

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bureau Secretaris- Generaal

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 28 november 2017
Onderwerp Samenhang beleidsinzet ministeries van Justitie en Veiligheid en van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het thema
georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Ons kenmerk 2160532

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) d.d. 16 november jl. heeft uw Kamer, bij monde van de heer Van der Molen (CDA), gevraagd naar de samenhang van de beleidsinzet van de ministeries van Justitie en Veiligheid en BZK op het thema georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. In deze brief gaan wij op dit verzoek in.

Het heeft hoge prioriteit om een effectieve aanpak vorm te geven en verder uit te bouwen om ondermijnende criminaliteit, verwevenheid van onder- en bovenwereld en ondermijning van onze democratische rechtsorde tegen te gaan. Dat past ook bij de in het Regeerakkoord opgenomen algemene ambitie om pal te staan voor het Nederland van vrijheden, democratie, rechtsstaat en internationale oriëntatie. Bij de grote maatschappelijke opgaven, waar georganiseerde en ondermijnende criminaliteit er een van is, kiest het kabinet nadrukkelijk voor interbestuurlijke en interdepartementale samenwerking. Voor mensen mag het niet uitmaken met welke overheid zij te maken hebben. Vertrekken vanuit een gedeeld beeld over de problematiek, gezamenlijk ambities formuleren en elkaar vanuit de eigen verantwoordelijkheden en expertise aanvullen maakt daar onderdeel van uit.

Voor wat betreft een gedeeld beeld over de problematiek kan het volgende worden weergegeven: de problematiek van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is niet alleen een vraagstuk van criminaliteit, maar vormt een breder maatschappelijk vraagstuk. Het is geen verschijnsel aan de rand van de samenleving waarbij een scherp onderscheid gemaakt kan worden tussen de "onderwereld" en "bovenwereld". Het is op allerlei manieren vertakt met en uitgezaaid in het dagelijks leven. De aanpak ervan vergt daarom, naast de blijvende inzet van repressieve instrumenten, ook een stevige en langdurige preventieve inzet. Het is zaak te zorgen dat de voedingsbodem wordt aangepakt en dat drempels worden opgeworpen om te voorkomen dat nieuwe gelegenheidsstructuren of kwetsbaarheden kunnen ontstaan. Het risico van parallelle samenlevingen, waarin (het meedoen aan) ondermijnende criminaliteit wordt getolereerd of zelfs gestimuleerd, moet met kracht worden tegengegaan. Het betrekken van de samenleving en private partijen daarbij achten wij van groot belang.

Het afgelopen decennium heeft een integrale aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit (GOC) steeds meer vorm gekregen. Naast de inzet van politie, FIOD en het Openbaar Ministerie is de betrokkenheid van gemeenten en de Belastingdienst bij de aanpak sterk gegroeid, zijn de mogelijkheden en het gebruik van bestuurlijk instrumentarium toegenomen en heeft het RIEC-LIEC stelsel de mogelijkheden voor het samenbrengen van partijen en hun informatie vergroot. De decentralisaties in het sociale domein bieden voorts goede kansen voor het dichterbij elkaar brengen van interventies op het gebied van veiligheid en zorg. Met behulp van de gemeentelijke integrale regie op kwetsbare doelgroepen kan veel gericht en steviger worden ingezet op preventie en vroegsignalering.

**Bureau Secretaris-
Generaal**

Datum
28 november 2017

Ons kenmerk
2160532

In relatie tot het bovenstaande zijn door de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de (regio)burgemeesters, het Landelijk Informatie en Expertise Centrum en de ministeries van BZK, van JenV en van Financiën gedurende het afgelopen jaar gezamenlijk een aantal gedeelde ambities geformuleerd. Deze zijn opgenomen in de Toekomstagenda die voor de aanpak van GOC is opgesteld. De inzet zoals die in het Regeerakkoord is opgenomen ten aanzien van het thema GOC sluit aan op deze Toekomstagenda.¹

In de Toekomstagenda zijn de volgende gezamenlijke ambities geformuleerd:

1. *De beweging creëren van pionieren naar brede adoptie*; hierbij gaat het om het intensiever creëren van effectieve gelegenheidscoalities van overheidspartijen en maatschappelijk middenveld en het meer betrekken van de samenleving
2. *Het wegnemen van gelegenheidsstructuren en de aanpak van criminele markten*; criminele bedrijfsprocessen worden bemoeilijkt of verstoord, het verdienmodel van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit wordt gefrustreerd en daarmee wordt het criminele ondernemersklimaat verslechterd.
3. *Het wegnemen van de sociaal maatschappelijke voedingsbodem*; negatieve impact en de innesteling van georganiseerde, ondermijnende misdaad op wijk- en buurtniveau moeten worden tegengegaan. Dit vraagt om een ander type interventies en het aangaan van andere samenwerkingsverbanden, met name in het sociale domein.
4. *Het vergroten van de slagkracht van het overheidsoptreden en de integrale aanpak*; hierbij gaat het er om de bijdrage en inzet van partijen minder vrijblijvend te maken, het beter en ook gecombineerd inzetten van ieders eigen bevoegdheden, rollen expliciteren en eventueel uitbreiden en meer gerichte uitvoeringskracht organiseren.
5. *Het aanpassen van de aanpak aan verdergaande technologisering en mondialisering*; de aanpak moet zich aanpassen aan de kansen en mogelijkheden die de verdergaande technologisering en mondialisering criminelen bieden. Big data analysis en internationale samenwerking zijn daar de meest voor de hand liggende voorbeelden van.

Het kabinet gaat, in het verlengde van het Regeerakkoord, aan de slag met de ambities uit de Toekomstagenda om dit samen met de betrokken partners verder te concretiseren en de aanpak als geheel op een hoger plan te brengen.

¹ Kamerstuk 29911-167, op 14 juli 2017 aan de Tweede Kamer aangeboden

Taakverdeling

De noodzaak van een stevig gecoördineerde aanpak van dit complexe en veelkoppige, maatschappelijk bedreigende fenomeen is voor het kabinet evident. De inspanningen die geleverd moeten worden om de hierboven genoemde ambities waar te maken, vergen een intensief gezamenlijk optrekken, waarbij het vrijwel nooit zo is dat slechts één van de betrokken partners optreedt. Waar het gaat om de ministeries van JenV en van BZK geldt uiteraard wel dat er sprake is van een van elkaar verschillende primaire focus en verantwoordelijkheid.

Het ministerie van JenV richt zich op een integrale bestrijding van ondermijnende criminaliteit, zowel preventief als repressief, op het bestuurlijk instrumentarium ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, op het handhaven van de rechtsorde en is aanspreekbaar op de samenhang in de totale aanpak. In dat kader richt het ministerie van JenV zich op een versterking van de strafrechtelijke en de bestuurlijke aanpak van GOC. Daarnaast zet het ministerie van JenV in op het samen met anderen opwerpen van drempels tegen en het wegnemen van gelegenheidsstructuren voor ondermijnende criminaliteit.

Het ministerie van BZK richt zich op het beschermen van het democratisch bestel en op de rol en positie van de decentrale overheden daarbinnen. Het versterken en ondersteunen van politieke ambtsdragers in het lokaal bestuur is essentieel als het gaat om ondermijning. Dat vertaalt zich in een focus die primair preventief is en die gericht is op een weerbare democratie en een weerbaar en veerkrachtig bestuur. Daarbij gaat het in relatie tot ondermijnende criminaliteit om het beschermen van de veiligheid en integriteit van politieke ambtsdragers en hun ambtenaren en om het tegengaan van de beïnvloeding van democratische processen als gevolg van agressie, geweld en omkoping. Daar waar nodig, rust BZK het lokaal bestuur voorts toe door bijvoorbeeld het aanbieden van expertise, kennis en trainingen en het waar nodig wijzigen en vormgeven van nieuwe wetgeving die onder de verantwoordelijkheid van BZK valt. Hiertoe behoort organieke wetgeving zoals de Gemeentewet, de Provinciewet, maar ook bijzondere wetgeving zoals de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek.

Meer concreet zullen de inspanningen van onze ministeries in de komende periode, in samenhang en in aansluiting op de Toekomstagenda, op het volgende gericht zijn: onder regie van het ministerie van JenV zal ondermijningswetgeving worden gerealiseerd om de geconstateerde juridische knelpunten in de huidige aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijnende criminaliteit op te lossen. Vanuit dit ministerie zullen ook in overleg met betrokken partijen voorstellen worden gedaan voor het opzetten van het in het Regeerakkoord benoemde ondermijningsfonds ten behoeve van de intensivering van de aanpak. Bij het verder uitwerken van de aanpak zal nadrukkelijk rekening worden gehouden met wensen uit de praktijk en zal worden gekeken naar mogelijkheden voor innovatie en creativiteit bij het voorkomen en bestrijden van ondermijning. Daar hoort bij dat wordt ingezet op intensieve samenwerking tussen verschillende publieke en private instanties. Op het terrein van de veiligheid en integriteit van het lokaal bestuur zet het ministerie van JenV onder meer in op onverminderde zorg voor het stelsel bewaken en beveiligen en een uitbreiding van de Wet Bibob.

Vanuit het ministerie van BZK wordt, via het operationaliseren van het Netwerk Weerbaar Bestuur, vormgegeven aan een versterkte preventieve inzet ten aanzien van de bescherming van de veiligheid en integriteit van politieke

**Bureau Secretaris-
Generaal**

Datum
28 november 2017

Ons kenmerk
2160532

ambtsdragers en hun ondersteunende ambtenarenapparaten. Het ontwikkelen van meer preventief georiënteerde beveiligingsmaatregelen, maar ook het doorontwikkelen van het screeningsbeleid en het vormgeven van een interventieladder, waar het gaat om maatregelen die genomen kunnen worden bij integriteitskwesaties die relateren aan ondermijning, maken hier onderdeel van uit. Tevens zal BZK in vervolg op het programma Vitale vakantieparken ondersteuning bieden in de aanpak van de multi-problematiek die daar speelt. GOC is onderdeel van die problematiek, maar daarnaast is inzet op de beleidsterreinen wonen, bouwen en leefbaarheid bijvoorbeeld ook van het grootste belang. Concreet richt het ministerie zich op het aanbieden van expertise, het verbeteren van het zicht op de problematiek, het bevorderen van huisvestingsoplossingen voor spoedzoekers en het ondersteunen van regionale samenwerking en visievorming om te komen tot een beter handelingsperspectief.

**Bureau Secretaris-
Generaal**

Datum
28 november 2017

Ons kenmerk
2160532

Gezamenlijk zetten wij ook intensief in op het wegnemen van barrières in de informatie-uitwisseling tussen de domeinen hulpverlening, zorg en veiligheid. Dit vergt hele precieze analyses, op basis van de knelpunten die in de praktijk door het lokaal bestuur worden ervaren. Alleen op die manier kan goed worden beoordeeld in hoeverre de knelpunten hun oorsprong vinden in de geldende wetgeving, welke maatregelen nodig zijn om de knelpunten op te lossen en welke rol de burgemeester daarin exact heeft. Op dit punt lopen er al verschillende trajecten waarover uw Kamer reeds is geïnformeerd.

Ter afsluiting

Afsluitend achten wij het van belang om te benadrukken dat de strategie, die is gekoppeld aan de uitvoering van de Toekomstagenda, er voor een belangrijk deel op gericht is om de inspanningen die gemeenten en provincies reeds leveren te ondersteunen en verder te versterken. Een groot aantal gemeenten en ook de provincies besteden al veel aandacht aan het tegengaan van ondermijnende criminaliteit en ondermijning van de democratische rechtsorde en doen dat met verve. Menig burgemeester verdedigt de democratische rechtsorde met hand en tand en ook de Commissarissen van de Koning sluiten nadrukkelijk het front. Wij zijn er op gericht om door middel van geïntensiveerde interbestuurlijke samenwerking, het zorgdragen voor een versterkt lerend vermogen, een gezamenlijke focus op innovatie en het meer (gebieds)gericht vormgeven aan een effectieve aanpak op basis van de ondermijningsbeelden die op regionaal niveau worden opgesteld, de aanpak in de komende jaren een stap verder te brengen. Mede namens de minister voor Rechtsbescherming,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties,

Ferd Grapperhaus

drs. K.H. Ollongren

Toespraak congres Samen Weerbaar

Arnhem, 7 december 2017

Dames en heren, goedemiddag.

Ook ik heet u van harte welkom in ons vernieuwde Huis der Provincie.

Door de renovatie en de aansluiting op onze nieuwbouw hiernaast, hebben we het Huis der Provincie twee jaar niet kunnen gebruiken.

Dus ik ben blij dat we u vandaag weer hier kunnen ontvangen voor het congres Samen Weerbaar.

We zijn hier vandaag met mensen uit allerlei geledingen bijeen.

Ik zie burgemeesters, ambtenaren openbare orde en veiligheid, mensen van de politie, van het Openbaar Ministerie, van de Belastingdienst en van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum Oost Nederland.

Dat is heel mooi. Want als er één ding duidelijk is bij ondermijnende criminaliteit, dan is het dat we die alleen met een gezamenlijke aanpak kunnen bestrijden.

In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet staat niet voor niets dat het zorgen voor een vrije, veilige en rechtvaardige samenleving een kerntaak is van dé overheid.

Kortom: een taak voor ons allen.

Twee weken geleden vond hier het Kenniscafé van Legal Valley plaats. Dat ging ook over ondermijning en een weerbare overheid.

Lector en hoogleraar Emile Kolthoff gaf bij die gelegenheid de volgende definitie:

‘Ondermijnende criminaliteit is de ontwrichting van maatschappelijke structuren en fundamenten.’

Matchfixing in tennis- en voetbalwedstrijden, frauderen met het persoonsgebonden budget, wetenschapsfraude, drugscriminaliteit en corruptie zijn allemaal voorbeelden van ondermijnende criminaliteit.

Ondermijning heeft vele verschijningsvormen.

In de provincie Gelderland gaat het bijvoorbeeld om leegstaande stallen en gierkelders in de Achterhoek, waar criminelen graag een illegaal drugsclub in zouden vestigen.

Van de gemeente Maasdriel weet ik dat er nog weleens drugsafval in het buitengebied van de Bommelerwaard wordt gedumpt.

En op de Veluwe hebben we vakantieparken, waarvan een aantal wordt gebruikt als uitvalsbasis voor criminele activiteiten, en wordt bevolkt door illegale prostituees.

Burgemeester Henk Lambooy van Putten is de trekker van het programma *Vitale vakantieparken op de Noord-Veluwe*, waarin wordt samengewerkt met de provincie.

Het gaat in grote lijnen om:

- herstructurering van het aanbod aan recreatieparken;
- herbestemming van de parken waarbij een duurzame recreatieve exploitatie niet meer mogelijk is;
- en het voorkomen en bestrijden van overlast en criminele activiteiten op de parken.

Daarbij moeten we denken aan drugshandel, witwaspraktijken, vastgoedfraude, arbeidsuitbuiting, en prostitutie en mensenhandel.

Handhaving van overtredingen en criminele activiteiten blijft belangrijk. Maar de inzet op de lange termijn zijn vakantieparken waar het goed toeven is, met als positief doel: de *Veluwe op één* als toeristische bestemming in Nederland.

Dat moeten we voor ogen houden.

Zoals ik eerder zei: het bestrijden van ondermijning is een taak van ons allen.

En wat kan de provincie Gelderland daar in doen?

Ik zie de rol van de provincie vooral als een verbindende en innoverende.

In mei van dit jaar zijn we begonnen met het programma *Weerbare Overheid*.

Het programma is gebaseerd op drie pijlers:

- De kracht van samenwerkingspartners;
- Integriteit en weerbaarheid; en
- De eigen beleidskracht van de provincie.

Het bestrijden van ondermijnende criminaliteit heeft de meeste kans van slagen, als we de **krachten van de verschillende organisaties** bundelen.

De provincie stimuleert dit op verschillende manieren:

Wij stimuleren de Gelderse gemeenten en het RIEC bijvoorbeeld lokale ondermijningsbeelden te maken.

Al die ondermijningsbeelden samen geven ons een goed beeld van ondermijning in de provincie Gelderland.

Een ander mooi voorbeeld is het project waarin de omgevingsdienst Rivierenland, de politie en het RIEC samen een bestuurlijke en strafrechtelijke analyse van drugsgerelateerde criminaliteit in Gelderland-Zuid gaan maken.

Zo'n gezamenlijke analyse tussen een omgevingsdienst en de politie is een noviteit. In elk geval in Gelderland, maar waarschijnlijk ook in Nederland.

Ondermijning en **integriteit** - de tweede pijler onder het programma - liggen in elkaars verlengde.

Wat zwart of wit is, of goed of fout, weten we allemaal wel.

Integriteit gaat vooral ook om het grijze gebied daartussen.

Daar waar publieke verantwoordelijkheden en privé belangen elkaar raken.

Wat ondermijning en integriteit met elkaar gemeen hebben, is dat je erg verrast kunt worden door de situatie als je ermee te maken krijgt.

Zowel ondermijning als integriteitskwesties kunnen een verlamrend effect hebben, wanneer je ermee geconfronteerd wordt.

Als commissaris van de Koning heb ik een zorgplicht voor de bestuurlijke integriteit in de provincie, zoals de burgemeester die heeft in de gemeente.

Integriteit is dan ook een vast agendapunt tijdens de gemeentebezoeken die ik afleg.

Maar aandacht voor de integriteit van anderen kan natuurlijk niet zonder aandacht voor de integriteit van je eigen bestuur en organisatie.

Daarom gaan we in beeld brengen hoe het staat met de weerbaarheid van de provinciale organisatie.

En samen met het RIEC gaan we bewustwordingsbijeenkomsten organiseren.

De derde pijler is de **eigen beleidskracht** van de provincie.

De Veluwe werkt vanuit de kwaliteit van natuur, cultuur en landschap aan verbetering van het toeristische aanbod.

Dit is een regionale ontwikkeling waarin we de aanpak van ondermijning kunnen integreren, en de ongewenste verdienmodellen op de vakantieparken kunnen aanpakken.

In het regeerakkoord wordt het beschermen van gebieden als de Veluwe genoemd.

Het nieuwe kabinet werkt aan een Ondermijningswet en Ondermijningsfonds.

De regioburgemeesters hebben een proeve van een wettekst opgesteld voor die Ondermijningswet.

Met hoofdofficier van Justitie John Lucas heb ik besproken dat het goed zou zijn ook vanuit Oost-Nederland een inbreng te leveren voor deze wet.

Hier in Legal Valley hebben we immers heel veel deskundigheid en denkkraft bij elkaar.

Verder wil de regering eenmalig 100 miljoen euro in een ondermijningsfonds storten, om de aanpak van ondermijning te kunnen intensiveren.

Bij onze samenwerkingspartners bemerken we nog weleens onduidelijkheid over de rol van de provincie.

Ik kan niet genoeg benadrukken dat de provincie, en ik als rijksheer, op geen enkele manier in bestaande gezagsverhoudingen - zoals in de lokale of regionale driehoek - wil treden.

Maar we hebben drie verschillende rollen, die onze bemoeienis met de aanpak van ondermijnende criminaliteit rechtvaardigt:

1. In de eerste plaats is de provincie partner in het RIEC, het Regionaal Informatie en Expertise Centrum Oost-Nederland. In deze rol neemt de provincie deel aan de stuurgroep van het RIEC, en werken we mee aan concrete casussen van ondermijnende criminaliteit.
2. In de tweede plaats heb ik als rijksheer een zorgplicht voor de bestuurlijke integriteit bij de Gelderse gemeenten.
3. Onze derde rol is die van de provincie als middenbestuur. De provincie heeft zeven kerntaken, onder andere op het gebied

van ruimtelijke ordening, milieu, natuurbeheer, mobiliteit, economie, cultuur en de kwaliteit van het openbaar bestuur in de provincie.

We zijn partner bij de aanpak van maatschappelijke opgaven die voortkomen uit onze kerntaken.

De gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018 bieden de georganiseerde misdaad kansen om door te dringen tot in gemeentebesturen.

Partijen hebben moeite kandidaten voor op hun kieslijst te vinden, en zijn dus blij met mensen die zich spontaan aanmelden.

Een stevige aanpak van ondermijning kent echter ook een keerzijde: intimidatie en bedreiging van lokale bestuurders.

Vanuit Brabant, maar ook uit Gelderland en Overijssel kennen we voorbeelden van burgemeesters die bedreigd zijn, burgemeesters die zelfs moesten onderduiken, of die thuis bewaakt moesten worden.

Dit heeft alles te maken met de veranderende rol van de burgemeester.

We zien dat het takenpakket van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid behoorlijk is gegroeid de laatste jaren.

De burgemeester is een heuse *crime fighter* geworden.

Onder de noemer van ondermijning pakt de burgemeester tegenwoordig de meest uiteenlopende strafbare feiten aan. Witwassen, fraude, zware mishandeling, beroving en - niet te vergeten - drugscriminaliteit.

De burgemeester kan als het gezicht van de gemeente, of van de overheid die hen dwarszit, recht tegenover zware criminelen komen te staan.

Wordt er bij de selectie van burgemeesters voldoende rekening gehouden met deze taken, en zijn burgemeesters er ook voor toegerust?

Anders dan een officier van justitie bij het OM, opereert een burgemeester niet anoniem. Vaak fungeert hij als boegbeeld. Onder zijn besluiten staat echter niet alleen zijn naam, maar ook die van de gemandateerde ambtenaar.

Van beide is veel bekend, onder meer waar ze wonen.

En dat is bijna altijd dicht in de buurt van degenen die ze proberen de voet dwars te zetten.

In opdracht van Gedeputeerde Staten heeft Herman Kaiser, de oud-burgemeester van Arnhem, een verkenning gedaan naar de wenselijkheid en de mogelijkheid een Veiligheidscentrum op te zetten. In januari zullen we er in de Statencommissie verder over spreken.

Uit de vele interviews die de heer Kaiser heeft gehouden, komt naar voren dat er onder de samenwerkingspartners geen draagvlak voor is. Het RIEC fungeert zoals je van een Veiligheidscentrum zou willen, alleen heeft het niet de robuuste financiële basis die we het zouden gunnen.

Uit de verkenning blijkt wel opnieuw het belang van samenwerken, ook met partners aan wie je wellicht niet meteen zou denken.

Zo heb ik in november gesproken met mensen uit de vastgoedwereld, met makelaars en notarissen.

Daar kwam een casus ter sprake van een niet nader te noemen gemeente.

Het gemeentebestuur wist dat het zaken deed met een onbetrouwbare partner, maar besloot toch met deze partij in zee te gaan.

Als stuurman aan wal is het gemakkelijk te zeggen 'dat doe je toch niet!'. Het leverde de gemeente echter geld op, en voorkwam bovendien dat de gemeente veel moest afboeken op haar grondpositie.

De provincie doet bij aanbestedingen, subsidieaanvragen en milieuvergunningen onderzoek op basis van de Wet Bibob, Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur.

Vanaf 1 januari gaat de provincie Gelderland dat ook doen bij vastgoedtransacties.

Nu gemeenten overbodige bedrijfslocaties verkopen, vaak aan particuliere partijen, zou ik hen met klem willen adviseren ook gemeentelijke vastgoedtransacties te toetsen bij het landelijk bureau Bibob.

Met deze oproep kom ik aan het eind van mijn verhaal.

Ik wens u een goed congres. Dankuwel.