

Proeve van wetgeving

‘Voorkomen en Aanpakken ondermijning’

September 2017

Regioburgemeesters



Inleiding:

Er is grote zorg over de ontwikkeling van de aard en omvang van georganiseerde criminaliteit en de ondermijnende werking daarvan voor de samenleving en de rechtstaat. Georganiseerde criminaliteit is vaak in eerste instantie niet zichtbaar, maar wordt door signalen vanuit de samenleving samen te brengen zichtbaar. Ondermijnende criminaliteit nestelt zich bij voorkeur in zwakke buurten van steden, in tal van kleine bedrijven zoals belwinkels, ijssalons, kapperszaken, maar breidt zich ook steeds verder uit tot het platteland en is te vinden bij noodlijdende vakantieparken, boerenbedrijven etc. We zien dit steeds evidentier in het zuiden van het land, maar ook in andere delen worden steeds meer signalen van ondermijnende criminaliteit zichtbaar. Uit onderzoek van Tops en van der Torre¹ blijkt dat in Nederland in sommige wijken een samenleving aan het ontstaan is waarin criminaliteit en crimineel geld als 'normaal' worden beschouwd. Mensen zien dat er veel geld wordt verdiend, zonder dat daar belasting over wordt betaald. De georganiseerde criminaliteit biedt een "alternatieve kansenstructuur"; waarom zou je je inzetten voor een lang niet zekere respectabele en productieve carrière, wanneer je buurjongen met betrekkelijk geringe inspanningen over een mooie auto en dito vriendin beschikt? Het gaat daarbij niet alleen om min of meer actieve deelname aan criminele activiteiten. Het gaat ook om iets wat kan worden aangeduid als 'normvervaging' bij bewoners die niet actief aan criminaliteit deelnemen, maar er in het grijze gebied tussen legaal en illegaal van profiteren en in voorkomende gevallen 'de andere kant op kijken'. Deze conclusie wordt bevestigd door observaties in verschillende deelrapportages behorend bij het Nationaal Dreigingsbeeld 2017, zoals die over hennep, afpersing, georganiseerde vermogenscriminaliteit, cocaïne, heroïne en arbeidsuitbuiting. Steeds vaker bedient de georganiseerde criminaliteit zich bij hun activiteiten van faciliterende actoren in de bovenwereld en maakt daarbij gebruik van voorzieningen en vergunningen(rechtsmiddelen) van de overheid. Deze toenemende verwevenheid tussen onder- en bovenwereld tast de integriteit van de overheid aan en heeft een ondermijnend en ontwrichtend effect op de samenleving. Juist de veelheid aan symptomen met hun eigen dynamiek maakt duidelijk dat de exclusieve aanpak ervan door politie en Openbaar Ministerie niet tot de gewenste resultaten zal leiden.

Alleen met een echte integrale aanpak met verschillende partners en vanuit de invalshoeken strafrecht, bestuursrecht, fiscaal recht en civiel recht is deze ontwikkeling mogelijk te keren. Een belangrijk onderdeel van deze integrale aanpak is de bestuurlijke aanpak en de rol van gemeenten om ondermijnende activiteiten te voorkomen en tegen te gaan met gebruik van bestuursrechtelijke instrumenten. In de praktijk wordt nu enige tijd met deze aanpak gewerkt en vanuit deze praktijk is geconstateerd dat nadere wetgeving noodzakelijk is om de slagkracht van de bestuurlijke aanpak te vergroten. Belangrijk aandachtspunt is hierbij de benodigde informatie-uitwisseling binnen een gemeente en met externe partijen om ondermijnende criminaliteit zichtbaar te maken. Op het moment dat tussen de samenwerkende partners en zelfs binnen de eigen gemeentelijke organisatie informatie niet mag worden gedeeld of vrijgegeven voor gebruik, kan de overheid onmogelijk de georganiseerde criminaliteit effectief bestrijden.

¹ P.W. Tops & E. van der Torre (2014). Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit. S.l.: s.n.

Diverse wetten zowel op het terrein van Veiligheid en Justitie als op andere domeinen moeten met voorrang aangepast worden. Daarom is er gekozen voor een verzamelwet 'Voorkomen en Aanpakken ondermijning'. Omdat het hier gaat om wetgeving die volgend is aan de experimenterende praktijk zullen er naar verwachting meerdere rondes aan wetgeving nodig zijn. Een lerende overheid vraagt lerende wetgeving waarmee werkende wetten worden aangepast zodat de overheid steeds beter als één overheid de problemen kan aanpakken. De wet zal in verschillende tranches worden vormgegeven. In deze 'proeve voor wetgeving' is de eerste tranche aan benodigde wetgeving uitgewerkt. In deze eerste tranche zijn zaken opgenomen die bij voorrang opgepakt moeten worden. In deze 'Proeve van wetgeving' is per onderwerp aangegeven welke wet gewijzigd moet worden en vervolgens wordt de voorgestelde wijziging nader toegelicht. In hoofdstuk 7 is een opsomming opgenomen van zaken die geen wettelijke aanpassingen vergen maar waar wel vanuit de rijksoverheid actie wordt verwacht. Tot slot wordt aangegeven welke wijzigingen in de tweede tranche aangepakt moeten worden maar nog verdere uitwerking nodig hebben.

Hoofdstuk 1. Informatiedeling

1.1 Codificeren verantwoordelijkheid burgemeester tbv het voorkomen en het gemeentelijk aanpakken van (ondermijnende) criminaliteit. Met deze codificatie is de juridische basis gelegd om voor dit doel intra-gemeentelijk informatie uit te kunnen wisselen.

De gemeentewet wordt als volgt aangepast:

Art 170 lid 3 wordt gewijzigd en komt te luiden:

De burgemeester draagt zorg voor een integere en goede behartiging van gemeentelijke aangelegenheden waaronder het voorkomen van inzet van gemeentelijke taken, voorzieningen en diensten voor het faciliteren dan wel plegen van criminele activiteiten. Gemeentelijke diensten en bedrijven zijn verplicht ten behoeve van deze taak de noodzakelijke gegevens te verstrekken.

art 172 wordt als volgt gewijzigd:

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde waaronder ook het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten.

Toelichting:

Bij georganiseerde en/of ondermijnende criminaliteit gaat het om criminele activiteiten vaak met inzet van legale middelen, waarmee de rechtstaat en de orde in de samenleving ernstig geschaad kunnen worden. Bij het ontplooiën van criminele activiteiten wordt steeds vaker gebruik gemaakt van de legale wereld (privaat en/of publiek) waardoor het risico ontstaat dat er een zekere relatie of verbondenheid tussen beide komt. De bovenwereld kan al dan niet bewust, gedwongen of verwijtbaar criminele activiteiten faciliteren. Uiteindelijk kan dit leiden tot een aantasting van de fundamenteën en/of legitimiteit van de rechtsstaat.

Om effectief te zijn dient de aanpak van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit verder te gaan dan de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Naast het strafrecht zijn de inzet van fiscale, bestuurlijke en civiele maatregelen, al of niet in combinatie, onontbeerlijk. Aangezien de georganiseerde misdaad vrijwel altijd haar wortels in de samenleving op lokaal niveau heeft, begint een aanpak van dit soort criminaliteit in principe altijd lokaal.

De rol van de gemeenten bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit bevat over het algemeen drie pijlers:

1. Signaleren: het gaat hier om het creëren van bewustwording bij en het detecteren van signalen van criminele investeringen en activiteiten, waaronder verwevenheid met de bovenwereld, door gemeentelijke medewerkers. Te denken valt aan medewerkers van Burgerzaken (verantwoordelijk voor het bijhouden van de Basisregistratie personen) ,

medewerkers die zich bezighouden met gemeentelijke voorzieningen (uitkeringen, subsidies, zorg, vergunningen) en toezichthouders en handhavers, onder wie BOA's.

2. Voorkomen: het gaat hier allereerst om het voorkomen van misbruik van gemeentelijke voorzieningen. Maar van groeiend belang is ook het opwerpen van barrières tegen ondermijnende criminaliteit onder regie van de gemeenten in samenwerking met lokale publieke en private partners in de relevante domeinen. Pas door een gecombineerde inspanning te leveren samen met partners van buiten de gemeente is vroegtijdig ingrijpen mogelijk.
3. Bestrijden en aanpakken: intensivering van de inzet van het bestuurlijk instrumentarium, zoals het intrekken en verstrekken van vergunningen, terugvorderen van uitkeringen, sluiten van panden, het weren van personen etc.

De afgelopen jaren zijn gemeenten steeds intensiever aan de slag gegaan met deze drie pijlers. Hierbij lopen ze echter tegen een groot knelpunt aan. Ondermijning kent vaak vele vormen, die elkaar overlappen en naast elkaar bestaan en in de volle breedte vaak pas zichtbaar worden als verschillende signalen bij elkaar gelegd worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vaak voorkomende samenloop van mensenhandel en witwassen. Een wijkteam medewerker die in contact is met een slachtoffer vanuit mensenhandel kan het vermoeden hebben dat er sprake is van witwassen en dat daarbij gemeentelijke voorzieningen worden gebruikt. Hij heeft echter te maken met geheimhoudingsplicht en mag daarom deze info niet intern delen de gemeentelijke afdeling veiligheid en ook niet met de burgemeester die verantwoordelijk is voor de veiligheid en de openbare orde en die in de gezagsdriehoek met politie en openbaar ministerie sturing geeft aan de aanpak van criminaliteit in de gemeente. Er blijft hierdoor een kans liggen om samen met de partners het gehele netwerk rond deze casus in beeld te brengen en het probleem daarmee bij de wortel aan te pakken.

Maar het kan ook gaan om het doorgeven van signalen door medewerkers van verschillende diensten die bij elkaar gebracht duiden op misstanden, zoals het signaal van een medewerker van de BRP dat op een bepaald adres wel heel regelmatig nieuwe personen worden in- en uitgeschreven, het signaal van een BOA dat het pand gebruikt wordt voor andere doeleinden dan in het bestemmingsplan staat, het signaal dat de hoofdbewoner bij verschillende diensten van de gemeente subsidie heeft aangevraagd en inmiddels ook een aanvraag heeft lopen voor een PGB voor het verzorgen van de mensen in het betreffende pand.

Deze informatie bij elkaar kan reden zijn om bijvoorbeeld een signaal in te brengen in het RIEC-overleg om de signalen verder te kunnen verrijken met bijvoorbeeld informatie van politie en belastingdienst. Hiervoor is het nodig dat gemeentelijke diensten en gemeentelijke bedrijven in voorkomende gevallen relevante gegevens over personen met elkaar mogen delen. Immers de optelsom van veel kleinere signalen kan leiden tot het zicht op en een redelijke vermoeden van ondermijnende criminaliteit. De bestaande sectorale wet- en regelgeving voorziet niet of onvoldoende in een aanpak waarbij de overlap en vervlechting integraal in beeld kunnen worden gebracht zodat gecombineerd optreden hiertegen mogelijk wordt gemaakt. Hiervoor is allereerst vereist dat in situaties waarin er signalen zijn voor mogelijke ondermijnende activiteiten de

gemeentelijke diensten en bedrijven die onder gezag van de gemeente staan onderling relevante informatie met elkaar kunnen delen zonder wettelijke beperkingen.

Tot slot de casus, waar een wethouder in het college van B&W voorstelt zaken te gaan doen met een grote vastgoedonderneming waarvan de burgemeester vanuit zijn rol als deelnemer aan de gezagsdriehoek weet dat er een grote opsporingsonderzoek loopt tegen deze onderneming. De burgemeester mag dit niet melden aan zijn collega met het risico dat de gemeente zaken gaat doen met niet integere ondernemingen. Dit moet gemeld kunnen worden aan de collega bestuurder, omdat een gemeente geen criminaliteit moet willen faciliteren.

Door de voorgestelde wijzigingen van de Gemeentewet wordt juridisch geborgd dat de gemeente onder regie van de burgemeester een expliciete verantwoordelijkheid krijgt voor het voorkomen en bestrijden van, al dan niet georganiseerde, ondermijnende activiteiten en daarmee samenhangende criminaliteit en het voorkomen van gebruik van gemeentelijke voorzieningen en gemeentelijke bevoegdheden (zoals vergunning) voor het plegen dan wel faciliteren van strafbare feiten. Er is voor gekozen om deze taak bij de burgemeester neer te leggen, gezien zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde én gezien zijn verantwoordelijkheid voor de integriteit van de gemeentelijke organisatie en het belang van eenheid van beleid hierbij.

Gezien de wetsgeschiedenis bevat het begrip handhaving openbare orde reeds twee elementen: de daadwerkelijke voorkoming van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde enerzijds en de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten anderzijds. De burgemeester heeft dus reeds de bestuurlijke verantwoordelijkheid en een algemene zorg voor de voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Het is echter wenselijk dit expliciet vast te leggen en daarbij ook vast te leggen dat het niet alleen gaat om voorkomen maar juist ook om het bestrijden van criminele activiteiten met inzet van gemeentelijke bevoegdheden. Het kan immers niet zo zijn dat gemeentelijke voorzieningen gebruikt worden om criminele activiteiten mee te plegen en dat er wel gehandeld mag worden om criminaliteit te voorkomen maar dat er niet zou mogen worden gehandeld als er reeds criminele activiteiten gepleegd worden.

Door het opnemen van deze wettelijke grondslagen kan een gemeente onder regie van de burgemeester in situaties dat aanwijzingen voor het ontstaan of bestaan van ondermijning aanwezig zijn, informatie die verkregen is in het kader van de uitoefening van verschillende gemeentelijke taken bundelen. Deze bundeling maakt het mogelijk om dit verschijnsel te signaleren, en vervolgens te voorkomen of indien nodig aan te pakken.

De informatiedelingsplicht betreft niet alleen gemeentelijke diensten maar ook gemeentelijke bedrijven, ook als het gaat om gemeentelijke diensten of bedrijven die als een samenwerkingsverband tussen meerdere gemeenten zijn vormgegeven.

1.2 Informatiedeling tussen gemeenten, politie en andere overheidsorganisaties

A. De Wet Politiegegevens wordt als volgt aangepast:

Artikel 16 lid 1, a wordt als volgt gewijzigd:

- a. *buitengewone opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering, voor zover zij deze behoeven voor de goede uitvoering van hun taken;*

Artikel 16 lid 1,c wordt als volgt gewijzigd:

- 2.º *in het kader van de handhaving van de openbare orde waaronder het voorkomen en bestrijden van (georganiseerde en ondermijnende) criminele activiteiten.*

Toegevoegd wordt:

- 3.º *ten behoeve van een zorgvuldige uitoefening van de in de gemeentewet opgenomen taken zoals genoemd in artikel 170 lid 3.*

B. De uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994 wordt als volgt gewijzigd:

Art 43c lid 1, j wordt als volgt aangevuld:

8. *gegevens die van belang zijn voor de uitvoering van de taken zoals benoemd in art 170 lid 3 en 172 van de gemeentewet.*

C. De regeling SUWI wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 5.21a. wordt als volgt gewijzigd:

Als bestuursorgaan in de zin van artikel 64, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen wordt aangewezen: de Minister van Veiligheid en Justitie, voor zover het betreft de uitvoering van taken door de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de burgemeester voor zover het betreft de uitvoering van taken in het kader van artikel 170 en 172 van de gemeentewet.

Toelichting:

Om ondermijning te kunnen signaleren, te voorkomen en te bestrijden is het noodzakelijk om informatie te kunnen delen en te verwerken. Het gaat om het bij elkaar brengen van informatie binnen de gemeenten en het om elkaar brengen van informatie van gemeente, politie en andere overheidsorganisaties. Het gaat daarbij ook om informatie-uitwisseling op persoonsniveau tussen politie en gemeentelijke BOA's. In diverse sectorale wetgeving zijn regels gesteld ten aanzien van informatiedeling die een beperking kunnen opleveren om fraude en misbruik van voorzieningen dan wel criminele activiteiten te detecteren.

Zo stuit het delen van informatie over ondermijning die binnen bepaalde ketens beschikbaar is vaak op (een muur van) geheimhouding. Dit geldt met name voor de domeinen van SUWI, de fiscus en van politie/justitie. Deels zijn dit in de praktijk onterecht opgeworpen belemmeringen en is niet altijd wijziging van de wetgeving vereist.

Zorgvuldige analyse van de taak van de sectorale organisatie en de mogelijkheden in het kader hiervan informatie te delen, is een eerste stap. In gevallen waarin de betrokken sector het verstrekken van informatie niet (direct) kan terugvoeren op de eigen taak, gelden de sector specifieke geheimhoudingsbepalingen. Deze zijn niet van toepassing, indien er een wettelijke verplichting bestaat om de informatie te verstrekken. De onder 1.1. voorgestelde wijziging van de Gemeentewet biedt hiervoor de basis en vervolgens zijn er een aantal aanpassingen in sectorale wet- en regelgeving nodig. Deels zal dit in komende tranches van deze verzamelwet aan de orde komen, edoch een aantal aanpassingen is momenteel al evident.

In de Wet politiegegevens moet een aanpassing plaatsvinden ten aanzien van de gegevensverstrekking aan de burgemeester gezien de aanpassingen die onder 1.1. zijn gedaan in de Gemeentewet.

In artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994 (Awr) is opgenomen dat de minister bij regeling bepaalt wanneer bekendmaking noodzakelijk is voor de goede vervulling van de publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan. De gemeente is reeds in de uitvoeringsregeling benoemd en met aanpassing van de gemeentewet zoals voorzien onder 1.1. en de hier voorgestelde aanvulling in de uitvoeringsregeling is ook hier een goede basis ontstaan om gegevens te delen in belang van de aanpak van ondermijning.

De uitvoeringsregeling SUWI moet worden aangepast gezien de voorgestelde wijzigingen in de gemeentewet onder 1.1.

Tot slot wordt voorgesteld een aanpassing te doen ten aanzien van de informatiedeling tussen politie en BOA's. Gezien de groter wordende rol van de BOA bij de handhaving en bij het signaleren van ondermijnende activiteiten is het noodzakelijk dat de grondslag voor het delen van informatie verbreed wordt. Informatie moet immers ook gedeeld kunnen worden als er nog geen specifiek onderzoek naar strafbare feiten gestart is. Een aantal andere wijzigingen ten aanzien van de rol van de BOA moet vormkrijgen door aanpassing van de beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaren (zie hfst 7)

Overige benodigde wijzigingen in sectorale wetgeving zullen de komende tijd in kaart worden gebracht en zullen op een later moment worden toegevoegd.

1.3: Integrale intelligence met behulp van big data

- *in het nog in ontwikkeling zijnde Wetsvoorstel Gegevensverstrekking Samenwerkingsverbanden wordt opgenomen dat binnen een samenwerkingsverband het mogelijk is geautomatiseerd gegevens te vergelijken van verschillende partners.*
- *In het besluit politiegegevens art 4.3 lid 7 wordt toegevoegd dat politiegegevens binnen een RIEC dan wel een ander samenwerkingsverband (met een verwijzing naar het wetsvoorstel gegevensverstrekking samenwerkingsverbanden) ook gebruikt kunnen worden voor integrale analyses met inzet van big data om criminele activiteiten te kunnen signaleren.*

Toelichting:

In het kader van de aanpak van ondermijning wordt geëxperimenteerd met het bij elkaar brengen van informatie van partners (integrale intelligence) met behulp van big data en technologie. Dit kan gebeuren onder regie van het RIEC maar kan ook in andere samenwerkingsverbanden vorm gegeven worden. Om dit te kunnen doen in RIEC-verband is naast uitbreiding van het RIEC convenant met diverse partners (zoals Defensie, het CJIB, Omgevingsdiensten, Waterschappen, Kamer van Koophandel, en samenwerkingsverbanden zoals RCF (regionale coördinatiecentra fraude) en iCOV (informatiecentrum onverklaarbaar vermogen) ook aanpassing van wetgeving nodig zodat wettelijk geborgd is dat een RIEC dan wel een ander samenwerkingsverband deze taak kan krijgen en zodat politie informatie mag aanleveren voor het maken van deze integrale analyses.

Hoofdstuk 2. Bestuurlijk instrumentarium werkbaarder te maken

2.1 sluitingsbevoegdheden burgemeester uitbreiden met wapens:

De wet Wapens en Munitie wordt uitgebreid met het volgende artikel:

Artikel 56 b

- 1. De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang dan wel het overgaan tot sluiting indien in deze woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een wapen als bedoeld in de categorieën 2 of 3 dan wel munitie als bedoeld in artikel 2 lid 2 van deze wet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel aanwezig is.*
- 2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de wapens aanwezig in voornoemde woningen, lokalen of erven als bedoeld in het eerste lid, daar met een vergunning aanwezig zijn en in overeenstemming met de vergunningsvoorwaarden aldaar aanwezig zijn.*

Toelichting:

Artikel 174a Gemeentewet is van oudsher bedoeld om overlast van drugscriminaliteit of overlast van andere ernstige strafbare feiten vanuit een woning of het erf bij de woning aan te pakken.

Gesignaleerd wordt dat er groeiende gewortelde en opkomende criminele structuren zijn die nagenoeg altijd verbonden zijn met het vervaardigen en/of de handel in drugs en de daaraan gelieerde strijd om macht en geld. Wapens dienen hierbij als statussymbool, liquidatiemiddel, om aanslagen te plegen en personen te bedreigen. In de praktijk blijkt dat criminelen steeds vaker hun thuislocatie, die zij als veilige plaats zien, gebruiken om ook vandaar uit criminele activiteiten te ontplooien waar artikel 13b van de Opiumwet niet in voorziet.

Burgemeesters worden steeds vaker geconfronteerd met situaties waarbij bijvoorbeeld geweld op een woning wordt gebruikt (bijv schieten op een woning of het laten ontploffen van een handgranaat) of er worden wapens gevonden in een woning. Verschillende malen zijn burgemeesters in dit soort gevallen toch overgegaan tot het sluiten van woningen, maar werden ze uiteindelijk teruggefloten door de rechter.

De bevoegdheid om woningen te sluiten ziet nu alleen toe op het geval dat er drugs wordt aangetroffen. De Opiumwet geeft in artikel 13B deze bevoegdheid. In veel gevallen geeft echter een incident met bijvoorbeeld een handgranaat veel meer onrust in de woonomgeving en is de openbare orde in veel gevallen ernstig geschonden. In de wet Wapens en Munitie wordt - cf wet Damocles, art 13b Opiumwet - een sluitingsbevoegdheid voor de burgemeester opgenomen indien er wapens worden aangetroffen.

2.2 Sluitingsbevoegdheid voor burgemeesters voor zgn. vrijplaatsen

De gemeentewet art 174 a lid 1 wordt vervangen door:

1. *De burgemeester kan besluiten een woning, een bedrijf, een terrein of een niet voor het publiek toegankelijk lokaal en de daarbij horende erven te sluiten, indien door gedragingen in, vanuit of verband houdend met de woning, het bedrijf, het terrein of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord of dreigt te worden verstoord dan wel als er criminele activiteiten plaatsvinden.*

Toelichting:

Artikel 174a Gemeentewet is van oudsher bedoeld om overlast van drugscriminaliteit of overlast van andere ernstige strafbare feiten vanuit een woning of het erf bij de woning aan te pakken. In de praktijk blijkt deze bepaling moeilijk toepasbaar. Voor het tegengaan van drugshandel is een alternatief gevonden in artikel 13b van de Opiumwet, voor het bestrijden van ernstige en herhaaldelijke hinder kan op grond van artikel 151d van de Gemeentewet opgetreden worden, maar er is op dit moment geen mogelijkheid om openbare ordeverstoringen dan wel het voorkomen van criminele activiteiten tegen te gaan waarbij er een relatie ligt met een woning, maar de verstoring van buitenaf komt. Door op te nemen dat gedragingen niet alleen in woningen grond vormen voor een sluiting, maar ook gedragingen vanuit of verband houdend met de woning, wordt het toepassingsbereik ruimer.

Onder 'verband houdend met' kan betrokken worden de situatie dat de bewoner en diens handelen bijvoorbeeld aanleiding geeft tot een verstoring van buitenaf.

Door de toevoeging dat dit ook kan ten aanzien van bedrijven en terreinen wordt expliciet duidelijk dat de sluitingsbevoegdheid breder is dan een enkele woning. Ook terreinen zoals bijvoorbeeld recreatieparken, bedrijven en dergelijk kunnen gesloten worden als er activiteiten plaats vinden die de openbare orde waaronder ook het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten (*als beschreven in 1.1.*), aantasten. Daarnaast is de grond van sluiting uitgebreid naar overige criminele activiteiten. Op deze wijze kunnen bijvoorbeeld vrijplaatsen waar ondermijnende criminaliteit plaatsvindt door de burgemeester gesloten worden.

2.3 Aanpassen wet BIBOB

Er wordt gewerkt door het ministerie van V&J aan een wijziging van de wet BIBOB. Vanuit de gemeente wordt gevraagd de volgende wijzigingen in dit traject mee te nemen:

Uitbreiding eigen onderzoek derden met politiegegevens.

Toelichting:

In lijn met het voorstel van de minister van V&J om de informatiepositie van bestuursorganen bij het eigen onderzoek te verbeteren is het wenselijk om politiegegevens ten aanzien van derden te ontvangen.

Uit het zogeheten stromanonderzoek blijkt dat bij de politie en bijzondere opsporingsdiensten aanwezige gegevens over stromanconstructies nauwelijks bestuursorganen bereiken, waardoor geen advies wordt gevraagd bij het Landelijk Bureau Bibob en het risico bestaat dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd.

Uitbreiding artikel 11a zodat het Landelijke Bureau Bibob mag aangeven of iemand al eerder door het bureau is onderzocht en waarom.

Toelichting:

In vervolg op de toezegging van het ministerie om het eigen onderzoek van bestuursorganen uit te breiden is het wenselijk om ten aanzien van derden bij het Landelijk Bureau Bibob (hierna LBB) op te kunnen vragen of deze al eerder zijn onderzocht en indien dat het geval is wat hiervan de uitkomst was. Hiervoor dient artikel 11a Wet Bibob te worden aangepast.

Artikel 1 lid 1 onder O wordt gewijzigd zodat gemeentelijke toestemmingsvereiste bij vastgoedtransactie onder het toepassingsbereik valt

Toelichting

De definitie van een vastgoedtransactie zoals vermeld in artikel 1 lid 1 onder O van de Wet Bibob moet zodanig worden aangepast dat een gemeentelijke toestemming onder het toepassingsbereik valt

Toepassing artikel 4, tweede lid op financier

Toelichting

Voorgesteld wordt om de bevoegdheid van het LBB om aanvullende vragen te stellen op grond van artikel 12, vierde lid Wet Bibob uit te breiden naar het zakelijk samenwerkingsverband van de betrokkene. Het is wenselijk om dit tevens uit te breiden naar de financier. Het is met name relevant dat het LBB vragen kan stellen over hoe de financiering is opgebouwd. Daarnaast is het van belang dat hier consequenties aan worden verbonden ex artikel 4, tweede lid Wet Bibob. Nu kan de betrokkene antwoorden dat de financier niet wil antwoorden op vragen over de herkomst van de financiering. Als het wettelijk niet noodzakelijk is om te antwoorden blijft de wijze van financiering onbekend. Het onderzoek loopt dan stuk.

Artikel 1 lid 1 onder O sub 4 wordt gewijzigd zodat publiek-private constructies hier ook onder vallen:

Toelichting:

Het is noodzakelijk dat gemeenten over voldoende instrumenten beschikken om de integriteit van partijen te kunnen screenen voor- en nadat deze tot de vastgoedvennootschap zijn toegetreden. De mogelijkheid een advies van het Landelijk Bureau Bibob te vragen is hierbij gewenst. Echter, de Wet Bibob is momenteel op dit punt onvoldoende helder. De definitie van artikel 1 lid 1 onder O sub 4

van de Wet Bibob moet worden aangepast zodat publiek-private samenwerking constructies hieronder komen te vallen.

2.4 Bestuurlijk verbod op OMG's

Er wordt gewerkt aan een initiatief wetsvoorstel op dit punt.

Via het bestuursrecht moeten criminele motoclubs, de zogenaamde Outlaw Motorcycle Gangs, verboden kunnen worden. Betreft verbod van vereniging voor OMG's via het bestuursrecht.

Dit verbod heeft directe werking. Dit is een groot voordeel t.o.v. het huidige strafrecht (artikel 140) en het civiele recht (artikel 2:20 BW). Het bestuursverbod is veel slagvaardiger;

- Verbod moet kunnen worden opgelegd door de burgemeester. Mogelijk een getrapte versie waarbij daarnaast de minister een landelijk verbod kan uitvaardigen;
- Ook groepering – niet zijnde een rechtspersoon – moet verboden kunnen worden;
- Bij verenigingen met rechtspersoonlijkheid moet het verbod ook leiden tot verbod en ontbinding van de rechtspersoon;
- Uitgangspunt is dat de handelingen van leden voor de buitenwereld als handelingen in verenigingsverband worden gezien;
- Handelingen in strijd met dit verbod moet een strafbaar feit zijn waar voorlopige hechtenis op van toepassing is. Daarnaast moet de burgemeester op blijven kunnen treden via het bestuursrecht (bijv. opleggen dwangsom);
- Om zo'n verbod uit te kunnen vaardigen is een goede informatie-positie onontbeerlijk. Naar analogie van de werkwijze in het RIEC moet het mogelijk zijn dat alle relevante informatie van overheidsorganen bij elkaar wordt gebracht;
- Het moet mogelijk zijn om over te gaan tot inbeslagname of verbeurdverklaring van het vermogen en goederen van de vereniging alsmede goederen van derden wanneer die betrokken zijn bij activiteiten van de vereniging;
- Verbod van het tonen van kleding, vlaggen, symbolen en andere kenmerken die verwijzen naar de organisatie;
- Het verbod moet de bescherming van de openbare orde (en veiligheid) dienen. Dit begrip is ruimer dan alleen strafbare feiten en het voorkomen hiervan.

Hoofdstuk 3. Afpakken

3.1 "wederrechtelijk gegeneerde omzet"

Artikel 36^e lid 1 wetboek van strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

- 1. Op vordering van het openbaar ministerie kan bij een afzonderlijke rechterlijke beslissing aan degene die is veroordeeld wegens een strafbaar feit de verplichting worden opgelegd tot betaling van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en wederrechtelijk gegeneerde omzet.*

Artikel 94 lid 1 Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd:

- 1. Vatbaar voor inbeslagneming zijn alle voorwerpen die kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen of om wederrechtelijk verkregen voordeel en wederrechtelijk gegeneerde omzet, als bedoeld in artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht, aan te tonen.*

Toelichting:

Mede naar aanleiding van de dissertatie van mr. dr. Kruisbergen en de hierin opgenomen analyse van omvangrijke oude ontnemingszaken en de redenen dat de uitkomst fors afwijkt van de oorspronkelijke insteek van het OM. Hoewel een aantal aanscherpingen van de ontnemingswetgeving (zoals de wijziging uit 2011 en 2015) mogelijk reeds heeft voorzien in het effectiever maken van de ontnemingswetgeving, is een verbeterpunt nog gelegen in het verder standaardiseren en versimpelen van de voordeeltberekeningen.

Voorgesteld wordt om een aantal standaard uitgangspunten voor de berekening van het voordeel in nadere regelgeving neer te leggen zodat bij een berekening van het voordeel en de vaststelling van het bedrag dat als voordeel is genoten minder ruimte bestaat voor een op iedere zaak toegesneden interpretatie van de feiten.

Het voorstel is om een overzicht van kosten op te stellen die in beginsel niet in aftrek komen, en kosten die eventueel nog voor aftrek in aanmerking komen zo mogelijk te kwantificeren met standaard uitgangspunten. Indien de rechter bepaalde aftrek toch redelijk vindt (het huidige wettelijke criterium) of de verdachte aannemelijk heeft gemaakt dat zijn daadwerkelijke kosten hoger zijn geweest, dan moet de rechter daar echter wel rekening mee kunnen houden. Daarnaast kan de gemiddelde marktwaarde van verboden producten opgenomen worden, en de waarde van bepaalde goederen op de zwarte markt. Door een aantal van dit soort aspecten vast te leggen als (wettelijk) uitgangspunt behoudens tegenbewijs, zal mogelijk de ruimte voor discussie over de uitgangspunten van een berekening van het voordeel verder worden beperkt. Echter gelet op de juridische context van de ontnemingsmaatregel als reparatoire sanctie zal afwijking van deze regelgeving wel mogelijk moeten zijn. Hier voorziet de voorgestelde wijziging van regelgeving in.

3.2 Openstellen van het Strafrechtelijk Executie Onderzoek voor andere geldelijke sancties

Artikel 577ba lid 2 Sv wordt als volgt gewijzigd:

2. *Het onderzoek is gericht op de vaststelling van de omvang van het vermogen van de veroordeelde waarop verhaal kan worden genomen ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een vermogensrechtelijke sanctie, zoals een geldboete, verbeurdverklaring, dan wel een maatregel als bedoeld in artikel 36e of 36f van het Wetboek van Strafrecht.*

Artikel 577ba lid 3 Sv , artikel 577ba lid 4 onder a Sv alsmede artikel 577ba lid 8 onder b Sv wordt telkens gewijzigd dat na “betalingsverplichting” wordt ingevoegd en/of verplichting tot uitlevering van het verbeurd verklaarde goed;

Toelichting:

Sinds een aantal jaren is het mogelijk een onderzoek in te stellen met toepassing van bijzondere opsporingsmiddelen ter ondersteuning van de executie van een ontnemingsmaatregel, het Strafrechtelijk Executie Onderzoek (SEO). Deze bevoegdheden in de executiefase zijn niet mogelijk gemaakt voor andere financiële sancties. De huidige wetgeving regelt in het kader van ontneming dat voorafgaand aan een zitting onderzoeksbevoegdheden ter beschikking staan in het kader van de waarheidsvinding. Voorts is ook de bevoegdheid geopend om ook onderzoeksbevoegdheden te mogen aanwenden na het aanvangen van de behandeling ter zitting. En met het SEO is dit ten slotte ook geregeld als uiteindelijk een te executeren uitspraak onherroepelijk is geworden.

Met name na het onherroepelijk worden van de uitspraak waarbij een geldboete is opgelegd of verbeurdverklaring is uitgesproken voor goederen die niet (geheel) in beslag zijn genomen, zou de mogelijkheid om een SEO in te stellen een toegevoegde waarde kunnen hebben. Mede gelet op het feit dat de geldboete en de verbeurdverklaring expliciet als alternatief voor de ontneming is beoogd, past het binnen de huidige bedoeling van de wetgever dat ook bij onderzoeksmogelijkheden in de executiefase de geldboete en verbeurdverklaring gelijk worden getrokken met de ontneming. De bevoegdheid om ten behoeve van de executie informatie op te vragen bij derden is een bevoegdheid die in algemene zin bij de tenuitvoerlegging van alle straffen en maatregelen gebruikt kan worden, zie artikel 572a Sv. Derhalve geldt deze laatste bevoegdheid wel reeds voor de geldboete of verbeurdverklaring.

Een toevoeging in artikel 577ba lid 2 Sv is afdoende om ook de bevoegdheid voor een SEO open te stellen voor de inning van een boete of een verbeurdverklaring. In voornoemd lid 2 Sv is de in lid 1 gecreëerde bevoegdheid om een onderzoek in te stellen naar het vermogen van de veroordeelde beperkt tot de tenuitvoerlegging van de ontnemingsmaatregel (artikel 36e Sr).

3.3. Uitbreiding mogelijkheden tot het afpakken onverklaard en/of crimineel vermogen

Het wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 36c als volgt gewijzigd:

1. Vatbaar voor onttrekking aan het verkeer zijn alle voorwerpen

- 1° die geheel of grotendeels door middel van of uit de baten van het feit zijn verkregen;*
- 2° met betrekking tot welke het feit is begaan;*
- 3° met behulp van welke het feit is begaan of voorbereid;*
- 4° met behulp van welke de opsporing van het feit is belemmerd;*
- 5° die tot het begaan van het feit zijn vervaardigd of bestemd;*

Toegevoegd wordt vervolgens:

2. Voorts is vatbaar voor onttrekking aan het verkeer alle voorwerpen die in verband met de strafzaak in beslag zijn genomen en waarvan redelijkerwijs vermoed kan worden dat deze van misdrijf afkomstig zijn .

Toelichting:

Voorgesteld wordt mogelijkheden van het afpakken van onverklaard vermogen te verbreden zodat er meer mogelijkheden zijn om onverklaard en/of crimineel vermogen af te pakken. De omschrijving van de voorwerpen die vatbaar zijn voor onttrekking aan het verkeer in artikel 36c Sr wordt uitgebreid. Daarbij dient de laatste zin van art. 36c voor deze categorie buiten toepassing worden verklaard aangezien hierin de onttrekking is beperkt tot goederen “*voor zover zij van zodanige aard zijn, dat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of het algemeen belang*”. Als tweede lid wordt vervolgens aan artikel 36c toegevoegd:

2. Voorts is vatbaar voor onttrekking aan het verkeer alle voorwerpen die in verband met de strafzaak in beslag zijn genomen en waarvan redelijkerwijs vermoed kan worden dat deze van misdrijf afkomstig zijn .

Het openbaar ministerie krijgt via toepassing van artikel 36c Sr de mogelijkheid om zelfstandig te beslissen dat in beslag genomen goederen worden onttrokken aan het verkeer via de strafbeschikking gericht tegen een bekende en te vervolgen verdachte, hetgeen te gelden heeft als maatregel en niet als straf. Hiermee heeft het openbaar ministerie een gemakkelijk bruikbaar instrument in handen om in beslag genomen goederen formeel te onttrekken.

Het openbaar ministerie heeft op dit moment (op de voet van art. 36b, eerste lid en ten vierde Sr) voorts de mogelijkheid om een afzonderlijke vordering in te dienen bij rechtbank tot onttrekking aan het verkeer. De schriftelijke vordering van de officier van justitie wordt door de raadkamer van de rechtbank (in de procedure zoals bepaald in art 552f Sv) behandeld. Deze separate vordering is niet mogelijk tijdens een lopende vervolging. Het gaat juist om een bevoegdheid voor de gevallen waarin de verdachte ‘is vervolgd’, ‘zal worden vervolgd’ of ‘had kunnen worden vervolgd’. Een voordeel ten

opzichte van de route via de hiervoor genoemde strafbeschikking is dat de rechtsbescherming voor de beslagene of belanghebbende, gelet op de rechterlijke toetsing, meer solide is en daarmee ook de toets van art. 6 EVRM (waaraan de onttrekkingsprocedure ook onderworpen is) zal kunnen doorstaan. Als het criterium voor onttrekking, zoals hiervoor omschreven, wordt aangepast is een verdere aanpassing voor de toepassing van deze afzonderlijke procedure niet noodzakelijk. Deze bevoegdheid is immers al opgenomen in art. 36b Sr.

Mogelijk kan deze uitbreiding strijd doen ontstaan met het nemo tenetur-beginsel. Met de inzet van een dergelijke maatregel kan een beslagene of belanghebbende gedwongen worden om informatie prijs te geven over de herkomst. Omdat het echter gaat om de oplegging van een maatregel en separaat van een strafvervolgning kan worden ingezet, alsmede de criteria waaraan getoetst dient te worden of er sprake is van een redelijk vermoeden en of teruggave niet verantwoord is, vergelijkbaar zijn met de huidige jurisprudentie inzake het bewijs in geval van witwassen voor de criminele herkomst van goederen, is deze nieuwe mogelijkheid tot het afpakken geen nadere inperking van de reeds bestaande rechtsbescherming van justitiabelen.

Overigens niet is meegenomen in onderstaand voorstel dat mogelijk andere (lagere) regelgeving aangepast moet worden voor alternatieven voor vernietiging.

Hoofdstuk 4. Witwassen

4.1 Meldingsplicht

Artikel 1a van de WWFT wordt als volgt uitgebreid

27. bureau financieel toezicht

28. onderneming die onroerende goederen, roerende goederen of diensten verhuurt aan derden tegen betaling.

Artikel 3 wordt als volgt uitgebreid:

14: in geval van een onderneming die onroerende goederen, roerende goederen of diensten verhuurt aan derden tegen betaling zoals bedoeld in artikel 1a 28 wordt

a: een cliëntenonderzoek gedaan als er sprake is van

- o Betaling van huurpenningen met contant geld geschiedt boven een bedrag van 2500 euro*

3 betaling huurpenningen met contant geld voor een aantal maanden vooruit boven een bedrag van 2500 euro

a. zijn het tweede tot en met het zesde lid en achtste lid niet van toepassing.

Toelichting

Op basis van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) zijn diverse instellingen verplicht (voorgenomen) ongebruikelijke en verdachte transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland). Deze meldingsplicht geldt niet bij de verhuur/huur van goederen/diensten. Hierdoor blijven contante betalingen bij huurconstructies buiten beeld. Het is van belang dat ook organisaties die dit soort zaken uitvoeren (zoals verhuurmakelaars, autoverhuurbedrijven e.d.) meldingsplichtig worden en opgenomen worden in de lijst van instellingen in artikel 1a van de WWFT. Daarbij is het van belang dat voor deze doelgroep het bedrag waarbij een melding gedaan moet worden te hoog is. Voorgesteld wordt het bedrag voor deze doelgroep te verlagen naar 2500 euro contante financiering. Daarnaast zal er ook een toezichthouder benoemt moeten worden die gaat toezien op de meldplicht.

Ook bureau Financieel Toezicht heeft geen meldingsplicht terwijl zij wel ongebruikelijke transacties kunnen tegenkomen in hun werkzaamheden.

4.2 Money-transfer winkels

Wet op het Financieel Toezicht, artikel 1:1 financiële ondernemingen wordt als volgt aangevuld:

t. Money-transfer- winkels

Toelichting:

Door money-transfer winkels onder de wet financieel toezicht te brengen en aan te merken als financiële ondernemingen komen ze te vallen onder bancaire toezicht. Hierdoor kan beter toezicht worden uitgeoefend en wordt het moeilijker om geld te witwassen via money transfer winkels.

Hoofdstuk 5. Integriteit binnen de gemeente

5.1 Gemeenteambtenaren:

De "Regeling uitvoering antecedentenonderzoek door de politie" wordt als volgt aangepast :

"Gelet op artikel 2:2 lid 1 van de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten"

"bevoegd gezag: het college van Burgemeester en Wethouders, bedoeld in (artikel 34 juncto artikel 160 van) de Gemeentewet"

"onderzoek: onderzoek naar de betrouwbaarheid en geschiktheid als bedoeld in artikel 2:2 van de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten"

Voorts wordt het **Besluit politiegegevens** als volgt aangepast (artikel 4:3):

"Politiegegevens die worden verwerkt overeenkomstig de artikelen 8, 9, 10, eerste lid, onderdelen a en c en 13 van de wet kunnen, voor zover zij deze behoeven voor een goede uitvoering van hun taak, worden verstrekt aan:

het college van Burgemeester & Wethouders, bedoeld in artikel 34 van de Gemeentewet, ten behoeve van het verrichten van een onderzoek naar de betrouwbaarheid en geschiktheid van personen, als bedoeld in artikel 2:2 van de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten."

Tot slot wordt het **Besluit justitiële gegevens** (artikel 23) als volgt gewijzigd:

"Justitiële gegevens worden met het oog op het bij wettelijk voorschrift geregelde onderzoek naar de betrouwbaarheid en geschiktheid van een persoon die in aanmerking wil komen voor een functie bij een ambtelijke dienst voor zover de functie bijzondere eisen stelt aan de integriteit of verantwoordelijkheid van de betrokkene, desgevraagd verstrekt aan:

Het college van Burgemeester & Wethouders, als bedoeld in artikel 34 van de Gemeentewet"

Toelichting:

De werkzaamheden van veiligheidsafdelingen van gemeenten zijn de afgelopen jaren behoorlijk veranderd. Er wordt intensief samengewerkt vooral met politie en OM, maar ook met de belastingdienst en andere partners. De aanpak van OMG's, hennep, systematische drugs, Top X (complexe casuïstiek), criminele jeugdgroepen en de ondermijnende criminaliteit is een gezamenlijke aanpak. Alle partners, dus ook de medewerkers van de betrokken gemeenten, komen in aanraking met vertrouwelijke en naar personen herleidbare informatie. Dit is noodzakelijk om tot een slagvaardige integrale aanpak te komen. Gemeenten moeten daarbij als werkgever hun medewerkers beschermen tegen eventuele risico's en kwetsbaarheden die bij sommige functiegroepen horen en daarnaast willen gemeenten de integriteit van hun organisatie bewaken.

Het wordt daarom wenselijke gevonden dat het instrumentarium voor gemeenten in het kader van hun integriteitsbeleid uitgebreid wordt.

De VOG

Op dit moment is de VOG, waarbij politiegegevens alleen in de beoordeling worden betrokken als er justitiële gegevens over betrokkene zijn gevonden, de enige screeningsoptie. Een groot aantal gemeenten gaf aan dat dit voor een aantal functies binnen de veiligheidsafdelingen onvoldoende is. De aangedragen functies waar meer dan een VOG voor nodig is, zijn functies als adviseur Bibob, afdelingshoofd/directeur/teamleiders veiligheid, medewerkers vergunningverlening, beleidsmedewerkers OOV, medewerkers bureau handhaving, medewerkers die bij de driehoek zitten, coördinator bestuurlijke aanpak, medewerkers bij het veiligheidshuis e.d. Vanuit hun functie hebben deze medewerkers toegang tot vertrouwelijke politie-informatie, traceerbaar op casusniveau en/of zijn zij betrokken bij besluitvorming en/of uitvoering van aanpak van criminaliteit op casusniveau. Dit profiel maakt dat er aanleiding is om meer te vragen dan slechts een VOG, omdat bij een VOG alleen wordt gekeken naar justitiële gegevens. Nadere informatie van politie, OM, reclassering wordt alleen gevraagd als de justitiële gegevens daar aanleiding toe geven. Dit betekent dat als iemand niet daadwerkelijk veroordeeld is, maar wel regelmatig naar voren komt in politiestructuren dit bij een VOG niet naar boven komt.

De voorgestelde wetswijziging "VOG politiegegevens" waarbij een VOG ook kan worden afgewezen op alleen politiegegevens is voor gemeenten een goede aanvulling op hun integriteitsbeleid. Het is belangrijk dat in de nog op te stellen AMvB en ministeriële regeling ook de medewerkers van gemeenten een plek krijgen.

In het wetsvoorstel wordt aangegeven dat de mogelijkheid voor de uitgebreidere VOG beperkt tot medewerkers binnen het veiligheidsdomein. In het kader van de aanpak van ondermijnende criminaliteit en het voorkomen van fraude zijn er bij gemeenten ook functies buiten het veiligheidsdomein waar behoefte is aan een uitgebreidere screening. Te denken valt aan medewerkers die zich bezighouden met de aanschaf van vastgoed of bijvoorbeeld medewerkers burgerzaken die toegang hebben tot en mutaties kunnen doen in de BRP. Deze medewerkers zouden ook onder het toepassingsbereik van de wetswijziging "VOG politiegegevens" moeten vallen.

Meer dan "VOG politiegegevens":

Tot slot naast deze uitbreiding van de VOG is er voor een aantal specifieke functies ook behoefte aan verdergaande mogelijkheden zoals een verdiepend onderzoek om naast de politieke gegevens ook een verdiepend gesprek te kunnen voeren waarbij enerzijds wordt ingegaan op mogelijke kwetsbaarheden die uit deze gegevens naar voren komen en anderzijds op de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene conform de A-screening ("betrouwbaar- en geschiktheidsonderzoek-lang") door de politie. Het gaat hier om functies als medewerkers radicalisering, medewerkers ZSM+, medewerkers die in RIEC verband opereren, hoofden veiligheid. Deze medewerkers hebben bijv. kennis van lopende strafrechtelijke onderzoeken, CIE-informatie, zeer vertrouwelijke persoonsgegevens, aankomende actiedagen etc. Voor dit soort functies is het wenselijk dat er naast het gebruik van politiegegevens in de beoordeling, ook een verdiepingsslag - conform het "betrouwbaar- en geschiktheidsonderzoek-lang" plaatsvindt.

Hierbij valt te denken aan raadpleging van internet, social media, het insolventieregister, het landelijk register schuldsanering, BKR, Kamer van Koophandel, een gesprek in de thuisomgeving van de medewerker, een veldonderzoek en/of het benaderen van referenten.

Het is wenselijk dat het mogelijk is om dit soort onderzoeken voor een specifiek aantal gemeentelijke functies door de afdelingen Veiligheid en Integriteit van de politie te laten uitvoeren. Dit past ook in de 1-overheid gedachte waarbij vergelijkbare functies bij verschillende overheden op soortgelijke wijze worden gescreend. Hierdoor ontstaat meer uniformiteit en wordt de expertise van de politie ingezet t.b.v. een weerbare overheid. Bovendien vergemakkelijkt dit het delen van informatie tussen de organisaties omdat men van elkaar weet welke screening heeft plaatsgevonden en hoe deze tot stand is gekomen. Om dit te kunnen is aanpassing van genoemde besluiten en regelingen noodzakelijk.

5.2 Wethouders

Artikel 36a lid 1 Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

- 1. Voor het wethouderschap gelden de vereisten voor het lidmaatschap van de raad, bedoeld in artikel 10, met dien verstande dat in artikel 10, tweede lid, onder b, voor «de dag waarop de gemeenteraad beslist over de toelating als lid tot de gemeenteraad» gelezen wordt: de dag waarop zij tot wethouder worden benoemd. Daarnaast moet een wethouder voorafgaand aan de aanstelling een verklaring omtrent gedrag overleggen en zal de burgemeester zorgdragen voor een integriteitsscreening van de kandidaatwethouder*

Toelichting

Op dit moment is het overhandigen van een verklaring omtrent van gedrag door wethouders voordat zij worden aangesteld niet verplicht. Het verschilt per gemeente of een verklaring omtrent gedrag wordt gevraagd. Met deze aanpassing van de gemeentewet wordt de verklaring omtrent gedrag verplicht gesteld. Het is van belang dat de integriteit van wethouders ook onderbouwd wordt met een verklaring omtrent gedrag. Daarnaast wordt geborgd dat de burgemeester, die reeds de verantwoordelijkheid heeft voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente ook een formeel instrument in handen krijgt om te kunnen waarborgen dat integriteitsrisico's bij wethouders aan de voorkant zichtbaar zijn. De integriteitsscreening kan zowel intern als extern door een bureau plaatsvinden.

Hoofdstuk 6. Overige

6.1 Voorlopige hechtenis verruimen

Wetboek van Strafvordering

Artikel 67a lid 2 onder 6° wordt als volgt aangepast:

Indien er sprake is van verdenking van een feit waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van 6 jaar of meer is gesteld en er ernstig rekening mede moet worden gehouden dat de verdachte deelneemt aan georganiseerde vormen van criminaliteit.

Toelichting:

Personen die zich bezighouden met georganiseerde criminaliteit vormen een aparte categorie in de te vervolgen en berechten personen. Het recidivegevaar van hun handelen ligt immers feitelijk besloten in de vaststelling dat zij zich bezig houden met organisatie criminaliteit; het is hun beroep. In de tot heden voorhanden zijnde redenen voor voorlopige hechtenis werd geen enkele grond gevonden die specifiek recht doet aan deze bijzondere groep. Deze vorm van criminaliteit vormt zo'n ernstige inbreuk op de integriteit van de maatschappij dat een aparte reden voor voorlopige hechtenis gerechtvaardigd is. Voor de rechter die de voorlopige hechtenis op deze grond toetst is het ontbreken van voldoende legale inkomsten een belangrijke aanwijzing voor het toepasbaar zijn van deze grond. Ook eerdere contacten met politie of justitie vormen een aanwijzing. Gebruik maken van (financiële) en afschermconstructies, zoals bijvoorbeeld gebruik van huurauto's of auto's op naam gesteld van anderen, zijn evenzeer aanwijzingen. Dit is uitdrukkelijk geen limitatieve opsomming.

De wetgever legt de grens bij feiten waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van 6 jaar of meer is gesteld, waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat het om de ernstiger vormen van criminaliteit dient te gaan. Ervaring leert ook dat in organisatie criminaliteit doorgaans de zwaardere delicten worden gepleegd.

Hoofdstuk 7. Overig acties (niet-wettelijk)

In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal zaken die geen wetgeving vergen maar waar wel op rijksniveau actie voor moet worden genomen:

- Aanpassen beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaren zodat gemeentelijke BOA's een algemene bevoegdheid krijgen om naast het domein waar ze aan verbonden zijn ook breder onrechtmatigheden kunnen constateren, een rapport op kunnen maken en dit mag melden aan collega's van het betreffende domein.

Toelichting:

De integrale aanpak en de informatiegestuurde handhaving - waarbij wordt gestimuleerd breder te kijken dan sec het "eigen" domein - zijn relevante ontwikkelingen. Door deze toenemende integrale aanpak zou het in de uitvoering meerwaarde hebben dat gemeentelijke BOA's niet alleen verbonden zijn aan specifieke domeinen maar ook PV's kunnen opmaken als zij misstanden zien op andere dan hun eigen domein. Dit vergemakkelijkt de informatie-uitwisseling tussen BOA's. Immers nu mag een BOA met signalen van ondermijning buiten zijn eigen domein formeel niets doen. Hij mag niet handhavend optreden, hij mag de misstanden niet registreren en hij mag formeel niet een collega BOA die wel bevoegd is wijzen op de misstanden op een bepaald adres. Om hier meer ruimte te creëren moeten de beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaren aangepast worden. De aanpassingen die nodig zijn:

- a. BOA's moeten bevoegd kunnen zijn om meldingen te maken op meerdere domeinen.
 - b. BOA's moeten ook kunnen rapporteren over waarnemingen (feiten) die buiten hun domein liggen.
 - c. BOA's moeten het rapport van een collega met bevoegdheden op een ander domein in een p.v. kunnen vastleggen waardoor de bewijskracht wordt vergroot.
- Belangrijke bronnen van informatie zijn niet of alleen door middel van doorverstrekking beschikbaar omdat de beheerder van die informatie geen RIEC partner is (of soms zelfs bij RIEC-partners, bv de Douane). Denk aan Defensie, het CJIB, Omgevingsdiensten, Waterschappen, Kamer van Koophandel, en samenwerkingsverbanden zoals RCF (regionale coördinatiecentra fraude) en iCOV (informatiecentrum onverklaarbaar vermogen). Het RIEC-convenant zal verder uitgebreid moeten worden met deze partners. Modaliteit kan zijn middels een flexibel partnerschap, waarbij partners al naar gelang het thema informatie kunnen uitwisselen. Dit kan regionaal gebeuren, maar bij voorkeur wordt dit landelijk opgepakt door het LIEC.
 - Verbreden reikwijdte RIEC-convenant: benoeming van 'ondermijning' als Riec-thema zal de toepassingsefficiency zeer bevorderen. Dit kan in elk RIEC-convenant worden aangepast, maar bij voorkeur gebeurt dit landelijk via het LIEC.

- Verbreden reikwijdte RIEC convenant door ook PGB fraude op te nemen. Dit zal regionaal moeten gebeuren daar waar deze problematiek speelt. De stuurgroepen RIEC zullen door het LIEC worden gewezen op de mogelijkheid om PGB fraude als regionaal handhavingsknelpunt te benoemen.
- Gemeenten laten aansluiten bij het ICOV-convenant
- Ter ondersteuning van gemeenten zal op basis van de ervaring van bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam een handreiking moeten worden ontwikkeld voor gemeenten hoe ze een privacy-protocol kunnen opstellen voor intra-gemeentelijke informatiedeling.
- Ter ondersteuning van de RIEC's of andere samenwerkingsverbanden zal op basis van de ervaring van de Taskforce Brabant-Zeeland een handreiking worden opgesteld voor een privacy-protocol voor het maken van integrale analyses met behulp van big data.
- Ook willen we onderzoeken wat de mogelijkheden zijn van het gebruiken van een flexibel informatiedelingsconvenant. Met name het aansluiten van private partijen biedt hierin mogelijk meer mogelijkheden. Mogelijk kan hier in de gemeente Amsterdam een pilot voor gestart worden. Lessen hieruit kunnen beschikbaar gesteld worden voor alle gemeenten.
- Vervolgingsplicht en strafcumulatie (beperken 'samenloop'-regeling) bij strafbare feiten als intimidatie en bedreiging van publieke functionarissen en (gemeentelijke) ambtenaren moet onderdeel worden van de aanpak Veilige Publieke taak.

Hoofdstuk 8. Grensoverschrijdende zaken

Deze proeve is primair geschreven om wijziging in de Nederlandse wetgeving toestand te brengen om de integrale aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit een beter instrumentarium in handen te geven. Daarnaast bestaat in de gebieden, die grenzen aan het buitenland en in het bijzonder België en Duitsland de uitdrukkelijk behoefte ook in deze Euregionale gebieden grensoverschrijdend instrumentarium in handen te willen hebben. Immers georganiseerde en ondermijnende criminaliteit houdt niet bij de grenzen op, sterker de grenzen worden er voor ge- / misbruikt.

Naast de ontwikkeling van nationaal wordt dan ook gepleit voor een Euregionaal instrumentarium om de Euregionale georganiseerde en ondermijnende criminaliteit een halt toe te kunnen roepen. Is het ontwikkelen van een nationaal instrumentarium al geen sinecure, zal een Euregionaal instrumentarium om nog meer energie en daadkracht vragen. Voorgesteld wordt hiertoe een Euregionale pilot te starten onder wetenschappelijke begeleiding van Euregionale universiteiten.

2^e Tranche

Het gaat hier om onderwerpen waar nog nader uitzoekwerk voor nodig is en waar wel op korte termijn mee gestart moet worden met de voorbereiding. Mogelijk kunnen onderdelen nog wel van 2^e tranche naar 1^e tranche als we er snel uitkomen. Daarnaast zal mogelijk vanuit de praktijk nog nieuwe voorstellen tot wetgeving komen:

a. Witwassen:

Om witwassen tegen te gaan zou het goed zijn om cashbetalingen bij winkels en bedrijven verregaand inperken. In Italië wordt wetgeving voorbereid gezien zal moeten worden of dit basis biedt voor Nederland.

b. Het kunnen verplichten van private partijen om informatie te delen (zonder vordering ex strafrecht)

Om de integrale aanpak om georganiseerde ondermijnende criminaliteit effectief aan te pakken, is het sluiten van maatschappelijke coalities noodzaak. Ook gegevens van private partijen kunnen bijdragen aan het effectief optreden tegen deze vormen van criminaliteit. Voorbeelden zijn energieleveranciers, internetproviders, verhuurbedrijven. We constateren een terugtrekkende beweging in het delen van dergelijke informatie vanuit bijvoorbeeld vrees voor het lekken van bedrijfsgeheimen of informatie waarvan men het concurrentie-technisch niet handig vindt deze vrij te geven. Een expliciet verzoek tot het delen van deze informatie vanuit de overheid, draagt bij aan het snel en effectief kunnen handelen. Bezien moet worden of hiertoe wijziging van wetgeving nodig is.

c. Nieuwe ontwikkelingen binnen ondermijning

In de tweede tranche zal ook meer aandacht worden besteed aan een aantal nieuwe ontwikkelingen zoals de constatering dat er meer en meer wordt geïnvesteerd in bijvoorbeeld vastgoed door (buitenlandse) criminelen, via ingewikkelde constructies. In zijn algemeenheid is meer zicht op mogelijk malafide financieringsstromen een noodzakelijkheid. De toegenomen technologische mogelijkheden, het lerend vermogen van criminelen, het opereren in fluïde netwerken en de toenemende internationalisering zijn elementen waar we als overheid nog onvoldoende op zijn gericht.

d. Afpakfonds:

In strafrechtelijke procedures worden geldbedragen en goederen in beslaggenomen en verbeurdverklaard of ontnomen. Enerzijds gaat het om beslag in gewone strafzaken, waarbij de verbeurdverklaring kan worden uitgesproken. Anderzijds gaat het om ontnemingsprocedures waarbij het wederrechtelijk verkregen voordeel aan veroordeelden wordt ontnomen. Zodra de ontnemingsbeslissing onherroepelijk is geworden, komen de opbrengsten toe aan de staat. Als een cashback-fonds is ingesteld wordt (een percentage van) deze opbrengst in dit cashback-fonds gestort en van daaruit onderverdeeld onder de begunstigden van het fonds.

Wat betreft het fenomeen cashback-fonds wordt onderscheid gemaakt tussen ‘institutionele’ bestedingen, dat wil zeggen bestedingen aan verdere wetshandhaving en bedoeld te werken als een soort incentive. Daarnaast is er sprake van ‘maatschappelijk hergebruik’, de doelstellingen van dergelijke fondsen zijn dan gekoppeld aan diverse maatschappelijke doelstellingen. Algemeen wordt van groot belang geacht dat aldus expliciet zichtbaar wordt gemaakt wat met de resultaten van rechtshandhaving gebeurt. Ook wordt verwacht dat er enige preventieve werking vanuit kan gaan, namelijk dat aldus een signaal aan het publiek wordt afgegeven dat misdaad niet loont, dat het melden van misstanden ook daadwerkelijk resultaat heeft en loont, en op het juiste pad blijven ook wordt beloond door verbeurdverklarde gelden aan (het rechtschapen deel van) de burgers te laten toekomen. Veel fondsen combineren beide doelstellingen door zowel maatschappelijk effect te beogen als de handhavingskolom te ondersteunen.

Europese regelgeving als grondslag

Binnen de EU bestaat reeds geruime tijd aandacht voor de teruggave van opbrengsten van misdrijven aan de maatschappij. Ter illustratie wordt gewezen op het volgende. In richtlijn 2014/42/EU van 3 april 2014 betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen de opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie worden de lidstaten uitgenodigd tot het:

“maatregelen overwegen waardoor geconfisqueerde voorwerpen voor het publiek belang of voor maatschappelijke doeleinden kunnen worden gebruikt. De voorwerpen zouden bijvoorbeeld prioritair kunnen worden gereserveerd voor projecten op het vlak van wetshandhaving en misdaadpreventie alsmede voor andere projecten van publiek belang en maatschappelijk nut.”

Het instellen van een cashback-fonds zou daarom goed passen in de doelstellingen van de EU op dit punt, waaraan ook Nederland zich heeft gecommitteerd.

De aandachtspunten bij het instellen van een cashback-fonds

Hieronder zijn een aantal voorbeelden van cashback-fondsen besproken in diverse landen. Uit deze voorbeelden zijn de volgende aandachtspunten te noemen die spelen bij het instellen van een cashback-fonds.

- a. Er dient een keus te worden gemaakt welk percentage van het afgepakt vermogen ten goede komt aan het cashback-fonds.
- b. Er dient een keus te worden gemaakt voor de locatie en vestiging van het fonds. Gelet op de reeds bestaande landelijke bundeling van het beheer van beslag en de ontnemingsmaatregel ligt het voor de hand ook het beheer van het fonds in ieder geval administratief te plaatsen bij deze instantie (CJIB, BOOM, Functioneel Parket).
- c. Om een lokale of regionale teruggave mogelijk te maken is het noodzakelijk dat inbeslaggenomen geldbedragen / goederen worden geoormerkt als bestemd voor het cashback-fonds. Alleen dan is het mogelijk om een verdeelsleutel te creëren voor de verdeling uit het fonds, waarbij lokale inspanningen worden beloond. Juist dit aspect maakt de registratie van de ‘inkomsten’ van het cashback-fonds bewerkelijk en complex.

- d. Om onderscheid te maken met de bestaande situatie waarin de opbrengsten ten goede komen aan de staat en daarmee eveneens indirect aan de maatschappij, is het van belang dat concrete doelstellingen van het cashback-fonds worden geformuleerd.
- e. Er dient een lijst van eisen te worden opgesteld waaraan de begunstigden van het fonds dienen te voldoen.
- f. Er dient een evaluatie-systeem te worden ingesteld, waarbij de werking en effectiviteit van het fonds wordt gecontroleerd.
- g. Er dient een periodieke (jaarlijkse) rapportage plaats te vinden omtrent de activiteiten, resultaten en kosten van het cash-back fonds.

Een paar voorbeelden van dergelijke fondsen in het buitenland

Verenigd Koninkrijk, West Yorkshire

In West Yorkshire (UK) is er in 2014 een initiatief gestart door de politie voor een "Safer Communities Fund". Het idee van het initiatief is dat opbrengsten, binnengehaald door het toepassen van de 'Proceeds of crime act' (POCA) binnen het district West Yorkshire, worden geïnvesteerd in maatschappelijke projecten. Dit moet de veiligheid en het gevoel van veiligheid in het district ten goede komen. De POCA geeft de overheid de mogelijkheid om wederrechtelijk verkregen voordeel van criminelen af te pakken. Vier keer per jaar kunnen maatschappelijke organisaties een voorstel insturen; het fonds keert niet meer dan 10.000 pond per bid uit. Een onafhankelijk adviesorgaan beoordeelt welke initiatieven uiteindelijk geld ontvangen van het fonds. Eind 2016 stond de teller op 1.532.632,42 pond dat in totaal is uitgedeeld aan lokale initiatieven in West Yorkshire .

In 2014 moest volgens de wet minimaal de helft van het ontnomen van misdrijf verkregen geld op grond van POCA, worden afgestaan aan de staat. Thans is het initiatief genomen om die beperking op te heffen.

Verenigd Koninkrijk, Schotland

In Schotland is er een overheidsprogramma opgericht genaamd "CashBack for Communities". Het programma verdeelt geld, verkregen door middel van POCA wetgeving, tussen initiatieven die zich bezighouden met het ondersteunen van risicjongeren in heel Schotland. Grotendeels gaat het geld dat is ontnomen naar het programma, een klein deel gaat naar de politie en justitie. De procedure is als volgt: wederrechtelijk voordeel wordt ingenomen door the Scottish Courts Services (SCS). Wanneer zij het geld hebben gevorderd wordt het geld overgeboekt naar de Schotse overheid. De overheid verdeelt het geld tussen partners van het Cashback programma.

Spanje

Het 'Fondo de bienes decomisados por trafico de drogas y otros delitos relacionados' in Spanje beoogt zowel drugspreventie programma's te ondersteunen als ter financiering van de handhavingsautoriteiten.

In dit programma worden ook de in beslag genomen objecten zelf door de begunstigen van het fonds gebruikt. Zo zijn veel van de in beslag genomen auto's door de politie verder gebruikt, na toestemming van de rechtbank. Gemiddeld wordt ongeveer twee derde van de opbrengsten ter beschikking gesteld aan preventieprojecten en dergelijke. Een belangrijk deel van de gelden valt in dat kader toe aan de regionale overheid. Het restant, een derde van de gelden, vloeit naar diverse handhavingsorganisaties zoals een aantal politieorganisaties, Ministerie van Justitie, forensisch lab, en gevangenissen.

Frankrijk

In Frankrijk is er een 'fonds de concours' opgericht. De opbrengsten van drugscriminaliteit worden in dit fonds verzameld en volgens een vaste verdeelsleutel tussen de diverse ministeries verdeeld. 10% is beschikbaar voor maatschappelijke projecten. De fondsen die naar het ministerie van binnenlandse zaken, van justitie en van economie en financiën gaan, worden met name gebruikt om opsporingsmiddelen te financieren.