

Project Nationale Veiligheid

Geïntegreerde rapportage interdepartementale zelfevaluatie

Toenemende verwevenheid tussen onder- en bovenwereld

Intern werkdocument



Datum: 16-05-2006

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Voorwoord	3
1. Inleiding	4
2. Omschrijving incidentcategorie	6
2.1 Toenemende verwevenheid onder- en bovenwereld	6
2.2 Opmerkingen vooraf	7
3. Beleidsproces en beleidsinhoud op hoofdlijnen	8
3.1 Beleidsnetwerk (proces) op hoofdlijnen.....	8
3.2 Beleidsactiviteiten op hoofdlijnen.....	10
3.3 Aanwezigheid interdepartementaal beleid.....	16
4. Knelpunten, blinde vlekken en behoeften	19
4.1 Knelpunten in het beleidsproces.....	19
4.2 Blinde vlekken in het beleid	20
4.3 Ambities/behoeften van de betrokken ministeries	22
5. Conclusies	26
5.1 Beleid en interdepartementale samenwerking	26
5.2 Kansen en mogelijkheden	28
5.3 Prioritering	29
Bijlagen	30
Bijlage 1: betrokken ministeries.....	31
Bijlage 2: overzicht van activiteiten ministeries	32

Voorwoord

De status van deze rapportage is een intern werkdocument. De rapportage beschrijft de resultaten van een inventariserend onderzoek naar

1. blinde vlekken in het beleid gericht op het inperken en/of voorkomen van toenemende verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld
2. knelpunten in het interdepartementale beleidsproces dat ten behoeve hiervan wordt ingezet.

De resultaten geven een overzicht van de visies van de betrokken departementen m.b.t. de blinde vlekken en knelpunten. Nadrukkelijk dient hierbij vermeld te worden dat de resultaten soms gebaseerd zijn op de visie van één departement en nog geen gemeenschappelijk beeld weergeven. De rapportage bevat daarom kansen en mogelijkheden voor het versterken van het proactieve beleid.

De komende periode zal in het kader van het project geïnventariseerd worden welke kansen en mogelijkheden voor het versterken van het proactieve beleid opgepakt gaan worden, door wie en hoe. Daarnaast worden de resultaten van het onderzoek gebruikt als bouwstenen bij de ontwikkeling van een strategie voor de Nationale Veiligheid.

De geïntegreerde rapportage is opgesteld op basis van een aantal departementale zelfevaluaties en collegiale toetsen. In bijlage 1 treft u een overzicht welke departementen hebben bijgedragen aan het onderzoek.

De rapportage wordt niet gepubliceerd. Wel kan deze als intern werkdocument worden aangevraagd door de medewerkers van de departementen die betrokken zijn bij dit vervolgtraject en/of hebben bijgedragen aan het onderzoek. Aanvragen kunt u sturen aan het secretariaat van het Project Nationale Veiligheid.

Meer informatie over het onderzoek is opgenomen in een informatiebrochure met als titel: "Project Nationale Veiligheid: Achtergrondinformatie bij de interdepartementale zelfevaluatie en collegiale toets". Ook deze brochure kunt u aanvragen bij het secretariaat van het Project Nationale Veiligheid.

Secretariaat Project Nationale Veiligheid
Mw. A. de Jong-Tokman
Fluwelen Burgwal 56
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

070-426 6699

Anna.Jong@minbzk.nl

1. Inleiding

Tot een paar jaar geleden waren binnenlandse en buitenlandse veiligheid twee heel verschillende dimensies van hetzelfde thema.¹ In de afgelopen periode is ons land echter geconfronteerd met een aantal dreigingen, dat duidelijk heeft gemaakt dat sprake is van een toenemende verwevenheid tussen binnen- en buitenlandse veiligheid. Hierbij kan worden gedacht aan de opkomst van het internationale terrorisme, de verspreiding van CBRN-wapens, pandemieën, klimaatverandering en afnemende energievoorzieningszekerheid. Globalisering – onder andere in de vorm van open grenzen en vervaging van de betekenis van plaats en tijd – heeft ertoe geleid dat buitenlands veiligheidsbeleid meer dan ooit van invloed is op de binnenlandse veiligheid, terwijl het omgekeerde ook het geval is. Tegen deze achtergrond is de begripsvorming rondom ‘nationale veiligheid’ op gang gekomen.

Naar aanleiding van enkele vooronderzoeken waaruit is gebleken dat het beleid op het gebied van nationale veiligheid te repressief, ad hoc en gefragmenteerd is, heeft een stuurgroep Nationale Veiligheid besloten een vervolgonderzoek in te stellen waarbij interdepartementaal en proactief beleid centraal staan.

Als uitgangspunt voor dit onderzoek (het aggregatieniveau) gelden negen dreigingen met daaraan gekoppelde incidentcategorieën. Hieronder volgt een overzicht van deze dreigingen met bijbehorende incidentcategorieën.

Klassieke dreigingen	Incidentcategorieën
<ol style="list-style-type: none">1. Aantasting van de internationale vrede en veiligheid2. CBRN3. Terrorisme4. Internationaal georganiseerde criminaliteit	<ul style="list-style-type: none">• Falende staten• Risicolanden• Verspreiding van CBRN-wapens (proliferatie)• Catastrofaal terrorisme• Radicalisering• Toenemende verwevenheid onder- en bovenwereld• Wereldwijde handel in drugs
Sociaal-economische dreigingen <ol style="list-style-type: none">5. Sociale kwetsbaarheid6. Digitale onveiligheid7. Economische onveiligheid	Incidentcategorieën <ul style="list-style-type: none">• Toenemende (interetnische) spanningen en afnemend burgerschap• Digitale verlamming• Aantasting van de sociale zekerheid• Extreme schaarste van energiedragers en grondstoffen
Natuurlijke dreigingen <ol style="list-style-type: none">8. Klimaatverandering en natuurrampen9. Pandemieën	Incidentcategorieën <ul style="list-style-type: none">• Toenemend overstromingsrisico• Toenemende kans op extreme droogte/hitte• Plaaorganismen• Pandemieën van reeds bekende ziekten• Zoönosen

¹ Zie ook de Wijk & Toxopeus, Hoe binnen- en buitenlandse veiligheid verweven zijn, in: *Internationale Spectator*, 2005

Het onderzoek heeft het karakter van een zelfevaluatie met daarop volgend een collegiale toets. Het onderzoek is concreet gericht op:

1. identificeren van blinde vlekken in het op proactie gerichte beleid ten aanzien van de gekozen incidentcategorieën
2. achterhalen van knelpunten in het interdepartementale beleidsproces dat ten behoeve hiervan wordt ingezet
3. creëren van inzicht in de wijze waarop met deze blinde vlekken en knelpunten kan worden omgegaan.

De voorliggende geïntegreerde rapportage heeft betrekking op de incidentcategorie 'toenemende verwevenheid onder- en bovenwereld' (verder: 'verwevenheid onder- en bovenwereld') en is het resultaat van vier departementale zelfanalyses en vier collegiale toetsen. De zelfanalyses zijn verricht door de Ministeries van Justitie, BZ, Financiën en VROM. De tot nu toe verrichte collegiale toetsen zijn van de Ministeries van LNV, V&W, SZW en EZ (zie bijlage 1 voor een totaaloverzicht). Van de zelfanalyses zijn separaat rapportages beschikbaar, van de collegiale toetsen zijn (interne) verslagen opgesteld.

Leeswijzer

De voorliggende rapportage is als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de omschrijving van de incidentcategorie
- in hoofdstuk 3 wordt uiteengezet wat de hoofdlijnen van het beleid zijn, welke beleidsactiviteiten worden uitgevoerd en welke interdepartementale samenwerkingsrelaties aanwezig zijn
- in hoofdstuk 4 wordt – op basis van de huidige gegevens – beschreven welke blinde vlekken in het beleid aanwezig zijn, welke knelpunten zich in het beleidsproces voordoen en welke ambities de betrokken ministeries hebben als het gaat om deze incidentcategorie
- in hoofdstuk 5 worden de conclusies gepresenteerd.

In de bijlagen staan opgenomen:

- een overzicht van de betrokken ministeries en de aard van hun bijdrage aan dit onderzoek (bijlage 1)
- een overzicht van de activiteiten van de ministeries die een zelfevaluatie hebben verricht (bijlage 2).

2. Omschrijving incidentcategorie

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de omschrijving van de incidentcategorie 'verwevenheid onder – en bovenwereld'.² Verder worden enkele opmerkingen vooraf gemaakt in paragraaf 1.2. Beide paragrafen kunnen worden gezien als de achtergrond waartegen de resultaten van het onderzoek moeten worden beschouwd.

2.1 Toenemende verwevenheid onder- en bovenwereld

Georganiseerde criminaliteit beweegt zich niet alleen in de onderwereld, een deel heeft belangen en wellicht machtsposities binnen de legale bovenwereld. De verwevenheid van de onder- en bovenwereld heeft betrekking op vermenging van de criminele, illegale wereld met de legale wereld. Deze vermenging stelt betrokkenen in staat om het normale economische functioneren van de maatschappij dienstbaar te stellen aan hun criminele activiteiten. Legale economische machtsposities stellen criminelen in staat prijzen te manipuleren, onroerend goed te gebruiken voor hun criminele doeleinden, hun criminele activiteiten een legale façade te geven en het witwassen van crimineel geld te vereenvoudigen. Sectoren die voor vermenging of verweving vatbaar zijn, zijn bijvoorbeeld vastgoed, horeca, transportbedrijven en (groot)handelsondernemingen. Er is in Nederland sprake van een aantal (criminele) topfiguren dat een min of meer respectabele positie bekleedt in de bovenwereld. Het bestaan van deze relatief stabiele top van criminelen in Nederland die onkwetsbaar lijkt voor politie en justitie, bergt het gevaar in zich van imagooverlies voor opsporingsinstanties en afname van het vertrouwen in de overheid (bron: KLPD/DNRI).

In het Nationaal Dreigingsbeeld uit 2004 zijn de belangrijkste invalshoeken gegeven voor verwevenheid onder – en bovenwereld³:

- het gaat om een zekere bestendigheid en het innemen van machtsposities. Deze kenmerken worden daar gevonden waar sprake is van samenwerking met of zeggenschap over ondernemingen en instanties
- er is een onderscheid gemaakt tussen samenwerking met bedrijfsleven, overheid en vrije beroepsoefenaren
- zeggenschap over rechtspersonen is onderscheiden van bezit van onroerend goed.

De proactieve aanpak van de verwevenheid onder- en bovenwereld kan zich richten op:

- het voorkomen dat rechtspersonen worden opgericht om het uitvoeren van criminele activiteiten te faciliteren
- het voorkomen dat bestuursorganen criminaliteit faciliteren door het afgeven van bijvoorbeeld vergunningen
- het stimuleren/monitoren van de integriteit van financiële markten
- het uitoefenen van bestuurlijk toezicht.

² Deze tekst is zowel gebaseerd op het voortraject dat in het kader van het project Nationale Veiligheid is doorlopen als op de sessies (zelfevaluaties) die in het kader van ronde 1 hebben plaatsgevonden.

³ Nationaal Dreigingsbeeld: zware of georganiseerde criminaliteit, Dienst Recherche Informatie, KLPD, juli 2004, pagina 45.

2.2 Opmerkingen vooraf

De incidentcategorie 'verwevenheid onder – en bovenwereld' valt – naast de incidentcategorie 'wereldwijde handel in drugs' onder de dreiging (internationale) georganiseerde criminaliteit. Uit de zelfanalyses bij de diverse departementen is gebleken dat beide incidentcategorieën op punten sterke overlap vertonen. Dit heeft ertoe geleid dat bijvoorbeeld het Ministerie van Financiën de zelfanalyse heeft verricht vanuit de invalshoek van de dreiging en niet per incidentcategorie. De overige ministeries benadrukken dat er een sterke samenhang is tussen beide categorieën die met name tot uitdrukking komt bij de aanpak van het witwassen van drugsgelden. Het is dan ook in het kader van de proactieve aanpak van internationaal georganiseerde criminaliteit aan te bevelen beide eindrapportages naast elkaar te leggen.

Voor wat betreft de proactieve aanpak van de verwevenheid onder – en bovenwereld wordt voorts opgemerkt dat hoewel georganiseerde criminaliteit een internationaal karakter heeft, uitsluitend is gekeken naar de verwevenheid onder – en bovenwereld in Nederland. Het (gedeeltelijke) zicht dat ministeries – met name het Ministerie van BZ – hebben op verwevenheid onder- en bovenwereld in andere landen, moet dan ook vanuit dit perspectief worden gezien: het is relevant voor zover het 'uistralende werking' richting Nederland heeft.

Ten aanzien van verwevenheid onder – en bovenwereld is door diverse ministeries opgemerkt dat dit lastig te definiëren is, met name de vraag wanneer iets kan worden gekwalificeerd als *verwevenheid*. Voorbeeld: is bij grootschalige fraude bij gebiedsontwikkeling 'slechts' sprake van fraude of van verwevenheid onder – en bovenwereld of is dit afhankelijk van de vorm van fraude? En hoe wordt in dit licht aangekeken tegen 'witteboordencriminaliteit'?

Tot slot wordt opgemerkt dat de zelfanalyses hebben plaatsgevonden in een periode waarin de discussie over de mate van rijkssturing- en monitoring op geldstromen wordt gevoerd. Met name bij het tegengaan van verwevenheid onder – en bovenwereld is dit van belang. Vragen die daarbij aan de orde komen, zijn:

- in hoeverre is het vanuit het oogpunt van fraude noodzakelijk voor het Rijk om scherp te blijven monitoren op de besteding van subsidies op lokaal niveau?
- in hoeverre is het de taak van het rijk om op lokaal niveau kwesties als integriteit en screenen van rechtspersonen hoger op de agenda te krijgen?

Deze eindrapportage dient gelezen te worden in het licht van bovenstaande opmerkingen.

3. Beleidsproces en beleidsinhoud op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de interdepartementale samenwerking in het kader van het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder- en bovenwereld. Daarnaast wordt ingegaan op de beleidsactiviteiten die een proactieve uitwerking hebben op het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder – en bovenwereld en op de mate waarin deze activiteiten voortvloeien uit vastgesteld interdepartementaal beleid. De zelfanalyses van de Ministeries van Justitie, BZ, Financiën en VROM hebben voor deze drie onderdelen als input gediend, aangevuld met de collegiale toetsen bij de Ministeries van V&W, LNV, SZW en EZ.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- in paragraaf 1 wordt een overzicht gegeven van het interdepartementale beleidsnetwerk dat bij het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder- en bovenwereld betrokken is
- in paragraaf 2 wordt op hoofdlijnen ingegaan op de beleidsactiviteiten die proactief uitwerken op het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder- en bovenwereld
- in paragraaf 3 wordt aangegeven in welke mate er vastgesteld interdepartementaal beleid aanwezig is dat richting geeft aan de beleidactiviteiten en de samenwerking.

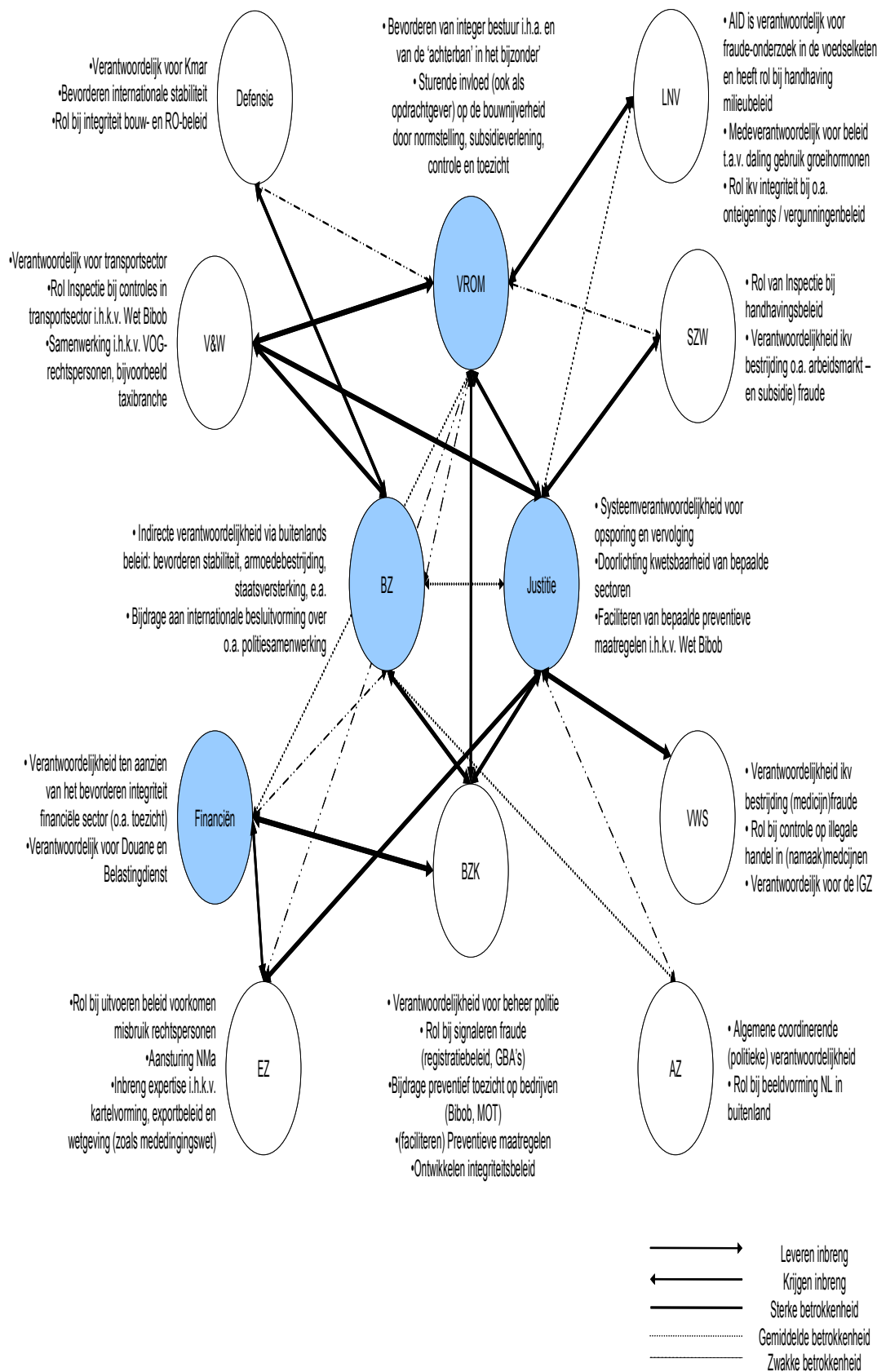
3.1. Beleidsnetwerk (proces) op hoofdlijnen

Het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder- en bovenwereld is geen opgave die door één Ministerie succesvol kan worden volbracht. Er werken daarom verschillende ministeries vanuit uiteenlopende rollen samen aan het proactieve beleid. In deze paragraaf wordt in beeld gebracht hoe deze samenwerking er uitziet (nogmaals, voornamelijk vanuit het perspectief van de Ministeries van Justitie, BZ, Financiën en VROM). Het gaat dan om de vraag welke ministeries vanuit welke rol betrokken zijn bij het inperken/voorkomen van verwevenheid onder- en bovenwereld.

Nogmaals wordt benadrukt dat het Ministerie van Financiën heeft gekeken naar samenwerkingsrelaties in het kader van ‘wereldwijde handel in drugs’ én ‘toenemende verwevenheid onder- en bovenwereld’. Dit betekent dat sommige samenwerkingsrelaties wellicht meer in het kader van de bestrijding van de wereldwijde handel in drugs zouden kunnen gelden.

In figuur 1 (volgende pagina) worden de interdepartementale samenwerkingsrelaties schematisch weergegeven waarbij tevens de intensiteit van de samenwerkingsrelatie is gevisualiseerd.

Figuur 1. Interdepartementale samenwerking in het kader van het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder- en bovenwereld



Beschrijving samenwerkingsrelaties

Om aan te geven dat Ministeries van Justitie, BZ, Financiën en VROM door het uitvoeren van de zelfevaluatie de (uitgebreide) mogelijkheid hebben gehad de interdepartementale samenwerking te beschrijven, zijn deze in de figuur gekleurd. De aanvullingen uit de collegiale toetsen gelden met name voor de rolomschrijving. Dit betekent dat de door middel van lijnen aangegeven samenwerkingsrelaties (nog) niet staan weergegeven.

Ten aanzien van de (intensiteit van de) samenwerkingsrelaties is een aantal verschillen waar te nemen:

- relatie tussen de Ministeries van BZ en Justitie: het Ministerie van BZ geeft aan dat het meest intensief wordt samengewerkt met het Ministerie van Justitie terwijl dit Ministerie de samenwerking als 'minst intensief' kwalificeert (net als de samenwerking met de Ministeries van AZ en LNV)
- relatie tussen de Ministeries van Financiën en SZW: het Ministerie van SZW geeft aan dat (gemiddeld) wordt samengewerkt met het Ministerie van Financiën in het kader van de fraudebestrijding terwijl dit Ministerie geen samenwerkingsrelatie met het Ministerie van SZW formuleert.

Wanneer puur wordt afgegaan op het aantal in de bovenstaande figuur weergegeven samenwerkingsrelaties, kunnen de Ministeries van VROM, Justitie en BZ 'spin in het web' worden genoemd.

Het Ministerie van BZ heeft hierbij echter benadrukt dat het weliswaar veel samenwerkingsrelaties onderhoudt met andere departementen, maar dat het zichzelf niet als 'spin in het web' ziet. Temeer daar de bestrijding van verwevenheid in Nederland meer op het terrein ligt van andere vakdepartementen. In de praktijk vervult het Ministerie dan ook meer een faciliterende rol: het ondersteunen van andere departementen bij het leggen van internationale contacten of het belang van (internationale) samenwerking uitdragen.

De Ministeries van BZK, EZ en Financiën hebben vanuit specifieke verantwoordelijkheden tevens een belangrijke rol bij het inperken van de verwevenheid onder – en bovenwereld. Vooral het Ministerie van BZK is essentieel met het oog op bevorderen personele en organisationele integriteit en het voorkomen van facilitering van criminaliteit door bestuursorganen (Bibob).

Van het totale beleidsnetwerk spelen de Ministeries van V&W, SZW, LNV, Defensie en AZ een belangrijke, maar minder prominente rol. Zij komen voornamelijk in beeld ofwel bij zeer specifieke onderdelen van het beleid (SZW/LNV) danwel een specifieke verantwoordelijkheid (Defensie) en/of expertise ten behoeve hiervan (V&W/AZ). De verantwoordelijkheden van deze ministeries ten aanzien van het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder – en bovenwereld lijken dan ook op basis van figuur 1, beperkter.

3.2 Beleidsactiviteiten op hoofdlijnen

Waar in de vorige paragraaf de rollen/verantwoordelijkheden van de bij het proactieve beleid betrokken ministeries centraal hebben gestaan, gaat deze paragraaf in op de hoofdlijnen van de beleidsactiviteiten waarmee invulling wordt gegeven aan deze rollen/verantwoordelijkheden. Allereerst wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen internationaal en nationaal beleid (paragraaf 3.2.1).

Vervolgens wordt ingegaan op de beleidsactiviteiten die door de verschillende ministeries worden verricht in het kader van het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder – en bovenwereld (paragraaf 3.2.2).

3.2.1. Verhouding internationaal - nationaal

De dreiging georganiseerde criminaliteit is bij uitstek een internationale aangelegenheid en hoewel het onderzoek zich richt op de verwevenheid van onder- en bovenwereld in Nederland, is de internationale dimensie – net als voor de wereldwijde handel in drugs – niet weg te vlakken. Voorbeelden:

- politieke instabiliteit schept meer kansen (en wellicht noodzaak) voor het ontplooiën van criminele activiteiten die vaak plaatsvinden in internationale netwerken. Ook uit het Nationaal Dreigingsbeeld van het KLPD blijkt dat met name politieke en bestuurlijke omstandigheden van belang zijn voor de mogelijkheden tot corruptie en verwevenheid⁴
- het ontbreken van (financieel) toezicht in het buitenland maakt verwevenheid onder – en bovenwereld makkelijker, omdat het malafide (rechts)personen onvoldoende zichtbaar maakt
- risicogevoelige sectoren zoals transport, (legale) wapenhandel, voedingsbranche, et cetera zijn veelal niet gebonden aan landsgrenzen.

Bovenstaande voorbeelden maken duidelijk dat – wil de proactieve aanpak van verwevenheid onder - en bovenwereld ook in Nederland succesvol zijn – het essentieel is, dat Nederland een bijdrage levert aan zowel het ontwikkelen als uitvoeren van internationaal beleid. De (beleids)netwerken strekken zich dan ook uit over diverse landen waarbij vooral het ontwikkelen van internationale wet- en regelgeving hoog op de agenda staat.

Naast het ontwikkelen en uitvoeren op nationaal niveau van wet – en regelgeving (onder meer over financieel toezicht) worden zowel in Europees als mondiaal verband afspraken gemaakt over politieke en justitiële samenwerking. Verder wordt op specifieke terreinen internationaal beleid ontwikkeld zoals op het gebied van transportbeleid en wapenexportbeleid. De transportsector is bij uitstek een terrein waarop verwevenheid zich kan manifesteren, maar ook in het kader van de wapenhandel is er een risico op verwevenheid.

Tot slot wordt door Nederland een bijdrage geleverd aan de proactieve aanpak van verwevenheid onder- en bovenwereld (met name de Ministeries van BZ en Defensie) door het bevorderen van internationale politieke stabiliteit. In een land waar politieke rust en stabiliteit heerst, kunnen criminele activiteiten en georganiseerde misdaad minder goed ‘floreren’. In dit verband wordt gewerkt aan het actief uitdragen van principes van goed bestuur waartoe ook het (financieel) toezicht op bepaalde sectoren hoort. Het transparant en zichtbaar maken van mogelijk malafide (rechts)personen is zowel in nationaal als internationaal verband een belangrijk onderdeel van het beleid.

⁴ Nationaal Dreigingsbeeld: zware of georganiseerde criminaliteit, Dienst Recherche Informatie, KLPD, juli 2004, pagina 35

3.2.2. Beleidsactiviteiten

Om de beleidsactiviteiten inzichtelijk te maken, is een indeling gemaakt in verschillende fasen van het beleidsproces:⁵

- beleidsvoorbereiding: verzamelen en in kaart brengen van kennis en informatie over de achtergronden bij en aard en omvang van verwevenheid onder – en bovenwereld (onderzoek en risicoanalyses)
- beleidsontwikkeling: gericht op het ontwikkelen van acties, standpunten, e.a. die bijdragen aan het inperken van verwevenheid onder – en bovenwereld
- beleidsuitvoering: uitvoering van zowel beleid als wet- en regelgeving gericht op het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder – en bovenwereld
- beleidsevaluatie: gericht op inzicht in resultaten en effecten van wetgeving en beleid.

3.2.2.1 *Beleidsvoorbereiding: onderzoek en risicoanalyses*

Voor de beleidsvorming in nationaal verband, maar ook de standpuntbepaling in internationaal verband is informatie essentieel. De relevante informatie in het kader van het inperken en/of voorkomen van de verwevenheid onder – en bovenwereld wordt in essentie langs twee kanalen verkregen. In de eerste plaats wordt er (wetenschappelijk) onderzoek verricht naar achtergronden van verwevenheid onder - en bovenwereld. Belangrijker nog is het tweede kanaal, te weten risico- of dreigingsanalyses. Dit vormt een essentiële bron van informatie voor te wijzigen of nieuw te bepalen beleid. Onderzoek wordt voornamelijk verricht door (wetenschappelijke) onderzoeksinstituten, risicoanalyses kunnen ook plaatsvinden door bijvoorbeeld inlichtingendiensten en/of –eenheden.

Onderzoek en risicoanalyses worden vanuit verschillende ministeries verricht waarbij ieder Ministerie zich concentreert op specifieke aspecten. Enkele voorbeelden:

- het Ministerie van Justitie richt zich op (internationaal) onderzoek met een juridisch karakter, maar daarnaast vooral ook op onderzoek en risicoanalyses naar de gevoeligheid voor 'infiltratie' van bepaalde sectoren. Een voorbeeld is het onderzoek preventief toezicht waarbij is gekeken naar financiële stromen en voorkomende delictvormen in organisaties die wijzen op mogelijke vermenging onder- en bovenwereld:
- het Ministerie van BZ laat zich door middel van onderzoek en risicoanalyses (bijvoorbeeld criminaliteitsbeeldanalyses) adviseren over de politieke situatie en criminaliteitsontwikkeling in andere landen met mogelijke 'uitstralende werking' naar ons land.
- het Ministerie van Financiën richt zich voor wat betreft onderzoek vooral op onderzoek naar criminele gelden in sectoren zoals de vastgoed – en transportsector. Verder worden methoden en technieken van witwassen (ook in internationaal verband) in kaart gebracht
- het Ministerie van BZK richt zich enerzijds op onderzoek met betrekking tot het integriteitsbeleid, maar heeft daarnaast een belangrijke sturende rol bij de onderzoeken die aan het Nationaal Dreigings Beeld (NDB) ten grondslag hebben gelegen

⁵ In bijlage 2 vindt u een opsomming van de beleidsactiviteiten die door de ministeries die een uitgebreide zelfevaluatie hebben uitgevoerd (De Ministeries van Justitie, BZ, Financiën en VROM), worden verricht in het kader van het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder – en bovenwereld.

- het Ministerie van VROM richt zich voornamelijk op onderzoek waarbij de relatie tussen beleidsterreinen en integriteit in kaart wordt gebracht. Risicoanalyses die worden verricht betreffen onder meer toekomstscenario's op het terrein van fraude, maar ook doorlichting op fraudegevoeligheid van sectoren zoals corporaties of afvalverwerkingsbedrijven.
- het Ministerie van VWS richt zich in dit verband bijvoorbeeld op het in kaart (laten) brengen van de aard en omvang van de illegale handel in geneesmiddelen

Door de onderzoeken en risicoanalyses vanuit verschillende departementale invalshoeken te verrichten, wordt een breed beeld gekregen van zowel de trends en ontwikkelingen op het gebied van verwevenheid onder – en bovenwereld als van de risico's binnen bepaalde sectoren. Het biedt voor de departementen afzonderlijk, maar vooral ook in de interdepartementale en internationale samenwerkingsrelaties, een belangrijke basis voor beleidsontwikkeling.

3.2.2.2 Beleidsontwikkeling

De activiteiten die door de verschillende ministeries worden ontplooid in het kader van *ationale* beleidsontwikkeling, laten zich als volgt samenvatten: stellen van kaders, het verhogen van zichtbaarheid en verlagen van anonimiteit van malafide (rechts)personen, systematisch toezicht en consequente handhaving. Het bevorderen van integriteit loopt als rode draad door de beleidsontwikkeling heen.

Hieronder de belangrijkste activiteiten.

Stellen van normen, regels en kaders als basis voor beleid

- Met name het Ministerie van Justitie, maar ook bijvoorbeeld de Ministeries van Financiën, VROM en BZK hebben een belangrijke rol op het terrein van het ontwikkelen van wet- en regelgeving. Voorbeelden: strafbaarstelling witwassen, opstellen richtlijnen voor het oprichten van rechtspersonen, Wet Bibob, regelgeving op het terrein van aanbestedingen en de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties.
- Naast wet- en regelgeving worden op andere wijzen normen en kaders gesteld in het kader van de proactieve aanpak van verwevenheid onder – en bovenwereld. Als voorbeeld kan de normstellende taak van het Ministerie van VROM worden genoemd (zoals certificering in het kader van vergunningenbeleid en registratiebeleid).

Ontwikkelen beleid op bevorderen integriteit en tegengaan fraude

- Het bevorderen van integer (rijks)bestuur vormt een zwaartepunt bij de proactieve aanpak van verwevenheid onder – en bovenwereld. Ieder departement draagt hier op zijn manier aan bij. Zo ontwikkelt het Ministerie van VROM beleid op 'vastgoed en integriteit', 'integriteit en subsidieverlening' en tegengaan van fraude in het ruimtelijk orderingsbeleid.
- Het Ministerie van Financiën neemt een belangrijke rol in bij het bevorderen van integriteit van de financiële sector, een voor verwevenheid gevoelige sector gezien de benodigde specialistische kennis bij bijvoorbeeld witwaspraktijken.
- Het Ministerie van BZK neemt een belangrijke rol in bij het bevorderen van integriteit op lokaal niveau. Gezien de grote hoeveelheden (subsidie)geldstromen is dit onontbeerlijk.

Ontwikkelen gezamenlijk opsporings- en handhavingsbeleid

- Een aantal departementen heeft een specifieke taak in opsporing en handhaving (bijvoorbeeld de Ministeries van SZW en VROM vanwege de verantwoordelijkheid voor bijzondere opsporingsdiensten, maar ook het Ministerie van BZK gezien de beheersverantwoordelijkheid voor de politie). In het Platform BOD'en wordt gezamenlijke beleid ontwikkeld op (de prioriteiten in de) handhaving. Met name de verrichte risicoanalyses vormen daarvoor een belangrijke basis.
- Daarnaast worden randvoorwaarden geformuleerd ten behoeve van een adequate implementatie van beleid. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het Ministerie van Justitie langs de lijnen van het Nationaal Dreigingsbeeld waarin tevens een analyse is gemaakt van de dreiging van verwevenheid onder – en bovenwereld.
- In internationaal verband draagt het Ministerie van BZ bij aan beleidsontwikkeling op bijvoorbeeld het terrein van transportbeleid en wapenexportbeleid.

Ontwikkelen instrumenten op gebied van toezicht en preventie

- Op basis van het uitgangspunt dat van toezicht een sterk signalerende functie uitgaat, ontwikkelen verschillende departementen instrumenten. Het werkt proactief aangezien transparantie wordt vergroot en anonimiteit zoveel mogelijk wordt verlaagd. Zo ontwikkelt het Ministerie van Justitie monitoringinstrumenten, maar ook de activiteiten van de Belastingdienst (het Ministerie van Financiën) bieden inzicht in mogelijke verwevenheid (zie ook bij evaluatie).
- In samenwerking met het bedrijfsleven wordt in het kader van het verhogen van het risicobewustzijn van burgers voorlichting gegeven aan burgers en organisaties over bijvoorbeeld onroerend goed transacties en faillissementen.
- Als uitvloeisel van het hiervoor beschrijven beleid om integriteit te verhogen en fraude tegen te gaan, worden tevens instrumenten ontwikkeld door het Ministerie van VROM. Als voorbeeld kan de zogenaamde bonafiditeitsstoets bij de aan- en verkoop van gronden worden genoemd.

3.2.2.3 Beleidsuitvoering

De activiteiten die door de verschillende ministeries worden ontplooid in het kader van beleidsuitvoering, hangen uiteraard sterk samen met de hiervoor beschreven activiteiten op het terrein van beleidsontwikkeling. Zowel de preventieve kant als de meer repressieve kant (in de zin van controle en opsporing) wordt hierin teruggezien. Hoewel repressie en geen pro-actie, worden – vanwege de afschrikwekkende werking van controle/opsporingsactiviteiten – deze hieronder ook vermeld (vooral door het vergroten van de zichtbaarheid van financiële stromen en transacties, maar ook door bijvoorbeeld 'zwarte lijsten').

Op hoofdlijnen laat het zich als volgt samenvatten:

- voor wat betreft beleidsuitvoering op internationaal niveau gaat het om bijdragen aan internationale afspraken over (politie)samenwerking en de Joint Investigations Teams. Daarnaast wordt uitvoering gegeven aan de internationale verdragen en afspraken over wapenexportbeleid, transportbeleid en vooral ook de 'security sector reform' vanuit het uitgangspunt dat het bevorderen van internationale rust en stabiliteit bijdraagt aan het voorkomen van georganiseerde misdaad
- in nationaal verband gaat het voornamelijk om het uitvoeren van beleidsnota's zoals de Nota Misbruik & Oneigenlijk gebruik Overheidsgelden, het Actieplan tegen Geweld (gericht op tegengehouden van georganiseerde misdaad), Nota Integriteitsbeleid

- bij uitvoeringsactiviteiten valt allereerst te denken aan de controle en opsporing (door onder andere de verschillende BOD 'en), maar ook aan het verrichten van 'bonafiditeitstoetsen', geven van voorlichting aan burgers en ondernemers en andere maatregelen ter voorkoming van fraude.⁶ Tevens worden screeningsprofielen VOG (Verklaring Omtrent Gedrag) opgesteld voor het bedrijfsleven waaronder de taxibranche.

Daarnaast gelden voor de diverse departementen dat zij zich in de uitvoering richten op specifieke aspecten. Hieronder enkele voorbeelden:

- het Ministerie van Justitie: bevorderen van zelfregulering door bepaalde beroepsgroepen (gedragscodes) en voorts het invulling geven aan afgesloten handhavingarrangementen waarmee de opsporing gericht wordt gestuurd
- het Ministerie van Financiën: uitvoeren van gemaakte kwantitatieve en kwalitatieve afspraken met het OM, de politie en toezichthouders over onderzoeken en vervolgingen. Verder vooral controles door douane en belastingdienst
- het Ministerie van BZ: trainingen in buitenland over integriteit en corruptie, gebruiken van de door Transparency International opgestelde ranglijst met landen en hun (vermeende) gevoeligheid voor corruptie en het actief uitdragen van principes van goed bestuur
- het Ministerie van VROM: verrichten van bonafiditeitstoetsen bij aan- en verkoop van gronden, toetsen door toetsingscommissie Misbruik & Oneigenlijk gebruik overheids gelden van subsidieregelingen, screenen van rechtspersonen en opstellen van ervaringslijsten in de bouw.

3.2.2.4 Beleidsevaluatie

Zoals in de voorgaande paragrafen duidelijk is geworden, staan veel activiteiten van de departementen in het teken van toezicht, controle, opsporing en vervolging. Daarnaast wordt de informatie die wordt verkregen uit onderzoek, risicoanalyses en internationale netwerken, aangewend voor wijziging danwel uitvoering van bestaand beleid. Daarnaast besteden ministeries aandacht aan evaluatie van beleid. Deze zijn als volgt in te delen:

Evaluatie van beleid en beleidsinstrumenten:

- periodieke evaluaties van nota's en effectevaluaties bij onder meer milieubeleid
- evaluatie van het werk van de toetsingscommissie M & O, evaluatie van VOG-instrument
- belichten van rendement van handhavingsacties in termen van ontdekte fraude etc.

Wetsevaluaties:

- audit van wet- en regelgeving. Zo zijn er vanuit opsporings- en inspectiediensten aanbevelingen om wetgeving minder fraudegevoelig te maken
- periodieke evaluatie en eventuele aanpassing van wet- en regelgeving. Voorbeeld: ontnemingswetgeving en de Mededingingswet.

⁶ Het Nationaal Dreigingsbeeld vormt hierbij een richtinggevend kader. De opsporing en vervolging worden ingevuld langs de lijnen van de speerpunten uit de reactie op het Nationaal Dreigingsbeeld

Evaluaties van specifieke projecten:

- eens per vier jaar wordt het totale anti-witwas en anti-terreurfinancieringsstelsel geëvalueerd. Dit gebeurt zowel op basis van een zelfevaluatie als door derden, zoals het IMF en de FATF (Financial Action Task Force). De resultaten hiervan zijn openbaar; tekortkomingen en verbetering worden aangepakt en doorgevoerd
- verder worden bepaalde preventieve maatregelen geëvalueerd en vinden evaluaties plaats van concrete projecten (zoals financieel-economische criminaliteit).

Monitoring:

- hoewel ook voor een deel genoemd bij 'beleidsontwikkeling' heeft monitoring juist bij de aanpak van verwevenheid onder – en bovenwereld een evaluatief karakter: daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de fraudegevoeligheidstoetsen die het Ministerie van VROM uitvoert in het kader van het handhavingsbeleid
- monitoren van basisadministraties om zicht te krijgen op mogelijk malafide (rechts)personen. Fraudemonitor: evaluatie van resultaten van Bijzondere Opsporingsdiensten en het OM
- monitor bedrijfsleven: periodiek inzicht in mogelijkheden tot voorkomen van criminaliteit bij het bedrijfsleven.

3.3 Aanwezigheid interdepartementaal beleid

Volgens de ministeries die de zelfanalyse hebben uitgevoerd, is er geen vastgesteld rijksbreed beleid specifiek gericht op het tegengaan van de verwevenheid onder – en bovenwereld. Er is echter wel degelijk een formele basis voor het beleid op de bestrijding van georganiseerde criminaliteit te vinden in een aantal documenten waaraan diverse departementen zich hebben gecommitteerd. Voor de aan deze rapportage meegewerkte ministeries, is dit beleid te typeren als interdepartementaal waarbij de verwevenheid onder – en bovenwereld als één van de speerpunten kan worden benoemd. Er is dan ook op dit moment geen behoefte aan nader vast te stellen rijksbreed beleid specifiek op deze incidentcategorie. Voor een deel is het argument hierin gelegen dat er nu voldoende beleidsbasis is, voor een ander deel is het argument dat de verantwoordelijkheid van bepaalde ministerie té indirect is om rijksbreed beleid te rechtvaardigen.

De belangrijkste formele basis voor het beleid is te vinden in:

1) Nationaal Dreigingsbeeld (2004)

De Dienst Nationale Recherche Informatie van het KLPD heeft in 2004 een eerste Nationaal Dreigingsbeeld opgesteld. Dit NDB wordt vanaf dat moment tweejaarlijks opgesteld en is een landelijk criminaliteitsbeeld op het gebied van zware, georganiseerde criminaliteit dat mede bedoeld is voor het stellen van beleidsprioriteiten. Hoewel dus niet een beleidsdocument, is het volgens de bevroegde departementen een belangrijke basis voor het beleid. Als een van de dreigingen staat benoemd 'bestrijding van financieel-economische criminaliteit en witwassen'. Dit staat ook als speerpunt weergegeven in de reactie van de Ministeries van BZK en Justitie op het NDB.

Trends en ontwikkelingen die in het NDB worden beschreven, vormen de basis voor nieuw te ontwikkelen dan wel wijzigen van beleid. Voorbeeld: in het NDB wordt de trend geschetst dat eenvoudige witwas- en financieringsconstructies voor een belangrijk deel zijn geblokkeerd door wetgeving en controle: 'Witwassen vereist ook steeds complexere werkwijzen. Zonder een grondige kennis van de financiële wereld zijn grote bedragen nauwelijks meer te legaliseren. De georganiseerde criminaliteit zal dan ook in toenemende mate een beroep moeten doen op financieel deskundigen'.⁷

Overigens wordt de reactie door de Ministeries van BZK en Justitie gezien als interdepartementaal beleid op de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Daarin staat onder meer het volgende opgemerkt 'het flexibele en dynamische karakter van georganiseerde misdaad zal nog meer samenhang, samenwerking en het delen van informatie eisen bij de aanpak'.⁸

2) *Beleid, wet- en regelgeving: transparantie omhoog en anonimiteit omlaag*

Zoals uit het voorgaande hoofdstuk duidelijk is geworden, vormen diverse vormen van wet- en regelgeving, normen en eisen, een essentiële basis voor beleidsvorming. Dit is bijvoorbeeld het te voeren integriteitsbeleid. Zo is de Nota Misbruik & Oneigenlijk gebruik overheidsmiddelen een belangrijk richtinggevend kader in de strijd tegen fraude en corruptie en in relatie daarmee, verwevenheid onder – en bovenwereld. In het kader van het integriteitsbeleid valt te wijzen op de Wet Bibob ('screenen' van de overheid) en de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) voor het screenen van het bedrijfsleven.

Een belangrijke pijler van het beleid is het handhavingsbeleid, zowel vanuit de verantwoordelijkheid van Justitie als gezien vanuit de invalshoek van de vier bijzondere opsporingsdiensten (BOD) van de ministeries. De BOD'en maken gezamenlijke afspraken over (prioriteiten in de) handhaving in het Platform BOD.

Relevante wet- en regelgeving voor bovenstaand beleid: Wet Melding Ongebruikelijke Transacties, Wetgeving op het Notarisambt, Handelsregisterwet, et cetera. Daarnaast geldt het handhavingsbeleid voor opgestelde normen en kaders bijvoorbeeld vanuit het Ministerie van het Ministerie van VROM op het terrein van vergunningen, onteigeningen, bouwen en de aan- en verkoop van grond.

Hoewel vanuit verschillende taakstellingen, worden alle bovengenoemde activiteiten door de ministeries ondernomen met als doel om malafide (rechts)personen en fraudegevoelige sectoren 'bloot te leggen'. Het verhogen van de transparantie (van bijvoorbeeld financiële stromen), maar voornamelijk ook het verlagen van de anonimiteit van malafide (rechts)personen is een belangrijk uitgangspunt voor het stellen van kaders, wet- en regelgeving, toezicht, handhaving en opsporing.

⁷ Nationaal Dreigingsbeeld: zware of georganiseerde criminaliteit, Dienst Recherche Informatie, KLPD, juli 2004, pagina 46.

⁸ Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 29.911

3) *Actieplan Veilig Ondernemen en Actieplan tegen Geweld*

De Ministeries van BZK, JUS, EZ, OCW, SZW, V&W en VWS hebben in 2005 het Actieplan tegen Geweld vastgesteld. Een aantal departementen die de zelfanalyse heeft verricht, is van mening dat hier met name bij de projecten onder de vlag 'aanpak risicofactoren' een relatie ligt met de proactieve aanpak van verwevenheid onder – en bovenwereld. Daarbij moet met name worden gedacht aan illegaal wapenbezit.

Daarnaast is het Actieplan Veilig Ondernemen vastgesteld waarbinnen een project is benoemd waarop verschillende departementen samenwerken. Het gaat daarbij om het deelproject Tegenhouden georganiseerde criminaliteit'

4. Knelpunten, blinde vlekken en behoeften

In de eerste ronde van de zelfanalyse is bij de Ministeries van Justitie, BZ, Financiën en VROM geïnterviewd welke beleidsterreinen kunnen bijdragen aan het inperken van de verwevenheid onder – en bovenwereld. Deze beleidsterreinen zijn vervolgens afgezet tegen de beleidsterreinen die in de praktijk ook daadwerkelijk bijdragen. Daarnaast is gekeken naar de mate waarin op de beleidsterreinen die daadwerkelijk bijdragen ook doelstellingen zijn geformuleerd die zich expliciet op de proactieve bijdrage richten. Op deze manier is inzicht ontstaan in de blinde vlekken die in het op proactie gerichte beleid aanwezig zijn.

In het vorige hoofdstuk is in kaart gebracht welke beleidsactiviteiten de betrokken ministeries uitvoeren en hoe de interdepartementale samenwerking er vanuit hun perspectief uitziet. In dit hoofdstuk wordt dit inzicht als uitgangspunt genomen om blinde vlekken, knelpunten en behoeften te beschrijven. Het identificeren van deze onderdelen maakt het mogelijk de proactieve kracht van het beleid te versterken.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- in paragraaf 1 wordt ingegaan op de knelpunten die in de interdepartementale samenwerking kunnen worden geïdentificeerd
- in paragraaf 2 wordt beschreven welke blinde vlekken zich in de inhoud van het beleid voordoen
- in paragraaf 3 wordt aangegeven welke ambities de betrokken ministeries hebben ten aanzien van het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder- en bovenwereld.

4.1 Knelpunten in het beleidsproces

Uit het vorige hoofdstuk kan worden afgeleid dat een omvangrijk interdepartementaal beleidsnetwerk actief is rondom het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder- en bovenwereld. Vrijwel alle ministeries zijn op de een of andere manier betrokken bij dit onderwerp, waarbij in de zelfevaluaties van de ministeries van namen ministeries is vastgesteld dat de interdepartementale samenwerking in algemene zin goed verloopt.

Uiteraard is op punten sprake van een gezonde belangentegenstelling, maar van wezenlijke knelpunten is geen sprake. Dit neemt niet weg dat er door iedere Ministerie verbetermogelijkheden zijn benoemd. Deze worden hieronder beschreven waarbij aan het eind van het hoofdstuk tevens de genoemde knel – c.q. verbeterpunten uit de collegiale toetsen van de Ministeries van EZ, LNV, V&W en SZW is weergegeven.

Het Ministerie van Justitie: hokjesgeest en dichtgetimmerde afspraken belemmeren flexibiliteit

Hoewel het Ministerie van Justitie de samenwerking op hoofdlijnen goed vindt verlopen, vindt hij dat ieder departement toch nog teveel op het eigen beleidsterrein is gericht. Dit is begrijpelijk vanuit de diverse taakstellingen, maar staat een optimale aanpak van georganiseerde criminaliteit soms nog teveel in de weg. Flexibiliteit in aanpak en prioriteiten is daardoor niet altijd mogelijk. Flexibiliteit ontbreekt soms ook bij de uitvoering van beleidsnota's en convenanten: de mogelijkheden om in de interdepartementale samenwerkingsrelaties snel op actualiteiten in te spelen, zijn soms beperkt.

Het Ministerie van BZ: soms nog teveel onduidelijkheid over elkaars (on)mogelijkheden op dit dossier

Over het algemeen ziet het Ministerie van BZ weinig tot geen knelpunten. Een punt waar verbetering mogelijk zou zijn, is in de communicatie tussen departementen over elkaars (on)mogelijkheden. Soms wordt het Ministerie 'overvraagd' in de zin dat het verwachtingen niet kan waarmaken. Zo kan het Ministerie van BZ bijdragen aan het veiliger maken van bepaalde internationale havens, maar 'slechts' in de zin van (financiering van) kennisoverdracht.

Het Ministerie van Financiën: te weinig prioriteit voor witwassen

Het Ministerie van Financiën vindt dat er betere samenwerking en afstemming nodig is ten aanzien van witwassen. Hier wordt weliswaar in woorden veel prioriteit aan gegeven, maar de financiële middelen en capaciteit die hieraan worden besteed, staan niet in verhouding. Hoewel het Ministerie zich realiseert dat er altijd een schaarste is aan opsporings- en vervolgingscapaciteit, vindt hij dat er meer mogelijk is. Dit is voor een deel gelegen in het sluitend maken van de 'anti-witwasketen'. De kans op vervolging is nu volgens het Ministerie te klein en dit kan verbeterd worden door verbeterde interdepartementale afstemming en samenwerking.

Het Ministerie VROM: te weinig een gezamenlijke analyse van informatie t.b.v. handhavingsbeleid

Ook het Ministerie van VROM vindt dat de interdepartementale samenwerking op hoofdlijnen goed verloopt. Het verbeterpunt dat wordt genoemd, is de informatie-uitwisseling. Daarbij wordt met name gedoeld op het gezamenlijk stellen van prioriteiten in de handhaving op basis van *gezamenlijke* analyse van informatie. Dit gebeurt nu nog onvoldoende. Voor een deel komt dit doordat registratiesystemen niet of te weinig zijn gekoppeld, doordat het belang van fraude niet bij ieder departement op dezelfde manier 'tussen de oren zit' (bijvoorbeeld handhaving milieubeleid), maar ook nog een stap daarvoor: de mogelijkheden om fraude te signaleren, worden niet optimaal benut.

4.2 Blinde vlekken in het beleid

Bij de zelfanalyse die de vijf departementen hebben uitgevoerd, is niet alleen aan de orde geweest of er verbetermogelijkheden zijn in het beleidsproces (interdepartementale samenwerking). Een belangrijk onderdeel bij het beschrijven van het beleid en de beleidsactiviteiten, is geweest of er binnen het beleid inhoudelijke punten voor verbetering zijn. In deze paragraaf wordt ingegaan op de mate waarin er zich blinde vlekken in dit beleid voordoen die in dit kader ook 'kansen' kunnen worden genoemd.

Het Ministerie van Justitie: kansen op verschillende (beleids)terreinen

In de zelfanalyse heeft het departement ten aanzien van de eigen beleidsterreinen aangegeven op welke wijze een bijdrage zou kunnen worden geleverd bij de proactieve aanpak van verwevenheid onder – en bovenwereld. Twee terreinen komen naar voren als mogelijke 'kans' in beleid: terrorismebestrijding kan duidelijker gelinkt worden aan activiteiten om verwevenheid aan te pakken.

Dit is ook gebaseerd op het NDB waarin staat dat niet wordt uitgesloten dat de financiering van terrorisme deels gebeurt door 'inzet van de bovenwereld'. Kortom, de kans in het beleid moet voornamelijk worden gezien in de zin van verhogen van het bewustzijn dat er een verband bestaat tussen terrorisme en verwevenheid onder- en bovenwereld.

Daarnaast kunnen er kansen liggen in het kader van inburgering (etnische) minderheden. Bij dit laatste gaat het vooral om versterken van binding in de samenleving waardoor de kans op betrokkenheid bij criminele activiteiten in het algemeen wordt verkleind.

Tot slot ziet het Ministerie van Financiën een kans in de aanpak van georganiseerde criminaliteit door naast ieder rechercheonderzoek dat gerelateerd is aan zware criminaliteit, tevens een financieel rechercheonderzoek te laten draaien

Het Ministerie van BZ: kansen vanuit ontwikkelingssamenwerking en transportbeleid

Door beleid en activiteiten in het kader van ontwikkelingssamenwerking wordt (financiële) ondersteuning geboden voor het bieden van alternatieve bronnen van inkomsten voor mensen in ontwikkelingslanden. In landen waar corruptie hoogtij viert, zou ontwikkelings-samenwerking tevens een bijdrage kunnen leveren aan het bieden van een alternatief. Het gaat daarbij voornamelijk om het verhogen van het bewustzijn dat financiële middelen ook vanuit een ander perspectief kunnen worden ingezet dan alléén vanuit ontwikkelingssamenwerking. De verschillende doelen danwel invalshoeken zouden parallel naast elkaar kunnen bestaan.

Ook in het kader van het transportbeleid is een discussie mogelijk over de rol van het Ministerie van BZ. Redenerend vanuit het probleem van verwevenheid onder – en bovenwereld kan het Ministerie van BZ een belangrijke (diplomatieke) bijdrage leveren aan bijvoorbeeld het verhogen van het belang van het aanpakken voor deze voor verwevenheid gevoelige sector.

Het Ministerie van Financiën: versterken proactieve aanpak door meer repressie

Het Ministerie van Financiën ziet vooral mogelijkheden om de anti-witwasketen meer sluitend te maken. Het geeft aan dat juist consequente opsporing en vervolging het belangrijkste signaal is in het kader van een proactieve aanpak. Dit betekent dat witwassen interdepartementaal nog hoger op de agenda moet komen, ook met het oog op beschikbare middelen en capaciteit. Nu lijkt de private sector nog altijd meer geld in de bestrijding dan de overheid terwijl niets zo effectief werkt als dat criminelen zich 'gevolgd en gewaarschuwd' weten.

Het Ministerie van VROM: door gestructureerder registratiebeleid een betere proactieve aanpak

Ook het Ministerie van VROM ziet een aantal kansen in het beleid waarbij met name een verbeterde registratie van (rechts)personen vereist is. Daarnaast dient de informatie-uitwisseling op basis van deze administraties te worden verbeterd en moet het belang van fraude zowel interdepartementaal als op lokaal niveau meer tussen de oren komen.

In dit verband wijst het Ministerie op:

- de mogelijkheid om een meldingsplicht voor het Kadaster in te voeren (analoog aan de ingestelde MOT-meldingsplicht voor banken)
- de mogelijkheid om op lokaal niveau het aspect 'fraude en integriteit' meer tussen de oren te krijgen, maar ook interdepartementaal.

4.3. Ambities/behoefte van de betrokken ministeries

Zoals in de inleiding van deze rapportage is aangegeven, hebben de betrokken ministeries allemaal de kans gekregen hun behoeften/ambities ten aanzien van het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder- en bovenwereld aan te geven. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen behoeften of ambities die primair een departementaal karakter hebben en ambities die primair een interdepartementaal karakter hebben. Hieronder worden de uitkomsten hiervan weergegeven waarbij wordt opgemerkt dat er voor een gedeelte overlap kan zijn met de in paragraaf 4.2 genoemde kansen in het beleid.

4.3.1. Departementale ambities/behoefte

Het Ministerie van Justitie: aanpak crimineel vermogen en faillissementsfraude

Het Ministerie van Justitie is van mening dat voor de komende jaren met name prioriteit moet worden gegeven aan de aanpak van crimineel vermogen. Het heeft hier zelf een belangrijke rol bij, maar het gaat ook juist om de interdepartementale aanpak van crimineel vermogen. Daardoor wordt namelijk voorkomen dat een klimaat ontstaat waarin criminelen 'zich onaantastbaar' wanen.

Verder is faillissementsfraude een toenemend probleem, bijvoorbeeld in de horeca. Hier moet een van de prioriteiten van de komende jaren liggen, niet alleen vanwege het opsporingsbelang maar vooral ook vanwege het feit dat de integriteit van het Nederlands economische stelsel hiermee wordt aangetast.

Het Ministerie van BZ: meer prioriteit voor (Europees) integratiebeleid

Een beleidsterrein waaraan meer prioriteit zou kunnen worden toegekend, is het Europees integratiebeleid. Hier heeft het Ministerie van BZ een belangrijke (diplomatieke) rol in. Door te investeren in Europees integratiebeleid worden overheden wellicht weerbaarder (ook door verbetering van de regelgeving en de rechtsstaat) en kan de kans worden verkleind dat mensen in verschillende landen gevoelig zijn voor danwel zich bezig gaan houden met (georganiseerde) criminaliteit. Verhoogde individuele weerbaarheid is weliswaar moeilijk aan te tonen, maar het Ministerie vindt het een kans om het bewustzijn te vergroten van de mogelijkheden van het integratiebeleid in relatie tot het beperken van deze incidentcategorie.

Het Ministerie van Financiën: meer aandacht voor financieel onderzoeken

Bijna alle vormen van criminaliteit kennen een vermogenscomponent die is aan te pakken via financieel onderzoeken. Intensivering van de aandacht hiervoor kan leiden tot daling van het gevoel dat 'misdadigheid loont'. Op dit punt is de overlap tussen de incident categorieën wereldwijde handel in drugs en de verwevenheid onder- en bovenwereld groot.

Overigens zij benadrukt dat het Ministerie van Financiën dit thema het meest specifiek noemt, maar dat ook andere ministeries (zoals bijvoorbeeld BZ) van mening zijn dat financieel rechercheren de komende jaren veel prioriteit verdient.

Het Ministerie van VROM: meer aandacht voor corporatie- en onteigeningsbeleid

Voor wat betreft de eigen beleidsterreinen geeft het Ministerie van VROM aan dat er vooral op het terrein van corporatiebeleid kansen liggen. Dit is met name ingegeven door onderzoeken en risicoanalyses die aantonen dat gezien de grote geldstromen deze sector gevoelig is voor fraude en corruptie. Specifiek corporatiebeleid met vooral aandacht voor de wijze van handhaving, zou goed zijn.

Een vergelijkbare stelling wordt ingenomen ten aanzien van het onteigeningsbeleid: er is veel geld gemoeid met onteigeningen, het zou goed zijn om gericht handhavingsbeleid te ontwikkelen. Daarvoor zijn volgens het Ministerie in ieder geval meer risicoanalyses nodig.

4.3.2. Interdepartementale behoeften/ambities

Het Ministerie van Justitie: aandacht voor de ‘informele economie’ in relatie tot verwevenheid

In eerdere paragrafen reeds aangestipt, maar concreet benoemd als interdepartementale behoefte, is de benodigde aandacht voor de zogenaamde ‘informele economie’. Er zijn naar schatting op dit moment 250.000 tot 500.000 onzichtbaar voor de Nederlandse overheid (illegalen, maar ook bijvoorbeeld frauderende uitkeringstrekkers). Dit leidt onder meer tot praktijken van ‘underground banking’. Het geld dat hiermee wordt verdiend, komt voor een deel terecht in de bovenwereld. Er wordt beleid ontwikkeld op dit punt, maar er is op dit moment niet één organisatie die deze ‘schijnwereld’ aanpakt. Juist hier is intensievere interdepartementale samenwerking vereist. Aantonen van corrupt gedrag en het actief uitdragen van het hard aanpakken hiervan, is een mogelijkheid.

Het Ministerie van BZ: bevorderen good governance, maar ook intensiveren toezicht en controle

Het Ministerie van BZ heeft voor wat betreft de benodigde interdepartementale activiteiten vooral behoefte aan het breed investeren in het belang van integriteit en good governance (zowel nationaal als internationaal). Deze activiteiten kunnen overigens parallel lopen aan een andere behoefte die door het Ministerie is genoemd, te weten het intensiveren van toezicht en controle. Dit zou zich zowel op financieel als bestuurlijk terrein moeten richten. Kortom, door het bevorderen van integriteit kan worden voorkomen dat mensen zich überhaupt inlaten met criminele activiteiten. Door daarnaast tevens toezicht en controle te intensiveren, wordt de pakkans vergroot. Hiermee kan het succes van een proactieve aanpak worden vergroot, aangezien toezicht en controle tevens afschrikkend kan werken.

Het Ministerie van Financiën: meer prioriteit voor de aanpak van criminele dienstverleners

Naast de behoefte aan meer aansturingmogelijkheden van OM en politie bij de aanpak van witwassen en financiële criminaliteit – die in eerdere paragrafen reeds (impliciet) aan de orde is gesteld – , noemt het Ministerie de aanpak van criminele dienstverleners. Dit komt voort uit de wetenschap (deels gebaseerd op het NDB) dat de verwevenheid van sommige accountants, advocaten en notarissen vrij ver kan gaan.

Het Ministerie van VROM: met name aandacht voor integriteitsbeleid

Net als het Ministerie van BZ heeft het Ministerie van VROM vooral behoefte aan meer aandacht voor integriteit, zowel op nationaal als op lokaal niveau. Voor wat betreft het lokale niveau kan dit bestaan uit het stimuleren van het oprichten van instituten zoals het Bureau Integriteit Amsterdam zodat signalen en vermoedens van fraude op proactieve wijze kunnen worden opgepakt.

Hieronder wordt weergegeven wat ministeries die een collegiale toets hebben uitgevoerd, zien als belangrijkste verbeterpunten om de verwevenheid onder – en bovenwereld in te perken danwel te voorkomen.

Reacties vanuit de collegiale toets

Het Ministerie van EZ signaleert nog teveel departementale verkokering en beveelt aan om vooral de informatiesystemen verder te verbeteren. Als voorbeeld wordt het register zware criminaliteit genoemd waar onder meer de Inspectie (ook de AID) informatie voor aanleveren. Verder wordt de behoefte uitgesproken aan meer bevoegdheden (onderzoek, boetes) door de NMa. Onderzoek heeft namelijk uitgewezen dat het bestaande handhavinginstrumentarium onvoldoende toereikend is. Tot slot heeft het Ministerie behoefte aan invoering van regels in de Mededingingswet om concurrentievervalsing door overheden tegen te gaan.⁹

Het Ministerie van BZK heeft op een aantal punten aanvullingen:

- het vindt dat naast aandacht voor criminele dienstverleners prioriteit zou moeten worden gegeven aan de verbetering van controle over (toegang tot) zeggenschap over ondernemingen. Deze behoeften sluiten goed aan bij de rapportage van de Dienst NRI over criminele afscherming en verweving. Als knelpunt voegt het Ministerie toe, dat de informatie die de DNRI heeft, onvoldoende wordt verspreid. Er wordt onvoldoende gebruik van gemaakt ten behoeve van beleidsvorming
- ten aanzien van behoefte van andere departementen aan bevordering integriteit: hoewel BZK zich herkent in het belang van integriteitsbeleid, is het van mening dat er op dit moment geen aanvullend beleid noodzakelijk is. Beter zou zijn wanneer de verschillende departementen – zoals BZ – een verwijzing zouden maken naar criminaliteitsrelevante factoren ontbreekt
- ten aanzien van informatiedeling: hier sluit BZK zich bij aan waarbij overigens wordt opgemerkt dat er een nieuwe Wet Politiegegevens in de maak is
- BZK spreekt tot slot de behoefte uit aan intensiveren van het toezicht op (financiële) dienstverleners, vooral waar sprake is van (zelf)tucht recht (advocaten, accountants, notarissen). Uit politieke analyses blijkt ook dat intensivering noodzakelijk is. In zoverre sluit BZK zich dan ook aan bij de genoemde behoeften van onder meer Justitie en Financiën. Dit geldt tevens voor de aandacht voor faillissementsfraude
- als reactie op andere genoemde behoeften: in het door BZ genoemde Europees integratiebeleid ziet BZK geen relatie met verwevenheid. Dit geldt wel voor de door VROM genoemde behoefte aan specifiek corporatie- en onteigeningsbeleid (ook uit politieke analyses blijkt dat de vastgoedsector kwetsbaar is voor verwevenheid). Voor wat betreft de genoemde behoefte aan financieel onderzoeken wordt opgemerkt dat de methode niet a-priori kan worden bepaald. Dit hangt af van een beoordeling van de waarschijnlijke effectiviteit van die methode.

⁹ Daarbij wordt vanuit het ministerie benadrukt dat het doel is van de Mededingingswet om gedragingen van ondernemingen die de concurrentie beperken, tegen te gaan. Het uitgangspunt is dat concurrentie de welvaart bevordert. Kortom, de wet verbiedt de gedragingen vanwege de economische nadelen en niet omdat die gedragingen een crimineel karakter zouden hebben.

Het Ministerie van SZW herkent zich niet in het knelpunt dat er te weinig flexibiliteit zou zijn door dichtgetimmerde afspraken in nota's, convenanten en arrangementen. Wel ziet het Ministerie:

- een soms versnipperde aansturing van controle- en opsporingsdiensten (overigens ziet het SIOD dit anders). Er is volgens SZW een duidelijker scheiding tussen toezicht en opsporing nodig (transparantie wordt verhoogd waardoor de aansturing helderder wordt)
- voor wat betreft behoeften voor de toekomst: samenwerking op meer punten met de belastingdienst. Daarnaast het verhogen van de 'fraudealertheid' van sommige departementen. Dit geldt bijvoorbeeld voor BZK bij het uitgeven van identiteitsbewijzen (opsporen van fraude is daarbij – uiteraard – niet de primaire insteek)
- verder is met name blijvende aandacht nodig voor voldoende capaciteit bij OM en rechterlijke macht (juist gezien de afschrikkende werking).

Het Ministerie van V&W ziet met name op terrein van informatie-uitwisseling verbetermogelijkheden. Als voorbeeld wordt genoemd een snellere en directere inkijs in de COVOG-registratie. Dit is nodig om vanuit het Ministerie van V&W zoveel mogelijk een lik-op-stuk-handhaving te realiseren. Bijvoorbeeld bij het opsporen van 'rotte appels' in branches zoals de taxibranche: hier kunnen departementen intensiever samenwerken en informatie uitwisselen.

Het Ministerie van LNV: net als het Ministerie van EZ noemt het Ministerie van LNV het register zware criminaliteit als verbeterpunt. Bij een succesvolle proactieve aanpak van de verwevenheid onder – en bovenwereld is informatiedeling essentieel, daarvoor moet de informatie volledig en up to date zijn.

Het Ministerie van VWS ziet in tegenstelling tot andere departementen niet zozeer verkokering of hokjesgeest, maar 'niet gelijk lopende prioriteitstelling'. Dit leidt soms tot het seponeren van zaken die de illegale handel in namaakmedicijnen betreffen, omdat dit niet door ieder departement als prioriteit wordt gezien. Als kansen in beleid ziet het Ministerie:

- expliciet beleid op de bestrijding van de illegale handel in geneesmiddelen. Wetgeving is namelijk gericht op de *kwaliteit* van geneesmiddelen. De beperkte aandacht voor het tegengaan van de illegale handel baart zorgen, want er gaan reële risico's mee gepaard.
- meer bevoegdheden voor de IGZ, aangezien naast het kwaliteitsaspect steeds meer de strafrechtelijke component relevant wordt. Hierdoor is de rol van IGZ minder betekenisvol dan het zou kunnen zijn
- verbetering van de informatie-uitwisseling, ook tussen de verschillende inspecties ('zij moeten veel meer elkaars ogen en oren zijn')
- het wettelijk toezichtsinstrumentarium wordt onvoldoende benut doordat incidenten rondom de illegale handel in geneesmiddelen vaak niet bekend zijn bij instanties die een beoordeling in het kader van de Wet Bibob vragen.

5. Conclusies

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies weergegeven die op basis van voorgaande hoofdstukken en de werksessie met de Interdepartementale Werkgroep Nationale Veiligheid¹⁰ kunnen worden getrokken.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- in paragraaf 1 wordt het huidige proactieve beleid en de interdepartementale samenwerking kort besproken
- in paragraaf 2 worden de kansen en mogelijkheden besproken om de proactieve kracht van het beleid te versterken. Deze kansen en mogelijkheden zijn afgeleid van de blinde vlekken, knelpunten en behoeften die in het vorige hoofdstuk zijn besproken
- in paragraaf 3 wordt aangegeven aan welke kansen en mogelijkheden op basis van dit onderzoek prioriteit gegeven zou moeten worden. Deze kansen en mogelijkheden zijn tevens onderwerp van gesprek geweest tijdens een werksessie van de IWNV in maart 2006.

5.1 Beleid en interdepartementale samenwerking

In het Nationaal Dreigingsbeeld is een aantal invalshoeken geformuleerd voor verwevenheid onder – en bovenwereld: het gaat onder meer om een 'zekere bestendigheid en het innemen van machtsposities. Deze kenmerken worden daar gevonden waar sprake is van samenwerking met of zeggenschap over ondernemingen en instanties'. Verder is onderscheid gemaakt tussen samenwerking met bedrijfsleven, overheid en vrije beroepsbeoefenaren. Aangezien het voornamelijk politieke en bestuurlijke omstandigheden zijn die van belang zijn voor de mogelijkheden tot corruptie en verwevenheid, is het internationale aspect niet uit te vlakken. Bovendien maakt het ontbreken van (financieel) toezicht in het buitenland verwevenheid onder – en bovenwereld makkelijker. En risicogevoelige sectoren zoals transport, (legale) wapenhandel en de voedingsbranche zijn niet gebonden aan landsgrenzen.

Bovenstaande maakt in ieder geval één ding duidelijk: de verwevenheid onder- en bovenwereld is niet aan te pakken zonder de internationale dimensie daarin mee te nemen. Uit het gevisualiseerde beleidsnetwerk (zie figuur 1) figuur blijkt dan ook dat het Ministerie van BZ een centrale rol vervult bij de (proactieve) aanpak van verwevenheid onder- en bovenwereld. Het Ministerie benadrukt echter dat deze rol eerst en voor alles een faciliterende rol is richting de vakdepartementen die de verwevenheid onder- en bovenwereld in Nederland aanpakken (voornamelijk de Ministeries BZK, VROM en Justitie.

Dit geldt ook voor de Ministeries van VROM en Justitie die zich daarbij voornamelijk richten op de nationale dimensie. Daarnaast hebben de Ministeries van BZK (bevorderen integriteit, Wet Bibob), EZ (NMa, voorkomen misbruik rechtspersonen) en Financiën (douane, toezicht financiële markten) vanuit specifieke verantwoordelijkheden een belangrijke rol.

Bij de aanpak van de verwevenheid onder- en bovenwereld lijkt het volgende uitgangspunt centraal te staan: *'verhogen van transparantie en verlagen van anonimiteit'*.

¹⁰ 20 maart 2006

De activiteiten die worden ondernomen, zijn grofweg als volgt in te delen:

- ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van wet- en regelgeving
- in kaart brengen aard/omvang en gevoelige sectoren
- bevorderen integriteit
- toezicht & Handhaving, Controle & Opsporing.

Ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van wet- en regelgeving

Essentieel bij de aanpak van verwevenheid onder- en bovenwereld is het ontwikkelen (en bijstellen op basis van nieuwe inzichten) van wet- en regelgeving. Het gaat daarbij niet alleen om te voorkomen dat rechtspersonen die criminele activiteiten faciliteren, worden opgericht. Het gaat ook om strafbaarstelling witwassen en regelgeving die het mogelijk maakt signalen van 'infiltratie' of corruptie te detecteren (Wet MOT, Wet Bibob, VOG bedrijfsleven, etc.)

In kaart brengen aard/omvang en gevoelige sectoren

Waar het Nationaal Dreigingsbeeld tot uitdrukking brengt in hoeverre verwevenheid onder- en bovenwereld een bedreiging is voor de komende jaren, worden er daarnaast diverse onderzoeken en risicoanalyses verricht als basis voor (bijstellen van) het beleid. Daarbij worden enerzijds bepaalde sectoren (zoals vastgoed, transport en afvalverwerking) 'doorgelicht' op gevoeligheid voor 'infiltratie'. Anderzijds wordt specifiek onderzoek gedaan naar bijvoorbeeld de illegale handel in namaakmedicijnen, methoden van witwassen, financiële stromen in organisaties, e.d.

Bevorderen integriteit

Van het totale ontwikkelde beleid vormt het integriteitsbeleid de rode draad. Bevorderen van integer (rijks)bestuur in het algemeen en op basis van risicoanalyses voor bepaalde sectoren in het bijzonder (vastgoed, ruimtelijke ordening, bouw). Bij dit integriteitsbeleid hoort ook het stimuleren van 'fraudealertheid' van decentrale overheden, het bevorderen van zelfregulering door bepaalde beroepsgroepen (en gedragscodes) en tot slot specifiek voorlichting richting burgers en organisaties: risicobewustzijn ten aanzien van bijvoorbeeld onroerend goed transacties en faillissementen.

Toezicht & Handhaving, Controle & Opsporing

Uitvoeren van (integriteits)beleid is niet effectief zonder toezicht en handhaving. Wet- en regelgeving is niet effectief zonder controle en opsporing. Juist deze aspecten zijn onontbeerlijk bij een daadwerkelijk proactieve aanpak: malafide (rechts)personen weten zich gevolgd en gewaarschuwd, er wordt getoond dat de pakkans groot is, georganiseerde criminaliteit wordt 'tegengehouden'. Naast de 'reguliere' werkzaamheden van politie, OM, BOD'en en douane valt in dit verband ook te denken aan toezicht op financiële markten, M & O- toetsen (Misbruik & Oneigenlijk gebruik overheidsmiddelen), bonafiditeits- en fraudegevoeligheidstoetsen.

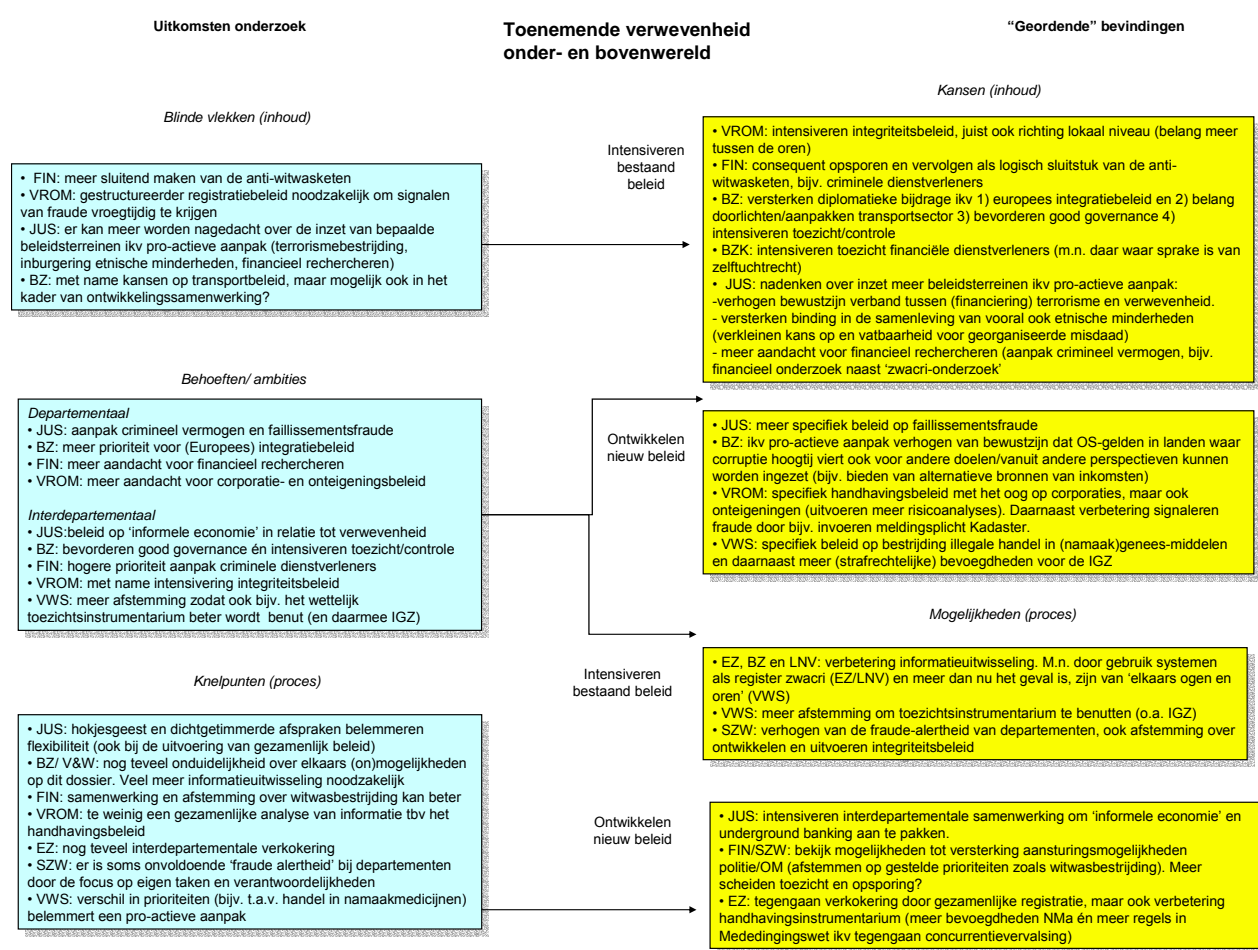
Tot slot vervult bij de proactieve aanpak van verwevenheid 'monitoring' een belangrijke signalerende en controlerende functie: zo worden er zogenaamde ervaringslijsten in de bouw opgesteld, is er een monitor basisadministratie en een monitor bedrijfsleven.

5.2 Kansen en mogelijkheden

Op basis van het huidige proactieve beleid – waarvan de kern in de vorige paragraaf is behandeld – is in het onderzoek gekeken naar blinde vlekken in de inhoud van het beleid, knelpunten in het interdepartementale beleidsproces en behoeften (zowel inhoudelijk als procesmatig).

In de figuur 2 staan de blinde vlekken, knelpunten en behoeften weergegeven. Deze zijn vertaald naar kansen (inhoud) en mogelijkheden (proces), waarbij onderscheid is gemaakt tussen het intensiveren van het bestaande beleid en het ontwikkelen van nieuw beleid.

Figuur 2 Van blinde vlekken, knelpunten en behoeften naar kansen en mogelijkheden



Kijkend naar de hiervoor beschreven hoofdlijnen van beleid, blijkt dat de kansen hierbinnen passen. Veel nadruk ligt daarbij op het intensiveren van het integriteitsbeleid, zowel het verhogen van de fraudealertheid binnen departementen als het stimuleren van de aandacht voor fraude/integriteit op lokaal niveau. Daarnaast wordt door diverse departementen benadrukt dat er aandacht moet zijn voor financiële dienstverleners/juridische beroepsgroepen. Nieuwe beleidsterreinen waar kansen op liggen, zijn faillissementsfraude en daarnaast specifiek handhavingsbeleid op het terrein van corporaties en onteigeningen.

Daarnaast wordt door het Ministerie van BZ aangegeven dat er wellicht kansen liggen in de proactieve aanpak door het beleidsterrein Ontwikkelingssamenwerking explicieter in te zetten voor dit thema.

Voor wat betreft mogelijkheden in de samenwerking, wordt voornamelijk het belang van informatie-uitwisseling benadrukt. Als voorbeeld wordt genoemd een register zwacri waar meer departementen input voor kunnen leveren en waar vervolgens een gezamenlijke analyse kan plaatsvinden. Daarnaast is behoefte aan het meer gezamenlijk bepalen van prioriteiten. Opvallend is bij het noemen van 'nieuwe mogelijkheden' dat diverse departementen behoefte hebben aan meer bevoegdheden, zoals de NMa, maar ook de Inspectie van de Gezondheidszorg. Tot slot geeft met name het Ministerie van Financiën aan dat het behoefte heeft aan een discussie over aansturingmogelijkheden OM/Politie. De achtergrond hiervan is dat het Ministerie van mening is dat haar prioriteiten (o.a. witwassen) niet parallel lopen met prioriteiten in de opsporing.

5.3 Prioritering

Voor wat betreft de proactieve aanpak van verwevenheid onder- en bovenwereld komt uit het onderzoek naar voren dat dit belangrijk is met het oog op nationale veiligheid. Hierbij gaat het niet alleen om mogelijke aantasting integriteit van bepaalde sectoren, maar ook de 'aanpalende' criminaliteit (drugshandel, wapenhandel, mensensmokkel - en handel). Aansluitend bij het Nationaal Dreigingsbeeld is het juist het flexibele en dynamische karakter van georganiseerde misdaad dat nog meer samenhang, samenwerking en het delen van informatie zal eisen bij de aanpak. Een mogelijke intensievere samenwerking tussen de bijzondere opsporingsdiensten is genoemd, maar ook sterkere informatie-uitwisseling door middel van registers.

Van de in figuur 2 genoemde kansen en mogelijkheden wordt aangegeven dat vooral aan de volgende terreinen prioriteit wordt toegekend:

- aandacht voor Europees integratiebeleid (versterken van de rechtsstaat en de overheid in kwetsbare Europese landen)
- aandacht voor witwasbestrijding
- aandacht voor financiële dienstverleners en juridische beroepsgroepen
- (met name vanuit VROM): corporatiebeleid en onteigeningsbeleid in relatie tot integriteit
- nieuwe beleidsterreinen: faillissementsfraude en illegale handel in namaakmedicijnen
- meer gezamenlijk aanpakken informele economie/underground banking.

Bijzondere aandacht de komende jaren vraagt het integriteitsbeleid. Daarbij gaat het om fraudealertheid binnen departementen, maar vooral ook het stimuleren van aandacht voor fraude/corruptie/integriteit bij decentrale overheden. Is het bijvoorbeeld noodzakelijk de komende jaren vanuit het rijk de grote (subsidie)stromen naar lokaal niveau meer te monitoren wanneer hier vanuit het oogpunt van fraude aanleiding toe is?

Voor wat betreft de definitie moet tot slot aandacht zijn voor het onderscheid tussen 'reguliere' fraude, corruptie en witteboordencriminaliteit. Wanneer behoort iemand tot de 'onderwereld' en wanneer is sprake van verwevenheid onder – en bovenwereld waar specifiek beleid dan wel wet- en regelgeving op moet worden ontwikkeld?

Bijlagen

Bijlage 1: betrokken ministeries

De ministeries die in het kader van het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder – en bovenwereld zijn of worden betrokken, staan in de onderstaande tabel weergegeven.

Hierbij geldt dat de mate c.q. vorm van betrokkenheid kan verschillen:

- een *zelfevaluatie* betekent dat er een volledige vragenlijst bij het betreffende Ministerie is afgenomen waarin zowel is ingegaan op het beleid als op het beleidsproces. Tot nog toe hebben de Ministeries van Justitie, BZ, Financiën, BZK en VWS een zelfevaluatie uitgevoerd
- Een *collegiale toets 1* wil zeggen dat een Ministerie die een zelfevaluatie heeft uitgevoerd de kans krijgt om op basis van de conceptrapportage te reageren op wat andere ministeries hebben aangegeven in het kader van het beleid en beleidsproces gericht op het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder- en bovenwereld
- Een *collegiale toets 2* wil zeggen dat een Ministerie die geen zelfevaluatie heeft uitgevoerd de kans krijgt te reageren op de onderdelen die betrekking hebben op zijn rol in het kader van het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder- en bovenwereld. Daarnaast hebben deze ministeries de kans gekregen aanvullende informatie te geven over hun ervaringen en ambities op dit gebied. De checklists 2 die op dit moment zijn afgenomen, zijn nog niet in deze rapportage verwerkt.

Tabel 1. Aard van betrokkenheid ministeries

Ministerie	Vorm van betrokkenheid
Justitie	Zelfevaluatie, collegiale toets 1
BZ	Zelfevaluatie, collegiale toets 1
Financiën	Zelfevaluatie, collegiale toets 1
VROM	Zelfevaluatie, collegiale toets 1
VWS	Collegiale toets 2
Defensie	Collegiale toets 2
EZ	Collegiale toets 2
SZW	Collegiale toets 2
V&W	Collegiale toets 2
LNV	Collegiale toets 2

Bijlage 2: overzicht van activiteiten ministeries

De Ministeries van Justitie, BZ, Financiën, BZK en VWS hebben op dit moment een zelfevaluatie afgerond. In de onderstaande tabellen wordt op hoofdlijnen aangegeven welke beleidsactiviteiten in het kader van het inperken en/of voorkomen van verwevenheid onder- en bovenwereld worden verricht.

Tabel 2. Beleidsactiviteiten het Ministerie van Justitie die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van de toenemende verwevenheid onder- en bovenwereld

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
(Wetenschappelijk) onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Verrichten van (wetenschappelijk) onderzoek (WODC en extern) naar de gevoeligheid voor 'infiltratie' van bepaalde sectoren (transport, voetbal, zorg, et cetera). • Verrichten van (wetenschappelijk) onderzoek naar aard en omvang van bepaalde delictvormen (zoals strafbaarstelling voorbereidingshandelingen terrorisme). • Verrichten van (wetenschappelijk) onderzoek om inzicht te verkrijgen in financiële stromen, structuur van bepaalde organisaties, voorkomende delictvormen in organisaties die wijzen op vermenging onder- en bovenwereld (voorbeeld is het onderzoek preventief toezicht).
Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> • In kaart brengen aard en omvang van sectoren, risico's van sectoren op gevoeligheid voor vermenging onder- en bovenwereld. • Feitelijk doorlichten van sectoren, vaak onderdeel van bovengenoemde (wetenschappelijke) onderzoeken.
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van verkregen inzichten uit onderzoek en risicoanalyses het doen van concrete (beleids)voorstellen, bijvoorbeeld op het terrein van witwassen. • Voor het beleidsterrein 'preventie': ontwikkelen van (monitor)instrumenten, ook met het oog op ontwikkeling in het voorkomen en de bestrijding van criminaliteit en verwevenheid. • Voor het beleidsterrein 'opsporing': ontwikkelen van een beleidsvisie over het op hoofdlijnen te voeren opsporingsbeleid. Formuleren van randvoorwaarden ten behoeve van een adequate implementatie van beleid. De opsporing en vervolging van de desbetreffende feiten worden beleidsmatig ingevuld langs de lijnen van de speerpunten uit de reactie op het Nationaal Dreigingsbeeld.
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseren van en deelnemen aan rondetafelgesprekken om beleidsontwikkeling- en uitvoering te richten. • Uitvoeren van het project preventief toezicht. • Uitvoeren van het deelproject 'Tegenhouden georganiseerde criminaliteit' in het Actieplan Veilig Ondernemen • Bevorderen van zelfregulering door bepaalde beroepsgroepen (en gedragscodes).

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
	<ul style="list-style-type: none"> • Voor het beleidsterrein 'slagvaardige en kwalitatief goede rechtspleging': het aanwijzen van 'slechts' enkele rechtbanken om deze (specialistische) zaken te behandelen. • Voor het beleidsterrein 'preventie': samenwerking met het bedrijfsleven ter verhoging van zijn risicobewustzijn, geven van voorlichting aan burgers en organisaties over bijvoorbeeld onroerend goed transacties, faillissementen en integriteit. • Voor het beleidsterrein 'opsporing': invulling geven aan de afgesloten handwingarrangementen waarmee de opsporing gericht wordt gestuurd en een (indirecte) bijdrage wordt geleverd aan het beperken van toenemende verwevenheid onder- en bovenwereld.
Beleidsevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluatie van wetgeving (bijv. ontnemingwetgeving). • Evaluatie van beleidsactiviteiten (bijv. preventieve maatregelen). • Evaluatie van concrete projecten (zoals financieel-economische criminaliteit). • Evaluatie van resultaten van Bijzondere Opsporingsdiensten en het OM middels de fraudemonitor. Verder bestaat er ook een monitor bedrijfsleven waarbij periodiek wordt gekeken naar het voorkomen van criminaliteit bij het bedrijfsleven (in samenwerking met BZK).

Tabel 3 Beleidsactiviteiten het Ministerie van BZ die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van de toenemende verwevenheid onder- en bovenwereld

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
(Wetenschappelijk) onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • (internationale) onderzoeken waarbij een bepaald land wordt 'gescand'. De huidige (politieke) situatie wordt in kaart gebracht, zowel met het oog op criminaliteitsontwikkeling als de security sector.
Risicoanalyses	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van onderzoeken wordt een analyse gemaakt dat onder meer de basis vormt voor (internationaal) optreden of ondersteuning. • Gebruik van door KLPD opgestelde criminaliteitsbeeldanalyses (CBA) waar criminaliteitsontwikkelingen, kwetsbaarheden en risico's in kaart zijn gebracht.
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Bijvoorbeeld het terrein van corruptie. Daarbij geldt de door Transparency International opgestelde lijst van landen als belangrijke (informatie)bron. • Beleidsontwikkeling in het kader van transportbeleid, met het oog op de drugssmokkelroutes. Dit kan ook inhouden dat in samenwerking met ambassades in Zuid Amerika aandacht wordt besteed aan verwevenheid onder- en bovenwereld (met mogelijke uitstraling naar Nederland).
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Trainingen in andere landen met als programmaonderdelen integriteit en corruptie.

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
	<ul style="list-style-type: none"> Bijdragen met name door kennis en diplomatie aan de opgerichte Joint Investigations Teams (als instrument van de politie, internationale samenwerkingsverbanden op het terrein van opsporing).
Beleidsevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> Evaluatie van beleid in het algemeen en van specifieke projecten en samenwerkingsverbanden.

Tabel 4 Beleidsactiviteiten het Ministerie van Financiën die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van de toenemende verwevenheid onder- en bovenwereld

Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> Onderzoek naar aard en omvang van remittance corridors. Onderzoek om de hoeveelheid witwasgelden te kwantificeren. Belastingdienst: boekenonderzoek, containeronderzoek, onderzoek naar criminele gelden in de vastgoedsector, regionale onderzoeken naar zwarthandel, en dergelijk.
Risicoanalyses	In kaart brengen van typologieën (methoden en technieken) van witwassen, ook in internationaal verband onder leiding van Nederland.
Beleidsontwikkeling	Bovenvermelde onderzoeken, risicoanalyses, maar ook nieuwe ontwikkelingen leiden voortdurend tot aanpassing van het beleid, zowel op nationaal als internationaal niveau. Gezien de 'vindingrijkheid' van criminelen is dit ook noodzakelijk.
Beleidsuitvoering	Er worden met het OM, de politie en financiële toezichthouders kwantitatieve en kwalitatieve afspraken gemaakt over onderzoeken en vervolgingen.
Beleidsevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> Periodieke evaluatie en evt aanpassing van wet- en regelgeving. Evaluatie van beleid(nota's). Ongeveer eens per vier jaar wordt het totale anti-witwas en anti-terreurencieringsstelsel geëvalueerd. Allereerst door middel van een zelfevaluatie en daarna door derden, zoals het IMF en de FATF (Financial Action Task Force). De resultaten hiervan zijn openbaar; tekortkomingen en verbetering worden aangepakt en doorgevoerd.

Tabel 5 Beleidsactiviteiten Ministerie van VROM die bijdragen aan het inperken en/of voorkomen van de toenemende verwevenheid onder- en bovenwereld

Beleidssterreinen	Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Vergunningenbeleid	Beleidsontwikkeling	Bijvoorbeeld de nota Misbruik & Oneigenlijk gebruik overheidsgeld.
	Beleidsuitvoering	Maatregelen ter voorkoming van fraude: <ul style="list-style-type: none"> Bijvoorbeeld de toetsingscommissie M&O (er wordt getoetst of bij subsidieregelingen het aspect M&O voldoende 'gedekt' is). Opstellen en handhaven van vergunningsvoorwaarden. Screenen van (rechts)personen.
	Beleidsevaluatie	Evaluatie vormt een onderdeel van het werk van de toetsingscommissie.
Onteigeningsbeleid	Beleidsuitvoering	Bij grote onteigeningsprocedures verrichten van een integriteitstoets.

Beleidssterreinen	Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bouwbeleid ▪ Koopbeleid ▪ Ruimtelijk Ordeningsbeleid ▪ Stedelijke ontwikkeling 	Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek naar de relatie tussen bouw en integriteit (ism WODC, Regieraad Bouw, UvA). • Directie Vastgoed en TU Delft naar relatie tussen vastgoed en integriteit. • Financieren van Ruimtelijk Planbureau dat onderzoek doet. • Wetenschappelijk onderzoek van DG Wonen naar fraude/corruptie bij grote projecten. <p><i>N.B. DG Wonen heeft gelegenheid gehad dit aan te vullen, hier is geen gebruik van gemaakt</i></p>
	Risicoanalyses	Interdepartementaal onderzoek (door vier Bijzondere Opsporingsdiensten) naar toekomstscenario's op het terrein van fraude.
	Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelen nota over vastgoed en integriteit. • Beleid ontwikkelen op het terrein van integriteit en subsidieverlening. • Nota Ruimtelijke Ordening met daarin ook aandacht voor (het tegengaan van) fraude. <p><i>N.B. Noch DG Wonen noch Stad & Regio heeft aan de sessies deelgenomen.</i></p>
	Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Handhaving van regelgeving. • Opstellen van zgn 'ervaringslijsten'. • Bonafiditeitstoets bij aan- en verkoop van grond door de RGD (i.s.m. DG Wonen). • Eisen van schriftelijke verklaringen dat (rechts)personen bonafide handelen. Toetsen bij de Kamer van Koophandel.
	Beleidsvaluatie	M.n. evaluatie van (effecten van) beleid.
Registratiebeleid (kadaster, gebouwen)	Beleidsontwikkeling	Kaders stellen, normen opstellen voor certificering. Er wordt beleid ontwikkeld met een sterke signalerende functie.
	Beleidsuitvoering	Toetsen van de normen en monitoren van administraties om zicht te krijgen op mogelijk malafide (rechts)personen.
Milieubeleid	(Wetenschappelijk) onderzoek	Financieren Milieuplanbureau en RIVM, WODC, e.d.
	Risicoanalyses	m.n. op het terrein van afval(verwerking), aangezien dit de afgelopen jaren een voor fraude gevoelige sector is gebleken.
	Beleidsontwikkeling	Onder meer het op basis van onderzoek en risicoanalyses stellen van prioriteiten in de handhaving.
	Beleidsuitvoering	m.n. op het terrein van handhaving.
	Beleidsvaluatie	Effectevaluatie.

Beleidsterreinen	Beleidsactiviteiten	Beschrijving van de inhoud
Corporatiebeleid	Beleidsontwikkeling	Ontwikkelen specifiek corporatiebeleid in relatie tot fraude/corruptie?
	Beleidsuitvoering	Verantwoordingsplicht over corporatiegelden, maar ook bonafiditeitstoets voor particuliere beleggers.
Handhavingsbeleid	(Wetenschappelijk) onderzoek	Financieren van onderzoek naar frauduleuze handelingen.
	Risicoanalyses	Onder andere bij corporatiebeleid en milieubeleid, maar ook bouw- en koopbeleid. Doorlichting op fraudegevoeligheid.
	Beleidsontwikkeling	Risicoanalyses vormen de basis voor beleidsontwikkeling op het terrein van fraude/corruptie/integriteit.
	Beleidsuitvoering	handhaving van VROM-regels (fraudegevoeligheidstoets) op onder meer het terrein van bouwbeleid, milieubeleid, corporatiebeleid.
	Beleidsvaluatie	Audit van wet- en regelgeving, maar ook belichten van rendement van handhavingsacties in termen van ontdekte fraude etc.