

Vergaderjaar 2008–2009

**23 490**

## **Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag**

**Nr. 527**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2008

De vaste commissie voor Justitie heeft mij op 30 september 2008 verzocht in te gaan op de meerwaarde van het Organised Crime Threat Assessment (OCTA) en heeft tevens gevraagd aan te geven wat het totale bedrag aan Europees gemeenschapsgeld is dat ermee gemoeid is de OCTA op te stellen. Gelet op het terugkerende karakter van deze vragen, ga ik in deze brief behalve op deze vragen kort in op een aantal facetten van de OCTA en de beleidslijn die Nederland daarbij, ook als het gaat om een standpuntbepaling in Brusselse gremia, hanteert.<sup>1</sup>

#### **Meerwaarde**

De *Organised Crime Threat Assessment (OCTA)* verschijnt elk jaar en is de EU-variant van het *Nationaal Dreigingsbeeld* dat wij in Nederland kennen. Het geeft een overzicht van de bedreigingen die uitgaan van de georganiseerde criminaliteit voor de lidstaten van de EU, waarbij getracht wordt toekomstige ontwikkelingen te schetsen. De OCTA werd aangekondigd in het Haags Programma en wordt opgesteld door Europol op grond van bijdragen van de lidstaten. De eerste editie verscheen in 2006, het rapport voor 2009 is op dit moment in voorbereiding.

De meerwaarde is gelegen in het feit dat het rapport als basis dient voor het vaststellen van EU-prioriteiten voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit, waarover uiteindelijk de JBZ-Raad besluit. Op het relatief jonge terrein van de samenwerking in de rechtshandhaving binnen de EU is dit een unieke stap. Het stellen van prioriteiten in de rechtshandhaving is immers een beleidsterrein waarop bij uitstek nationale en vooral nationaal-politieke belangen een hoofdrol spelen. Om deze reden zal het een proces van kleine stappen zijn, waarin vooral daadwerkelijke operationele successen de stimulans zullen vormen tot verdergaande samenwerking.

Over het algemeen zijn de gekozen delictstypen die tot prioriteiten zijn gekozen niet voor alle lidstaten even bedreigend. Om deze reden is sinds

<sup>1</sup> Zie onder andere de antwoorden op vragen van het lid De Wit (SP) aan de minister van Justitie over OCTA 2006 (Ingezonden 15 februari 2007) en het verslag van het algemeen overleg over de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 12 en 13 juni 2007, TK 2006–2007, 22 112, nr. 460.

2008 de OCTA belangrijk verbeterd door aandacht te geven aan bedreigingen die in het bijzonder bepaalde groepen landen aangaan. Zo is gebleken dat Nederland vooral met een aantal omringende landen, samen de zogenaamde «North-West-Hub» genoemd, bedreigingen door de georganiseerde misdaad deelt. Vooral in de samenwerking tussen dit soort groepen landen moeten de prioriteiten worden omgezet in gezamenlijke operationele analyses en acties.

Tevens vormen de prioriteiten de basis en een richtsnoer voor de werkzaamheden van Europol, Eurojust en de European Task Force Chiefs of Police (ETFCP). Daarmee vormt de OCTA de kern van het proces van bewustwording van gemeenschappelijkheid van de bedreigingen die er van de georganiseerde misdaad uitgaan voor de lidstaten van de EU en van de – weliswaar langzame – vorderingen van daadwerkelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen politie en andere rechtshandhavingautoriteiten in de EU. Ook houden de lidstaten rekening met de conclusies inzake de OCTA in de nationale beleidsbepaling.

Nederland heeft in 2006 als beleidslijn vastgesteld dat het in dit verband een voorstander van een groeimodel is. Maximaal dienen er vier à vijf EU-prioriteiten aangewezen te worden. Deze dienen in groepen van landen die een gemeenschappelijk probleem hebben, te worden opgepakt, waarbij elke lidstaat aan hooguit twee of drie prioriteiten deelneemt. Op grond van actieplannen kunnen deze groepen landen enkele gezamenlijke onderzoeken ter bestrijding van dat probleem starten, al dan niet in de vorm van een joint investigation team (JIT). Het blijft daarnaast lidstaten vrij om bilaterale initiatieven te ontplooien. De EU-prioriteiten 2007 voor Nederland sporen grotendeels met de nationale zes speerpunten. Specifiek voor de «NW-Hub» zijn belangrijke nieuwe prioriteiten vastgesteld in de vorm van de bestrijding van handel in cannabis, heroïne en cocaïne. Dit betekent een behoorlijke extra inspanning van Nederland in de internationale samenwerking op het terrein van georganiseerde criminaliteit. Nederland spant zich vooral in om een door Nederland geïnitieerd samenwerkingsverband binnen de NW-Hub op het gebied van de bestrijding van mensenhandel tot een succes te maken.

### **Effecten op informatiehuishouding en het delen van kennis**

Een bijkomend effect van de OCTA-cyclus is dat de nationale bijdragen die aan de lidstaten worden gevraagd, deze lidstaten stimuleren de nationale informatiehuishouding zodanig in te richten dat het leveren van de gevraagde informatie mogelijk wordt. Met name van de recent toegetreden lidstaten vraagt dit veel. Het helpt ook op nationaal niveau het dreigingsbeeld ten aanzien van de georganiseerde misdaad te verscherpen.

Ook in de Nederlandse situatie worden de analyses breder benut dan enkel voor de inzending aan Europol. Zo vormen de jaarlijkse OCTA-bijdragen een belangrijke informatiebron voor het Nationaal Dreigingsbeeld en worden ze gebruikt voor landenanalyses en tactische analyses. De Nederlandse bijdrage wordt opgesteld op basis van al dan niet openbare documenten en de criminaliteitsbeeldanalyses op verschillende deelterreinen van de georganiseerde criminaliteit. Voorts wordt het rapport voor een belangrijk deel gebaseerd op dataverzameling inzake criminele samenwerkingsverbanden (CSV's). Voor het verzamelen van de meest actuele gegevens worden ten slotte vertrouwelijke interviews gehouden met experts bij opsporingsdiensten. De informatie wordt uiteraard na analyse ook aangeboden aan de regionale politiekorpsen.

## **OCTA-cyclus en kwaliteit OCTA**

Nederland vindt de frequentie van het jaarlijks opstellen van de dreigingsanalyse te hoog en heeft om die reden in de JBZ-Raad gepleit voor een meerjaarlijkse cyclus. Andere lidstaten hechten echter vooralsnog aan het jaarlijks opstellen van de OCTA. Als voorlopig compromis is bereikt dat de JBZ-Raad zich eens in de twee jaar zal buigen over de OCTA en de daaraan te verbinden consequenties, maar dat Europol om verdere ervaring op te doen vooralsnog jaarlijks een analyse maakt, waarbij om het jaar deze meer het karakter heeft van een actualisatie dan van een geheel nieuwe analyse.

Ook heeft Nederland zorgen over de kwaliteit van de OCTA. Naar aanleiding van een WOB-verzoek heeft Nederland de documenten rond de methodologie en de vragenlijsten openbaar gemaakt. Hierdoor kan er een externe toets op de methode plaatsvinden. Daarnaast beijvert Nederland zich op expertniveau maximaal voor kwaliteitsverbetering, net als enkele andere lidstaten. Daarover zijn inmiddels afspraken met Europol gemaakt. Voor de uitgave in 2009 zijn de vragenlijsten uitgebreid omdat georganiseerde criminaliteit nu eenmaal een complex verschijnsel is. Het is wenselijk dat zo veel mogelijk kennis wordt verzameld. Er wordt rekening gehouden met het feit dat niet alle lidstaten alle informatie al beschikbaar hebben. Verbetermogelijkheden liggen onder meer op het vlak van de verduidelijking van de theoretisch-criminologische grondslag, het vereenvoudigen van de nu te complexe typologie voor CSV's die nu gehanteerd wordt en de verbetering van de aangeleverde analyses door de lidstaten zelf. Verder is Nederland een voorstander van een verbreding van de benadering, waarbij de analyse niet enkel op criminele groepen wordt gericht maar ook op criminele activiteiten en op de ontwikkeling van criminele markten. Wat we ten slotte mogen verwachten is dat er een transparant en evenwichtig model aan OCTA ten grondslag ligt voor het kwalificeren van dreigingen, evenals een adequate weging van zoveel mogelijk criminaliteitsrelevante factoren. De OCTA 2007 en 2008 vertoonden een duidelijke verbetering in kwaliteit ten opzichte van de editie 2006. Een relativering blijft echter op zijn plaats: de kwaliteit hangt sterk samen met de kwaliteit van de inbreng van 27 lidstaten en die kwaliteit is nog zeer wisselend.

### **Inzet bij Nederlandse politie en Europol**

De precieze inzet van gemeenschapsgeld op nationaal niveau bij de Nederlandse politie en op EU-niveau bij Europol vaststellen is ondoenlijk, omdat medewerkers nooit voltijds alleen aan het OCTA werken en werkzaamheden binnen analysediensten als IPOL en Europol vaak plaatsvinden ten dienste van meerdere projecten en doelen tegelijk. Dit geldt ook voor werk aan de OCTA. Binnen de dienst IPOL van het KLPD betreft het een viertal medewerkers die zich (dus deeltijds) bezig houden met het verzamelen van data, doen van analyses en het voorbereiden en samenstellen van het Nederlandse rapport voor de OCTA. Bij Europol zijn op dit moment vier medewerkers betrokken in het OCTA-proces gedurende 7 à 8 maanden per jaar.

De openbare versie van de OCTA geeft een goed beeld van het eindresultaat, maar ook van de analyses die ten grondslag liggen aan de OCTA en daarmee van de inspanningen die lidstaten en Europol hiervoor plegen. Ik acht deze inspanningen, gelet op de waarde van de OCTA voor het proces van verdergaande grensoverschrijdende samenwerking in de EU bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad, zeker verantwoord. Nederland zal zich coöperatief en kritisch blijven inzetten voor de OCTA en het

daarmee samenhangende proces van prioriteitstelling en daadwerkelijke operationele samenwerking op dit belangrijke thema.

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin