten met voeten getreden<sup>5</sup>. Hoewel het nog slechts om enkelingen binnen de beroepsgroepen gaat, bestaat er gevaar voor een geleidelijke besmetting, ook vanwege de excessieve beloningen<sup>6</sup>.

Erosie van de beroepsethiek valt evenzeer te vrezen in de op zichzelf legale sectoren waarbinnen de onderwereld vaak criminele vermogens herinvesteert zoals de bouw, de horeca, de autobranche en de vuilverwerkingsindustrie. Hier kan een bedreigende symbiose tussen de wettige bovenwereld en misdaadondernemers ontstaan, die tot marktontwrichting kan leiden. De bonafide ondernemers worden bovendien geconfronteerd met concurrenten die ook bij hun semi-legale economische activiteiten illegale methoden toepassen. De kansen op bedrijfsespionage (informatiemakelaardij), intimidatie en sabotage zullen toenemen naarmate een sector meer crimineel vermogen aantrekt.

Niet in de laatste plaats willen wij wijzen op de risico's die de overheid op lokaal en centraal niveau loopt. In sommige gemeenten zijn grote delen van de horeca en/of het onroerende goed in bepaalde wijken in handen van ondernemers met een dubieuze reputatie. Ook zijn juist dergelijke ondernemers meer dan anderen bereid tot deelname aan risicovolle bouwprojecten. Het gemeentebestuur kan zich daardoor soms gedwongen voelen met de betrokken ondernemers samen te werken.

De aanwezigheid van goed georganiseerde criminele organisaties creëert tevens het gevaar van corruptie. Het aantal bekende gevallen van ambtelijke waaronder politieke corruptie is in Nederland nog relatief gering. *Waakzaamheid is niettemin geboden. De eerste symptomen van een reëel corruptieprobleem zijn ook in Nederland reeds waar te nemen*<sup>7</sup>. Het aantal gevallen van corruptie dat mede strafrechtelijk wordt afgedaan is inmiddels nog klein (enkele gevallen per jaar). Uit de ingestelde onderzoeken blijkt dat het bewijs vaak moeilijk is rond te krijgen. Mede vanwege bewijsproblemen wordt o.a. in politiekringen vaak volstaan met een interne reactie, zoals overplaatsing of ontslag.

Het hoeft geen betoog dat wij de dreigende verdere toename van de ambtelijke en wellicht ook bestuurlijke corruptie in Nederland een buitengemeen zorgwekkend perspectief achten. Op de integriteit van de nationale en lokale overheid dient de Nederlandse burger immers onvoorwaardelijk te kunnen vertrouwen.

De dreiging die van de hedendaagse criminele organisaties uitgaat voor de Nederlandse samenleving moet naar ons oordeel vanwege de vergaande economische en morele implicaties zeer ernstig worden genomen.

## 5. Het huidige beleid

### 5.1 Beleidsplannen

Het opkomende gevaar van de georganiseerde criminaliteit is weliswaar al enige jaren geleden gesignaleerd (Samenleving en Criminaliteit, 1985) maar heeft tot dusverre te weinig structurele beleidsaandacht gekregen. De inspanningen van onder meer politie en justitie zijn nog te zeer incidenteel en ad hoc gebleken, terwijl een verbinding tussen de inzet van alle betrokkenen (politie, justitie, overheidsinstellingen,

<sup>5</sup> Vgl. A.J.E. Jansma, *The Integrity of the Profession*, Coopers en Lybrand Dijker Van Dien, congrespaper, Fifth International Anti Corruption Conference, Amsterdam, 1992.

<sup>6</sup> P. van Duyne, *Crime Enterprises and the Legitimate Industry in The Netherlands*, in: C. Fijnaut, J. Jacobs (eds.), *Organized Crime and its Containment*, Kluwer, 1992.

<sup>7</sup> D. Pijl, *Organized Crime and Police Corruption in The Netherlands*, in C. Fijnaut, J. Jacobs, *Organized Crime and its Containment*, Kluwer, 1992; L. Huberts (red.), *Bestuurlijke fraude en corruptie in Nederland*, Amsterdam: Vrije Universiteit, 1992.

maatschappelijke partners) nauwelijks tot stand kwam. Niettemin kunnen wel de nodige aanzetten worden genoemd.

Door een werkgroep onder leiding van de procureur-generaal te 's-Hertogenbosch is in 1988 een rapport uitgebracht met adviezen voor de daadwerkelijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Ter uitvoering van het beleidsplan is een begin gemaakt met de versterking van de opsporing van criminele organisaties door o.a. de oprichting van de Bureaus Financiële Ondersteuning en de regionale Criminele Inlichtingen Diensten en een intensievere samenwerking met de Belastingdienst, alsmede door de ontwikkeling van de misdaadanalyse en de instelling van een financieringsregeling voor bovenregionale onderzoeken (de zogenaamde regeling Bijzondere Opsporingskosten Politie). In het westen van het land is sinds 1989 het Interregionaal Recherche Team operationeel, waardoor onder meer onderzoeken zijn uitgevoerd naar de organisatie waartoe de eerdergenoemde Amsterdamse zakenman B. behoorde en naar de zgn. XTC-zaak. Tevens zijn wetsvoorstellen ingediend ter vergemakkelijking van het buitgerichte rechercheren.

In het thans lopende beleidsplan Recht in Beweging hebben de minister en staatssecretaris van Justitie een intensivering van dit beleid aangekondigd. Zij hebben daarin tevens de indiening aangekondigd van twee wetsvoorstellen die de politie meer armslag zullen bieden bij de opsporing van groepsriminaliteit, waaronder georganiseerde misdaad. Het wetsvoorstel inzake de algemene strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen is inmiddels ingediend. De minister van Justitie heeft voorts het voornemen om, na overleg met het openbaar ministerie, een wetsvoorstel in te dienen ter wijziging van artikel 140 Sr., opdat dit beter kan worden toegepast op criminele organisaties. Het wetsvoorstel «direct af luisteren» is voor advies verzonden naar de Raad van State.

In het beleidsplan van het openbaar ministerie «Strafrecht met beleid» wordt aangekondigd dat het lopende beleid ter bestrijding van de zware georganiseerde criminaliteit zal worden voortgezet en waar nodig uitgebouwd. De georganiseerde criminaliteit is gekozen als een van de prioriteiten van het openbaar ministerie in de komende jaren.

## *5.2 Opsporing en vervolging*

De uitvoering van de opsporingsonderzoeken naar georganiseerde misdaad ligt in handen van de centrale rechercheafdelingen van de korpsen, die daarbij worden ondersteund door de CRI. Ter verbetering van de dienstverlening aan de korpsen heeft de CRI vijf regionale afdelingen recherche informatie ingesteld. In het westen van het land is sinds 1989 het Interregional Recherche Team Noord-Holland/Utrecht<sup>8</sup> operationeel. Ook in het zuiden van het land is gericht gerechercheerd naar de georganiseerde criminaliteit. Hierdoor is door de Nederlandse politie inmiddels de nodige ervaring opgedaan met deze nieuwe taak. Tot de successen van deze recherche-inspanningen behoort o.a. de oplossing van de eerdergenoemde XTC-zaak, waarbij ettelijke miljoenen aan baar geld in beslag zijn genomen.

De ervaringen die o.a. in het zuiden van het land en in de randstad (het IRT) zijn opgedaan met onderzoeken naar georganiseerde misdaad, hebben geleid tot de ontwikkeling van nieuwe methoden van rechercheren. Kenmerkend hiervoor is dat het uitgangspunt van het onderzoek niet de informatie over een bepaalde zaak of persoon is maar de geanalyseerde informatie over de activiteiten van een netwerk van verdachte personen. In verband hiermee zijn en worden nieuwe technieken van misdaadanalyse met behulp van computers tot ontwikkeling gebracht. Aangezien veel criminele organisaties op verschillende en steeds wisselende misdaadmarkten opereren, dienen ook de researcheteams multifunctioneel te zijn samengesteld. Het onderzoek wordt daarom tegen-

<sup>8</sup> B. van Baarle, *Some Aspects of Investigating Organized Crime in the Netherlands*, in: C. Fijnaut, J. Jacobs (eds.), *Organized Crime and its Containment*, Kluwer, 1992.

woordig uitgevoerd door teams van rechercheurs, die specifieke deskundigheid bezitten met betrekking tot één of meer vormen van criminaliteit. De teams dienen onder leiding te staan van een politiechef en een officier van justitie. Ter verzekering van duidelijke gezagslijnen en een eenduidige rechtspositionele regeling, lijkt inbedding van het team binnen één (regio)korps de voorkeur te verdienen.

Vanuit de arrondissementsparketten wordt in toenemende mate aan de grotere rechercheonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit intensief leiding gegeven. De ervaring heeft geleerd dat de betreffende officieren van justitie hiervoor vaak voor langere tijd voltijds dienen te worden vrijgemaakt. Onder andere de deelname van bijzondere opsporingsdiensten vergt coördinatie door de officier van justitie. Op elk arrondissementsparket onderhoudt verder een officier van justitie de relatie met de criminele inlichtingendienst. Vooral de gegevensuitwisseling met bijzondere opsporingsdiensten heeft zijn aandacht. Het openbaar ministerie – in veel gevallen in de persoon van de CID-officier – en de rechercheleiding bepalen welke onderzoeken in uitvoering worden genomen.

Op ressortelijk niveau fungeren thans ressortelijke commissies CID/zware criminaliteit die het beleid van de arrondissementen binnen het ressort op elkaar afstemmen.

Op landelijk niveau wordt het beleid van het openbaar ministerie voorbereid door het onlangs door de vergadering van procureurs-generaal ingestelde Coördinerend Beleids Overleg, onder leiding van de procureur-generaal te 's-Hertogenbosch. Dit overleg wordt gevormd door de voorzitters van de genoemde ressortelijke commissies CID/zware criminaliteit en vertegenwoordigers van de CRI en het ministerie van Justitie. Het overleg heeft tot taak de vergadering van procureurs-generaal te adviseren over het beleid in zake de georganiseerde misdaad, in het bijzonder over de prioriteiten in de landelijke onderzoeken hiernaar. Wij komen hierop nader terug omdat wijzigingen in de aanpak wenselijk zijn.

## **6. Politie-initiatieven**

Als een belangrijke vernieuwende ontwikkeling in het opsporingsbeleid inzake de georganiseerde misdaad beschouwen wij de in 1991 gedane voorstellen van de (beoogde) regionale korpschefs van Amstelland, Rijnmond en Haaglanden en de directeur van de CRI voor een geïntensiverde opsporing van de georganiseerde misdaad, waarbij de geïntegreerde benadering wordt voorgestaan.

Het belangrijkste uitgangspunt van genoemde korpschefs is dat georganiseerde criminaliteit diep ingrijpt in het maatschappelijk bestel en daarom vraagt om een gezamenlijke aanpak van justitie, politie en bestuur. Deze aanpak kan volgens hen alleen effectief zijn als er bovenregionaal wordt samengewerkt.

Om die reden is er een gezamenlijke ontwikkeling in gang gezet, gericht op:

- a. de verbetering en interregionale afstemming van de informatiehuishoudingen;
- b. de professionalisering van de bedrijfsprocessen bij de recherche;
- c. intensivering van de samenwerkingsverbanden met de bijzondere opsporingsdiensten;
- d. inschakeling van de wetenschap;
- e. vergroting van de bestuurlijke inbreng op lokaal en nationaal niveau.

Tevens is het voorstel gedaan om structureel capaciteit binnen de korpsen vrij te maken voor de uitvoering van bovengenoemde onderdelen.



Ook in andere delen van het land, zoals in de ressorten Den Bosch en Arnhem, zijn initiatieven zichtbaar, waarbij door korpsen bij de opsporing van georganiseerde criminaliteit nauw wordt samengewerkt.

De inspanning van politie en justitie ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit zijn de afgelopen jaren opgevoerd maar zijn, ook naar hun eigen oordeel, nog onvoldoende structureel. Het is thans zaak deze inspanningen verder te ontwikkelen.

## **7. Een aanzet voor de aanpak in de komende jaren**

De Nederlandse politie, justitie, bestuur en terzake kundige wetenschappelijke onderzoekers en journalisten beschikken nog slechts over partiële kennis over de georganiseerde misdaad in ons land. Een deel van de beschikbare informatie kan bovendien slechts in vertrouwelijke kring worden besproken. Het ontbreken van meer volledige informatie mag er naar onze mening echter niet toe leiden dat beslissingen over de bestrijding van de georganiseerde misdaad worden uitgesteld. Op basis van de nu beschikbare informatie komen wij tot het oordeel dat de georganiseerde misdaad, vanwege zijn omvang en toenemende vertakkingen met de bovenwereld, een serieuze bedreiging vormt voor de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van de Nederlandse samenleving. Wij menen daarom dat zo snel mogelijk een aantal beleidsprocessen in gang moet worden gezet die kunnen bijdragen aan een betere beheersing van de problematiek. Hierbij gaan onze gedachten niet alleen uit naar een intensivering van de repressieve bestrijding door politie en justitie maar tevens naar een grotere betrokkenheid van het bestuur en het bedrijfsleven.

In de afgelopen jaren zijn bij de aanpak van de veelvoorkomende criminaliteit goede ervaringen opgedaan met het nemen van preventieve maatregelen. Bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit gaan de gedachten echter nog primair uit naar strafrechtelijke interventies. De hierboven gegeven analyse van de achtergronden van georganiseerde criminaliteit brengt echter aan het licht dat ook deze vorm van criminaliteit structurele maatschappelijke oorzaken heeft. Zonder deze oorzaken aan te pakken zal de georganiseerde criminaliteit niet blijvend kunnen worden teruggedrongen. In de Verenigde Staten zijn plaatselijk goede resultaten geboekt met een geïntegreerde bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van bepaalde vormen van georganiseerde criminaliteit. Een overtuigend voorbeeld is o.a. de aanpak van georganiseerde fraude en corruptie in de bouwwereld in New York door de New York State Organized Crime Task Force<sup>9</sup>. Ook op dit terrein is gebleken dat alleen een aanpak waarbij de gehele handhavingsketen van preventie, opsporing, vervolging, berechting en executie is betrokken, leidt tot reële resultaten. Wij hebben daarom besloten om in ons toekomstige beleid inzake de georganiseerde criminaliteit een ruime plaats in te ruimen voor de maatschappelijke preventie.

## **8. De preventieve bestrijding**

### *8.1 Probleemstelling*

Het preventieve beleid zal ten eerste gericht moeten zijn op de verandering van de maatschappelijke structuren die criminele organisaties de gelegenheden bieden tot lucratieve vormen van criminaliteit. Wij ontveinen ons niet dat hierbij allereerst moet worden gedacht aan de wetgeving van de rijksoverheid. Het bij de wet verbieden van goederen of diensten waarnaar een maatschappelijke vraag bestaat, zoals drugs, vormen van pornografie en vuurwapens, schept winstmogelijkheden voor

---

<sup>9</sup> J. Jacobs, *Organized Crime in the NY Construction Industry*. In: C. Fijnaut, J. Jacobs (eds.), *Organized Crime and its Containment*, Kluwer, 1991.

criminele organisaties. Ook het verbod schadelijke afvalstoffen in het milieu te storten, scheidt een misdaadmarkt. Bij elke criminaliseringspolitiek ten opzichte van veelgevraagde goederen of diensten zal rekening moeten worden gehouden met het ontstaan van georganiseerde aanbieders op een illegale markt. De liberalisering van de wetgeving en het strafrechtelijke beleid met betrekking tot commerciële sexbedrijven en gokspelen is mede ingegeven door de overweging dat daarmee de georganiseerde misdaad enigszins de wind uit de zeilen kan worden genomen. Naar ons oordeel zijn er op de andere genoemde terreinen thans echter, mede vanwege internationale verplichtingen, weinig of geen mogelijkheden voor een meer tolerante opstelling van de overheid, zo deze al wenselijk zou zijn. De mogelijkheden voor een preventief beleid zijn daarmee echter allerminst uitgeput. Zoals eerder gezegd vormt de ordeningswetgeving door het ontstaan van hogere kostprijzen in het algemeen een voedingsbodem voor de georganiseerde misdaad. De fraudegevoeligheid van de ordeningswetgeving van de nationale en bovennationale overheid behoeft de blijvende aandacht. Door de Europese Gemeenschap zal bij de vormgeving van het toekomstige subsidiëeringsbeleid nauwlettend moeten worden gewaakt voor de invoering van regelingen die als het ware fraude aanmoedigen. Bij de verdere uitwerking van het milieubeleid dient voorkomen te worden dat bonafide bedrijven in een positie komen waarin samenwerking met illegale vuilverwerkingsbedrijven door hen als de enige oplossing voor acute afvalproblemen wordt gezien. Om te voorkomen dat de georganiseerde misdaad op dit gebied groeimogelijkheden krijgt is goed overleg met de desbetreffende bedrijfstakken geboden over het tijdspad van de invoering van nieuwe milieubescherpende maatregelen. Een afgewogen invoeringstempo is ook voor het welslagen van het milieubeleid van belang omdat de institutionalisering van illegale praktijken zo'n beleid ondermijnt.

De overheid creëert niet alleen op sommige gebieden als onbedoeld neveneffect van zijn strafrechtelijke of ordeningsbeleid gelegenheidsstructuren voor de georganiseerde misdaad, maar biedt soms ook door de wijze van beleidsuitvoering en rechtshandhaving aan misdaadondernemers mogelijkheden hun activiteiten uit te bouwen en te bestendigen. In Nederland is bijvoorbeeld in de afgelopen jaren door verbeterde heffingsprocedures en op aansprakelijkstelling gerichte wetgeving het probleem van de koppelbazerij een belangrijke slag toegebracht. Thans vormt ondermeer het vergunningenbeleid inzake afvalverwerking onderwerp van studie. Op het niveau van de gemeentelijke politiek gaat het o.a. om het vergunningenbeleid met betrekking tot de horeca in verband met heling, drugsverkoop, gokautomaten en de organisatie van illegale bingo-bijeenkomsten. Ook kan het gedoogbeleid in sommige gemeenten een risico vormen. Alhoewel er beleidsoverwegingen kunnen zijn die leiden tot een «gedoogbeleid», moet tevens gerealiseerd worden dat dit kansen kan bieden aan criminele organisaties. Ook de doorzichtigheid van procedures, de kwaliteit van het financiële toezicht en de mate van functiescheiding en -wisseling bij kwetsbare diensten, zoals bijvoorbeeld het grondbedrijf, behoeft in de huidige tijd de bijzondere aandacht van het openbaar bestuur<sup>10</sup>. De voorgestelde verbreding van de aanpak van de zware georganiseerde criminaliteit houdt derhalve in dat hier in onze ogen een belangrijke taak is weggelegd voor het openbaar bestuur. Zowel een kritische beschouwing van de eigen organisaties als van het eigen functioneren, lijkt ons geboden.

Niet alleen de overheid creëert structurele gelegenheden voor criminele organisaties. Ook het bedrijfsleven speelt hierbij een rol. Uit actueel onderzoek blijkt dat gerenommeerde kledingzaken op grote schaal confectie betrekken bij illegale naaiateliers en dat sommige distributeurs van elektronische goederen en auto's bewust van BTW-fraudeurs

<sup>10</sup> Vgl. J.A. van Manen, *Fighting Corruption: What Can Accountants Do?* Coopers en Lybrand Dijker Van Dien, congrespaper, Fifth International Anti Corruption Conference, Amsterdam, 1992.

afnemen. Ook kan worden gewezen op de onderbenutting van technische mogelijkheden om auto's te identificeren, waardoor internationale autodiefstal gemakkelijker kan plaatsvinden dan nodig lijkt. In dit verband moet tevens worden gewezen op de reeds genoemde medewerking van sommige banken en vertegenwoordigers van vrije beroepen aan het witwassen van drugsgelden e.d. De betrokkenheid van het (internationale) bankwezen bij het witwassen van drugsgelden en het afschermen van criminele vermogens tegen de politie en de fiscus behoeft de kritische aandacht van de overheid o.a. ook in Europees verband<sup>11</sup>.

## 8.2 *Initiatieven en maatregelen*

### 8.2.1 *Instelling denktank*

Het preventieve beleid inzake de georganiseerde misdaad bestrijkt een zeer uitgebreid en divers terrein. De sectoren en onderwerpen die de aandacht behoeven, veranderen voortdurend. Het gaat hierbij bovendien om een vorm van criminaliteitspreventie waarmee in Nederland nog slechts weinig ervaring is opgedaan. Ter voorbereiding van het preventieve beleid op dit gebied dienen daarom verkennende studies te worden uitgevoerd naar de factoren die op relevante terreinen het ontstaan van georganiseerde criminaliteit in de hand werken. Aan deze studies zal moeten worden meegewerkt door deskundigen afkomstig uit verschillende disciplines. Het aantal criminologen en politiedeskundigen met een meer dan elementaire kennis van fiscale en bancaire zaken is uiterst klein (een probleem dat zich overigens ook bij de rechterlijke macht voordoet).

Wij hebben daarom besloten tot de instelling van een permanente projectgroep «aanpak georganiseerde criminaliteit». De projectgroep zal tot taak krijgen om mede op basis van de internationale literatuur de voor georganiseerde criminaliteit meest kwetsbare sectoren te identificeren, deze achtereenvolgens door te lichten en ons vervolgens steeds te adviseren over de aanpak van de gesignaleerde problemen. De groep zal tevens worden belast met de evaluatie van preventieprojecten en afgesloten opsporingsonderzoeken.

Aan het werk van de projectgroep zal worden deelgenomen door medewerkers van de politie, het openbaar ministerie, het ministerie van Justitie, waaronder de Inspectie voor de Rechtshandhaving, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de Belastingdienst, het openbaar bestuur en wetenschappelijke instituten en zo nodig andere departementen en het bedrijfsleven. Waar nodig zullen ook individuele deskundigen met betrekking tot financiële en fiscale aangelegenheden worden geraadpleegd. Aan het werk van deze «denktank» zal tevens worden deelgenomen door de bijzondere opsporingsdiensten zoals de FIOD en de ECD. Door de deelname van politie en openbaar ministerie kan worden verzekerd dat informatie die is verzameld binnen het kader van opsporingsonderzoeken tevens wordt benut voor analyses gericht op preventie. Opsporingsonderzoeken met betrekking tot georganiseerde criminaliteit dienen in de toekomst steeds mede te zijn gericht op de verzameling van informatie over de opportuniteitsstructuren van de criminaliteitsvorm in kwestie.

Telkens als uit deze analyses van de projectgroep blijkt dat in bepaalde sectoren structurele problemen voorkomen, zullen wij deze informatie onder de aandacht van de voor het desbetreffende beleidsterrein verantwoordelijke bewindspersonen c.q. andere bestuursorganen brengen. De evaluaties van uitgevoerde projecten en onderzoeken zullen wij vanzelfsprekend betrekken bij de verdere uitbouw en vormgeving van ons beleid.

---

<sup>11</sup> Vgl. J. Ziegler, Zwitserland wast witter; bankier van de drugshandel, Uitgeverij Balans, Amsterdam, 1990.

### 8.2.2 *Openbaar bestuur*

Het openbaar bestuur speelt vanwege zijn bestuurlijke verantwoordelijkheden een belangrijke rol bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Onder openbaar bestuur worden hier alle overheidslagen begrepen, dus zowel het Rijk als provincies, gemeenten, waterschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d. Zoals eerder in deze nota werd geschetst maken de criminele organisaties in toenemende mate gebruik van legale ondernemingen. Hierdoor kan er een vervlechting van «onder- en bovenwereld» ontstaan. In het proces van vervlechting kunnen criminele organisaties op enig moment afhankelijk worden van bestuurs-handelen. Een alerte houding van het bestuur is dan ook van het allergrootste belang. Het bestuur in de breedste zin (politici, bestuurders en het ambtelijk apparaat) dient zich in de eerste plaats bewust te zijn van deze dreiging. Zo zal men zich terdege moeten realiseren dat er zich momenten kunnen voordoen waarop criminele organisaties trachten overheidshandelen te beïnvloeden of zich van de medewerking van die overheid trachten te verzekeren. Dit kan variëren van het aanvragen van een vergunning door een criminele organisatie, die zich hiervoor bedient van een legale dekmantelonderneming, tot zelfs bewuste pogingen tot omkoping of infiltratie op sleutelposities binnen het overheidsapparaat.

Een integer, open, onafhankelijk en controlebaar bestuur vormt op zichzelf al een drempel tegen invloed van georganiseerde criminaliteit. De voorwaarde voor een effectieve bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit en van mogelijke daar aan gerelateerde integriteits-aantastingen binnen het openbaar bestuur vragen om een energieke en vasthoudende opstelling van dat openbaar bestuur. Binnen de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit kunnen twee aandachtsvelden worden onderscheiden.

Het eerste aandachtsveld is de bestuurlijk-repressieve aanpak van georganiseerde criminaliteit. Criminele organisaties die zich van een «legale tak» bedienen kunnen met het bestuur in contact komen, bij voorbeeld bij de aanvraag van vergunningen of ontheffingen, bij uitbesteding van werken of aanbestedingen van overheidsprojecten. Het bestuur zal kritisch moeten onderzoeken in hoeverre bestaande regelgeving, voorschriften en procedures toepasbaar zijn om dit zoveel mogelijk te voorkomen. De overheid moet hier verantwoordelijkheid durven nemen en de grenzen van de eigen mogelijkheden verkennen. Daarbij valt te denken aan modaliteiten om medewerking te onthouden, bijvoorbeeld door het weigeren van gevraagde vergunningen e.d. De overheid zal van de bestaande mogelijkheden consequent en uitputtend gebruik moeten maken. Waar nodig zal onderzocht dienen te worden in hoeverre de mogelijkheden hiertoe kunnen worden uitgebreid.

Als er beleidsoverwegingen zijn om voor een bepaald aandachtsgebied in het algemeen een «gedoogbeleid» te voeren, zal het betreffende bestuursorgaan, naast de ernst van de inbreuk, ook steeds kritisch moeten bezien in hoeverre dit mogelijkheden biedt aan criminele organisaties om hiervan, al dan niet middels dekmantelorganisaties, te profiteren. Daarbij zal bezien moeten worden welke stappen noodzakelijk zijn om dit te voorkomen of te beëindigen. Op deze terreinen zal meer kennis opgedaan moeten worden en zal de informatie-positie van het bestuur verbeterd moeten worden.

Het tweede aandachtsveld betreft het interne functioneren van het openbaar bestuur. Een weerbare overheidsorganisatie kent een zo heldere, open mogelijke, en daardoor controleerbare structuur,

waarbinnen kritische interne communicatie in ruime mate mogelijk is. Oncontroleerbare processen waarbij individueel handelen in belangrijke mate bepalend is, zijn daarbij uiterst ongewenst. Heldere beleidslijnen, zowel ten aanzien van externe contacten als ten aanzien van het eigen personeel kunnen het risico van beïnvloeding door georganiseerde criminaliteit verkleinen. Zo zijn bij het onderhouden van externe contacten en het kiezen van partners door de overheid duidelijke procedures en een open en controleerbare houding van belang. Belangenverstrengeling, vooringenomenheid en «voorkeursbehandelingen» moeten vermeden worden. In de richting van het eigen personeel zal de overheid duidelijk moeten aangeven wat, ook in rechtspositioneel opzicht, de gevolgen zullen zijn van handelen in strijd met deze beleidslijnen. Bekeken zal worden of en in hoeverre de organisatie van de overheid met betrekking tot deze aspecten verbeterd kan worden. Hierbij is het van belang dat elke overheidsorganisatie zich realiseert dat er zwakke plekken aanwezig kunnen zijn. Waar nodig zullen wij dit proces van bewustwording stimuleren. De Minister van Binnenlandse Zaken zal in overleg treden met enkele gemeenten ter ondersteuning van onderzoek naar risicovolle plekken binnen de organisatie. Daarbij zal ook, in overleg met het openbaar ministerie, aandacht worden besteed aan de mate van kwetsbaarheid voor georganiseerde criminaliteit als gevolg van het lokale beleid en de lokale regelgeving. Tevens zal op een nader te bepalen departement een dergelijk onderzoek plaatsvinden. Met de uitkomsten van deze onderzoeken kunnen ook andere overheden hun voordeel doen. Door de BVD wordt thans samen met enkele departementen een studie verricht om een inzicht te krijgen in de kwetsbare sectoren en plaatsen binnen de overheid die voor corruptie het meest gevoelig zijn. Mede op basis van de resultaten zal worden bezien of verdere activiteiten van de BVD – het inwinnen van inlichtingen en het bevorderen van beveiliging – nodig zijn.

In het kader van de weerbaarheid van de functionarissen binnen de organisatie worden de volgende acties ondernomen. Mede op initiatief van Nederland is door de Assemblee van de Verenigde Naties een resolutie aangenomen over de noodzaak ambtelijke en politieke corruptie tegen te gaan<sup>12</sup>. In de resolutie wordt onder andere aanbevolen een ethische code vast te stellen voor ambtsdragers. Door de Verenigde Naties zal daartoe een modelcode worden opgesteld (The UN Code of Conduct for Public Officials). De Minister van Binnenlandse Zaken zal bezien of de bestaande Nederlandse regelgeving voldoet aan deze ethische code. Zo nodig zal na toetsing de bestaande regelgeving aangepast worden. In het verlengde hiervan worden middels opleiding, vorming en scholing alle factoren binnen het openbaar bestuur (politici, bestuurders en ambtenaren) gewezen op het belang van integriteit. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan de bestuursdienst, maar bijvoorbeeld ook aan politieke partijen. Op deze wijze wordt een «gewenste houding» van de basis af opgebouwd. Tenslotte zal onderzocht worden of het creëren van een voorziening waar politici, bestuurders en ambtenaren op vertrouwelijke basis advies kunnen inwinnen met betrekking tot de voorkoming van of reactie op de schending van bestuurlijke integriteit, een bijdrage kan leveren aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

Het is evident dat de integriteit van het openbaar bestuur voorwaarde is voor een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit. Maar integriteit en zorgvuldigheid zijn uiteraard ook los van het vraagstuk van de georganiseerde criminaliteit van wezenlijk belang voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en daarmee voor de kwaliteit van de samenleving. Het is dan ook van groot belang dat het openbaar bestuur er naar streeft

<sup>12</sup> The Eight UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, resolution 6, Corruption in Government, Havana, Cuba, A/Conf. 144/28, 5 oktober 1990.

inbreuken op die integriteit structureel te voorkomen en deze, waar die zich voordoen, actief te bestrijden. Daarbij moet het bestuur zich steeds voor ogen houden dat dit niet van nature gegeven is, maar actief bevorderd, gehandhaafd en gewaarborgd moet worden. Het bewaren en beschermen van de integriteit van het bestuur dient dan ook een vast onderdeel van de kwaliteitszorg te zijn binnen de overheid op alle niveaus. De Minister van Binnenlandse Zaken zal dit «brede» traject «integriteit van het openbaar bestuur» nader uitwerken.

### 8.2.3 Samenwerking met het bedrijfsleven

Op veel gebieden worden door criminele organisaties incidentele of zelfs structurele contacten onderhouden met het legale bedrijfsleven. Criminele organisaties richten daartoe vaak ook zelf legale ondernemingen op. Contacten met de georganiseerde misdaad kunnen inkomsten of andere voordelen opleveren voor het legale bedrijfsleven. Op de langere termijn is het echter beslist niet in het belang van het Nederlandse bedrijfsleven om mee te werken aan de activiteiten van criminele organisaties<sup>13</sup>. Ons beleid in deze zal er daarom in eerste instantie op zijn gericht de relevante brancheorganisaties aan te spreken op het belang van de eigen bedrijfstak bij het tegengaan van structurele contacten met criminele organisaties. Ook bij de aanpak van deze problematiek zullen wij ons laten leiden door ons uitgangspunt dat binnen de kaders van de wet zelfregulering veelal de voorkeur verdient boven wettelijke dwang. Hierbij voelen wij ons gesterkt door de internationale ervaring dat het illegale gedrag van overigens bonafide ondernemingen vaak effectiever te reguleren is door middel van tuchtrechtelijke, bestuursrechtelijke of civielrechtelijke maatregelen (aansprakelijkstelling) dan door incidentele strafrechtelijke interventies<sup>14</sup>. Dit vereist dan uiteraard wel dat de niet-strafrechtelijke sanctionering metterdaad plaatsvindt.

Criminele organisaties behoeven, zoals betoogd, de steun van juridische, fiscale en financiële deskundigen. Het behoort tot de beroepsethiek van deze beroepsgroepen hieraan zo min mogelijk mee te werken. Over de uitwerking van dit principe in de actuele situatie zullen wij, op basis van de recente ervaringen, een discussie op gang brengen met en binnen de desbetreffende beroepsgroepen.

### 8.2.4 Meldpunt ongebruikelijke transacties

In het kader van de bestrijding van het witwassen van zwart geld heeft een interdepartementale werkgroep van Justitie en Financiën een voorstel ontwikkeld dat ertoe strekt dat ongebruikelijke transacties worden gemeld bij een apart op te richten meldpunt. Dit meldpunt zal opereren onder de verantwoordelijkheid van de Ministers van Justitie en Financiën met medewerking van het bankwezen. Het voorstel van bovengenoemde werkgroep is verwerkt in een wetsvoorstel dat onlangs voor advies naar de Raad van State is gezonden. Met het Nederlandse Instituut van registeraccountants wordt overleg gevoerd over de mogelijkheid voor de overheid om ook de door accountants bij het NIVRA gemelde gevallen van in het bijzonder fiscale fraude in enigerlei vorm in te zien.

### 8.2.5 Overleggroep georganiseerde misdaad en bedrijfsleven/ethische bedrijfscodes

Door ons is onlangs, op voorstel van de werkgeversorganisatie VNO, het Nationale Platform voor de Criminaliteitsbeheersing ingesteld. Aan de werkzaamheden van dit Platform wordt deelgenomen door vertegen-

<sup>13</sup> Business ethics: Who cares, wins, *The Economist*, May 16th, 1992.

<sup>14</sup> J. Braithwaite, *Crime, shame and reintegration*, Cambridge University Press, 1989; H. van de Bunt, *Organisatiecriminaliteit (oratie Vrije Universiteit)*, Gouda Quint, 1992; G.A.A. van den Heuvel, *De controle van witte boorden criminaliteit*, Metro, 1992.

woordigers van het openbaar ministerie en de politie alsmede van verschillende brancheorganisaties. Afgesproken is dat een van de overleggroepen van het Platform zich zal verdiepen in de mogelijkheden om de barrières tussen het bedrijfsleven en criminele organisaties te verhogen. Een van de instrumenten die zal worden bestudeerd is de vaststelling van ethische bedrijfscodes. Het percentage Nederlandse bedrijven dat een ethische bedrijfscode heeft vastgesteld is relatief klein, namelijk ongeveer twintig. In andere landen waaronder de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn zulke codes op veel grotere schaal van kracht<sup>15</sup>. Door middel van dergelijke codes en de daarbij horende opleidings- en vormingsprogramma's en managementtrainingen kan aan de managers en medewerkers op alle niveaus binnen de onderneming een normatief oriëntatiekader worden geboden<sup>16</sup>. Wij menen dat hierdoor de weerstanden binnen het bedrijf tegen contacten met criminele organisaties kunnen worden versterkt. Binnen het Platform zullen door ons tevens concrete problemen, zoals het euvel van de illegale naaiateliers, aan de orde worden gesteld.

### 8.2.6 Preventief toezicht op de vennootschappen

De Minister van Justitie toetst op grond van het Burgerlijk Wetboek de voorstellen tot oprichting van nieuwe vennootschappen aan de vraag of er, gezien o.a. de antecedenten van de beleidsbepalende personen, gevaar bestaat dat de vennootschap zal worden gebruikt voor ongeoorloofde doeleinden (art. 179, lid 2, boek 2 BW). Dit toezicht zal voortaan mede worden gericht op het voorkomen van de innesteling van criminele organisaties in de bovenwereld. Hiervoor zullen nieuwe vormen van informatie-analyse worden ontwikkeld. Het openbaar ministerie zal in samenwerking met het Ministerie van Justitie en de Belastingdienst een actiever beleid gaan voeren ter ontbinding van BV's en NV's die worden aangewend voor criminele doeleinden.

## 9. De strafrechtelijke bestrijding

### 9.1 Wetgeving

Het bestaande wettelijke instrumentarium dient toegesneden te zijn op de thans bestaande problemen. Op een groot aantal terreinen zijn daartoe reeds wetswijzigingen in gang gezet. De stand van zaken wordt weergegeven in bijlage 1.

### 9.2 Overlegstructuren

Eerder hebben wij uiteengezet dat de strafrechtelijke bestrijding van de georganiseerde misdaad reeds enige jaren meer gerichte aandacht van openbaar ministerie en politie heeft gekregen. De strafrechtelijke bestrijding is primair gericht op het ontmantelen van criminele organisaties en netwerken, alsmede het ontnemen van crimineel vermogen. Als een absolute voorwaarde voor een succesvolle voortzetting van dit beleid beschouwen wij een optimale afstemming tussen opsporing en vervolging. Vooral de doorgroei van criminele organisaties in de «bovenwereld», waardoor de maatschappelijke integriteit in het geding komt, dient voorkomen te worden.

Door de procureurs-generaal is besloten het bestaande Coördinerend Beleids Overleg een ruimere opdracht te geven en tevens qua samenstelling te verbreden. Aan het aldus te vormen overleg bestrijding georganiseerde misdaad zal worden deelgenomen door een brede vertegenwoordiging uit de politiewereld. De procureurs-generaal zullen zich door dit overleg laten adviseren over de landelijke prioriteiten bij de

<sup>15</sup> Vgl. Extortion and Bribery in Business Transactions, The International Chamber of Commerce, Paris, 1978.

<sup>16</sup> Vgl. A.L.P. Barneveld, De Mythe van de Onderwereld, Tijdschrift voor de Politie, p. 260-263, 1992.

bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in de komende jaren. Tevens zullen het programma en de rapportages van de in te stellen permanente studiegroep preventieve bestrijding door dit overleg worden besproken. Aanwijzing van regiokorpsen voor het formeren van een opsporingsteam is uiteraard slechts mogelijk in overeenstemming met de korpsbeheerder.

Deze opzet van de strafrechtelijke bestrijding vraagt ook om goede en zorgvuldige communicatie tussen alle betrokkenen teneinde een integrale benadering te bereiken. Mede daarom zullen wij met enige regelmaat een gezamenlijk overleg entameren tussen het openbaar ministerie, het binnenlands bestuur en de politie ter bespreking van de hoofdlijnen van het preventieve en repressieve overheidsbeleid inzake de georganiseerde misdaad.

### *9.3 Bovenregionale rekercheteams*

Georganiseerde misdaad in Nederland vindt enerzijds vooral zijn oorsprong in typische Hollandse criminele netwerken, waarvan de investeringen in de «bovenwereld» een ernstige bedreiging vormen. Anderzijds wordt de georganiseerde misdaad gekenmerkt door vooral internationale handel in drugs die veelal zijn oorsprong vindt in Turkije, Zuid- en Midden-Amerika (Colombia, Suriname en de Nederlandse Antillen) en het Verre Oosten. Italiaanse misdaadorganisaties laten een deel van hun drugshandel via Nederland lopen. Daarnaast zullen de ontwikkelingen in Oost-Europa steeds meer aandacht vragen op het gebied van de georganiseerde misdaad.

Om de bestrijding van de georganiseerde misdaad ook internationaal gezien kracht bij te zetten, achten wij het wenselijk dat op bovengenoemde terreinen in de komende jaren gecoördineerd onderzoek gaat plaatsvinden. Wij hebben hierover overleg geopend met het openbaar ministerie en met korpsbeheerders, waarbij rekening wordt gehouden met adviezen uit het politieveld, teneinde tot een meer gestructureerde inzet te komen.

Hierbij wordt aandacht besteed aan de wijze waarop deze gestructureerde inzet gestalte kan krijgen. Daarbij zal, teneinde de noodzakelijke inspanningen te kunnen plegen, een herschikking in prioriteiten gerealiseerd moeten worden.

De ervaringen tot dusverre met bovenregionale rekercheteams, in het bijzonder het eerder genoemde IRT, leren dat het omwille van effectiviteit en efficiency aanbeveling verdient dergelijke teams organisatorisch te integreren in de regionale korpsen.

Een dergelijke opzet, waarbij verschillende regionale korpsen een bovenregionale rekerchetaak «adopter» en daarvoor de benodigde capaciteit vrijmaken, wordt thans met korpsbeheerders, openbaar ministerie en politiemangement besproken. Het openbaar ministerie heeft inmiddels kenbaar gemaakt, in de vorming door de politieregio's van bovenregionale onderzoeksteams een belangrijke impuls voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit te zien.

Tegenover de capaciteit die door de betrokken regionale korpsen wordt ingezet, zullen wij extra gelden ter beschikking stellen ter ondersteuning van de uitvoering van de onderzoeken. De wijze waarop e.e.a. kan worden gerealiseerd, vormt onderwerp van overleg.

Voor de uitvoering van onderzoeken met een bovenregionaal karakter achten wij het wenselijk dat door de vergadering van procureurs-generaal, op advies van het eerdergenoemde verbrede beleidsoverleg, afspraken zullen worden gemaakt met beheerders en korpschefs van regionale korpsen. Hierdoor kunnen, mede door een goede samenwerking met de CRI en het Gerechtelijk Laboratorium, langs elkaar heen werken en dubbel werk worden voorkomen.



#### *9.4 Informatiebeleid*

De opsporing van de georganiseerde misdaad is in sterke mate afhankelijk van de verzameling, koppeling en analyse van informatie. De misdaadanalysetaken van de CRI en de regiokorpsen zullen verder worden geïntensiveerd. Hierbij zal met name worden gestreefd naar verbreding tot andere wetenschappelijke disciplines, zoals de accountancy en het bank-en belastingrecht.

Onder het regime van de Wet persoonsregistraties dienen de houders van gegevensbestanden terughoudend te zijn met de verstrekking van gegevens aan derden en de geregistreerden hiervan mededeling te doen. De regeling biedt echter ruimte voor de verstrekking van gegevens zonder mededeling ten behoeve van bijvoorbeeld opsporingsonderzoeken. Wij zullen waar nodig krachtig bevorderen dat de Belastingdienst, de douane en bijzondere opsporingsdiensten zoals de FIOD, ECD en AID en de reguliere politie actief meewerken aan de noodzakelijke informatie-uitwisseling in verband met criminele organisaties. Indien de bestaande wetgeving een belemmering zal blijken te zijn voor een effectieve opzet van de informatieverzameling over criminele organisaties bij hetzij overheidsdiensten, hetzij particuliere instellingen zoals banken, zullen wij met voorstellen voor wetswijzigingen komen.

Het openbaar ministerie zal erop moeten toezien dat de informatie van de criminele inlichtingendiensten van de CRI en de regiokorpsen uitwisselbaar is. Daartoe zullen door ons de benodigde voorzieningen worden getroffen. Met de Minister van Financiën worden verder gesprekken gevoerd over de actieve deelname van de Belastingdienst (FIOD, heffing en invordering) aan opsporingsonderzoeken naar criminele organisaties, met het doel deze organisaties en de ermee verbonden BV's zo veel mogelijk fiscaal te belasten en waar mogelijk te ontmantelen.

#### *9.5 Vervolging, berechting en penitentiaire capaciteit*

In het verlengde van de kwantitatieve en kwalitatieve versterking van de voor georganiseerde criminaliteit beschikbare researchcapaciteit zal ook de formatie en deskundigheid van het openbaar ministerie worden vergroot. Hiervoor zijn extra gelden gereserveerd. Naast de reeds aanwezige CID-officier zal op de meeste arrondissementsparketten ten minste één officier voor de opsporing en vervolging van criminele organisaties worden aangesteld. Op de parketten die regelmatig zaken behandelen betreffende georganiseerde criminaliteit, zullen organisatorische maatregelen worden genomen ten behoeve van de coördinatie. Het aantal rechters-commissarissen in strafzaken zal binnen het kader voor de daarvoor thans geldende planning en control procedure worden uitgebreid. Tevens zullen voldoende extra middelen ter beschikking worden gesteld om de zittingscapaciteit te waarborgen. Met de Stichting Studiecentrum Rechtspleging en het LSOP zal worden overlegd over een uitbreiding van de opleidingen met betrekking tot de opsporing en vervolging van criminele organisaties. In de berekeningen van de in de nabije toekomst benodigde penitentiaire capaciteit zal rekening worden gehouden met de te verwachten toename van het aantal te executeren detentiejaren ten gevolge van de geïntensiveerde opsporing en vervolging van georganiseerde misdaad.

#### *9.6 Internationale samenwerking*

Vrijwel alle vormen van georganiseerde misdaad in Nederland zijn grensoverschrijdend vanwege de aard van de misdaadhandel en/of de

noodzaak tot witwassen van de opbrengsten via het internationale geldverkeer. Het is daarom van groot belang dat een goede samenwerking tot stand komt tussen het Nederlandse openbaar ministerie en de politie en buitenlandse diensten. De noodzakelijke samenwerking heeft ten dele een operationeel karakter, zoals thans bij internationaal drugsonderzoek reeds vaak het geval is. Daarnaast is ook hier vooral een adequate informatie-uitwisseling van het grootste belang. Met de ontwikkeling van het Schengen-Informatie-Systeem wordt in de daarvoor in aanmerking komende gevallen interstatelijke gegevensuitwisseling mogelijk. Daarnaast is de totstandkoming van het instituut Europol, waarmee de Europese Raad in Maastricht heeft ingestemd, van belang. Europol dient zorg te gaan dragen voor de uitwisseling en het op Europees niveau analyseren van informatie afkomstig van lidstaten op het gebied van de internationaal georganiseerde criminaliteit. De oprichting van Europol zal gefaseerd plaatsvinden. Als eerste fase wordt gewerkt aan de totstandkoming van een eenheid die zich toelegt op de informatie-uitwisseling en -analyse op het terrein van de drugscriminaliteit (European Drugs Unit). Wij beseffen zeer wel dat de ontwikkeling van Europol thans nog in een eerste fase verkeert en dat nog vele obstakels dienen te worden overwonnen, voordat een effectieve Europese informatie- en analysedienst daadwerkelijk is ontstaan. Voor de feitelijke inwerkingtreding van Europol zal ook een verdrag tussen de deelnemende staten moeten worden gesloten. Met het ministerie van Justitie van de Verenigde Staten worden besprekingen gevoerd over gezamenlijk optreden bij verbeurdverklaring van met criminaliteit verkregen vermogens, waaronder banktegoeden. Gestreefd wordt naar het sluiten van een bilaterale overeenkomst inzake asset sharing, dat wil zeggen het op grond van bepaalde criteria en sleutels verdelen van verbeurd verklaarde goederen die door gezamenlijke inspanningen van opsporingsambtenaren van samenwerkende landen in beslag zijn genomen. Deze opbrengsten zullen, overeenkomstig hierover met de Minister van Financiën gemaakte afspraken worden bestemd voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad.

Wij overwegen naar het voorbeeld van Amerikaanse wetgeving voorts aanpassing van de Nederlandse wetgeving om de mogelijkheid te scheppen goederen, inclusief banktegoeden die waarschijnlijk op criminele wijze zijn verworven, te confisceren, los van een concrete, verdachte persoon (zgn. in rem procedures ter onderscheiding van in personam procedures). Voorts streven wij er naar over de verdere verruiming van de mogelijkheden tot confiscatie van criminele winst nog dit jaar een afzonderlijke notitie uit te brengen.

### *9.7 Liaisonposten*

Ook op operationeel niveau zal naar onze overtuiging internationale afstemming en samenwerking tot stand moeten komen. Daartoe is het van belang dat de voorgenomen uitbreiding van liaisonposten op korte termijn gestalte krijgt met de stationering van liaison-officieren in de andere Schengenlanden, waaronder Italië, in de Nederlandse Antillen, in Zuid-Amerika en in Azië. De stationering van een CRI-liaison-officier in Washington wordt voorbereid.

### *9.8 Koninkrijksdelen en Suriname*

Bijzondere aandacht zal worden geschonken aan de samenwerking met de andere Koninkrijksdelen en met Suriname bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Ter bestrijding van de drugshandel via Suriname en het Caribische gebied is een speciaal opsporingsteam gevormd. Dit team zal tevens samenwerken met politieke en justitiële

instanties van de Verenigde Staten. Onlangs is een tweemans CRI-liaisonpost op Curaçao operationeel geworden. Met de Nederlandse Antillen en Aruba zijn specifieke afspraken gemaakt voor samenwerking bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad, inclusief het tegengaan van het witwassen van criminele winsten. Bijzondere aandacht en ondersteuning verdient de rechtshandhaving op Sint Maarten. Het onlangs versterkte lokale openbaar ministerie zal daartoe met het detachement van de Koninklijke marechaussee initiatieven nemen. Met de regering van Suriname zijn afspraken gemaakt over hernieuwde samenwerking bij het herstel van de rechtsstaat in Suriname. Verwacht wordt dat op korte termijn de internationale rechtshulp tussen Nederland en Suriname zal worden hervat, mede in verband met de bestrijding van de internationale drugshandel.

### *9.9 Technologische ontwikkeling*

De technologie ontwikkelt zich in onze samenleving bijzonder snel. Bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit krijgen politie en justitie daarmee op twee manieren te maken. Enerzijds bieden de technologische ontwikkelingen mogelijkheden bij de bestrijding van de criminaliteit, anderzijds bemoeilijken de technologische ontwikkelingen de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Dit laatste gebeurt vooral doordat de criminele organisaties vaak kunnen beschikken over een groot arsenaal van technische hulpmiddelen.

Waar het gaat om technische hulpmiddelen bij het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit vraagt het aftappen van telecommunicatievoorzieningen bijzondere aandacht. Het wetsvoorstel computercriminaliteit biedt mogelijkheden ook andere communicatiemiddelen dan de telefoon af te tappen. Met de PTT wordt overleg gevoerd over de bijpassende technische voorzieningen. Ook wordt met de PTT overlegd over de verzekering van voldoende technische mogelijkheden tot het aftappen van telefoongesprekken. Het tot op heden ontbreken van technische voorzieningen tot het aftappen van telefoongesprekken anders dan via de vast aangesloten telefoon is in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit een pijnlijk gemis. Naar onze mening mag, gezien de wettelijke bepalingen daarover, van de aanbieders van telecommunicatiesystemen worden verwacht dat zij bij het ontwerpen van nieuwe systemen rekening houden met het gemeenschapsbelang van een effectieve recherche naar ongeoorloofde praktijken. Hierover vindt thans overleg plaats tussen de Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Justitie, Binnenlandse Zaken en Algemene Zaken.

Voor een adequate bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit is het voorts van groot belang technologische ontwikkelingen voortdurend te onderzoeken op het gebruik dat daarvan gemaakt kan worden bij het plegen van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding. Tot nu toe is daaraan onvoldoende aandacht besteed<sup>17</sup>. Om onderzoek naar de effecten van de technologische ontwikkelingen op voor justitie relevante beleidsterreinen op gang te brengen is binnen het ministerie van Justitie een adviseur «technology assessment» aangesteld en is een stuurgroep technologiebeleid ingesteld onder voorzitterschap van de Directeur-Generaal Europese Aangelegenheden en Immigratie.

## **10. Samenvatting en conclusie**

De georganiseerde criminaliteit is in Nederland in omvang gegroeid en heeft bovendien nieuwe gedaanten aangenomen. Kenmerkend voor de hedendaagse georganiseerde misdaad zijn de internationale schaal van opereren, de grootschalige vermogensopbouw, de systematische

<sup>17</sup> Criminaliteit en Technology Assessment; verkenning van een verwaarloosde relatie. Stafafdeling Informatievoorziening, Directie Criminaliteitspreventie, Ministerie van Justitie, 1992.

afscherming en de penetratie in de legale bovenwereld. Criminele organisaties die zich toeleggen op de handel in drugs opereren per definitie internationaal en investeren hun excessieve winsten vaak mede in legale bedrijven. De penetratie in de bovenwereld wordt mede in de hand gewerkt door de toegenomen mogelijkheden voor georganiseerde belasting-, subsidie- en milieufraude in nationaal en internationaal verband. Er zijn, kortom, op verschillende terreinen gelegenheden om in Nederland door middel van criminaliteit grote winsten te behalen en een groeiend aantal nationale en internationale organisaties speelt hierop in. Deze ontwikkelingen baren velen in de Nederlandse samenleving met recht en reden grote zorgen. Door de georganiseerde criminaliteit wordt niet alleen schade toegebracht aan individuele personen en de gemeenschap. Door de vervlechtingen van veel criminele organisaties met de bovenwereld dreigt het gevaar dat delen van zowel het overheidsbestuur als het bedrijfsleven gaandeweg worden gecorrumpeerd.

In het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit (1985) is een intensivering aangekondigd van de strafrechtelijke aanpak van grootschalige criminele organisaties. In de afgelopen jaren zijn de Criminele Inlichtingen Diensten op regionale leest geschoeid, is de misdaadanalyse tot ontwikkeling gebracht, zijn Bureaus Financiële Ondersteuning ingesteld en is de regeling Bijzondere Opsporingskosten Politie tot stand gebracht ter ondersteuning van bovenlokale onderzoeken, zoals bijvoorbeeld het IRT Noord Holland/Utrecht. Tevens zijn bij het openbaar ministerie CID-officieren aangesteld en zijn er per ressort overlegstructuren voor de georganiseerde criminaliteit gecreëerd. De samenwerking met o.a. de Belastingdienst is geïntensiveerd. Daarnaast is op verschillende terreinen wetgeving geëntameerd zoals de voorstellen met betrekking tot de ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen, de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen, computercriminaliteit en direct afvluis-teren.

Meer recent heeft het openbaar ministerie de bestrijding van de georganiseerde misdaad als een van zijn eerste prioriteiten gekozen en is door politiekorpsen in verschillende delen van het land – veelal in samenwerking met de CRI – een begin gemaakt met de instelling van bovenregionale teams die onderzoeken uitvoeren naar landelijk of internationaal opererende criminele organisaties. Ter verbetering van de landelijke coördinatie en prioriteitenstelling is door het openbaar ministerie een coördinerend beleidsoverleg ingesteld onder leiding van de procureur-generaal te 's-Hertogenbosch.

Hoewel de afgelopen jaren reeds een begin is gemaakt met de intensivering van de strafrechtelijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit, wordt toch in brede kring de behoefte gevoeld aan een verbreding en vernieuwing van het gevoerde beleid. Op het relatief nieuwe probleem van de georganiseerde misdaad kan niet adequaat worden gereageerd met een beleid van meer-van-hetzelfde. Nieuwe methodieken dienen te worden toegepast en de kring van betrokken instanties moet worden uitgebreid. De ervaringen in o.a. de Verenigde Staten wijzen uit dat alleen een geïntegreerde aanpak waarin alle schakels van de handhavingsketen van preventie, opsporing, vervolging, berechting en executie zijn betrokken, tot blijvende successen kan leiden. Er bestaat daarom behoefte aan de ontwikkeling van een preventieve component in het beleid inzake de georganiseerde criminaliteit. Tot nu toe hebben de mogelijkheden om ook op dit gebied preventieve beleidsmaatregelen te nemen ten onrechte weinig aandacht gekregen en is te weinig stilgestaan bij de rol die het bestuur en het bedrijfsleven hierbij kunnen vervullen. Het wetenschappelijke onderzoek naar de gelegenheidsstructuren van de georganiseerde misdaad zal door ons krachtig worden bevorderd. Wij zullen daartoe een permanente en breed samengestelde projectgroep instellen die tot taak krijgt de samenleving door te lichten op kwetsbare

sectoren en ons te adviseren over de aanpak van de gesignaleerde problemen. Indien daarvoor aanleiding is zullen wij de aandacht vragen van andere bewindslieden en bestuursorganen voor specifieke knelpunten op hun beleidsgebieden.

Wij zullen verder het preventieve toezicht op de besloten vennootschappen dat van oudsher door het Ministerie van Justitie wordt uitgeoefend, mede gaan richten op het tegengaan van het misbruik van BV's door criminele organisaties, in samenwerking met de Belastingdienst.

Voor een effectieve preventieve aanpak van criminele organisaties is de medewerking vereist van het openbaar bestuur en het bedrijfsleven. Aan enkele onderdelen van het openbaar bestuur zullen wij voorstellen doen voor de opzet en uitvoering van proefprojecten met de preventieve aanpak van vormen van georganiseerde criminaliteit. De Minister van Binnenlandse Zaken zal de bestaande Nederlandse regelgeving toetsen aan de door de VN op te stellen etische code voor ambtsdragers (The UN Code of Conduct for Public Officials).

Door het onlangs ingestelde Nationale Platform voor de Criminaliteitsbeheersing zal een overleggroep georganiseerde criminaliteit en bedrijfsleven worden ingesteld die onder meer zal bezien of de weerbaarheid van het bonafide bedrijfsleven tegen contacten met criminele organisaties kan worden vergroot door de vaststelling van ethische bedrijfscodes. Dit in navolging van veel grote ondernemingen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

De strafrechtelijke bestrijding zal parallel aan het preventieve beleid worden versterkt. Ter versterking van de landelijke coördinatie van de opsporing en vervolging zal het bestaande beleidsoverleg van het openbaar ministerie een ruimere taakstelling krijgen en qua samenstelling worden verbreed. Aan dit overleg zal voortaan worden deelgenomen door een brede vertegenwoordiging uit de politiewereld.

De opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit zullen op een nieuwe leest worden geschoeid. Met openbaar ministerie, korpsbeheerders en politiemangement wordt door ons overlegd over de instelling van multi-disciplinaire researcheteams voor de uitvoering van onderzoeken, met een bovenregionale of internationale strekking, in nauwe samenwerking met de CRI en de Belastingdienst. De procureurs-generaal zullen de concrete onderzoeken bepalen. Voor deze onderzoeken en het justitiële vervolg daarop zullen extra gelden ter beschikking worden gesteld (zie bijlage 2). Wij delen de verwachting van de deskundigen dat tegenover deze kosten op termijn financiële baten van tenminste gelijke omvang zullen staan in verband met onder meer de ontneming van wederrechtelijke verkregen vermogens en fiscale aanslagen. Met het Ministerie van Financiën zijn afspraken gemaakt over de financiering van de nieuwe aanpak uit de opbrengsten van strafrechtelijke maatregelen en aanslagen door de Belastingdienst in verband met georganiseerde misdaad.

In het verlengde van de versterking van de opsporing zullen op de meeste arrondissementsparketten, naast de reeds bestaande CID-officieren, specialisten georganiseerde misdaad worden aangesteld. Bij de parketten die regelmatig zaken behandelen betreffende georganiseerde misdaad zullen voor dit onderwerp aparte organisatorische voorzieningen worden getroffen. Het aantal rechters-commissarissen zal worden uitgebreid en er zullen voldoende middelen ter beschikking worden gesteld om de zittingscapaciteit te waarborgen. De voorgenomen uitbreiding van de penitentiaire capaciteit strekt er mede toe om de aan de leiders van criminele organisaties opgelegde vrijheidsstraffen te kunnen executeren.

In de nota zijn verder enige voornemens gepresenteerd voor de internationale samenwerking met o.a. de Nederlandse Antillen, Aruba, Suriname en de Verenigde Staten en is een overzicht opgenomen van de stand van zaken met betrekking tot relevante wetgeving.

Wij zijn ons ervan bewust dat de gegeven analyse van de georganiseerde misdaad in Nederland nog verre van compleet is en dat de aangekondigde maatregelen geen uitputtend karakter hebben. Het beleid ter bestrijding van de georganiseerde misdaad zal, naar valt te verwachten, in de komende jaren nog meermalen moeten worden aangevuld en bijgesteld. Hiervoor is een permanente evaluatie van het beleid nodig en een kritische toetsing van de bereikte resultaten. Wij zien de hier voorliggende nota als de aanzet tot een open beleidsproces. Wij zullen de Tweede Kamer regelmatig informeren over de verdere ontwikkeling van ons beleid inzake de georganiseerde misdaad.

In het onderstaande wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken bij de behandeling van ingediende wetsvoorstellen die van belang zijn voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Wetsvoorstel 21 504 (1989–1990) d.d. 5-4-1990; Door Tweede Kamer aanvaard op 25-6-1992

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en andere vermogenssancties.

● Wetsvoorstel 21 551 (1989–1990) d.d. 16-5-1990; Door Tweede Kamer aanvaard op 25-6-1992

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de voortschrijdende toepassing van informatietechniek (Wet computercriminaliteit).

● Wetsvoorstel 22 081 (1990–1991) d.d. 25-4-1991; Nota n.a.v. Eindverslag TK d.d. 16-4-1992

Goedkeuring van het op 8 november 1990 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagname en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven.

● Wetsvoorstel 22 083 (1990–1991) d.d. 25-4-1991; Door Tweede Kamer aanvaard 25-6-1992

Wijziging van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis en het Wetboek van Strafvordering met het oog op de internationale samenwerking gericht op de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

● Wetsvoorstel 22 140 (1990–1991) d.d. 4-6-1991; Door Tweede Kamer aanvaard op 25-6-1992

Goedkeuring van de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen met bijbehorende Slotakte, Protocol en Gemeenschappelijke Verklaring.

● Wetsvoorstel 22 142 (1990–1991) d.d. 4-6-1991; Door Tweede Kamer aanvaard op 25-6-1992

Wijziging van de Vreemdelingenwet, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Uitleveringswet met het oog op de uitvoering van de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen.

● Wetsvoorstel 22 268 (1990–1991) d.d. 16-9-1991; Memorie van Antwoord naar Tweede Kamer op 7-9-1992

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht inzake algemene strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen.

- Wetsvoorstel 22 482 (1991–1992) d.d. 31-12-1991; Voorlopig Verslag Tweede Kamer d.d. 1-6-1992

Invoering van de mogelijkheid van ontbinding van rechtspersonen door de Kamer van Koophandel en Fabrieken, vervanging in een aantal artikelen van Boek 2 Burgerlijk Wetboek van beroep op de Kroon door beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven, alsmede enige andere wijzigingen van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

- Wetsvoorstel 22 483 (1991–1992) d.d. 6-1-1992

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten (getuigenbescherming).

- Wetsvoorstel 22 080 (1990–1991); Mondelinge behandeling Tweede Kamer naar verwachting in oktober 1992

Goedkeuring VN-verdrag tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen.

- Wetsvoorstel 22 082 (1990–1991); Mondelinge behandeling Tweede Kamer naar verwachting in oktober 1992

Wijziging art. 51a Uitlevering ter uitvoering van het VN-verdrag tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen. Eindverslag TK d.d. 10-4-1992.

- Een voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het opnemen van gesprekken met een technisch hulpmiddel is voor advies naar de Raad van State verzonden op 28-8-1992.



Naast de inspanning die de regionale korpsen zelf bereid zijn te leveren als bijdrage aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit zullen ter uitvoering van de nota extra gelden nodig zijn voor de ondersteuning van enkele interregionale teams alsmede voor de landelijke ondersteuning. Voorts zijn gelden nodig voor de recherche informatiesystemen en voor technische voorzieningen voor o.a. het afluisteren van autotelefoons, faxen e.d. Tevens zijn gelden nodig voor de afdoening van strafzaken in verband met georganiseerde criminaliteit. Een en ander heeft een toename van de gerechtskosten tot gevolg, alsmede een verzwaring van de werklast voor de rechterlijke organisatie (OM en rechters).

Het gaat om de volgende bedragen<sup>1</sup>, in miljoenen guldens:

	1993	1994	1995	1996	1997
extra kosten opsporingsteams (incl. landelijke automatisering)	15	19	19	19	19
landelijke ondersteuning (incl. liaisons)	3,8	4,8	4,8	4,8	4,8
voorzieningen afluisteren telecomm.	15,5	19	19	20	20
OM en rechters	4,2	5,2	5,2	5,2	5,2
<b>totaal</b>	<b>38,5</b>	<b>48</b>	<b>48</b>	<b>49</b>	<b>49</b>

<sup>1</sup> In de financiering van de benodigde penitentiaire capaciteit is afzonderlijk voorzien.