



Toelichting bij eindversie Convenant (v18)

Titel

De titel van het Convenant luidt:

CONVENANT ten behoeve van de Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen

Toelichting:

- In de Kaderbrief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 25 augustus 2011 wordt de hoofdtaak van de RIEC's en het LIEC omschreven als de "bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit". De versterking van de bestuurlijke aanpak is een voorwaarde om echt geïntegreerd te kunnen werken. De Politie (Nationale Recherche) heeft de vraag gesteld waarom in het Convenant steeds de bestuurlijke component apart wordt genoemd naast de geïntegreerde aanpak. Inderdaad zit in het woord 'geïntegreerd' de bestuurlijke component verweven. Echter de versterking van de bestuurlijke component is de aanleiding geweest voor de oprichting van de RIEC's en het ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna VenJ) heeft laten weten dat dit uitdrukkelijk tot uiting dient te komen in de titel van het Convenant.
- Als gevolg van voortschrijdend inzicht is gekozen voor één overkoepelend parapluconvenant voor het RIEC-LIEC bestel. Op die wijze wordt uniformiteit tussen de RIEC's, onderlinge samenhang tussen de RIEC's en het LIEC en een gezamenlijke verantwoordelijkheid gerealiseerd (zie verder artikel 4.3 en ondertekening).
- De term georganiseerde "misdaad" is vervangen door de term georganiseerde "criminaliteit":
 - Er is geen wettelijke definitie van georganiseerde misdaad of georganiseerde criminaliteit. Het woord 'misdaad' komt in de NL strafwetgeving niet voor i.t.t. misdrijf (strafbaar feit van ernstige aard (strafbare feiten zijn in de NI wetgeving verdeeld in misdrijven en overtredingen). Het Wetboek van Strafrecht spreekt over "misdrijven" en over "in georganiseerd verband" (zie artikel 1.6).
 - De keuze voor georganiseerde misdaad of georganiseerde criminaliteit lijkt een semantische discussie maar is dat toch niet. Een van de kernvragen bij de informatie-uitwisseling binnen het RIEC-LIEC bestel is steeds of er voldoende aanwijzingen zijn dat er sprake is van georganiseerdheid (zie verder artikel 1.5, 1.6, 1.7 en 2). Deze vraag is als zodanig vaak lastig te beantwoorden. Deze discussie moet daarom niet ook nog worden vertroebeld door een discussie over 'misdaad of criminaliteit en moet er consequent worden gekozen. In het dagelijks spraakgebruik vallen ook vaak de begrippen zware criminaliteit of zware misdaad. Het begrip 'georganiseerde misdaad' is toch smaller qua connotatie, wordt meer geassocieerd met 'beroepscriminelen' en verwijst eigenlijk naar een ouderwets begrip van georganiseerde criminaliteit (het 'bekende criminele milieu'. De criminologie hanteert daarentegen het begrip 'georganiseerde criminaliteit'. Een veel ruimer algemeen containerbegrip waar veel meer verschijningsvormen onder vallen en dat ook meer verwijst naar de moderne inzichten over de georganiseerde criminaliteit brede.

- o Het Ministerie sprak de afgelopen jaren in haar brieven aan de Tweede Kamer beurtelings over “misdaad” (TK 29 911, nr. 10), over “georganiseerde criminaliteit” (Kamerstukken II, 29 911, nr. 23), de titel van het Bestuurlijk Akkoord (Kamerstukken II, 29 911, nr. 27) sprak over Georganiseerde Misdaad, in aansluiting op het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad van Kabinet Balkenende IV). In de recentere beleidsnota’s aan de Tweede Kamer ten behoeve van het Algemeen Overleg Georganiseerde Criminaliteit wordt ook steeds gesproken over ‘georganiseerde criminaliteit’.

Uiteindelijk is de definitieve keuze gevallen op het begrip ‘criminaliteit’ in plaats van ‘misdaad’, omdat het een breder begrip is. Het begrip ‘criminaliteit’ biedt ook de meeste mogelijkheden voor de toekomst, als er door de minister van VenJ wordt besloten om bijv. n.a.v. het Nationaal Dreigingsbeeld, andere nieuwe thema’s onder de RIEC prioriteiten te laten vallen (zie artikel 2.2).

- Toegevoegd in de titel is: “Bestrijding Handhavingknelpunten”. De toevoeging in de titel dient om van begin af aan duidelijk te maken dat de handhavingknelpunten volwaardig onder het Convenant vallen. In de praktijk bleek dat de huidige formulering soms zo smal werd uitgelegd dat handhavingknelpunten toch niet onder het Convenant zouden kunnen vallen. Dit is een misvatting die hier is hersteld (zie verder artikel 1.7).
- Het zelfde geldt voor: ‘Bevordering Integriteitsbeoordelingen’. De RIEC’s spelen inderdaad een belangrijke rol bij de implementatie van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Deze rol wordt met de Evaluatie en uitbreidingswet Bibob uitgebreid en geformaliseerd (Kamerstukken II, 32 676, nr. 2).

Considerans

Toelichting algemeen

- I. Deze preambule benadrukt de oorsprong van het RIEC-LIEC bestel: het oorspronkelijke Bestuurlijk Akkoord van september 2008. Ook het nieuwe Convenant is nog steeds opgezet langs die lijnen. In de considerans zijn geen overwegingen opgenomen waarin de problematiek van de georganiseerde criminaliteit nader wordt omschreven. De achterliggende overwegingen en probleemanalyse staan in het Bestuurlijk Akkoord van 2008 en uiteraard ook in de Kamerstukken over de georganiseerde criminaliteit. Hier wordt nogmaals op ingegaan in een nieuw Geactualiseerd Bestuurlijk Akkoord (zie overweging IV).
- II. Als tweede belangrijke ijkpunt is genoemd de Kaderbrief uit 2011 aan de Tweede Kamer met daarin de stand van zaken met betrekking tot aanpak van de georganiseerde criminaliteit door de gemeenten.
- III. In deze overweging staat duidelijk aangegeven dat de pilotfase van de RIEC’s is afgesloten en dat de RIEC’s met ingang van 1 januari 2012 een structurele voorziening vormen.
- IV. In deze overweging wordt melding gemaakt van een nieuw Bestuurlijk Akkoord. Momenteel wordt door het ministerie van VenJ een nieuw Geactualiseerd Bestuurlijk Akkoord opgesteld. Het gaat om een verbreding en verdieping van het eerdere Bestuurlijk Akkoord uit 2008. Enerzijds wordt in het Geactualiseerd Bestuurlijk Akkoord melding gemaakt van het LIEC, dat in 2008 nog niet werd genoemd. Daarnaast wordt onderzocht of het Bestuurlijk Akkoord ook ondertekend kan worden door de voorzitter van het Interprovinciaal overleg (IPO) nu steeds meer provincies deelnemen aan een RIEC (i.v.m. hun bevoegdheden o.g.v. de wet Bibob). Verder wordt onderzocht of ook het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) en het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie kunnen aansluiten (ELenI). Dit i.v.m. de diverse BOD-en en ZBO’s die onder deze ministeries vallen en die evt. in de toekomst zouden kunnen aansluiten.

In de tekst van het Geactualiseerd Bestuurlijk akkoord komt het zwaarwegend algemeen belang naar voren evenals het juridisch kader en de proportionaliteit en subsidiariteit van de gegevensuitwisseling. **Er is sprake van een noodzakelijke gegevensuitwisseling binnen de overheid c.q. de samenwerkende bestuursorganen, om aan te tonen dat er sprake is van**

georganiseerde criminaliteit. Zonder deze gegevensuitwisseling zou dit de overheid niet lukken en zou de georganiseerde criminaliteit verder in omvang toenemen en een bedreiging vormen voor de democratische rechtstaat. Wanneer het Geactualiseerd Bestuurlijk Akkoord naar de Tweede Kamer wordt gezonden, is een besluit dat het ministerie van VenJ de komende tijd zal nemen.

- V. Ten tijde van de ondertekening van het Bestuurlijk Akkoord in 2008 was nog geen sprake van de komst van een Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Het ministerie van VenJ heeft in 2010 besloten om het LIEC op te richten en dit besluit werd begin 2011 geëffectueerd, toen was het LIEC een feit.

De politie (NR) heeft opgemerkt dat voor de bestuurlijke aanpak als zodanig geen samenwerkingsverband nodig is. Het gaat echter om de samenwerking van tal van verschillende bestuursorganen. Hiervoor is een samenwerkingsverband met een convenant wel degelijk ten eerste een meerwaarde en ten tweede in wettelijk opzicht ook verplicht.

Het Convenant is echter in zichzelf nooit de grondslag voor de verstrekking van persoonsgegevens, de grondslag voor verstrekking is altijd de wet. Als er geen wettelijk kader is, is er geen gegevensuitwisseling mogelijk, ook al is er een convenant. Hieronder wordt kort het wettelijk kader benoemd:

- Artikel 20 Wpg jo artikel 4.5 Besluit politiegegevens geeft de verantwoordelijke de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden structureel politiegegevens te verstrekken aan een samenwerkingsverband. Het vereiste dat er een samenwerkingsovereenkomst (convenant) moet worden afgesloten staat niet in de Wpg. De FIOD, SIOD (thans Inspectie SZW en de BOD-en vallen evenals de KMar onder de Wpg). Hier wordt nu niet dieper op ingegaan, dit volgt in het Informatieprotocol.
- Op grond van artikel 67 lid 2 Awr jo art 43c lid 1 sub m van de Uitvoeringsregeling Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (hierna: Uitvoeringsregeling) is de Belastingdienst bevoegd gegevens te verstrekken aan onder meer: gemeenten, politie en de officier van justitie. De hieraan verbonden voorwaarden zijn dat er sprake moet zijn van een “integrale toepassing en handhaving van overheidsregelingen en dat er een convenant aan de samenwerking ten grondslag ligt dat betrekking heeft op een concreet omschreven gemeenschappelijk handhavingstekort”.
- De verstrekking van gegevens van het OM aan de afzonderlijke deelnemers binnen een samenwerkingsverband is mogelijk op grond van artikel 8a en artikel 39f Wjsg. In de Aanwijzing Wjsg is onder meer opgenomen onder welke voorwaarden verstrekking van strafvorderlijke gegevens mogelijk is.
- Voor wat betreft de overige bestuursorganen geldt dat krachtens het geldende staat- en bestuursrecht bevoegde bestuursorgaan gelden als de verantwoordelijke. Bij zelfstandige bestuursorganen (zbo’s) zal de verantwoordelijkheid volgen uit het instellingsbesluit van deze instellingen. Ook hier wordt in het Informatieprotocol nader op ingegaan (zie ook Artikel 1.2 Toelichting).
- In de Wbp is de mogelijkheid gecreëerd om te kiezen voor een ‘gezamenlijke verantwoordelijke o.g.v. Art. 1 Wbp¹ en Art 22 nieuw lid 6 Wbp². De Memorie van Toelichting bij de Wbp³ zegt hierover: “Voor wat betreft de RIEC’s geldt: “wie voor zichzelf verwerkt of doet verwerken is de verantwoordelijke (p. 55 t/m 58, onderdeel d). Blijkens de MvT kunnen “drie vormen van verantwoordelijkheid onderscheiden worden”. In het geval van het RIEC-LIEC bestel is gekozen voor de derde variant de: “gezamenlijke verantwoordelijkheid”. Door deze keuze is elke verantwoordelijke verantwoordelijk voor de gegevensverwerking binnen het samenwerkingsverband en van het samenwerkingsverband naar derden. “Bij gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn alle in

¹ Art. 1d Wbp: verantwoordelijke: natuurlijke persoon, rechtspersoon, of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of te zamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegeven vaststelt.

² Art 22 nieuw lid 6 Wbp: “Het verbod is niet van toepassing op verwerkingen van strafrechtelijke gegevens door en ten behoeve van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden van verantwoordelijken of groepen van verantwoordelijken indien de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van de taak van deze verantwoordelijken of groepen van verantwoordelijken en bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.”

³ MvT Wbp: Kamerstukken II , vergaderjaar 1997-1998, 25 892, nr. 3

het samenwerkingsverband participerende personen c.q. instellingen hoofdelijk aansprakelijk.” De Wbp spreekt echter niet over een verplichting voor de participanten van een samenwerkingsverband om een overeenkomst aan te gaan (lees convenant).

- VI. Hier wordt de subsidieregeling genoemd die de basis vormt van de regionale samenwerkingsverbanden. De meerwaarde is dat wordt benoemd dat er niet slechts een convenant is met intenties maar dat er ook sprake is van een financiële verbintenis. Er bestaat een subsidierelatie tussen het Ministerie en de convenantpartners en in de subsidiebeschikkingen wordt een aantal voorwaarden genoemd waaraan moet worden voldaan. Pas wanneer door het samenwerkingsverband aan deze vereisten wordt voldaan, kan de rijkssubsidie worden verstrekt. Vanaf het moment dat de Politiewet 2012 in werking treedt worden alle verplichtingen die zijn aangegaan door de Korpsbeheerders automatisch overgedragen aan de Regioburgemeester zoals genoemd in Art. 1g van de Politiewet 2012. De titel van de Politiewet 201X wordt “Politiewet” met daarachter het jaartal van publicatie (Art. 76 van het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 30 880, nr. 11)
- VII. De overweging dat de herziening in één keer moet worden gerealiseerd, houdt verband met het streven naar uniformiteit, onderlinge samenhang tussen de RIEC's en het LIEC en gezamenlijke verantwoordelijkheid (zie verder artikel 4.3). Om zoveel mogelijk uniformiteit te bewerkstelligen is het belangrijk dat alle regionale tekenbladen in dezelfde tijdspanne worden ondertekend. Hierbij wordt gedacht aan een periode van 2 hooguit 3 maanden, doch zeker vóór 1 januari 2013. Bij het huidige convenant, zat er een periode van 2 jaar tussen de ondertekening in de eerste en in de laatste RIEC regio. Het was destijds vanuit de opstart van de pilots voorstelbaar dat de ene regio meer tijd nodig had dan de andere. Inmiddels zijn de RIEC's uit de pilotsfase en is vanuit het oogpunt van eenduidigheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid ongewenst dat dit nogmaals gebeurt (zie verder artikel 8.1).
- VIII. In deze overweging is opgenomen dat informatie uitwisseling dient plaats te vinden binnen de kaders van de Wet politiegegevens (Wpg). Hierbij zal een keuze gemaakt moet worden tussen art. 20 Wpg of Art. 18 Wpg als grondslag. De grondslag voor de verstrekking van politiegegevens was tot op heden art. 20 Wpg. Er is echter dringend behoefte aan een art. 18 Wpg grondslag. Het PaG stond na het overleg van 11 juni op het standpunt dat pas tot ondertekening kan worden overgegaan nadat de keuze voor Art. 18 of Art. 20 Wpg is gemaakt. Het PaG heeft dit standpunt per 3 juli losgelaten om de ondertekening van het convenant niet langer te belasten met deze discussie. De verwijzing naar 18 of 20 Wpg is daarom uit de overweging verwijderd. Er wordt alleen gesproken van “op structurele basis uitwisselen van politiegegevens op grond van de Wet politiegegevens (Wpg)”. Zowel de RIEC's als het LIEC en het landelijke privacyofficieren overleg van de politie, de NR, de Douane, het OM en de KMar benadrukken het belang van een Art. 18 Besluit en de noodzaak tot wijziging van het Besluit Politiegegevens (Bpg). De noodzaak voor een art. 18 Besluit is gebaseerd op de volgende argumenten: Voor de politie geldt dat ingevolge Art. 20 Wpg eerst relevante en noodzakelijk gegevens uit art. 8 en 13 Wpg worden uitgewisseld. Indien “dringend noodzakelijk voor de goede uitoefening van de politietaken” kunnen ook politiegegevens verwerkt in art. 9 en 10 Wpg worden verstrekt⁴. Uiteindelijk wordt er zo een integrale analyse en een integraal interventieadvies opgesteld. Gebleken is in de praktijk dat juist de politiegegevens verwerkt in art 9 en 10 Wpg dikwijls van zodanige importantie en meerwaarde zijn om te komen tot een goed interventieadvies, dat zonder deze gegevens een gedegen en volledig advies of informatierapport niet tot stand kan komen. Echter, het Bpg (Art. 4:5 Bpg) en de Nota van

⁴ In Art. 8 Wpg zijn de regels opgenomen over de verwerking van politiegegevens ten behoeve van de dagelijkse politietaken (gegevens uit de basispolitiezorg c.q. Basisvoorziening Handhaving. Art. 13 Wpg bevat regels over de verdere verwerking van politiegegevens voor ondersteunende taken. Art. 9 Wpg bevat de bepaling voor het “gericht verwerken van gegevens ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval (gegevens uit lopende recherche onderzoeken). Art. 10 Wpg bevat politiegegevens die gericht worden verwerkt met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van misdrijven of bij handelingen die, gezien hun aard of frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de openbare orde opleveren (CIE gegevens).

Toelichting bij het Bgp, maken het bij een Art. 20 Wpg verwerking alleen mogelijk om over te gaan tot het op structurele basis verstrekken van politiegegevens uit art. 8 en 13 Wpg terwijl art. 9 en 10 Wpg gegevens "in principe niet" kunnen worden verstrekt.⁵ Het begrip "in principe niet" verwijst naar een forse beperking. Er kunnen alleen bij wijze van grote uitzondering art. 9 en 10 Wpg gegevens verstrekt worden. In de praktijk is er echter wel degelijk een structurele behoefte aan art. 9 en 10 Wpg gegevens omdat de art. 8 en 13 Wpg gegevens nauwelijks bruikbare informatie opleveren voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Er vindt in de praktijk ook meer en meer structurele verstrekking van art. 9 en 10 Wpg gegevens plaats. Dit gebeurt vaak onder grote bestuurlijke druk en leidt tot ellenlange discussies op de werkvloer in het gehele land. Omdat deze belangrijke noodzakelijke verstrekking in de basis niet goed geregeld is, wordt de samenwerking tussen de convenantpartners zeer negatief belast. Om die reden is het voorstel dat ook het Bgp wordt aangepast. Aangezien dit een AMvB betreft die langs de Raad van State moet vergt dit de nodiger tijd. Een Art. 18 Besluit van de minister kan dienen ter overbrugging. Voor een dergelijk Besluit is het ingevolge Art. 18 Wpg of de MvT bij de Wpg niet aan de orde dat de RIEC's een rechtspersoon moeten zijn. In de wet wordt uitdrukkelijk beschreven dat hiermee aan de Minister de bevoegdheid wordt verleend om af te wijken van enig voorschrift. De minister heeft met andere woorden binnen zijn verantwoording vrijheid van handelen en beslissen, het is de 'eigen bevoegdheid' van de minister om hieraangaande een beslissing te nemen. In de tussenliggende tijd kan dan de discussie worden gevoerd over de evt. noodzakelijke rechtspersoon voor de RIEC's in het kader van het Bgp. Op 11 juni jl. is besloten tot de formering van een aparte werkgroep van de convenantpartners die vallen onder het regime van de Wpg (i.c. politie, OM, KMar, BOD-en) en een schriftelijke correspondentie hierover met het ministerie. Uiteindelijk zal in overleg op hoog niveau tussen convenantpartners en ministerie de knoop moeten worden doorgehakt.

- IX. Daarnaast is expliciet opgenomen dat de RIEC's ook onderling informatie kunnen uitwisselen. In het vorige convenant stond dit niet in de convenanttekst maar alleen in de tekst van de Checklist Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en dat werd als onvoldoende krachtig ervaren door de partners.
- IX. Het aantal convenantpartners is niet beperkt tot de huidige partners maar het Convenant staat open voor andere overheidsinstanties.

Artikel 1 Definities en afkortingen

Toelichting algemeen

De definities zijn in alfabetische volgorde gezet. Er worden geen wettelijke bepaalde definities genoemd omdat deze in de Wbp en de Wpg en andere wetgeving te vinden zijn.

- 1.1 Hier wordt verwezen naar het Geactualiseerd Bestuurlijk Akkoord. Dit akkoord zal in de kern niet afwijken van het Bestuurlijk Akkoord uit 2008 (zie Considerans I en IV).
- 1.2 Het bij dit Convenant behorende publieke Privacyprotocol zal samen met een intern Informatieprotocol formeel worden goedgekeurd door de gezamenlijke verantwoordelijken. Beiden documenten zien toe op de juiste wijze van gegevensuitwisseling. De Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie heeft de RIEC's mede n.a.v. het onderzoek van het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) naar de Veiligheidshuizen

⁵ Artikel 4:5 Bpg. Verstrekking artikel 9- of 10-gegevens op incidentele basis of ten behoeve van een samenwerkingsverband (artikel 21). Lid 1. In de gevallen waarin de verantwoordelijke beslist tot verstrekking van politiegegevens op grond van artikel 19 of artikel 20, eerste lid, van de wet, worden geen politiegegevens verstrekt die worden verwerkt overeenkomstig artikel 9 of artikel 10 van de wet; Lid 2. Indien dringend noodzakelijk voor een goede uitvoering van de politietaken kan de verantwoordelijke in afwijking van het eerste lid beslissen tot verstrekking van politiegegevens die worden verwerkt overeenkomstig artikel 9 of 10, eerste lid, onderdelen a en c van de wet, na overleg met een functionaris die is aangewezen op grond van artikel 2:10.

de verplichting opgelegd tot de opstelling van een Privacyprotocol. Een Privacyprotocol betreft een publiek protocol waarin wordt voldaan aan de vereisten van de Wbp en waarbij het met name om de kenbaarheid voor de burger ten aanzien van de uitoefening van zijn rechten, zoals dit ingevolge het EVRM en de Wbp is vereist. Het Privacyprotocol zal dan ook moeten worden gepubliceerd op de websites van de RIEC's en het LIEC (en indien dit noodzakelijk wordt geacht, ook op de websites van de convenantpartners van alle RIEC's).

Naast het publieke Privacyprotocol wordt er dus ook een intern Informatieprotocol opgesteld. Dit Informatieprotocol wordt door het LIEC, de RIEC's en het ministerie van VenJ ook noodzakelijk geacht. Er leven bij de convenantpartners nog steeds vragen omtrent de informatie-uitwisseling, de werkprocessen en de taakverdeling tussen de convenantpartners en de RIEC's onderling. Deze vragen zullen worden beantwoord in dit interne Informatieprotocol. Dat zal een juridische analyse bevatten en bijbehorende samenwerkingsafspraken omtrent de uitvoering.⁶ Dit interne Informatieprotocol mag uiteraard niet in strijd zijn met het publieke Privacyprotocol, het Convenant en het Geactualiseerd Bestuurlijk Akkoord.

Het LIEC heeft om die reden het initiatief genomen om samen met RIEC's, het ministerie van VenJ en de convenantpartners te komen tot een Handboek Privacy RIEC-LIEC waarin alle voor het privacybeleid belangrijke documenten worden opgenomen zoals het eerder genoemde Geactualiseerd Bestuurlijk Akkoord, het Convenant met de bijbehorende Toelichting, de Checklist Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) (zie artikel 5.3), het Wpg besluit of de Wpg verklaringen, het publieke Privacyprotocol en het interne Informatieprotocol evenals nog een aantal onderliggende documenten zoals het RIEC-LIEC Integraal Beveiligingsplan⁷.

In de Considerans overweging V is reeds kort ingegaan op het wettelijk kader. Voor het interne Informatieprotocol geldt dat de wettelijke kaders die bepalend zijn voor de verwerking van persoonsgegevens nog uitgebreider op een rij worden gezet. Het wettelijk kader voor de informatie-uitwisseling is door het grote aantal verschillende convenantpartners buitengewoon omvangrijk en dus complex. Naast het algemeen wettelijk kader van de Wbp is er de voor alle partners bijzondere wetgeving als de Wpg, Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB), Wjsg, Douanewet, Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI), Wet gemeentelijke basisadministratie (Wet GBA), Awr, Paspoortwet, Vreemdelingenwet en de Wet Bibob, etc. Daarnaast zijn er nog de speciale bepalingen uit de bij deze wetten horende AMvB's. Daarnaast zijn in de wet- en regelgeving naast de algemene bepalingen weer een aantal uitzonderingsbepalingen gecreëerd. Deze bepalingen worden in sommige gevallen echter weer doorbroken door bepalingen uit andere wetten. Wanneer de persoonsgegevens in en uit het samenwerkingsverband stromen, vallen zij telkens onder een ander wettelijk regime (dan weer Wpg, dan weer Wbp etc.). De geheimhoudingsverplichtingen blijven vaak wel weer van toepassing.

Het afgelopen jaar is in toenemende mate duidelijk geworden dat alle partners vooral bekend zijn met de eigen wet- en regelgeving maar minder met de regelgeving van de andere partners. Alle partners redeneren vooral vanuit de eigen wet- en regelgeving en hierdoor loopt de informatie-uitwisseling vast op gebrek aan overzicht en wederzijds onbegrip. Alleen door een zeer gedegen detailkennis van alle onderhavige wetgeving kan het risico op verdwalen worden voorkomen. Deze detailkennis van de wet- en regelgeving moet op een toegankelijke wijze inzichtelijk worden gemaakt voor de RIEC's en de convenantpartners. Dit zal gebeuren in het interne Informatieprotocol (i.c. de juridische analyse). Vervolgens moeten er uitvoeringsafspraken worden opgesteld waar iedereen zich aan kan conformeren. De samenwerkende convenantpartners in het RIEC-LIEC bestel zijn uiteindelijk verplicht om het publieke Privacyprotocol te volgen evenals het Interne Informatieprotocol (bestaande uit de juridische analyse en de uitvoeringsafspraken) (zie verder artikel 1.7).

⁶ Hiermee wordt dezelfde opzet gevolgd als bij het Financieel Economisch Centrum (FEC) een samenwerkingsverband van het OM, de politie en Belastingdienst met de Nederlandse Bank en de Autoriteit Financiële Markten. Ook hier is een Privacyprotocol op het internet gepubliceerd en is er een interne juridische analyse opgesteld met bijbehorende uitvoeringsafspraken.

⁷ Momenteel bestaat er nog een werkversie met de titel: Werkboek Privacy RIEC-LIEC.

De Wbp-melding van de gegevensverwerking bij het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) wordt gedaan door de (gezamenlijk) verantwoordelijke. Hierbij is door de politie de vraag opgeworpen of het RIEC wel een rechtspersoon is die zo'n melding kan en mag doen. Deze vraag -of het RIEC een rechtspersoonlijkheid bezit- is echter in dit verband niet aan de orde. De Wbp legt niet de vereiste op dat er voor wat betreft het samenwerkingsverband sprake moet zijn van een rechtspersoon (zie Considerans afweging V). Voor wat betreft de Wbp geldt verder dat de Wbp-melding wordt gedaan door de hoofden RIEC en dit is opgenomen in de convenanttekst (zie artikel 5.3 en 5.4). Het LIEC zal erop toezien dat de melding bij het Cbp overal uniform wordt gedaan.

- 1.3 Spreekt voor zich.
- 1.4 Op voorstel van de Nationale Recherche is hiervan gemaakt "aangesloten" partners in plaats van "betrokken" partners. Men is alleen convenantpartner indien men formeel aangesloten is bij het samenwerkingsverband. Men is formeel aangesloten zodra men het Convenant heeft ondertekend.
- 1.5 Het begrip 'gelegenheidsstructuren' stond ook al in de doelstelling van het oude convenant en is nu aan de definities toegevoegd omdat het een belangrijk begrip is dat nadere toelichting behoeft. Uit de wetenschap van de criminologie is duidelijk dat er bijna nooit sprake is van één vastomlijnde en stabiele 'criminele organisatie'. Om die reden is er ook een verschil gemaakt tussen het eerste domein en het tweede domein van de opsporing. Criminele organisaties kunnen beter gezien worden als fluïde netwerken waarin daders met elkaar in wisselende samenwerkingsverbanden samenwerken (Van de Bunt en Kleemans, 2007). Het begrip gelegenheidsstructuren refereert aan het feit dat de georganiseerde criminaliteit de wettige omgeving nodig heeft om te kunnen bestaan: ten aanzien van de georganiseerde criminaliteit levert de bovenwereld -al dan niet bewust- (cruciale) diensten, producten, kennis en/of infrastructuur, maar biedt ook criminaliteitsbevorderende condities.⁸ Bij de uitvoering van criminele activiteiten en het investeren van de verkregen winsten is de 'criminele ondernemer', net als de legale ondernemer, aangewezen op de mogelijkheden die de plaatselijke infrastructuur en faciliteiten bieden. Die worden misbruikt voor criminele activiteiten. Gelegenheidsstructuren in de bovenwereld liggen derhalve ten grondslag aan georganiseerde criminaliteit en vormen een risico op ondermijning van de samenleving en de rechtstaat. Door alleen onderzoek te doen naar gronddelicten en (bekende) criminelen (de 'onderwereld') wordt een groot deel van de georganiseerde criminaliteit niet gezien en ongemoeid gelaten. Georganiseerde criminaliteit is per definitie veel moeilijker zichtbaar omdat het geen aangifte criminaliteit betreft, het is geen 'brengcriminaliteit' maar 'haalcriminaliteit'. Alleen middels onderzoek kan het boven de oppervlakte worden gehaald. Onderzoek naar gelegenheidsstructuren in de bovenwereld is een noodzakelijk onderdeel van dat onderzoek. Het gaat hierbij feitelijk om onderzoek naar de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld. De scheiding tussen onderwereld en bovenwereld is daarbij lang niet altijd gemakkelijk te maken. Onderwereld en bovenwereld zijn geen elkaar uitsluitende en tegengestelde begrippen, er is juist sprake van een tussenliggend schemergebied. Ook zijn er hybride organisaties die legaal zijn en af en toe illegale activiteiten plegen. Daarnaast kunnen criminele samenwerkingsverbanden (csv's) meer en meer gekenschetst worden als fluïde netwerken waarbij contacten heel tijdelijk van aard zijn. De gelegenheid bestaat voor criminelen uit de aanwezigheid van geschikte doelwitten en de afwezigheid van effectief toezicht. Samen met motieven, vormen gelegenheden daarmee de oorzaken van georganiseerde criminaliteit. Opeenhopingen of conglomeraten van gelegenheden zijn gelegenheidsstructuren. Die gelegenheidsstructuren doen zich voor in de bestuurlijke omgeving (wet en regelgeving; toezicht en handhaving), de maatschappelijke omgeving (fysieke omgevingskenmerken, maatschappelijke ontwikkelingen, sociale relaties of netwerken, informele controle) en de zakelijke omgeving (beroepen, branches, marktpartijen). Activiteiten -zoals bijv. het aankopen van vastgoed, het uitbaten van een restaurant, een

⁸ Verwevenheid van onder- en bovenwereld bij georganiseerde criminaliteit, een overzichtstudie: aard en oorzaken, Marinke te Pest e.a. RIEC ZWN, 2011.

klusbedrijf of garagebedrijf etc. zijn voorbeelden van activiteiten die zich laten aanzien als gewone bedrijfsactiviteiten. Toch blijken dergelijke activiteiten soms een cruciaal onderdeel te vormen van de hele logistieke keten van een crimineel samenwerkingsverband. Het is dus van belang om ook de bovenwereld nader te onderzoeken om ook langs die weg de georganiseerde criminaliteit -die hierachter schuil gaat- te kunnen detecteren. Daarnaast moet inzicht in de gelegenheidsstructuren ook leiden tot maatregelen door de overheid in de vorm van onderzoek naar witte vlekken, repareren van zwakke plekken in wet en regelgeving kortom in een betere detectie van en reactie op verhoogde risico's. Hierdoor kan de georganiseerde criminaliteit bij de wortel worden aangepakt en worden voorkomen. Bestuurlijke Dossiers zijn hiervan een goed voorbeeld (zie artikel 4.2).

- 1.6 Ook in het oude convenant was deze definitie van georganiseerde criminaliteit al opgenomen. Deze definitie is ontleend aan de definitie uit het Nationaal Dreigingsbeeld. Er is veel discussie gevoerd over deze definitie evenals over de definitie van het begrip 'gelegenheidsstructuren' (artikel 1.5) en de definitie van de het begrip 'handavingsknelpunten' (artikel 1.7). Deze definities zijn uitermate belangrijk aangezien zij -naast de doelstelling van het Convenant- de brandbreedte vormen waarbinnen wordt gewerkt en de toetsteen waaraan moet worden getoetst. Bij de RIEC's en de partners was er grote behoefte om het bereik van de informatie-uitwisseling op z'n minst te verduidelijken en als het wettelijk mogelijk was ook te verruimen. Om die reden werd besloten om de handavingsknelpunten nog steeds onder het bereik van het Convenant te laten vallen, maar wel verder te verklaren en om die reden is ook besloten tot de toelichting bij het begrip gelegenheidsstructuren.

Uiteindelijk is besloten om de definitie niet te wijzigen. Ook dit is terug te voeren op het feit dat het begrip 'georganiseerde criminaliteit' geen wettelijk bepaald begrip is. De Wpg en het Wetboek van strafrecht (WvSR) spreken respectievelijk over "misdrijven (...) die in het georganiseerde verband worden beraamd of gepleegd" (Art.10 Wpg⁹) of over "deelname aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven" (Art. 140 WvSR¹⁰). In het wetboek van strafvordering wordt gesproken over ' strafbare feiten in georganiseerd verband': " Titel V Bijzondere bevoegdheden tot opsporing voor het onderzoek naar het beramen of plegen van misdrijven in georganiseerd verband." (Art. 126o Sv t/m 126ui Sv). Met het in werking treden van de Wet BOB is ten behoeve van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit een tweede domein van de opsporing gecreëerd. Prof. Mevis hoogleraar strafrecht aan de Erasmusuniversiteit¹¹ gaat dieper op het wezen van deze wetgeving in. Hij noemt deze wet een tweede modaliteit, een tweede domein in de opsporing:

"De wetgever hanteert het begrip georganiseerde criminaliteit niet als juridisch normatief criterium. De wetgever spreekt in het wetboek van strafvordering slechts van een 'georganiseerd verband' van personen. In elk geval dus om meer dan één persoon, maar om hoeveel personen en welke mate van georganiseerdheid er moet bestaan daarover heeft de wetgever in de wettelijke regeling geen uitspraken gedaan. De wetgever heeft eerder met opzet gezocht naar een zo los mogelijke term (...)" Mevis stelt dat een het bij een georganiseerd verband gaat om "personen, in elk geval dus om meer dan één persoon. Een nadere aanduiding van 'georganiseerd verband' kan niet want dan zou de wet aan het criminele circuit de mogelijkheid bieden zich zo te organiseren dat het criterium van artikel 126o Sv net niet van toepassing is (...) Dat is natuurlijk niet de bedoeling. Daarom 'georganiseerd verband'. Het is vaag maar het kan niet anders."

Mevis geeft aan dat de opsporing van de georganiseerde criminaliteit volgens de wetgever een andere aanpak en grondslag vergt "Dat heeft met de aard van die criminaliteit te maken (...) Daarvoor is het eerst nodig een crimineel verband goed in kaart te brengen. Dan is het niet aangewezen om meteen tegen de eerste de beste verdachte te gaan optreden en deze

⁹ Art. 10 Wpg Inzicht in de betrokkenheid van personen bij bepaalde ernstige bedreigingen van de rechtsorde.

¹⁰ Art. 140 WvSR Lidmaatschap van een criminele organisatie.

¹¹ Hoofdstuk 7 Systematiek van de Opsporing, VI Het tweede domein: opsporing van bepaalde misdrijven die in georganiseerd verband worden gepleegd of beraamd p. 246 t/m 262 Capita Strafrecht, Prof. P.A.M. Mevis, Ars Equi Libri Nijmegen 2009 . NB Prof. Mevis was tevens voorzitter van de in 2001 door de minister van Justitie ingestelde Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de Informatiemaatschappij wiens advies heeft geleid tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering o.a. de invoering van het nieuwe art. 126nc t/m ni Sv (vorderen gegevens door het OM).

aan te houden (...) Daarom heeft de wetgever in het wetboek van strafvordering de opsporing van de georganiseerde misdaad van een bredere grondslag voorzien dan de klassieke grondslag van het 'redelijk vermoeden' dat een strafbaar feit is begaan (...) Belangrijk verschil met het eerste domein is dat er in het criterium van art. 126o Sv niet wordt gesproken van 'redelijk vermoeden dat een strafbaar feit *is begaan*' maar het "redelijk vermoeden dat er in georganiseerd verband bepaalde nader omschreven misdrijven *worden gepleegd of beraamd*' (...) 'Worden beraamd of gepleegd' kan in dit verband het beste gelezen worden als iets in de sfeer van: 'ongeacht of dat verband al strafbare feiten (de aangewezen misdrijven) heeft begaan, of nog slechts tracht te begaan, of slechts het voornemen heeft die te begaan of in welke staat van uitvoering of voorbereiding dan ook"¹².

Aangezien er dus geen wettelijke definitie van georganiseerde criminaliteit bestaat, is vervolgens gekeken naar diverse reeds bestaande definities:

- Definitie Parlementaire Enquêtecommissie Van Traa 1992: "Er is sprake van georganiseerde criminaliteit 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, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te schakelen."
- Definitie Fijnaut e.a. 1996: "Groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin (en) systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen."
- Definitie Directie Wetgeving dd.13 april jl: "misdrijven die in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd en een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren."
- Definitie Directie Wetgeving dd. 20 april jl: "het in structurele samenwerking beramen of plegen van ernstige misdrijven, waarbij op zodanige wijze gebruik wordt gemaakt van legale faciliteiten of structuren dat de integriteit of het functioneren van publieke structuren of voorzieningen wordt aangetast."

De kern van de discussie over de definitie is de afweging dat het, vanuit de criminologie en de opsporing gezien, noodzakelijk is om steeds zo veel mogelijk informatie te verzamelen maar het aan de andere kant, vanuit het oogpunt van bescherming van de privacy, wel steeds noodzakelijk is om de uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te nemen. De georganiseerde criminaliteit is steeds moeilijker te traceren. Als de overheid zich bij de informatie-uitwisseling moet beperken tot informatie uitwisseling over die zaken waarvan het evident is dat er sprake is van georganiseerde criminaliteit dan mist de overheid teveel informatie over die onzichtbare georganiseerde criminaliteit. De RIEC's en het LIEC zijn juist opgericht om meer zicht te krijgen op de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld en in de voorfase van opsporingsonderzoek -wanneer er nog geen sprake is van art. 27 SV (verdachte)- informatie te kunnen uitwisselen. Vervolgens kan dit leiden tot een opsporingsonderzoek maar ook tot bestuursrechtelijke en fiscale sanctiemaatregelen. Bij de definitie van gelegenheidsstructuren is toegelicht hoe op zichzelf onschuldige bedrijfsactiviteiten dus juist een onmisbare schakel kunnen vormen in de georganiseerde criminaliteit. Het Convenant mag dus niet knellen en het bereiken van het doel 'het aanpakken en voorkomen van de georganiseerde criminaliteit', onmogelijk maken. Anderzijds mag er op grond van de wetgeving geen ongebreidelde informatie-uitwisseling plaatsvinden. Er moet worden voldaan aan de privacywetgeving: Persoonsgegevens worden in overeenstemming met de wet en op een behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt (art. 6 Wbp); Persoonsgegevens worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinden verzameld (art. 7 Wbp); Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt (art. 8e Wbp); persoonsgegevens worden niet verder verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor zij zijn verkregen ofwel er dient sprake te zijn van doelbinding (art. 9 Wbp). Er moet dus sprake zijn van een duidelijk afgeperkt doel: alleen 'georganiseerde criminaliteit' als doelstelling zou

¹² Capita strafrecht, P.A.M. Mevis 2009, pag. 251- 252

onvoldoende welbepaald zijn. Vandaar dat zowel het begrip georganiseerde criminaliteit nader is gedefinieerd en er een doelstelling is opgesteld specifiek gericht op de RIEC's (zie artikel 2 Convenant). Daarnaast wordt vanuit de Wpg (art. 20 Wpg) en de Wjsg (art. 8a Wjsg) aan verstrekking van persoonsgegevens de vereiste gesteld dat er sprake dient te zijn van een 'zwaarwegend algemeen belang'¹³. Het is evident dat ook de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit een 'zwaarwegend algemeen belang' betreft. Dit bovenstaande leidt ertoe dat er politieke, justitiële en strafvorderlijke gegevens mogen worden verstrekt aan het samenwerkingsverband.

In het verlengde hiervan moet ook worden voorkomen dat de RIEC's zich bezig gaan houden met te kleine zaken en een te lichte doelgroep. Onderzoek naar handavingsknelpunten, bijv. runners, junks, patsers, moet alleen worden gestart in een groter verband, wanneer er bijv. aanwijzingen zijn dat zij een rol spelen in een crimineel samenwerkingsverband en als het ware bezig zijn met een criminele carrière (zie artikel 1.7).

De 1^e en 2^e definitie zijn niet gekozen aangezien dit 'zwaardere' definities betreffen waaraan veel moeilijker valt te voldoen: de definities bevatten namelijk meer criteria. Dit zou de bestrijding en het voorkómen van georganiseerde criminaliteit niet ten goede komen. Het gaat er immers om een definitie te hanteren die niet te ruim maar zeker niet te knellend is. Ook de 3^e en 4^e definitie vonden geen draagvlak. De eerste definitie had als bezwaar dat deze sterk was geënt op strafvordering. Een beperking tot strafvordering en ernstige misdrijven, d.w.z. delicten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, lijkt aantrekkelijk omdat er dan weinig ruimte voor discussie meer is, maar het grote nadeel is dat er dan zaken buiten vallen die juist in de beginfase wel onderzocht dienen te worden. Ook de 4^e en laatste definitie was nog te zeer vanuit strafvordering gedacht. Uiteindelijk zijn wel elementen uit deze beide definities over genomen in de doelstelling van het Convenant.

NB Er is evenmin voor gekozen om de volgende aanpalende definities op te nemen in het Convenant:

- Definitie Ondermijnende criminaliteit (Kamerstukken II, vergaderjaar 2010-2011, 29 911, nr. 45) Onder het begrip ondermijnende criminaliteit wordt verstaan: financieel-economische en georganiseerde criminaliteit die een sluipende bedreiging vormen voor de integriteit van het financieel-economische stelsel en daardoor uiteindelijk ook voor het functioneren van de rechtstaat."
- Definitie Grensoverschrijdende criminaliteit (Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn, Spapens en Fijnaut, Intersentia Antwerpen 2005): "Grensoverschrijdende criminaliteit betreft misdaden die aanleiding (kunnen) geven tot informatie-uitwisseling of samenwerking tussen de politieke, justitiële en bestuurlijke autoriteiten van twee of meer afzonderlijke landen."

De definitie van 'ondermijnende criminaliteit' is niet opgenomen in het Convenant, ondanks het feit dat deze term sinds enige tijd gangbaar is binnen het OM. Enerzijds is het een duidelijke term omdat het begrip 'ondermijnend' direct duidelijk maakt wat de risico's voor de samenleving zijn. De connotatie georganiseerde criminaliteit is veel neutraler, minder normatief dan ondermijnende criminaliteit. De stuurgroep 'ondermijnende georganiseerde criminaliteit' is de titel van de ambtelijke stuurgroep van het ministerie die inhoudelijk stuurt op de RIEC's en het LIEC. Anderzijds is er nu reeds sprake van begripsverwarring en interpretatieverschillen. Dit bemoeilijkt in de praktijk juist de informatie-uitwisseling tussen de

¹³ Memorie van Toelichting Wpg: "Voorbeelden waarbij een zwaarwegend algemeen belang bij verstrekking ten behoeve van een samenwerkingsverband aan de orde kan zijn, zijn de bestrijding van jeugdcriminaliteit, de bestrijding van huiselijk geweld, of de aanpak van winkelcriminaliteit" (Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30 327, nr. 3, pag 77); Nota naar aanleiding van het verslag inzake de Wijziging van de Wet justitiële gegevens (Wjsg): "Een gegevensverwerking dient een algemeen belang indien die verwerking voor de samenleving van betekenis is. Een gegevensverwerking is vanuit het oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang gerechtvaardigd indien deze voor de samenleving van meer dan gewone betekenis is." (Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 28 886, nr. 5). De bevoegdheid hiertoe is in de neergelegd bij het College van procureurs-generaal (Art. 8a Wjsg). De voorzitter van het College van procureurs-generaal heeft in 2008 het Bestuurlijk Akkoord medeondertkend.

convenantpartners. Het begrip ondermijnd komt wel terug in de doelstelling van het Convenant (zie artikel 2).

Daarnaast is ook de definitie van grensoverschrijdende criminaliteit niet opgenomen ondanks het feit dat het LIEC internationale taken heeft en er op dit moment 2 pilots zijn waarbij sprake is van voorzichtige internationale samenwerking (i.c. België). Grensoverschrijdende criminaliteit is een deelaspect van georganiseerde criminaliteit: de definitie van georganiseerde criminaliteit sluit het internationale aspect niet uit.

Uiteindelijk is er dus voor gekozen om de in het huidige Convenant opgenomen definitie te handhaven. Deze definitie heeft de afgelopen jaren tenslotte niet echt problemen op de werkvloer opgeleverd en is in 2009 ook geaccordeerd door het PaG. Hoofdzakelijk is dat deze definitie niet te eng, te beperkend is maar ook weer niet te ruim. Met andere woorden dat er voortdurend sprake is van een goede balans tussen het uitgangspunt van brede informatie verzameling én het uitgangspunt van privacybescherming. In het interne Informatieprotocol wordt dit op een praktische wijze nader uitgewerkt.

- 1.7 De derde discussie betrof de definitie van 'Handhavingsknelpunten'. Die is wel aangepast omdat de oude definitie ¹⁴ leidde tot veel misverstanden en discussies op de werkvloer. De nieuwe definitie is opgesteld door de gemeente Amsterdam in nauw overleg met de Belastingdienst op basis van ervaringen binnen het project Emergo. Er is een meer abstracte definitie opgesteld zonder voorbeelden. Er is namelijk geen uitputtende limitatieve lijst op te stellen van nalevingstekorten omdat de verschijningsvormen van nalevingstekorten aan continue verandering onderhevig zijn. Nalevingstekorten doen zich bijvoorbeeld voor in: woonwagencentra, recreatieparken, illegale casino's, belwinkels, coffeeshops, grow- smart en headshops (cannabisketen), malafide uitzendbureaus, bedrijventerreinen en achterstandsgebieden, de prostitutiesector en bij patsters.

De aanleiding voor de opname van handhavingsknelpunten in het Convenant van 2009 lag in het besluit van de Belastingdienst in 2009 om alle bestaande Convenanten Vrijplaatsen beëindigen. Deze convenanten werden vanaf 2004 in opdracht van de toenmalige Staatssecretaris Wijn, overal in het land afgesloten om de Vrijplaatsaanpak mogelijk te maken. Binnen deze convenanten werd ook samenwerking gezocht met politie, OM en gemeenten. Gaandeweg bleek dat er echter een lappendeken van verschillende convenanten was ontstaan. Hierdoor werd de Belastingdienst genoodzaakt om te komen tot meer eenduidigheid. Daarnaast voldeed de term Vrijplaatsen niet meer. Om die reden werden in 2009 op dringend verzoek van de Belastingdienst de handhavingsknelpunten als doelstelling toegevoegd aan het Convenant. Nadat ook het Parket Generaal (PaG) hiermee in 2009 akkoord ging, is in alle RIEC convenanten de aanpak van handhavingsknelpunten opgenomen in de tekst.

De afgelopen 3 jaar bleek de doelstelling handhavingsknelpunten toch veel discussies op te roepen met name tussen de politie vs de RIEC's en de belastingdienst. Ook werd duidelijk dat het positieve oordeel van het PaG in 2009 over de opname van handhavingsknelpunten in het convenant niet bij alle arrondissementsparketten was geland. Ondanks het feit dat sinds 2009 alle arrondissementsparketten de convenanten hadden getekend, bleek eind 2011 dat een paar arrondissementsparketten het lokale Convenant Vrijplaatsen juist weer wilden verlengen omdat zij vonden dat de handhavingsknelpunten bij nader inzien toch niet onder het convenant konden vallen. De beweegredenen hiervoor waren niet allemaal even duidelijk. Het leek erop dat sommige parketten de reikwijdte van het begrip handhavingsknelpunten te groot vonden, een enkel parket noemde Artikel 8 van het EVRM een hindernis (zie Art. 2). Voor andere parketten vormde het begrip handhavingsknelpunten echter geen probleem.

¹⁴ De oude definitie luidde: groepen of locaties waar een effectief overheidsoptreden wordt belemmerd, leidend tot een maatschappelijk ongewenste situatie. De belemmering betreft soms een bestaande of vermeende dreiging, soms een sociaal-culturele hindernis. Handhavingsknelpunten doen zich onder meer voor bij: woonwagencentra, recreatieparken, illegale casino's, belwinkels, coffeeshops, grow- smart en headshops (cannabisketen), malafide uitzendbureaus, bedrijventerreinen en achterstandsgebieden, de prostitutiesector en patsters."

Allengs is helderder geworden dat de discussies over de handhavingsknelpunten voor een aanzienlijk deel wordt beïnvloed door andere discussies. De discussie over de handhavingsknelpunten is net als de discussies over de definitie van 'georganiseerde criminaliteit', 'gelegenheidsstructuren' en over de formulering van de doelstelling, feitelijk terug te voeren op de spanning tussen de noodzakelijke brede informatie-uitwisseling om de georganiseerde criminaliteit te kunnen aanpakken versus de kaders van de privacywetgeving, de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

De politie (NR) heeft in dit verband opgemerkt dat de zinsnede in de definitie van handhavingsknelpunten waarin wordt gesteld dat "vigerende regelgeving structureel niet wordt nageleefd", niet hoeft te betekenen dat een bestuursorgaan niet in staat is om op te treden en zodoende een handhavingsknelpunt ontstaat. Het structureel niet naleven van regelgeving door burgers en bedrijven heeft inderdaad niet altijd tot gevolg dat er een handhavingsknelpunt ontstaat. In principe is het de taak van de overheid om bij niet naleven van regelgeving juist op te treden op grond van haar bevoegdheden. Er is echter brede erkenning voor het feit dat er vaak sprake is van een 'handhavingstekort' waardoor toch niet altijd kan worden voorkomen dat er een handhavingsknelpunt ontstaat. Het risico hierop is groter naarmate het moeilijker wordt om –gezien de locatie, de doelgroep, het type overtredingen, de mate van non-compliance, de achterliggende maatschappelijke problematiek etc. daadwerkelijk tot handhaven over te gaan.

In de kern draait het ook bij deze definitie van 'handhavingsknelpunten' om de vraag of bepaalde kleinere zaken nu wel of niet onder het Convenant mogen vallen. Deze discussie is met name van belang bij de fase van signalering, bij de aanvang van RIEC zaken. Wanneer kan of mag een bepaald handhavingsknelpunt de aanleiding zijn om tot een RIEC-onderzoek over te gaan? Wat kan en mag de 'trigger' zijn om zaken nader te gaan onderzoeken? Wanneer mag dan tot welke informatieverstrekking worden overgegaan in termen van proportionaliteit en subsidiariteit? De smalle of brede uitleg van de privacywetgeving leidt ertoe dat er veel eindeloze terugkerende discussies zijn over welke signalen uit te sluiten in de beginfase van de casusaanpak (zie bijv. ook artikel 3.3).

Uit de discussies die zijn gevoerd, bleek dat de politie en het OM beseffen dat het belangrijk is om mogelijkheden te creëren om informatie te verstrekken over zaken die op het eerste gezicht misschien meer knelpunten zijn in de handhaving dan echte georganiseerde criminaliteit. Het uiteindelijke doel hiervan is om er zodoende achter te komen of er wellicht tóch sprake is van georganiseerde criminaliteit. Dit speelt bij projecten als patseraanpak, project ongebruikelijk bezit, gelegenheidsstructuren, vrijplaatsen, handhavingsknelpunten, persoonsgebonden aanpak (PGA). Feitelijk gaat het steeds weer om de kernvraag hoe de georganiseerde criminaliteit, die uitermate lastig te traceren is, alsnog getraceerd kan worden. De politie maakt terecht de opmerking dat er toch een soort van ondergrens moet zijn op basis waarvan wordt besloten om informatie te gaan verzamelen, dit mag niet te diffuus worden. Om zoveel mogelijk rechtsgelijkheid te bewerkstelligen en willekeur z.v.m. te voorkomen is het verstandig om te komen tot landelijke criteria met betrekking tot handhavingsknelpunten. Het voert te ver om deze criteria nu reeds op te nemen in dit Convenant, deze kunnen beter worden opgenomen in het interne Informatieprotocol (i.c. de onderliggende juridische analyse en uitvoeringsafspraken. Daarnaast geldt ook hier dat een te duidelijke definiëring het criminele milieu de kans biedt om hier weer op te anticiperen. Hier ligt een parallel met het begrip 'georganiseerde criminaliteit' waarbij de wetgever evenmin heeft gekozen voor een juridische begripsbepaling.

Van belang is te benadrukken dat de RIEC-casussen ook geen opsporingsonderzoeken zijn maar een voorfase vormen voor de opsporingsfase. Feit is dat er sprake moet zijn van een aanleiding in de vorm van signalen. Deze signalen dienen bij voorkeur te komen van, óf herkend te worden door, meerdere overheden om een zekere objectiviteit te kunnen waarborgen en willekeur te vermijden. Door de opname van handhavingsknelpunten in het Convenant kan in een vroeger stadium tot informatie-uitwisseling over worden gegaan. In de formulering van de definitie ligt besloten dat er wel degelijk sprake is van een ondergrens. Niet zo maar ieder voorval kan leiden tot een onderzoek van het RIEC en ook een gebrek aan informatiepositie bij de overheid over bijv. een bepaalde branche kan niet zomaar leiden tot

een onderzoek. Er moet wel degelijk sprake zijn van criminogene factoren en concrete signalen dat er zaken gebeuren die niet in orde zijn. In zekere zin is er een analogie bij een medische indicatiestelling: de patiënt vertoont ziekteverschijnselen maar wat er precies aan de hand is c.q. wat de oorzaak is, is nog onbekend. Alleen door een proces van onderzoek kan de arts tot een diagnose komen: "Tussen de mysteries van Sherlock Holmes en de medische problemen waarvoor artsen en medisch personeel zich dagelijks gesteld zien, bestaan veel overeenkomsten. Om te beginnen zijn goed luisteren en observeren essentieel. Daarbij komt het aan op de details. Vervolgens moet er gericht worden gezocht naar aanknopingspunten. Tenslotte wordt de opgestelde hypothese getoetst en zo nodig aangepast door middel van deduceren, induceren en reduceren."¹⁵

Onder de discussie over de beginfase van de RIEC-onderzoeken zit nog een aantal andere vraagstukken zoals het vraagstuk over de verstrekking van art. 9 en 10 Wpg gegevens naast de reguliere verstrekking van art. 8 en 13 Wpg gegevens. Ook zijn er nog interpretatie verschillen c.q. onduidelijkheden over de verhouding tussen de voor de convenantpartners bepalende wetgeving zoals de Wbp, Wpg, Strafvordering (Wet BOB), WJSG, Awr, Wet GBA etc. Dan zijn er nog kwesties die liggen op het vlak van fysieke en digitale beveiliging van de RIEC's en van convenantpartners evenals de screening van personeel RIEC's en van convenantpartners. Verder moet er een forse cultuuromslag plaatsvinden in de interne organisaties van een aantal convenantpartners zoals politie en OM van 'niet-delen tenzij' naar 'delen tenzij'. Zowel de top van de politie als de top van het OM hebben in 2011 tot deze paradigmaverschuiving besloten.

Momenteel wordt op deze discussies ingegaan. Op basis van de signalen van de RIEC's en het LIEC is nu door de Stuurgroep Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit van het ministerie van VenJ een werkgroep ingesteld. De diverse directies van het ministerie zullen samen met het LIEC, de RIEC's, het OM, de politie en de Belastingdienst de zaken onderzoeken en in september met conclusies en aanbevelingen komen. Het voert daarom te ver om hier nu in het bestek van dit Convenant en deze toelichting nog verder op in te gaan. Om dezelfde reden wordt er naast een publiek Privacyprotocol ook gewerkt aan een intern Informatieprotocol (met de onderliggende juridische analyse en uitvoeringsafspraken). In deze beide laatste documenten wordt dieper ingegaan op de relevante wetgeving, de verschillende juridische vraagstukken met betrekking tot de informatieverstrekking en op de concrete handelswijze van de partners.

Op dit moment is het van groot belang voor de RIEC's en de onderlinge samenwerking van de convenantpartners dat er allereerst expliciet duidelijkheid komt over de definitie van Handhavingsknelpunten en over de Convenanten Vrijplaatsen want de terugkerende discussies hierover leiden tot een permanente ruis op de werkvloer. De Belastingdienst is heel expliciet in haar streven: handhavingsknelpunten moeten onder het Convenant vallen en niet anders. De Belastingdienst wil ook dat Handhavingsknelpunten ook op zichzelf staand onder het Convenant kunnen vallen. Het gaat er om dat ook de informatie-uitwisseling over min of meer structurele risicogebieden als bijv. de Beverwijkse bazaar, bepaalde bedrijventerreinen, havengebieden zoals de Zeehaven van IJmuiden en diverse woonwagencentra, onder het Convenant valt. Wij concluderen dat het mogelijk is om de bestrijding van handhavingsknelpunten in het kader van de preventie van georganiseerde criminaliteit, ook als een op zichzelf staande doelstelling onder het convenant te laten vallen. Met de landelijke partners is hierover inmiddels brede consensus bereikt. De tweede doelstelling van het convenant (artikel 2.2) is immers om preventief op te treden. Ook Art. 8 EVRM maakt bepaalde uitzonderingen op het recht op privacy en persoonlijke levenssfeer mogelijk, namelijk in het kader van het "voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten". Door in een vroeg stadium informatie uit te wisselen over op zichzelf staande kleinere misdrijven en overtredingen, wordt voorkomen dat deze kunnen uitgroeien tot georganiseerde criminaliteit.

Het is aan de Regionale Stuurgroepen RIEC om uiteindelijk -voor hun regio- het besluit te nemen of een bepaald handhavingsknelpunt nu wel óf niet onder het Convenant kan vallen.

¹⁵ Sherlock Holmes aan het ziekbed, een frisse kijk op klinisch redeneren, Dr. I.M. Baldew, 2005

Om die reden staat dit in artikel 3.5 separaat vermeld als bevoegdheid van de stuurgroep. De landelijke stuurgroep LIEC of het LIEC zelf zullen zich hier niet over uitlaten omdat dit op het niveau van de regio's moet worden vastgesteld. Er zal een format bijlage worden opgesteld waarin de Regionale Stuurgroepen RIEC de prioriteiten voor hun regio kunnen aanwijzen. Deze bijlagen worden voor alle regio's opgenomen in het eerder genoemde Handboek Privacy. Ook zal ten behoeve van de uniformering en de opstelling van landelijke criteria een overzicht worden opgesteld van het type handhavingsknelpunten die regionaal worden aangewezen. Daarnaast zou kunnen worden bekeken of een onderzoek door het WODC¹⁶ naar de uitvoeringspraktijk van de RIEC's op dit vlak meerwaarde zou kunnen bieden. Ten aanzien van de Convenanten Vrijplaatsen geldt het volgende. De Belastingdienst wil nog altijd de Convenanten Vrijplaatsen beëindigen maar zij kampt met het feit dat nog niet alle gemeenten zijn aangesloten bij een RIEC. Deelname aan het Convenant Vrijplaatsen is gratis, deelname aan het Convenant RIEC echter niet in verband met de cofinancieringsverplichting. Bij die gemeenten is nog altijd een Vrijplaatsenconvenant noodzakelijk, wil de Belastingdienst informatie kunnen uitwisselen. Recent heeft de minister van VenJ in de Tweede Kamer aangegeven dat hij de doelstelling ten aanzien van gemeentelijke deelname aan de RIEC's heeft verhoogd. Hij wil dat er eind 2012 geen sprake is van 80% gemeentelijke deelname maar van 100% gemeentelijke deelname¹⁷. De meest werkbare oplossing is vooralsnog om in alle regio's gezamenlijk te besluiten om de Convenanten Vrijplaatsen te laten vervallen met de inwerkingtreding van het nieuwe Convenant. Om die reden wordt bekeken of landelijk een format besluit hiervoor kan worden opgesteld. Daarbij is het van belang om -geheel in lijn met het beleid van de minister van VenJ- de gemeenten die nog niet participeren dringend te verzoeken zich aan te sluiten bij het RIEC-LIEC bestel. Dit geeft ook de beste garanties dat de informatieverstrekking in de toekomst naar behoren zal verlopen (zie ook toelichting bij artikel 6.7 en 6.8).

-
- 1.8 De RIEC's en het LIEC zijn centra waar de samenwerkende overheden hun relevante en noodzakelijke informatie en expertise bijeenbrengen om zo effectief en efficiënt mogelijk de georganiseerde criminaliteit te bestrijden.
- 1.9 Voor de samenstelling van de stuurgroep RIEC wordt hier verwezen naar het artikel 3 dat gaat over het RIEC. Opname van alle convenantpartners leidt tot een te lange lijst met convenantpartners. Er is gediscussieerd of ook de Driehoek als zodanig – als bevoegd gezag genoemd zou moeten worden in het Convenant. Na de nodige discussie hierover is besloten om dit niet te doen. Er zijn immers belangrijke convenantpartners zoals de Belastingdienst die geen deel uitmaken van de Driehoek. Daarnaast leidt de term Driehoek weer tot vragen: welke driehoek wordt dan bedoeld: de Regionale Driehoek (vroeger Beheersdriehoek), óf de Lokale Driehoek of de Districtelijke Driehoek. Verder zijn er praktische bezwaren. De frequentie van de diverse driehoeken blijkt in het hele land zeer verschillend te zijn. De frequentie én organisatie van de verschillende driehoeken (regionaal, lokaal en districtelijk) heeft veel te maken met de geografische indeling van de regio's (bijv. landelijk gebied met meerdere middelgrote steden of randstedelijk met een paar hele kleine randgemeenten). Als gevolg van dergelijke verschillen, blijkt ook de rol van de driehoeken binnen de RIECsamenwerkingsverbanden zeer te verschillen. In sommige regio's hebben de partners besloten om de driehoek een hele prominente rol te geven (welke driehoek verschilt weer) in andere regio's hebben de convenantpartners besloten om de driehoek geen rol toe te bedelen. In het Privacyprotocol c.q. de juridische analyse en uitvoeringsafspraken wordt nader ingegaan op de rol van de driehoek in relatie tot de diverse gremia die binnen de RIEC samenwerking van belang zijn zoals: de Stuurgroep RIEC, de Regionaal Colleges (of bestuurlijk overleggen binnen de Nationale Politie), het RIEC Informatie-overleg, de Stuurploegen van OM en Politie en het 'Tripartiete overleg' van OM en Belastingdienst en FIOD. Feitelijk is er -om de Commissaris der Koningin van Brabant, Wim van de Donk te

¹⁶ Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het ministerie van VenJ.

¹⁷ Mondelinge toezegging van de minister tijdens het Plenair overleg over de Wetswijziging Bibob in de Tweede Kamer op 14 maart 2012 (Kamerstukken II, Handelingen 2011-2012, nr. 63 item 7).

citeren- sprake van 'multilevel governance'. Er is geen enkelvoudige sturing meer. Maar dat stelt te gelijktijd wel hoge eisen aan de convenantpartners.

1.10 Spreekt voor zich, zie artikel 1.8.

Artikel 2 Doelstelling

Toelichting algemeen:

Er is besloten tot een andere indeling van het artikel. Er zijn 4 doelstellingen, ofwel de artikelen 2.1, 2.2, 2.3 en 2.4. Daarnaast wordt middels bullits een aantal expliciet genoemde gronddelicten en verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit omschreven. Ook voor de doelstelling geldt dat het uitgangspunt van de Wbp om te komen tot een 'welbepaald goed omschreven doel' in zekere zin botst met de inzichten uit strafvordering en de criminologie. Strafvordering leert dat het criminele circuit het vooraf niet te gemakkelijk gemaakt moet worden om te anticiperen. De criminologie wijst op basis van analyses zoals bijv. het barrièremodel op het wezen van de georganiseerde criminaliteit. Hier wordt aangedrongen op het verzamelen van zoveel mogelijk informatie, niet alleen over de onderwereld maar vooral ook over de bovenwereld. Alleen dan kan de georganiseerde criminaliteit echt worden getraceerd en kan de bedreiging van de democratische rechtstaat worden gekeerd. Dit alles heeft geleid tot een zeer afgewogen tekst waarbij de doelomschrijving en de definities enerzijds zo ruim mogelijk maar anderzijds ook weer zo exact mogelijk zijn gedefinieerd. De uiteindelijke werkwijze zal nader worden ingekaderd middels het publieke Privacyprotocol en het interne Informatieprotocol.

De inleidende zin: "De samenwerking tussen de convenantpartners en tussen de daartoe opgerichte samenwerkingsverbanden RIEC's en het LIEC heeft als doel etc." verwijst naar het gehele netwerk waarbinnen wordt samengewerkt, dus door de convenantpartners binnen de RIEC's en ook door de RIEC's en het LIEC onderling. De kern van de samenwerking is gelegen in het feit dat de afgelopen decennia is gebleken dat enkel een strafrechtelijke interventie vaak niet effectief (genoeg) is en bovendien informatie van partners van wezenlijk belang kan zijn bij een effectieve (gezamenlijke) interventies (waaronder mogelijk een strafrechtelijke). Indien alleen de convenantpartners alleen in de eigen regio mogen samenwerken en de RIEC's onderling niet, wordt de bereikte optimalisatie weer teniet gedaan.

2.1 Zoals de tekst van het convenant uit 2009 luidde ¹⁸, ging het erom dat 'individuele daders worden vervolgd en bestuursrechtelijke interventies worden gebruikt om gelegenheidsstructuren van georganiseerde misdaad te identificeren en aan te pakken'. Dit onderscheid was in de ogen van het ministerie verwarrend omdat de bestuurlijke interventies ook worden gebruikt om de georganiseerde criminaliteit als zodanig te bestrijden en vertoonde het laatste deel van de tekst overlap met Artikel 2.2. Om die reden is bij beide artikelen voor een nieuwe formulering gekozen. In het nieuwe Artikel 2.1 wordt nu ingegaan op wijze waarop de georganiseerde criminaliteit kan worden aangepakt (strafrechtelijk, bestuurlijk en fiscaal).

Dit betekent overigens voor wat betreft de gegevensuitwisseling dat met het oog op het inzetten van strafrechtelijke handhaving er ook weer informatie door het samenwerkingsverband kan worden (terug)verstrekkt aan politie en OM. Deze verstrekking door de andere convenantpartners valt onder hun wettelijke plichten op grond van de bijzondere wetgeving van de convenantpartners (bijv. Gemeentewet). Deze laatste formulering zal ook als zodanig bij de doelstellingen worden toegevoegd aan de Checklist Wbp. Het voert te ver om hier in dit bestek nu nader op in te gaan omdat hier rekening gehouden moet worden met die verwerkingen waarop de Wbp van toepassing is en die

¹⁸ De vroegere doelstelling luidde: 1. een bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit, door naast het strafrechtelijk laten vervolgen van individuele daders en het ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden, ook bestuursrechtelijke interventies en fiscale handhaving aan te grijpen om factoren of gelegenheidsstructuren van georganiseerde misdaad te identificeren en aan te pakken; 2. het voorkomen dat criminelen of criminele organisaties bewust of onbewust worden gefaciliteerd door de overheid en kunnen investeren in de reguliere economie.

verwerkingen waarbij dat niet het geval is (zoals de Wet GBA). Dit wordt uitgewerkt in het Informatieprotocol.

- 2.2 In Artikel 2.2 wordt ingegaan op de bescherming van de economische, publieke structuren of voorzieningen. Het woord 'voorkomen' slaat terug op Artikel 8 EVRM. Dit artikel maakt bepaalde uitzonderingen op het recht op privacy en persoonlijke levenssfeer mogelijk, namelijk in het kader van het "voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten". De term 'voorkomen' maakt het mogelijk om in een vroeg stadium informatie uit te wisselen over op zichzelf staande kleinere misdrijven en overtredingen en schijnbaar onschuldige bedrijfsactiviteiten die mogelijk als dekmantel fungeren voor activiteiten van criminele samenwerkingsverbanden. In dat verband is ook de term 'gelegenheidsstructuren' belangrijk. Dit begrip is extra toegelicht bij de definities omdat dit meer mogelijkheden biedt voor informatie-uitwisseling.

De bullits betreffen de al in 2008 in het Bestuurlijk Akkoord genoemde prioriteiten voor de RIEC's. Vóór de bullits zijn toegevoegd de formulering "en onderdelen van" omdat meerdere grote gemeenten bezig zijn met de zogenaamde 'Persoonsgebonden aanpak' (PGA) waarbij wordt gefocust op een vooraf bepaalde doelgroep die een verhoogd risico loopt om in de georganiseerde criminaliteit te belanden. Door deze term op te nemen wordt het beter mogelijk gemaakt om informatie uit de Persoonsgebonden aanpak door te verstrekken aan het RIEC en kan de doelstelling van het RIEC niet te 'eng' worden uitgelegd. Ook de zogenaamde 'patseraanpak' hangt hiermee samen. Het gaat om personen die bezig zijn een carrière op te bouwen in de georganiseerde criminaliteit. Er is een 5^e bullit toegevoegd over landelijk te formuleren prioriteiten aangezien het ministerie van VanJ van mening is dat het mogelijk moet zijn om in de toekomst andere prioriteiten voor de RIEC's te benoemen. De gekozen formulering is afkomstig uit het eerdergenoemde Beleidskader van 25 augustus 2011.

- 2.3 Toegevoegd bij art. 2.3 is de formulering: "de bestrijding van" handhavingsknelpunten om aan te geven dat handhavingsknelpunten niet alleen onder het Convenant vallen in het kader van het onderzoek naar mogelijke georganiseerde criminaliteit maar dat handhavingsknelpunten ook, in het kader van de preventie van georganiseerde criminaliteit, op zichzelf staand onder het Convenant vallen (zie artikel 1.7).
- 2.4 T.a.v. artikel 2.4 geldt dat de wijziging: "bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in de zin van de Wet Bibob" is gemaakt omdat de eerdere formulering "toepassen" te veel verwees naar een middel in plaats van een doel. Strikt genomen is Bibob geen doel maar een middel. De inschatting van de landelijke werkgroep privacy van de RIEC's en het LIEC is echter dat het weghalen van Bibob uit de doelstelling voor problemen zou kunnen zorgen met de doelbinding en dat bovendien bij gemeenten wellicht de indruk zou kunnen ontstaan als zouden de RIEC's niets meer aan Bibob doen terwijl met de wetswijziging het tegendeel het geval is.
- De Politie heeft t.a.v. dit artikel gevraagd of alle Bibobaanvragen bij gemeenten en provincies door de RIEC's worden behandeld en of ook alle vergunningaanvragen worden doorgestuurd naar het RIEC voor onderzoek of dat slechts de aanvragen waarvan een vermoeden bestaat dat deze een link met de georganiseerde criminaliteit hebben worden doorgestuurd en welke eventuele criteria hierbij worden gehanteerd. De RIEC's ontvangen niet alle Bibobtoetsen van de gemeenten voor advies en zeker niet alle vergunningaanvragen worden doorgestuurd. Het proces is als volgt: de vergunning aanvraag komt binnen bij de afdeling vergunningverlening: daar wordt de zaak voor het eerst bekeken: wanneer een zaak valt binnen de criteria van de lokaal (of regionaal) door het bestuur vastgestelde beleidslijn, stelt vervolgens de Bibobcoördinator van de gemeente een onderzoek in middels een lichte of zware toets. De gemeente kan hierbij worden geholpen door het RIEC maar zij moet eerst wel het 'eigen huiswerk' doen. De gemeenten kan de Bibobtoets niet helemaal neerleggen bij het RIEC want zij blijft het bevoegd orgaan dat uiteindelijk een besluit dient te nemen in de zin van de Awb. Hoe ver het 'eigen huiswerk' precies gaat en wanneer de 'ondersteuning' begint, heeft te maken met de kennis binnen het ambtelijk apparaat over de Bibobwetgeving en met de complexiteit van de aanvraag (de jaarstukken die zijn ingediend en de vorm van de rechtspersoonlijkheid). Het komt voor dat RIEC's op grond van hun analysecapaciteiten en

kwaliteiten, oordelen dat het noodzakelijk (proportioneel) is om een bredere netwerkanalyse te maken rond een vergunningaanvrager. Wanneer de gemeente -mede op advies van het RIEC- oordeelt dat er sprake is van verhoogd gevaar dan stuurt de gemeente het dossier in naar het landelijk Bureau Bibob. Het Bureau Bibob doet vervolgens onderzoek op grond van tal van gesloten bronnen en brengt advies uit. In de nieuwe Bibobwetgeving krijgen de RIEC's de bevoegdheid om het Bibobadvies van het Bureau Bibob in te zien. Er is echter geen sprake van dat het onderscheid tussen het Bureau Bibob en de RIEC's met de nieuwe Bibobwetgeving zou vervallen.

De politie heeft ook gevraagd of wanneer een Bibobaanvraag bij een RIEC ligt, er andere informatie wordt betrokken bij de aanvraag dan wellicht de Wet Bibob toestaat. Hoe ver mogen de RIEC's gaan om informatie te verkrijgen? De Wet Bibob stelt hieraan geen beperkingen. De informatieverstrekking aan de RIEC's valt in dit verband onder de categorale wetgeving van de convenantpartners i.c. de Wpg, de Awr, de Wjsg en onder de Wbp. Uiteraard dient er wel sprake te zijn van proportionaliteit en subsidiariteit. Zeker wanneer een RIEC de methodiek van de casusaanpak i.c. integrale analyse of netwerkanalyse- toepast, moet hier voldoende aanleiding voor zijn. Dit kan niet worden toegepast bij iedere vergunningaanvraag en ook niet bij iedere Bibobtoets. Een en ander wordt nader uitgewerkt in het publieke Privacyprotocol dan wel het interne Informatieprivacyprotocol.

Artikel 3 RIEC

- 3.1 Iedere regio kent een eigen Regionale Stuurgroep RIEC en ook een eigen aantal 'gezamenlijke verantwoordelijken. De regionale verantwoordelijken nemen niet allen zitting in de stuurgroep maar worden vertegenwoordigd in en door de Regionale Stuurgroep RIEC (zie ook Artikel 3.2).

De Politie heeft hier de vraag gesteld of de Regionale Stuurgroep RIEC behalve bestuurlijk verantwoordelijk ook verantwoordelijk is in de zin van de Wbp. De verantwoordelijken zijn zoals eerder benoemd inderdaad gezamenlijk verantwoordelijk in de zin van de Wbp (zie Considerans onder afweging V). De verantwoordelijken ondertekenen allen het Convenant waarin staat uitgewerkt op welke wijze de informatie-uitwisseling wordt vormgegeven. De verantwoordelijken tekenen allen ook het Convenant als voorwaarde voor het ontvangen van de rijkssubsidie. De verantwoordelijken zijn ook in bestuurlijke zin verantwoordelijk voor de samenwerking in de zin van opstellen van een jaarplan, jaarrekening etc. Deze voorwaarden zijn afgeregeld in de subsidiebeschikkingen die door het Rijk zijn verstrekt aan de (beoogde) Regioburgemeesters.

- 3.2 In de tekst van het Convenant is zo veel mogelijk rekening gehouden met de toekomstige Nationale Politie (zie ook artikel 8.1). Daarnaast wordt de mogelijkheid gecreëerd om de samenstelling van iedere Regionale Stuurgroep RIEC te laten verschillen afhankelijk van de regionale behoeften en de afspraken die daarover met de landelijke convenantpartners worden gemaakt.

- 3.3 Omdat de mogelijkheid is geboden dat de verantwoordelijken zich kunnen laten vertegenwoordigen, is het wel van belang dat zij worden vervangen door personen met voldoende mandaat. Het is van belang dat partijen zich op voldoende hoog en gelijkwaardig niveau laten vertegenwoordigen en daar onderling consensus over bereiken, dit om 'inflatie' van de vertegenwoordiging en ergernissen daaromtrent te voorkomen.

De Regionale Stuurgroep RIEC kan helpen om geschillen met betrekking tot de informatie-uitwisseling op te lossen, uiteindelijk is het de wettelijke bevoegdheid van de Bevoegd Functionaris van de politie en de toestemming van de betrokken Officier van Justitie waar het om gaat, zie discussie over de rol van het OM inzake instemming vs de rol van de Bevoegde functionaris van de politie bij artikel 3.8).

Een verstrekking aan een samenwerkingsverband stelt hoge eisen aan de politie en OM. Zo worden er alleen bijzondere persoonsgegevens (politiële, justitiële en strafvorderlijke gegevens) verstrekt wanneer dit noodzakelijk is (art 3 Wpg en art. 20 Wpg), er dient sprake te

zijn van een ‘zwaarwegend algemeen belang’ (art. 20 Wpg en 8a Wjsg) (zie Artikel 1.6 van de Toelichting) en verstrekking kan alleen “ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaak” (o.g.v. art 8 Wpg) c.q. indien dit “dringend noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaak” (Art. 4:5 lid 2 Bpg). Zowel de politie als de RIEC’s hebben aangegeven dat het noodzakelijk is dat ook over de interpretatie van deze laatste voorwaarde een landsbrede discussie wordt gevoerd. Duidelijk moet worden of het hier gaat om de -smalle- politietaak, sec betrekking hebbend op het onderzoek in het kader waarvan informatie wordt uitgevraagd óf om de -iets ruimere- politietaak in het kader van mogelijk toekomstig onderzoek óf om de -brede- politietaak in het algemeen (Art. 2 Politiewet 1993 resp. Art. 3 Politiewet 2012). De privacyfunctionarissen van het landelijke privacyofficersoverleg van de politie zijn van mening dat hier sprake moet zijn van een brede interpretatie: m.a.w. de brede politietaak. Zij zijn van mening dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit ook duidelijk relatie heeft met de openbare orde taak van de burgemeester. In dat kader is de politie zoals eerder aangegeven ook verplicht om informatie te verstrekken. Daarnaast valt ook de preventie van criminaliteit onder de politietaak, dus ook in het kader van preventie kan er wel degelijk informatie worden verstrekt. Er wordt met ander woorden een ruime interpretatie bepleit waardoor er makkelijker gegevens mogen worden verstrekt. Het Bpg wordt echter ook ‘smal’ geïnterpreteerd. Deze discussie zal in het kader van de opstelling van het Informatieprotocol moeten worden beslecht.

De politie heeft verder aandacht gevraagd voor de verstrekking van persoonsgegevens vanuit het samenwerkingsverband aan de politie mede i.r.t. art. 27 Wetboek van strafvordering (Sv). Bij de casusaanpak kan gedurende de informatiedeling ten aanzien van een of meer natuurlijke of rechtspersonen een verdenking ingevolge artikel 27 Sv ontstaan. Hierbij is nog geen sprake van een opsporingsonderzoek als bedoeld in artikel 132a Sv. Gezien het feit dat zich dergelijke situaties kunnen voordoen, dient het bij de ontvangst van ieder nieuw signaal van politie en duidelijk te worden of er t.a.v. de desbetreffende natuurlijke persoon en/of rechtspersoon sprake is van een verdenking ex artikel 27 Sv of niet. De landelijke lijn van het OM is momenteel dat als er sprake is van een verdachte de samenwerking in RIEC verband door kan gaan, maar dat er—voor de zekerheid— wel informatie moet worden gevorderd. Diverse politiefunctionarissen kijken evenwel anders aan tegen deze noodzaak tot vorderen. Van belang is dat er inmiddels door diverse rechtbanken verschillende uitspraken over de informatie-uitwisseling waarbij het OM in een aantal gevallen niet ontvankelijk is verklaard. Dit heeft in een enkel geval zelfs geleid tot vrijspraak van de verdachte. Er loopt nu een hoger beroep bij het Hof in Arnhem n.a.v. een uitspraak van de Rechtbank Utrecht. De uitspraak van het Hof is mogelijk begin augustus. Op basis van de notities van het LIEC en van het OM over de informatie-uitwisseling is momenteel een werkgroep opgericht door het ministerie van VenJ. Hier wordt in nauw overleg met het LIEC, het OM en andere convenantpartners zoals politie en Belastingdienst onderzocht wat de mogelijke consequenties zullen zijn. Dit zal naar verwachting in het najaar leiden tot een advies aan de Stuurgroep Ondermijnende Georganiseerde Criminaliteit (GOC). De uitkomsten hiervan zijn van groot belang voor de verdere opstelling van het Informatieprotocol.

- 3.4 In de considerans is reeds een overweging opgenomen aangaande de cofinanciering. In dit artikel wordt nader ingegaan op de verplichtingen rondom de cofinanciering.
- 3.5 In dit artikel wordt nogmaals aangegeven dat het de verantwoordelijkheid is van de Regionale Stuurgroepen RIEC om tot prioritering over te gaan van evt. andere vormen van georganiseerde criminaliteit en om zich uit te spreken over de voorgedragen handavingsknelpunten. In 2009 is er een zogenaamde ‘80-20 procentsregeling’ afgesproken. Circa 80% van de capaciteit van de RIEC’s dient gericht te zijn op de landelijk vastgestelde prioriteiten (genoemd in artikel 2.2 van het Convenant) en circa 20% mag betrekking hebben op lokaal of regionaal vast te stellen prioriteiten. In de praktijk is dit overigens niet zo nauw te onderscheiden, zeker ook omdat criminele samenwerkingsverbanden zich nu eenmaal vaak niet bezig houden met maar één vorm van criminaliteit maar eigenlijk generalistisch zijn. Wanneer er op de werkvloer en/ of in het RIEC-informatieoverleg discussies spelen of bepaalde zaken nu wel of niet onder het Convenant mogen vallen, is het aan de Regionale Stuurgroep RIEC om hier het eindoordeel over uit te spreken. Het RIEC-informatieoverleg is

het periodieke overleg in ieder RIEC-regio waar het RIEC(bureau) en de convenantpartners gezamenlijk de casuïstiek aandragen en de lopende zaken bespreken¹⁹. Het ministerie en het LIEC zien het niet als de functie van het LIEC of de Landelijke Stuurgroep LIEC om zich landelijk uit te spreken over welke handavingsknelpunten onder de werking van het Convenant dienen te vallen, dit is een taak die per RIEC-regio inhoud gegeven dient te worden. In verband met de eenduidigheid is het wel van belang dat er over en weer inzicht komt in het type zaken dat in de regio's wel of niet onder het Convenant wordt geschaard. Hierover worden nadere afspraken gemaakt in het publieke Privacyprotocol en het interne Informatieprotocol.

- 3.6 Het samenwerkingsverband is er verantwoordelijk voor dat het ingestelde RIEC-bureau ook van informatie wordt voorzien door de convenantpartners en dat de integrale interventieadviezen van het RIEC-bureau ook zo veel mogelijk worden opgevolgd en leiden tot daadwerkelijke integrale interventies.
- De politie (NR) heeft de vraag gesteld of als de politie een actie gaat houden in de regio de Regionale Stuurgroep RIEC dan altijd de coördinatie heeft. In principe is dat laatste niet het geval. De convenantpartners zijn zelf verantwoordelijk voor opvolging van de integrale interventieadviezen die zijn verstrekt door de RIEC's. De RIEC's zijn de informatie- en expertisecentra van en voor de samenwerkingspartners en houden zich niet bezig met de uitvoering van acties (invallen). De RIEC's zijn als het ware hulpconstructies die maken dat op bepaalde momenten in de ketensamenwerking de samenwerking tussen de convenantpartners beter verloopt. Omdat de convenantpartners zelf ook de uitvoeringspartners zijn, zullen zij gezamenlijk afspraken moeten maken over de uitvoering van evt. integrale acties. Wanneer in de Regionale Stuurgroepen afgevaardigden zitten met voldoende mandaat om te kunnen spreken over capaciteitsinzet dan kunnen de convenantpartners echter evt. besluiten om de Regionale Stuurgroep in te stellen als gremium waar ook besluiten en coördinatie van feitelijke acties plaatsvinden. Dit raakt echter aan de wettelijke bevoegdheid van het bevoegd gezag omtrent de politie-inzet. Daarnaast speelt een rol dat de frequentie van de Regionale Stuurgroepen RIEC per regio behoorlijk verschilt (variërend van 2 maal per jaar tot maandelijks). Een dergelijke coördinatietaak zou een intensieve betrokkenheid van de Regionale Stuurgroep RIEC vergen. Of de convenantpartners besluiten tot een dergelijke rol van de Regionale Stuurgroep is aan de convenantpartners. Zoals gezegd raakt dit aan de overige gremia in de regio (zoals beschreven in artikel 1.9).
- 3.7 De term RIEC heeft feitelijk meerdere betekenissen. Dat wordt met dit artikel gemarkeerd. Het RIEC betreft enerzijds het samenwerkingsverband dat wordt gevormd door de convenantpartners. Anderzijds wordt het bureau dat ten behoeve van dit samenwerkingsverband is opgericht en ingericht ook RIEC genoemd. Dit zorgt soms voor verwarring, maar het is gezien de vereisten van de Wbp niet anders mogelijk. Het RIEC zou niet bestaan als er geen samenwerkingsverband was, het is de fysieke vertaling van de samenwerking. Wat dat betreft is er een parallel met het Veiligheidshuis. Het is wel van belang om helder aan te duiden wanneer expliciet de ene of de andere betekenis wordt bedoeld, bijv.: in het samenwerkingsverband RIEC-Oost Nederland zitten 80 gemeenten. In het bureau RIEC-Oost Nederland zitten geen 80 ambtenaren van 80 gemeenten maar slechts een kleine staf. Zoals gezegd is dit een parallel met de Veiligheidshuizen.
- Daarnaast wordt gesproken over een fysieke plek. Hiermee wordt bedoeld dat ieder RIEC gevestigd moet zijn in een of meerdere eigen kantoorruimten. Hiermee wordt expliciet duidelijk gemaakt dat een "virtueel RIEC" niet kan bestaan. Dit is ook in analogie met de Veiligheidshuizen waarbij ook enige tijd in een aantal regio's –uit kostenoverweging- sprake was van een virtueel Veiligheidshuis. Een virtueel RIEC wordt hier echter uitgesloten, er dient te allen tijden een fysieke kantoorvoorziening te bestaan. Het onderwerp van de samenwerking is te complex voor een virtuele samenwerking, er worden te hoge eisen gesteld

¹⁹ De samenstelling en frequentie van dit overleg verschilt nu nog per regio, ook wordt wel eens een andere benaming gebruikt. Ook hierin zullen de RIEC's naar elkaar toegroeien, maar zij zijn wel weer afhankelijk van hun convenantpartners. De politie in de ene regio heeft een andere visie op dit overleg als in de andere regio. De RIEC's hebben soms last van de onderlinge verschillen tussen politieregio's, arrondissementsparketten en belastingdienstregio's.

aan de samenwerking. Om die reden is ook de rijkssubsidie bedoeld voor het opzetten en in standhouden van het RIEC-bureau als zodanig en niet alleen voor het aangaan van een samenwerkingsverband waarbij de partners vanuit hun eigen reguliere werkplek hun taken uitvoeren. RIEC's kunnen wel de vorm hebben van een netwerkorganisatie, maar ook hiervoor geldt dat er sprake is van een kritische ondergrens. Indien de basis personeelsfuncties niet in voldoende mate belegd kunnen worden bij een RIEC, is er eigenlijk alsnog sprake van een virtueel RIEC en dan wordt het functioneren van het RIEC sterk beperkt. Daarom dienen personeelsleden van de convenantpartners ook gedetacheerd te worden bij het RIEC. Inmiddels hebben alle RIEC's een eigen kantoorlocatie, sommigen zijn ondergebracht bij een politiebureau, anderen in het stadskantoor van de beheersgemeente. Het gaat het ministerie erom dat er niet alleen beleidstaken worden verricht bij de RIEC's maar ook daadwerkelijk operationele taken. Onder operationele taken moet hier niet worden verstaan het participeren in daadwerkelijke handhavingsacties zoals bijv. invallen in panden, maar het verzamelen van informatie, verrichten van analyses en het creëren van expertise. Hiervoor is een gezamenlijke locatie met speciale hardware en software noodzakelijk en een hoog beveiligingsniveau.

- 3.8 De politie heeft de vraag gesteld wie als eerste verantwoordelijke kan worden aangesproken voor het RIEC bestand, bij informatieverzoeken in het kader van de Wbp en de Wet openbaarheid bestuur (Wob). Het is inderdaad zo dat er op basis van de informatie die door de convenantpartners is verstrekt een eigen tijdelijk bestand wordt opgebouwd. De RIEC's vallen inderdaad onder de Wob omdat de RIEC's vallen onder de verantwoordelijkheid van bestuursorganen. Documenten opgesteld door de RIEC's en het LIEC alsook informatie afkomstig van bestuursorganen welke berusten bij de RIEC's en het LIEC kunnen dan ook opgevraagd worden via een Wob-verzoek. Het is daarom ook goed mogelijk dat een Wob-verzoek binnenkomt bij de RIEC's en of het LIEC en zij dienen dit dan door te zenden naar het bestuursorgaan waar de bevraagde informatie berust of het bestuursorgaan dat een besluit op het Wob-verzoek kan nemen. Tot op heden hebben de RIEC's en het LIEC geen Wob-verzoeken ontvangen maar het ligt in de lijn van de verwachtingen dat dit zal gaan gebeuren. Dit uitgewerkt in de landelijk binnenkort vast te stellen Wob-Richtlijn voor de RIEC's, deze richtlijn maakt onderdeel uit van het eerder genoemde Handboek Privacy (zie artikel 1.2).

In het publieke Privacyprotocol in interne Informatieprotocol wordt verder uitgewerkt hoe aan de beantwoording van verzoeken om inzage, correctie en verwijdering van gegevens op grond van de Wbp vorm wordt gegeven. Zoals eerder is aangegeven is ten aanzien van de samenwerkingsverbanden van de RIEC's gekozen voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid ingevolge de Wbp (zie Artikel 1.2 Toelichting). Het is echter van belang toch één persoon aan te wijzen die per regio de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de informatie-uitwisseling en die ook de functie van 'brievenbus' kan vervullen voor vragen van burgers en bedrijven ingevolge de Wbp. Vanuit het feit dat de hoofden RIEC belast zijn met de dagelijkse leiding van de RIEC's en de gang van zaken binnen het samenwerkingsverband, ligt het in het verlengde de taak te beleggen bij de hoofden RIEC. De hoofden voeren deze taak echter uit onder mandaat van de gezamenlijke verantwoordelijken die op hun beurt weer worden vertegenwoordigd door de Regionale Stuurgroep RIEC. De Hoofden RIEC zullen daarom allen eenmaal door alle verantwoordelijken van de eigen regio afzonderlijk gemandateerd moeten worden om informatie te kunnen verstrekken. Hier zal een format mandaat besluit voor worden opgesteld door het LIEC. Dit zal worden opgenomen in het Privacy Handboek. Verder zal het Hoofd RIEC periodiek verantwoording moeten afleggen aan de Korpsbeheerder/ Regioburgemeester over de informatieverstrekking. Deze is daarvoor -gezien zijn positie als Korpsbeheerder/ Regioburgemeester en als voorzitter van de Regionale Stuurgroep RIEC en subsidieontvanger- de natuurlijke eindverantwoordelijke. Deze afspraken worden verder uitgewerkt in het publieke Privacyprotocol en interne Informatieprotocol.

De politie heeft verder aan de orde gesteld op welke wijze wordt geborgd dat verstrekte informatie, welke in een later stadium fout blijkt te zijn, wordt gecorrigeerd en deze correctie wordt doorgegeven aan de eerdere ontvangers. Binnen het RIEC-Informatiesysteem (RIEC-IS) wordt gewerkt aan een 'logboekfunctie' waar fouten in de bevestigingen maar ook in de verstrekkingen kunnen worden weergegeven. In het Privacyprotocol en Informatieprotocol

worden hierover nader afspraken gemaakt evenals afspraken over de bewaartermijnen. Daarnaast wordt bij de ontwikkeling van RIEC-IS rekening gehouden met Privacy Enhancing Technologies (PET). Middels 'privacy by design' ontwerp, zal de zorgvuldige en verantwoorde omgang met persoonsgegevens, technisch worden afgedwongen.

- 3.9 Spreekt voor zich, waarbij in het belang van de samenhang alle RIEC's op dezelfde wijze verantwoording afleggen.
- 3.10 Een jaarlijkse rapportage over inspanningen, resultaten en effecten spreekt voor zich. Daarnaast moeten de RIEC's de mogelijkheid krijgen om ook ongevraagd gemeenten en andere convenantpartners te kunnen adviseren en evt. lacunes en zwaktes te benoemen. Omdat voorkomen moet worden dat hierbij een te ongeleide koers wordt gevaren, dienen dergelijke initiatieven wel ondersteund te worden door de Regionale Stuurgroep RIEC.

Artikel 4 LIEC

- 4.1 Spreekt voor zich

- 4.2 In dit artikel worden alle taken die het Ministerie van VenJ bij het LIEC heeft belegd, genoemd. Specifiek wordt vermeld dat het LIEC verantwoordelijk is voor de geautomatiseerde gegevensverwerking RIEC-IS en voor het communicatiesysteem voor de RIEC's onderling, het RIEC-filesharesysteem.

De Politie (NR) geeft hier aan dat de uitvoering van beleidsmatige, regio-overstijgende en landelijke taken van het LIEC in de bestuurlijke en de geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit gelezen kan worden als een zelfstandige taak en vraagt of deze uitvoering plaatsvindt in opdracht van de RIEC's. Het LIEC kan echter geen taken of werkwijzen opleggen aan de RIEC's, het heeft daartoe niet de autoriteit. De RIEC's krijgen hun opdrachten van de Regionale Stuurgroepen RIEC, die hebben de bestuurlijke verantwoordelijkheid. In hoeverre er te zijner tijd op landelijk niveau meer dwingende afspraken kunnen worden gemaakt, is een zaak van de Regionale Stuurgroepen RIEC, de Landelijke Stuurgroep LIEC die momenteel in oprichting is en de minister van VenJ.

De politie vraagt of het LIEC in het kader van bestuurlijke dossiers ook persoonsgegevens krijgt. Dat is niet het geval, in een bestuurlijk dossier zitten geen persoonsgegevens, een bestuurlijke dossier gaat over fenomenen (branches e.d.), modus operandi en lacunes in de wet- en regelgeving van de overheid waardoor de overheid risico's loopt. Bijv. het toezicht op de pensioenfondsen is op bepaalde fronten ontoereikend. Een bestuurlijke rapportage bevat wel persoonsgegevens maar die worden door de convenantpartners die bestuurlijke dossiers opstellen cc. verstuurd naar de RIEC's, dat is de afspraak die in de regio's is of wordt gemaakt. In het Informatieprotocol wordt dit nader uitgewerkt.

Met betrekking tot de taak van het LIEC om te functioneren als landelijk loket voor de uitvoering van internationale taken is door de politie de vraag gesteld of dit een overlap betekent in werkzaamheden met de Internationale Rechtshulpcentra (IRC's) en hoe een en ander zich verhoudt met de afhandelingsprocedure van rechtshulpverzoeken. De IRC's opereren op het terrein van de opsporing en daarbij gaat het over politieke en justitiële informatie. Er zijn momenteel 2 pilots vanuit RIEC Limburg en RIEC Zuidwest Nederland v.w.b. internationale samenwerking met België. Deze pilots worden gevolgd vanuit het LIEC en het ministerie van VenJ. In dat verband lopen er contacten tussen de RIEC's, IRC's en het Euregionaal Politie Informatie en Coöperatie Centrum (EPICC) in Heerlen. Voor wat betreft mensenhandel is door de politie de vraag gesteld hoe de taken van het LIEC zich verhouden tot de taken het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Door de RIEC's en het LIEC wordt er goed en intensief samengewerkt met het EMM. Het EMM doet in principe de strafrechtelijke zaken maar verstrekt informatie aan de RIEC's zodat ook bestuurlijk kan worden opgetreden.

Door de Belastingdienst is gevraagd om meer informatie over het 'Stockholm Programma'. Dit programma genaamd "Op weg naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burger" is een vijfjarig Europees beleidsprogramma. Het is een vervolg op het 'Haags Programma' en het 'Programma van Tampere'. Tijdens de Europese Raad van 10 en 11 december 2009 is het Stockholm Programma goedgekeurd door de lidstaten. Het Stockholm Programma gaat over de ontwikkeling van een flexibel immigratiebeleid, uitwerking van een interne veiligheidsstrategie en een betere, integrale gegevensbeschermingsregeling.

De prioriteiten zijn:

- 1) Opkomen voor de rechten van de burger (een Europa van rechten)
- 2) Het leven van de burger gemakkelijker maken (een Europa van recht en justitie)
- 3) De burger beschermen (een Europa dat bescherming biedt)
- 4) Een meer geïntegreerde samenleving bevorderen (een solidair Europa)

De actiepunten die hieruit voortvloeien hebben met name te maken met de bescherming van rechten van de burger, ook over de nationale grenzen heen, gemakkelijker toegang tot de rechter en verbeterde samenwerking tussen justitiële diensten. Ook binnen Nederland wordt gewerkt aan de uitvoering van dit programma. Het Ministerie van VenJ heeft het LIEC hierin een taak toebedeeld. Deze taak sluit aan bij de internationale taken van het LIEC en worden momenteel verder vormgegeven.

Tot slot is door de politie de vraag gesteld wat een landelijk bestuurlijk criminaliteitsbeeld (B-CBA) inhoudt. Een B-CBA betreft een analyse die complementair is aan de CBA's die worden opgesteld door de politie. De reguliere politie CBA's worden geschreven aan de hand van strafrechtelijke informatie en zijn vooral retrospectief van aard. Een bestuurlijk criminaliteitsbeeld wordt opgesteld aan de hand van bestuurlijke en fiscale informatie en geeft inzicht in de processen/ activiteiten die tot een aantasting kunnen leiden van de samenleving, het bestuur en de democratische rechtstaat. Een bestuurlijk criminaliteitsbeeld richt zich op thema's, (bijv. mensenhandel), branches (bijv. garagebedrijven), gebieden (bijv. industriegebieden) en personen (bijv. 'untouchebles' of kampers).

- 4.3 De huidige stuurgroep van het LIEC wordt gevormd het Ministerie van VenJ (i.c. de Directie Veiligheid & Bestuur) en door de burgemeester van de gemeente Den Haag als beheersgemeente van het LIEC. Er is echter een nieuwe Landelijke Stuurgroep LIEC in oprichting. De samenstelling van deze Landelijke Stuurgroep LIEC én de precieze rol in relatie tot de Regionale Stuurgroepen RIEC is nog niet uitgekristalliseerd en wordt momenteel zowel op departementaal niveau als met de Stuurgroepen RIEC besproken. Zo is momenteel nog niet duidelijk welke departementen en bestuursorganen wensen aan te sluiten in de nieuwe landelijke Stuurgroep. In dit verband is van belang dat er ook een (reeds eerder genoemde) Stuurgroep Georganiseerde Ondernemende Criminaliteit bestaat van het Ministerie van VenJ. Hier worden momenteel beleidsinhoudelijke onderwerpen besproken die van belang zijn voor de RIEC's en het LIEC. Verder is er sinds enige tijd een landelijk overleg van de 10 Regioburgemeesters dat is opgericht met het oog op de Nationale Politie.

De politie heeft in dit verband verder de vraag gesteld of de Landelijke Stuurgroep LIEC die bestuurlijk verantwoordelijk is voor het samenwerkingsverband LIEC, ook een verantwoordelijkheid heeft in de zin van de Wbp. Het is te prematuur om hier nu al nader op in te gaan. Het ministerie heeft het LIEC recentelijk toestemming gegeven om alleen in het kader van de coördinatietaken bij landelijke en bovenregionale casussen, in enkele gevallen -indien dit noodzakelijk is- persoonsgegevens te zien. Het LIEC kan anders haar coördinatietaken bij landelijke en bovenregionale casussen niet uitvoeren. Uitgangspunt van het ministerie is echter dat het LIEC de taakuitvoering van de RIEC's niet gaat overnemen. De informatiedeling verloopt bijv. van de NR niet via het LIEC naar de RIEC's maar rechtstreeks naar de RIEC's of via de Regionale Informatie Organisaties (RIO's) van de politiekorpsen. Dit wordt in overleg met de convenantpartners nader uitgewerkt in het Informatieprotocol. Dit dient helder te worden aangegeven, immers wanneer sprake is van een landelijke casus moet helder zijn wie de coördinatie heeft en wat de verdere taakverdeling is.

In de praktijk zal bekeken moeten worden of en zo ja op welk niveau de landelijke convenantpartners (bijv. Inspectie SZW) vertegenwoordigd zullen zijn in de Regionale

Stuurgroepen RIEC. Daarnaast zullen er per regio met de Regionale Stuurgroep RIEC afspraken gemaakt moeten worden of en zo ja op welk niveau de landelijke convenantpartners deelnemen aan het RIEC informatie-overleg.

- 4.4 Het spreekt voor zich dat ook de leden van de Landelijke Stuurgroep LIEC te zijner tijd voldoende mandaat dienen te krijgen van hun eigen Regionale Stuurgroepen RIEC. Meer kan hier op dit moment nog niet over worden gezegd. De laatste zinsnede van dit artikel met betrekking tot het Hoofd LIEC is toegevoegd door het ministerie van VenJ.
- 4.5 Spreekt voor zich.

Artikel 5 Randvoorwaarden

- 5.1 Dit artikel is toegevoegd om op verzoek van meerdere RIEC's. De verstrekking van de politiegegevens is gebaseerd op artikel 20 Wpg (lokaal of regionaal samenwerkingsverband of 18 Wpg (Besluit van de minister). Een verstrekking o.g.v. art. 18 en 20 is geen verplichte verstrekking, zoals bijv. een gegevensverstrekking aan leden van het OM (art. 16 lid 1b) of de burgemeester op grond van Art. 16 lid 1c Wpg dat wel zijn. Wel moge duidelijk zijn dat op basis van art. 18 Wpg of art. 20 Wpg, partijen hierbij zeker een inspanningsverplichting hebben en er geen sprake kan zijn van een minimalistische taakopvatting. Op hoog ambtelijk niveau is immers besloten dat er aangaande de RIEC's niet meer sprake kan zijn van "niet delen tenzij" maar van een paradigma verschuiving naar "delen tenzij" (zie artikel 1.7).
- 5.2 Alle gegevensuitwisseling dient uiteraard plaats te vinden binnen wettelijke kaders. De verwijzing naar het Geactualiseerd Bestuurlijke Akkoord is toegevoegd als het nader juridisch kader van het RIEC-LIEC bestel. Het verloop van de gegevensuitwisseling binnen alle hoofdwerkprocessen van de RIEC's wordt verder uitgewerkt in het publieke Privacyprotocol maar vooral in het interne Informatieprotocol (i.c. de juridische analyse en uitvoeringsafspraken).
De Belastingdienst heeft hier opgemerkt dat zij een uniforme klachtenregeling miste. Een dergelijke regeling ten behoeve van de burger die subject is van een onderzoek wordt onderdeel van het genoemde publieke Privacyprotocol.
- 5.3 Alle verwerkingen van persoonsgegevens dienen gemeld te worden bij het Cbp, de toezichthouder op de verwerking van persoonsgegevens. Ter implementatie en ter waarborging van deze wettelijke verplichtingen wordt gebruik gemaakt van de Checklist Wbp.
- 5.4 Het spreekt voor zich dat wijzigingen in de werkwijze of de gegevensset moeten leiden tot een aanpassing van de eerder gedane meldingen bij het Cbp. De gekozen formulering geeft de meeste ruimte voor maatwerk.
- 5.5 Met de ondertekening van dit Convenant zeggen de convenantpartners toe er voor zorg te dragen dat de verwerking van persoonsgegevens door de convenantpartners plaatsvindt in overeenstemming met de wettelijke kaders, zie verder de opmerkingen bij artikel 5.3.
- 5.6 Op deze wijze worden risico's uitgesloten op het terrein van beveiliging of verlies van data.
- 5.7 Dit artikel beoogt een onderscheid te maken tussen informatie-uitwisselingen binnen en buiten het kader van de samenwerkingsverbanden RIEC-LIEC. Voor de informatie-uitwisseling van persoonsgegevens gelden resp. de regimes van de Wbp, Wpg, Wjsg, en andere wet- en regelgeving. Daarbij schept het feit dat partijen een samenwerkingsverband zijn aangegaan wel extra verplichtingen naar elkaar toe. Hoewel de politie krachtens bijv. Art. 16 en 19 Wpg gegevens moet c.q. mag verstrekken aan de burgemeester is er bij de gegevensverstrekking via het samenwerkingsverband RIEC dus altijd sprake van een grondslag ex art. 18 of 20 Wpg.
Dit betekent ook dat de RIEC's alleen zaken in behandeling kunnen nemen van gemeenten die het Convenant hebben ondertekend. In de praktijk blijkt dat er gemeenten zijn die het

Convenant -met de daarbij behorende financiële verplichtingen- (nog) niet wensen te tekenen, maar die toch informatie van het RIEC willen ontvangen. Om dergelijk 'freeriders' gedrag te voorkomen, moeten gemeenten die willen profiteren van de goede informatiepositie en expertise van het RIEC -in verband met de gezamenlijke Wbp verantwoordelijkheid- eerst partners worden in het samenwerkingsverband. Als een gemeente die niet is aangesloten toch om informatie vraagt aan één van de convenantpartners van het RIEC dan dient deze convenantpartner een eigen afweging te maken of het wettelijk gezien is toegestaan om informatie te verstrekken. Indien convenantpartners onderling informatie aan elkaar verstrekken betreffende een zaak die zich afspeelt in een gemeente die geen convenantpartner is dan zullen zij een soortgelijke afweging dienen te maken. In beide gevallen verloopt de informatie-uitwisseling dan niet via het RIEC en kan het RIEC Convenant ook niet als de grondslag voor de informatie-uitwisseling worden genoemd (zie ook artikel 5.8 en toelichting). In deze gevallen moet dus worden verwezen naar een andere grondslag (i.c. een ander convenant of een ander Wpg artikel bijv. Art. 19 Wpg). Het is overigens van belang dat het RIEC in beide scenario's wel wordt geïnformeerd om misverstanden te voorkomen. Daarnaast is het -met het oog op een eenduidige werkwijze - wenselijk dat convenantpartners gemeenten dan dringend adviseren om toch convenantpartner te worden. Dit sluit aan op het hierna volgende artikel.

- 5.8 Voorkomen moet worden dat informatieverstrekking buiten het RIEC omgaat. Het RIEC moet in positie blijven, ten aanzien van de casussen die zij in behandeling heeft. Ten aanzien van bovenregionale c.q. landelijke RIEC casussen moet de informatie-uitwisseling ook bij voorkeur via de betrokken RIEC's verlopen. Achtergrond van dit nieuwe artikel is het feit dat in 2010 in één van de RIEC regio's informatie-uitwisseling heeft plaatsgevonden tussen de politie en de belastingdienst, beiden ook convenantpartner in het RIEC. Deze informatie-uitwisseling vond echter plaats zonder medeweten van het RIEC. De betreffende gemeente waar het onderzoek zich afspeelde had het RIEC Convenant niet getekend en heeft dat nog altijd niet gedaan. De informatie-uitwisseling kon dus niet hebben plaatsgevonden op grond van het RIEC Convenant. Met dit artikel moet worden voorkomen dat het Convenant ten onrechte wordt gebruikt als rechtvaardiging voor informatie uitwisseling achteraf, ook al heeft deze feitelijk buiten het RIEC om plaatsgevonden. Vóór de komst van de RIEC's, was er al veelvuldig sprake van informatie-uitwisseling tussen overheidsorganisaties zoals de politie en de belastingdienst, bijv. op grond van art. 16 Wpg, 19 Wpg of 23 Wpg. Dit is ook nu nog mogelijk en in dergelijke gevallen hoeft de informatie niet via het RIEC te lopen. Maar er moet wel worden voorkomen dat het Convenant achteraf als uitweg wordt gebruikt. Het RIEC is het informatie knooppunt/ platform en juist in het leven geroepen om de informatiestroom beter te reguleren dan moet de informatie er niet langsgaan. Het RIEC moet wel in positie blijven, bij een kruispunt of rotonde is het ook niet toegestaan om de weg af te snijden.

De tweede zin in dit artikel ziet toe op het feit dat er alleen informatie wordt uitgewisseld middels de aangegeven ICT systemen, zijnde het RIEC Informatiesysteem (RIEC-IS) en het RIEC-filesharesysteem en niet via de fax, de post, USB-sticks of 'in persoon wordt overgedragen'. Hierdoor worden automatisch meteen alle belangrijke gegevens over de informatie-uitvraag als over de informatieverstrekking gelogd. Het gaat hierbij om gegevens van de vraagsteller (functie en naam); het tijdstip van de uitvraag; de inhoud van de vraag; de argumentatie voor de vraag alsmede de toets op de proportionaliteit en subsidiariteit die de RIEC's voorafgaand aan de vraag dienen uit te voeren. RIEC's dienen informatie gefundeerd uit te vragen. Hetzelfde geldt om gegevens over degene die beantwoordt.

Artikel 6 Geheimhouding en beveiliging

- 6.1 In het oude convenant stond in een van de artikelen opgenomen dat de Belastingdienst uitsluitend gegevens kon verstrekken op grond van artikel 43c, eerste lid, onder I en onder x van de Uitvoeringsregeling Algemene Wet inzake rijksbelastingen 1994. Aangezien er steeds meer convenantpartners gaan aansluiten bij het Convenant zou dit leiden tot een ellenlange lijst met voorbeholden. Ook de toevoeging dat de Inspectie SZW en het UWV zijn gehouden aan de bepalingen in de wet SUWI is om die reden geschrapt. In het interne Informatieprotocol

wordt uitgebreid ingegaan op de geheimhoudingsbepalingen en andere beperkingen uit de voor de diverse convenantpartners bepalende wetten.

Er is een behoorlijke discussie gevoerd n.a.v. de laatste zin van artikel 6.1 die verwijst naar integriteitseisen voor personeel. De politie stelde de vraag hoe moet worden omgegaan met de verschillende niveaus van screening binnen de aangesloten bestuursorganen. Deze niveaus verschillen van slechts een vereiste tot een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en ambtseed bij gemeenten tot het ondergaan van een betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek of zelfs een uitgebreid veiligheidsonderzoek (zog. A-screening). De huidige formulering in het Convenant geeft geen minimumcriteria voor de screening. Dit maakt organen kwetsbaar voor risico's. Een geheimhoudingsplicht of ambtseed legt weliswaar individuele verplichtingen op aan medewerkers maar is in zekere zin onvoldoende. Het gaat er juist om dat risico's worden voorkomen. Begin 2009 heeft de toenmalige minister van BZK Ter Horst de RIEC's laten weten dat er geen wettelijke basis was voor screening van RIEC personeelsleden en dat screening door de AIVD (A-screening) daarom ook niet plaats zou kunnen vinden. Vanaf dat moment is er door de RIEC's bij sollicitatieprocedures steeds om VOG's gevraagd. Een aantal RIEC's heeft het afgelopen jaar de afspraak kunnen maken met de betreffende politiekorpsen dat een zogenaamde P-screening wordt uitgevoerd voor RIEC medewerkers. Enkele maanden geleden is in het landelijke RIEC-LIEC Hoofdenoverleg besloten dat alle RIEC's dit voorbeeld gaan volgen. Indien dit niet voorspoedig verloopt, ligt het in de rede dat de Regionale Stuurgroepen bewerkstelligen dat er toch wordt gescreend. Zij zijn immers degenen die de verantwoordelijkheid om geschillen te beslechten (zie artikel 3.3). Het onderwerp 'screening van personeelsleden' bleek te complex om dit nu binnen het bestek van het Convenant af te regelen. De convenantpartners hebben met elkaar geoordeeld dat dit een onderwerp is waar niet alleen de RIEC's zelf actief een duidelijke beleidslijn in moeten volgen, maar dat zij ook elkaar als convenantpartners onderling hierop zullen moeten aanspreken. Dit zal in het kader van het interne Informatieprotocol door het LIEC worden opgepakt in samenspraak met de convenantpartners.

- 6.2 Ook over doorverstrekkingen worden afspraken gemaakt in het Privacyprotocol en het interne Informatieprotocol. Zowel het juridisch adviesbureau Duthler Associates als de privacyfunctionarissen van de politie geven aan dat op grond van het nieuwe art. 22 lid 6 Wbp persoonsgegevens verstrekt kunnen worden aan andere RIEC's.
- 6.3 Hier wordt specifiek verwezen naar het landelijk vastgesteld Integraal beveiligingsplan. Dit plan -deze 'baseline'- is opgesteld op basis van een tweetal eerder opgestelde juridische analyses (resp. door Duthler Associates en door Van der Geest & Partners) aangaande de wettelijke veiligheidsvereisten waaraan de RIEC's dienen te voldoen. Het Integraal Beveiligingsplan zelf is opgesteld door een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de RIEC's, de politie (VtsPN, afdeling risicomanagement), de Belastingdienst (Ministerie van Financiën), het OM (Landelijk Platform Beveiliging OM) en gemeenten (gemeente Amsterdam). Het Integraal Beveiligingsplan en het Functioneel Ontwerp van RIEC-IS zijn op 11 juni jl. ter beschikking gesteld aan de landelijke contactpersonen van de convenantpartners. Beiden maken deel uit van het eerdergenoemde Handboek Privacy waarin alle voor privacy belangrijke beleidsdocumenten bijeen worden gebracht. Alle RIEC's zijn bezig met de implementatie van het Integraal Beveiligingsplan of hebben dit reeds afgerond. Het LIEC zal in samenwerking met de RIEC's op korte termijn een quick-scan houden naar de actuele stand van zaken met betrekking tot de implementatie. In overleg met de RIEC's, het Ministerie van VenJ en de convenantpartners wordt bekeken op welke wijze de brede implementatie kan worden georganiseerd, welke bijzondere eisen er in dit verband nog worden gesteld door de convenantpartners en hoe een en ander het beste kan worden geaudit.

Het OM vindt het in verband met de privacytoets van belang om te weten wat er in de ondersteunende systemen RIEC-IS en RIEC filesharesysteem staat. Zoals aangegeven is de betreffende informatie reeds ter beschikking gesteld. Desgewenst kunnen partners een presentatie en demonstratie krijgen over het systeem. De RIEC's werken ten behoeve van hun analyse activiteiten ook met de software programma's Analist Notebook en I-base. Dit zijn breed toepasbare analyseprogramma's die zowel door de overheid als door het bedrijfsleven worden

gebruikt. De informatie in deze systemen bestaat uit de informatie die wordt aangeleverd via RIEC-IS en uit informatie uit zogenaamde open bronnen (bijv. bronnen op het internet zoals Google, You-Tube, Twitter, Linked-In maar ook Dun and Bradstreet, LexisNexis). De termijnen zoals deze gelden voor de verwijdering van gegevens uit RIEC-IS en het RIEC-Filesharesysteem gelden ook voor de gegevens in Analist Notebook en I-base. Deze regels worden nader uitgewerkt in het Privacyprotocol en het Informatieprotocol.

De politie wil weten hoe een RIEC weet óf en welke informatie een ander RIEC zoekt. Op die vraag luidt het antwoord dat een RIEC dat niet weet. Elk RIEC heeft haar eigen afgeschermd data-omgeving en er elk RIEC heeft de beschikking over de in RIEC-IS geprogrammeerde verwijzingsindexfunctie. Dat betekent dat een RIEC-medewerker die daartoe is geautoriseerd via de verwijzingsindex van RIEC-IS een subject of object kan controleren bij een ander RIEC. Dan volgt een 'hit' of 'no-hit'. Daarna moet er contact worden opgenomen met dat betreffende RIEC om inhoudelijke informatie te verkrijgen. Op deze wijze blijft elk RIEC zelf verantwoordelijk voor haar informatie en voor het delen van informatie met andere RIEC's en wordt 'rondsnuffelen' voorkomen.

Artikel 7 Veiligheidsaspecten

- 7.1 De politie geeft aan dat het buiten kijf staat dat politie en OM strafbare feiten jegens medewerkers van de RIEC's en het LIEC -bijv. strafbare bedreigingen- heel serieus oppakken. In het belang van de eenduidige afhandeling verdient het de voorkeur om te verwijzen naar het rijksprogramma Veilige Publieke Taak. In april 2010 zijn de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) van kracht geworden m.b.t. opsporing en vervolging van strafbare feiten (Kamerstukken II, 28 684, nr. 267). In dat verband zijn landelijk de nodige sluitende afspraken gemaakt met betrekking tot de uitvoering. De Eenduidige Landelijke Afspraken zullen worden opgenomen in het Handboek Privacy.
- 7.2 Ook het LIEC is hierbij genoemd omdat ook medewerkers van het LIEC te maken kunnen krijgen met de in artikel 7.1 genoemde strafbare feiten.

Artikel 8 Inwerkingtreding, opzegging en beëindiging

- 8.1 Opgenomen is dat bij de inwerkingtreding van het nieuwe Convenant, de huidige convenanten zijn vervallen. Zonder deze toevoeging zou hierover door alle Regionale Stuurgroepen afzonderlijk een besluit moeten worden genomen met goedkeuring van alle convenantpartners. Vervolgens is de ingangsdatum van het Convenant van belang omdat noodzakelijkerwijs het aflopen van de oude regionale convenanten aan de in werkingtreding van het nieuwe Convenant is gekoppeld. Een convenant treedt strikt genomen in werking zodra er 2 partijen hebben getekend. Wij realiseren ons dat alle convenantpartners nooit allemaal exact tegelijkertijd zullen ondertekenen maar het verdient uiteraard de voorkeur dat het Convenant in dezelfde tijdspanne wordt ondertekend, dit om misverstanden over welk convenant nu precies in welke regio vigerend is te voorkomen.

In de tekst is verder zo veel mogelijk rekening gehouden met de toekomstige Nationale Politie. De tekst is zowel in de huidige constellatie te ondertekenen als toekomstbestendig.

- 8.2 De formulering "Convenant opzeggen" is gecorrigeerd in "diens deelname opzeggen". De opzegtermijn is verlengd naar 12 maanden. Aangezien er op grond van de subsidiebeschikking door het Ministerie van VenJ cofinancieringsverplichtingen voor een kalenderjaar zijn aangegaan, is het redelijk om ook aan een eventuele opzegging een termijn van een kalenderjaar te verbinden. De opzegtermijn is weliswaar niet afdwingbaar, maar het zou ongewenst zijn als partijen die samen een subsidiebeschikking hebben gekregen van het ministerie van VenJ halverwege een boekjaar het Convenant opzeggen omdat daarmee de basis onder de ingediende begroting vervalft. We gaan hierbij uit van een ingangsdatum van 1 januari, zodat dit gelijk loopt met een boekhoudkundig jaar.

8.3 Spreekt voor zich.

Artikel 9 Toetreding

- 9.1 Bestuursorganen die de -in het Geactualiseerd Bestuurlijk Akkoord en het Convenant geformuleerde- doelstellingen nastreven kunnen aansluiten aan het samenwerkingsverband. Deze voorwaarde is die gebaseerd op het principe van de doelbinding (art. 9 Wbp). Voor alle gegevens uit de gegevensbestanden van de bestuursorganen die aansluiten zal een proportionaliteitstoets moeten worden gedaan.
De politie heeft in dit verband gevraagd of de Stichting M (Meld Misdaad Anoniem) wel kan aansluiten bij het Convenant aangezien dit een stichting betreft. De Stichting M is inderdaad geen bestuursorgaan maar een particuliere stichting met een publieke taak opgelegd door de Minister van VenJ. Indien aansluiting van een organisatie als de MMA aan de orde is dan zal dit worden besproken met het Ministerie en met de convenantpartners bijv. de Belastingdienst (dit i.v.m. de vereisten uit de Awr).
- 9.2 Een bestuursorgaan kan toetreden tot één enkele regio en moet dan een verzoek indienen bij de betreffende Regionale Stuurgroep RIEC. Als een bestuursorgaan alleen is aangesloten bij één regio kan dit bestuursorgaan ook alleen informatie delen binnen dit samenwerkingsverband en dus ook alleen met dat betreffende RIEC. Verstrekking aan een ander RIEC samenwerkingsverband (en een ander RIEC) kan alleen door het desbetreffende bestuursorgaan zelf gebeuren en is diens eigen verantwoordelijkheid. Voor wat betreft de doelbinding is hierbij geen probleem zo lang het daarbij gaat om een verstrekking in het kader van de landelijke doelen of wederzijds geprioriteerde regionale doelen. In het Informatieprotocol (i.c. de onderliggende juridische analyse en uitvoeringsafspraken) wordt nader ingegaan op de (door)verstrekkingen naar andere RIEC's en evt. in noodzakelijke gevallen naar het LIEC (zie artikel 4.3), maar ook op doorverstrekkingen naar andere bestuursorganen die geen convenantpartner zijn c.q. naar andere samenwerkingsverbanden (zoals bijv. het Veiligheidshuis).
In verband met de eenduidigheid en uniformering wordt aanbevolen om landelijk opererende bestuursorganen ook landelijk bij alle RIEC's aan te laten sluiten. Indien een overheidsinstantie zelf al de wens heeft om direct toe te treden tot alle RIEC's, is het goed dat dit voornemen niet alleen op regionaal niveau maar ook op landelijk niveau kenbaar wordt gemaakt.
Vanuit 'managerial' oogpunt vindt het LIEC het wenselijk om de huidige 3 maanden opzegtermijn te verlengen naar 12 maanden. De RIEC's werken met begrotingen waarbij de cofinanciering wordt gedragen door de partners zowel middels zachte als harde cofinanciering. Voor de uitvoering en afspraken die in dit kader worden gemaakt is het onwerkbaar wanneer de opzegtermijn zoveel korter is dan een begrotingsjaar.
- 9.3 Dit artikel ligt in het verlengde van voorgaand artikel, indien een overheidsinstantie regionaal danwel landelijk wenst aan te sluiten, dient op alle betreffende niveaus gecommuniceerd te worden en akkoord te worden gegaan met de toetreding.

Artikel 10 Kosten

Er is verwezen naar de gemaakte afspraken die in het kader van de ontwikkeling van een Shared Service Centrum voor de RIEC's bij het LIEC worden gemaakt. Het betreft afspraken tussen de RIEC's en het LIEC c.q. tussen het Ministerie van VenJ en de Stuurgroepen van de RIEC's. De wijze waarop de kosten over de partners zijn verdeeld, verschilt per RIEC. Dit is de bevoegdheid van de eigen Regionale Stuurgroep RIEC.

Artikel 11 Aanpassingen en wijzigingen

- 11.1 Vanuit de politie is de vraag gesteld of i.v.m. de eenduidigheid eventuele wijzigingen alleen landelijk schriftelijk kunnen worden ingebracht. De Politie gaf aan een voorstander zijn van toevoeging van het LIEC in dat verband. Het LIEC kan hier uiteindelijk niet worden toegevoegd omdat het LIEC strikt genomen geen convenantpartner is. Maar het LIEC heeft vanuit de uniformerende taak zoals omschreven in artikel 4 wel vanzelfsprekend een coördinerende taak bij eventuele aanpassingen of wijzigingen van het Convenant. De uiteindelijke besluiten worden genomen in de Regionale Stuurgroepen RIEC. Daarnaast zal mogelijk in de toekomst hierbij ook de Landelijke Stuurgroep LIEC een rol spelen. Dat is op dit moment echter nog onvoldoende uitgekristalliseerd.
- 11.2 In verband met de uniformiteit is gekozen voor één landelijk parapluconvenant. Hier vloeit uit voort dat het Convenant slechts kan worden gewijzigd indien alle convenantpartners hiermee schriftelijk instemmen.

Artikel 12 Geschillen

- 12.1 Er zal bij een geschil niet worden opgeschaald naar de minister. Dit past niet bij de onderlinge verhoudingen en leidt wellicht ook tot grotere gevoeligheid aangaande bepaalde dossiers.
- 12.2 Spreekt voor zich.

Artikel 13 Voorlichting en communicatie

Het communicatieplan zal medio 2012 worden opgesteld. Dit plan zal in overleg met de partners worden opgesteld waarbij er alle ruimte is voor de uitgangspunten van de partners zoals bijv. de gulden regel van de Belastingdienst dat altijd contact moet worden gezocht met de persvoorlichters van het ministerie van Financiën. Het gaat om een pragmatische praktische woordvoeringslijn ten aanzien van communicatie met de media als gevolg van integrale acties waarvoor de RIEC's de munitie hebben aangeleverd.

Artikel 14 Evaluatie

Het LIEC zal in 2015 de evaluatie organiseren en coördineren. Door de politie is de opmerking is gemaakt of dit geen taak was voor de Landelijke Stuurgroep LIEC. De Landelijke Stuurgroep LIEC gaat echter over haar eigen taakinvoering, de besprekingen zijn nog niet in een dusdanig stadium dat hierop een voorschot kan worden genomen in de tekst van het Convenant. Door ook de verantwoordelijkheid van de Regionale Stuurgroepen RIEC te benoemen wordt duidelijk gemaakt dat de evaluatie niet alleen op landelijk maar ook op regionaal niveau dient te gebeuren. Het LIEC zal er dan op toezien dat ook bij de evaluaties sprake is van uniformiteit.

Ondertekening

Ook voor wat betreft de keuze van de ondertekening is op meerdere manieren rekening gehouden met de nieuwe constellatie onder de Nationale Politie.

- Na ondertekening geldt landelijk overal exact dezelfde convenanttekst, regionale wijzigingen zijn uit den boze, dit is zeker voor de politie dan niet meer mogelijk. Dit komt de eenduidige landelijke werkwijze zeker ten goede.
- Onder de titel van het convenant staat de zin: "Alle convenantpartners zoals bedoeld in het Convenant zijn benoemd in de bijlagen". De bijlagen staan daarmee niet op zichzelf maar behoren bij het Convenant. De verantwoordelijken van de landelijk convenantpartners staan vervolgens in

de eerste landelijke bijlage. Dat wil zeggen dat de voorzitter van het College PG's²⁰; de Korpschef van de Nationale Politie²¹; de Algemeen Directeur van de Belastingdienst; de Inspecteur-Generaal van de Inspectie SZW; de Algemeen Directeur van de Douane; de Directeur van de FIOD en de Commandant van de KMar hier ondertekenen. Middels de ondertekening van het landelijke tekenblad zijn zij formeel ook 'gezamenlijk verantwoordelijke' in de zin van de Wbp in alle regio's. Dit betekent dat zij in ieder geval voor alle regio's verantwoordelijk zijn. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid kan alleen bij deze landelijke verantwoordelijken worden belegd omdat zij eindverantwoordelijk zijn voor de regionale verantwoordelijken. Deze regionale verantwoordelijken ondertekenen vervolgens de regionale bijlagen. Dat betekent voor hen dat de Hoofdofficieren van de Arrondissementsparketten, de Hoofdofficier van het Landelijk Parket of de landelijke vertegenwoordigers van de Hoofdofficier van het Landelijk Parket; de Hoofdofficier van het Functioneel Parket of de landelijke vertegenwoordigers van de Hoofdofficier van het LP, de Politiechefs van de regionale eenheden van de Nationale Politie, de Directeuren van de Belastingdienstregio's en de regiomanagers van de FIOD, Inspectie SZW, Douane en KMar verantwoordelijk zijn voor hun regio, c.q. voor die regio's waar zij hebben ondertekend (zie voetnoot 20 en 21).

De in de regiobijlagen genoemde partners zijn dus alleen verantwoordelijk voor hun regio. Ditzelfde geldt voor de gemeenten en de provincies. Ook zij zijn alleen verantwoordelijk in hun eigen regio. Ook dit kan niet anders aangezien er een verschil is tussen de landelijke bestuursorganen en de gemeenten en provincies. De gemeenten en provincies hebben immers geen landelijke eindverantwoordelijke aangezien zij deel uitmaken van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De nadere uitwerking van dit verschil in convenantpartners voor de gegevensverstrekkingen gebeurt zoals al meermaals aangegeven, in het Informatieprotocol.

- Omdat de RIEC's de nieuwe indeling van de Nationale Politie gaan volgen, is de voortgang m.b.t. de Nationale Politie van groot belang.²² Er wordt nog steeds vanuit gegaan dat de Nationale Politie per 1 januari 2013 een feit zal zijn. Maar dit is niet voor 100% duidelijk en de tijdelijke verlenging van de huidige convenanten geldt slechts tot 1 januari 2013. Daarnaast is het in verband met de landelijke casusaanpak belangrijk dat de convenanten zo spoedig mogelijk worden ondertekend. In ieder geval moet er vóór 1 januari 2013 absoluut ondertekend zijn. Inmiddels is besloten dat zal worden ondertekend in de oude constellatie van de huidige Politiewet 1993 en niet in de nieuwe constellatie van de Nationale Politie. D.w.z. dat de huidige regiobenaming wordt gehanteerd en wordt getekend door de huidige verantwoordelijken. Op 10 juli is de Eerste Kamer in meerderheid akkoord gegaan met het Wetsvoorstel Politiewet 2012. Verder wordt nog verwacht de Aanpassingswet, deze bevat wijzigingen zoals deze zijn toegezegd door de minister aan de Eerste Kamer o.a. in de Nadere Memorie van Antwoord (Kamerstukken II, 30880, nr. h). Ook dit wetsvoorstel moet weer door de Tweede en Eerste Kamer worden behandeld. Op dit moment is de verwachting nog steeds dat de ingangsdatum van 1 januari 2013 inderdaad gehaald kan worden. Aangezien er gekozen wordt voor ondertekening volgens de huidige constellatie zal er door het LIEC een addendum bij het Convenant worden opgesteld waarin wordt toegelicht wat de evt. consequenties zijn van een latere overgang naar de nieuwe RIEC-regio's als gevolg van de Nationale Politie. De Politie geeft aan dat voor hun organisatie in ieder geval wordt gewerkt aan

²⁰ Het PaG heeft aangegeven dat wanneer het de bedoeling is om uiteindelijk ook landelijk gegevens uit te wisselen het voor de uitwisseling van gegevens op basis van de Wjsg onvoldoende is als alleen de Hoofdofficier van het Landelijk Parket; de Hoofdofficier van het Functioneel Parket ondertekenen. In dat geval moet de voorzitter van het College van procureurs generaal tekenen. De regionale tekening kan door de Hoofdofficieren worden gedaan.

²¹ Momenteel is nog onduidelijk of de onder voetnoot 20 geformuleerde eis ook soortgelijk geldt voor de Nationale Politie c.q. of de regionale ondertekening v.w.b. de politie ook door de Politiechef van de Landelijke eenheid van de Nationale Politie moet worden gedaan.

²² RIEC Rotterdam-Rijnmond en RIEC Zuid-Holland Zuid worden samengevoegd tot één nieuw RIEC Rotterdam; RIEC Amsterdam-Amstelland, Kennemerland, Zaanstreek Waterland en Noord-Holland Noord wordt opgesplitst in een nieuw RIEC Amsterdam en een nieuw RIEC Noord-Holland; Bij RIEC Zuid West Nederland wordt de politieregio Brabant Noord afgesplitst en samengevoegd met RIEC Zuid-Oost Brabant en zo ontstaan een nieuwe RIEC Zeeland- West-Brabant en een nieuw RIEC Oost-Brabant; De overige RIEC's blijven territoriaal ongewijzigd, : RIEC Midden Nederland wordt RIEC Flevoland-Utrecht; RIEC Haaglanden - Hollands-Midden wordt RIEC Den Haag. RIEC Noord Nederland, RIEC Oost-Nederland en RIEC Limburg blijven gelijk qua gebied en naamgeving.

een zogenaamde overgangsregeling en een 'dag 1 veegbesluit' waarin wordt aangegeven dat alle lopende contracten en andere verplichtingen die zijn aangegaan door de korpsen geldig blijven en stapsgewijze overgaan naar de Nationale Politie. De politie gaat er -mede op basis van het advies van de Raad van State- vanuit dat omdat de Invoerings- en Aanpassingswet Politiewet 2012 (Kamerstukken II, 32 822, nr. 2) ook ziet op alle vermogensbestanddelen, dit betekent dat ook alle convenanten die door de korpsen zijn afgesloten hieronder vallen. Er is dus geen aparte regeling nodig. Ook voor het OM heeft te maken met wijzigingen als gevolg van de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart (Kamerstukken II, 32 891, nr. 3).

Bij de ondertekening volgens de huidige constellatie wordt de landelijke bijlage voor de politie ondertekend door de Korpsbeheerder van het Korps Landelijke Politie Diensten, Mr. I.W. Opstelten, minister van Veiligheid en Justitie óf de gemandateerd Korpsbeheerder, Drs. H.W.M. Schoof, Directeur-Generaal Politie, Ministerie van Veiligheid en Justitie en door de Waarnemend Korpschef van het Korps Landelijke Politie Diensten Mw. P. Zorko MPA. Voor het OM wordt de landelijke bijlage ondertekend door de voorzitter van het College van procureurs-generaal, Mr. H.J. Bolhaar.

De regionale bijlagen worden voor de politie getekend door de huidige Korpsbeheerders en door de huidige Korpschefs. Voor het OM wordt er getekend door de huidige Hoofdofficieren en de Hoofdofficieren van het Landelijk Parket en het Functioneel Parket.

NB Een gemeente kan zich uiteraard maar bij één RIEC aansluiten, namelijk bij die regio waarin die gemeente gelegen is.

Uitbreiding Convenant

Tot slot geldt dat aansluiting van nieuwe convenantpartners zoals zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD-en) die onder andere ministeries sorteren, op meerdere niveaus besproken dient te worden, zowel op uitvoerend als op ministerieel niveau. Dit zal ook dienen te gebeuren met het oog op het Geactualiseerd Bestuurlijk Akkoord. Momenteel is het idee dat ook de minister van Economische zaken, Landbouw en Innovatie en de minister van Infrastructuur en Milieu het Geactualiseerd Bestuurlijk Akkoord ondertekenen.

Het gaat bij de aansluiting van nieuwe convenantpartners bijv. om BOD-en zoals de Informatie en Opsporingsdienst van de Inspectie voor Leerbaarheid en Transport (ILENT-IOD, c.q. vrml. Vrom Inspectie en Inspectie Verkeer en Waterstaat) en om ZBO's zoals de Kamer van Koophandel (KvK ²³), het UWV, het Kadaster, de RDW, om onderdelen van het Ministerie van VenJ zoals de Kansspelautoriteit (KSA), de Justitiële Informatiedienst (Just-ID) en het Centraal Juridisch Incasso Bureau (CJIB) of onderdelen van het ministerie van BZK (Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) en om de Stichting M²⁴.

Voor een deel van de partijen ligt aansluiting op grond van de geprioriteerde thema's voor de hand. Voor wat betreft de IND geldt bijv. dat zij mensenhandel en mensensmokkel probeert tegen te gaan. Ook de aansluiting van de ILENT-IOD voor wat betreft de aanpak van vastgoedfraude zou aan de orde kunnen zijn. Voor andere partijen is het minder voor de hand liggend, echter ook hier zijn ontwikkelingen die aansluiting ondersteunen. De KvK heeft bijv. op grond van de Handelsregisterwet het beheer van de wettelijke registers van bedrijven en instellingen met een rechtspersoonlijkheid c.q. de taak om hier aangaande te registreren en toezicht te houden en bestuursverboden te handhaven. De minister van ELenI heeft in december 2011 de Tweede Kamer geïnformeerd dat zowel hij als de Tweede Kamer voorstander zijn van een meer preventieve rol van de KvK in de aanpak van mensenhandel, uitbuiting, misbruik van rechtspersonen en identiteitsfraude (Kamerstukken II, 32 004, nr. 4). Daarnaast bekijkt de minister van VenJ momenteel of de KvK een rol kan spelen ten aanzien van het toekomstige Openbaar Aandeelhoudersregister (tijdens het Algemeen Overleg over Georganiseerde Criminaliteit op 14 juni 2012).

Niet alleen de KvK maar ook het Kadaster en de RDW zijn wettelijke houders van de Basisregistraties. Tot op heden wordt de informatie van deze externe partijen aan het samenwerkingsverband verstrekt door de gemeenten en/ of de politie. Het LIEC pleit ervoor om te onderzoeken of ook met deze bestuursorganen beleidsmatige afspraken gemaakt kunnen worden. Deze afspraken zouden vervolgens door deelname aan het Convenant en het bijbehorende Informatieprotocol kunnen worden

²³ de KvK wordt per 1/1/2013 één ZBO.

²⁴ Stichting M is een privaatrechtelijke stichting met een publiekrechtelijke taak.

ingekaderd. In het publieke Privacyprotocol en het interne Informatieprotocol zou dan specifiek moeten worden aangegeven dat voor dezen convenantpartijen een bijzondere status c.q. beperking geldt, nl. dat zij alleen de status hebben van verstrekker van informatie.²⁵

Uiteindelijk is de aansluiting van al de bovengenoemde partners nog ongewis. In principe is er sprake van een groeimodel waarbij eerst verkennende gesprekken gevoerd moeten worden met de individuele bovengenoemde organisaties. Hierbij moet helder worden wat hun wettelijke taken en bevoegdheden zijn waardoor het in het kader van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit van belang is dat zij aansluiten bij het Convenant. De ambtelijke en politieke top moet achter een dergelijk verkennend onderzoek staan en dan moet verder duidelijk worden wat de precieze wettelijke grondslag voor informatiedeling van iedere partij is met de huidige convenantpartners. Tot slot moet worden onderzocht welke gegevens waarover zij beschikken relevant en/of onmisbaar zijn in het kader van de doelstelling van het Convenant (select before you collect). Dit leidt tot een proces waarbij uiteindelijk aan nieuwe partijen formeel gevraagd wordt of zij al of niet wensen aan te sluiten én aan de huidige partijen wordt gevraagd óf -en onder welke condities- zij akkoord gaan met de toetreding van deze nieuwe partner.

Ondanks het feit dat ook private partijen (zoals de Netwerkbedrijven) interesse hebben getoond in deelname aan het Convenant is dit vooralsnog wettelijk gezien uitgesloten. Ondanks hun samenwerking met de overheid in de lokale en regionale hennepsteeltconvenanten is aansluiting onmogelijk. De Awr verzet zich namelijk tegen de aansluiting van private partijen bij een Convenant waarin de Belastingdienst convenantpartner is. Deze wettelijke beperking zou nader onderzocht kunnen worden maar vooralsnog geldt dat het nieuwe Convenant reeds een hele grote stap vooruit betekent in de samenwerking van de overheid op het gebied van de georganiseerde criminaliteit.

²⁵ NB Dit laat onverlet dat het na strafrechtelijke onderzoeken kan voorkomen dat er een Bestuurlijke Rapportage of Bestuurlijk Dossier wordt opgemaakt door politie en OM t.b.v. deze bestuursorganen.