

Een 'integrale' regionale aanpak van georganiseerde misdaad!?



Daniel Cok

Een 'integrale' regionale aanpak van georganiseerde misdaad!?

Een onderzoek naar de mogelijke betrokkenheid van private partijen bij de integrale aanpak van georganiseerde misdaad door het RIEC Haaglanden Hollands Midden

Daniel Cok

306452

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Bestuurskunde

Begeleidend docent: dr. A. van Sluis

Rotterdam, oktober 2010

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ter afronding van mijn master 'Beleid en Politiek' van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tijdens mijn afstudeerstage bij politie Haaglanden, Bureau Regionale Informatie, kwam ik in contact met het RIEC Haaglanden Hollands Midden. Ik maakte het startcongres van het RIEC HHM mee en mijn interesse voor deze organisatie groeide. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in dit onderzoek waarmee ik afstudeer.

Het was voor mij een lange weg om te komen tot dit punt. Ik ben begonnen op de Mavo en tot aan het laatste jaar van mijn vervolgopleiding aan het MBO zag het er naar uit dat ik zou gaan werken. Ik was niet geïnteresseerd in studeren, tot ik de mogelijkheid kreeg om stage te lopen bij de Tweede Kamer der Staten Generaal. Dit was een uitzonderlijke mogelijkheid voor iemand op het MBO en ik heb deze mogelijkheid dan ook met beide handen aangegrepen. Tijdens deze stage groeide mijn interesse voor politiek en veiligheidsvraagstukken. Daarom heb ik er toen voor gekozen om Bestuurskunde te studeren aan de Haagse Hogeschool, met als specialisatie 'Integrale Veiligheidszorg'. Dit was een geweldige tijd met een mooie stage bij de politie Haaglanden, bureau Laak. Ik wilde nog meer proeven van het studentenleven en naast de praktische opleiding van het HBO wilde ik tevens een wetenschappelijke studie volgen. Ik heb gekozen voor de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en dit was een goede keuze. Gedurende deze jaren heb ik veel geleerd, een mooi studentenleven gehad en een aantal goede vrienden leren kennen.

Verder wil ik hier graag degenen bedanken die er toe hebben bijgedragen dat ik het gestelde doel heb kunnen bereiken. Allereerst mijn begeleider dr. Arie van Sluis. Hij heeft mij altijd met veel geduld en expertise bijgestaan bij het schrijven van de scriptie en daarnaast was er altijd ruimte om te praten over informele zaken. Ik heb de samenwerking met hem als zeer positief en prettig ervaren. Hiernaast mijn ouders, die mij altijd onvoorwaardelijk hebben gesteund. Zonder hen was dit alles niet mogelijk geweest. Op het moment dat ik dit voorwoord schrijf ben ik in Argentinië bij mijn vriendin en zij heeft mij extra gemotiveerd om deze opleiding zo goed mogelijk af te ronden. Verder gaat mijn dank uit naar Erwin Rouwenhorst, die mij altijd uitgebreid heeft voorzien van zijn deskundig advies en die mij erg heeft geholpen bij zowel de opstart van het onderzoek als tijdens het onderzoek zelf. Mijn dank gaat tevens uit naar Michel de Roos die mij de kans gegeven heeft om een mooie stage te doorlopen, waardoor ik in aanraking ben gekomen met dit onderwerp en Hans Koenderink die mij heeft geholpen om te komen tot mijn onderwerp. Ik wil de gesprekspartners van de geïnterviewde publieke- en private partijen bedanken voor de uitgebreide, interessante en leuke gesprekken. Afsluitend gaat mijn dank uit naar mijn opa, Arend Verschoor, voor de scherpe controle van de scriptie en naar mijn vrienden die er altijd voor mij waren.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	6
1.1	De aanleiding tot het onderzoek	7
1.2	Doelstelling	7
1.3	Centrale vraagstelling	7
1.4	Deelvragen	8
1.5	Relevantie van het onderzoek	9
1.6	Onderzoeks aanpak	9
1.7	Leeswijzer	10
2.	Een terugblik op de aanpak van georganiseerde misdaad	11
2.1	Wat is georganiseerde misdaad?	11
2.2	Een terugblik	11
3.	Theoretisch kader	17
3.1	Samenwerking	17
3.1.1	<i>Onzekerheden en samenwerking</i>	19
3.1.2	<i>Potentiële voordelen en nadelen van samenwerking</i>	20
3.1.3	<i>Samenwerkingsmodellen binnen netwerken</i>	21
3.1.4	<i>Karakterisering van de samenwerkingsvormen</i>	21
3.2	Regie	23
3.2.1	<i>Regisseurstypen</i>	24
3.2.2	<i>Horizontale sturingsinstrumenten</i>	26
3.3	Informatieuitwisseling	26
3.3.1	<i>Soorten informatie</i>	27
3.3.2	<i>Juridische mogelijkheden en belemmeringen</i>	27
3.3.3	<i>De handelswijze van informatieuitwisseling</i>	30
3.3.4	<i>Coördinatie van informatierelaties</i>	31
3.3.5	<i>Randvoorwaarden voor succesvolle informatieuitwisseling</i>	32
3.4	Conceptueel model	32
4.	Operationalisatie en methodologie	34
4.1	Operationalisatie	34
4.2	Methoden van onderzoek	36
4.3	Leeswijzer	37
5.	Het RIEC Haaglanden Hollands Midden	38
5.1	Doelstelling RIEC HHM	38

5.2	Speerpunten RIEC HHM.....	39
5.3	Taken RIEC HHM.....	40
5.4	Aansturing RIEC HHM.....	41
5.5	Uitgangspunten ten aanzien van de informatiehuishouding.....	42
5.6	Samenwerking met private partijen.....	43
6.	Bevindingen.....	44
6.1	Samenwerking.....	44
6.1.1	<i>Belangen voor de publieke- en private partijen.....</i>	44
6.1.2	<i>Bereidheid tot samenwerking en informatieuitwisseling.....</i>	50
6.1.3	<i>Commitment van private partijen.....</i>	52
6.1.4	<i>Vertrouwen.....</i>	53
6.1.5	<i>Argumenten voor samenwerking met private partijen.....</i>	54
6.1.6	<i>Uitdagingen en aandachtspunten.....</i>	65
6.2	Regie.....	70
6.2.1	<i>Het RIEC als aanspreekpunt voor private partijen.....</i>	70
6.2.2	<i>Regisseurstype.....</i>	71
6.2.3	<i>Sturingsinstrumenten bij samenwerking.....</i>	72
6.3	Informatieuitwisseling.....	73
6.3.1	<i>Mogelijkheden en belemmeringen bij informatieuitwisseling.....</i>	73
6.3.2	<i>De handelwijze van informatieuitwisseling binnen het RIEC.....</i>	76
7.	Analyse.....	77
7.1	Samenwerking.....	77
7.2	Regie.....	82
8.	Conclusie en aanbevelingen.....	85
8.1	Antwoorden op de deelvragen.....	85
8.2	Aanbevelingen.....	88
	Geraadpleegde literatuur.....	90
	Bijlage 1: Discussie over positie van de notaris bij vastgoedtransacties.....	94
	Bijlage 2: Voorbeeld convenant: 'de Fraude Voorbij'.....	96
	Bijlage 3: Interviewvragen publieke- en private partijen.....	97
	Bijlage 4: Lijst geïnterviewden.....	99

1. Inleiding

De afgelopen decennia is steeds meer duidelijk geworden dat georganiseerde misdaad in Nederland een realiteit is. Berichten over afpersingen en liquidaties in de onderwereld kwamen steeds vaker in het nieuws. Voorbeelden hiervan zijn de liquidaties van Cor van Hout, Willem Endstra, John Mieremet et cetera. Uit onder andere het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit (2008) blijkt dat georganiseerde misdaad veel schade toebrengt aan de Nederlandse samenleving. Dit komt onder andere tot uiting in mensenhandel, verweving tussen onderwereld en bovenwereld, de productie, invoer en doorvoer van drugs en andere illegale goederen, ontduiking van heffingen en accijnzen, ondergronds bankieren et cetera. De georganiseerde misdaad zorgt voor verloedering van wijken en beïnvloeding van bepaalde bedrijfssectoren. Het gaat gepaard met bedreigingen, afpersingen en geweld (Van de Bunt en Kleemans, 2007). De aanpak van georganiseerde misdaad heeft politieke prioriteit. Dit wordt onder meer duidelijk in het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (2007), waarmee het kabinet georganiseerde misdaad wil terugbrengen. In dit programma wordt de noodzaak tot een meer geïntegreerde aanpak op het gebied van georganiseerde misdaad benoemd. Een platform om deze geïntegreerde aanpak te realiseren zijn de Regionale Informatie en Expertise Centra (hierna RIECs). In het programma Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad (2008) is de oprichting van de RIECs aangekondigd en de regionale samenwerking en informatieuitwisseling tussen verschillende publieke partijen wordt in het Bestuurlijk Akkoord Geïntegreerde Decentrale Aanpak Georganiseerde Misdaad van september 2008 mogelijk gemaakt.

Het RIEC is een informatieknooppunt en expertisecentrum waarbij verschillende partijen worden samengebracht ter voorkoming en bestrijding van georganiseerde misdaad. De samenwerkende partners zijn de provincies, gemeenten, politie, Openbaar Ministerie (OM), belastingdienst, de Koninklijke Marechaussee (KMAR), de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) en de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD). Tot op heden zijn er landelijk 11 RIECs opgestart. Het RIEC ondersteunt gemeenten bij het professionaliseren van de bestuurlijke aanpak en adviseert de samenwerkende partners bij een geïntegreerde aanpak op regionaal niveau. In het kader van de bestuurlijke aanpak ondersteunt het RIEC de provincies en gemeenten bij de toepassing van de wet BIBOB en geeft het adviezen over andere bestuurlijke mogelijkheden voor de aanpak van georganiseerde misdaad. De strafrechtelijke aanpak en vervolging worden waar mogelijk gecombineerd met preventieve en bestuurlijke handhavende maatregelen, waarbij de harde informatie van politie, OM en belastingdienst noodzakelijk zijn. Door samenwerking en uitwisseling van informatie wordt de kans groter dat de verwevenheid van onderwereld en bovenwereld naar voren komt. Op basis van de bundeling en analyse van de informatie kunnen er vervolgacties worden ondernomen door de verschillende partners (RIEC HHM, 2010a).

1.1 De aanleiding tot het onderzoek

Tot op heden is het RIEC Haaglanden Hollands Midden (hierna: RIEC HHM) een samenwerkingsverband tussen publieke partijen. Private partijen worden tot op heden nog niet in de samenwerking betrokken. Deloitte (2009: 86) geeft in haar onderzoek een aantal aanbevelingen. Een van deze aanbevelingen is het betrekken van private partijen bij het RIEC om te komen tot een effectievere aanpak van de georganiseerde misdaad. Vanuit de politiek heeft de minister van Justitie in een kabinetsreactie naar de Tweede Kamer op 1 april 2010 gepleit voor samenwerking tussen publieke en private partijen bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Hierbij is tevens in het bijzonder de wens tot samenwerking tussen private partijen en de RIECs genoemd (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl>). Het hoofd RIEC HHM is benieuwd naar de voordelen die samenwerking met private partijen kan hebben. Deze feiten hebben, samen met mijn interesse voor de werkzaamheden van het RIEC, geleid tot dit onderzoeksvoorstel.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is enerzijds te achterhalen wat private partijen kunnen bijdragen in de bestrijding van georganiseerde misdaad door het RIEC HHM en anderzijds te adviseren op welke wijze private partijen eventueel betrokken kunnen worden bij het RIEC HHM. Het is interessant om te onderzoeken welke mogelijkheden private partijen hebben om bij te dragen aan de bestrijding van georganiseerde misdaad. Hierbij kan gedacht worden aan zowel preventieve mogelijkheden waarmee bepaalde drempels opgeworpen kunnen worden, als repressieve mogelijkheden om de georganiseerde misdaad te bestrijden en aan bepaalde informatie om de informatiepositie van het RIEC HHM te versterken. In het geval dat private partijen een bijdrage kunnen leveren is het nog niet vanzelfsprekend dat samenwerking zal plaatsvinden en hoe deze samenwerking zal worden vormgegeven. Dit onderzoek moet hierin helderheid verschaffen.

1.3 Centrale vraagstelling

Om de doelstelling van het onderzoek te realiseren is een tweeledige centrale vraagstelling geformuleerd:

1. Hoe kunnen private partijen bijdragen aan de bestrijding van georganiseerde misdaad door het RIEC HHM?
2. Hoe kan de betrokkenheid van private partijen bij het RIEC HHM in de praktijk worden vormgegeven?

1.4 Deelvragen

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe kunnen private partijen bijdragen aan de aanpak van georganiseerde misdaad?

Met deze deelvraag wordt beantwoord welke informatie van welke private partijen kan bijdragen aan een betere informatiepositie van het RIEC HHM en welke preventieve- en repressieve acties ondernomen kunnen worden door private partijen om criminelen die betrokken zijn bij georganiseerde misdaad te bestrijden.

2. Is er een basis voor samenwerking tussen de publieke partijen in het RIEC HHM en de onderzochte private partijen bij de aanpak van georganiseerde misdaad? En zo ja, hoe kan deze samenwerking in de praktijk worden vormgegeven?

In deze deelvraag wordt duidelijk wat de belangen zijn van de onderzochte private partijen en de onderzochte publieke partijen in het RIEC HHM om samen te werken aan de aanpak van georganiseerde misdaad. Hiernaast wordt duidelijk of de onderzochte publieke partijen in het RIEC HHM en de onderzochte private partijen bereid zijn om met elkaar samen te werken. Tenslotte wordt met deze deelvraag een antwoord gegeven op de vraag welke vorm een eventuele samenwerking kan krijgen.

3. Welke juridische- en beleidsmatige (on)mogelijkheden zijn er voor informatieuitwisseling tussen de onderzochte publieke partijen in het RIEC HHM en de onderzochte private partijen?

Een belangrijk aspect van samenwerking is informatieuitwisseling. In deze deelvraag wordt antwoord gegeven op de vraag of de verschillende onderzochte publieke- en private partijen de juridische en beleidsmatige mogelijkheden hebben om onderling informatie te vertrekken.

4. Hoe kan een eventuele samenwerking worden gecoördineerd?

Bij een eventueel samenwerkingsverband, tussen publieke- en private partijen bij de aanpak van georganiseerde misdaad, is het noodzakelijk dat er samenhang wordt gerealiseerd door een regisseur. Iemand moet het proces bewaken en de verschillende partijen stimuleren. Met deze deelvraag wordt antwoord gegeven op de vraag hoe coördinatie tussen de onderzochte publieke- en private partijen kan worden gerealiseerd.

5. Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven om samenwerking tussen publieke- en private partijen tot stand te laten komen?

Met deze deelvraag wordt een aantal handvaten gegeven om een samenwerkingsverband tussen de onderzochte publieke- en private partijen te realiseren.

1.5 Relevantie van het onderzoek

Dit onderzoek sluit aan op de politieke wens naar samenwerking tussen publieke- en private partijen bij de aanpak van georganiseerde misdaad door de RIECs. Het onderzoek geeft hiernaast invulling aan een informatiebehoefte van het hoofd RIEC HHM en kan in de toekomst gebruikt worden om een weloverwogen keuze te maken over het eventueel betrekken van private partijen bij het RIEC HHM.

Het onderzoek sluit aan op wetenschappelijk onderzoek van Deloitte (2009: 86) en Van der Schoot (2006: 225). Hierin wordt aanbevolen om private partijen te betrekken bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Mijn onderzoek neemt deze aanbeveling als startpunt en gaat een stap verder door concreet te benoemen: welke private organisaties een mogelijke meerwaarde kunnen leveren aan de bestrijding van georganiseerde misdaad binnen het RIEC HHM en welke meerwaarde zij kunnen geven, of deze private partijen eigenlijk wel willen samenwerken, welke mogelijkheden en belemmeringen er zijn voor een mogelijke samenwerking en hoe samenwerking met private partijen in de praktijk ingericht zou kunnen worden.

1.6 Onderzoeksaanpak

Onderzoekstype en wetenschapsbenadering

Dit kwalitatieve onderzoek is een exploratieve single case study. Het RIEC HHM (de eenheid) is als uitgangspunt genomen voor een mogelijke samenwerking met private partijen (casus). Vanwege de specifieke eigenschappen van de onderzoekseenheid is gekozen voor een interpretatieve benadering van onderzoek. De meningen en percepties van de gesprekspartners hebben samen met bestaande theorieën een grote invloed op het onderzoek. De aard en grootte van de problematiek en de meningen van medewerkers kunnen per regio verschillen en daarom zijn de uitkomsten van deze single case study niet perse representatief voor andere RIECs in Nederland. Toch hebben de verschillende RIECs veel overeenkomsten en derhalve kunnen de uitkomsten van dit onderzoek in bepaalde gevallen ook door de andere RIECs gebruikt worden. Met dit onderzoek wordt een praktische vraag vanuit het RIEC Haaglanden Hollands Midden behandeld.

Methoden van onderzoek

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethoden 'documentanalyse' en 'interviews'. In hoofdstuk 4 vindt u hierover meer details.

Selectie van de respondenten

Vanuit het RIEC HHM zijn de gemeente Den Haag, het Openbaar Ministerie, de belastingdienst en de politie geïnterviewd. De private gesprekspartners zijn de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie, de Nederlandse Vereniging voor Makelaars, het Verbond van Verzekeraars en de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken. Een uitgebreide toelichting op de keuze van deze partijen kunt u vinden in hoofdstuk 4.

Afkadering onderzoek

Dit onderzoek richt zich op samenwerking tussen publieke- en private partijen bij de aanpak van georganiseerde misdaad en dan in het bijzonder bij de landelijke speerpunten binnen het RIEC. Deze speerpunten zijn in 2010: vastgoedfraude, georganiseerde hennepsteelt en mensenhandel. Deze onderwerpen worden in hoofdstuk 5 uitgebreid behandeld. De andere vormen van georganiseerde misdaad en ander vormen van kleine- en veelvoorkomende criminaliteit zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Verder wordt er geen aandacht besteed aan de internationale component bij de aanpak van georganiseerde misdaad.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het begrip georganiseerde misdaad gedefinieerd en hierna volgt een beschrijving van een aantal belangrijke ontwikkelingen in de recente geschiedenis van de aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland. In hoofdstuk 3 worden de theoretische perspectieven toegelicht die gebruikt worden in dit onderzoek en de samenhang tussen deze perspectieven wordt weergegeven in een conceptueel model. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van aanpak van het onderzoek op basis van het conceptueel model en geeft een beschrijving van de methoden van onderzoek. In hoofdstuk 5 wordt het RIEC HHM uitgebreid beschreven en vervolgens worden in hoofdstuk 6 de bevindingen van het veldwerk gepresenteerd. In hoofdstuk 7 volgt de koppeling tussen de theorie en het veldwerk, oftewel de analyse. En afsluitend worden in hoofdstuk 8 de deelvragen en de centrale vraag beantwoord, alsmede aanbevelingen gegeven.

2. Een terugblik op de aanpak van georganiseerde misdaad

2.1 Wat is georganiseerde misdaad?

Dit onderzoek richt zich op de betrokkenheid van private partijen bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Georganiseerde misdaad spreekt vaak tot de verbeelding. Het is dan ook een veelvoudig terugkerend onderwerp in succesvolle boeken, documentaires en films. Maar wat is georganiseerde misdaad nu precies? Er zijn verschillende definities in omloop waarvan er hierna een aantal worden beschreven.

De onderzoeksgroep Fijnaut definieert georganiseerde misdaad als volgt. *“Er is sprake van georganiseerde misdaad indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen”* (Van de Bunt en Kleemans, 2007: 27).

Een groep die zich bezig houdt met georganiseerde criminaliteit wordt in de United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (2000) gedefinieerd als *“een gestructureerde groep van drie of meer personen, die een tijd lang bestaat en in gezamenlijkheid handelt met het doel een of meer ernstige delicten te plegen teneinde direct of indirect financiële of andere voordelen te behalen”*.

Het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde misdaad (2004: 7) definieert georganiseerde misdaad als *“het systematisch plegen van misdaden met ernstige gevolgen voor de samenleving door groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin”*.

In het Nationaal Dreigingsbeeld wordt georganiseerde misdaad (2008: 15) gedefinieerd als: *“criminaliteitsverschijnselen die tot stand komen in (1) de structurele samenwerking tussen personen, die worden gepleegd met het oog op (2) het gezamenlijk behalen van financieel of materieel gewin”*.

De definitie uit het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde misdaad (2008) wordt gehanteerd in dit onderzoek omdat dit de meest recente definitie is. De criminaliteitsvormen die volgens het Nationaal Dreigingsbeeld (2008) vaak in verband worden gebracht met georganiseerde misdaad zijn onder andere: mensenhandel/smokkel; illegale handel in en smokkel van wapens en explosieven; handel in en smokkel van cocaïne en heroïne; productie, handel en smokkel van synthetische drugs en cannabis; productie en distributie van kinderpornografie en vals geld; milieucriminaliteit; fraude; vermogensmisdriven; witwassen; corruptie; gebruik van ICT voor criminele doeleinden; gebruik van geweld.

2.2 Een terugblik

Aandacht voor de aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland

De georganiseerde criminaliteit in Nederland kreeg voor het eerst expliciet aandacht in de jaren zeventig van de vorige eeuw in de vorm van drugshandel. De politie concludeerde op basis van zowel ontwikkelingen in de internationale drugshandel vanuit de Verenigde Staten naar Europa als in de organisatie van gokspelen en vrouwenhandel in steden als Amsterdam en Rotterdam, dat georganiseerde misdaad in Nederland groeide en aan het opschuiven was in Amerikaanse richting (Fijnaut et al., 2010: 14). Dit werd echter niet opgepikt door de media en de wetenschap. De politiek gaf echter pas aandacht aan georganiseerde criminaliteit toen de beleidsnota 'Samenleving en Criminaliteit' werd opgesteld in 1985 (Fijnaut et al, 2010: 15). Hierin werd onderkend dat criminele organisaties op grote schaal de Nederlandse samenleving binnendrongen. Er werd openlijk gewezen op de dreiging van georganiseerde misdaad. Onder andere door het gebrek aan empirische informatie bleef grote belangstelling voor het fenomeen uit.

Eerste aanzet tot een preventieve aanpak van georganiseerde criminaliteit

In oktober 1990 vond in Den Haag de 'Dutch-American Conference on Organised Crime' plaats en deze conferentie wordt gezien als een sleutelmoment in de ontwikkeling van de aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland, omdat men, naast de strafrechtelijke aanpak, voor het eerst werd geconfronteerd met de bestuurlijke preventieve aanpak van georganiseerde misdaad. De combinatie van een zowel repressieve als preventieve aanpak, die in New York werd gehanteerd, maakte indruk (Fijnaut et al., 2010: 17). In 1992 volgde de beleidsnota 'De Georganiseerde Criminaliteit in Nederland: Dreigingsbeeld en Plan van Aanpak'. In tegenstelling tot de meer repressieve kant die in 1985 werd aangehouden, gaf men nu meer aandacht aan de preventieve kant bij de aanpak van georganiseerde misdaad (Van der Schoot, 2006). Begin jaren negentig van de vorige eeuw werd onder andere de wet Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT) ingevoerd. Dit maakte het mogelijk meer preventief in te grijpen bij onder andere witwaspraktijken. Ook werd het mogelijk gemaakt om wederrechtelijk verkregen geld te ontnemen (Kleemans et al., 2002).

Commissie Van Traa

In het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw kwam er steeds meer aandacht voor georganiseerde criminaliteit. Door onder andere de IRT affaire, een schandaal dat grote impact zou hebben op de organisatie en werking van het opsporings- en vervolgingsapparaat, en het groeiende aantal manifestaties van georganiseerde misdaad werd in 1994 de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden in het leven geroepen. Deze commissie, ook wel de commissie Van Traa genoemd, deed onderzoek naar de juridische basis van de onderzoeksmethoden en in hoeverre deze methoden effectief waren in de opsporing van georganiseerde criminaliteit (Van der Schoot, 2006). De commissie van Traa gaf de onderzoeksgroep Fijnaut opdracht om het eerste systematische onderzoek te doen naar de aard, ernst en omvang van de georganiseerde misdaad in Nederland (Kleemans et al., 2002). De onderzoeksgroep concludeerde dat er geen aanwijzingen waren dat bedrijfstakken onder controle stonden van georganiseerde criminaliteit. Ook waren er nagenoeg geen voorbeelden van politieke corruptie of onwettige beïnvloeding van politieke besluitvorming. Toch was er ook slecht nieuws. Er was sprake van beperkte handel in illegale goederen en diensten en er was sprake van activiteiten door de georganiseerde criminaliteit in de horecasector. De onderzoeksgroep Fijnaut adviseerde dat men zich moest richten op het wegnemen van de infrastructurele mogelijkheden. Hiermee zou men de georganiseerde criminaliteit kunnen lamleggen (Fijnaut, et al., 2010: 24). Ook hadden criminele organisaties machtsposities gecreëerd in het Wallengebied in Amsterdam. Deze laatste bevinding heeft geleid tot het Van Traa project in Amsterdam dat ervoor moest zorgen dat het openbaar bestuur geen criminele activiteiten faciliteert (Van der Schoot, 2006).

Na de commissie van Traa wilde de politiek op de hoogte blijven van de potentiële dreiging van georganiseerde misdaad in Nederland. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) kreeg de opdracht om de georganiseerde criminaliteit te monitoren. In 1998 kwam de eerste monitor uit, de tweede in 2002 en de derde in 2007 (Van der Schoot, 2006).

Wet Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur (BIBOB)

Een van de bevindingen van de commissie van Traa in 1996 was dat de criminele onderwereld bezig was de bovenwereld te infiltreren. Criminelen kregen subsidies, vergunningen en overheidsopdrachten. De integriteit van de overheid werd aangetast door verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld (<http://www.eenveiligamsterdam.nl>). Een van de antwoorden van de overheid op deze constatering van de commissie Van Traa was de implementatie van de wet BIBOB. Dit is een wet die ervoor zorgt dat vergunningen, subsidies of opdrachten geweigerd of ingetrokken kunnen worden om te voorkomen dat er vermenging tussen boven- en onderwereld ontstaat. Er gaat

dus zowel een repressieve als preventieve werking uit van deze wet. In 1996 waren de eerste plannen voor het realiseren van de wet BIBOB. In 1999 werd het Wetsvoorstel BIBOB ingediend in de Tweede Kamer. In 2003 werd de wet bekrachtigd (Van der Schoot, 2006). De wet BIBOB is tot op heden een belangrijk instrument voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Tegenhouden

Ook de politieorganisatie wilde de nadruk meer hebben op het voorkomen van misdaad. Dit was verrassend omdat de politieorganisatie van nature een organisatie die de nadruk legt op repressie vanwege haar kerntaken, namelijk het handhaven van de rechtsorde en het opsporen van criminelen. De Raad van Hoofdcommissarissen pleit in de nota *Misdaad laat zich tegenhouden* (2001) voor meer aandacht voor een preventieve aanpak. Een van de manieren die in deze nota naar voren komt om de georganiseerde misdaad beter te bestrijden is 'tegenhouden'. Tegenhouden wordt gedefinieerd als "*het zodanig beïnvloeden van gedrag en van omstandigheden, dat criminaliteit of andere inbreuken op de veiligheid en de maatschappelijke integriteit worden voorkomen*" (Raad van Hoofdcommissarissen, 2001: 30). Het tegenhouden richt zich op het opwerpen van drempels tegen criminaliteit met betrokkenheid van andere partijen dan de politie (Fijnaut et al., 2010: 30). Er wordt gepleit voor korte klappen, ontwrichting, blokkeren en controle en handhaving om het de criminelen of potentiële daders zo moeilijk mogelijk maken. Ontwrichting is gericht op kortlopende acties tegen criminelen die de opbrengsten verlagen en de kosten verhogen voor criminelen. Blokkeren is het door publiciteitsacties bevorderen dat belanghebbenden zelf de criminelen gaan tegenwerken. En met controle en handhaving wil men het de criminelen of potentiële daders het leven ongemakkelijk maken door meer blauw op straat. Hoe dit in de praktijk concreet vorm kan krijgen komt echter niet ter sprake en het thema georganiseerde misdaad wordt slechts beperkt behandeld (Raad van Hoofdcommissarissen, 2001).

Integrale en programmatische aanpak georganiseerde misdaad

De voorloper van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad was politieregio Limburg-Zuid. Daar was men tot de conclusie gekomen dat het jagen op criminelen onvoldoende was om de zware, georganiseerde en in Limburg vaak grensoverschrijdende misdaad aan te kunnen pakken. Men had het vermoeden dat op grote schaal crimineel geld werd geïnvesteerd in vastgoed. Politiemensen binnen de regio Limburg-Zuid vonden dat gemeenten ook een rol moesten krijgen bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Fijnaut en Spapens kregen de opdracht om een criminaliteitsanalyse uit te voeren om te zien of dit inderdaad noodzakelijk was (Fijnaut et al., 2010: 380). Uit dit onderzoek bleek de meerwaarde van de uitbouw van een bestuurlijke aanpak in aanvulling op de bestaande strafrechtelijke aanpak. Het bestuur werd gezien als een belangrijke partij bij de aanpak van georganiseerde misdaad. De bestuurlijke maatregelen zouden effectief zijn om het gebruik van de infrastructuur door criminele samenwerkingsverbanden te bestrijden. In 2004 werd het samenwerkingsconvenant Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit Limburg-Zuid ondertekend. In 2006 werd het tweede convenant getekend, genaamd het Convenant Ketensamenwerking. In september 2007 werd het regionale projectteam Limburg-Zuid officieel veranderd in het eerste Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (Fijnaut et al., 2010: 384).

In 2007 startte het kabinet intussen het huidige project 'Veiligheid begint bij Voorkomen' als opvolger van het kabinetsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'. Met het project 'Veiligheid begint bij Voorkomen' streeft het kabinet naar een vermindering van de criminaliteit tot 2010 met 25% ten opzichte van 2002. Dit wil men realiseren met een integrale aanpak van zowel preventieve, strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen (<http://rijksbegroting.minfin.nl>). Naast de speerpunten als jeugdcriminaliteit, veelplegers, agressie, overlast en geweldpleging is er nu speciale aandacht voor de aanpak van zware of georganiseerde criminaliteit. Hieruit wordt duidelijk dat er meer prioriteit is gekomen voor het onderwerp. De uitvoering van de wet BIBOB krijg een belangrijke rol binnen het

project bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Het RIEC vervult een belangrijke rol bij de ondersteuning van de uitvoering van de wet BIBOB (www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl). Hier wordt verderop uitgebreider op teruggekomen.

Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad

Het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (PVAGM) van het ministerie van BZK uit 2008 maakt deel uit van het kabinetsprogramma 'Veiligheid begint bij Voorkomen'. Het programma is een nadere uitwerking van de algemene doelstellingen in dit kabinetsprogramma. In het programma wordt de zogenaamde programmatische aanpak, oftewel de aanpak van problemen waarin zowel bestuursrechtelijke, strafrechtelijke als fiscale maatregelen een belangrijke rol spelen, geïntroduceerd. Een integrale aanpak dus, waarbij sprake is van een gezamenlijke inzet van verschillende partijen, zoals het OM, de politie, belastingdienst, gemeente en andere relevante organisaties en autoriteiten. Hiermee wordt het probleem vanuit de verschillende invalshoeken maximaal aangepakt. Het doel is om hiermee criminele samenwerkingsverbanden aan te pakken en onderliggende gelegenheidsstructuren, die de georganiseerde misdaad faciliteren, in beeld te krijgen en aan te pakken (Ministerie van BZK, 2007). De thema's waarop de programmatische aanpak wordt toegepast zijn: mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, misbruik van vastgoed voor criminele doeleinden en verweving van onderwereld en bovenwereld. De drie concrete doelstellingen van het PVAGM zijn: '(1) het terugdringen van illegale markten die samenhangen met de georganiseerde misdaad; (2) het opwerpen van drempels voor georganiseerde misdaad en het afbreken van gelegenheidsstructuren; (3) het tegengaan van inmenging door de onderwereld in de bovenwereld'. Dit wil men bereiken door '(1) meer samenhang te creëren tussen preventieve, bestuurlijke, strafrechtelijke en internationale aspecten; (2) door het versterken dan wel versnellen van reeds ingezette maatregelen; (3) en door het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen of maatregelen die kunnen bijdragen aan een effectievere bestrijding van de georganiseerde misdaad' (Ministerie van BZK, 2007). Het creëren van meer samenhang tussen de preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke aspecten en het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen of maatregelen voor de bestrijding van georganiseerde misdaad zijn beiden zaken die binnen het RIEC gestalte hebben gekregen. Hierop wordt verderop teruggekomen.

Het 'programma bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad'

Het 'programma bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad' van het ministerie van BZK (2008) geeft invulling aan de bestuurlijke- en preventieve aanpak uit het hiervoor genoemde PVAGM. Georganiseerde misdaad heeft vrijwel altijd een lokale verankering en daarom kan het directe invloed hebben op de leefomgeving van de Nederlandse burger. Hierdoor worden gemeenten direct geconfronteerd met de gevolgen van georganiseerde misdaad. Voorbeelden hiervan zijn openbare orde problematiek zoals overlast door drugshandel en prostitutie, de verpaupering van wijken en de verwevenheid tussen bovenwereld en onderwereld door bijvoorbeeld criminele investeringen in vastgoed. Daarnaast maken criminele groeperingen gebruik van de lokale infrastructuur. Zo maken de criminelen bij de uitvoering van hun criminele activiteiten gebruik van distributieknooppunten zoals de haven en vliegvelden, maar ook van de transportsector, de horecasector, de financiële sector en diensten van specifieke beroepsgroepen (Ministerie van BZK, 2008). Voorbeelden van deze beroepsgroepen zijn notarissen, advocaten en vastgoedhandelaren (CIROC, 2008). Dit alles maakt het noodzakelijk dat er naast de nationale aanpak ook een lokale aanpak is. Samenwerking en informatieuitwisseling tussen de nationale en lokale overheidspartijen is noodzakelijk voor een effectieve aanpak van de georganiseerde misdaad. De gemeenten beschikken over diverse bestuursrechtelijke middelen om de georganiseerde misdaad tegen te gaan. Vergunningen kunnen worden geweigerd of worden ingetrokken (wet BIBOB), de gemeenten kunnen panden opkopen om criminele invloeden te beperken. De burgemeester kan via de bestuurlijke overleggen zoals het driehoekoverleg helpen bij de totstandbrenging van samenwerking tussen verschillende partijen. De

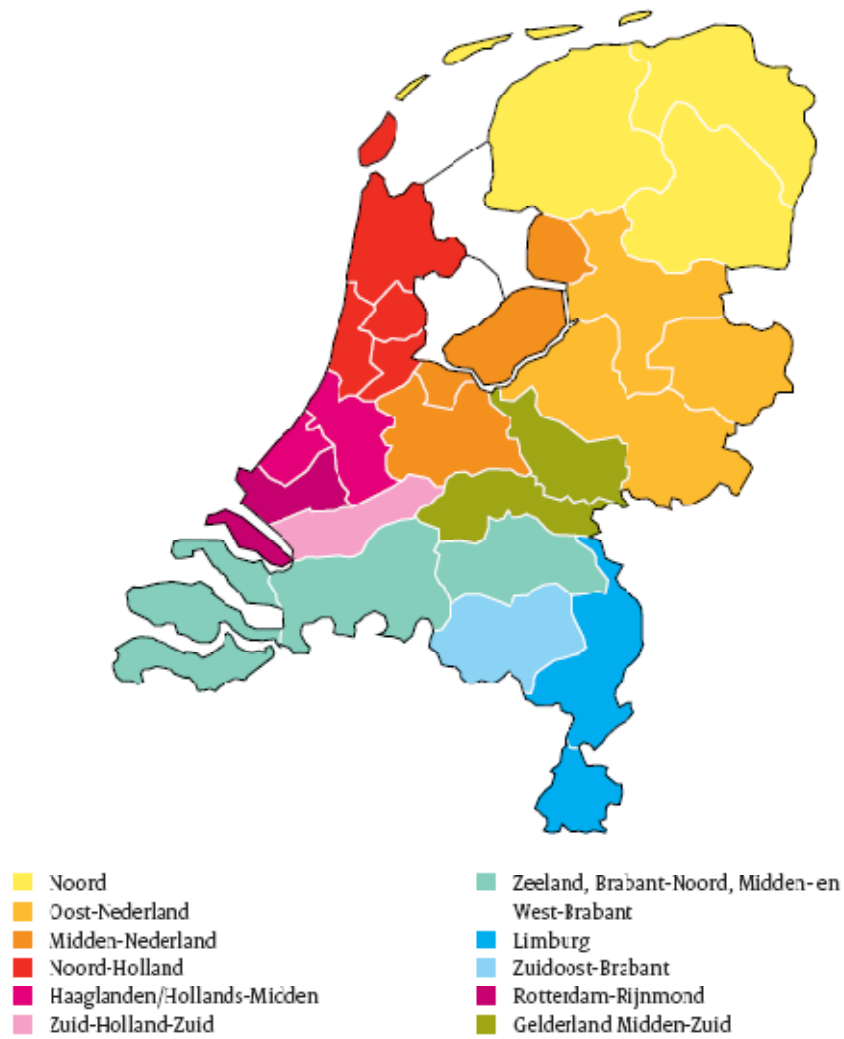
bestuurlijke aanpak is het realiseren van een geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad onder regie van het bestuur (Ministerie van BZK, 2008). Om deze bestuurlijke aanpak te realiseren is in het 'programma bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad' besloten om Regionale Informatie en Expertise Centra (RIECs) te vormen.

Regionale Informatie en Expertise Centra

Zoals hiervoor is aangegeven heeft het 'programma bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad' het groene licht gegeven voor het ontstaan van de RIECs. Een effectieve aanpak van georganiseerde misdaad vraagt namelijk om een geïntegreerde aanpak op regionaal niveau, waarbij zowel strafrechtelijk als bestuurlijk en preventief wordt aangepakt. Dit is ook de kern van het project 'Veiligheid begint bij Voorkomen'. De geïntegreerde aanpak wordt gerealiseerd in de RIECs. Het doel van de RIECs is (1) om te voorkomen dat criminelen worden gefaciliteerd door de overheid, (2) voorkomen dat er vermenging ontstaat tussen onder- en bovenwereld, en (3) het doorbreken van economische machtsposities die zijn opgebouwd met behulp van crimineel vergaard kapitaal. Dit wordt gerealiseerd binnen het RIEC door informatieuitwisseling tussen de samenwerkende partners, waarbij deze informatie wordt gebundeld en wordt geanalyseerd om een goed beeld te krijgen van criminele organisaties en – activiteiten. De RIECs hebben hierbij de rol als informatiemakelaar. Verder krijgt dit gestalte door het inbrengen van kennis en expertise in diverse bestuurlijke processen en het ondersteunen van gemeenten en provincies bij tegenhouden (wet BIBOB) en handhaven (andere bestuurlijke instrumenten) (RIEC, 2009). De samenstelling van samenwerkende partners kunnen per RIEC verschillen omdat betrokkenheid vrijwillig is. Veelal zijn de volgende samenwerkingspartners betrokken bij het RIECs: gemeenten, de belastingdienst, de politie, Openbaar Ministerie (OM), de Provincies, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) en de Koninklijke Marechaussee (KMAR). Momenteel zijn er 11 RIECs operationeel. In figuur 1 is een overzicht gegeven van de RIECs in Nederland.

Betrokkenheid private partijen bij aanpak georganiseerde misdaad

Verschillende onderzoekers pleiten voor samenwerking met private partijen in het tegengaan en het aanpakken van georganiseerde misdaad. Deloitte (2009:86) geeft, in haar onderzoek naar knelpunten en mogelijkheden bij uitwisseling van gegevens en informatie ter bestrijding van verwevenheid tussen onder- en bovenwereld, de aanbeveling om private partijen te betrekken bij het RIEC om te komen tot een effectievere aanpak van de georganiseerde misdaad. Van der Schoot (2006) komt ook tot de conclusie dat private partijen betrokken moeten worden bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Verder laat het verbond van verzekeraars weten dat samenwerking tussen publieke- en private partijen noodzakelijk is bij de preventie van georganiseerde misdaad (www.vno-ncw.nl). De politiek vindt ook dat publieke partijen met private partijen moeten samenwerken bij de aanpak van georganiseerde misdaad. De minister van Justitie liet als reactie op het rapport van Deloitte (2009) aan de Tweede Kamer weten dat samenwerking tussen publieke- en private partijen bij de bestrijding van georganiseerde misdaad onontbeerlijk is en dat private partijen ook betrokken moeten worden bij de RIECs (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl>). In de praktijk blijken er reeds een aantal initiatieven te zijn genomen waarbij private partners betrokken worden bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Voorbeelden zijn projecten als 'de Aanpak Financiering Huisjesmelkers' in Den Haag en 'de Fraude Voorbij' in Rotterdam.



Figuur 1: Regionale Informatie en Expertise Centra in Nederland (Ministerie BZK, 2010: 17)

3. Theoretisch kader

Het theoretisch kader geeft richting aan een onderzoek. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van wetenschappelijke perspectieven omtrent 'samenwerking', 'regie' en 'informatieuitwisseling'. In paragraaf 3.1 wordt beschreven hoe samenwerking in netwerken tot stand komt en er wordt ingegaan op een belangrijke randvoorwaarde voor samenwerking, namelijk 'vertrouwen'. Paragraaf 3.1.1 gaat in op de onzekerheden die ten grondslag kunnen liggen aan samenwerking of die zich tijdens het proces van samenwerking kunnen voordoen. In paragraaf 3.1.2 worden een aantal potentiële voor- en nadelen van samenwerking genoemd. Paragraaf 3.1.3 beschrijft de verschillende mogelijke vormen van netwerksamenwerking en paragraaf 3.1.4 licht de kenmerken toe die bepalend zijn voor deze samenwerkingsvormen. In paragraaf 3.2 wordt het begrip regie toegelicht en wordt besproken welke rollen de regisseur/netwerkmanager tijdens de samenwerking kan vervullen, waarna in paragraaf 3.2.1 de verschillende regisseurstypen de revue passeren. In paragraaf 3.2.2 worden een aantal horizontale sturingsinstrumenten beschreven die ter beschikking staan van de regisseur in een netwerksamenwerking. In paragraaf 3.3 komt het laatste perspectief ter sprake, namelijk informatieuitwisseling. In paragraaf 3.3.1 wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten informatie. Hierna worden in paragraaf 3.3.2 de juridische mogelijkheden en belemmeringen omtrent informatieuitwisseling besproken. Paragraaf 3.3.3 geeft de mogelijke platformen van informatieuitwisseling aan en paragraaf 3.3.4 toont de mogelijkheden tot coördinatie van de informatierelaties. In paragraaf 3.3.5 worden verschillende randvoorwaarden voor succesvolle informatieuitwisseling beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het conceptueel model in paragraaf 3.4.

3.1 Samenwerking

Samenwerking kan leiden tot een bundeling van de krachten, wat kan leiden tot een betere aanpak van problemen (Van Oevelen, 2006:23). Dit onderzoek richt zich op mogelijke samenwerking tussen private- en publieke organisaties bij de aanpak van georganiseerde misdaad. In een evaluatie van de RIECs onderkent het Ministerie van BZK dat de betrokkenheid van private partijen van belang is. *"Naast het feit dat private partijen zelf een informatiepositie hebben die relevant kan zijn in de bestrijding van georganiseerde misdaad, kunnen private partijen ook helpen drempels op te werpen om het plegen van georganiseerde misdaad zo moeilijk mogelijk te maken"* (Ministerie van BZK, 2010: 11). Ik heb er voor gekozen om een onderscheid te maken tussen publieke- en private typen organisaties, zodat het geheel meer behapbaar wordt en niet onnodig gecompliceerd. In de literatuur wordt regelmatig een onderscheid gemaakt tussen de publieke- en de private sector, zoals bijvoorbeeld in Goldsmith en Eggers (2004: 10) en in Bovens et al (2001: 24). Bovens et al (2001: 24) stellen dat de particuliere, oftewel private, sector bestaat uit particuliere profit organisaties, oftewel het bedrijfsleven, en particuliere non profit organisaties. De publieke sector bestaat volgens hen uit de overheid en semi-overheid, oftewel het openbaar bestuur, en de particuliere organisaties met een publieke taak. Met private partijen wordt in dit onderzoek gerefereerd naar organisaties uit het bedrijfsleven en met publieke partijen wordt gerefereerd naar overheidsorganisaties.

Wederzijdse afhankelijkheid

Organisaties zijn steeds meer genoodzaakt samen te werken. Dit komt doordat de omgeving waarin organisaties moeten opereren steeds complexer is geworden (Koppenjan en Klijn, 2004: 3). Er is sprake van toenemende afhankelijkheid en fragmentatie door een toename van specialisatie, globalisatie, deterritorialisatie, turbulente omgevingen, waardepluralisme, horizontale relaties en kennis en technologie. Goldsmith en Eggers (2004) stellen dat de publieke sector de maatschappelijke problemen niet meer alleen kan oplossen. Publieke- en private organisaties kunnen hun doelstellingen niet meer zelfstandig bereiken en zijn steeds meer afhankelijk van elkaar. Ze zijn van elkaar afhankelijk omdat er niet één partij is die alle benodigde middelen bezit. De middelen zijn

verspreid onder verschillende actoren. Voorbeelden van deze middelen zijn financiële middelen, productiemiddelen, bevoegdheden, kennis en legitimiteit. De mate van afhankelijkheid wordt bepaald door het belang van de middelen die een actor bezit en in hoeverre de middelen vervangbaar zijn (Koppenjan en Klijn, 2004: 47).

		Substitutability of the resource	
		High	Low
Importance of the resource	Large	Low dependency	High dependency
	Small	Independence	Low dependency

Figuur 2: Typologie van afhankelijkheidsrelaties tussen actoren (Koppenjan en Klijn, 2004: 47)

Duurzame interactiepatronen

De wederzijdse afhankelijkheid dwingt de verschillende actoren tot interactie, om zodoende hun doelstellingen te kunnen verwezenlijken (Koppenjan en Klijn, 2004: 70). Deze interactie vindt plaats in zogenaamde beleidsspelen. Het beleidsspel is het proces van interactie waarin de uiteindelijke resultaten van beleidsprocessen worden gerealiseerd. De verschillende actoren moeten bereid zijn om hun middelen beschikbaar te stellen in een gezamenlijk proces van de aanpak van het probleem. Dit creëert afhankelijkheidsrelaties. Ook de overheid wordt een afhankelijke partij en kan veranderingen niet eenzijdig opleggen (Hoogerwerf en Herweijer, 2003: 339). De hiërarchie wordt verplaatst door horizontale relaties. Horizontale samenwerkingsverbanden, oftewel netwerken zijn hiervan het resultaat (Koppenjan en Klijn, 2004: 3).

(Veiligheids)Netwerken

Een netwerk wordt door Koppenjan en Klijn (2004: 69,70) gedefinieerd als *“more or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors, which form around policy problems and/or clusters of means and which are formed, maintained and changed through a series of games”*. Toegespitst op de veiligheidszorg blijkt dat de politie niet meer als enige verantwoordelijk wordt geacht voor de zorg voor veiligheid. Diverse publieke- en private partijen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid en zij werken steeds vaker met elkaar samen bij veiligheidsvraagstukken (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 13). Er is hierbij sprake van integraal veiligheidsbeleid. De samenwerking tussen de verschillende partijen bij integraal veiligheidsbeleid vindt plaats in zogenaamde veiligheidsnetwerken. Terpstra en Kouwenhoven (2004: 142) typeren veiligheidsnetwerken als *“concrete empirische samenwerkingsverbanden in de lokale veiligheidszorg”*.

Vertrouwen

Onderling vertrouwen is een belangrijke randvoorwaarde voor samenwerking. Koppenjan en Klijn (2004: 72) definiëren vertrouwen als *“een stabiele verwachting met betrekking tot de intenties van andere actoren”*. Wanneer er sprake is van onderling vertrouwen wordt de kans op onverwacht opportunistisch gedrag kleiner, actoren zullen sneller geneigd zijn te investeren en tevens worden het leerproces, de uitwisseling van informatie en innovatie gestimuleerd (Koppenjan en Klijn, 2004: 84). Vertrouwen kan vooraf aan samenwerking al aanwezig zijn of het moet worden opgebouwd (Nootenboom, 1997: 10). Voor een potentiële netwerksamenwerking is onder andere vertrouwen nodig, omdat het gedrag van de ander niet beheerst kan worden met dwang en beloning (Nootenboom, 1997: 10).

3.1.1 Onzekerheden en samenwerking

Complexe problemen worden gekenmerkt door onzekerheid. Door samenwerking kan onzekerheid worden gereduceerd.

Inhoudelijke onzekerheid

Onzekerheid kan ontstaan doordat actoren verschillende percepties hebben over de oorzaken, effecten en oplossingen van een probleem. Informatie of kennis over het probleem is vaak onvolledig, het ontbreekt of is niet direct beschikbaar. En de informatie die voorhanden is kan verschillend worden geïnterpreteerd door de verschillende actoren. Ze praten langs elkaar heen (dialogues of the deaf) en proberen hun gelijk te krijgen door elkaars onderzoeken te bestrijden met andere onderzoeken (counter expertise) (Koppenjan en Klijn, 2004: 19).

Strategische onzekerheid

Actoren maken bij de onderlinge interacties gebruik van strategieën. Strategieën zijn 'acties of voornemens voor acties gericht op het beïnvloeden van: andere partijen, de inhoud van de probleemdefinities en/of probleemoplossingen, of de ontwikkeling van het proces van de aanpak van het probleem' (Koppenjan en Klijn, 2004: 47). De verschillende actoren willen hun doelstellingen bereiken. Ze weten niet van elkaar welke strategieën de andere actoren zullen kiezen en ze weten niet hoe bepaalde omstandigheden het verloop van het spel zullen beïnvloeden. In dit strategisch onderhandelingsspel vertonen de verschillende betrokken actoren, met hun eigen belangen en visies, onvoorspelbaar en oncontroleerbaar gedrag. Dit zorgt voor zogenaamde strategische onzekerheid.

Verschillende actoren kunnen verschillende strategieën kiezen die niet altijd gericht zijn op samenwerking. Het kan in het belang zijn van partijen om in bepaalde gevallen niet samen te werken en soms kunnen partijen niet geïnteresseerd zijn in samenwerking. In deze gevallen zullen partijen die belang hebben bij samenwerking hen moeten overtuigen om te participeren. Er worden door Koppenjan en Klijn (2004: 49) een aantal typen strategieën uiteengezet die actoren kunnen kiezen. De eerste drie strategieën, namelijk 'go alone strategieën', 'conflicterende strategieën' en 'ontwijkende strategieën' zijn niet gericht op samenwerking.

- 1) 'Go alone' strategieën ; strategieën waarbij de betreffende actor een inhoudelijke oplossing voor een probleem heeft geformuleerd en deze oplossing koste wat kost wil realiseren.
- 2) Conflicterende strategieën; strategieën die gericht zijn op het voorkomen of blokkeren van maatregelen die door een andere actor gewenst zijn.
- 3) Ontwijkende strategieën; strategieën waarbij partijen niet echt tegen een bepaalde oplossing zijn, maar zich passief opstellen of conflicten willen ontwijken. Dit kan komen door een gebrek aan interesse of omdat de actor bepaalde kosten of een potentieel conflict wil ontwijken.

De laatste twee strategieën zijn gericht op samenwerking.

- 4) Coöperatieve strategieën; strategieën waarbij actoren erkennen dat ze afhankelijk zijn van anderen en er alles aan doen om andere partijen te betrekken bij hun plannen en proberen een gewenst resultaat te bereiken in het onderhandelingsproces.
- 5) Ondersteunende strategieën; strategieën die erop gericht zijn om partijen bij elkaar te brengen, te bemiddelen bij conflicten et cetera, omdat men zich bewust is dat samenwerking noodzakelijk is om een gezamenlijke gewenste oplossing te vinden.

Institutionele onzekerheid

Verder kan onzekerheid ontstaan door de institutionele karakteristieken van een netwerk. De zogenaamde institutionele onzekerheid kan ontstaan vanwege onder andere het ontbreken van gemeenschappelijke instituties, zoals regels, relaties (vertrouwen), gedeelde oriëntatie en een gedeelde taal (Koppenjan en Klijn, 2004: 117).

3.1.2 Potentiële voordelen en nadelen van samenwerking

Pröpper (2000) stelt dat samenwerking bepaalde voor- en nadelen heeft. De potentiële voordelen zijn:

- Een grotere slagvaardigheid: organisaties die niet in staat zijn om zelfstandig hun problemen op te lossen kunnen dit bewerkstelligen door samenwerking;
- Het bundelen van de krachten;
- Het uitwisselen van kennis tussen de betrokken organisaties;
- Dubbelwerk kan worden vermeden;
- Een toename van het verantwoordelijkheidsgevoel bij de verschillende organisaties voor het grotere geheel;
- De mogelijkheid tot het voeren van discussies over verschillende inzichten, plannen et cetera, waardoor zaken kunnen verbeteren;
- Een gemeenschappelijke identiteit van de samenwerkende organisaties kan toenemen;
- Een afname van conflicten;
- Wanneer er toch conflicten optreden kunnen deze leiden tot innovatie door te zoeken naar nieuwe wegen.

De potentiële nadelen zijn:

- Samenwerking kan leiden tot een afname van de snelheid van handelen;
- De slagvaardigheid kan afnemen door afhankelijkheid van de zwakste schakel;
- De verantwoordelijkheid kan worden afgeschoven op andere partijen;
- De transactiekosten kunnen stijgen;
- De individuele identiteit en autonomie kunnen verminderen;
- Door het regelend optreden bij samenwerking zullen spontane ontwikkelingen minder snel optreden;
- Conflicten kunnen escaleren en zorgen voor stress, demotivatie en tegenwerking.

3.1.3 Samenwerkingsmodellen binnen netwerken

Eerder is geconstateerd dat samenwerking ontstaat doordat verschillende actoren wederzijds afhankelijk zijn van elkaar om hun doelstellingen te verwezenlijken. Hoe deze samenwerking in netwerken in de praktijk vormgegeven kan worden is hiermee nog niet duidelijk. Terpstra en Kouwenhoven (2004: 147) geven een indeling van verschillende vormen van samenwerking in netwerken. Deze indeling is naar de mate van intensiteit, oftewel van zwakke naar intensieve vormen van netwerksamenwerking.

1. Het communicatiemodel

Samenwerking gaat het minst ver in dit model. De nadruk ligt op onderlinge contacten en informatieuitwisseling, maar er hoeft geen sprake te zijn van een gezamenlijk probleem waarop het netwerk zich richt. Deze vorm van netwerken worden niet getypeerd als 'doe-netwerken', maar eerder als 'praatgroepen' of 'vergadercircuits'. Deze vorm van netwerksamenwerking wordt vaak gebruikt wanneer burgers worden betrokken bij problematiek om hun onvrede te achterhalen of om draagvlak te creëren voor bepaalde beslissingen. Ook kan deze vorm van netwerksamenwerking voorkomen wanneer een verdergaande samenwerking niet mogelijk is doordat één of meer partners niet in staat of bereid zijn tot een verdergaande vorm van samenwerking (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 148).

2. Coöperatiemodel

Samenwerking gaat in dit model verder dan alleen informatieuitwisseling of het 'met elkaar in gesprek zijn'. Naast de informatieuitwisseling is er sprake van een gezamenlijk probleembesef en daarom werken de partijen samen aan een aanpak van dit probleem, hoewel dit niet op systematische basis is. Organisaties behouden elk hun eigen grenzen en identiteit. Iedere actor benadert de problematiek vanuit een eigen invalshoek en deskundigheid en men begeeft zich niet op het domein van de andere deelnemende organisaties (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 150).

3. Coördinatiemodel

Samenwerking in dit model gaat weer een stap verder. Net als bij samenwerking volgens het coöperatiemodel is er sprake van informatieuitwisseling en een gezamenlijk probleembesef, maar de samenwerking gaat verder doordat de partijen hun middelen bundelen om het probleem aan te pakken en omdat er op systematische wijze wordt samengewerkt. Ze behouden nog steeds hun eigen grenzen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 152).

4. Federatiemodel

Samenwerking in deze vorm gaat het verst. Er is sprake van informatieuitwisseling, een gezamenlijk probleembesef en een systematisch bundeling van middelen. Organisaties behouden hun eigen organisatorische kenmerken, maar aanvaarden in dit model een bepaalde mate van centrale focus. Er is een centrale sturing, een centraal orgaan of persoon is belast met de algemene beleidsbepaling, regie of coördinatie. Er is sprake van afstemming en een beperkte mate van integratie, maar de organisaties blijven wel van elkaar te onderscheiden. Voorbeelden zijn netwerken met een overkoepelende beleidsgroep of stuurgroep (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 153).

3.1.4 Karakterisering van de samenwerkingsvormen

Mandell en Steelman (2003: 206) geven een aantal aspecten waarmee verschillende vormen van samenwerking naar intensiteit kunnen worden ingedeeld. Deze worden hierna kort toegelicht.

De probleemoriëntatie

De mate waarin de betrokken actoren een gezamenlijk probleembesef hebben is van belang voor de te kiezen samenwerkingsvorm. Hoe sterker het gezamenlijke probleembesef hoe intensiever de

samenwerking. Wanneer er geen gezamenlijk probleembesef kan er samengewerkt worden in de vorm van het communicatiemodel.

De verbondenheid aan doelen

Dit aspect geeft de mate van toewijding aan van de betrokken actoren aan ofwel eigen doelstellingen ofwel aan de gemeenschappelijke doelstellingen. Wanneer actoren zich vooral willen toewijden aan hun eigen achterliggende doelstellingen, dan ligt een zwakkere vorm van samenwerking in de vorm van bijvoorbeeld het coöperatiemodel voor de hand. Hoe sterker de toewijding aan gemeenschappelijke doelstellingen, hoe intensiever de mogelijke vorm van samenwerking.

De intensiteit van de relaties

De intensiteit van de relaties tussen de betrokken actoren voor de samenwerking of tijdens de samenwerking is van invloed op de samenwerkingsvorm. De intensiteit van relaties is gerelateerd aan de mate waarin de partijen zichzelf zien als onafhankelijk of als afhankelijk van elkaar, oftewel de afhankelijkheidsrelaties. Deze afhankelijkheidsrelaties hebben te maken met het belang van de middelen die een actor bezit en in hoeverre deze middelen vervangbaar zijn (zie: figuur 1). Voorbeelden van middelen zijn: financiële middelen, productiemiddelen, bevoegdheden, kennis en legitimiteit. Wanneer de afhankelijkheidsrelaties inzichtelijk zijn, kan ook de positie van de actoren worden achterhaald. Hoe groter de nadruk op onafhankelijkheid hoe zwakker de samenwerkingsvorm.

De mate van de betrokkenheid

De mate waarin betrokken partijen betrokken willen zijn bij het samenwerkingsverband bepaalt voor een deel in hoever de samenwerking gaat. Des te groter de wil tot betrokkenheid bij de aanpak van het probleem, des te intensiever kan de vorm van samenwerking zijn. Een beperkte wil tot participatie zal leiden tot een zwakke vorm van samenwerking. Percepties ten aanzien van het probleem en de oorzaken en oplossingen voor het probleem en onderling vertrouwen zijn belangrijke factoren die de mate van betrokkenheid beïnvloeden. Hoe groter het vertrouwen in partijen en hoe groter de overeenkomst in probleempercepties, des te groter de kans op een intensievere vorm van samenwerking.

De complexiteit van het doel

Wanneer het aan te pakken probleem relatief eenvoudig is, kan door de uitwisseling van informatie en expertise het doel worden bereikt en is de intensiviteit van betrokkenheid tussen de verschillende partijen zwak. Samenwerking in de vorm van het coöperatiemodel zal dan volstaan. Wanneer het doel is om complexe problemen aan te pakken, wordt ook de vraag naar een intensievere vorm van samenwerking groter. Er is dan een behoefte aan sterkere onderlinge relaties en aan een sterkere mate van onderlinge betrokkenheid. Het type samenwerkingsvorm hangt samen met de complexiteit van het doel, hoe complexer de doelstelling, hoe intensiever de vorm van samenwerking.

De mate van inspanning om iets te veranderen

Betrokken actoren zullen zoveel mogelijk proberen samen te werken in het makkelijkste en meest comfortabele type samenwerkingsverband waarmee acceptabele veranderingen kunnen worden gerealiseerd. Hoe groter de belangen van de actoren bij samenwerking en des te meer de actoren zich willen committeren aan de aanpak van het probleem, hoe intensiever het type samenwerkingsverband.

3.2 Regie

Wanneer verschillende partijen met elkaar samenwerken is het noodzakelijk om samenhang te realiseren tussen deze partijen om de doelstellingen optimaal te verwezenlijken. Dit gebeurt door het toepassen van regie door een regisseur. De regie bij samenwerking op het gebied van integrale veiligheid ligt bij de gemeente (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 271). De overheid werkt samen met andere publieke en private partijen, maar blijft wel de regie voeren om het publieke belang te waarborgen (Ruijter, 2009: 25). De regierol houdt in dat de gemeente op afstand als regisseur andere partijen probeert te stimuleren en eventueel te coördineren bij de uitvoering van de taken (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 262). Partners en Pröpper (2004: 7) definieert regie als *'een bijzondere vorm van sturen gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat'*. Zoals hiervoor al is aangegeven is de coördinatie bij samenwerking een belangrijke rol van de regisseur. De coördinatie kan ook worden toegeschreven aan een bepaald orgaan, zoals een stuurgroep, waarin vertegenwoordigers van de verschillende partijen plaatsnemen (Terpstra en Kouwenhoven (2004: 165). Hoe zwak de vorm van samenwerking ook is, er is altijd behoefte aan coördinatie. Terpstra en Kouwenhoven (2004: 271) stellen dat *'coördinatie een belangrijke voorwaarde is voor een doelgerichte aanpak en samenwerking in de lokale veiligheidszorg'*. Coördinatie als proces wordt door Van Oevelen (2006: 24) gedefinieerd als het *'bewust op elkaar afstemmen van twee of meer actoren van hun individuele en/of gemeenschappelijke handelingsplannen (tijdskeuzen, doelen, instrumenten)'*. Terpstra en Kouwenhoven (2004: 51) noemen drie kerntaken in de coördinatie van een netwerk. Namelijk het bevorderen van de communicatie tussen deelnemers; het afstemmen van handelingspatronen, doelstellingen en middelen; en conflictbeslechting tussen partijen.

Netwerkmanagement

Koppenjan en Klijn (2004) stellen dat de klassieke sturingsconcepties niet langer meer voldoen. Er is behoefte aan netwerkmanagement (Koppenjan en Klijn, 2004: 112). De verschillende onzekerheden binnen netwerken kunnen worden gemanaged door gebruik te maken van een aantal managementstrategieën. Deze strategieën worden hierna besproken.

Management van inhoud

De aard en grootte van een probleem zijn, door de verschillende percepties van actoren en het gebrek aan autoriteit en onweerlegbaarheid van onderzoek, niet objectief te bepalen. Zodoende heeft het weinig zin om af te vragen welke perceptie de beste is. Onzekerheid over inhoud is een consequentie van het onvermogen om de individuele standpunten in een bepaalde situatie te coördineren. De standaardreacties op inhoudelijke onzekerheid, zoals informatievergaring, het formuleren van interne strategieën et cetera, zijn contraproductief. Het managen van inhoudelijke onzekerheid houdt zich bezig met de volgende twee zaken:

1. Hoe kunnen de verschillen in percepties van de probleemsituatie en oplossingen worden verkleind, oftewel hoe kunnen gemeenschappelijke beeldvorming en leren van andersdenkenden (cross frame learning), worden gestimuleerd?
2. Hoe kan (wetenschappelijk) onderzoek zodoende worden georganiseerd dat het bijdraagt aan het proces van gemeenschappelijke beeldvorming en 'cross frame reference'?

Gemeenschappelijke beeldvorming en 'cross reference learning' richten zich op het vormen van een gemeenschappelijke basis.

Management van het spel

Management van het spel richt zich erop om het spel op dusdanige manier in te richten dat het proces zal verbeteren. 'Go alone' strategieën moeten veranderd worden in gezamenlijke strategieën gericht op het gezamenlijk belang, zodat een oplossing gevonden kan worden die rekening houdt met de verschillende doelstellingen en belangen van de verschillende partijen. Om dit te realiseren moet interactie en onderhandeling tussen de verschillende partijen mogelijk worden gemaakt en worden gestimuleerd. Er mag geen sprake zijn van een van te voren vastgestelde formulering van het probleem of de doelstelling. Dit kan leiden tot inhoudelijke fixatie. De kans om van elkaar te kunnen leren wordt hiermee onmogelijk gemaakt. Er moet gezocht worden naar een gezamenlijke basis voor communicatie en interactie. Door middel van spelmanagement wordt gepoogd de noodzakelijke gezamenlijke actie tussen actoren te realiseren, waardoor de actoren die van elkaars middelen afhankelijk zijn interessante resultaten voor zichzelf kunnen bereiken, zonder dat er ongewenste resultaten voor anderen worden optreden (Koppenjan en Klijn, 2004: 186).

Management van institutionele onzekerheid

Het management van instituties richt zich op het verbeteren van de omstandigheden waarbinnen interactieprocessen plaatsvinden. Wanneer institutionele knelpunten interactie en het oplossen van problemen in de weg staan, kan management van het institutioneel ontwerp bijdragen aan een betere situatie. Management van het institutioneel ontwerp gaat gepaard met het veranderen van institutionele karakteristieken zoals relatiepatronen en regels die deze relatiepatronen ondersteunen, het veranderen van de meningen die strategisch gedrag leiden en de institutionele samenstellingen die de relaties en interacties tussen partijen bepalen. Ook kan management van het institutioneel ontwerp bijdragen aan het samenbrengen van verschillende netwerken en instituties. Een belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerking is onderling vertrouwen. Het management van het institutioneel ontwerp moet vertrouwen stimuleren.

De verschillende rollen die de netwerkmanager kan vervullen

Binnen de bovengenoemde strategieën die de netwerkmanager kan gebruiken kan hij verschillende rollen vervullen. Hoogerwerf en Herweijer (2003: 340) stellen dat de netwerkmanager als 'makelaar', 'bemiddelaar', 'facilitator' en 'entrepreneur' kan optreden. Als makelaar kan de netwerkmanager partijen met aanvullende doelen en middelen samenbrengen. Als bemiddelaar kan hij bemiddelen in conflicten. Als facilitator kan hij middelen beschikbaar stellen die samenwerking bevorderen en als entrepreneur kan hij zelf initiatieven nemen tot gezamenlijke actie.

3.2.1 Regisseurstypen

Partners en Pröpper (2004: 14) stelt dat er vier typen regisseur zijn:

- de 'beheersgerichte regisseur;
- de 'uitvoeringsgerichte regisseur;
- de 'visionaire regisseur';
- de 'faciliterende regisseur'.

Het type regisseur is afhankelijk van twee invalshoeken.

1. In hoeverre beschikt de regisseur over doorzettingsmacht? Oftewel: in hoeverre kan de regisseur de andere betrokken actoren zijn wil opleggen?

2. In hoeverre volgt de regisseur zijn eigen script? Oftewel: in hoeverre stippelt de regisseur zijn eigen koers uit en kan hij zijn eigen beleidskader vormgeven?

		Eigen 'script' of beleidskader	
		ja	nee
Doorzettingsmacht	ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

Figuur 3: Typen regie (Gebaseerd op Partners en Pröpper, 2004: 7)

Beheersingsgerichte regisseur

Dit regisseurstype wordt gekenmerkt door een sterke inhoudelijke en procesmatige positie door zijn doorzettingsmacht en de mogelijkheid om zelf het script te schrijven. Hij kan gebruik maken van diverse machtsbronnen, zoals zijn hiërarchische positie en bevoegdheden, om actoren te dwingen zijn eigen script na te volgen. Hij kan het script aanpassen op de lokale situatie.

Uitvoeringsgerichte regisseur

Dit regisseurstype wordt gekenmerkt door de sterke positie aan doorzettingsmacht, maar het ontbreekt hem aan de mogelijkheid om het eigen script te schrijven. Hij voert of het script uit van de rijksoverheid of provincie, of het script van het samenwerkingsverband.

Visionaire regisseur

Dit regisseurstype wordt gekenmerkt door een grote beleidsvrijheid om het eigen script te schrijven en dit op de lokale situatie aan te passen. Daarentegen ontbreekt het dit regisseurstype aan machtsbronnen, zoals hiërarchische positie of hulpbronnen die nodig zijn om zijn eigen script bij andere partijen af te dwingen, terwijl hij hiervan voor de uitvoering wel afhankelijk is. Het visionaire of wervende karakter van het script is een belangrijke bron om partijen te mobiliseren, te enthousiasmeren en tot medewerking te bewegen.

Faciliterende regisseur

Dit regisseurstype wordt gekenmerkt door de dienstbare rol bij het samenspel van anderen. Zijn eigen script staat niet voorop en het ontbreekt hem aan doorzettingsmacht. Hij ondersteunt bij het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen. Hij voert regie uit namens andere partijen en kan bijvoorbeeld als woordvoerder, organisator en coördinator optreden.

Het regisseurstype en de modellen van samenwerking

Bekkers et al. (2003: 3) stellen dat de behoefte aan sturing toeneemt wanneer de samenwerking intensiever wordt. Bij een zeer zwakke vorm van samenwerking past een faciliterend en/of visionair type regisseur. Bij een intensieve vorm van samenwerking past een uitvoeringsgerichte en/of beheersingsgerichte regisseur.

3.2.2 Horizontale sturingsinstrumenten

“Beleidsvoering in netwerken vraagt om instrumenten die inspelen op onderlinge afhankelijkheid” (Hoogerwerf en Herweijer, 2003: 342). De instrumenten moeten rekening houden met de autonomie van de actoren en er moet ruimte zijn voor de eigen inbreng. Om dit te realiseren zijn er zogenaamde horizontale sturingsinstrumenten nodig. Voorbeelden van horizontale sturingsinstrumenten zijn het uitwisselen van informatie via overleg en advies, convenanten en cofinanciering van projecten via publiek-private samenwerking.

Informatieuitwisseling via overleg en advies

Hoogerwerf en Herweijer (2003: 345) stellen dat het coördinatie en afstemming belangrijke onderdelen zijn van het voeren van beleid in netwerken. Netwerken kenmerken zich door onderlinge afhankelijkheden die deze onderlinge afhankelijkheden dwingen tot regelmatig overleg en het uitwisselen van informatie. Door overleg kunnen de verschillende partijen gebruik maken van elkaars deskundigheid, blijft men op de hoogte van ontwikkelingen, kunnen ideeën getest worden op aanvaardbaarheid en worden de verschillende partijen in staat gesteld om hun handelingspatronen ten opzichte van elkaar aan te passen. Elke vorm van samenwerking wordt minimaal gekenmerkt door informatieuitwisseling en informatieuitwisseling via overleg en advies is dus een instrument dat toegepast kan worden bij alle vormen van samenwerking.

Convenanten

Wanneer overheden en maatschappelijke actoren gezamenlijk een oplossing willen zoeken voor een bepaald beleidsprobleem, dan kan men gebruik maken van convenanten. Dit zijn schriftelijke afspraken tussen overheden en maatschappelijke actoren gericht op het bereiken van beleidsdoelen. Betrokkenheid bij convenanten is op vrijwillige basis en daarom ontstaan zij door onderhandeling tussen de betrokken partijen (Hoogerwerf en Herweijer, 2003: 342). Het gebruik van convenanten kan toegepast worden bij alle vormen van samenwerking waarbij men samenwerkt aan een gemeenschappelijk probleem. Dit betreft alle vormen van samenwerking, behalve het communicatiemodel.

Cofinanciering via publiek-private samenwerking (PPS)

Wanneer overheden en bedrijven gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen voor een omvangrijk project die om grote investeringen vraagt, dan kan men kiezen voor publiek-private samenwerking (PPS). Bij PPS gaat het om gestructureerde samenwerking waarmee de verschillende partijen wederzijds voordeel en kostenbesparing willen realiseren en waarbij samenwerking per contract of door oprichting van een gezamenlijk rechtspersoon wordt vastgelegd. Hiernaast hebben de partijen een dusdanig wederzijds financieel belang in het project dat dit tot uitdrukking komt in een financiële constructie (Hoogerwerf en Herweijer, 2003: 344). Cofinanciering via PPS zal alleen worden gebruikt wanneer partijen intensief met elkaar samenwerken en daarbij tevens een groot wederzijds financieel belang hebben. In bepaalde gevallen kan dit plaatsvinden in het coördinatie- en federatiemodel.

3.3 Informatieuitwisseling

Samenwerking tussen publieke- en private partijen komt in essentie neer op de (on)mogelijkheden van informatieuitwisseling. De wens en noodzaak om informatie uit te wisselen wordt steeds groter bij samenwerking binnen de veiligheidszorg (Muller, 2004: 481).

3.3.1 Soorten informatie

Van Heddeghem et al (2002: 34) maken onderscheid tussen persoonsgebonden- en niet-persoonsgebonden informatie en gedetailleerde- en algemene informatie.

Persoonsgebonden- en niet-persoonsgebonden informatie

Persoonsgebonden informatie is herleidbaar tot personen. Een voorbeeld van niet-persoonsgebonden informatie is fenomeeninformatie. Persoonsgebonden informatie tast de privacy van personen aan en niet-persoonsgebonden niet. Derhalve kan niet-persoonsgebonden informatie makkelijker worden gedeeld met andere partijen.

Gedetailleerde- en algemene informatie

Een voorbeeld van gedetailleerde informatie is informatie over het strafrechtelijk verleden van iemand of specifieke resultaten uit een opsporingsonderzoek. Een voorbeeld van algemene informatie is informatie over daderprofielen, de modus operandi van typen criminelen et cetera. Algemene informatie is minder gevoelig dan gedetailleerde informatie en zal daarom makkelijker worden verstrekt.

3.3.2 Juridische mogelijkheden en belemmeringen

Niet persoonsgebonden informatie en algemene informatie kan meestal zonder problemen worden uitgewisseld. Informatieverstrekking van persoonsgebonden- en gedetailleerde informatie kan echter stuiten op juridische of beleidsmatige problemen. Wetgeving en beleid kunnen deze organisaties beperken in de informatieverstrekking naar bepaalde partijen. De mogelijkheden en onmogelijkheden die voortvloeien uit beleid van de diverse organisaties komen terug in de resultaten van de interviews. Hierna worden de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden kort besproken.

In artikel 10, lid 2 en 3 van de Grondwet is bepaald dat er wetgeving opgesteld moet worden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Algemene regels voor het gebruik van persoonsgegevens zijn neergelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Daarnaast zijn er voor de deelnemers van het RIEC HHM sectorale wetten van toepassing, zoals de Wet politiegegevens (Wpg) voor de politie, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) voor het Openbaar Ministerie en de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) voor de gemeenten (Dutchler Associates, 2010: 8). In deze paragraaf zal het begrip 'verwerking' regelmatig terugkomen. Het begrip verwerking wordt in de Wbp gedefinieerd als: "elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwisselen of vernietigen van gegevens" (Duthler Associates, 2010: 8).

Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

De Wbp vereist dat gegevens in overeenstemming met de wet en op een behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt.¹ Dit zijn 'open normen' die door een publieke of private organisatie in de praktijk verder moeten worden ingevuld. De wetgever heeft hiermee beoogd ruimte te geven aan nadere invulling en concrete toepassing in de praktijk. De Wbp stelt verder dat persoonsgegevens alleen voor vooraf nauwkeurig omschreven en gerechtvaardigde doeleinden mogen worden

¹ Artikel 6 van de Wbp.

verzameld en niet verder mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor de gegevens oorspronkelijk werden verzameld.² Artikel 8 van de Wbp bepaalt dat bij elke verwerking tevens moet zijn voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. *“Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuk op de belangen van de betrokkene bij de verwerking van zijn persoonsgegevens niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Het subsidiariteitsbeginsel betekent dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokkene minder ingrijpende wijze, kan worden bereikt”* (Duthler Associates, 2010: 9).

Verstrekking van gegevens

De gronden voor de gegevensverwerking zijn limitatief opgenomen in artikel 8 van de Wbp. Bij de verstrekking van gegevens, wat weer een verdere verwerking is, dient gekeken te worden naar dezelfde gronden van artikel 8 van de Wbp in combinatie met artikel 9 van de Wbp. In dit laatste artikel wordt het begrip verenigbaar gebruik geïntroduceerd. Dit betekent dat verdere verwerking mogelijk is als er sprake is van verenigbaar gebruik.³ Artikel 9 van de Wbp bevat daarvoor een aantal randvoorwaarden. In praktijk betekent dit dat steeds gekeken moet worden naar de doelstelling van een gegevensverwerking om te bezien of verstrekking mogelijk is. Artikel 9 van de Wbp bepaalt dat je gegevens verder mag verwerken, lees verstrekken, als het niet onverenigbaar is met de oorspronkelijke doelstelling van deze gegevensverwerking. Dus gegevens die gebruikt worden voor fraudebestrijding, bijvoorbeeld door een bank kunnen door dezelfde bank gedeeld worden met andere (publieke of private) partijen die zich tevens met dit onderwerp bezighouden (verenigbaar gebruik). Bij de verwerking van gegevens voor bijvoorbeeld toezichthoudende taken zal het voor de hand liggen dat gegevens kunnen worden verstrekt aan andere toezichthouders (Duthler Associates, 2010).

In hoofdstuk 7 van de Wbp regelt de wet een aantal uitzonderingen en beperkingen. Dat benadrukt nogmaals dat het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet een absoluut recht is. Zo regelt artikel 43 van de Wbp dat de verantwoordelijke onder meer artikel 9, eerste lid, van de Wbp buiten toepassing kan laten. Dit artikel 9, eerste lid, van de Wbp bevat de bepaling over het verenigbaar gebruik. Het is dus mogelijk voor de verantwoordelijke (bank, verzekeringsmaatschappij, andere organisatie) om af te wijken van het beginsel van verenigbaar gebruik en dus gegevens te verstrekken voor een doel dat niet alleen afwijkt van het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld, maar daarmee ook onverenigbaar is. Op grond van artikel 43, onder b, van de Wbp dient een dergelijke verwerking noodzakelijk te zijn voor de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten.⁴ Er is geen juridische wettelijke verplichting voor een verantwoordelijke om deze gegevens ook daadwerkelijk te verstrekken. Een verantwoordelijke dient in deze gevallen wel een afweging te maken, die duidelijk gemotiveerd dient te zijn. De beslissing om gebruik te maken van de uitzonderingsbepaling is een verantwoordelijkheid van de organisatie zelf. Dit kunnen de organisaties zelf bepalen. Hierbij is dus het motiveren en overtuigen van partijen om dit ook daadwerkelijk te doen van groot belang. Veel partijen zijn zich van deze mogelijkheid niet bewust. Het artikel zet geen juridische beperking, zoals de geheimhoudingsplicht van de notarissen, opzij (Duthler Associates, 2010).

² Artikel 7 en 9 van de Wbp.

³ In artikel 9 van de Wbp wordt dit als het ware negatief geformuleerd. Persoonsgegevens mogen niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. Verdere verwerking is dus mogelijk als er sprake is van verenigbaar gebruik.

⁴ Artikel 43 van de Wbp noemt nog andere belangen die het noodzakelijk kunnen maken om artikel 9, eerste lid, van de Wbp buiten toepassing te laten. Onder c is opgenomen de gewichtige economische en financiële belangen van de staat en andere openbare lichamen en onder d is opgenomen het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften die zijn gesteld ten behoeve van de belangen, bedoeld onder b en c van dat artikel.

Politie

Voor de politie, de Koninklijke marechaussee, de bijzondere opsporingsdiensten en de Rijksrecherche geldt de Wet politie gegevens (hierna Wpg). In deze wet staan instanties vermeld waaraan informatie verstrekt mag worden. Het is een gesloten systeem. Er zijn wel drie mogelijkheden verborgen⁵. De wetgever heeft gezien dat je van te voren niet altijd kunt bedenken met welke partijen je informatie wilt gaan uitwisselen. Die verantwoordelijkheid wordt dus deels regionaal neergelegd. De korpsbeheerder heeft de bevoegdheid gekregen op basis van artikel 20 WPG om aan samenwerkingsverbanden structureel politiegegevens te gaan verstrekken, wanneer de politie belang heeft om informatie te verstrekken. De korpsbeheerder kan dan het besluit nemen om structureel politiegegevens te verstrekken aan een samenwerkingsverband, en daarbinnen aan zowel publieke en private partijen. Er staat namelijk in de memorie van toelichting dat private partijen niet worden uitgesloten. Informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid (hierna CIE) mag onder bepaalde randvoorwaarden ook worden gedeeld met andere partijen. De CIE officier moet toestemming geven voor het vertrekken van de specifieke CIE-gegevens. Of dit wenselijk is en of het daadwerkelijk gedaan zou moeten worden is een andere discussie, maar de mogelijkheid is aanwezig.

Gemeente

Op basis van artikel 8 en 9 van de Wbp kunnen de gemeenten in veel gevallen reeds informatie verstrekken aan private partijen. Verschillende afdelingen (zoals de afdeling handhaving, afdeling woningtoezicht et cetera) en personen (zoals sociaal rechercheurs) kunnen op basis van verenigbaar gebruik bepaalde informatie delen met private partijen die zich met dezelfde problematiek bezighouden. Wanneer er geen mogelijkheid is om op basis van artikel 8 en 9 van de Wbp te verstrekken, dan geeft artikel 43 Wbp in bepaalde gevallen de ruimte aan de gemeenten om informatie uit te wisselen met private partijen bij de aanpak van georganiseerde misdaad. De beperkingen van informatieuitwisseling genoemd in art. 9 Wbp zijn namelijk niet van toepassing wanneer de informatieuitwisseling noodzakelijk is in het belang van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. Verder zijn beschikkingen openbaar en deze informatie kan dus worden uitgewisseld.

Belastingdienst

Voor de belastingdienst geldt naast de Wbp ook de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr). De belastingdienst heeft op basis van artikel 67 van de Awr een geheimhoudingsplicht ten aanzien van persoonlijke belastinggegevens. De Awr kent een Uitvoeringsregeling, waarin de vaak meer algemene bepalingen uit de wet nader worden uitgewerkt. In artikel 43c van deze Uitvoeringsregeling worden een aantal overheidsorganen genoemd waarmee de belastingdienst gegevens kan uitwisselen. Ook worden in de uitvoeringsregeling een aantal private partijen genoemd, zoals pensioenfondsen. Aan andere private partijen kan de belastingdienst wettelijk gezien geen informatie verstrekken.

⁵ Artikel 18 van de Wpg bepaalt dat een van de ministers een uitzondering kan maken voor alle organisaties die onder de Wpg vallen. Artikel 19 bepaalt dat, voor zover het noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang, het bevoegd gezag incidenteel politiegegevens kan verstrekken aan personen of instanties voor onder andere (onder a vermeld) het voorkomen en opsporen van strafbare feiten.

Openbaar Ministerie

Voor het OM geldt de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Het OM kan op basis van artikel 39f van de Wjsg gegevens verstrekken aan personen en instanties voor de volgende doeleinden:

- Het voorkomen en opsporen van strafbare feiten;
- Het handhaven van de openbare orde en veiligheid;
- Het uitoefenen van toezicht op naleving van de regelgeving;
- Het nemen van een bestuurlijke beslissing.

De Aanwijzing wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, welke gebaseerd is op titel 2A van de Wjsg, geeft een kader voor verstrekking van strafvorderlijke gegevens van het OM aan betrokkenen en derden, voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden (Duthler Associates, 2010: 12). Ter voorkoming en opsporing van strafbare feiten heeft het OM de bevoegdheid informatie verstrekken aan private partijen. Dit is geen verplichting. In paragraaf 4 wordt tevens de mogelijkheid geboden om strafvorderlijke gegevens te verstrekken aan samenwerkingsverbanden voor het voorkomen en opsporen van strafbare feiten. Er moet altijd sprake zijn van noodzaak zijn om de gegevens te verstrekken, behorend bij een goede taakvervulling van het OM. De informatieverstrekking bij het RIEC is aan een samenwerkingsverband en kan slechts plaatsvinden wanneer het regionale convenant door de hoofdofficier van justitie wordt ondertekend (Duthler Associates, 2010: 13).

Private organisaties

Op grond van artikel 8 en 9 van de Wbp kunnen afdelingen van private partijen die zich bezighouden met de bestrijding van criminaliteit, zoals bijvoorbeeld fraudeafdelingen van bedrijven deze informatie ook delen met andere publieke- en/of private partijen die zich met dezelfde problematiek bezighouden op basis van verenigbaar gebruik. Wanneer dit niet het geval is kan op basis van artikel 43 van de Wbp in bepaalde gevallen alsnog informatie worden verstrekt. Zij kunnen gegevens verstrekken op basis van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. Er is geen juridische verplichting om dit te doen, dus de organisaties mogen dit zelf bepalen. Juridische beperkingen, zoals de geheimhoudingsplicht, worden met dit artikel niet opzij gezet.

Notarissen

Het notariaat heeft een speciale positie wanneer het gaat om informatieuitwisseling. De notaris heeft een geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht. Zij kunnen geen informatie delen over inhoudelijke zaken van hun cliënt. De brancheorganisatie kan wel andere (meer algemene) informatie delen, zonder dat er direct sprake zal zijn van het verstrekken van persoonsgegevens.

3.3.3 De handelswijze van informatieuitwisseling

Terpstra en Kouwenhoven (2004: 172) onderscheiden vier manieren waarop organisaties informatie uitwisselen in veiligheidsnetwerken.

1. Tijdens vergaderingen (van onder meer stuurgroepen of beleidsgroepen over bijvoorbeeld wijzigingen in het beleid van betrokken organisaties of over de uitvoering van activiteiten in het netwerk). Er is hierbij zelden sprake van persoonsgebonden informatie.
2. Regelmatige, vaak gestructureerde uitwisseling van informatie tussen de partners over problemen waar meerdere van de aanwezige partijen bij betrokken zijn. Het gaat hierbij vaak om persoonsgebonden en vertrouwelijke informatie.
3. Rechtstreekse, persoonlijke, bilaterale informatieuitwisseling tussen partijen. De hoeveelheid en aard van de informatie is daarbij sterk afhankelijk van het wederzijds vertrouwen. De mate van

informatievertrekking wordt verhoogd naarmate men elkaar beter leert kennen, beter vertrouwd en leert waarderen.

4. Afspraken om in bepaalde situaties elkaar binnen het netwerk altijd van informatie te voorzien.

3.3.4 Coördinatie van informatierelaties

De coördinatie van het proces van informatieuitwisseling kan op diverse manieren worden uitgevoerd. Bekkers et al (2005: 279) onderscheiden een aantal toezichtstijlen voor de sturing van informatierelaties.

Hierarchisch organiseren

Deze vorm van sturing heeft een sterk top-down karakter en maakt gebruik van sterk geformaliseerde afspraken bij de levering van informatie. Hierbij wordt veelal gebruik gemaakt van informatiestatuten en informatieprotocollen om de afspraken over informatieuitwisseling te formaliseren. De metafoor voor deze vorm van sturing is sturen als politieagent (Bekkers et al., 2005: 280).

Zelfsturing

Bij deze vorm van sturing wordt erkend dat de verschillende partijen wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Toezicht op de informatierelaties wordt uitgeoefend in een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren. Zij moeten informatie delen om hun gemeenschappelijk belang te behartigen. De formele afstand van de klassieke stijl wordt veranderd in een professionele afstand. De kennis en informatie worden gedeeld binnen duidelijk vormgegeven informatierelaties, die het referentiekader zijn voor het afleggen van verantwoording aan elkaar. De normen voor deze informatierelaties worden bij modern toezicht gezamenlijk bepaald door zowel de toezichthouder (regisseur) als de verschillende betrokken organisaties en dit gebeurt dus niet top-down. De metafoor voor deze vorm van sturing is sturen als coach.

Toezicht op proces

Deze vorm van sturing benadrukt net als de andere stijlen het afleggen van verantwoording. De complexiteit en dynamiek van de samenleving maken het echter onmogelijk om de uitoefening van toezicht vanuit één plek en perspectief te laten plaatsvinden (Bekkers et al., 2005: 282). Deze vorm van sturing is derhalve gericht op feedback krijgen op het functioneren van het proces, zonder dat er verantwoording afgelegd hoeft te worden. Door het creëren van checks and balances, door middel van attenderen en naming and shaming et cetera, leert men over het eigen functioneren. Er kunnen observators worden benoemd die feedback geven op de informatierelaties. Het toezicht houden is gericht op het leggen van verbindingen waardoor concurrerende perspectieven, kennis en informatie worden ontsloten en worden gedeeld. De metafoor voor deze vorm van sturing is sturen als verbinder.

Informatieuitwisseling en informatiesystemen

Het koppelen van databestanden of het opzetten van een gemeenschappelijk informatiesysteem kan eraan bijdragen dat informatie gemakkelijker wordt gedeeld tussen wederzijds afhankelijke organisaties. Werkprocessen kunnen hierdoor tevens beter op elkaar worden afgestemd. Organisatiegrenzen kunnen hierdoor vervagen (Bekkers et al., 2005: 335). Naar mate de intensiteit van samenwerking intensiever is, zal de vraag naar gemeenschappelijke informatiesystemen of het koppelen van databestanden toenemen.

3.3.5 Randvoorwaarden voor succesvolle informatieuitwisseling

Bekkers et al (2003: 36) stellen dat het delen van informatie niet vanzelfsprekend is. Informatie is macht en niet iedere organisatie is bereid die macht te delen met andere organisaties. Hiernaast kan de wijze waarop informatie is gedefinieerd verschillen per organisatie. Verder moet informatie kwalitatief in orde zijn. Informatie moet betrouwbaar, geldig en zo volledig mogelijk zijn. Dit punt hangt ook samen met de mogelijkheid om informatiesystemen van verschillende organisaties aan elkaar te koppelen. Dit is niet altijd mogelijk doordat er bijvoorbeeld uiteenlopende hardware- en softwarestandaarden zijn. Bekkers (2005: 332) stelt hiernaast dat verregaande afspraken omtrent informatieuitwisseling organisaties kunnen binden en beperken in hun autonomie.

Bekkers et al (2005: 332, 333) geven de volgende succesfactoren voor informatieuitwisseling:

- Minimale afstemming over de uitwisseling van informatie, zonder dat de autonomie van de betrokken partijen wordt aangetast, is vaak genoeg om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van de betrokken partijen;
- Wanneer er informatie wordt uitgewisseld over organisatiegrenzen heen is het van belang om spel- en gedragsregels op te stellen, als minimale vorm van coördinatie. Dit kan aangevuld worden met afspraken over hoe gegevens worden gedefinieerd. Er moet niet meer informatie worden gehaald bij partijen dan noodzakelijk is.
- Respect voor elkaars autonomie, rekening houden met wederzijdse afhankelijkheden en het erkennen van tegenstrijdige belangen is belangrijk bij organisatieoverschrijdende informatieuitwisseling.
- Vertrouwen is een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle informatieuitwisseling. Partijen zijn alleen bereid om informatie uit te wisselen wanneer er sprake is van vertrouwen. Het proces van het creëren van vertrouwen kost tijd. Hiernaast moeten partijen leren elkaars taal te spreken zodat er een gemeenschappelijke definitie van het op te lossen probleem kan ontstaan en dat er een gemeenschappelijk doel kan worden geformuleerd.
- Eenzijdige discussies over kosten en baten moeten worden vermeden. Kosten en baten kunnen ook kwalitatief van aard zijn. Er moet sprake zijn van een gelijke verdeling van kosten en baten.

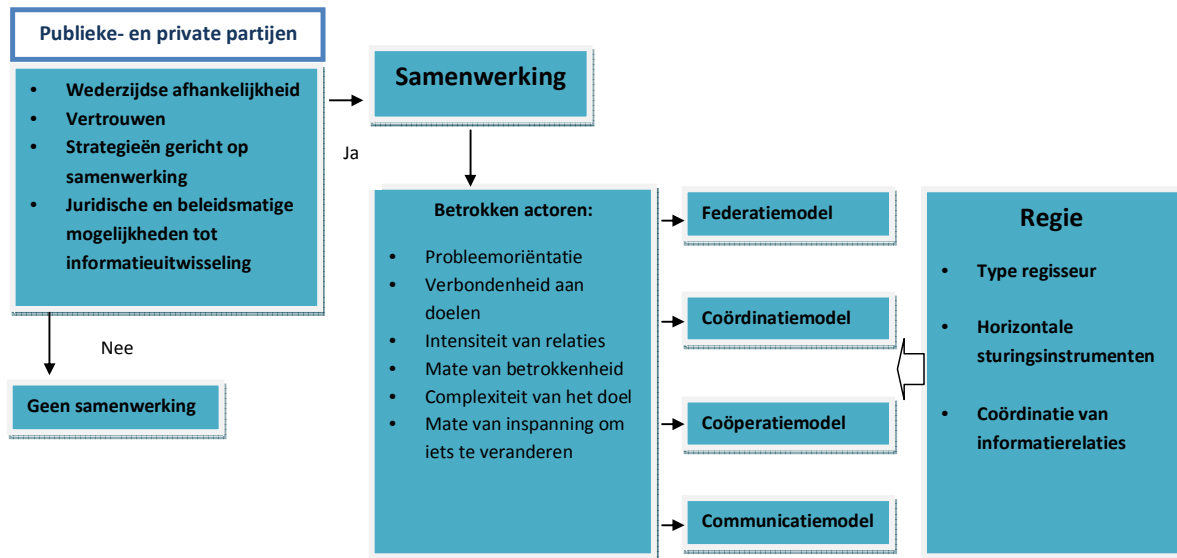
3.4 Conceptueel model

In deze paragraaf worden de verschillende theoretische perspectieven samengebracht in een model om richting te geven aan het onderzoek. Hierna worden de relaties tussen de verschillende perspectieven kort besproken en vervolgens wordt het model schematisch weergegeven.

Wanneer organisaties in toenemende mate van elkaar afhankelijk raken om bepaalde doelstellingen te bereiken, worden zij gedwongen tot interactie. De keuze voor samenwerking om zodoende de doelstellingen te bereiken ligt dan voor de hand. Het compleet ontbreken van: onderlinge afhankelijkheden, enige vorm van vertrouwen in de andere partij(en), een wil tot samenwerking en/of juridische- en/of beleidsmatige mogelijkheden tot informatieuitwisseling kan er echter toe leiden dat partijen niet zullen kiezen voor samenwerking.

De verschillende partijen kunnen elkaar niet eenzijdig zaken opleggen en dit resulteert in horizontale samenwerkingsverbanden, namelijk netwerken. Bij de keuze voor netwerksamenwerking is er een onderverdeling te maken in verschillende vormen, van zwakke naar intensieve vormen van netwerksamenwerking. Kiest men voor een zwakke vorm, waarin vooral informatieuitwisseling centraal staat of kiest men voor een intensieve vorm waarin partijen naast informatieuitwisseling tevens hun middelen bundelen en op systematische wijze samenwerken. Aan de hand van een aantal indicatoren kan worden achterhaald welke vorm van samenwerking in een bepaald geval voor de hand ligt.

Om de doelstellingen van de samenwerking optimaal te kunnen realiseren moet er samenhang worden gerealiseerd tussen de verschillende betrokken partijen. Door regievoering kunnen de verschillende partijen tijdens het proces van samenwerking worden gecoördineerd en gestimuleerd om zodoende de gewenste resultaten te behalen. De verschillende vormen van samenwerking vragen om verschillende typen regie. De regisseur kan vervolgens door middel van netwerkmanagement en met behulp van verschillende horizontale sturingsinstrumenten het proces van samenwerking coördineren. Hierna volgt de schematische weergave van het conceptueel model.



Figuur 4: Conceptueel model

4. Operationalisatie en methodologie

Dit hoofdstuk beschrijft aan de hand van het conceptueel model hoe het onderzoek is uitgevoerd en worden de methoden van onderzoek toegelicht.

4.1 Operationalisatie

Stap 1:

In deze scriptie wordt onderzocht of private partijen kunnen bijdragen aan de aanpak van georganiseerde misdaad en zo ja, of en hoe de private partijen betrokken kunnen worden bij het RIEC HHM. Tijdens de eerste stap is onderzocht welke bijdrage private partijen kunnen leveren aan de aanpak van georganiseerde misdaad. Deze vraag is gesteld aan professionals en experts op het gebied van georganiseerde misdaad. Dit zijn enerzijds de gesprekspartners vanuit de publieke partijen in het RIEC HHM, wiens core-business de aanpak van georganiseerde misdaad is. Anderzijds zijn dit externe experts die veel ervaring hebben op het gebied van georganiseerde misdaad. De uitkomsten van de gesprekken zijn het uitgangspunt geweest voor de keuze van mogelijke private partners in de aanpak van georganiseerde misdaad. Vanwege de schaarste in tijd is besloten om de private partijen die het meest naar voren kwamen in de interviews mee te nemen in dit onderzoek. Deze private partijen is ook gevraagd hoe zij zelf denken over hun potentiële bijdrage aan de aanpak van georganiseerde misdaad.

Stap 2:

Nu duidelijk is of private partijen een bijdrage kunnen leveren en welke partijen dit zijn wordt in stap twee onderzocht of deze partijen met elkaar willen en kunnen samenwerken. In dit onderzoek is verondersteld dat er een aantal voorwaarden zijn voor samenwerking tussen de publieke- en private partijen. De eerst genoemde voorwaarde is wederzijdse afhankelijkheid. Wanneer partijen wederzijds afhankelijk van elkaar zijn om hun doelstellingen te bereiken, is de kans groot dat zij willen samenwerken om hun doel te bereiken. Om de mate van afhankelijkheid te achterhalen is allereerst de publieke- en private partijen gevraagd naar de negatieve gevolgen die zij ondervinden van georganiseerde misdaad. Vooral de belangen van de private partijen zijn hierbij van belang, omdat de publieke partijen al samenwerken aan de aanpak van georganiseerde misdaad. Dit impliceert dat zij hiervan negatieve gevolgen ondervinden. Wanneer de private partijen echter geen belang hebben bij de aanpak van georganiseerde misdaad, dan zullen zij niet snel investeren in samenwerking. Verder is de verschillende publieke- en private partijen gevraagd welke middelen zij van elkaar willen hebben voor de aanpak van georganiseerde misdaad.

Een tweede voorwaarde voor samenwerking is vertrouwen. Wanneer een partij een andere partij niet vertrouwd, dan zal samenwerking tussen deze twee partijen op dat moment niet plaatsvinden. Er zal dan gewerkt moeten worden aan dat vertrouwen. Derhalve is de verschillende publieke- en private partijen gevraagd of men de andere partijen op voorhand vertrouwt. De definitie van vertrouwen is hierbij opengelaten, zodat de verschillende partijen op voorhand zelf hun beeld bij vertrouwen kunnen uitten.

Een derde voorwaarde voor samenwerking is dat de verschillende publieke- en private partijen strategieën moeten hebben die gericht zijn op samenwerking. Wanneer een partij niet wil samenwerken, dan zal een samenwerking met deze partij niet worden gerealiseerd. Om de gehanteerde strategieën te achterhalen is de verschillende partijen gevraagd of zij bereid zijn om samen te werken.

De laatste voorwaarde is de juridische- en beleidsmatige mogelijkheid tot informatieuitwisseling en deze voorwaarde loopt eigenlijk parallel met de derde voorwaarde. De bereidheid tot samenwerking

kan namelijk ook te maken hebben met de mogelijkheden tot informatieuitwisseling. Een partij wil bijvoorbeeld geen informatie vertrekken (bijvoorbeeld: kennis is macht en sommige partijen willen deze machtspositie niet verliezen) of een partij mag juridisch gezien geen informatie verstrekken. Dit heeft automatisch gevolgen voor de strategie die een partij hanteert ten aanzien van samenwerking. De juridische mogelijkheden zijn zowel door documentanalyse als interviews naar voren gekomen. De beleidsmatige mogelijkheden zijn alleen door interviews achterhaald. Wanneer een partij geen informatie wil of mag verstrekken, dan is samenwerking onmogelijk.

Wanneer een partij niet aan deze voorwaarden voldoet zal hij niet participeren in een samenwerking. De situatie van deze partij zal dan moeten veranderen. Zo kan er worden gewerkt aan een toename van vertrouwen door onderling contact. En zo kan een partij haar strategie ten aanzien van samenwerking in de loop der tijd veranderen. Een partij kan overtuigd worden van het feit dat zij belang heeft bij de aanpak van georganiseerde misdaad en beleid en wetgeving ten aanzien van informatieuitwisseling kunnen in de loop der tijd worden gewijzigd in het voordeel van samenwerking.

Stap 3:

Bij de mogelijkheid tot samenwerking volgt de derde stap in het onderzoek. Partijen willen en kunnen samenwerken, maar hiermee is nog niet bepaald in welke vorm deze samenwerking zal plaatsvinden. Van zwak naar intensief zijn de volgende samenwerkingsvormen te onderscheiden: samenwerking volgens het communicatiemodel, coöperatiemodel, coördinatiemodel en federatiemodel. De samenwerkingsvorm heeft gevolgen voor de regie en de sturingsinstrumenten van de regisseur in een samenwerkingsverband. De ideale samenwerkingsvorm wordt bepaald door een aantal indicatoren. Dit zijn:

- *De probleemoriëntatie: hoe groter het gemeenschappelijk probleembesef, hoe intensiever de ideale samenwerkingsvorm.* Alle partijen is gevraagd of georganiseerde misdaad wordt gezien als probleem en welke negatieve gevolgen dit heeft voor hen.
- *De verbondenheid aan doelen: mate van toewijding aan eigen doelstellingen of gemeenschappelijke doelstellingen. Hoe groter de toewijding aan gemeenschappelijke doelstellingen, hoe intensiever de ideale vorm van samenwerking.* De verschillende partijen is gevraagd in hoeverre ze toegewijd zijn aan de aanpak van georganiseerde misdaad. Dit is achterhaald door te vragen of de aanpak van georganiseerde misdaad prioriteit heeft en of hiervoor capaciteit is vrijgemaakt
- *De intensiteit van relaties: in hoeverre zien de partijen zich als afhankelijk of onafhankelijk van elkaar. Hoe groter de nadruk op afhankelijkheid hoe intensiever de ideale vorm van samenwerking.* De verschillende publieke- en private partijen is gevraagd in hoeverre ze van elkaars middelen afhankelijk zijn om hun doelstellingen te bereiken.
- *De mate van betrokkenheid: de mate waarin partijen betrokken willen zijn bij de aanpak van het probleem. Hoe groter de wil tot betrokkenheid, hoe intensiever de ideale vorm van samenwerking.* De vraag in hoeverre partijen belang hebben bij samenwerking en de mate van vertrouwen, die in deelvraag vier wordt beantwoord, zijn hierbij van groot belang.
- *De complexiteit van het doel: Hoe complexer de doelstelling, hoe intensiever de ideale vorm van samenwerking.* De verschillende partijen is gevraagd wat zij denken dat er nodig is om gezamenlijk de problematiek beter te kunnen aanpakken. Of dit bereikt kan worden door informatieuitwisseling of dat er een intensievere vorm van samenwerking nodig is om dit te realiseren.
- *Mate van inspanning om iets te veranderen: Hoe groter de belangen van actoren bij samenwerking en hoe groter de commitment van de partijen om het probleem aan te pakken, hoe intensiever de ideale vorm van samenwerking.* Er is de verschillende publieke- en private partijen gevraagd hoe belangrijk zij een potentiële onderlinge samenwerking vinden voor de

aanpak van georganiseerde misdaad en waarom zij dit belangrijk vinden. Verder is gevraagd in hoeverre de partijen toegewijd zijn aan de aanpak van georganiseerde misdaad. Hebben zij hiervoor capaciteit vrijgemaakt en heeft het prioriteit.

Stap 4:

Nu duidelijk is hoe de samenwerking idealiter vormgegeven kan worden, kan worden onderzocht hoe de samenwerking kan worden gecoördineerd. Afhankelijk van de intensiteit van samenwerking wordt het type regisseur bepaald. Bij een zwak samenwerkingsverband past een faciliterende- of visionaire regisseur, terwijl bij een intensief samenwerkingsverband een regisseur past met veel doorzettingsmacht en de mogelijkheid tot het uitstippelen van zijn eigen koers, zoals de uitvoeringsgerichte of beheersingsgerichte regisseur. Verder wordt duidelijk welke rollen de regisseur kan vervullen bij de opstart van een samenwerkingsverband en welke sturingsinstrumenten hij kan inzetten om het samenwerkingsverband te coördineren. Omdat informatieuitwisseling een centrale plaats inneemt bij samenwerking, wordt specifiek stilgestaan bij de coördinatie van informatierelaties. Hierbij wordt duidelijk welke toezichtstijl voor de sturing van informatierelaties past bij het proces van informatieuitwisseling in deze casus.

4.2 Methoden van onderzoek

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van interviews en documentanalyse als methoden van onderzoek. Het gebruik van deze methoden wordt hierna nader toegelicht.

Interviews

Om de kwalitatieve informatie te verkrijgen voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn semi- gestructureerde interviews gehouden met publieke- en private professionals. Er is vooraf een lijst met hoofdonderwerpen opgesteld, maar hierbinnen is veel ruimte gelaten voor de inbreng en aanvullingen van de professionals. Verder zijn naar aanleiding van de vooraf opgestelde vragen tevens nieuwe vragen naar voren gekomen en beantwoord tijdens de interviews. Er zijn zowel elite-interviews gehouden als interviews met externe experts en sleutelfiguren binnen de verschillende publieke- en private organisaties. De lijst met de vooraf opgestelde interviewvragen is te vinden in de bijlagen.

Selectie van de respondenten

Er is een bewuste keuze gemaakt in de volgorde bij het afnemen van de interviews. Eerst zijn de publieke partijen die betrokken zijn bij het informatieoverleg (stuurgroep) van het RIEC HHM en een externe expert op het gebied van georganiseerde misdaad geïnterviewd. De publieke partijen uit het informatieoverleg en de externe expert op het gebied van georganiseerde misdaad zijn professionals die weten hoe de dagelijkse praktijk werkt en welke private partijen een bepaalde meerwaarde kunnen geven aan de aanpak van georganiseerde misdaad door het RIEC HHM. Dit zijn gesprekspartners vanuit het RIEC HHM, de gemeente Den Haag, politie Haaglanden, politie Hollands Midden, het Openbaar Ministerie en de belastingdienst. De geïnterviewde externe expert op het gebied van georganiseerde misdaad is prof. dr. Fijnaut. Uit deze interviews en uit bestaande literatuur van Deloitte (2009) en Van der Schoot (2006) zijn mogelijke private samenwerkingspartners naar voren gekomen en tevens hebben de publieke gesprekspartners hun visie gegeven op de rol die deze private partijen in de praktijk kunnen hebben bij de aanpak van georganiseerde misdaad. De resultaten van de interviews met deze publieke partijen zijn het referentiekader geweest voor de keuze voor de private partijen in dit onderzoek. Dit heeft gevolgen voor de volledigheid van het onderzoek. Er zijn nog andere private partijen die een bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van georganiseerde misdaad. In verband met de haalbaarheid van het

onderzoek is besloten om de verkregen informatie uit de interviews met de betrokken publieke partijen bij het RIEC HHM en de externe experts als uitgangspunt te nemen voor potentiële private samenwerkingspartners. Er is gekozen om de brancheorganisaties van deze private beroepsgroepen te interviewen, omdat zij vaak het aanspreekpunt zijn voor de overheid bij verschillende vraagstukken (Schmidt et al., 2003: 45). In veel gevallen heeft een bepaalde beroepsgroep verschillende brancheorganisaties. Door de tijdsdruk is ervoor gekozen om per beroepsgroep één brancheorganisatie te interviewen. Voor de makelaars en taxateurs in Nederland is dit de Nederlandse Vereniging voor Makelaars. Voor de financiers in Nederland is dit de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken (SFH). De SFH is ondergebracht bij de Nederlands Vereniging van Banken: hierbij zijn ook verzekeraars aangesloten en partijen die zowel geen bank als geen verzekeraar zijn maar wel hypotheken verstrekken. De SFH is een zelfstandige stichting en het bestuur hiervan is het Contactorgaan Hypothecair Financiers. Het SFH is er namens financiers op het gebied van hypotheekfraude. Er is binnen de NVB ook een afdeling criminaliteitsbeheersing en daar wordt gewerkt aan bestrijden en preventie van overige bancaire fraude: overboekingsfraude, skimming, creditcardfraude et cetera. Deze afdeling is niet meegenomen in dit onderzoek. Voor de notarissen in Nederland is gesproken met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en voor de verzekeraars is gesproken met het Verbond van Verzekeraars. Binnen deze brancheorganisaties zijn de verantwoordelijke personen op het gebied van fraudebestrijding geïnterviewd. Om informatie te verkrijgen over de (on)mogelijkheden van informatieuitwisseling tussen publieke- en private partijen is een interview gehouden met een gesprekspartner vanuit het juridisch adviesbureau Duthler Associates.

Documentanalyse

Wetenschappelijke onderzoeken en beleidsdocumenten hebben een belangrijke rol gespeeld in dit onderzoek. Voor de oriëntatie op het onderwerp en de mogelijk te betrekken private partijen is gebruik gemaakt van wetenschappelijk onderzoek door Deloitte (2009) en Van der Schoot (2006). De inhoud van deze onderzoeken heeft de interviewvragen voor de publieke partijen beïnvloed. Ook de beleidsprioriteiten van het RIEC HHM zijn als uitgangspunt genomen voor de betrokkenheid van private partijen bij dit onderzoek. Deze beleidsprioriteiten zijn naar voren gekomen door de analyse van beleidsdocumenten van het RIEC HHM. Verder vormen diverse wetenschappelijke theorieën de basis van het theoretisch kader. Het theoretisch kader bepaalt de richting van het gehele onderzoek. De juridische mogelijkheden bij informatieuitwisseling tussen de publieke partijen binnen het RIEC HHM en private partijen zijn onder andere geanalyseerd met behulp van onderzoek door het juridisch adviesbureau Duthler Associates.

4.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 5 wordt een uitgebreide beschrijving gegeven van het RIEC HHM. De landelijke speerpunten van het RIEC HHM worden uitgebreid toegelicht. Verder staan we stil bij de doelstelling, taken, informatiehuishouding en aansturing van het RIEC HHM. De bevindingen uit de interviews met de gesprekspartners van de publieke- en private partijen worden weergegeven in hoofdstuk 6 en in hoofdstuk 7 worden deze bevindingen geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader. Ten slotte volgen in hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen.

5. Het RIEC Haaglanden Hollands Midden

Georganiseerde misdaad komt voor in veel verschillende vormen en heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld. De georganiseerde misdaad is steeds meer in netwerkachtige verbanden georganiseerd en heeft steeds meer verbindingen met de legale wereld (Openbaar Ministerie, 2010: 4). Deze ontwikkelingen maken een integrale aanpak van georganiseerde misdaad noodzakelijk, waarbij de strafrechtelijke opsporing en vervolging aansluiten op de preventieve en bestuurlijke handhavende maatregelen.

Georganiseerde misdaad heeft vrijwel altijd een lokale component, er wordt bijna altijd gebruik gemaakt van plaatselijke infrastructuren en faciliteiten. Momenteel is dat zichtbaar bij de onderwerpen hennepcultuur, vastgoedcriminaliteit en mensenhandel. Voor de uitvoering van de verschillende vormen van misdaad zijn bijvoorbeeld huisvesting, personeel en cetera nodig. Ook is het investeren in vastgoed een manier om crimineel verkregen geld wit te wassen. Er is sprake van vermenging met de legale wereld. De criminelen maken gebruik van de diensten van banken, notarissen en taxateurs. Het tegengaan van de vermenging tussen onderwereld en bovenwereld is een belangrijke taak van het openbaar bestuur (RIEC, 2009: 3). Naast een nationale aanpak is er ook behoefte aan een integrale regionale aanpak. Samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen is van groot belang. Het samenwerken, het delen van informatie en het afstemmen van het handelen van de verschillende organisaties zijn van groot belang voor de bestrijding van georganiseerde misdaad (Ministerie van BZK, 2010: 4). De verschillende ontwikkelingen hebben geleid tot de oprichting van Regionale Informatie en Expertise Centra (RIECs) door het ministerie van BZK. De samenwerking tussen de verschillende publieke partijen is geregeld in regionale convenanten, waarin afspraken zijn gemaakt over samenwerking en informatieuitwisseling (Ministerie van BZK: 6). De mogelijkheid tot informatieuitwisseling zorgt ervoor dat de informatiepositie van de verschillende partijen wordt verrijkt. Hiermee krijgt men een beter zicht op de aard en omvang van de problematiek. De formele start van het RIEC Haaglanden/Hollands Midden (hierna: RIEC HHM) was op 13 mei 2009 met de ondertekening van het Regionaal Convenant Geïntegreerde Decentrale Aanpak Georganiseerde Misdaad regio Haaglanden/Hollands Midden door de betrokkenen. Op 30 oktober 2009 vond het officiële startcongres van het RIEC HHM plaats in Den Haag. Het kantoor van het RIEC HHM is gevestigd in Den Haag (RIEC HHM, 2010a: 10). Doordat vertegenwoordigers van de verschillende partijen met elkaar op één werkvloer werken, zijn er korte lijnen en kan men makkelijk informatie met elkaar uitwisselen en naast elkaar leggen. Hiermee wordt de kans groter dat verdachte zaken naar voren komen die anders niet aan het licht zouden komen.

In paragraaf 5.1 wordt de doelstelling van het RIEC HHM beschreven. Paragraaf 5.2 geeft een beschrijving van de speerpunten van het RIEC HHM en vervolgens worden de taken opgesomd in paragraaf 5.3. De aansturing van het RIEC HHM wordt toegelicht in paragraaf 5.4. In paragraaf 5.5 worden de uitgangspunten genoemd ten aanzien van de informatiehuishouding en het hoofdstuk wordt afgesloten met een introductie van samenwerking met private partijen in paragraaf 5.6.

5.1 Doelstelling RIEC HHM

De doelstelling van het RIEC HHM is de volgende: *“het RIEC HHM faciliteert zijn partners bij: een succesvolle toepassing van het bestuurlijk instrumentarium en de totstandkoming van een geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad”* (RIEC HHM, 2010a: 4). De RIECs moeten het lokaal bestuur ondersteunen bij de bestrijding van georganiseerde misdaad. Het RIEC HHM heeft als doelstelling om de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad vorm te geven en te ondersteunen. Op het gebied van de bestuurlijke aanpak is het stimuleren van een goed gebruik van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen (hierna: wet BIBOB) van groot belang. Tevens wil het RIEC HHM met de verschillende partners komen tot integrale aanpak van georganiseerde misdaad.

Door het samenwerken met de verschillende partners is het de bedoeling dat men uiteindelijk een verantwoorde keuze kan maken tussen de inzet van strafrechtelijke-, bestuursrechtelijke- of fiscaalrechtelijke middelen. Het werken aan deze doelstellingen moet voorkomen dat criminelen worden ondersteund door de overheid, voorkomen dat er vermenging ontstaat tussen onder- en bovenwereld en moet resulteren in het doorbreken van economische machtsposities die zijn ontstaan met behulp van crimineel verkregen vermogen.

5.2 Speerpunten RIEC HHM

De landelijke speerpunten voor de RIECs, bepaald door de Ministeries van BZK, Justitie en Financiën binnen het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad, zijn in 2010 de onderwerpen vastgoed en financieel-economische criminaliteit, mensenhandel en georganiseerde hennepeteelt. Op lokaal niveau kunnen accenten gelegd worden binnen deze prioriteitsgebieden (Ministerie van BZK, 2010: 7). Het RIEC HHM heeft als speerpunten de onderwerpen vastgoedfraude, georganiseerde hennepeteelt, mensenhandel en op lokaal niveau is hierbij het onderwerp handhavingssknelpunten/vrijplaatsen toegevoegd (RIEC HHM, 2010b: 4). De punten vastgoedfraude, georganiseerde hennepeteelt en mensenhandel worden hierna nader toegelicht.

Vastgoedfraude

De vastgoedsector bestaat uit woningen, winkels, horeca, kantoren en bedrijfsgebouwen. Vastgoedfraude heeft verschillende verschijningsvormen. Zo kunnen er malafide activiteiten zijn met betrekking tot exploitatie en speculatie. Zowel exploiteren van en speculeren met panden is in beginsel rechtmatig en legitiem. De hoge opbrengsten kunnen reden zijn om deze winsten op onrechtmatige wijze te verkrijgen (Ferwerda et al., 2007).

Malafide Exploitatie

Malafide activiteiten in panden, oftewel malafide exploitatie, kent diverse verschijningsvormen. Dit zijn onrechtmatige bewoning, onregelmatigheden rond de verhuur van particuliere woningen en onrechtmatig gebruik. Bij onrechtmatige bewoning is er sprake van illegale (door)verhuur aan personen. In het geval van onregelmatigheden rond de verhuur van particuliere woningen is er sprake van uitbuiten van huurders door de huisjesmelker. Bij onrechtmatig gebruik wordt de woning voor andere doelen gebruikt dan reguliere huisvesting (Ferwerda et al., 2007).

Malafide Speculatie

Malafide activiteiten met panden, oftewel malafide speculatie, komt voor in diverse verschijningsvormen. Dit zijn ABC-transacties, de verkoopcarrousel, hypotheekfraude, belastingontduiking, hypotheekdiscriminatie (redlining), intimidatie en bedreiging. Bij malafide ABC-transacties gebeuren er zaken onrechtmatig bij de verkoop van partij A aan B en van B aan C. Bij de verkoopcarrousel worden panden op onrechtmatige wijze buitenproportioneel snel doorverkocht om hogere winsten te behalen. In het geval van hypotheekfraude proberen personen of groepen onder valse voorwendselen, zoals vervalste bankafschriften, vervalste identiteitsbewijzen of vervalste werkgeversverklaringen, een (hogere) hypotheek te bemachtigen. Malafide speculatie in de vorm van belastingontduiking kan geschieden door het onderhands betalen van vastgoed of het aankopen van vastgoed met de intentie om crimineel geld wit te wassen. Hypotheekdiscriminatie (redlining) gebeurt wanneer banken bepaalde personen in riskante buurten uitsluiten van een hypotheek. In het geval van intimidatie en bedreiging kunnen kopers, verkopers op executieveilingen en taxateurs en notarissen onder druk worden gezet (Ferwerda et al., 2007).

Georganiseerde hennepsteelt

In Nederland wordt naar schatting tussen de 323 en 766 ton cannabis per jaar geproduceerd. Artikel 3 van de Opiumwet bepaalt dat het telen, bereiden, bewerken, verwerken, afleveren, verstrekken, vervoeren, aanwezig hebben en vervaardigen van cannabis strafbaar is. Hennepsteelt gaat gepaard met criminaliteit en zorgt voor gevaar en overlast. Hennepsteelt vindt plaats door kleinschalig opererende zelfstandige telers, grootschalig opererende zelfstandige telers, exploitanten en criminele samenwerkingsverbanden. Eind jaren negentig werd duidelijk dat de hennepsteelt grootschalig en wijdverspreid was geworden. Verder toonde een analyse van het OM aan dat de wietsteelt in grote mate gefaciliteerd wordt door georganiseerde criminele groepen. Vooral in de handel spelen criminele samenwerkingsverbanden een belangrijke rol. Criminele samenwerkingsverbanden bij hennepsteelt worden gedefinieerd als groeperingen die over substantiële afzetmogelijkheden voor softdrugs beschikken in binnen- en buitenland. Zij zorgen voor de inkoop en de export en exploiteren vaak zelf cannabis in bedrijfspanden. De criminele samenwerkingsverbanden zetten in bepaalde gevallen honderden kilo's om per week en er wordt veel geld mee verdiend (Spapens et al., 2007).

Mensenhandel

Mensenhandel is een wereldwijd fenomeen en staat in Nederland hoog op de politieke- en opsporingsagenda. Het gaat vaak om exploitatie van mensen in voornamelijk de seksindustrie, maar onvrijwillige of misleidende tewerkstelling vindt ook plaats in andere economische sectoren (WODC, 2007: 10). Zodra exploitatie de vormen van uitbuiting aanneemt wordt gesproken van mensenhandel. Onder uitbuiting wordt verstaan: gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen. De definitie van mensenhandel is volgens het Verenigde Naties verdrag inzake grensoverschrijdende georganiseerde misdaad als volgt:

“Het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting” (<http://europa.eu/>).

5.3 Taken RIEC HHM

Het RIEC HHM houdt zich bezig met de volgende zaken (RIEC HHM, 2010a: 3):

- Het vormen van een informatieknoppunt waarbinnen de informatie van verschillende handhavings- en opsporingsdiensten over elkaar wordt gelegd;
- Het informeren van de (veiligheids)partners over relevante informatie die binnen het openbaar bestuur aanwezig is;
- Het verrichten van analyses die een beeld geven van de verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld;
- Het periodiek adviseren van het openbaar bestuur en haar convenantpartners over ontwikkelingen die zich met betrekking tot de verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld afspelen;
- Het aan de hand van concrete casus periodiek adviseren van de convenantpartners over de mogelijke interventiestrategieën;
- Het ontwikkelen van (bestuursrechtelijke) instrumenten, ook voor sectoren en branches die niet onder de Wet Bibob vallen;
- Het ondersteunen van het openbaar bestuur bij de inzet van de Wet Bibob;

- Het opbouwen van expertise op het terrein van de verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld.

In het kader van de Wet BIBOB hebben overheidsorganisaties die zich bezighouden met vergunning-, subsidie- of opdrachtverlening de bevoegdheid om de integriteit van vergunningaanvragers of opdrachtnemers te screenen (Huisman, W. in Muller, 2004: 465). De gemeenten kunnen in het kader van de preventie van georganiseerde misdaad vergunningen weigeren of intrekken. Het RIEC fungeert als expertisecentrum op het gebied van de Wet BIBOB. Zoals hiervoor genoemd is, biedt het RIEC ondersteuning aan gemeenten bij het aanvragen, toepassen en besluitvorming ten aanzien van de Wet BIBOB. Het RIEC HHM heeft daarvoor een BIBOB jurist en indien nodig kan men gebruik maken van de diensten van de afdeling Juridische Zaken van de Bestuursdienst van de gemeente Den Haag. Het RIEC HHM neemt niet de positie in van het Landelijk Bureau BIBOB. Zij beschikt enerzijds niet over de expertise en anderzijds niet over de capaciteit om volledige BIBOB adviezen te maken (RIEC HHM, 2010a: 5). Expertise wordt tevens aangeboden op het terrein van mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, vastgoedfraude en witwassen. Verder investeert het RIEC in voorlichting van de veiligheidspartners over de rol van het RIEC en het belang van samenwerking en in het vergroten van bewustwording bij gemeenteraden over de risico's van georganiseerde misdaad (Ministerie van BZK, 2010: 12).

5.4 Aansturing RIEC HHM

De korpsbeheerder van politie Haaglanden en tevens burgemeester van Den Haag is eindverantwoordelijk voor het RIEC HHM. De gecombineerde regionale driehoek met daarbij aangesloten de belastingdienst (de gecombineerde regionale driehoek+), stelt de prioriteiten van het RIEC HHM vast in de vorm van het jaarplan en het jaarverslag en fungeert ook als opdrachtgever van het RIEC HHM. Het regionaal College Haaglanden c.q. de Veiligheidsregio Hollands Midden zijn verantwoordelijk voor de begroting. Aan het einde van ieder jaar wordt een verantwoording opgemaakt voor de minister van BZK in verband met de subsidieverstrekking aan het RIEC HHM (RIEC HHM, 2010: 11). In figuur 5 wordt een overzicht van de sturing weergegeven.

Het informatieoverleg

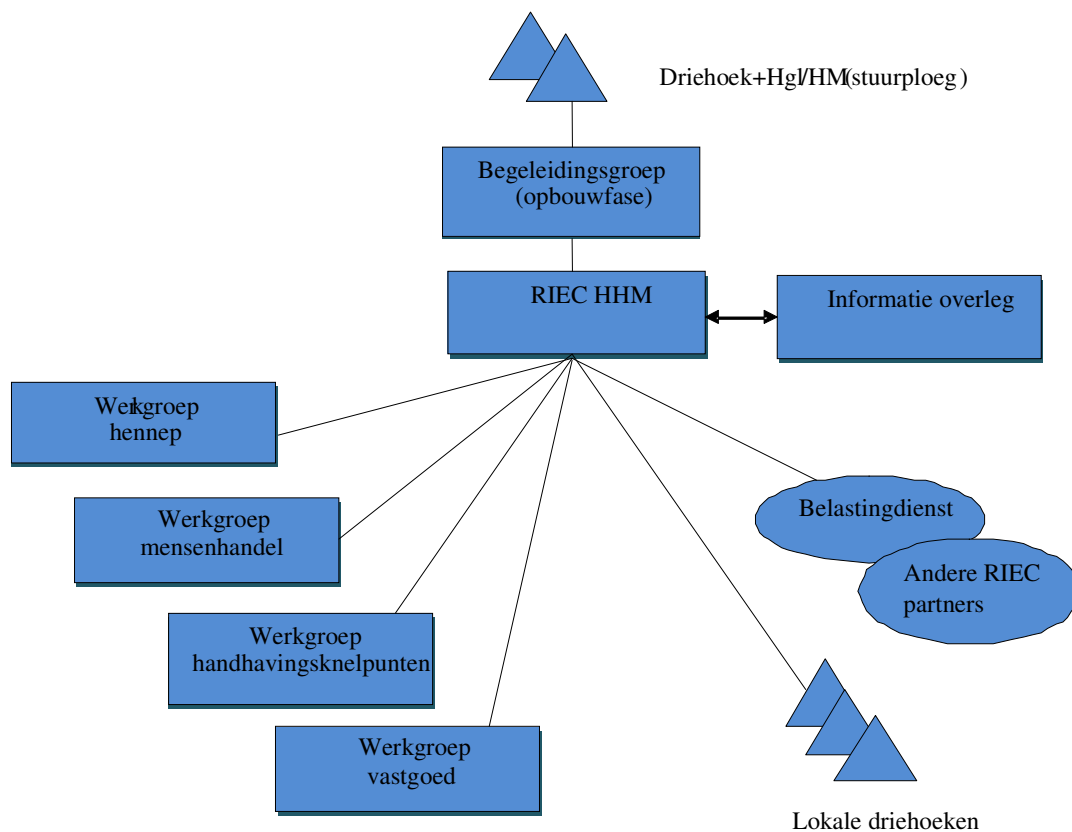
Een belangrijk gremium in het RIEC HHM is het informatieoverleg. Het informatieoverleg bestaat uit vertegenwoordigers van de politie Haaglanden, politie Hollands Midden, het OM, de gemeente Den Haag en de gemeente Leiden, de belastingdienst en de regiomanagers van het RIEC HHM namens de overige gemeenten. In dit informatieoverleg worden besluiten genomen over het in behandeling nemen van een zaak door het RIEC HHM en worden de in behandeling genomen zaken gemonitord. Derhalve is het van groot belang dat de vertegenwoordigers in het informatieoverleg zicht hebben op de beschikbaarheid van de benodigde capaciteit binnen hun organisatie en dat ze een positie hebben die ze in de gelegenheid stelt om beslissingen te nemen over deze capaciteit (RIEC HHM, 2010a: 7).

Werkgroepen

Voor elk van de speerpunten van het RIEC HHM, namelijk georganiseerde hennepcultuur, vastgoedfraude, mensenhandel en handhavingsknelpunten, is een werkgroep ingesteld. Deze werkgroepen bestaan uit afgevaardigden van de convenantpartners. Ze richten zich op het gezamenlijk ontwikkelen van instrumenten om de vormen van misdaad te bestrijden en het creëren van inzicht in de verwevenheid van boven- en onderwereld. Via de werkgroepen wordt ook de verbinding gelegd met andere landelijke en regionale initiatieven als taskforces, proeftuinen, het Vastgoed Intelligence Centre (VIC), het Expertisecentrum mensenhandel mensensmokkel (EMM) et cetera (RIEC HHM, 2010a: 5).

5.5 Uitgangspunten ten aanzien van de informatiehuishouding

Een belangrijk onderdeel van samenwerking is de informatieuitwisseling binnen het RIEC HHM waarbij vertrouwelijke informatie kan worden gedeeld. De basis hiervoor is de aanwezigheid van het vertrouwen bij alle partijen dat de informatie vertrouwelijk wordt behandeld. De achtergrond van de betrokken personen wordt gecontroleerd en alle deelnemers van RIEC werkgroepen moeten een geheimhoudingsverklaring ondertekenen. Er is een beveiligingsplan opgesteld om de beveiliging van informatie te waarborgen en de RIEC werknemers moeten hiervoor een verklaring van kennisname tekenen. De convenantpartners zijn zelf verantwoordelijk voor hun informatieorganisatie en informatieposities. Het RIEC HHM houdt zelf geen opsporings- of handhavingsarchief bij, maar houdt slecht een logboek bij en bewaart de interventieadviezen die gemaakt worden. Alle andere informatie wordt vernietigd nadat besloten is dat het RIEC geen analyse gaat maken of nadat de casus van de voortganglijst van informatieoverleg is gehaald, oftewel is afgerond. De samenwerking binnen het RIEC HHM moet voldoen aan de eisen die zijn gesteld in de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). Alleen rechtmatig verkregen informatie kan immers door het RIEC HHM gebruikt worden (RIEC HHM, 2010a: 4).



Figuur 5: Sturing RIEC HHM (gebaseerd op figuur uit: RIEC HHM, 2010a: 30)

5.6 Samenwerking met private partijen

Momenteel is er nog geen structurele samenwerking tussen het RIEC HHM en het bedrijfsleven, maar in hun evaluatie van de RIECs onderkent het Ministerie van BZK wel dat de betrokkenheid van private partijen van belang is. *“Naast het feit dat private partijen zelf een informatiepositie hebben die relevant kan zijn in de bestrijding van georganiseerde misdaad, kunnen private partijen ook helpen drempels op te werpen om het plegen van georganiseerde misdaad zo moeilijk mogelijk te maken”* (Ministerie van BZK, 2010: 11).

6. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de interviews met de experts en de publieke- en private gesprekspartners gepresenteerd.

6.1 Samenwerking

Bedrijven maken meestal geen deel uit van de georganiseerde misdaad, maar ze maken in een aantal gevallen wel deel uit van het probleem. Cyrille Fijnaut zegt hierover in het interview het volgende:

“De moeilijkheid met georganiseerde misdaad is dat het erg verweven is met de wereld waarin het zich voordoet”.

Een voorbeeld is de grootschalige XTC-productie welke gepaard gaat met een hoop geweld, corruptie en illegale in- en export: om een laboratorium te kunnen runnen moet men glaswerk hebben. Hiervoor worden legale bedrijven betrokken. Er is sprake van “dual use”: dezelfde spullen kunnen gebruikt worden voor verkeerde en minder verkeerde zaken. Een ander voorbeeld is vrouwenhandel: een vastgoedeigenaar weet dat voor één van de panden een vergunning wordt aangevraagd voor een seksclub. Moet je als eigenaar toestaan dat jouw vastgoed deel is van dit soort praktijken en de risico's die hiermee gepaard gaan, of doe je hier iets tegen.

Fijnaut stelt dat er andere partijen zijn naast overheden die een cruciale rol spelen bij georganiseerde criminaliteit.

“Moet een bank sporttassen met briefjes van 20 euro aannemen en zeggen dat men er niets vanaf weet. Of moeten de banken zich bewust zijn dat ze wellicht worden gebruikt om crimineel geld naar andere rekeningen te sluizen, naar andere valuta, als het kan naar landen of streken zodat er nooit meer een mens aan kan”.

Je ziet de verwevenheid. Dan is de vraag: wat doe je met die wetenschap. We willen natuurlijk niet de hele wereld criminaliseren. Wat je ziet is dat men de betrokken private partijen een passieve politierol geeft. De bank doet wat ze moet doen, maar wanneer er bepaalde zaken binnen een bepaald risicoframe zitten, dan moet de overheid getipt worden. Als er bijvoorbeeld een ongebruikelijke of verdachte transactie is dan moeten zij dit melden (MOT-melding). Ze krijgt een passieve alerteringsfunctie toegewezen. De grote vraag is of je verder moet gaan dan dat. Moet je de private partijen daarbij nog verder een rol geven.

6.1.1 Belangen voor de publieke- en private partijen

In de interviews is zowel experts als publieke- en private partijen gevraagd wat de belangen van de publieke- en private partijen zijn bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Hierna zijn de bevindingen opgesomd.

Brancheorganisaties

Bedrijven en branches willen niet geassocieerd worden met misdaad en zeker niet worden geregeerd door criminelen. In New York was er bijvoorbeeld in de transportsector, afvalsector en voedselsector een hoop fraude, corruptie et cetera. Fijnaut stelt het volgende:

“Meewerken aan de aanpak van georganiseerde misdaad is niet alleen goed voor de reputatie in het binnenland, maar ook in het buitenland. Wanneer je bijvoorbeeld als haven bekend staat als een haven waar je afgeperst wordt om je spullen van het schip te krijgen, dan gaan de mensen om die haven heen. De reputatie en integriteit van de bedrijfsvoering die een haven heeft op dat vlak is een heel belangrijk commercieel gegeven. Meewerken is

dan geen last die de overheid oplegt, maar een voorwaarde om succesvol te kunnen opereren als sector”.

Een geïnterviewde vanuit de politie geeft het volgende aan:

“Soms zijn private partijen zonder dat ze het weten faciliterend bezig. Als je daar een brancheorganisatie mee confronteert, ze hiervan bewust maakt, dan zien ze dat hun imago schade kan oplopen. Bijvoorbeeld in de horeca wanneer men weet dat er zaken niet pluis zijn, dan zal dit gevolgen hebben voor het aantal klanten, wat weer commerciële en financiële gevolgen kan hebben. Dan is er een kans dat ze hierbij willen helpen”.

De Stichting Fraudebestrijding Hypotheken (SFH)

De gesprekspartner vanuit de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken ziet een aantal belangen voor financiers bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Hypotheekfraude wordt ook veel gebruikt door georganiseerde verbanden. Het geeft georganiseerde groepen de mogelijkheid om geld wit te wassen en panden aan te schaffen.

“De financier heeft last van onwenselijke financiële schade, reputatieschade en verder is het gevoel van maatschappelijke verantwoordelijkheid bij de aanpak van georganiseerde misdaad van groot belang”.

Hypotheekfraude is voor de woningmarkt niet goed. Hennepkwekerijen zijn onwenselijk, vooral in woongebieden, los van het feit dat dit het gevaar met zich meebrengt dat het pand in vlammen op gaat. Verder is het in het kader van voorkoming van georganiseerde misdaad goed dat hier wat aan wordt gedaan.

Een geïnterviewde vanuit de gemeente geeft aan dat er in de praktijk regelmatig zaken naar voren komen die te maken hebben met georganiseerde misdaad, zoals brandgevaarlijke situaties, illegale bewoning etc. Voor financiers zijn dit ongewenste situaties. Zij hebben de hypotheek verstrekt onder bepaalde gunstige voorwaarden, onder andere dat degene die de hypotheek krijgt daar ook zelf gaat wonen en dat dit pand niet wordt geëxploiteerd. Het is tevens hun onderpand en de financier, in dit geval de bank, wil niet dat het pand in waarde vermindert.

Fijnaut sluit aan op deze constatering en stelt dat de banken belang hebben bij de aanpak van hennepsteelt, omdat hun panden worden geruïneerd. Dit kan gebeuren door bijvoorbeeld water- of brandschade, omdat er bijvoorbeeld een wietplantage in heeft gezeten.

Een gesprekspartner vanuit het RIEC geeft aan dat voor de financiers door de aanpak van georganiseerde misdaad, en dan vooral vastgoedfraude, het risico wordt beperkt dat de hypotheek niet meer betaald wordt.

De gesprekspartner vanuit Duthler Associates geeft aan dat skimmen een risico voor de banken is. Bij slechte beveiliging van de pas kunnen mensen kiezen voor een andere bank die zorgt voor betere beveiliging. Identiteitsfraude is een ander groot risico omdat er dan leningen uitgezet kunnen worden aan mensen die dit niet meer terugbetalen, omdat zij onder de naam van iemand anders deze lening hebben afgesloten en dat de legitieme persoon dit niet gaat betalen.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB)

De geïnterviewde vanuit de KNB geeft aan dat de KNB een belang heeft bij de aanpak van georganiseerde misdaad.

“De KNB is er onder andere om de eer en aanzien van het ambt van notaris te behartigen. Wanneer bepaalde notarissen vastgoedfraude faciliteren, buiten de vraag of dit opzettelijk gebeurt, dan wordt het vertrouwen in de notaris minder. De aanpak van vastgoedfraude is één van de speerpunten van de KNB. Men moet notarissen kunnen vertrouwen en als je criminelen faciliteert dan is dat verkeerd. Er zijn notarissen die dat 60 of 70 keer in een jaar doen. Dat is gewoon verwijtbaar, dat moet je zien.”

Een gesprekspartner vanuit de politie geeft aan dat het de wettelijke researchplicht is van de notaris om te zorgen dat het belang van koper en verkoper en het algemeen belang gediend wordt. De notaris is verplicht om MOT-meldingen te doen bij de Financial Intelligence Unit van de KLPD, wanneer hij frauduleuze dingen vermoedt, zoals witwasconstructies bijvoorbeeld. Op het moment dat een notaris niet goed researchwerk zou doen en later in een politieonderzoek zou blijken dat hij had moeten weten dat er sprake is van fraude/witwassen, of zou blijken dat hij bewust heeft meegewerkt aan fraude, dan is hij strafbaar.

“De eer, de goede naam van de notarissen, maar ook zijn mogelijke risico van medeplichtigheid aan een strafbaar feit pleit ervoor om de notaris extra te wijzen op zijn verantwoordelijkheid”.

De Nederlandse Vereniging voor Makelaars (NVM)

Uit het interview met de gesprekspartner vanuit de NVM blijkt dat de makelaars en taxateurs verschillende belangen hebben bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Zo stelt hij het volgende:

“De makelaars en taxateurs ondervinden imagoschade van georganiseerde misdaad. De aanpak van taxatiefraude/vastgoedfraude in de grote steden is heel belangrijk voor de NVM. De fraude doet afbraak aan de beroepsgroep makelaar en taxateur.... Ook is er een commercieel belang. Het is van groot belang dat taxaties betrouwbaar zijn, zodat deze als legitiem worden ervaren. Het collectief is erbij gebaat dat de rotte appels eruit worden gehaald”.

De NVM wil naast aanspreekpunt voor de overheid ook een kwaliteitskeurmerk zijn en wil beter zijn dan de gemiddelde makelaar. Als een makelaar of taxateur in een negatief daglicht staat, dan heeft dat invloed op het imago van de gehele branche. In Rotterdam zie je bepaalde taxateurs die terugkomen in fraudezaken en het daarmee voor de anderen verpesten.

Het Verbond van Verzekeraars

Het Verbond van Verzekeraars heeft een aantal belangen bij de aanpak van georganiseerde misdaad en dan in het bijzonder verzekeringsfraude⁶, zo stelt de geïnterviewde vanuit het Verbond.

“Hennepkwekerijen gaan gepaard met gestolen stroom en het brandgevaar dat de lampen met zich meebrengen. Dit is een heel ander brandrisico dan dat de verzekeraars denken dat ze in de portefeuille hebben zitten....Ook de (georganiseerde) transportcriminaliteit is een grote zorg voor verzekeraars. Verder is hypotheekfraude slecht voor de verzekeraars. De levensverzekeraars verstrekken ook hypotheeken.”

⁶ Verzekeringsfraude: het bij de totstandkoming en/of bij de uitvoering van een verzekeringsovereenkomst opzettelijk geven van een onjuiste voorstelling van zaken met als doel het onrechtmatig verkrijgen van een verzekeringsdekking of een –uitkering c.q. service. Strafrechtelijk moet er sprake zijn van een strafbaar gestelde gedraging. Bij verzekeringfraude gaat het daarbij vooral om valsheid in geschrifte (art. 225 WvSr), (poging tot) oplichting (art. 326 WvSr) en verzekeringsbedrog (art. 327 WvSr).

Op jaarbasis keren schadeverzekeraars ongeveer 900 miljoen euro onterecht uit als gevolg van frauduleuze handelingen. Naast deze financiële risico's kunnen verzekeraars tevens onbedoeld georganiseerde misdaad faciliteren, zoals het geval kan zijn bij bijvoorbeeld acquisitiefraude. Naast het feit dat dit slecht is voor het imago van de beroepsgroep is er ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid om dit te voorkomen. Zo verhoogt verzekeringsfraude de premies en dit is maatschappelijk niet aanvaardbaar.

Een gesprekspartner vanuit het RIEC stelt dat het Verbond van Verzekeraars verbinding zoekt met gemeenten in verband met hennep, omdat panden waarin hennep wordt geteeld een verhoogd risico vormen voor uitbetaling bij ontstane brand of waterschade. Zij willen dit risico laten afnemen door de verzekering op te zeggen.

Gemeente

De geïnterviewde van de gemeente Den Haag geeft aan dat georganiseerde misdaad meerdere negatieve effecten heeft voor de gemeenten. De negatieve effecten van georganiseerde misdaad voor een gemeente zijn doorgaans indirect. Het meest directe gevolg is dat het investeren van crimineel vermogen nogal eens plaatsvindt in branches die gevoelig zijn voor overlast, zoals de horeca- en seksbranche. Criminelen schijnen hier een voorkeur voor te hebben. Als een bepaalde locatie als dekmantel wordt gebruikt voor criminele activiteiten, dan is dit ook vaak iets wat overlast kan veroorzaken.

“Overlast is een negatief effect en het bestrijden van die overlast is een concreet belang voor de gemeente”.

Wanneer georganiseerde misdaad zich uit in schietpartijen, bij bijvoorbeeld zogenaamde 'ripdeals', dan heeft dit ook gevolgen voor veiligheidsgevoelens van de burgers en de openbare ordeverstoring". Een ander belangrijk belang voor de gemeente is het behouden van haar integriteit.

“Bij investeringen van crimineel vermogen in vastgoed speelt vooral het integriteitsprobleem voor de gemeente”.

De gemeente geeft bijvoorbeeld vergunningen voor bepaalde activiteiten die op zichzelf niet zoveel overlast veroorzaken, maar waarvan mensen in de stad weten dat het pand van iemand is die zich bezighoudt met drugshandel of hennepcultuur. Wanneer de gemeente dan gewoon een vergunning geeft, dan komt het vertrouwen in de gemeente in het geding. Het integriteitsbelang houdt ook in dat je weet met wie je zaken doet.

“Je wilt geen krantenkoppen krijgen als 'gemeente deed zaken met Endstra'". Van dat soort krantenkoppen wordt geen bestuur blij. Dat is slecht voor het beeld dat er leeft”.

De gemeente kan ook in de situatie komen dat een bepaalde partij met crimineel vermogen blijkbaar in een deel van de stad een bepaalde positie heeft verworven in de stad. Wanneer je dan als gemeente iets wilt en daarvoor bijvoorbeeld mensen wilt uitkopen of iets wilt doen aan stadsvernieuwing et cetera, dan heb je ineens met een heel andere partij te maken dan wanneer daar gewone pandeigenaren zitten. In dit geval zitten er dan mensen met een heel ander belang die dat ook maximaal uitbuiten in zo'n situatie.

Casusvoorbeeld van acquisitiefraude

Mkb-bedrijven worden benaderd. Ze krijgen rekeningen waarvan gezegd wordt dat er al over gesproken is en dat ze alleen een de bevestiging willen krijgen. Dat gaat om bedragen van rond de 500 euro en achteraf blijkt het helemaal vals te zijn. Zo'n benadeeld bedrijf gaat naar zijn rechtsbijstand verzekeraar, want voor 500 euro gaat het bedrijf geen rechtszaak beginnen. Politie mag dat afgekocht worden en dan kan de verzekeraar de 500 euro aan zijn klant geven. Dit gebeurt echter niet op kleine maar op zeer grote schaal en dan wordt het een groot probleem. Hiermee is de verzekeraar dus onbedoeld facilitator van acquisitiefraude.

“Er kunnen machtsconcentraties ontstaan die onwenselijk zijn”.

Fijnaut haalde hierbij de situatie in New York aan. “Er is destijds hard uitgehaald naar de maffiagroepen omdat het voor New York van groot economisch belang was dat er schoon schip werd gemaakt, omdat bedrijven zich er niet meer wilden vestigen”.

Een gesprekspartner vanuit de politie stelt dat besteding van crimineel vermogen leidt tot ondermijning van de samenleving. Het grote criminele geld kan invloed krijgen op het politieke proces en krijgt een rol in de bovenwereld. “Kijk bijvoorbeeld wat er gebeurde in Italië. Vastgoedmensen die contacten hebben met politiek of met andere hooggeplaatste personen en daar invloed krijgen. Dit is een onwenselijke situatie”. Een geïnterviewde vanuit de gemeente geeft een ander belang voor de gemeente aan.

“Het kan zijn dat er een vorm van concurrentievervalsing ontstaat. Criminelen hebben zich in een branche begeven waar ze niet perse hun brood mee hoeven te verdienen, maar hiervan ondervinden reguliere ondernemers wel valse concurrentie”.

Een gesprekspartner vanuit de politie sluit hierbij aan.

“Uit criminaliteit verkregen geld wordt in grote hoeveelheden, naar schatting ongeveer 18 miljard, besteedt in de normale economie”.

Een voorbeeld ter illustratie: iemand heeft een hennepkwekerij gehad, heeft geld in handen en wil hier rendement van krijgen. De criminelen proberen er bedrijfsmatig mee om te gaan. Ze willen toch ook proberen serieus genomen te worden in de wereld. Ze willen behoren tot de “nouveaux riches”, status krijgen en een ondernemer worden. Dit is ook een reden om het geld te investeren in de bovenwereld, zoals in de horeca, in woningen(panden kopen), in het starten van een transportonderneming et cetera. Daardoor worden ze tegelijkertijd een valse concurrent voor de hardwerkende niet-criminele ondernemers.

Belastingdienst

“De belastingdienst is belast met de heffing van rijksbelastingen, de heffing van heffingsrente, revisierente, compenserende rente, kosten van ambtelijke werkzaamheden en bestuurlijke boeten die overeenkomstig de belastingwet kunnen worden vastgesteld of opgelegd. De belastingdienst is in zijn algemeenheid belast met een goede uitvoering van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) (Duthler Associates, 2010: 17)”. Volgens de gesprekspartner vanuit de belastingdienst is het belang van de belastingdienst bij de aanpak van georganiseerde misdaad allereerst het tegengaan van belastingfraude. Verder wil de belastingdienst het normalisatieproces op gang te brengen bij handhavingssknelpunten, ook wel vrijplaatsen genoemd. Onder deze knelpunten vallen onder andere woonwagencampen, belwinkels, coffeeshops et cetera. De belastingdienst wil deze plaatsen zonder hulp van de politie kunnen controleren en handhaven. Het is momenteel lastig om op dat soort plaatsen te komen. De belastingdienst streeft ernaar om die groepen net als andere ondernemers of belastingplichtigen te kunnen behandelen.

Politie

In artikel 2 van de Politiewet 1993 worden de volgende taken van de politie beschreven: *“De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven”*. De handhaving van de rechtsorde wordt onderverdeeld in drie aspecten (Eggen en Kalidien, 2008: 29):

- 1) *de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde*. Politietaken hierbij zijn: de daadwerkelijke voorkoming, opsporing en beëindiging van strafbare feiten. Ook de eerste opvang van slachtoffers van delicten wordt tot de strafrechtelijke ordehandhaving gerekend.
- 2) *de openbare orde handhaving*. Bijvoorbeeld de begeleiding van demonstraties.
- 3) *de taken ten dienste van justitie*. Bijvoorbeeld de betekening van gerechtelijke mededelingen in strafzaken en de dienst bij de gerechten.

In het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, wat de voorkoming, opsporing en beëindiging van strafbare feiten omvat, heeft de politie een groot belang bij de aanpak van georganiseerde misdaad.

Openbaar Ministerie

Het OM is het overheidsorgaan dat als taken heeft *“de wetten te handhaven, strafbare feiten op te sporen en te vervolgen, voor de tenuitvoerlegging van strafvonnissen zorg te dragen en de rechter te informeren zover de wet dat voorschrijft”* (Eggen en Kalidien, 2008: 30). Het OM is dus verantwoordelijk voor de opsporing van strafbare feiten en de vervolging van de daders. De aanpak van georganiseerde misdaad is hier een belangrijk onderdeel van en maakt dus deel uit van de core-business van het OM.

Conclusie: belangen voor publieke- en private partijen

De gemeenschappelijkheid voor een toekomstige samenwerking tussen de publieke partijen binnen het RIEC HHM en de private partijen ligt in bestrijding van georganiseerde misdaad. De verschillende publieke- en private organisaties hebben belang bij de bestrijding van georganiseerde misdaad. Voor de publieke partijen staat vooral het behartigen van het algemeen belang centraal. De politie is wettelijk verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het OM is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van de strafbare feiten. Voor deze twee partijen is het bestrijden van criminaliteit de core business. Voor de belastingdienst is de bestrijding van belastingfraude het grootste belang. Hiernaast wil de belastingdienst het normalisatieproces op gang brengen bij zogenaamde handhavingknelpunten of vrijplaatsen. Dit houdt in dat men deze plaatsen zonder hulp van de politie wil kunnen controleren. De gemeenten ondervinden veel negatieve gevolgen van de investeringen van crimineel vermogen in bijvoorbeeld de horeca- en seksbranches, investeringen van crimineel vermogen in vastgoed, overlast veroorzaakt door georganiseerde misdaad, de aantasting van de integriteit van de gemeente en het vertrouwen in de gemeente door het verlenen van vergunningen aan malafide personen, het ontstaan van ongewenste machtsconcentraties door partijen met crimineel vermogen en het ontstaan van concurrentievervalsing door criminelen die zich begeven in een bepaalde branche met crimineel verkregen vermogen. Het is duidelijk dat de publieke partijen grote belangen hebben bij de aanpak van de verschillende vormen van georganiseerde misdaad. Voor een aantal partijen is het zelfs onderdeel van de core-business. Alle aspecten van georganiseerde misdaad moeten worden aangepakt en dit maakt de problematiek erg complex.

De private partijen zijn niet primair verantwoordelijk voor de aanpak van georganiseerde misdaad, maar zij hebben er wel degelijk belang bij. De private partijen worden namelijk geconfronteerd met de negatieve gevolgen van een aantal manifestaties van georganiseerde misdaad. De notarissen, makelaars en taxateurs worden geconfronteerd met vastgoedfraude, waarbij voornamelijk de reputatie van de beroepsgroepen in het geding is. Ook hebben de taxateurs er commercieel belang bij dat hun taxaties betrouwbaar blijven en als legitiem worden ervaren. De financiers ondervinden vooral financiële schade van vastgoedfraude (en dan in het bijzonder hypotheekfraude) en georganiseerde hennepcultuur. De verzekeraars ondervinden nadelige gevolgen van een groot aantal vormen van misdaad, waarvan een groot aantal zich met regelmaat op georganiseerde basis

manifesteren. Hun voornaamste belang is het tegengaan van verzekeringsfraude en andere vormen van frauduleuze handelingen waardoor de verzekeraars onterecht uitkeren en om dit te realiseren moeten verschillende vormen van misdaad worden aangepakt. Voorbeelden zijn financieel-economische criminaliteit, georganiseerde hennepsteelt, transportcriminaliteit, acquisitiefraude et cetera. Door het grote belang van de verzekeraars bij de aanpak van criminaliteit is het Verbond bij diverse samenwerkingsverbanden aangesloten en in bepaalde gevallen zelfs cofinancier en lid van het bestuur. Over het algemeen blijken het voorkomen van financiële- en reputatieschade de belangrijkste motieven te zijn van de private partijen om de georganiseerde misdaad te bestrijden. In bepaalde gevallen faciliteren een aantal private partijen (vaak onbedoeld) georganiseerde misdaad en daarom voelen zij zich tevens maatschappelijk verantwoordelijk om dit zoveel mogelijk te bestrijden. Hoewel de achterliggende doelstellingen voor publieke- en private partijen bij de bestrijding van georganiseerde misdaad verschillen, hebben beide kanten er belang bij.

6.1.2 Bereidheid tot samenwerking en informatieuitwisseling

Vanuit de politiek en vanuit de wetenschap wordt aanbevolen dat het RIEC moet samenwerken met private partijen bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Maar zijn de verschillende publieke en private partijen wel bereid om dit te doen? In deze paragraaf worden de bevindingen uit de interviews weergegeven.

Politie

Uit interviews met gesprekspartners vanuit de politie blijkt het volgende. De politie staat er open voor om afspraken te maken of samen te werken met private partijen wanneer het een bijdrage heeft voor de veiligheid van de samenleving, en zolang dit binnen de wet- en regelgeving mogelijk is.

“Er moet per situatie getoetst worden wat de mogelijkheden zijn en er moet per situatie gekeken worden hoe groot de mogelijke beschadiging is van de persoon in kwestie”.

Er moet goed over worden nagedacht met wie er informatie wordt gedeeld. Per situatie moet bekeken worden of het een meerwaarde heeft om informatie te delen. Er kan bijvoorbeeld het risico bestaan dat een rechercheonderzoek wordt verstoord. Wanneer dat het geval is heeft de informatieuitwisseling een averechts effect. Gevoelige informatieuitwisseling moet altijd in overleg met de officier van justitie en alleen wanneer er sprake is van uiterste noodzaak.

Iedere partij die informatie bij kan dragen is potentieel interessant. Het kan ook zo zijn dat het beeld in een situatie al compleet is zonder bijdrage van private partijen, in dit geval is informatieuitwisseling met private partijen niet nodig. De grenzen van de mogelijkheden bij informatieuitwisseling moeten opgezocht worden. Want de meerwaarde van het RIEC is het delen van informatie. Wanneer dit niet gebeurt is het RIEC niet meer van toegevoegde waarde. Men moet bereid zijn af en toe het hoofd te stoten of tegen de muur te lopen. De rechter beslist op een gegeven moment wat geoorloofd is en wat niet en jurisprudentie hierover wordt ontwikkeld.

Gemeente

Op bestuurlijk niveau zijn de gemeenten bereid om informatie te delen. De praktische uitvoering is dan een tweede punt. Dit ziet een geïnterviewde vanuit de gemeente ook gebeuren bij uitvoering van het RIEC convenant.

“De burgemeesters hebben het convenant ondertekend, maar om de gemeenten ook daadwerkelijk aan de bestuurlijke aanpak te laten meedoen, om het samenwerkingsproces op gang te krijgen, daar gaat een lange tijd over heen. Het duurt even voordat je ze hebt overtuigd van het belang en voordat er capaciteit is vrijgemaakt”.

De gemeente Den Haag werkt reeds samen met private partijen bij de 'Aanpak Financiering Huisjesmelkers'. Hiervoor is een convenant afgesloten waarbij private en publieke partijen zijn aangesloten. De publieke partijen zijn de gemeente Den Haag, het OM en de politie. Private partijen zijn de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken, de Nationale Hypotheek Garantie, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Nederlandse Vereniging voor Makelaars. Ook VBO-makelaars en het Nederlands Woning Waarde Instituut zullen in de toekomst aansluiten bij dit samenwerkingsverband.

Belastingdienst

De belastingdienst deelt geen informatie met private partijen. Dit is beleid vanuit het Ministerie van Financiën. Volgens de gesprekspartner vanuit de belastingdienst is dit ook logisch.

“Mensen hebben de verplichting om aangifte te doen. Als deze gegevens weer worden doorverstrekkt aan derden, dan is dat niet wenselijk”.

Bij hoge uitzondering is het wel mogelijk, maar dan moet er via het ministerie van Financiën toestemming worden gegeven. De belastingdienst ziet wel potentiële voordelen voor samenwerking met private partijen, maar het beleid van het Ministerie van Financiën maakt samenwerking onmogelijk.

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) staat in beginsel positief tegenover samenwerking met private partijen. Het OM zal een afweging maken of eventuele informatieverstrekking kan bijdragen aan de opsporing en voorkoming van strafbare feiten en of er zwaarwegend algemeen belang voor informatieverstrekking is. In de praktijk is het OM ook al betrokken bij verschillende samenwerkingsverbanden waarbij private partijen zijn aangesloten, zoals 'de Fraude Voorbij' in Rotterdam.

De Stichting Fraudebestrijding Hypotheken

De SFH staat ervoor open om korte lijnen te creëren met het RIEC. In een oriënterend gesprek kan dan naar voren komen of en wat men voor elkaar kan betekenen. De SFH is zelfs voor samenwerking ter bestrijding van fraude opgericht, zo stelt de gesprekspartner vanuit de SFH. De SFH is momenteel al betrokken bij het samenwerkingsverband 'de Fraude Voorbij' in Rotterdam en de 'Aanpak Financiering Huisjesmelkers' in Den Haag. Verder wordt in Den Haag door politie Haaglanden de vastgoedtrein opgestart waarbij de SFH tevens betrokken is. Er is een project aanpak georganiseerde hennepcultuur, daarbij wil de SFH ook betrokken raken.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

De KNB wil graag samenwerken met publieke partijen in het RIEC. De gesprekspartner vanuit de KNB zegt hierover het volgende:

“Er is vaak sprake van een informatietekort bij bepaalde partijen. Zaken bespreken, elkaar informeren over de werkwijze, elkaar leren kennen en zien wat men voor elkaar kan betekenen zijn belangrijke punten”.

De informatieuitwisseling in het informele circuit, die tot stand komt door dit soort projecten, kan heel veel fraude voorkomen. Een intensieve samenwerking is niet nodig. Je moet elkaar kunnen leren kennen door contactmomenten en elkaar kunnen uitnodigen. Er moet een lijst zijn met contactgegevens zodat mensen elkaar kunnen bellen wanneer er iets mis is.

De KNB hoeft niet aanwezig te zijn bij het informatie-overleg van het RIEC HHM. Het gaat erom dat je weet wie je kunt contacteren wanneer je iets nodig hebt over het notariaat. Een lijst met contactgegevens kan dan ook aan alle RIECs worden geleverd, omdat de brancheorganisaties landelijk zijn en er één contactpersoon voor is.

De Nederlandse Vereniging voor Makelaars

De NVM vindt samenwerking met publieke partijen van groot belang. De gesprekspartner zegt hierover:

“In beginsel is de onderlinge informele informatieverstrekking zeer belangrijk. Als er echt iets aan de hand is, in een project bijvoorbeeld, dan kun je even iets vaker afspreken. Het is belangrijk dat de platformfunctie er is, dat men benaderbaar voor elkaar is”.

Het Verbond van Verzekeraars

Het Verbond staat positief tegen een mogelijke samenwerking met het RIEC, zo stelt de gesprekspartner. In het kader van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing gaat men al steeds meer die kant op.

“Uit een oriënterend gesprek met het RIEC kan blijken wat de meerwaarde kan zijn. Een belangrijke eis hierbij is wel dat het dan op basis is van gelijkwaardigheid en niet als junior-partner. Er moet een informatiecircuit opgebouwd worden. Men moet elkaar leren kennen, vertrouwen opbouwen, dan moeten afspraken worden gemaakt en vastgelegd. En daarna uitgebouwd en uitgerold worden”.

Conclusie: bereidheid tot samenwerking

De belastingdienst is de enige partij die niet bereid is samen te werken met private partijen. De overige publieke partijen staan in beginsel open voor samenwerking met private partijen en de private partijen zijn tevens bereid om samen te werken met de verschillende publieke- en private partijen.

6.1.3 Commitment van private partijen

Door de participatie bij het RIEC en verschillende andere samenwerkingsverbanden bij de bestrijding van georganiseerde misdaad is duidelijk dat de verschillende publieke partijen toegewijd zijn aan de aanpak van georganiseerde misdaad. Bij de private partijen is dit nog niet duidelijk. De bereidheid tot samenwerking betekent niet automatisch dat men veel prioriteit geeft aan het probleem. Hierna worden de bevindingen over de mate van commitment beschreven.

De Stichting Fraudebestrijding Hypotheken

De gesprekspartner vanuit de SFH laat weten dat er veel commitment is voor het aanpakken van georganiseerde misdaad. De hele SFH bestaat om de fraude tegen te gaan. Elk jaar wordt een beleidsplan opgesteld naar aanleiding van het afgelopen jaar. Als er een probleem de kop opsteekt dan wordt er daarop gefocust.

“We willen zoveel mogelijk oppakken”.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

De geïnterviewde vanuit de KNB geeft aan dat er zeker commitment is om samen te werken aan de aanpak van georganiseerde misdaad, ook met het RIEC HHM:

“De aanpak van vastgoedfraude is één van de speerpunten van de KNB. Tevens is er een persoon aangesteld om zich bezig te houden met samenwerkingsverbanden voor de aanpak van vastgoedfraude... De KNB wil graag informatie geven en delen, zover het mogelijk is. We willen hiervoor de tijd nemen”.

De Nederlandse Vereniging voor Makelaars

De aanpak van taxatiefraude/vastgoedfraude in de grote steden is van groot belang voor de NVM.

“Er is commitment en capaciteit voor de aanpak van georganiseerde misdaad. Er zijn meerdere mensen binnen het NVM die zich bezig houden met fraudebestrijding en preventie. De NVM spant zich duidelijk in om binnen de vastgoedketen, maar in ieder geval in haar deel van de markt, schoon te maken en te houden en alertheid op fraude te vergroten. Er zijn al oriënterende gesprekken geweest bij diverse overlegorganen zoals bijvoorbeeld het RIEC-Brabant. Het NVM zou graag betrokken raken bij het RIEC HHM om zodoende bij te kunnen dragen aan de aanpak van georganiseerde misdaad”.

Een ander voorbeeld is het integriteitsoverleg waar de NVM aan deelneemt met brancheverenigingen als IVBN, NEPROM, VGM NL, Bouwend Nederland, AEDES en FGH Bank namens de vastgoedfinanciers. Genoemde partijen willen samen initiatieven nemen, afstemmen en bundelen om op de professionele bouw- en vastgoedmarkt integriteit te bevorderen en te borgen.

Het Verbond van Verzekeraars

“Het Verbond heeft er heel wat voor over om de verzekeringsfraude tegen te gaan”, zo stelt de gesprekspartner.

Een voorbeeld hierbij is de Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit. Deze stichting is door het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) in het leven geroepen. Het Verbond zit in het bestuur en financiert ook mee. Ook Meld Misdaad Anoniem is een initiatief van het NPC, daarbij zit het Verbond ook in het bestuur en ook daarbij financiert het ook mee, omdat dit ook in hun belang is. Er is een hele lijst met onderwerpen van aanpak van criminaliteit waarbij het Verbond betrokken is. Voor de aanpak van georganiseerde misdaad is de aanpak van hennepsteelt een praktisch voorbeeld. Ook participeert het Verbond in samenwerkingsverbanden tegen financieel-economische criminaliteit waar verzekeringsfraude onder valt, preventie van criminaliteit bij het Centrum Criminaliteitsbeheersing en Veiligheid (CCV) waarin het Verbond een bestuurszetel heeft et cetera. Deze voorbeelden illustreren dat het Verbond de aanpak van alle vormen van criminaliteit erg serieus neemt en dat hier veel commitment voor is.

Conclusie: commitment

Alle partijen zijn gemotiveerd en toegewijd om de betreffende manifestaties van georganiseerde misdaad aan te pakken voor zover het in hun macht ligt dit te doen.

6.1.4 *Vertrouwen*

De Stichting Fraudebestrijding Hypotheken

Er is vertrouwen in een partij, omdat iedere partij zijn eigen expertise heeft. Wederkerigheid in samenwerking is belangrijk voor het vertrouwen. Wanneer je als partij informatie geeft, maar dat anderzijds jouw zaken niet worden opgepakt dan is dit slecht voor het vertrouwen. Er moet wederzijdse inspanning zijn. Maar de SFH heeft er vertrouwen in wanneer er afspraken worden gemaakt dat deze ook worden nagekomen.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

De KNB heeft vertrouwen in de verschillende publieke en private partijen. Maar ze vindt het niet helpen wanneer bepaalde partijen zeggen dat ze iets niet kunnen doen en niet zeggen waarom niet.

“Openheid is erg belangrijk voor de ontwikkeling van vertrouwen”.

De Nederlandse Vereniging voor Makelaars

De NVM gaf kort en krachtig aan dat er volop vertrouwen is in de publieke- en private partijen.

“Er is vertrouwen in de genoemde publieke- en private partijen”.

De KNB en de NVM hebben momenteel een meningsverschil over de positie van de notaris in het proces van de koop en verkoop van vastgoed. De KNB ziet de verplichte tussenkomst van de notaris in de obligatoire fase als een mogelijke positieve bijdrage bij de aanpak van de vastgoedfraude. De NVM ziet juist helemaal niets in deze constructie. Een kanttekening hierbij is dat zowel de KNB als de NVM aangeven dat de onderlinge relaties erg goed zijn en dat dit discussiepunt geen probleem is voor samenwerking. Dit is bewezen door hun gezamenlijke succesvolle deelname aan het project ‘de Fraude Voorbij’ in Rotterdam. Een uitwerking van de discussie over de positie van de notaris in het proces van vastgoedtransacties is bijgevoegd in de bijlagen.

Vertrouwen bij publieke partijen binnen het RIEC

De publieke partijen hebben in beginsel vertrouwen in de bedoelingen van de private partijen. Toch vinden een aantal publieke gesprekspartners dat het noodzakelijk is dat zij een verklaring van geheimhouding ondertekenen voor contact met het RIEC HHM, omdat hier veel gevoelige informatie gedeeld kan worden. Een gesprekspartner vanuit de politie stelt tevens dat het notariaat al een geheimhoudingsplicht heeft, maar dat het ondertekenen van een verklaring tot geheimhouding ook voor deze partij gewenst is.

Conclusie

Men gaat uit van elkaars expertise en de verwachting is dat de afspraken die gemaakt worden nagekomen zullen worden. Er is vooraf geen partij die vertrouwensproblemen heeft met één van de andere potentiële samenwerkingspartners. Dit is een stimulans voor een potentiële vruchtbare samenwerking. Op het gebied van informatieverstrekking moet een geheimhoudingsverklaring door de verschillende partijen worden getekend.

6.1.5 Argumenten voor samenwerking met private partijen

Een belangrijke voorwaarde voor samenwerking is dat partijen bepaalde middelen, zoals bijvoorbeeld kennis, productiemiddelen of legitimiteit et cetera, nodig hebben van andere partijen om een doelstelling te behartigen. Welke middelen willen de verschillende publieke- en private partijen van elkaar hebben bij de bestrijding van georganiseerde misdaad? Hiermee wordt duidelijk in hoeverre men elkaar kan versterken. Hierna worden de verschillende argumenten genoemd voor een toekomstige samenwerking met private partijen die naar voren zijn gekomen in de interviews.

Verschillende geïnterviewden vanuit het RIEC en vanuit de politie geven aan dat samenwerking met private partijen bij het RIEC tot nu toe nog niet plaatsvindt, maar verschillende geïnterviewden vanuit de politie stellen tevens dat dit in de toekomst zeker gaat gebeuren. Een gesprekspartner vanuit de politie zegt hierover het volgende.

“De kracht van het RIEC is dat je de verschillende informatie van de verschillende partijen bij elkaar kunt leggen waardoor er beelden kunnen ontstaan die je voorheen niet zag. Hierdoor kun je de problemen dan beter tackelen”.

En verder zegt deze gesprekspartner:

“De private partijen kunnen ieder op zich informatie geven die bijdragen aan je beeldvorming. Als voorbeeld: Waarom betaalt Piet de stroom? Hij heeft er zogenaamd niets mee te maken, maar hij betaalt wel de rekening. Dat is raar. Dan gaan we eens vragen waarom hij dat doet”.

Volgens Fijnaut kan informatie van private partijen bijdragen aan de informatiepositie van de publieke partijen. Hij stelt dat je altijd meerder partijen nodig hebt bij de aanpak van georganiseerde misdaad.

“Je moet een constructie verzinnen waarin men verplicht wordt elkaar te informeren wanneer men een vermoeden of aanwijzing heeft dat iets niet klopt”.

Brancheorganisaties

Uit de verschillende interviews met de verschillende publieke partijen blijkt dat eventuele samenwerking met private partijen idealiter moet gaan via de brancheorganisaties, zodat het landelijk of regionaal geregeld is en voor alle aangesloten partijen geldt. De brancheorganisaties van de beroepsgroepen zijn tevens het aanspreekpunt voor de overheid bij verschillende vraagstukken.

Een gesprekspartner vanuit de politie stelt het volgende:

“Het is interessant om een netwerk op te bouwen in het bedrijfsleven met brancheorganisaties om te zien of er verhalen en andere vormen van informatie beschikbaar zijn, om zichtbaar te krijgen hoe het nu allemaal werkt. Het is goed om een relatie op te bouwen om te kijken of men elkaar kan informeren. Er zijn tot op heden geen private partijen betrokken bij het RIEC. Die zouden er wel bij moeten zitten, omdat je het als overheid eigenlijk niet alleen kunt. De private partijen zijn hard nodig”.

De vraag om publiek- private samenwerking

Het was een vertegenwoordiger van een forensisch accountantsbureau opgevallen dat de private sector financiële onderzoeken verricht die soms leiden tot een vermoeden van fraude waarbij zelfs een concrete verdachte kan worden aangewezen. Wanneer men met een dergelijke casus naar de politie en/of justitie stapt om aangifte te doen en er wordt besloten een strafrechtelijk onderzoek in te stellen, dan begint de politie het onderzoek in principe van voren af aan. Is het nu niet mogelijk, zo vroeg de betrokkene zich af, om het reeds verrichte onderzoek als uitgangspunt te nemen en daarop voort te borduren; dat zou een hoop tijd schelen en een doortastender aanpak van fraude mogelijk maken.

Pieter van Vollenhoven, 2000 (Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, 2000)

Een andere geïnterviewde vanuit de politie vult hierbij aan dat uit bijna elk onderzoek naar georganiseerde misdaad een bestuurlijke rapportage volgt. Hierin komen regelmatig bepaalde lekken en fouten naar voren. In samenwerking met bepaalde brancheorganisaties zouden deze makkelijk te repareren zijn.

Een gesprekspartner vanuit het RIEC stelt dat branches, zoals de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en het Verbond van Verzekeraars zelf een aantal eisen kunnen stellen voor deelname aan hun brancheorganisatie. Verder kunnen zij aan bewustwording van de problematiek bijdragen. Een voorbeeld hiervan is dat zij de aangesloten partijen kunnen informeren over hoe zij een M-melding kunnen doen wanneer zij vermoeden dat er iets mis is. Een gesprekspartner vanuit de politie geeft aan dat

brancheorganisaties de mate van bewustwording en verantwoordelijkheidsbesef kunnen vergroten bij hun leden.

Fijnaut geeft een voorbeeld van potentiële bijdrage van brancheorganisaties. Hij stelt dat Nederland een drugstransportland is. Er is uitvoer van wiet en pillen, doorvoer van heroïne en cocaïne et cetera. Een deel gaat via de transportsector.

“Ik vind dat je discussies moet kunnen voeren met zo’n branche om aan te geven dat men moet kijken naar die leden die financieel wat zwak in de schoenen staan en die misschien in de verleiding kunnen komen om toch een aantal kilo’s mee te nemen”.

Hiernaast stelt Fijnaut het volgende ten aanzien van brancheorganisaties:

“Het door brancheorganisaties stimuleren van bewustwording, meewerken aan advisering naar hun leden hoe te handelen en ervoor zorgen dat er gemakkelijke kanalen naar de overheid zijn om onregelmatigheden te melden, zijn van groot belang en tevens de verantwoordelijkheid van de branches”.

Een geïnterviewde vanuit de gemeente sluit hierbij aan, zij stelt dat private partijen een signaalfunctie kunnen uitoefenen. Wanneer er iets wordt gesignaleerd kan dit aan desbetreffende partijen worden gedeeld. Ook kan een aantal brancheorganisaties het tuchtrecht in werking kunnen stellen.

De Stichting Fraudebestrijding Hypotheken

Over samenwerking met het RIEC zegt de gesprekspartner van de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken het volgende:

“Qua informatie heeft het RIEC een waardevolle positie. De verschillende partijen hebben bepaalde informatie die voor andere partijen heel interessant kan zijn. Bij de aanpak van zaken moet men elkaar kunnen vinden, zodat er ook echt wat aan gedaan kan worden”.

Samenwerking met publieke partijen kan volgens haar de informatiepositie van financiers versterken, zodat hypotheekfraude kan worden voorkomen.

“De SFH wil dienstverbanden kunnen controleren bij de belastingdienst”.

Als er wordt gefraudeerd is dat heel vaak met werkgeversverklaringen en looninformatie. Er kunnen een aantal zaken zelfstandig door de financier achterhaald worden. Er kan nagekeken worden of het salaris is gestort en men kan de werkgever bellen. De werkgever kan echter ook in het complot zitten. Bij de belastingdienst kan tot een aantal jaar terug worden gecontroleerd hoe lang iemand in dienst is. Aan de voorkant, bij de aanvraag, kan dan al een grote slag gemaakt worden. Verder stelt de gesprekspartner vanuit de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken dat de financiers regelmatig aangifte doen van bepaalde misstanden.

“Wanneer er zaken worden opgepakt kan de politie de financiers op de hoogte houden wat er gebeurt in die zaken, deze informatie is van groot belang voor de financiers”.

Ook wil de financier het Burger Service Nummer (BSN) kunnen gebruiken. Bijvoorbeeld ter herkenning en ordening van de klant. Is de persoon wie hij zegt dat hij is. Maar ook voor veiligheidszaken kan het worden gebruikt. Wanneer een wanbetaler met de noorderzon vertrokken is, kan hij beter worden achterhaald. Ook is er een waarschuwingssysteem waarin iemand wordt geregistreerd wanneer er fraude is gepleegd. Op het moment dat zo’n persoon een nieuwe aanvraag doet, dan kan de hypotheekverstrekker bepalen of de hypotheek wordt verstrekt. Het BSN is veel

beter geschikt als registratienummer omdat er niet geknoeid kan worden met achternamen et cetera.

Gesprekspartners vanuit het RIEC en vanuit de politie zien voordelen in een samenwerking met banken.

“Het blootleggen van geldstromen, waar komen bepaalde betalingen vandaan, wie zat daarachter, waar gaan de opbrengsten heen. Dit zijn voorbeelden van belangrijke informatie waarover banken de beschikking hebben en die bepaalde partijen binnen het RIEC graag tot hun beschikking hebben”.

Informatie vanuit de banken kan een grote meerwaarde hebben voor het RIEC. Een gesprekspartner vanuit de politie geeft hierbij een voorbeeld:

“Bij het RIEC gaat het vooral om beeldvorming, er is nog geen verdachte. Je kunt dan niks vorderen, want er is nog geen sprake van een strafbaar feit. Maar we willen wel weten wie erbij betrokken is en hoe het probleem in elkaar zit. Dan moet je kijken of je dat via een ander kanaal kunt krijgen, wellicht door samenwerking. Dan heb je bijvoorbeeld hennepkwekers. Die hebben panden en een hypotheek. Dan zou ik bij de bank willen vragen: wie betaalt de aflossing van de hypotheek?”.

De bank heeft alle transacties, alle persoonsgegevens, je telefoonnummers, je legitimatiebewijs.

“Vooral mobiele nummers worden niet snel aan de politie verstrekt door criminelen, maar aan instanties waaraan ze geld kunnen verdienen waardoor ze teruggebeld kunnen worden wel. Dus dit zou voor de politie ook erg interessant kunnen zijn”.

Ook weet de bank hoeveel rekeningen je op naam hebt staan. Bij de bank kun je bijvoorbeeld zien of iemand over voldoende geld beschikt. Je ziet wel eens dat mensen contant betalen, dat is heel vreemd, vooral bij bedragen van meer dan een ton. Verder kun je bij de bank de financiële positie van iemand bekijken, wat heeft iemand aan bezittingen.

Een andere gesprekspartner vanuit de politie sluit hierop aan.

“Informatie over de persoon die in de praktijk een hypotheek betaald is een voorbeeld van informatie dat het kadaster niet heeft en wel van grote toegevoegde waarde kan zijn”.

De gesprekspartner vanuit Duthler Associates stelt dat er sprake kan zijn van hypotheekfraude doordat men zich niet heeft gehouden aan de voorwaarden die gesteld zijn in de privaatrechtelijke overeenkomst. De financier zou kunnen zeggen dat men zich niet aan de voorwaarde heeft gehouden, dus dat ze de hypotheek moeten terugbetalen. Wanneer ze dat niet kunnen dan wordt de woning verkocht. De geïnterviewde vanuit de SFH sluit hierbij aan. Wanneer een persoon een betalingsachterstand heeft, dan wordt eerst gekeken naar mogelijke oplossingen. Maar stel dat er fraude is gepleegd en de persoon is onvindbaar, dan wordt er onderzoek gedaan. Er wordt dan aangifte gedaan en de hypotheek kan worden opgeëist. Daarnaast wordt ook het onderpand geveild.

Een geïnterviewde vanuit de politie geeft aan dat bewustwording bij private partijen belangrijk is. Ze moeten gaan onderzoeken hoe mensen bepaalde zaken kunnen betalen. Hij betwijfelt of geldvertrekkers, oftewel tussenpersonen, wel voldoende goed kijken naar werkgeversverklaringen. Als men een hypotheek wil hebben, is een werkgeversverklaring nodig omdat je in loondienst bent. Als zelfstandig ondernemer moet je papieren aanleveren om te kunnen bewijzen dat je voldoende geld verdient.

“Het doel van de financier is de hypotheek verstrekken. Ze vragen slechts de werkgeversverklaring en drie bankafschriften. Ze zouden strakker moeten kijken. Ze zouden contact moeten leggen met de werkgever om hem een werkgeversverklaring te vragen. En van de persoon zouden meer bankafschriften moeten worden gevraagd”.

De financiers kan informatie gegeven worden, zodat zij zelf iets kunnen ondernemen en zodat het dossier verrijkt kan worden. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er iets mis is met bepaalde betalingen. Dan kan dit een signaal zijn waardoor een onderzoek gestart kan worden et cetera. Zie het casusvoorbeeld 'controle door financiers' voor een praktijksituatie in Den Haag.

Een gesprekspartner vanuit de gemeente geeft aan dat hypotheekverstrekkers de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken kunnen raadplegen. Dit gebeurt in de praktijk ook al regelmatig. De stichting houdt registraties bij in een systeem zodat mensen die eerder de fout in zijn gegaan niet nogmaals een hypotheek krijgen. Dit heeft een preventieve werking.

Ook Fijnaut ziet een belangrijke rol voor de banken.

“Wanneer het gaat om de financiering van aankopen en het is niet helder waar het geld vandaan komt (bijvoorbeeld onbestemde rekeningen) , dan is het de vraag of de bank dat geld moet doorsluizen. Wanneer iemand 750.000 euro komt brengen in schooltassen met briefjes van 500 euro, dan moet hier een MOT-melding van gemaakt worden”.

Casusvoorbeeld controle door financiers

Een geïnterviewde vanuit de gemeente stelt dat de gemeente Den Haag, in het kader van de Aanpak Financiering Huisjesmelkers, de beschikkingen van signaleringen in het kader van de woningwet stuurt naar de hypotheekverstrekker van het betreffende pand. De financier kan het adres uit de beschikking gaan onderzoeken en kan kijken of de aangetroffen situatie overeenkomt met de hypotheekvoorwaarden. Zij kunnen tevens controleren of er andere zaken niet kloppen. Zijn er bijvoorbeeld foute taxatierapporten, of is er gesjoemeld met de werkgeversverklaringen (valsheid in geschrifte). Mocht er wat mee mis zijn, dan kunnen zij daarvan aangifte bij de politie en zo gaat een zaak lopen. Het zou ook kunnen dat de financier de hypotheekvoorwaarden aanpast of dat de lening wordt opgeëist.

Conclusie SFH

Informatie en deskundigheid

De verschillende financiers beschikken over interessante informatie voor publieke partijen voor de bestrijding van georganiseerde misdaad. Zo beschikken de banken over informatie betreffende geldstromen. Hiermee wordt inzichtelijk waar bepaalde verdachte betalingen vandaan komen, waar de verdachte betalingen heen gaan en wie er achter de verdachte betalingen zit. Hiernaast kan de financier zien wat de financiële situatie van personen is. De financiers beschikken over hypotheekgegevens, zoals de betaler van de aflossing van de hypotheek bij een pand die gebruikt wordt voor hennepcultuur. Verder hebben de financiers vaak bepaalde informatie over personen, zoals mobiele telefoonnummers, die van groot belang kunnen zijn voor de politie.

Zelfstandig actie ondernemen

Een ander middel waarover de financiers beschikken is de mogelijkheid om zelf bepaalde acties ondernemen om de georganiseerde misdaad te bestrijden. Ze hebben de bevoegdheid om panden te controleren en zodoende te achterhalen of de aangetroffen situatie overeenkomt met de hypotheekvoorwaarden. Wanneer de situatie niet overeenkomt met de hypotheekvoorwaarden kunnen verdere maatregelen genomen worden, zoals het opeisen van de hypotheek. Verder kunnen de financiers controleren of andere zaken niet kloppen. Zo kunnen taxatierapporten en werkgeversverklaringen worden gecontroleerd, kan de financier zelf contact opnemen met

werkgevers om te controleren of personen daadwerkelijk in dienst zijn en kunnen de financiers de bankafschriften van personen controleren. De SFH heeft de mogelijkheid om bewustwording te creëren bij haar achterban, zodat de financiers weten waar ze op moeten letten en wat ze kunnen doen om georganiseerde misdaad te bestrijden. Wanneer de financiers bepaalde verdachte zaken tegenkomen dan kunnen ze aangifte doen bij de politie of een MOT-melding doen.

Potentiële middelen van publieke partijen in het belang van financiers

De financiers willen het Burger Service Nummer kunnen gebruiken. Het BSN is een uniek persoonsnummer voor contacten met de overheid en voor organisaties voor wie dit wettelijk geregeld is. De financiers zouden het BSN willen gebruiken ter herkenning van de klant, is de persoon wie hij zegt dat hij is. Hiernaast willen de financiers het ook voor veiligheidszaken gebruiken. Wanbetalers kunnen beter worden achterhaald. Ook is er een waarschuwingssysteem waarin personen worden geregistreerd die fraude hebben gepleegd. Op het moment dat een persoon die in het verleden fraude heeft gepleegd een nieuwe aanvraag doet, kan de hypotheekverstrekker bepalen of de hypotheek wordt verstrekt. Hierdoor kan fraude worden voorkomen. Het BSN is veel beter geschikt als registratienummer voor het waarschuwingssysteem, omdat er niet geknoeid kan worden met achternamen et cetera. Hiernaast doen de financiers regelmatig aangifte van misstanden. Wanneer zaken opgepakt worden door de politie dan worden de financiers graag op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in die zaken. Verder heeft de belastingdienst informatie over dienstverbanden. Zo kan de belastingdienst controleren of iemand in dienst is van een bepaalde werkgever en zo ja, hoe lang diegene bij de werkgever in dienst is. Deze gegevens zijn belangrijk voor de financiers, omdat hierdoor bij de aanvraag van bijvoorbeeld een hypotheek al gecontroleerd kan worden of er wordt gefraudeerde met werkgeversverklaringen of looninformatie.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

De geïnterviewde vanuit de KNB geeft aan dat samenwerking tussen publieke en private partijen een grote meerwaarde kan betekenen voor de aanpak van georganiseerde misdaad.

“De informatieuitwisseling in het informele circuit, die tot stand komt door samenwerkingsverbanden als het RIEC, kan heel veel vastgoedfraude voorkomen”.

De KNB probeert aangesloten te raken bij de RIECs. De gesprekspartner vanuit de KNB zegt hierover het volgende:

“We willen zaken bespreken, elkaar informeren over de werkwijze, elkaar leren kennen en zien wat men voor elkaar kan betekenen. Vaak zie je dat er een informatie tekort is. Wij willen onze kennis met de partners van het RIEC delen”.

De KNB wil graag informatie geven en delen, zover het mogelijk is en wanneer dit iets toevoegt. Wanneer het OM informatie heeft waar ze wellicht niets mee kan, omdat de opzet niet rond komt (vaak een probleem strafrechtelijk), dan zou hier tuchtrechtelijk wel wat mee gedaan kunnen worden. De KNB wil hier graag een modus voor maken, om die informatie uit te wisselen. Als je iets hebt, kom gewoon. Het maakt dan niet uit van wie de informatie is, dit wordt dan niet genoemd. Want naar aanleiding van die tips kunnen gegevens van het kadaster en andere openbare informatie worden geraadpleegd, en naar aanleiding daarvan kunnen eventueel de klachten worden ingediend.

“De KNB heeft veel praktijkkennis. Bijvoorbeeld bij ABC transacties kunnen zij zeer snel gevoelsmatig zien of het klopt of niet”.

De KNB ziet graag dat er strafrechtelijk ook meer gebeurt. De KNB krijgt bijvoorbeeld van de gemeente signalen over notarissen en kan zelf in het kadaster bepaalde aktes bekijken. Zij ziet dan bij

bepaalde zaken dat bepaalde notarissen niet deugen. Dit wordt dan gemeld bij het OM. De KNB gaat een tuchtklacht indienen en zou graag zien dat het OM de zaak ook oppakt. Helaas heeft dit tot op heden vaak geen prioriteit.

Verder moeten notarissen bij vastgoedtransacties verdachte zaken signaleren en melden aan andere relevante partijen, zo stelt de gesprekspartner vanuit de KNB.

“Er zijn bepaalde ‘red flags’, oftewel zaken in een transactie die opvallen. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van grote prijsstijgingen, ongeacht of de prijsnota hoog is aan het eind, of te laag begonnen is. Te laag begonnen wijst op witwassen en te hoog eindigen op hypotheekfraude. Ook zijn er bepaalde partijen die heel jong zijn, maar vier panden kopen binnen twee maanden. Allemaal voor eigen bewoning. Die zaken moeten opvallen. Hoe kunnen panden binnen 6 maanden zoveel in waarde stijgen? Daar moet je als notaris vragen over stellen. Bij verdachte zaken moet dit gemeld worden bij de betreffende partijen, zoals bijvoorbeeld het OM”.

De KNB kan haar achterban informeren over de bestrijding van georganiseerde misdaad, zodat de notarissen bewuster worden van het probleem en zodat ze weten waar ze op moeten letten.

Een gesprekspartner vanuit de politie geeft aan dat de KNB bij het RIEC aanwezig zou moeten zijn, omdat dit een versterking van het RIEC zou zijn.

“De brancheorganisatie zou met de verdachte notarissen kunnen praten die naar voren komen in analyses van het RIEC. Er zou ook informatie gedeeld worden op strategisch niveau over de manier waarop notarissen werken. Op het moment dat het RIEC constateert dat een notaris in de fout gegaan is, kan de brancheorganisatie de eigen verantwoordelijk nemen en de toezichthouder inseinen.

Fijnaut stelt het volgende over notarissen:

“Zij moeten hun taak zodanig uitoefenen dat wanneer zij zien dat er drie keer per dag een huis over de kop gaat, ze zich moeten afvragen wat er gebeurt en wie er tegenover ze zit. Het notariaat moet niet doen alsof het hen niet aangaat. Ze hebben wel de vertrouwensfunctie, maar die kan niet gebruikt worden om allerlei illegaliteit toe te dekken”.

De gemeente voelt er ook wat voor om de brancheorganisatie in bepaalde gevallen te informeren over frauduleuze notarissen. De Kamer van Toezicht kan het tuchtrecht dan in bepaalde gevallen toepassen op frauduleuze notarissen.

Casusvoorbeeld informatie NVM

Een koper koopt een huis van een particulier die zelf zijn huis aanbiedt. Het koopcontract wordt opgemaakt met een ontbindingsvoorwaarde voor de financiering. Vervolgens zegt de koper binnen de termijn dat hij de financiering niet rond krijgt, maar dat een vriend of een kennis van hem het pand wil kopen. Verkoper blij want dan is het pand toch verkocht. Er wordt dus een nieuwe koopakte opgemaakt en de verkoper denkt er niet aan om te vragen of de koper schriftelijk wil bevestigen dat hij van de koop afziet. Op het moment dat de verkoper zou moeten leveren aan koper 2 komt koper 1 plotseling weer op de proppen en zegt koper 1: ik heb ook een koopcontract. Als verkoper heb je dan feitelijk het pand twee keer verkocht. Meestal staat in een akte dat als je niet kunt nakomen, je 10% boete moet betalen. Dus de verkoper wordt dan in de tang genomen door 2 partijen. Allebei zeggen ze dat er aan hun geleverd moet worden en de verkoper kan daar niet aan voldoen. Vervolgens kunnen de kopers het zo uitspelen dat zij uiteindelijk allebei de contractuele boete opeisen en allebei het contract ontbinden. N.B. Als de verkoper een makelaar in de arm had genomen, zou dit vermoedelijk niet gebeurd zijn omdat die wel om een schriftelijke bevestiging gevraagd zou hebben. Overigens kan je ook varianten bedenken dat de oplichter zich niet als koper voordoet, maar als makelaar die een klant heeft (koper 1) die geïnteresseerd is in zijn woning. Vervolgens zegt hij dat koper 1 heeft afgebeld, maar geen nood, hij heeft al iemand anders gevonden.

“Wanneer de politie erachter komt dat een notaris steeds betrokken is bij bepaalde verdachte vastgoedtransacties, en men wil niet kiezen voor een strafrechtelijke vervolging van die notaris, dan zou de politie zelf een bestuurlijke rapportage voor de brancheorganisatie kunnen opmaken”.

Wanneer je bij een aantal verdachte transacties steeds de naam van dezelfde notaris staan, dan kun je of een strafrechtelijk onderzoek starten of een afspraak met de brancheorganisatie maken om die informatie naar hen door te sturen, zodat zij de notaris een sanctie kunnen opleggen of in het uiterste geval royeren.

Een geïnterviewde vanuit de politie wijst op taak van de notaris bij het splitsen van panden. Wanneer van één woning meerdere woningen worden gemaakt om deze kunnen verkopen of verhuren, omdat bijvoorbeeld het gehele pand te duur is en niet verkocht wordt, dan gaat dit via de notaris.

“De notaris zou het splitsten van panden beter in de gaten moeten houden”.

Conclusie KNB

Informatie en deskundigheid

De KNB heeft een sterke informatiepositie op het gebied van vastgoedfraude. Ze heeft veel praktijkkennis en ervaring, onder andere op het gebied van ABC-transacties. De KNB kan bij ABC-transacties zeer snel zien of er sprake is van fraude of niet. De notaris heeft een belangrijke rol bij de aankoop en verkoop van vastgoed, door het passeren van de koopakte et cetera. De KNB kan informatie over de werkwijze van notarissen en andere relevante informatie delen met de publieke partijen om zodoende hun informatiepositie te verbeteren.

Zelfstandig actie ondernemen

Het notariaat beschikt over haar eigen tuchtrechtspraak. Wanneer notarissen in de fout gaan kunnen zij tuchtrechtelijk door de Kamer van Toezicht worden gestraft. Dit heeft enerzijds een preventieve afschrikkende werking en anderzijds een repressieve werking. Wanneer de politie om bepaalde redenen, zoals bijvoorbeeld gebrek aan capaciteit, een zaak niet strafrechtelijk kan oppakken dan kan de politie een bestuurlijke rapportage maken voor de KNB. Een zaak die niet strafrechtelijk opgepakt kan worden zou dan op tuchtrechtelijke wijze afgehandeld kunnen worden door het berispen, beboeten, schorsen of uit het ambt zetten van notarissen. Wanneer de KNB signalen krijgt over bepaalde notarissen, dan kan zij zelfstandig vervolgstappen nemen. De KNB kan bijvoorbeeld in het kadaster de aktes controleren op grote prijsstijgingen. Bij verdenkingen van fraude kan de KNB een tuchtklacht indienen en kan ze het OM op de hoogte stellen. De notaris moet zelf bepaalde opvallende zaken, zoals verdachte transacties (verdachte pakketverkopen, verdachte splitsingen van panden et cetera), in de gaten houden. De notaris kan dit melden aan de relevante partijen, zoals het OM. De KNB kan helpen aan bewustwording van de achterban op het gebied van georganiseerde misdaad. Ze kunnen hen adviseren over zaken waarop gelet moet worden, wat men kan doen, hoe men dit kan doen en naar wie er gecommuniceerd kan worden.

Potentiële middelen van publieke partijen in het belang van de KNB

In het geval dat de politie erachter komt dat een notaris betrokken is bij verdachte vastgoedtransacties, dan kan er naast of in plaats van strafrechtelijke vervolging een bestuurlijke rapportage opgesteld worden voor de KNB. De KNB kan de betreffende notaris dan nader onderzoeken en kan bijvoorbeeld tuchtrechtelijke stappen ondernemen. De KNB wil graag dat er strafrechtelijk meer gebeurt wanneer notarissen niet blijken te deugen en zou tevens graag informatie krijgen over zaken waarmee het OM niet veel kan beginnen, maar waarbij wellicht wel

tuchtrechtelijk opgetreden kan worden. Naar aanleiding van tips kan de KNB het kadaster en andere openbare bronnen raadplegen. Aan de hand van die informatie kunnen dan eventuele klachten worden ingediend bij de tuchtcommissie.

De Nederlandse Vereniging voor Makelaars

“De NVM wil meedenken aan oplossingen om fraude tegen te gaan”.

Dit zegt de geïnterviewde vanuit de NVM. Het is de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de NVM om iets tegen georganiseerde misdaad te doen. De NVM heeft veel praktijkkennis en ervaring en deze zaken kunnen gedeeld worden met de private partijen. Een voorbeeld van deze praktijkkennis wordt genoemd in de bijgevoegde casus.

De NVM wil bijvoorbeeld graag dat makelaars en taxateurs die de fout in gaan ook strafrechtelijk worden vervolgd. Hiervoor, en voor toepassing van het tuchtrecht, zou de NVM van de politie graag de namen krijgen van de makelaars en taxateurs die de fout in gaan. Ook de WOZ-waarde van panden zou de NVM graag krijgen.

“Tot op heden krijgen wij geen toegang tot de WOZ-waarde. Je kunt nu wel zien wat iemand betaald voor een huis, of iemand een hypotheek heeft et cetera. Maar wat een pand waard is valt opeens onder privacy”.

Voor een aantal partijen die beroepshalve betrokken zijn bij de verkoop, is een uitzondering gemaakt. Zij krijgen toegang tot de WOZ-waarde. De makelaardij zit daar niet bij, maar zou dus wel graag toegang krijgen tot de WOZ-waarde. Dit kan van grote waarde zijn als bijvoorbeeld richtlijn voor een taxatie. De WOZ waarde kan gebruikt worden als modelwaarde bij een taxatie. De taxateur moet dan net als bij de modelwaarden onderbouwen waarom hij afwijkt van de WOZ. Het waardeoordeel van de taxateur wordt daarmee inzichtelijker voor derden. Verder kan informatieuitwisseling over malafide vastgoedhandelaren van toegevoegde waarde zijn. Wanneer de makelaar in contact komt met iemand die hij niet vertrouwd, dan zou informatieuitwisseling met andere partijen gewenst zijn. Zo kan men elkaar waarschuwen. Het is van belang voor de makelaar om te zien wat voor vlees hij in de kuip heeft.

De NVM wil een bijdrage leveren aan bewustmaking van de gehele makelaardij en zij werkt ook actief mee aan het mogelijk maken van gerichte controles op een juiste naleving van de WWFT. Als makelaar moet je ongebruikelijke zaken melden. Als men erachter komt dat ongebruikelijke zaken niet gemeld zijn, dan is de makelaar strafbaar. Makelaars vinden het soms moeilijk om te zien of iets ongebruikelijk is. De NVM helpt bij de bewustwording hierbij.

Een gesprekspartner vanuit het RIEC stelt dat makelaars vooral betrokken zijn in hun rol van taxateur. Er worden valse taxaties opgemaakt, bijvoorbeeld zodat men hogere hypotheek kan krijgen. Wanneer je een pand hoger taxeert kun je een hogere hypotheek krijgen. Verder hebben ze een rol bij het splitsen van panden, waardoor het mogelijk wordt gemaakt om panden tegen hogere bedragen weer door te verkopen.

“ Het inzetten van het eigen tuchtrecht door de NVM zou een middel kunnen zijn om bij te dragen. Men kan makelaars en/of taxateurs tijdelijk uit de functie zetten of royeren”.

Zonder lidmaatschap bij een brancheorganisatie kun je gewoon makelaar of taxateur zijn, maar wanneer je niet lid bent van een brancheorganisatie zijn de ogen wel sneller op je gericht. Je bent niet voor niets geen lid. Bij de belastingdienst heeft men ook zicht op adviseurs waarvan men weet dat ze vaak verwickeld zijn in verdachte zaken.

De gesprekspartner vanuit Duthler Associates geeft aan dat taxateurs geen beschermde beroepsgroep zijn.

“De beroepsgroep van taxateurs zou ook wettelijk beschermd en afgeschermd kunnen worden in de toekomst, door bijvoorbeeld het wettelijk te verplichten altijd een taxatierapport te moeten hebben”.

Fijnaut zegt het volgende over taxateurs:

“Bij taxateurs kan van alles gebeuren. Het is al lastig om een pand goed op waarde te schatten. Er zouden vereisten moeten zijn om taxateur te mogen worden”.

Een geïnterviewde vanuit de politie stelt dat de NVM een interessante partner is om te betrekken bij het RIEC om mee te laten denken. Ze zouden verder in bepaalde gevallen in het geheim informatie kunnen verstrekken aan de politie.

Het NWWI bekijkt taxatierapporten en zetten dit in een systeem. Het bevat onder andere informatie over wie is de makelaar is, wie de taxateur is en hoe het taxatierapport eruit ziet. Ze zorgt voor een kwaliteitsslag daarin. Dat werpt een drempel op bij valse taxaties, ABC transacties etc. Deze partij gaat ook aansluiten bij het convenant Aanpak Financiering Huisjesmelkers.

Conclusie NVM

Informatie en deskundigheid

De NVM heeft veel praktijkkennis op het gebied van vastgoed en kan deze kennis delen met de publieke partijen en kan meedenken aan oplossingen om vastgoedfraude en taxatiefraude tegen te gaan. Er bestaan nog veel witte vlekken op het gebied van vastgoedfraude en gezamenlijk ontstaan er betere inzichten in de problematiek. Zo ziet de NVM bepaalde trends bij vastgoedfraude. De publieke partners kunnen deze informatie gebruiken om gericht de problematiek aan te pakken.

Zelfstandig actie ondernemen

Wanneer de makelaar in contact komt met iemand die hij niet vertrouwd, dan kan hij dit melden aan de betreffende publieke partijen, zoals het OM of de politie. Het NVM beschikt over eigen tuchtrechtspraak, waarmee makelaars en taxateurs gestraft kunnen worden. Net als bij de notarissen kunnen frauduleuze personen een berisping of boete krijgen, geschorst worden of uit het ambt worden gezet. Bewustwording bevorderen door de NVM aan haar leden is van groot belang, omdat makelaars het vaak moeilijk vinden om te beoordelen wanneer bepaalde zaken ongebruikelijk zijn. Hierin kan de NVM een belangrijke rol spelen.

Potentiële middelen van publieke partijen in het belang van de NVM

De NVM zou graag de WOZ-waarde van panden krijgen. De WOZ- waarde kan dienen als richtlijn voor een taxatie. Wanneer er grote verschillen zijn dan is reden om verder onderzoek te doen. Verder wil de NVM wil de namen ontvangen van makelaars en taxateurs die de fout in zijn gegaan, zodat ook het tuchtrecht kan worden toegepast. Ook wil het de NVM informatie kunnen uitwisselen over vastgoedhandelaren. Wanneer een makelaar in contact komt met iemand die hij niet vertrouwd, dan zou informatie over de persoon meer duidelijkheid kunnen geven. De NVM ziet ook graag dat makelaars en taxateurs die in de fout gaan strafrechtelijk worden vervolgd.

Het Verbond van Verzekeraars

Bij constatering van fraude bestaat de mogelijkheid tot het opzeggen van de verzekering, zo stelt de gesprekspartner vanuit het Verbond. Maar dan moet men wel weten dat er sprake is van fraude. De vraag is dan wie de benodigde informatie hiervoor geeft. Hiervoor zijn de publieke partners van groot belang.

“Er moet een informatiecircuit opgebouwd worden. Men moet elkaar leren kennen, vertrouwen opbouwen, dan moeten afspraken worden gemaakt en vastgelegd. En daarna kan dit uitgebouwd en uitgerold worden”.

Bij de aanpak van (georganiseerde) acquisitiefraude kan samenwerking een toegevoegde waarde hebben, zo stelt de gesprekspartner vanuit het Verbond van Verzekeraars.

“De politie heeft wellicht informatie over de achterliggende mensen die dat organiseren. Ook kan de informatie over de acquisitiefraude vanuit het Verbond van Verzekeraars juist interessante informatie zijn voor onderzoeken van de politie”.

Tevens zegt hij dat de verzekeringsmaatschappijen een grote rol kunnen spelen bij het verhalen van schade op daders, zij hebben vorderingen op die daders.

“Wanneer de politie een hennepkwekerij die ze oprollen meldt aan het Verbond, dan informeert het Verbond de verzekeraar. De verzekeraar neemt op zijn manier ook weer actie in het kader van zijn risico. Of de premie gaat omhoog, of je vliegt eruit. Als het om woningcorporaties gaat dan zegt de verzekeraar dat ze beter moeten opletten of dat ze eruit liggen”.

Een geïnterviewde vanuit de politie stelt dat het Verbond van Verzekeraars een aantal middelen heeft om bij te dragen aan de aanpak van georganiseerde misdaad.

“Het Verbond van Verzekeraars zou meer betrokken en oplettend moeten zijn. Ze zou zichzelf de vraag moeten stellen wie de verzekerde is en wat ze met het pand willen. Tevens zouden de verzekerde panden geïnspecteerd moeten worden. Nuttige informatie zou doorgegeven moeten worden aan de politie. Wanneer een pand wordt gekocht en het pand is niet verzekerd, dan is dat ook een signaal. Waarom is dit pand niet verzekerd? Dit pand zou een politiebezoek moeten krijgen”.

Fijnaut stelt het volgende:

“Het verbond van verzekeraars zou in de voorwaarden van de verzekeringspolissen kunnen opnemen dat er niet wordt uitgekeerd wanneer er maar een spoor van wietteelt aantoonbaar is”.

Dat in dit geval je claim niet ontvankelijk is. De verzekeraars hebben een eigen databank. Wanneer er gegevens zijn die vragen oproepen kunnen ze mensen weigeren. De gesprekspartner van Duthler Associates sluit hierbij aan en zegt dat verzekeraars bij de aanpak van georganiseerde hennepcultuur bijvoorbeeld in de brandverzekering een uitsluitel (uitzonderingsclausule) kunnen plaatsen dat er bij het aanwezig zijn van hennepkwekerijen niet wordt uitgekeerd bij schade.

Gesprekspartners vanuit het RIEC en vanuit de politie stellen verder dat het interessant is om informatie te kunnen achterhalen bij de verzekeraars over wie de verzekeringspremie heeft betaald. Hennepkwekerijen staan namelijk vaak op de naam van een ander dan de achterliggende criminelen

(stromannen⁷), maar deze stromannen willen de verzekeringspremie vaak niet zelf betalen. Het is daarom interessant om te achterhalen wie deze verzekeringspremie betaald.

Conclusie Verbond

Informatie en deskundigheid

Het Verbond beschikt over algemene informatie op verschillende gebieden van georganiseerde misdaad, zoals bijvoorbeeld op het gebied van georganiseerde hennepsteelt en acquisitiefraude. Deze informatie kan de informatiepositie van de publieke partijen binnen het RIEC HHM versterken. Ook beschikt het Verbond over persoonsgebonden informatie. Zo kan bij de Verbond bijvoorbeeld achterhaald worden wie een bepaalde verzekeringspremie betaald heeft. Ook heeft men informatie over panden en of deze verzekerd zijn of niet. Deze informatie kan van belang zijn voor onderzoeken van de politie.

Zelfstandig actie ondernemen

Verzekeraars kunnen verzekerde panden inspecteren en wanneer er verdachte zaken naar voren komen, dan kan dit worden gemeld aan de politie. Bij de constatering van hennepkwekerijen kan de verzekeraar actie ondernemen in het kader van zijn risico. Ofwel de premie van de verzekering kan worden verhoogd of de verzekering kan worden gestopt. Het verbond kan bewustwording bevorderen door de verzekeraars te informeren over georganiseerde misdaad en om hen erop te wijzen een proactieve houding te hebben ten opzichte van de verzekerde. De verzekeraar moet zich bewust zijn wie de verzekerde is en wat iemand met een pand wil.

Potentiële middelen van publieke partijen in het belang van het Verbond

De politie kan het Verbond in bepaalde gevallen helpen bij de aanpak van acquisitiefraude. De politie kan in bepaalde gevallen gegevens leveren over de mensen achter de problematiek. Het Verbond wil van de verschillende publieke partijen informatie over fraudegevallen zodat ze maatregelen kan nemen, zoals bijvoorbeeld het opzeggen van de verzekering van de fraudeur.

6.1.6 Uitdagingen en aandachtspunten

Naast de argumenten voor samenwerking zijn uit de interviews een aantal zaken naar voren gekomen die een toekomstige samenwerking wellicht zouden kunnen vertragen, bemoeilijken of blokkeren.

Over potentiële samenwerking tussen publieke en private partijen zegt een gesprekspartner van het OM het volgende:

“Er zijn nog zoveel verbeteringen mogelijk in de samenwerking met het bestuur, daarom is de publiek-private samenwerking tot op heden niet de prioriteit”.

Een geïnterviewde vanuit de politie zegt hierover het volgende:

“Bij het RIEC worden nog geen private partijen betrokken, het is nog te vroeg”.

⁷ Stroman=een persoon die niet voor zichzelf maar als werktuig voor een ander handelt, bijvoorbeeld iemand die bij transacties zijn naam leent. Een stroman, ook wel katvanger genoemd is een persoon die tegen betaling of gunsten op zijn eigen naam (criminele) aankopen doet, maar namens een ander. Het lijkt dus of alsof de stroman de huurder of eigenaar is, maar er zit een ander achter. Dat is de 'ultimate beneficial owner', ook wel UBO genoemd. De werkelijke maar verborgen eigenaar die het voordeel ontvangt. Bij witwassen speelt deze kreet veel. Voorbeelden zijn: het huren van een schuur voor hennep, het kopen van onroerend goed of dure auto's op naam van de stroman om te voorkomen dat de werkelijke eigenaar in het bezit lijkt te zijn van waardevolle zaken.

Een gesprekspartner vanuit het RIEC sluit hierop aan:

“De meerwaarde voor samenwerking tussen de private partijen en het RIEC is nog niet helemaal duidelijk. Eerst heeft de huidige samenwerking tussen publieke partijen prioriteit”.

Op een aantal punten is ook Fijnaut terughoudend over samenwerking tussen publieke en private partijen bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Hij ziet dat er bijvoorbeeld bij de aanpak van georganiseerde hennepeteelt erg veel wordt verwacht van private partijen. Men zou bijvoorbeeld niet meer moeten verhuren aan bepaalde personen, et cetera.

“Dit veronderstelt wel dat de private partijen dezelfde wetenschap hebben die de overheid bezit. Hoe kun je hen anders verwijten dat ze iets verhuurd hebben aan seksbazen die tot hun nek in de vrouwenhandel zitten. Dat kun je aan hun blauwe ogen ook niet zien”.

Hiernaast doen criminelen er van alles aan om verdachtheid te voorkomen, bijvoorbeeld door het spreiden van aankopen bij verschillende winkels.

“Er is een grens aan wat je van de private sector kunt verlangen. Je kunt niet iedereen tot een onderdeel van een soort politiestelsel maken. Dat daar een verantwoordelijkheid ligt bij bijvoorbeeld banken en chemische industrie, dat is duidelijk. Mensen moeten in de mogelijkheid zijn om bepaalde zaken te kunnen melden als ze ergens aan twifelen of iets verdachts zien en dat dit gecheckt kan worden, zoals bij de MOT-meldingen. Maar een stap verder, van de private partijen een soort bijzondere opsporingsambtenaar maken, klinkt soms wel aantrekkelijk, maar als je dat reëel wilt doen, dan moet je ze ook toegang geven tot veel inlichtingen”.

Dan kom je op een volgend probleem. De bescherming van persoonsgegevens is een vreselijk zwaar punt. Het is al zwaar tussen overheden, bij de totstandkoming van de RIECs was bijvoorbeeld al een landelijk convenant nodig.

“Wil je voorkomen dat alle mogelijke persoonsgegevens die gevoelig liggen verspreid raken, dan kun je niet de private partijen zelf een actieve rol toekennen”.

De screening naar bedrijven door de overheid is nuttig, dan blijft de informatie binnen de overheid. De wijze waarop dit gebeurt kan door een rechter worden beoordeeld. Samengevat ziet Fijnaut twee problemen bij samenwerking tussen publiek en private partijen bij de aanpak van georganiseerde misdaad: Hoe ver wil je gaan om van onze wereld een politiebureau te maken, dat moet z'n grenzen kennen. De private partijen hebben wel een bepaalde verantwoordelijkheid. Ze moeten registeren en op hun tellen passen. Maar als het aankomt op maatregelen zoals screenen, dan moet het zwaartepunt bij de overheid blijven liggen. Het tweede punt is dat je niet zomaar vrijelijk informatie kunt delen. Dit gaat al moeilijk tussen overheden, hiervoor zijn al ontheffingsstelsels georganiseerd, laat staan hoe dit zou gaan met de particuliere sector. Dit gaat zwaar botsen. De chemische industrie bijvoorbeeld moet zich bewust zijn dat ze een onderdeel kunnen zijn van georganiseerde misdaad. En ze moeten aangesproken worden op maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Een geïnterviewde vanuit de politie sluit aan op de vraag van Fijnaut in hoeverre je van de wereld een politiebureau wilt maken. Hij stelt dat het nadeel van het betrekken van private partijen bij de aanpak van georganiseerde misdaad is, dat de overheid een steeds grotere bemoeienis heeft in de samenleving. Verder stelt hij dat private partijen, zoals banken en makelaars, als primair doel hebben om geld te verdienen. Dit kan tegenstrijdig zijn met de aanpak van georganiseerde misdaad.

Gesprekspartners vanuit de politie wijzen nog op een ander probleem. Er worden momenteel rekeningen gestuurd naar de politie voor diensten die geleverd zijn. Dit kan een financieel nadeel zijn voor het betrekken van private partijen.

Brancheorganisaties

Fijnaut vindt dat er een verschil is tussen wat brancheorganisaties kunnen betekenen voor de aanpak van georganiseerde misdaad en andere vormen van kleine criminaliteit. Een branche kan veel doen bij kleine criminaliteit: ze kan zichzelf organiseren, adviezen geven aan de branchedeelnemers, ze kunnen participeren in het organiseren van bedrijfsterreinen, beveiligde parking voor truckers, alerteringssystemen maken, hulpverlening organiseren voor aangesloten leden. Bij georganiseerde misdaad is er een dreiging van geweld, en dan overvraag je die sector al snel. De sector moet dan sterk op de overheid kunnen leunen om zich te kunnen wapenen tegen criminele activiteiten. De geweldscomponent bij georganiseerde misdaad compliceert de zaak. Dat zie je ook in de praktijk. Hoewel het creëren van bewustwording volgens Fijnaut een taak is van de brancheorganisaties, gaat toezicht door een branche te ver.

“Toezicht houden door een branche gaat te ver, dat is een taak voor de politie”.

Een gesprekspartner vanuit de gemeente stelt dat op heden de bijdrage van private brancheorganisaties, met uitzondering van de SFH, bij de ‘Aanpak Financiering Huisjesmelkers’ summier is. Dit is deels omdat ze dit niet kunnen. Er is weinig grip op de achterban en beperkt inzicht in de informatie. Ook het belang om te participeren is inherent aan marktpartijen vooral van financiële aard. In de praktijk is het vooral voor het imago, “window dressing”.

Volgens een gesprekspartner van het RIEC ligt het inwerking stellen van het tuchtrecht in de praktijk nogal gevoelig. Zowel de KNB als de NVM hebben tuchtrecht, hun eigen rechtssysteem, die in de praktijk slechts tot hele korte schorsingen kunnen leiden. Daarbij is het een lid van de eigen branche en zal dit in de praktijk niet snel worden toegepast.

De Stichting Fraudebestrijding Hypotheken

De SFH geen eisen kan stellen aan onderliggende partijen. Je moet als financier al aan zoveel eisen voldoen vanuit de wetgeving, vanuit de Nederlandse Bank et cetera. Er worden geen eisen gesteld aan beveiliging, procedures et cetera. De brancheorganisatie kan op deze punten geen dwang uitoefenen.

Verder vertelt de gesprekspartner vanuit het RIEC dat het in veel gevallen niet mogelijk is om financiële gegevens over personen uit het buitenland te krijgen. Informatie over buitenlandse vennootschappen, zoals welke natuurlijke persoon achter zo'n vennootschap schuilgaat, is niet achterhaalbaar. In bepaalde landen is deze informatie helemaal afgeschermd. Soms zijn er verdragen om in het kader van strafrechtelijk onderzoek bepaalde informatie te verkrijgen. Maar deze verdragen gelden bijvoorbeeld niet voor de bestuursrechtelijke aanpak. Maar als je dus slechts redelijke vermoedens hebt (bestuursrecht) dat geld wordt weggesluisd naar een ander land, dan kun je daar op dit moment niet achterkomen. Een gesprekspartner vanuit de politie geeft hierbij een voorbeeld:

“Er was een casus bij het RIEC waarbij een van de personen een bankrekening heeft in Liechtenstein. Die geven geen gegevens vrij. In de toekomst wil men dit wel meer openbaar maken, maar zover is het nog niet. Ze konden dus niet bij gegevens komen uit Liechtenstein. Er was een verdachte die gewoon regulier bezig is, maar die zegt dat hij hier niet woont maar in het buitenland. Hij exploiteert zaken, hij verhuurt ruimtes, daar krijgt hij geld voor. Dit is op zich niet verboden en niet crimineel, alleen we zien uit verklaringen dat hij een veel lager

bedrag kwiteert aan degene die huurt dan als hij in werkelijkheid vangt en het zijn allemaal contante transacties. Dat betekent dat je moeilijk zicht krijgt op het geld, waar het naar toe gaat”.

De gesprekspartner vanuit Duthler associates gaf bij argumenten voor samenwerking met banken aan dat de bank zou kunnen zeggen dat men zich niet aan de voorwaarde heeft gehouden, dus dat ze de hypotheek moeten terugbetalen en wanneer ze dat niet kunnen, dat dan de woning wordt verkocht. Hij geeft hierbij ook aan dat dit in de praktijk niet zo snel zal gebeuren.

“De financiers vinden het best zolang de hypotheek maar wordt betaald. Wat er verder gebeurd maakt ze niet zoveel uit”.

Hij ziet dit punt zelf meer als nadeel voor de bank, omdat er bijvoorbeeld bij eventuele verkoop van zo'n woning minder geld binnenkomt voor de woning. De banken ondervinden hierbij dus potentieel financiële nadelen. Dit wordt onderkent door de SFH. Wanneer het onderpand wordt geveild, dan krijg je bijna nooit de prijs waarvoor je het gefinancierd hebt en houd je dus een restschuld over. Dit is het risico van de financier.

De financiers verstrekken zonder een vordering van de politie momenteel geen persoonsgebonden informatie, zoals bankgegevens en contactgegevens.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

Geïnterviewden vanuit het RIEC en de gemeente geven aan dat de brancheorganisatie van de notarissen niet alle gegevens over bijvoorbeeld misstanden binnenkrijgen, behalve als er een klacht wordt ingediend. Het is voor hen dus moeilijk om achter misstanden te komen. Verder geeft een gesprekspartner vanuit de gemeente aan dat het heel moeilijk is voor een notaris om te zien of iets frauduleus is of niet. De geïnterviewde vanuit de KNB geeft aan dat hij graag informatie van het OM en de belastingdienst zou krijgen over zaken die niet deugen.

“Het probleem is dat publieke partijen niet zomaar alle informatie kunnen delen. Veel dossiers worden tot op heden afgeschermd door het OM”.

Uit het samenwerkingsverband Aanpak financiering Huisjesmelkers blijkt dat men van het notariaat heel weinig informatie krijgt, omdat ze zich beroepen op hun zwijgplicht of verschoningsrecht.

De Nederlandse Vereniging voor Makelaars

Een geïnterviewde van de gemeente stelt dat makelaars die meldingen doen van verdachte zaken al snel snijden in hun eigen vlees. Het is niet in hun belang om dit te doen. Een gesprekspartner vanuit de politie deelt deze mening, hij stelt het volgende

“Brancheorganisaties van makelaars hebben natuurlijk een totaal ander belang, namelijk de belangen van hun klanten, de makelaars. Wanneer makelaars in contact komen met criminele klanten die een woning willen kopen, dan levert dat voor hun 1 of 1,5% makelaarscourtage op wanneer de woning wordt verkocht. Daar zit dus een spanningsveld in. Je kunt geen medewerking verwachten van makelaars omdat dit puur private partijen zijn”.

De NVM laat weten dat zij juist graag ziet dat makelaars en taxateurs die de fout in gaan ook strafrechtelijk worden vervolgd. Ook voor het tuchtrecht zou de NVM van de politie graag de namen krijgen van de makelaars en taxateurs die de fout in gaan.

Het Verbond van Verzekeraars

Bij het idee om bepaalde voorwaarden op te nemen in de verzekeringspolissen stelt Fijnaut in het interview dat je jezelf af kunt vragen of dit een afschrikwekkende werking zal hebben. De telers hebben na zes of zeven oogsten de waarde van het hele huis er al uit. Dat het pand dan verder een ruïne is kan ze niet veel schelen.

Voor wat betreft de uitzonderingsclausule bij brandverzekeringen betwijfelt de gesprekspartner van Duthler Associates of dit de criminaliteit zal doen verminderen en hij ziet tevens een bepaalde maatschappelijke ongewenstheid. Bijvoorbeeld wanneer de verzekeraar zich beroept op de uitsluitingclausule en dat de burens van de hennepsteler de schade niet kunnen verhalen bij een eventuele brand veroorzaakt door de hennepstelt. De gesprekspartner vanuit het Verbond zegt hierover dat de burens van een hennepsteler gewoon de schade kunnen verhalen bij hun verzekeraar.

In het kader van de lokale hennepaanpak ziet een gesprekspartner binnen het RIEC de link met verzekeraars, maar ziet hierbij liever dat de contacten lokaal worden gelegd en niet via het RIEC. De gemeente kan in haar lokale hennepaanpak signalen afgeven aan het verbond van verzekeraars en vice versa. Wanneer er een signaal komt over iemand die een hennepstelt heeft en de verzekeraar ziet dat deze persoon nog 200 panden in verzekering heeft. Dan zou er een link gelegd kunnen worden met georganiseerde hennepstelt en contact opgenomen kunnen worden met het RIEC omdat het bovengemeentelijk is.

Het privacy aspect van informatieuitwisseling

Een gesprekspartner vanuit de politie stelt dat één van de zwakke punten van het RIEC is dat er namen over tafel komen. Persoonlijke informatie gaat over tafel en als daarbij ook private partijen aanwezig zijn kan die informatie ook gebruikt worden voor commercieel belang. Vaak zijn die commerciële partijen te goeder trouw, maar het neemt wel een risico met zich mee. Op de verschillende aspecten van informatieuitwisseling wordt later dieper ingegaan.

Veel informatie is reeds in bezit van publieke partijen

Veel informatie van private partijen is ook beschikbaar bij publieke partijen, zo stelt de gesprekspartner vanuit Duthler Associates. De belastingdienst weet een aantal zaken zoals: wie is de eigenaar van een pand, hoeveel is de overdrachtsbelasting bij de koop of verkoop van het huis. Een gesprekspartner vanuit de politie sluit hierop aan.

“De belastingdienst heeft een schat van informatie, zoals bijvoorbeeld de aangifte inkomensbelasting. Dit gaat digitaal, dus ze weten al je ip-adres en alle andere gegevens uit de aangifte”.

Het kadaster kan alleen niet in het systeem zien of iemand meerdere panden heeft.

“Via het kadaster kun je zien wie de eigenaar is van een pand, het bedrag waarvoor het is gekocht, de notariële akte, de notaris, de verkopende partij, de kopende partij, randvoorwaarden die zijn gesteld et cetera”.

Een ander voorbeeld is informatie over mensenhandel. Deze mensen moeten worden ondergebracht in panden (huisvesting). De gemeente den haag heeft een eigen pandenbrigade en die doet bezoeken.

“De informatie de pandenbrigade van de gemeente opdoet is heel interessant voor een RIEC: wie woont er in bepaalde panden, aan wie moeten ze geld afdragen”.

Mate van afhankelijkheid

De verschillende publieke- en private partijen is gevraagd of ze elkaars middelen echt nodig hebben. De algemene strekking van de antwoorden is dat men elkaar kan versterken en een samenwerking de voorkeur heeft, maar dat men wel zonder elkaar verder kan. Een gesprekspartner vanuit het Verbond zegt het volgende:

“Het is beter om samen te werken, maar wanneer dit niet gebeurt dan gaan we gewoon verder en roeien we met de riemen die we hebben”.

6.2 Regie*6.2.1 Het RIEC als aanspreekpunt voor private partijen**Voordelen*

Een gesprekspartner uit het RIEC vindt dat het RIEC als contactpartner voor de private partijen een voordeel zou hebben. Het voordeel is dat je dan in het land een aantal centrale aanspreekpunten hebt voor particuliere partijen. Anders moet men in iedere gemeente een contactpersoon hebben, en zo'n contactpersoon verandert ook nog eens regelmatig. Verder zijn er vaak capaciteitsproblemen en weet men vaak niet hoe ze bepaalde zaken moet verwerken, dan is er een gebrek aan expertise. De gemeente zal wellicht ook de meerwaarde of het belang niet zien van voornamelijk incidentele meldingen van private partijen. Als je daar geen ervaring mee krijgt dan weet je wellicht niet eens wat de melding betekent. Het wordt dan ook niet gearhiveerd. Een geïnterviewde vanuit de gemeente geeft aan dat er geen regisseur is in het samenwerkingsverband Aanpak Financiering Huisjesmelkers. Er ontbreekt iemand die alles coördineert. Dit wordt gezien als een gemis.

Nadelen

In de praktijk zou het RIEC als aanspreekpunt voor private partijen tevens op moeilijkheden kunnen stuiten Een gesprekspartner vanuit de gemeente stelt het volgende:

“De kracht van het RIEC bestaat uit het feit dat het juist alleen uit publieke partijen bestaat. Informatie kan vrijuit worden uitgewisseld. Wanneer private partijen betrokken worden bij het informatieoverleg, zal bijvoorbeeld de belastingdienst het niet wenselijk vinden om informatie te delen”.

In een andere constructie, buiten het informatieoverleg, moet samenwerking met private partijen volgens deze gesprekspartner wel mogelijk zijn. Verder moet men er voor waken dat de groep niet te groot wordt.

“Een te grote groep blijkt uit de praktijk niet te werken”.

Versnippering bij de aanpak van vastgoedfraude

Volgens dezelfde gesprekspartner is er ook onderling contact tussen de projectleden van de Aanpak Financiering Huisjesmelkers en het RIEC HHM. Er zou best een link gemaakt kunnen worden tussen de Aanpak Financiering Huisjesmelkers en het RIEC HHM. Het moeilijke van de aanpak van vastgoed is dat er zoveel clubs zijn die zich ermee bezig houden. Het is erg versnipperd. Soms lijkt het of verschillende mensen hetzelfde werk doen. Het mogen best verschillende clubjes zijn, maar er is behoefte aan regie en taakverdeling. Op deze manier wordt de kans kleiner dat de beschikbare informatie niet verloren gaat en beter gebruikt kan worden. De versnippering op het gebied van vastgoedfraude ter illustratie: het RIEC; de Aanpak Financiering Huisjesmelkers; de Vastgoedtrein; het Vastgoed Intelligence Centre (VIC) et cetera.

Huidige regisseur in het RIEC HHM

Momenteel vervullen de twee regiomanagers van het RIEC HHM de rol van regisseur binnen het RIEC HHM. Deze functionarissen zijn de spil binnen de organisatie. Zij leggen en onderhouden de contacten met de verschillende publieke partijen. Zij zijn de vertegenwoordigers vanuit het RIEC HHM richting het bestuur en de regionale driehoeken. Bij problemen binnen de organisatie zijn zij het eerste aanspreekpunt en proberen zij de zaken weer in goede banen te leiden. De regierol bij een potentiële samenwerking tussen publieke en private partijen bij het RIEC HHM kan volgens de regiomanager Haaglanden uitgevoerd worden door een vaste contactpersoon die daarvoor aangesteld kan worden. Dit kan de regiomanager Haaglanden of regiomanager Hollands Midden zijn of zij kunnen dit gezamenlijk oppakken. Contact met private partijen kan in ieder geval niet via het informatieoverleg, omdat daar persoongerichte casusinformatie over tafel gaat, zo stelt de regiomanager Haaglanden.

6.2.2 Regisseurstype

Een gesprekspartner vanuit het RIEC HHM stelt dat de regiomanagers momenteel grotendeels hun eigen gang kunnen gaan en vrijgelaten worden. Er worden landelijk thema's en speerpunten vastgesteld op ministerieel niveau en regionaal kunnen de stuurgroepen thema's toevoegen, maar wanneer deze eenmaal zijn vastgesteld worden de regiomanagers vrijgelaten in hun werk. Wanneer men een bepaalde partij wil betrekken bij het RIEC HHM die nog niet betrokken is, dan kan men hiervoor actie ondernemen en wordt men hierin niet belemmerd. Strikt genomen worden de regiomanagers aangestuurd door de gecombineerde regionale driehoek en de belastingdienst. Maar de regiomanagers krijgen in de praktijk in grote mate de vrije hand.

De publieke partijen binnen het RIEC HHM accepteren de beide regiomanagers. De afspraken die gemaakt zijn bij het tekenen van het convenant worden zoveel mogelijk afgedwongen door de regiomanagers. Maar het RIEC HHM is een netwerkorganisatie waarbij de betrokken partijen op vrijwillige basis samenwerken. Een gesprekspartner vanuit het RIEC HHM stelt dat navolging van de afspraken in de praktijk niet altijd vanzelfsprekend gaat. De gemeenten zijn bijvoorbeeld op bestuurlijk niveau bereid om informatie te delen. De praktische uitvoering gebeurt dan regelmatig niet.

“De burgemeesters hebben het convenant ondertekend, maar om de gemeenten ook daadwerkelijk aan de bestuurlijke aanpak te laten doen, om dat op gang te krijgen, daar gaat een lange tijd over heen voordat je ze hebt overtuigd van het belang en voordat er capaciteit voor is”.

Private partijen

Private partijen kunnen niet gedwongen worden tot samenwerking met publieke partijen. Een persoon of partij kan ook niet zomaar de regie nemen bij een samenwerkingsverband. De mate waarin private partijen vrijwillig een regisseur accepteren is dus van grote invloed op de doorzettingsmacht die een regisseur in de praktijk kan hebben. Ook is het belangrijk te achterhalen wie deze regisseursrol in de praktijk op zich zou moeten nemen volgens de diverse private partijen. Derhalve worden de bevindingen uit de interviews met de private partijen hieromtrent hierna beschreven.

De Stichting Fraudebestrijding Hypotheken

De gesprekspartner vanuit het SFH vindt het belangrijk dat er iemand is die ervoor zorgt dat er voortgang blijft, die de boel bij elkaar houdt en coördineert.

“Het hoeft niet heel veel diepgang te hebben, maar je hebt gewoon heel praktisch iemand nodig die ervoor zorgt dat het proces door blijft gaan en die tussendoor kijkt of het goed gaat”

In een convenant heb je al doelen opgesteld die je wilt bereiken en zijn er bepaalde taken verdeeld. Hiermee heb je al een eigen verantwoordelijkheid, maar af en toe is het goed om even te checken wat de ervaringen zijn, of er zaken beter kunnen, wat men nog nodig heeft, et cetera. Zo'n controle door een regisseur vindt de SFH wenselijk.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

De geïnterviewde vanuit de KNB stelt dat een regisseur heel belangrijk is.

“Iemand moet de leiding hebben anders wordt het doorgaans een zootje. Daar kan iemand voor worden aangesteld”.

De KNB is bereid afspraken te maken met de regisseur over wat ze wel en wat ze niet kan betekenen. Wanneer er afspraken zijn gemaakt, dan houdt de KNB zich hier ook aan. Je moet elkaar regelmatig, minimaal 4 keer per jaar, zien, om een kop koffie te drinken, dan worden contacten makkelijker. De regierol bij de aanpak van vastgoedfraude zou moeten liggen bij iemand van het Ministerie van Justitie of het Ministerie van Financiën, zij hebben een interdepartementale regiegroep over vastgoedfraude en fraude in zijn algemeenheid. In het geval van samenwerking met het RIEC zou iemand van het OM de regisseursrol op zich kunnen nemen. Tevens moet er een landelijke vorm van regie zijn.

De Nederlandse Vereniging voor Makelaars

Wanneer er een samenwerkingsproject is, is het heel goed dat iemand de leiding neemt en alles in goede banen leidt, zo stelt de geïnterviewde vanuit de NVM. Bij projecten wordt regie van groot belang, maar ook zonder dat er sprake is van een concreet project kan het handig zijn dat iemand de contacten onderhoudt met de verschillende partijen en op de hoogte is van wat er speelt.

Het Verbond van Verzekeraars

Er is een bepaalde vorm van coördinatie nodig bij samenwerking. De regie moet liggen bij de partij die de meeste verantwoordelijkheid heeft bij de samenwerking omtrent het probleem, zo stelt de gesprekspartner vanuit het Verbond. De overige partijen spelen dan een ondersteunende rol. Dit verschilt per onderwerp en kan in het verloop van het proces veranderen. Het Verbond legt wel de nadruk op gelijkwaardigheid in het proces van samenwerking.

6.2.3 *Sturingsinstrumenten bij samenwerking*

De afspraken tussen de verschillende publieke partijen binnen het RIEC HHM zijn momenteel geregeld in een regionaal convenant. Hierin zijn afspraken gemaakt inzake de samenwerking en informatieuitwisseling.

Een deskundige vanuit Duthler Associates stelt het volgende over convenanten.

“Convenanten regelen alleen dat je gaat samenwerken. De juridische basis zit niet in het convenant. Het convenant is een randvoorwaarde voor onder andere de belastingdienst en Justitie. De belastingwetgeving geeft aan dat de belastingdienst convenanten moet afsluiten met andere partijen wanneer zij wil samenwerken. Ook bij informatieverstrekking aan een samenwerkingsverband door Justitie moet een convenant worden opgesteld volgens de aanwijzing van de Wet Justitiële Strafvorderlijke Gegevens. Het convenant is een 'gentlemans

agreement' waarin een doel, de kostenverdeling, de afspraken en de organisatie worden vastgelegd".

Bij het RIEC is sprake van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de gegevensverwerking. Dit is niet geregeld in het convenant van het RIEC. Dit in verband met het feit dat bepaalde partijen dan wellicht moeten betalen voor iets waar zij zelf geen voordeel van hebben. Dit kan het tekenen van het convenant bemoeilijken. Het is zaak om geen blokkades op te werpen om partijen argumenten te geven om het convenant niet te tekenen. Naast het tekenen van een convenant kan een partij kan er ook voor kiezen om 'ten dienste van het samenwerkingsverband' te faciliteren. Dit hoeft niet perse via een convenant.

Voorbeeld samenwerking publieke- en private partijen op basis van een convenant

In Rotterdam hebben publieke- en private partijen een convenant getekend waarmee de pilot 'de Fraude Voorbij' is gestart. In dit samenwerkingsverband werkten de gemeente Rotterdam, het Ministerie van Justitie, het Ministerie van VROM/WWI, het Openbaar Ministerie, Politie Rotterdam-Rijnmond/Regionale rechedienst, de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen/NHG, het Nederlands Woning Waarde Instituut, De Vereniging Bemiddeling Onroerend goed, de Nederlandse Vereniging van Makelaars, de Nederlandse Vereniging van Banken, de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken, de Dienst voor het kadaster en de openbare registers en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie samen aan de bestrijding van vastgoedfraude. Versterkingen in de informatie- uitwisseling tussen verschillende publieke- en private partijen was een belangrijk speerpunt in de samenwerking.

6.3 Informatieuitwisseling

6.3.1 Mogelijkheden en belemmeringen bij informatieuitwisseling

De gesprekspartner vanuit Duthler Associates stelt dat er veel meer mogelijk is op het gebied van informatieuitwisseling dan veel partijen denken.

"Veel partijen, zoals de politie, justitie, de gemeenten, hebben vaak niet in beeld wat ze kunnen en mogen op het gebied van gegevensuitwisseling. Er is veel juridische onduidelijkheid op het gebied van gegevensuitwisseling. Ze zeggen het kan niet, het mag niet. Maar dit is in veel gevallen dus niet terecht".

De juridische basis voor gegevensuitwisseling is her en der in wet en regelgeving verborgen. Partijen zien dit als belemmering. Partijen zijn geneigd te zeggen dat informatieuitwisseling niet mag, ook al weten ze vaak niet waarom. De WBP kent geen verboden. Er zit juist heel veel ruimte in wet en regelgeving om informatie uit te wisselen. Iedere partij moet voor zichzelf weten wat de mogelijkheden zijn voor wat betreft informatieuitwisseling, maar ze weten dit vaak niet.

Publiek partijen

RIEC

Voor het RIEC is een convenant afgesloten met een aantal partijen. De gesprekspartner vanuit Duthler Associates stelt dat er bij een eventuele toekomstige samenwerking tussen publieke- en private partijen een nieuw convenant opgesteld moet worden, waarin de betreffende private partijen tevens vermeld staan.

Gemeente

Volgens de gesprekspartner van Duthler Associates heeft de gemeente weinig belemmeringen inzake gegevensuitwisseling. Er is veel mogelijk op basis van art. 43 WBP. Alleen op het gebied van onroerende zaken belasting (WOZ waarde) weet hij niet of er belemmeringen zijn. Het belang van de WOZ waarde is dat deze waarde actueel is dan de gegevens van de belastingdienst. De vraag is of gegevens omtrent de WOZ waarde worden uitgewisseld. Het gaat hier om specifieke

belastingwetgeving, de Wet Onroerende Zakenbelasting, waarbij bepaalde geheimhoudingsbepalingen staan. Momenteel onderzoekt hij de (on)mogelijkheden hiervan.

Een gesprekspartner vanuit het RIEC stelt dat de mogelijkheid tot informatieuitwisseling niet automatisch betekent dat dit ook daadwerkelijk in de praktijk gebeurt.

Belastingdienst

De belastingdienst geeft aan dat ze geen ruimte heeft om met private partijen gegevens uit te wisselen. Hierbij beroept men zich op de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR), waarin een uitvoeringsregeling staat. In artikel 43 van de uitvoeringsregeling staan een aantal publieke bestuursorganen waarmee gegevens kunnen worden uitgewisseld. De gesprekspartner vanuit Duthler Associates stelt:

“De belastingdienst geeft aan dat ze geen ruimte heeft om met private partijen gegevens uit te wisselen en daarmee heeft de belastingdienst een sterk argument op basis van de AWR”.

De AWR wordt op bepaalde wijze geïnterpreteerd door de belastingdienst. Daarin worden publieke partijen genoemd en geen private partijen. De politie heeft ook de mogelijkheid tot informatieverstrekking, dus waarom de belastingdienst niet. Het gevaar is dat men niet weet wat private partijen gaan doen met de informatie van de belastingdienst.

Politie

De korpsbeheerder heeft de bevoegdheid gekregen op basis van artikel 20 WPG om aan samenwerkingsverbanden structureel politiegegevens te gaan verstrekken. Dit gebeurt alleen wanneer de politie belang heeft om informatie te verstrekken. De korpsbeheerder kan dan het besluit nemen om structureel politiegegevens te verstrekken aan een samenwerkingsverband en zowel aan publieke als private partijen. Er staat namelijk in de memorie van toelichting dat private partijen niet worden uitgesloten. Een gesprekspartner vanuit de politie geeft aan dat informatie uit lopende onderzoeken niet snel uitgewisseld zal worden. Voor informatieuitwisseling met het RIEC, met daarin alleen publieke partijen, heeft de korpsbeheerder het besluit genomen om structureel politiegegevens te verstrekken. In het geval voor gegevensvertrekking naar private partijen zal een nieuw besluit genomen moeten worden, zo stelt de gesprekspartner vanuit Duthler Associates.

Openbaar Ministerie

Bij zwaarwegende belangen en dringende noodzakelijkheid kan vertrouwelijke informatie voor het voorkomen en opsporen van strafbare feiten met private partijen en samenwerkingsverbanden worden gedeeld. Een gesprekspartner vanuit het OM stelt dat zij als officier van Justitie tijdens het verloop van een onderzoek niet snel informatie zal delen met private partijen omdat een dergelijke samenwerking de voortgang van lopende onderzoeken in gevaar kan brengen. Na afloop van een onderzoek kan er wel worden samengewerkt, zolang dit binnen de wettelijke kaders blijft. Na de afronding van een onderzoek wordt een bestuurlijke rapportage opgemaakt. Een bestuurlijke rapportage lijkt te impliceren dat het altijd voor het bestuur wordt geschreven, maar dat hoeft niet zo te zijn. Een bestuurlijke rapportage kan ook gebruikt worden door private partijen. Het OM wil ook private partijen stimuleren bij bewustwording over hoe men zichzelf beter kan beschermen tegen de verschillende vormen van criminaliteit. Preventie en zorg voor de slachtoffers zijn ook onderdeel van de maatschappelijke rol van het OM. Bij mensenhandelzaken gebeurt dit ook per definitie. Wanneer bijvoorbeeld meisjes in een bepaalde zorginstelling extra kwetsbaar zijn, dan wordt de zorginstelling geïnformeerd over hoe de meisjes in de toekomst beter beschermd kunnen worden.

Private partijen

De Stichting Fraudebestrijding Hypotheken

Een gesprekspartner vanuit de politie geeft aan dat er een verschil is tussen opsporen en beeldvorming. De financiers geven momenteel, zonder samenwerking, alleen gegevens wanneer er een vordering is in het geval van een opsporingsonderzoek. De geïnterviewde vanuit de SFH bevestigt dit en stelt dat de financiers niet zomaar persoonsgegevens mogen uitwisselen omdat de Wbp hieraan beperkingen stelt.

“Er moet altijd op gelet worden wat er wordt uitgewisseld, met wie en op welke basis”.

Er is voor financiële instellingen een Protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen en dit is de basis voor het uitwisselen van gegevens tussen afdelingen over veiligheidszaken. Soms worden bankafschriften opgevraagd bijvoorbeeld. Dit mogen ze uitwisselen, maar altijd met inachtneming van proportionaliteit en subsidiariteit. Je kunt namelijk niet zomaar gegevens van een klant met allerlei partijen gaan uitwisselen.

“Er is niet vooraf bepaald dat bepaalde informatie niet wordt uitgewisseld. Het wordt altijd afgewogen, welke informatie wordt gevraagd met welke reden en kunnen wij dat verantwoorden”.

De gesprekspartner vanuit de SFH zegt over het uitwisselen van bankgegevens het volgende:

“De financier heeft wel een bepaalde verantwoordelijkheid naar zijn klanten toe en moet zelf ook voldoen aan privacywetgeving en een protocol over het uitwisselen van informatie. Want het is ook wel eens gebeurd in het verleden dat een klant een rechtszaak heeft aangespannen en dat de financier op de vinger is getikt, omdat hij niet de kans op hoor en wederhoor heeft gegeven en de persoon in kwestie niet op de hoogte heeft gesteld. Dit is altijd een spanningsveld, maar in principe als er een onderzoek is en de politie vraagt om de persoon nog even niet op de hoogte te stellen dan wordt het ook niet meegedeeld”.

Een financier kan benaderd worden om informatie te verstrekken door middel van een vordering, wanneer er reeds een verdachte is. Het geval is dat bij het RIEC vaak nog geen verdachte is, geen strafrechtelijk onderzoek en dus ook geen vordering. Toch zou in deze fase informatie van de financiers gewenst zijn. In dit geval zal de financier echter geen privacygevoelige informatie delen. De gesprekspartner vanuit de SFH laat weten dat de financier alleen financiële gegevens zoals bankafschriften laat zien als er een vordering wordt gestuurd door de politie. Stel dat de financier de informatie heeft geleverd en de persoon blijkt onschuldig te zijn, dan ben je als financier aansprakelijk voor het feit dat je iemands privé informatie hebt verspreid, zonder dat daar echt een hard bewijs voor was. En dat is niet toegestaan. Dit geldt ook voor andere privé informatie, zoals contactgegevens en de vermogenspositie. Je moet ook altijd in het achterhoofd houden met welk doel verzamel je welke informatie.

“Financiers zijn niet bedoeld als een database voor de politie om alles uit te komen plukken. Dit is niet toegestaan. Ten tweede zijn er capaciteitsproblemen en dit maakt het ook praktisch onmogelijk”.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

De KNB kan informatie uitwisselen, zo stelt de gesprekspartner van de KNB. De notarissen zelf hebben de geheimhoudingsplicht. In de toekomst, in het voorstel Hammerstein voor de nieuwe notariswet, wordt de groep geheimhouders uitgebreid in bepaalde gevallen, met onder andere de

belastingdienst en Bureau Financieel Toezicht. De belastingdienst kan dan dus ook beschikken over de informatie van de notarissen, maar ze moeten dit wel geheimhouden (op het punt van de geheimhoudingsartikelen 22 en 25 Wet op het Notaris Ambt). Hierdoor kunnen fraudegevallen beter aangepakt worden. Geheimhouding is er niet voor de notaris, geheimhouding is er voor de klant, zo stelt de gesprekspartner van de KNB.

De Nederlandse Vereniging voor Makelaars

In principe mag de NVM alle informatie uitwisselen, zo stelt de geïnterviewde vanuit de KNB. In principe is tuchtrechtspraak anoniem, dus alleen die informatie kan niet gedeeld worden. Speciaal met het oog op fraudepreventie is de regelgeving gewijzigd en mag over rooyementen wel informatie met naam en toenaam naar buiten gebracht worden

“Voor zover het niet in strijd is met het tuchtrecht is de NVM in principe bereid om informatie uit te wisselen en zijn ze voor een vergaande transparantie. De mogelijkheden die de NVM heeft zal ze ook gebruiken”.

Het Verbond van Verzekeraars

Vanuit het Verbond lijken er geen beperkingen te zijn op het gebied van informatieuitwisseling. Alle informatie kan gedeeld worden met de publieke partijen via het Verbond, zo stelt de gesprekspartner vanuit het Verbond. Dit is het coördinatiepunt tussen enerzijds politie en justitie en anderzijds de verzekeringsbedrijfstack.

“ Alles met publiek-private samenwerking draait om goede informatielijnen”.

6.3.2 *De handelswijze van informatieuitwisseling binnen het RIEC*

Uit verschillende interviews en documentanalyse blijkt dat het informatieoverleg van het RIEC de stuurgroep is waarbinnen tactische beslissingen worden genomen ten aanzien van de aanpak van bepaalde problemen. Verder is dit ook het gremium waarbinnen zaaksgerichte informatie wordt uitgewisseld. Het informatieoverleg bestaat uit afgevaardigden van de gemeente, de politie, de belastingdienst en het OM. Binnen het informatieoverleg komt privacygevoelige informatie van de verschillende partners over tafel. Uit interviews met de partijen uit het informatieoverleg blijkt over het algemeen dat zij het niet zien zitten om private partijen bij dit overleg toe te laten. De belastingdienst wil onder geen beding privacy gevoelige informatie delen met private partijen en is een belangrijke partij binnen het informatieoverleg. Voor het informatieoverleg wordt een rapportage opgemaakt. Een gesprekspartner vanuit de politie stelt dat er een uitgekleden versie, zonder de zaken die niet gedeeld mogen worden, opgemaakt en verstrekt kan worden aan de private partijen.

Hiernaast vindt veel informatieuitwisseling plaats op de fysieke werkvloer van het RIEC HHM. Het RIEC HHM heeft een fysieke locatie waar afgevaardigden vanuit de verschillende publieke partijen plaatsnemen. Zodoende zijn er korte lijnen, kan men elkaar op ieder moment face-to-face bepaalde vragen stellen en kan men elkaar snel verder helpen. Samenwerking met private partijen op de werkvloer van het RIEC HHM is niet gewenst door de zaaksgerichte informatie die hier over tafel komt, zo blijkt uit de interviews met de publieke partijen. Verder vindt er informatieuitwisseling plaats in de werkgroepen. Participatie door private partijen bij de werkgroepen wordt over het algemeen ook niet wenselijk geacht vanwege de gevoeligheid van informatie en de grootte van de werkgroepen.

7. Analyse

In dit hoofdstuk wordt een koppeling gemaakt tussen het theoretisch kader en de bevindingen in de vorm van een analyse. In paragraaf 7.1 worden de voorwaarden voor samenwerking toegepast op de onderzochte publieke- en private partijen. Hierna wordt aan de hand van indicatoren geanalyseerd welk type samenwerkingsvorm het beste past bij deze casus. In paragraaf 7.2 wordt besproken wie de rol van regisseur op zich kan nemen, welke type regisseur voor de hand ligt, welke sturingsinstrumenten de regisseur tot zijn beschikking heeft en hoe de informatierelaties gecoördineerd kunnen worden bij een eventuele samenwerking tussen de publieke- en private partijen in deze casus.

7.1 Samenwerking

Samenwerking tussen partijen is niet vanzelfsprekend. De totstandkoming van samenwerkingsverbanden wordt gekenmerkt door een aantal voorwaarden en deze voorwaarden zullen in dit hoofdstuk worden geanalyseerd op basis van de gekozen theorieën en de gesprekken met de betrokken actoren in dit onderzoek. Wederzijdse afhankelijkheid, onderling vertrouwen, actorstrategieën gericht op samenwerking en mogelijkheden tot informatievertrekking zijn belangrijke voorwaarden voor de totstandkoming van samenwerking en deze punten worden in deze paragraaf geanalyseerd. En tenslotte wordt, aan de hand van indicatoren, besproken welke vorm van samenwerking het beste past bij deze casus.

Wederzijdse afhankelijkheid

Negatieve gevolgen van georganiseerde misdaad

Zowel de onderzochte publieke partijen uit het RIEC HHM (het OM, de politie, de gemeente en de belastingdienst) als de onderzochte private partijen (NVM, KNB, SFH en het Verbond) hebben belang bij de aanpak van georganiseerde misdaad, omdat beide groepen negatieve gevolgen van georganiseerde misdaad ondervinden. De publieke partijen worden geconfronteerd met belastingfraude en de verwevenheid van boven- en onderwereld door bijvoorbeeld witwassen, het ontstaan van ongewenste machtsconcentraties en concurrentievervalsing. Doordat de overheid in bepaalde gevallen zelfs onbedoeld de georganiseerde misdaad faciliteert, door het afgeven van vergunningen aan malafide personen of organisaties, komt tevens de integriteit van de overheid in het geding. Hiernaast zijn de politie en het OM primair verantwoordelijk voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad.

Alle onderzochte private partijen ondervinden tevens negatieve gevolgen van georganiseerde misdaad. De vormen van de georganiseerde misdaad waarvan de private partijen negatieve gevolgen ondervinden verschillen. Zo ondervinden de NVM en de KNB vooral negatieve gevolgen van vastgoedfraude, terwijl de SFH naast hypotheekfraude (een specifieke vorm van vastgoedfraude) ook schade ondervindt van georganiseerde hennepcultuur. Het Verbond ondervindt schade op het gebied van verzekeringsfraude, wat zich voordoet in onder andere georganiseerde hennepcultuur, hypotheekfraude, georganiseerde transportcriminaliteit et cetera. De private partijen ondervinden hiervan financiële schade. Hiernaast faciliteren de verschillende private partijen in bepaalde gevallen vaak onbedoeld georganiseerde misdaad. Hierbij lopen de partijen dus tevens reputatieschade op, wat indirect ook financiële gevolgen kan hebben.

Wederzijdse afhankelijkheid

Zowel de publieke- als de private partijen willen de georganiseerde misdaad zoveel mogelijk bestrijden om zodoende hun belangen te behartigen. Koppenjan en Klijn (2004: 47) stellen dat middelen in de huidige gefragmenteerde samenleving vaak verspreid zijn over diverse actoren.

Goldsmith en Eggers (2004) stellen dat de publieke sector de maatschappelijke problemen niet meer alleen kan oplossen. Partijen kunnen hun doelstellingen niet meer zelfstandig bereiken en zijn steeds meer wederzijds afhankelijk van elkaar. De publieke- en private partijen in dit onderzoek zijn wederzijds afhankelijk van elkaar. De publieke partijen hebben behoefte aan informatie van private partijen voor een optimale aanpak. Dit betreft onder andere fenomeeninformatie, zoals bijvoorbeeld informatie over trends bij vastgoedfraude en verzekeringsfraude. De verschillende private partijen worden direct geconfronteerd met criminele activiteiten en hebben veel praktijkkennis, ervaring en zicht op modus operandi van criminelen. Hiernaast is het vaak moeilijk om vast te stellen of er in bepaalde gevallen sprake is van malafide zaken. De experts vanuit de private partijen kunnen de publieke partijen helpen om hierover duidelijkheid te verschaffen en om een vollediger beeld te krijgen. Het kan tevens gaan om zaaksgerichte informatie, zoals bijvoorbeeld persoonsgebonden informatie over betalingen van verzekeringspremies, hypotheek en cetera. Met deze informatie kunnen personen in beeld komen die in verband gebracht kunnen worden met georganiseerde criminele activiteiten, terwijl dit zonder de betreffende informatie niet of moeilijker kan worden gerealiseerd. Door de bundeling van deskundigheid kunnen de verschillende partijen elkaar helpen en kan er een leerproces ontstaan waarmee mogelijk nieuwe oplossingen worden gerealiseerd. Hiernaast kunnen de private partijen zelf preventief en repressief een bijdrage leveren aan de aanpak van georganiseerde misdaad. Door bijvoorbeeld het vergroten van de bewustwording in de betreffende branches, door geen zaken te doen met malafide personen en door de inschakeling van tuchtrecht worden de mogelijkheden tot criminele activiteiten verminderd en wordt zowel het risico als de inspanning voor criminelen om zich bezig te houden met georganiseerde misdaad vergroot. Wanneer de private partijen zelf een actieve rol hebben, dan worden er extra drempels opgeworpen voor de uitoefening van georganiseerde misdaad en dit is in het belang van alle partijen.

De private partijen worden ook geraakt door georganiseerde misdaad en zijn afhankelijk van de publieke partijen om de georganiseerde misdaad zo effectief mogelijk te bestrijden. De publieke partijen beschikken over informatie die voor de private partijen van groot belang is in hun strijd tegen de georganiseerde misdaad. Hierbij kan gedacht worden aan informatie over verdachte personen. Een waarschuwing door middel van informatieverstrekking over verdachte vastgoedhandelaren kan bijvoorbeeld door de NVM gebruikt worden om een afweging te maken om in bepaalde gevallen wel of geen zaken met personen te doen. De publieke partijen hebben tevens informatie over verdachten uit de beroepsgroep zelf, zoals makelaars of notarissen die meerdere keren in verband worden gebracht met vastgoedfraude. Toegang tot deze informatie kan de private partijen in staat stellen om deze personen zelf te onderzoeken en zo nodig zelf aan te pakken door bijvoorbeeld de toepassing van tuchtrecht. Een ander voorbeeld van informatie waaraan private partijen behoefte hebben is informatie die tot op heden alleen toegankelijk is voor de publieke partijen, zoals: informatie over dienstverbanden vanuit de belastingdienst, de WOZ waarde en het Burger Service Nummer (BSN). Deze informatie kan door de private partijen gebruikt worden om georganiseerde misdaad zoveel mogelijk te voorkomen. Een bundeling van de krachten van de publieke- en private partijen kan leiden tot een betere aanpak van de georganiseerde misdaad. De mate van afhankelijkheid is echter niet dusdanig groot dat de publieke partijen enerzijds en de private partijen anderzijds niet zonder elkaar de georganiseerde misdaad kunnen bestrijden. De verschillende partijen geven wel de voorkeur aan samenwerking, omdat dit leidt tot een grotere slagvaardigheid bij de aanpak van georganiseerde misdaad.

Vertrouwen

Wanneer er sprake is van onderling vertrouwen is de kans op opportunistisch gedrag kleiner en zullen actoren sneller geneigd zijn te investeren in de samenwerking. Hiernaast worden het leerproces, de informatieuitwisseling en innovatie gestimuleerd (Koppenjan en Klijn, 2004: 117). Wanneer er geen sprake is van onderling vertrouwen is de kans op samenwerking en

informatieuitwisseling gering. Ondanks het feit dat er nog geen samenwerking is tussen de publieke partijen uit het RIEC HHM en de betreffende private partijen, hebben de verschillende partijen zich vooraf uitgesproken over het vertrouwen in elkaar. Men gaat uit van elkaars expertise en de verwachting is dat de afspraken die gemaakt worden nagekomen zullen worden. Er is vooraf geen partij die vertrouwensproblemen heeft met één van de andere potentiële samenwerkingspartners. Dit is een stimulans voor een potentiële vruchtbare samenwerking.

Strategieën gericht op samenwerking

Alle betreffende private partijen hanteren een 'coöperatieve' strategie. Ze zoeken de dialoog en zijn van mening dat door samenwerking met de overige private partijen en de publieke partijen in het RIEC HHM de problematiek beter aangepakt kan worden. De bereidheid is aanwezig om elkaar waar mogelijk te helpen en te ondersteunen. De verschillende private partijen hebben een bepaalde mate van capaciteit beschikbaar om de georganiseerde misdaad te bestrijden. Aan publieke kant hanteren alle partijen, behalve de belastingdienst, een 'coöperatieve' strategie. Het OM, de politie en de gemeente staan in beginsel open voor samenwerking met de betreffende private partijen, zolang de wetgeving dit toelaat. De bereidheid tot samenwerking komt ook tot uiting in de diverse bestaande samenwerkingsverbanden tussen publieke- en private partijen, zoals 'de Fraude Voorbij' in Rotterdam, 'de Aanpak financiering Huisjesmelkers' in Den Haag waarbij een aantal van de onderzochte private partijen reeds samenwerken met verschillende publieke partners bij de aanpak van georganiseerde misdaad. De belastingdienst hanteert echter een 'go alone' strategie. Zij is niet bereid informatie te verstrekken aan private partijen, omdat dit door wetgeving onmogelijk wordt gemaakt en omdat het beleid vanuit het Ministerie van Financiën stelt dat er over het algemeen (met uitzondering van in wetgeving genoemde private partijen) geen informatie wordt uitgewisseld met private partijen. Dit impliceert dat bij een mogelijke toekomstige samenwerking tussen de publieke partijen uit het RIEC HHM en de betreffende private partijen, de belastingdienst niet zal deelnemen aan het samenwerkingsverband.

Juridische en beleidsmatige mogelijkheden tot informatieuitwisseling

De mogelijkheid tot informatieuitwisseling is een essentiële voorwaarde voor samenwerking, omdat zelfs de zwakste vorm van samenwerking gekenmerkt wordt door informatieuitwisseling. Wanneer een partij geen informatie mag verstrekken, is samenwerking met deze partij op voorhand uitgesloten. Hiernaast is informatie macht en niet iedere organisatie is bereid die macht te delen met andere organisaties (Bekkers, 2003: 36). De partijen moeten dus ook bereid zijn informatie te verstrekken. Er blijkt vooral een informatiebehoefte te bestaan tussen de verschillende publieke- en private partijen. Dit betreft zowel algemene als persoonsgebonden informatie. Algemene, niet persoonsgebonden informatieuitwisseling over bijvoorbeeld trends, daderprofielen, modus operandi van criminelen et cetera, kan zeker van toegevoegde waarde zijn en dit kan vrij gemakkelijk worden gerealiseerd. Op het gebied van persoonsgebonden informatieuitwisseling wordt informatieuitwisseling moeilijker, maar er zijn wettelijk meer mogelijkheden dan de diverse partijen momenteel lijken te weten. Hierna worden de (on)mogelijkheden bij informatieuitwisseling van de betreffende publieke- en private partijen geanalyseerd.

Publieke partijen

De politie kan wettelijk gezien zowel incidenteel als structureel gegevens verstrekken aan private partijen op basis van het voorkomen en opsporen van strafbare feiten. Wanneer het op structurele basis is, moet de korpsbeheerder toestemming verlenen voor verstrekking aan een samenwerkingsverband. Uit dit onderzoek blijkt dat de politie in beginsel bereid is om gegevens te verstrekken aan de betreffende private partijen voor de aanpak van georganiseerde misdaad. Of dit op structurele of incidentele basis zal plaatsvinden is afhankelijk van de mate waarin de noodzaak

bestaat om op structurele basis informatie uit te wisselen en dit zal blijken uit oriënterende gesprekken tussen de verschillende partijen. Wanneer de korpsbeheerder geen noodzaak tot informatieverstrekking ziet, zal hij waarschijnlijk geen toestemming verlenen tot informatieverstrekking en dan is informatie uitwisseling op structurele basis niet mogelijk. Bij zowel informatieverstrekking op incidentele basis als op structurele basis, zal er door de politie per situatie worden getoetst of de informatieverstrekking bijdraagt aan de aanpak van georganiseerde misdaad en of de inbreuk op de belangen van de betrokkenen niet onevenredig is in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel.

De gemeenten hebben wettelijk gezien de mogelijkheden om informatie te verstrekken en zijn op bestuurlijk niveau ook bereid om dit te doen. Alleen op het punt van informatieverstrekking op het gebied van de WOZ (onroerende zaken belasting) is er nog juridische onduidelijkheid. De NVM wil graag toegang hebben tot de WOZ- waarde van huizen als richtlijn voor taxaties en dit is dus een belangrijk punt in een eventuele toekomstige samenwerking. De (on)mogelijkheden hieromtrent moeten nader worden onderzocht.

De belastingdienst kan wettelijk gezien geen persoonlijke belastinggegevens verstrekken aan private partijen, behalve als de private partijen bij wet zijn genoemd als partijen waaraan verstrekt kan worden. De onderzochte private partijen in dit onderzoek vallen niet onder de bij wet genoemde partijen. Het beleid van het ministerie van Financiën stelt dat de belastingdienst in principe geen informatie verstrekt aan private partijen. In de Uitvoeringsregeling van de Awr worden een aantal private partijen genoemd waaraan de belastingdienst in bepaalde gevallen gegevens kan verstrekken, zoals bijvoorbeeld pensioenfondsen. Het is dus denkbaar dat er in de toekomst met het oog op de voorkoming en opsporing van strafbare feiten informatie gedeeld kan worden met private partijen. Hiervoor zou de wet aangepast moeten worden. Er zal een bepaling toegevoegd moeten worden, waarbij bij uitzondering wel gegevens uitgewisseld mogen worden met private partijen binnen samenwerkingsverbanden. Om dit te kunnen realiseren zal men allereerst de belastingdienst en het ministerie van Financiën moeten overtuigen van de noodzaak tot informatieverstrekking. In het geval dat de noodzaak wordt erkend moet de Tweede Kamer of de minister/staatssecretaris worden overtuigd van het belang van een wetswijziging. Er kan er een conceptnotitie voor een wetswijziging worden gestuurd naar het parlement. Een andere mogelijkheid is om via overleg met de minister of met Kamerleden invloed uit te oefenen op een wetswijziging. Tot op heden verstrekt de belastingdienst echter geen informatie aan de onderzochte private partijen en dit impliceert dat de belastingdienst op dit moment niet zal participeren in een eventuele samenwerking met private partijen. Dit heeft gevolgen voor de wensen van de SFH, die graag toegang heeft tot informatie vanuit de belastingdienst aangaande dienstverbanden. Deze informatie is voor hen op dit moment niet beschikbaar.

Het openbaar ministerie kan wettelijk gezien incidenteel informatie verstrekken aan private partijen met het oog op het voorkomen en opsporen van strafbare feiten. Er moet altijd sprake zijn van noodzaak om de gegevens te verstrekken, behorend bij een goede taakvervulling van het OM. Er kan structureel informatie wordt verstrekt aan private partijen binnen een samenwerkingsverband wanneer er aan de eerder genoemde eisen voldaan is en wanneer de hoofdofficier van Justitie het convenant ondertekent. Uit het onderzoek blijkt dat het OM in beginsel positief staat tegenover samenwerking met private partijen, maar er zal per situatie wel getoetst worden of de informatieverstrekking kan bijdragen aan de opsporing en voorkoming van strafbare feiten en of er een zwaarwegend algemeen belang is voor de informatieverstrekking. Wanneer dit niet het geval is, zal de informatie niet worden verstrekt. De keuze of er structureel of incidenteel informatie verstrekt zal worden, moet blijken uit oriënterende gesprekken tussen de verschillende partijen. Verder zal er niet snel informatie worden verstrekt tijdens het verloop van een onderzoek, omdat hierdoor de lopende onderzoeken in gevaar gebracht kunnen worden. Na afloop van een onderzoek wordt er

altijd een bestuurlijke rapportage opgesteld en deze kan ook met de private partijen worden gedeeld. De informatie uit deze rapportages kan bijdragen aan de bewustwording van de beroepsgroepen over hoe men zich beter kan beschermen tegen de verschillende vormen van criminaliteit.

Private partijen

Op basis van de Wbp kunnen private partijen persoonsgebonden informatie delen met andere publieke- of private partijen wanneer het doel de voorkoming en opsporen van strafbare feiten betreft. Er is geen juridische verplichting om dit te doen, behalve wanneer er een vordering is vanuit de politie. De politie kan echter slechts gegevens vorderen wanneer er een verdachte is in een strafrechtelijk onderzoek. Bij het RIEC HHM wil men graag bepaalde gegevens over personen wanneer er nog geen sprake is van een strafrechtelijk onderzoek. Daarom zullen de private partijen er zelf voor moeten kiezen om persoonsgebonden gegevens te verstrekken. De NVM, de KNB, de SFH en het Verbond zijn bereid alle mogelijke informatie te verstrekken aan de publieke partijen. De KNB kan geen informatie verstrekken wanneer dit valt onder de geheimhoudingsplicht van notarissen. De SFH heeft tevens beperkingen op het gebied van informatieverstrekking. Zo verstrekt de SFH geen persoonsgebonden informatie (zoals bankafschriften, contactgegevens, de vermogenspositie et cetera) aan derden, behalve aan de politie wanneer hiervoor een vordering is. Dit heeft gevolgen voor de wensen vanuit de politie. De politie wil in bepaalde gevallen toegang tot informatie over geldstromen en vermogensgegevens van de banken en inzicht in contactgegevens, zoals mobiele telefoonnummers voor de analyses binnen het RIEC HHM. Dit is tot op heden dus onmogelijk.

De samenwerkingsvorm

Zoals hiervoor al duidelijk is geworden, is de belastingdienst niet bereid om samen te werken met private partijen. De belastingdienst zal derhalve verder niet worden meegenomen in het vervolg van de analyse. De overige publieke- en private partijen staan open voor een onderlinge samenwerking en kunnen ook juridisch en beleidsmatig gezien informatie verstrekken, maar hiermee is nog niet duidelijk welke vorm van samenwerking dan voor de hand ligt. Deze vraag wordt in deze paragraaf aan de hand van de indicatoren van Mandell en Steenman (2003: 206) behandeld.

De probleemoriëntatie

Uit de bevindingen blijkt dat de verschillende publieke- en private partijen een gezamenlijk probleembesef hebben. Elke partij ondervindt negatieve gevolgen van verschillende vormen van georganiseerde misdaad. Over het algemeen worden de private partijen geconfronteerd met vastgoedfraude en georganiseerde hennepsteelt. Het Verbond wordt geconfronteerd met een groter aantal vormen van criminaliteit, die in aantal gevallen een georganiseerd karakter hebben.

De verbondenheid aan doelen

De verschillende publieke- en private partijen hebben individuele doelstellingen (zoals bijvoorbeeld financiële doelstellingen, veiligheidsdoelstellingen et cetera), maar de aanpak van georganiseerde misdaad is een overkoepelende gemeenschappelijke doelstelling die bijdraagt aan het behalen van de verschillende individuele doelstellingen. Derhalve zijn zowel de publieke- als de private partijen toegewijd aan de aanpak van georganiseerde misdaad en zijn zij bereid om een bijdrage te leveren voor zover het tot de mogelijkheden behoort en wanneer er voldoende capaciteit voor is.

De intensiteit van de relaties

Er is in zoverre sprake van onderlinge afhankelijkheid, dat de publieke- en private partijen elkaar nodig hebben voor een optimale aanpak van georganiseerde misdaad. Samenwerking kan leiden tot

betere resultaten dan wanneer men geen gebruik maakt van elkaars middelen. De middelen zijn niet dusdanig belangrijk dat men niet zonder elkaar de georganiseerde misdaad kan bestrijden. Zowel de publieke- als private partijen participeren reeds in andere samenwerkingsverbanden voor de aanpak van georganiseerde misdaad en zullen zo nodig zonder elkaar verder gaan. Dit betekent dat bepaalde middelen, zoals bijvoorbeeld informatie over trends, vervangbaar zijn. Toch zien de verschillende partijen de voordelen van onderlinge samenwerking, onder andere omdat de problematiek per regio kan verschillen en omdat bepaalde middelen tot op heden niet beschikbaar zijn.

De mate van betrokkenheid

De wil tot samenwerking is bij alle partijen (behalve de belastingdienst) aanwezig. De verschillende partijen vinden dat vooral onderlinge informatieuitwisseling belangrijk is voor de aanpak van georganiseerde misdaad. Er is sprake van onderling vertrouwen en dit vergroot de kans op een vruchtbare samenwerking.

De complexiteit van het doel

De aanpak van georganiseerde misdaad is een complexe aangelegenheid. De publieke partijen binnen het RIEC HHM houden zich bezig met alle facetten ervan en derhalve werken zij intensief met elkaar samen. De bijdrage van eventuele onderlinge samenwerking tussen publieke- en private partijen zal zich echter richten op een beperkt aantal specifieke hoedanigheden en facetten van de aanpak van georganiseerde misdaad en dit maakt de doelstelling van een eventuele samenwerking tussen publieke- en private partijen eenvoudiger. Door alleen informatieuitwisseling kunnen de doelstellingen van een eventuele samenwerking worden gerealiseerd.

De mate van inspanning om iets te veranderen

Partijen zullen kiezen voor het makkelijkste en meest comfortabele type samenwerkingsverband, waarmee acceptabele veranderingen kunnen worden gerealiseerd. De verschillende publieke- en private partijen vinden dat een samenwerkingsverband dat gericht is op informatieuitwisseling voldoet om elkaar te versterken en zodoende de georganiseerde misdaad beter aan te pakken.

Conclusie

Er is een basis voor samenwerking tussen de onderzochte publieke- en private partijen. Alle partijen, behalve de belastingdienst, willen met elkaar samenwerken om de krachten te bundelen bij de bestrijding van georganiseerde misdaad. Samenwerking tussen publieke- en private partijen bij de aanpak van georganiseerde misdaad lijkt het best vormgegeven te kunnen worden in het coöperatiemodel. De onderlinge uitwisseling van informatie, zoals bijvoorbeeld het delen van expertise, persoonsgebonden informatie, informatie over trends et cetera, lijkt voorlopig te volstaan voor een grotere slagvaardigheid bij aanpak van georganiseerde misdaad. De informatieuitwisseling hoeft niet op systematische basis plaats te vinden, maar op de momenten dat men elkaar nodig heeft. Het is belangrijk dat men altijd voor elkaar bereikbaar is. De verschillende partijen houden hierbij hun eigen grenzen en identiteit en men handelt vanuit de eigen bevoegdheden en expertise.

7.2 Regie

Er is een basis voor samenwerking tussen enerzijds de gemeente, het OM en de politie en anderzijds de SFH, NVM, het Verbond en de KNB. Deze partijen zijn van mening dat het noodzakelijk is om een regisseur aan te stellen in een eventueel samenwerkingsverband. Iemand moet zorgen voor coördinatie zodat de zaken in goede banen worden geleid en het proces op gang blijft. Hierna wordt toegelicht wie deze rol van regisseur op zich kan nemen en welk type regisseur het beste past bij een eventueel samenwerkingsverband tussen de publieke- en private partijen. Verder wordt besproken

welke horizontale sturingsinstrumenten de regisseur kan gebruiken in deze casus en op welke wijze de informatierelaties kunnen worden gecoördineerd.

De regisseur

Volgens Terpstra en Kouwenhoven (2004) ligt de verantwoordelijkheid voor de regie bij samenwerking op het gebied van integrale veiligheid bij de gemeente. In het huidige RIEC HHM is dit inderdaad het geval. Beide regiomanagers zijn afgevaardigden vanuit gemeenten. De regiomanager Haaglanden vanuit de gemeente Den Haag en de regiomanager Hollands Midden vanuit de gemeente Leiden. De private partijen hebben verschillende meningen over wie de rol van regisseur bij een potentiële samenwerking tussen de private- publieke partijen op zich zou moeten nemen. De ene partij geeft aan dat de voorkeur ligt bij de partij met de meeste verantwoordelijkheid bij samenwerking en dat dit per deelonderwerp kan verschillen. Andere partijen geven de voorkeur aan iemand vanuit het ministerie van Justitie omdat zij ook een interdepartementale regiegroep voor (vastgoed)fraude heeft. Anderzijds vinden de verschillende private partijen het vooral van belang dat er iemand is die de leiding neemt, de contacten onderhoudt, het proces controleert en de zaken in goede banen kan leiden. Wie deze taak in de praktijk op zich neemt is voor hen van ondergeschikt belang. Het ligt voor de hand dat de huidige regisseurs van het RIEC HHM het voortouw nemen. Zij zorgen momenteel voor de coördinatie tussen de publieke partijen binnen het RIEC HHM. In oriënterende gesprekken tussen de verschillende publieke- en private partijen kan worden besloten over de benoeming van een regisseur.

Regisseurstype

Partners en Pröpper (2004: 7) geven twee invalshoeken waarmee een regisseur uiteindelijk getypeerd kan worden. In hoeverre heeft een regisseur doorzettingsmacht en in hoeverre kan de regisseur zijn eigen script volgen. Het eigen script volgen heeft betrekking op de mate waarin een regisseur beleidsvrijheid heeft en de mate van doorzettingsmacht toont in hoeverre de regisseur beschikt over bepaalde machtsbronnen, zoals een hiërarchische positie en formele bevoegdheden, om actoren de wil op te leggen. Momenteel vervullen de regionale managers van het RIEC HHM een faciliterende en visionaire rol. Enerzijds omdat zij beleidsmatig beperkt worden door de ministeries van BZK, Justitie en de gecombineerde driehoek(+). Deze organisaties bepalen de speerpunten en beleidsthema's waar het RIEC HHM zich aan moet committeren. Anderzijds omdat zij slechts in beperkte mate over formele bevoegdheden beschikken om de betrokken actoren hun wil op te leggen. Er zijn afspraken gemaakt op bestuurlijk niveau, maar in de praktijk blijkt dat op operationeel niveau enkele partijen met regelmaat tot medewerking bewogen moeten worden en dat dit niet altijd makkelijk gaat. De regionale managers moeten bepaalde partijen continu overtuigen en enthousiasmeren om mee te werken. Deze constatering is op zich vreemd omdat het RIEC HHM momenteel gezien kan worden als sterke vorm van samenwerking volgens het federatiemodel. Een andere faciliterende rol van de regiomanagers is die van woordvoerder. De regiomanagers treden op als woordvoerder namens het RIEC HHM ten opzichte van de gecombineerde regionale driehoek en andere relevante organisaties. Bij een eventuele samenwerking tussen het RIEC HHM en private partijen zal de betreffende regisseur die verantwoordelijk wordt voor de sturing van het proces tevens een faciliterende en visionaire rol vervullen. De mate van beleidsvrijheid en de mate van doorzettingsmacht worden alleen nog maar minder, omdat de private partijen vrijwillig participeren in het samenwerkingsverband. De vorm van samenwerking zal zwak van aard zijn, omdat het vooral gericht zal zijn op informatieuitwisseling en omdat er geen noodzaak is tot verre integratie. Bij een zwakke vorm van samenwerking past een regisseur die vooral ondersteunt en enthousiasmeert vanwege het gebrek aan doorzettingsmacht en de beperkte mogelijkheid tot het uitstippelen van de eigen koers.

De rol van de regisseur (netwerkmanager)

Hoogerwerf en Herweijer (2003: 340) geven aan dat de netwerkmanager als 'makelaar', 'bemiddelaar', 'facilitator' en 'entrepreneur' kan optreden. In de oriëntatiefase van een mogelijke samenwerking zal de regisseur vooral de rol van makelaar op zich moeten nemen. De regisseur kan de verschillende publieke- en private partijen samenbrengen. Hij kan een bijeenkomst organiseren waarin de verschillende partijen elkaar kunnen leren kennen en waarin de verschillende partijen elkaar kunnen informeren over de (on)mogelijkheden bij een eventuele samenwerking bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Hierna kunnen de verschillende partijen gezamenlijk afspraken maken en deze vastleggen.

Horizontale sturingsinstrumenten

De regisseur heeft bepaalde middelen ter beschikking om de verschillende actoren te sturen. Hoogerwerf en Herweijer (2003:342) stellen dat beleidsvoering in netwerken vraagt om sturingsinstrumenten die rekening houden met de autonomie van de actoren en die ruimte geven voor eigen inbreng van de actoren. Hierna wordt geanalyseerd welke horizontale sturingsinstrumenten in de onderzochte situatie van toepassing zijn.

Informatieuitwisseling via overleg en advies

Er is behoefte aan informatieuitwisseling tussen de publieke- en private partijen. Er moet een mogelijkheid tot overleg worden gecreëerd. Alle partijen, behalve de belastingdienst, willen een vorm van informatieuitwisseling via overleg realiseren zodat men gebruik kan maken van elkaars middelen, zoals deskundigheid en ervaring. Er is allereerst behoefte aan rechtstreekse, persoonlijke, bilaterale informatieuitwisseling tussen de verschillende partijen. Hiernaast kan men afspraken maken om elkaar bij bijzonderheden altijd van informatie te voorzien. Verder kan men structurele afspraken maken voor overleg om elkaar te informeren over ontwikkelingen en om de contacten warm te houden. Doordat de publieke en private partners elkaar nog niet kennen is het wenselijk dat men elkaar regelmatig ontmoet zodat men elkaar beter kan leren kennen en zodat het vertrouwen kan groeien.

Convenant

De sturing bij samenwerking tussen het RIEC HHM en private partijen kan worden geregeld in de vorm van een convenant waarin de afspraken in onderling overleg tussen de verschillende partijen vastgelegd worden. De private partijen werken reeds in andere samenwerkingsverbanden, zoals bijvoorbeeld 'de Fraude Voorbij', op basis van convenanten en dit gebeurt naar tevredenheid. De belastingdienst deelt momenteel geen gegevens met private partijen en zal derhalve geen convenantpartner worden bij een eventueel samenwerking tussen publieke- en private partijen. Een voorbeeld van een convenant is bijgevoegd in de bijlagen.

Coördinatie van informatierelaties

De verschillende publieke- en private partijen zijn wederzijds afhankelijk van elkaar, ook al is deze afhankelijkheid beperkt. Er is geen partij die eenzijdig zijn wil kan opleggen aan een andere partij. Zelfsturing lijkt derhalve de beste manier om de informatierelaties te coördineren. Gezamenlijk kunnen de verschillende publieke en private partijen een regisseur benoemen. De regisseur en de verschillende publieke- en private partijen kunnen hierna gezamenlijk de normen bepalen en deze formeel vastleggen in afspraken in bijvoorbeeld een convenant. Deze afspraken kunnen fungeren als referentiekader voor het afleggen van verantwoording aan elkaar. De verschillende partijen hebben zodoende zelf invloed op de gemaakte afspraken en de regisseur en de verschillende partijen mogen dan ook naleving van deze afspraken van elkaar verwachten en zo nodig ook eisen.

8. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd. In paragraaf 8.1 worden de deelvragen en hiermee tevens de centrale vraag beantwoord. In paragraaf 8.2 worden aanbevelingen gegeven.

De tweeledige centrale vraagstelling luidt:

1. Hoe kunnen private partijen bijdragen aan de bestrijding van georganiseerde misdaad door het RIEC HHM?
2. Hoe kan de betrokkenheid van private partijen bij het RIEC HHM in de praktijk worden vormgegeven?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe kunnen private partijen bijdragen aan de aanpak van georganiseerde misdaad?
2. Is er een basis voor samenwerking tussen de publieke partijen in het RIEC HHM en de onderzochte private partijen bij de aanpak van georganiseerde misdaad? En zo ja, hoe kan deze samenwerking in de praktijk worden vormgegeven?
3. Welke juridische- en beleidsmatige (on)mogelijkheden zijn er voor informatieuitwisseling tussen de onderzochte publieke partijen in het RIEC HHM en de onderzochte private partijen?
4. Hoe kan een eventuele samenwerking worden gecoördineerd?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven om samenwerking tussen publieke- en private partijen tot stand te laten komen?

De antwoorden van de deelvragen vormen gezamenlijk een volledig antwoord op de tweeledige centrale onderzoeksvraag. De laatste deelvraag wordt behandeld in paragraaf 8.3, waarbij ook aanbevelingen worden gegeven voor het onderhouden van het samenwerkingsverband en voor vervolgonderzoek.

8.1 Antwoorden op de deelvragen

1. Hoe kunnen private partijen bijdragen aan de aanpak van georganiseerde misdaad?

In dit onderzoek komen een aantal brancheorganisaties van private beroepsgroepen nadrukkelijk naar voren die kunnen bijdragen aan de aanpak van georganiseerde misdaad. Deze private beroepsgroepen zijn het notariaat, de makelaars en taxateurs, de financiers en de verzekeraars. Door hun praktijkervaring kunnen deze partijen allereerst belangrijke algemene informatie verstrekken aan de publieke partners van het RIEC HHM, zoals informatie over trends, informatie over de modus operandi van criminelen en het geven van deskundig advies. Hiernaast hebben de private partijen de beschikking over persoonsgebonden informatie over bijvoorbeeld betalingen van verzekeringspremies, hypotheek en cetera. Deze persoonsgebonden informatie kan een meerwaarde zijn voor de analyses van de publieke partijen binnen het RIEC HHM. Zo kunnen bijvoorbeeld personen in beeld komen die in verband gebracht kunnen worden met criminele

activiteiten, terwijl dit zonder deze informatie niet of moeilijker kan worden gerealiseerd. De partijen kunnen zelf ook actie ondernemen om preventief en repressief een bijdrage te leveren aan de aanpak van georganiseerde misdaad, door onder andere het vergroten van de bewustwording in de betreffende branches, het weigeren om zaken te doen met malafide personen en in bepaalde branches de inschakeling van tuchtrecht. Hiermee worden het risico en de inspanning voor criminele activiteiten vergroot en worden de mogelijkheden tot criminele activiteiten verminderd.

2. Is er een basis voor samenwerking tussen de publieke partijen in het RIEC HHM en de onderzochte private partijen bij de aanpak van georganiseerde misdaad? En zo ja, hoe kan deze samenwerking in de praktijk worden vormgegeven?

Er is een basis voor samenwerking tussen enerzijds de meeste onderzochte publieke partijen uit het RIEC HHM en anderzijds de onderzochte private partijen. De enige partij die niet zal participeren in een eventueel samenwerkingsverband is de belastingdienst, maar verder hanteren alle partijen een coöperatieve strategie, wat betekent dat zij bereid zijn om samen te werken. Alle onderzochte publieke- en private partijen hebben belang bij de aanpak van georganiseerde misdaad, omdat zij negatieve gevolgen van georganiseerde misdaad ondervinden. De publieke partijen worden geconfronteerd met belastingfraude en de verwevenheid van boven- en onderwereld door bijvoorbeeld witwassen, het ontstaan van ongewenste machtsconcentraties en concurrentievervalsing. Doordat de overheid in bepaalde gevallen zelfs onbedoeld de georganiseerde misdaad faciliteert, door het afgeven van vergunningen aan malafide personen of organisaties, komt tevens de integriteit van de overheid in het geding. De politie en het OM zijn hiernaast verantwoordelijk voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Alle onderzochte private partijen ondervinden tevens negatieve gevolgen van georganiseerde misdaad. De voornaamste verschijningsvormen waarvan zij negatieve gevolgen ondervinden zijn vastgoedfraude (waaronder tevens hypotheekfraude), georganiseerde hennepcultuur en verzekeringsfraude. De private partijen ondervinden hiervan financiële schade. Verder faciliteren de verschillende private partijen in bepaalde gevallen vaak onbedoeld georganiseerde misdaad. Hierbij lopen de partijen dus tevens reputatieschade op, wat indirect ook financiële gevolgen kan hebben. De verschillende publieke- en private partijen zijn van mening dat een bundeling van de krachten door samenwerking leidt tot een slagvaardigere aanpak van de georganiseerde misdaad.

Een eventuele samenwerking tussen publieke- en private partijen bij de aanpak van georganiseerde misdaad lijkt het best vormgegeven te kunnen worden in het coöperatiemodel. De onderlinge uitwisseling van informatie, zoals bijvoorbeeld het delen van expertise, persoonsgebonden informatie, informatie over trends et cetera, lijkt voorlopig te volstaan voor een grotere slagvaardigheid bij aanpak van georganiseerde misdaad. De informatieuitwisseling hoeft niet op systematische basis plaats te vinden, maar op de momenten dat men elkaar nodig heeft. Het is belangrijk dat men altijd voor elkaar bereikbaar is. De verschillende partijen houden hierbij hun eigen grenzen en identiteit en men handelt vanuit de eigen bevoegdheden en expertise.

3. Welke juridische- en beleidsmatige (on)mogelijkheden zijn er voor informatieuitwisseling tussen de onderzochte publieke partijen in het RIEC HHM en de onderzochte private partijen?

Algemene, niet persoonsgebonden informatieuitwisseling over bijvoorbeeld trends, daderprofielen, modus operandi van criminelen et cetera, kan van grote toegevoegde waarde zijn en dit kan vrij gemakkelijk worden gerealiseerd. Op het gebied van persoonsgebonden informatie wordt informatieuitwisseling moeilijker, maar er zijn wettelijk meer mogelijkheden dan de diverse partijen momenteel lijken te weten. De politie kan wettelijk gezien zowel incidenteel als structureel gegevens verstrekken aan private partijen op basis van het voorkomen en opsporen van strafbare feiten. Wanneer het op structurele basis is, moet de korpsbeheerder toestemming verlenen voor

verstrekking aan een samenwerkingsverband. Bij zowel informatieverstrekking op incidentele basis als op structurele basis, zal er door de politie per situatie worden getoetst of de informatieverstrekking bijdraagt aan de aanpak van georganiseerde misdaad en of de inbreuk op de belangen van de betrokkenen niet onevenredig is in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. De gemeenten hebben wettelijk gezien de mogelijkheden om informatie te verstrekken en zijn op bestuurlijk niveau ook bereid om dit te doen. Alleen op het punt van informatieverstrekking op het gebied van de WOZ (onroerende zaken belasting) is er nog juridische onduidelijkheid. De belastingdienst kan wettelijk gezien geen persoonlijke belastinggegevens verstrekken aan private partijen, behalve als de private partijen bij wet zijn genoemd als partijen waaraan verstrekt kan worden. De onderzochte private partijen in dit onderzoek vallen niet onder de bij wet genoemde partijen. Het beleid van het ministerie van Financiën stelt dat de belastingdienst in principe geen informatie verstrekt aan private partijen. Het openbaar ministerie kan wettelijk gezien incidenteel informatie verstrekken aan private partijen met het oog op het voorkomen en opsporen van strafbare feiten. Er moet altijd sprake zijn van noodzaak om de gegevens te verstrekken, behorend bij een goede taakvervulling van het OM. Er kan structureel informatie wordt verstrekt aan private partijen binnen een samenwerkingsverband, wanneer er aan de eerder genoemde eisen voldaan is en wanneer de hoofdofficier van Justitie het convenant ondertekent. Er zal niet snel informatie worden verstrekt tijdens het verloop van een onderzoek, omdat hierdoor de lopende onderzoeken in gevaar gebracht kunnen worden. Na afloop van een onderzoek wordt er altijd een bestuurlijke rapportage opgesteld en deze kan ook met de private partijen worden gedeeld. De informatie uit deze rapportages kan bijdragen aan de bewustwording van de beroepsgroepen over hoe men zich beter kan beschermen tegen de verschillende vormen van criminaliteit.

Op basis van de Wbp kunnen private partijen persoonsgebonden informatie delen met andere publieke- of private partijen, wanneer het doel het voorkomen en opsporen van strafbare feiten betreft. Er is geen juridische verplichting om dit te doen, behalve wanneer er een vordering is vanuit de politie. De private partijen moeten er zelf voor kiezen om persoonsgebonden gegevens te verstrekken. De NVM, de KNB, de SFH en het Verbond zijn bereid alle mogelijke informatie te verstrekken aan de publieke partijen. De KNB kan alleen geen informatie verstrekken wanneer dit valt onder de geheimhoudingsplicht van notarissen. De SFH heeft tevens beperkingen op het gebied van informatieverstrekking. Zo verstrekt de SFH momenteel geen persoonsgebonden informatie (zoals bankafschriften, contactgegevens, de vermogenspositie et cetera) aan derden, behalve aan de politie wanneer hiervoor een vordering is.

4. Hoe kan een eventuele samenwerking worden gecoördineerd?

Er is een basis voor samenwerking tussen enerzijds de gemeente, het OM en de politie en anderzijds de SFH, NVM, het Verbond en de KNB. Iemand moet zorgen voor coördinatie zodat de zaken in goede banen worden geleid en het proces op gang blijft. Wie deze rol in de praktijk op zich neemt is van ondergeschikt belang voor de betrokken partijen. Het ligt voor de hand dat de huidige regisseurs van het RIEC HHM het voortouw nemen. Zij zorgen momenteel voor de coördinatie tussen de publieke partijen binnen het RIEC HHM. In oriënterende gesprekken tussen de verschillende publieke- en private partijen kan worden besloten over de benoeming van een regisseur. De taak van de regisseur bij een eventuele samenwerking tussen het RIEC HHM en private partijen zal getypeerd worden als faciliterend en visionair. De vorm van samenwerking zal zwak van aard zijn, omdat het vooral gericht zal zijn op informatieuitwisseling en omdat er geen noodzaak is tot verre integratie. Bij een zwakke vorm van samenwerking past een regisseur die vooral ondersteunt en enthousiasmeert, vanwege het gebrek aan doorzettingsmacht en de beperkte mogelijkheid tot het uitstippelen van de eigen koers. In de oriëntatiefase van een mogelijke samenwerking zal de regisseur vooral de rol van makelaar op zich moeten nemen. De regisseur kan de verschillende publieke- en private partijen samenbrengen. Hij kan een bijeenkomst organiseren waarin de verschillende partijen elkaar kunnen

leren kennen en waarin de verschillende partijen elkaar kunnen informeren over de (on)mogelijkheden bij een eventuele samenwerking bij de aanpak van georganiseerde misdaad.

Er is behoefte aan informatieuitwisseling tussen de publieke- en private partijen. Er moet een mogelijkheid tot overleg worden gecreëerd. Er is allereerst behoefte aan rechtstreekse, persoonlijke, bilaterale informatieuitwisseling tussen de verschillende partijen. Hiernaast kan men afspraken maken om elkaar bij bijzonderheden altijd van informatie te voorzien. Verder kan men afspraken maken voor structureel overleg om elkaar te informeren over ontwikkelingen en om de contacten warm te houden. Doordat de publieke en private partners elkaar nog niet kennen is het wenselijk dat men elkaar regelmatig ontmoet zodat men elkaar beter kan leren kennen en zodat het vertrouwen kan groeien. Gezamenlijk kunnen de verschillende publieke en private partijen een regisseur benoemen. De regisseur en de verschillende publieke- en private partijen kunnen hierna gezamenlijk de normen bepalen en deze formeel vastleggen in afspraken in bijvoorbeeld een convenant. Deze afspraken kunnen fungeren als referentiekader voor het afleggen van verantwoording aan elkaar. De verschillende partijen hebben zodoende zelf invloed op de gemaakte afspraken en de regisseur en de verschillende partijen mogen dan ook naleving van deze afspraken van elkaar verwachten en zo nodig ook eisen.

8.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen: groeiperspectief

- Organiseer een werkconferentie waarin de verschillende partijen elkaar kunnen ontmoeten en informeren over de mogelijkheden van samenwerking bij de aanpak van georganiseerde misdaad. Een van de partijen kan het initiatief nemen deze werkconferentie te organiseren.
- Initieer interactie in de vorm van overleg. Begin met informele contactmomenten waarbij alle betrokken partijen aanwezig zijn, zodat men elkaar beter kan leren kennen en zodat het onderling vertrouwen kan groeien. Het is belangrijk dat er voldoende tijd wordt genomen voor de aanloop van de samenwerking. Later kunnen afspraken gemaakt worden voor structureel overleg.
- Structureer de samenwerking door afspraken vast te leggen in bijvoorbeeld een convenant. Het betreft afspraken over informatieuitwisseling (wanneer, hoe en onder welke voorwaarden voorziet men elkaar van informatie et cetera), afspraken over doelstellingen, afspraken over deelname en vertrekregelingen en afspraken over besluitvorming (wie neemt de beslissingen et cetera).
- Evalueer na een bepaalde periode de onderlinge samenwerking en pas zo nodig regels en processen aan.

Aanbevelingen voor de regisseur tijdens het proces van de samenwerking:

- Ondersteun de interacties tussen de partijen;
- Behandel de partijen op basis van gelijkwaardigheid;
- Motiveer de partijen en stimuleer een sfeer waarin de partijen elkaar kunnen leren kennen;
- Voorkom strategieën die slecht zijn voor de doelstellingen van het proces;
- Stimuleer inhoudelijke variëteit, geef de partijen de kans om hun mening te uiten;
- Regel de communicatie met de omgeving.

Aanbevelingen: vervolgonderzoek

- In dit onderzoek kwam tevens naar voren dat energieleveranciers en de hotel/motelbranche kunnen bijdragen aan de aanpak van georganiseerde misdaad door het RIEC HHM. Een gesprekspartner vanuit het OM gaf aan dat uit onderzoek is gebleken dat motels en hotels in bepaalde gevallen bedoeld of onbedoeld faciliteren bij illegale prostitutie en mensenhandel. Met de brancheorganisaties kan worden besproken hoe men dit soort praktijken kan voorkomen. Het is een totaal onzichtbare situatie voor de politie. Het is belangrijk om in beeld te krijgen waar het mis gaat of in de toekomst mis kan gaan en daarop moet worden geïnvesteerd. De branche kan gewezen worden op haar verantwoordelijkheid. Wanneer motels en hotels de illegale prostitutie en/of mensenhandel faciliteren en hiervan op de hoogte zijn, dan zijn zij wettelijk aansprakelijk en strafbaar op basis van artikel 273f Sr. Dit is, naast de reputatie van de branche, een belangrijke reden voor de branche om mee te werken.

De energiebranche bezit interessante informatie over de gebruiker van een pand. Zo kunnen betalende van de energie worden vergeleken met de eigenaar van het pand. Hiermee kunnen verdachte personen aan het licht komen. Verder kunnen energieleveranciers zien of een pand bewoond wordt of niet, doordat zij gas en elektriciteit leveren. Wanneer een pand op papier leeg staat en er wordt wel gas en elektriciteit verstrekt, dan is dit opvallend. Hiernaast kan men afspraken maken over aangifte van diefstal van energie door de energieleveranciers. Een geïnterviewde van uit de politie stelt dat de energiebedrijven een financieel belang hebben bij de aanpak van georganiseerde misdaad en dan vooral in de vorm van georganiseerde hennepcultuur. In dit geval is er namelijk regelmatig sprake van diefstal van stroom. De gesprekspartner van Duthler Associates bevestigt dit en geeft aan dat energieleveranciers belang hebben, doordat er sprake kan zijn van energie waarvoor niet wordt betaald (fraude). Daarom wil men achterhalen wie hiervoor verantwoordelijk is, zodat er een schadevergoeding kan worden geëist. Er is vooraf een uitdaging bij een potentiële samenwerking met de energieleveranciers. Formeel laten de gas- en elektriciteitswet geen ruimte aan energieleveranciers om persoonsgebonden gegevens te delen met derden. Maar de gesprekspartner vanuit Duthler Associates stelt dat zij in de praktijk toch gegevens delen.

Vanwege de schaarste in tijd zijn er geen interviews met deze partijen gehouden. Voor de hotel/motelbranche kan de 'Koninklijke Horeca Nederland' worden benaderd. Voor de energiebranche kan men 'EnergieNed' benaderen. Het wordt aanbevolen om mogelijkheden tot samenwerking met deze partijen nader te onderzoeken.

- Uit de interviews blijkt dat de aanpak van vastgoedfraude erg versnipperd is. Er zijn veel samenwerkingsverbanden actief die zich grotendeels met dezelfde problematiek bezighouden. Hierbij kan gedacht worden aan: de Aanpak Financiering Huisjesmelkers, de Vastgoedtrein, het Vastgoed Intelligence Centre, het RIEC et cetera. Het wordt aanbevolen om te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om de verschillende initiatieven samen te brengen, om zodoende dubbelwerk en informatieverlies te voorkomen.

Geraadpleegde literatuur

- Bekkers, V.J.J.M., Fenger, H.J.M., Homburg, V.M.F., Ringeling, A.B. (2003). *Integrale handhaving. Een onderzoek naar vormen van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bekkers, V., Lips, M., Zuurmond, A.(2005). *ICT en Openbaar Bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. Lemma. Utrecht.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Twist, M.J.W. van., Rosenthal, U. (2001). *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer. Alphen aan den Rijn.
- Bunt, H.G. van de., Kleemans, E.R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland*. Boom Juridische Uitgevers. Den Haag
- Deloitte. (2009). *Inzicht in verwevenheid. "Knelpunten en mogelijkheden bij uitwisseling van gegevens en informatie ter bestrijding van de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld"*. Amstelveen.
- Duthler Associates.(2010). *De verwerking van persoonsgegevens door een Regionale Informatie en Expertise Centrum*. Den Haag.
- Eggen, A.Th.J.,Kalidien, S.N.(2008). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2007*.Boom Juridisch Uitgevers. Meppel.
- Ferwerda, H., Staring, R., Vries Robbe, E. de., Bunt, J. van de. (2007). *Malafide activiteiten in de vastgoedsector. Een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*. Uitgeverij SWP. Amsterdam
- Fijnaut, C., Daele, D. van., Kooijmans, T., Vorm, B. van der., Verbist, K. (2010). *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euroregio Maas-Rijn. Deel 3.De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland en België*. Antwerpen-Oxford, Intersentia.
- Goldsmith, S., Eggers, W.D. (2004). *Governing by network. The new shape of the public sector*. The Brookings Institution. Washington D.C.
- Heddeghem, K. van., Beken, T. van der., Vermeulen, G., Ruyver, B. de. (2002). *Gewapend bestuursrecht gescreend. Fundamenteel onderzoek naar juridische consequenties van het gewapend bestuursrecht als instrument in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit*. Maklu. Antwerpen/Apeldoorn.
- Hoogenboom, B., Muller, E.R. (2002). *Voorbij de dogmatiek: publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg*. COT. Den Haag.
- Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer. Alphen aan den Rijn.
- Kleemans,E.R., Brienen, M.E.I., Bunt, H.G. van de. (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland*. Boom Juridische Uitgevers.Den Haag.

- Koppejan, J., Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making*. Routledge. Oxon.
- Korps Landelijke Politiediensten. (2004). *Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2004*. Zoetermeer.
- Korps Landelijke Politiediensten. (2008). *Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2008*. Zoetermeer.
- Mandell, M.P., Steelman, T.A. (2003). *Understanding what can be accomplished through interorganizational innovations. The importance of typologies, context and management strategies*. *Public Management Review*, 5: 2, 197 – 224
- Ministerie van BZK (2007). *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad*. Den Haag.
- Ministerie van BZK. (2008). *Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). *Jaarverslag RIECs 2008 en 2009*. Den Haag.
- Muller, E.R. (2004). *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Kluwer. Alphen aan den Rijn.
- Muller, E.R., Kummeling, H.R.B.M., Bron, R.P. (2007). *Veiligheid en Privacy. Een zoektocht naar een nieuwe balans*. Boom Juridische Uitgevers. Den Haag.
- Noordegraaf, M., Teeuw, M.M. (2003). *Publieke identiteit. Eigentijds organiseren in de publieke sector. Bestuurskunde*. Nr.1, p. 2-13.
- Nooteboom, B. (1997). *Grondslagen en grenzen van vertrouwen. Filosofie in Bedrijf*, 9(25), 7-14.
- Oevelen, T. van.(2006). *Geketend netwerk? Onderzoek naar samenwerking in de aanpak van illegale prostitutie in de regio Rotterdam-Rijnmond*. Erasmus Universiteit Rotterdam
- Openbaar Ministerie. (2010). *Aanpak Georganiseerde Misdaad. De strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland 2005-2010*. Den Haag.
- Partners en Pröpper. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht?. Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vucht.
- Pröpper (2000). Pröpper, I.M.A.M. (2000). *Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken*, in 'Bestuurskunde, jaargang 9, nr.3, pp. 106-116. In: Oevelen, T. van. (2006). *Geketend Netwerk? Onderzoek naar samenwerking in de aanpak van illegale prostitutie in de regio Rotterdam-Rijnmond*. Rotterdam.
- Raad van Hoofdcommissarissen .(2001). *Misdaad laat zich tegenhouden, Advies over bestrijding en opsporing van criminaliteit*. Amsterdam.
- RIEC HHM. (2010a). *Werkwijzer RIEC HHM*. Den Haag.

- RIEC HHM. (2010b). *Jaarplan RIEC HHM*. Den Haag.
- Ruijter, V.W. (2009). *Toetsen van regie. Onderzoek naar het evalueren van de gemeentelijke regierol door lokale rekenkamers*. Universiteit Utrecht.
- Schmidt, J.P., Toren, M. van den, Wal, M. de. (2003). *Ondernemende brancheorganisaties: balanceren tussen belangen*. Uitgeverij van Gorcum. Assen.
- Schoot, C. van der. (2006). *Organised Crime Prevention in the Netherlands*. Den Haag. Boom Juridische Uitgevers. Den Haag.
- Spapens, A.C.M., Bunt, H.G. van de., Rastovac, L., Miralles, S. (2007). *De wereld achter de wietteelt*. Boom Juridische Uitgevers. Den Haag
- Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie. (2000). *Publiek-private Fraudebestrijding*. Dordrecht.
- Terpstra, J., Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg. IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken*. Universiteit Twente. Uitgeverij Kerckebosch bv. Zeist.
- WODC. (2007). *Justitiële verkenningen. Mensenhandel*. Boom Juridische Uitgevers. Den Haag

Websites

- Gemeente Amsterdam. Integer ondernemen met de wet BIBOB [http://www.eenveiligamsterdam.nl/thema%27s/thema%27s/veilig_ondernemen/integer_ondernemen].18 april 2010.
- Rijksbegroting 2002 [http://rijksbegroting2002.minfin.nl/default5961.html]. 20 april 2010.
- Kamerstuk van de Minister van Justitie over samenwerking tussen publieke- en private partijen [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29911-40.html].22 april 2010.
- RIEC. (2009). *Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad* [https://www.riecnet.nl/doc/openbaar/brochure%20RIEC.pdf]. 10 Juli 2010.
- Verbond van verzekeraars. (2008). *Verzekeringsfraude, een kostbaar probleem. Aanpak door het Centrum Bestrijding Verzekeringsfraude*. [http://www.allesoververzekeren.nl/documenten/CBV-folder.pdf]. 20 Juli 2010.
- Centre for Information and Research on Organised Crime (CIROC). (2008). Nieuwsbrief 22. Over de verwevenheid van boven- en onderwereld bij georganiseerde misdaad. [http://www.ciroc.nl/nieuwsbrieven/nieuwsbrief%20dec082.pdf]. 28 Juli 2010.
- United Nations. (2000). *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*. [http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_eng.pdf]. 10 augustus 2010.

- Europese Unie. Protocol tegen mensenhandel. [http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/l33700_nl.htm#KEY]. 10 september 2010.

Bijlage 1: Discussie over positie van de notaris bij vastgoedtransacties

Voorstanders verplichte inschakeling van notaris in obligatoire fase

In de huidige obligatoire fase, de fase van ondertekening van het koopcontract bij de koop of verkoop van vastgoed, zijn er drie partijen. De koper, verkoper en de makelaar. Er wordt onderhandeld en het huis wordt verkocht voor bijvoorbeeld 300.000 euro. Er wordt een voorlopig koopcontract aangegaan. De koper tekent de koopakte. Dan heeft hij juridisch nog drie dagen bedenktijd. Als alles geregeld is komt de notaris aan de orde. De notaris komt dus pas aan zet aan het eind van het traject. Volgens verschillende respondenten zou deze laatste speler de keeper moeten zijn voor wat betreft de controle op het plegen van fraude. De notaris zou eventuele misstanden, namens de overheid, moeten kunnen controleren. Als je frauduleus handelen wilt tegengaan moet je één van de partijen in de keten verantwoordelijk maken. Dit is volgens de gesprekspartner vanuit de politie juridisch gezien de notaris, omdat hij toezicht moet houden. Verder is hij wettelijk onpartijdig, onafhankelijk en bezit hij specifieke juridische deskundigheid op het gebied van de koop. Controle door de notaris is momenteel bijna onmogelijk omdat hij pas aan het eind van het traject wordt betrokken. Volgens verschillende respondenten heeft de notaris in zijn huidige positie op het proces geen invloed meer. De koop is gesloten en het is dus in veel gevallen te laat nog iets te doen. De notaris zou in de optiek van de voorstanders in het onderhandelingsstadium bij het voorlopig koopcontract tussen verkoper, koper en makelaar betrokken moeten worden. Daar kan namelijk nagevraagd worden hoe men aan het geld is gekomen. Wanneer dit niet uitgelegd kan worden en men heeft bijvoorbeeld antecedenten op het gebied van hennep, dan wordt dit gezien als witwassen. De notaris kijkt dan mee. Hij tekent het voorlopig koopcontract en controleert een aantal punten (hiervoor moet dan een checklist ontwikkeld worden). De koopakte wordt ingeschreven bij het Kadaster, de politie kan dan bij het kadaster meekijken en is dan heel vroeg op de hoogte wat er gebeurt. De aankoop van onroerend goed met crimineel geld wordt hierdoor volgens de voorstanders moeilijker. Een respondent vanuit de politie zegt dat criminelen vaak pandjes opkopen en verhuren. Wanneer je dit wilt tegenhouden dan moet de notaris voorin het proces al aan bod komen. De notaris kan dan bijvoorbeeld vroeg in het proces zien in het kadaster of iemand al meerdere panden heeft et cetera. De notaris zou voorin het proces betrokken moeten worden bij het preventief tegengaan van de aanpak van vastgoedfraude, besteding van crimineel vermogen, frauduleuze ABC-transacties, en bouwfraude. Wanneer de notaris verantwoordelijk wordt gemaakt bij fraudebestrijding en witwasbestrijding, dan is het van groot belang hem daarvoor ook de middelen te geven in een zo vroeg mogelijk stadium. Hij zal vanaf de eerste dag mee moeten kunnen kijken naar de koopakte. In 90% van de gevallen zal dit in orde zijn, maar wellicht komt net het geval aan de orde van het oude vrouwtje welke een woning moet kopen op advies van een hennepkweker. Zij betalen de hypotheek af en zetten er een hennepkwekerij neer. Dit kan dan worden ondervangen. Er zou dan politiecapaciteit vrijgemaakt moeten worden om bij elke transactie bij het kadaster te checken wat er gebeurt. Wanneer de notaris naar voren wordt gehaald, bij het tekenen van de koopakte/voorlopig koopcontract, dan moet hij hiervoor ook het gereedschap krijgen. Dan moet de notaris ook personen justitieel, in het justitieel documentatiecentrum, op criminele antecedenten kunnen natrekken. Dit kan dan ook worden meegedeeld aan de betrokken personen. Ten tweede moet hij de financiële situatie kunnen checken, bij de Bureau Krediet Registratie (BKR). Als men weet dat de notaris deze vragen gaat stellen, dan is dit toch een barrière. Hennephandelaren gebruiken vaak andere personen om de hypotheek en koopakte te tekenen. Van het omaatje wordt haar gevraagd wat ze met het pand doet. Bij zo iemand moet dan gelijk gekeken worden bij het Kadaster of ze meerdere panden op haar naam heeft staan. Dit gebeurt niet door de notaris momenteel. In een vroeg stadium zou een vergelijking tussen inkomsten en bezit beter inzichtelijk gemaakt moeten worden (ongebruikelijk bezit). Een gesprekspartner vanuit de politie zegt dat dit alles ver lijkt te gaan, maar wanneer je een BV wilt starten gebeurt eigenlijk hetzelfde. Dan moet Justitie daarvoor toestemming geven. Bureau MinJust trekt de personen na en dan komt er een verklaring van geen bezwaar dat iemand een BV mag oprichten. Het Molengraaf Instituut voor Privaatrecht is ook een voorstander van een verplichte notariële tussenkomst in de obligatoire fase. De voorstanders beroepen zich tevens op de succesvolle situatie in Amsterdam waar de notaris vaak een rol heeft in de obligatoire fase bij de koop van vastgoed. En dit werkt over het algemeen erg goed.

Tegenstanders verplichte inschakeling van notaris in obligatoire fase

Tegenstanders stellen dat de notaris de rol als controleur of poortwachter op het gebied van fraudebestrijding in de obligatoire fase helemaal niet kan en mag uitoefenen. Criminelen zullen altijd proberen hun plannen te verbergen. Ze maken gebruik van ingewikkelde samenwerkingsverbanden, knippen transacties in delen en brengen deze onder bij verschillende notarissen zodat de separate onderdelen van een frauduleuze transactie vaak geen argwaan wekken. Alleen door het doen van een breed onderzoek door de notaris naar alle transacties en financiële stromen rond de betreffende cliënt of zaak zullen frauduleuze zaken naar voren komen. Het probleem hierbij is echter dat wanneer een cliënt nog niet verdacht is, hetgeen een persoon de notaris heeft toevertrouwd valt onder de geheimhoudingsplicht. Een gesprekspartner vanuit de NVM stelt dat de geheimhoudingsplicht en waarheidsvinding elkaars tegenpolen zijn. Wanneer de notaris echt weet dat er iets fout zit dan moet hij melden, maar dit is vaak niet het geval. Dit betekent dat de notaris veelal niet mee mag werken aan een algemeen justitieel (voor)onderzoek vanwege de geheimhoudingsplicht. Slechts in uitzonderlijke gevallen prevaleert waarheidsvinding boven het verschoningsrecht van de notaris. Vanuit het oogpunt van opsporing en fraudepreventie heeft ieder verschoningsrecht een averechtse werking en daarom is volgens de tegenstanders een verplichte tussenkomst van de notaris bij de koop van een onroerende zaak in het kader van de bestrijding van vastgoedfraude ongewenst. Voorstanders van een verplichte tussenkomst van de notaris in de obligatoire fase gebruiken de situatie in Amsterdam als argument. Tegenstanders wijzen er echter op dat de situatie in Amsterdam onderdeel uitmaakt van het huidige wettelijke systeem dat op keuzevrijheid gebaseerd is en waarbij de notaris op het gebied van prijs, kwaliteit en service moet concurreren met andere beroepsgroepen. De Amsterdamse makelaar is nog steeds bevoegd om desgewenst zelf de koopakte op te maken. Voor een verplichte notariële koopakte is een wetswijziging noodzakelijk.

Bijlage 2: Voorbeeld convenant: 'de Fraude Voorbij'

Het convenant van het Rotterdamse samenwerkingsverband met publieke- en private partijen 'de Fraude Voorbij' is te vinden op de volgende website:

<http://www.stichtingfraudebestrijdinghypotheken.nl/scrivo/asset.php?id=513442>

Bijlage 3: Interviewvragen publieke- en private partijen

Interviewvragen publieke partijen

- Welke negatieve effecten (kosten) heeft georganiseerde misdaad voor de publieke partijen?
- Welke private partijen kunnen bijdragen aan de aanpak van georganiseerde misdaad door het RIEC HHM en hoe kunnen zij bijdragen (welke middelen?, repressief/preventief?, ook zelfstandig actie ondernemen? etc)?
- In hoeverre zijn de publieke partijen afhankelijk van deze middelen van private partijen om hun doelstellingen te bereiken? Zijn deze middelen ook bij andere partijen te krijgen?
- Welke negatieve effecten (kosten) heeft georganiseerde misdaad voor private partijen volgens de publieke partijen?
- Zijn er al private partijen betrokken bij de aanpak van georganiseerde misdaad? Zo ja, wat zijn de ervaringen met deze publiek-private samenwerkingsverbanden?
- Is er vertrouwen in de private partijen, oftewel zien de publieke partijen de private partijen als integer, competent en eerlijk?
- Zijn de publieke partijen bereid tot samenwerking met private partijen en kunnen zij juridisch gezien informatie verstrekken?
- Zien de publieke partijen potentiële nadelen bij een eventuele samenwerking met private partijen?
- Wat hebben de publieke partijen uit het RIEC HHM de private partijen te bieden?
- Is het van belang dat er een regisseur is die het proces van samenwerking coördineert? En zo ja, wie zou de regisseursrol bij een eventuele samenwerking tussen het RIEC en private partijen op zich moeten nemen?

Interviewvragen private partijen

- Welke negatieve gevolgen ondervindtvan georganiseerde misdaad/welke belangen heeft de bij de aanpak van georganiseerde misdaad?
- Is de bij nog meer samenwerkingsverbanden ten aanzien van de aanpak van georganiseerde misdaad betrokken? Zo ja, welke meerwaarde heeft deze samenwerking?
- Hoe kan de een bijdrage leveren aan de aanpak van georganiseerde misdaad?
- Vindt dehet belangrijk om bij te dragen aan de aanpak van georganiseerde misdaad en waarom? Is er commitment, capaciteit etc ?
- Is er vanuit de vertrouwen in de publieke- (belastingdienst, gemeente, politie, OM) en private partijen?
- In hoeverre is de bereid om informatie uit te wisselen met andere publieke en private partijen en in hoeverre is het juridisch mogelijk?
- Zijn er bepaalde zaken (middelen, zoals informatie etc) in publieke handen (bij gemeente, OM, belastingdienst, Politie) die interessant zijn voor de? Of zijn er zelfs middelen in publieke handen waar de niet zonder kan?
- Het Regionale Informatie en Expertise Centrum Haaglanden Hollands Midden wil in de toekomst wellicht ook samenwerken met private partijen. Hoe kijkt u aan tegen een potentiële samenwerking met het RIEC HHM?
- Zou u het, in het geval van een toekomstige samenwerking, nuttig vinden dat er een regisseur is die het proces coördineert? En welke partij zou deze rol volgens u moeten vervullen?
- In hoeverre wordt controle door een regisseur bij samenwerking geaccepteerd?

Bijlage 4: Lijst geïnterviewden

<u>Naam of Functie:</u>	<u>Organisatie:</u>
Dhr. Prof. C.J.C.F Fijnaut	
Dhr. C. Reijmers	Duthler Associates
Dhr. J. Berends	Belastingdienst
Dhr. E. Rouwenhorst	RIEC HHM
Mevr. S. Buvelot	Gemeente Den Haag
Dhr. J.P. Demenint	Politie Hollands Midden/RIEC HHM
Dhr. S. Rotteveel	Politie Haaglanden/RIEC HHM
Mevr. mr. M.R.B. Mos	Openbaar Ministerie
Directiesecretaris	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
Beleidsmedewerker Hypotheekfraude	Stichting Fraudebestrijding Hypotheken
Beleidsstrateeg	Nederlandse Vereniging voor Makelaars
Beleidsadviseur Criminaliteitsbeheersing	Verbond van Verzekeraars