

Vergaderjaar 2011–2012

**29 911**

## **Bestrijding georganiseerde criminaliteit**

**Nr. 59**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2012

De problematiek van outlawbikers vraagt om een breed gezamenlijk offensief vanuit landelijk en lokaal niveau. Zij die zich schuldig maken aan normoverschrijdend gedrag en criminaliteit moeten – linksom of rechtsom – de rekening gepresenteerd krijgen. Het aan de laars lappen van de regels en dat men zich onaantastbaar waant moet stoppen. Ook moet het afgelopen zijn met afpersings- en intimidatiepraktijken, bedreigingen en geweld vanuit deze hoek. Vrijplaatsen, waarbinnen men zich niets aantrekt van landelijke regels en normen, moeten niet worden getolereerd. Alleen door met alle betrokken partijen de krachten te bundelen, is het mogelijk om hier vanuit de overheid een effectief antwoord tegenover te stellen.

In deze brief worden de lijnen uiteengezet van een geïntegreerde aanpak van outlawbikers. Gezien de moeilijk doordringbare en hardnekkige aard van deze problematiek zijn niet alleen snelle, zichtbare acties noodzakelijk, maar nadrukkelijk ook acties, die eerst vragen om een investering alvorens de resultaten ervan zichtbaar worden. De betrokken partijen zijn hiermee voortvarend aan de slag en deze aanpak wordt de komende tijd verder uitgebouwd. Van een meerjarige aanpak zal sprake dienen te zijn om deze problematiek effectief aan te kunnen pakken. Kortom, zowel actiegerichtheid als vasthoudendheid is aangewezen. Ten slotte dient te worden beseft dat deze problematiek zich niet leent om uitgebreid openheid van zaken te geven over bepaalde aspecten van de problematiek en de aanpak, relevante ontwikkelingen en bereikte (tussen)resultaten.

In deze brief wordt tevens ingegaan op mijn toezeggingen aan het kamerlid Hennis-Plasschaert (VVD) – tijdens de behandeling van de Veiligheid en Justitiebegroting d.d. 1 en 2 november 2011 – met betrekking tot het aantal criminele leden van motorclubs dat in de afgelopen 2 jaar strafrechtelijk is vervolgd en wat in dit kader de mogelijkheden zijn met betrekking tot artikel 20 boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

## **I. Outlawbikers: ondermijnende criminaliteit**

Uit de beschikbare informatie blijkt dat sprake is van ernstige en hardnekkige problematiek rond de outlawbikers, voor wat betreft zowel aard als omvang. Al geruime tijd zijn er signalen dat leden van bepaalde motorclubs zich een positie verwerven in de georganiseerde misdaad. Zij worden in verband gebracht met intimidatie, afpersing, geweld en vuurwapenbezit. Zo zijn er aanwijzingen dat zij in verschillende gemeenten – onder andere door het eisen van protectiegelden – in de horecabranche een kwalijke rol vervullen. Het gaat hierbij om criminaliteit, die weliswaar niet altijd goed zichtbaar is, maar daarmee zeker niet minder ernstig. Voorkomen moet worden dat outlawbikers zich door een sluipende werkwijze een ondermijnende machtsbasis in de samenleving weten te verwerven. Niet kan worden getolereerd dat individuele burgers en ondernemers hierdoor gebukt gaan onder angst- en onveiligheidsgevoelens. Het risico van verwevenheid van onder- en bovenwereld moet worden tegengegaan, niet alleen in de horecabranche, maar ook in andere branches als dat aan de orde is.

Leden van bepaalde motorclubs komen verhoudingsgewijs vaak in beeld van politie en OM in verband met tal van andere criminele feiten, zoals Opiumwetdelicten, witwassen en wapenhandel. De banden strekken zich soms ook buiten de motorclub uit. Zo zijn er bijvoorbeeld links met criminele samenwerkingsverbanden die zich met drugshandel bezig houden. Het voorkomen en de wijze van opereren van outlawbikers heeft een aantrekkingskracht op andere groepen, waarbinnen sprake is van normoverschrijdend en crimineel gedrag.

Ook is sprake van belemmering van overheidsoptreden, bijvoorbeeld bij de handhaving van de openbare orde en vergunningverlening voor onder andere clubhuizen en evenementen. Daarnaast varieert het normoverschrijdend gedrag van verkeersovertredingen, het niet beschikken over de vereiste vergunningen tot aan belasting- en uitkeringsfraude.

In meerdere gemeenten, met chapters van deze motorclubs binnen hun grenzen, wordt een groei van deze motorclubs ervaren, evenals van een toename in de spanningen tussen de motorclubs onderling. Er wordt rekening gehouden met escalatie. Op basis van signalen dat leden van de Satudarah en de Hells Angels hun conflicten in de openbare ruimte zouden gaan uitvechten, zijn verschillende zogeheten Harley-dagen afgelast.

## **II. Een effectieve aanpak van outlawbikers:**

Gezien het feit dat in geval van outlawbikers sprake is van een breed palet aan normoverschrijdend en crimineel gedrag, is een geïntegreerde aanpak aangewezen. Het gecombineerd inzetten van bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke instrumenten is het meest succesvol. Zowel voor wat betreft de aanpak van individuele leden als de clubs zijn de nodige interventies voor handen.

Ook de combinatie van hoge mate van geslotenheid van deze clubs enerzijds en hun werkwijze van het door middel van intimidatie- en afpersingspraktijken zaaien van angst anderzijds, vraagt om een brede geïntegreerde aanpak. De aangiftebereidheid onder slachtoffers is – mede gezien de bedreigende aard van de problematiek – laag. Het is voor OM en politie in veel gevallen niet eenvoudig om de bewijslast rond te krijgen. Het feit dat het hier gaat om moeilijk doordringbare problematiek vraagt om grondige voorbereiding, vasthoudendheid en een benadering over de volle breedte.

Bovendien is het – gezien de bedreigende aard van deze problematiek – zaak om één lijn te trekken met alle betrokken partijen en is commitment in alle gelederen van de organisaties van groot belang. Dit vraagt om een zogeheten «vrijplaatsen-aanpak». Duidelijk moet zijn dat daar waar regels niet in acht worden genomen, wordt opgetreden. Alleen zo kan een cultuur van angst – en daarmee mogelijk samenhangende terughoudendheid om op te treden – en een schijnbare onaantastbaarheid op termijn worden doorbroken.

### **III. Een brede geïntegreerde aanpak van outlawbikers:**

De aanpak van outlawbikers heeft recent hogere prioriteit gekregen bij het OM en de politie. Ook het lokale bestuur, de Belastingdienst en het LIEC (Landelijk Informatie en Expertisecentrum) en de RIECs (Regionale Informatie en Expertisecentra) zijn sindsdien hierbij actief betrokken. Deze partijen zijn intensief aan de slag om deze problematiek een halt toe te roepen.

Deze brede aanpak kent de volgende hoofdlijnen:

#### *1) Landelijke afspraken: gezamenlijk commitment:*

Gezamenlijk commitment vanuit onder meer OM, politie en het bestuur – zowel op nationaal als lokaal niveau – is van essentieel belang, onder meer gezien de regio-overstijgende en landelijke aard van de problematiek. Dit vraagt eveneens om landelijke afstemming en monitoring. Doel is de lokale spelers zodanig in positie te brengen, zodat dit aan hun operationele slagkracht ten goede komt.

Mede tegen deze achtergrond heeft bestuurlijk overleg plaatsgevonden, waarbij naast burgemeesters, tevens het OM, de politie, het LIEC en mijn Ministerie waren vertegenwoordigd. Uitkomst van deze overleggen zijn onder meer afspraken over de totstandkoming van een eenduidig bestuurlijk bejegeningprofiel en een bestuurlijke interventiematrix. Ook is door het OM, de politie, het lokale bestuur, de Belastingdienst (waaronder ook de FIOD) en het LIEC en de RIECs overeengekomen om een landelijk afstemmingsoverleg op te richten. In dit overleg zijn de verschillende organisaties op nationaal niveau vertegenwoordigd. Dit met het doel afspraken te maken en te monitoren ten behoeve van de lokale, operationele aanpak. Bij het monitoren zal tevens oog zijn voor mogelijke reacties op de ingezette interventies. Een volgende bijeenkomst zal medio maart 2012 plaatsvinden.

#### *2) Vrijplaatsen-aanpak: een duidelijk statement en een brede geïntegreerde aanpak*

Het is zaak om in gezamenlijkheid een duidelijk statement te geven dat desbetreffende motorclubs en leden worden aangepakt en daarvoor alle middelen uit de kast worden gehaald. Uitgangspunt is dat aan deze clubs geen podium wordt geboden, zoals door het toestaan van evenementen, en dat zij niet worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld door te voorzien in een gunstige locatie voor een clubhuis. Het is van belang dat burgemeesters hier gezamenlijk in optrekken, om te voorkomen dat een burgemeester alleen komt te staan en de maatregelen niet effectief zijn, omdat de clubs zich bijvoorbeeld eenvoudig in een naburige gemeente kunnen vestigen. Ook is van groot belang dat de bestuurders zich daarbij gesteund voelen door politie en OM.

Niet alleen het OM en de politie beschikken over instrumenten om deze problematiek effectief aan te pakken, maar met name ook het bestuur heeft instrumenten in huis om misdaad tegen te houden. Vooral het in combinatie inzetten van bestuurlijk, fiscaal en strafrechtelijk instrumen-

tarium maakt de aanpak effectief. Ook gaat het hierbij om de inzet van instrumenten, die in sommige gevallen met name de leden van de clubs raken en in andere gevallen de clubs.

Naar het voorbeeld van de Emergo-en de B5-aanpak wordt de geïntegreerde aanpak momenteel vormgegeven. Onderdeel hiervan is het toepassen van het zogeheten barrièremodel, waarbij – daar waar mogelijk – drempels worden opgeworpen door inzet van bestuurlijk, maar ook fiscaal en strafrechtelijk instrumentarium. Zo kan Bibob-instrumentarium mogelijk worden toegepast bij een aanvraag voor een bouwvergunning voor een clubhuis of in het kader van een aanvraag van een horecaverunning. Met de APV beschikken gemeenten onder andere over de mogelijkheid om hinderlijk ophouden aan te pakken en de Wetten Damocles en Victoria bieden de mogelijkheid om panden te sluiten van waaruit sprake is van drugshandel. Ook handhaving van het bestemmingsplan kan aan de orde zijn in geval van de vestiging van clubhuizen, evenals het verbinden van voorschriften aan de evenementenvergunning. Ook de Belastingdienst (FIOD) kan in dit kader een belangrijke bijdrage leveren door daar waar sprake is van belastingfraude gelden (terug) te vorderen.

Ook zal worden gezien welke branches als kwetsbaar kunnen worden getypeerd en zullen facilitatoren en gelegenheidsstructuren in kaart worden gebracht. De horecabranche wordt doorgelicht op concrete kwetsbaarheden, en daarmee op mogelijke aanknopingspunten voor een effectieve aanpak. Ten aanzien van de beveiligingsbranche zijn niet alleen – in het kader van de uitvoering van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus – de screening van beveiligingsorganisaties door de Dienst Justis, maar ook de screening van medewerkers in de beveiligingsbranche door de politie van belang. Bij het verlenen van een vergunning door de Dienst Justis wordt gelet op de voornemens en antecedenten van de aanvrager of van de personen die het beleid van de aanvrager bepalen. Ook worden de leidinggevenden van beveiligingsorganisaties door de Dienst Justis gescreend. Bij de screenings door de Dienst Justis wordt relevante informatie van de politie betrokken. Voor wat betreft het screenen van individuele medewerkers in de beveiligingsbranche streeft de politie naar meer uniformering. Hiertoe is een landelijk uniform beoordelingskader opgesteld, waarbij tevens de afspraak is gemaakt dat een afwijzende beslissing in de ene regio eveneens leidend is voor de besluitvorming bij een aanvraag in een andere regio.

Het gezamenlijk maken van een duidelijk statement – onder meer door de brede geïntegreerde inzet van het beschikbare instrumentarium – is noodzakelijk om de schijnbare onaantastbaarheid van de desbetreffende clubs en leden te doorbreken.

*3) Strafrechtelijke onderzoeken: snelle klappen én stapsgewijze werkwijze;* Zoals ook in het verleden is gebleken – en gezien de ernst en aard van de problematiek –, is een gedegen, grondige strafrechtelijke aanpak in dit kader noodzakelijk. Tegelijkertijd is het zaak steeds daar waar mogelijk op te treden. Het OM geeft prioriteit aan strafrechtelijke onderzoeken naar individuele leden, al dan niet in georganiseerd verband. Zo loopt momenteel een fors aantal strafrechtelijke onderzoeken naar leden van motorclubs, waarbij per onderzoek soms meerdere personen in beeld zijn. Het OM is daarbij uiteraard alert op informatie die eventueel in een artikel 2:20 lid 1 BW procedure een rol zou kunnen spelen. Aldus wordt nadrukkelijk ingezet op zowel een werkwijze van snelle klappen op korte termijn, als het opwerpen van drempels die effect op de langere termijn sorteren.

*De mogelijkheden van artikel 2:20 lid 1 BW:*

Artikel 2:20 lid 1 BW bepaalt dat een rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde door de rechtbank op verzoek van het Openbaar Ministerie wordt verboden verklaard en ontbonden.

De Hoge Raad heeft benadrukt (HR 26 juni 2009, NJ 2009, 396) dat het verboden verklaren en ontbinden van een rechtspersoon op grond van artikel 2:20 lid 1 BW een inbreuk is op het grondrecht van de vrijheid van vereniging en daarom alleen mogelijk in uitzonderlijke gevallen.

Wil een rechtspersoon verboden verklaard en ontbonden worden omdat zijn werkzaamheid in strijd met de openbare orde is, dan moet het volgens de Hoge Raad gaan om meer dan uit maatschappelijk oogpunt ongewenst gedrag. Ook moet de rechtspersoon zelf in de fout zijn gegaan of moet het gedrag aan de rechtspersoon kunnen worden toegerekend. Het is dus niet voldoende als bestuurders of andere bij de rechtspersoon betrokkenen in de fout gaan.

In deze uitspraak heeft de Hoge Raad uitgemaakt dat tot de werkzaamheid van rechtspersonen handelingen worden gerekend: (i) waarover (het bestuur van) de rechtspersoon daadwerkelijk zeggenschap heeft gehad, (ii) waaraan (het bestuur van) de rechtspersoon leiding heeft gegeven of (iii) waarvoor (het bestuur van) de rechtspersoon gelegenheid heeft geboden. Indien dus sprake is van werkzaamheid in strijd met de openbare orde conform één van deze gevallen, kan het Openbaar Ministerie om verbodenverklaring en ontbinding verzoeken.

De wet biedt nu dus al de mogelijkheid om een vereniging of stichting waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde te verbieden. Voor een succesvolle procedure is vooral nodig dat er voldoende bewijs is. Daarbij zijn de bewijslasten erg zwaar.

In het kader van de intensivering van de strafrechtelijke aanpak is door de Raad van Korpschefs recent besloten tot het oprichten van een infocel, die is ondergebracht bij de Nationale Recherche van het KLPD. De infocel brengt alle informatie uit de strafrechtelijke onderzoeken bij elkaar en zo mogelijk worden onderlinge verbanden, spilfuncties en netwerken geanalyseerd. Ook wordt op deze wijze de expertise in dit soort zaken vergroot.

Vanuit de strafrechtelijke aanpak wordt aangesloten bij de inzet van de maatregelen door het bestuur en de fiscus, onder meer door middel van geïntegreerde bestuurlijke rapportages over onder meer waargenomen werkwijzen en trends. Deze rapportages hebben tot doel de bestuurlijke bewustwording van risico's van criminaliteit te vergroten en te voorzien in een vertaalslag naar bestuurlijk en fiscaal handelingsperspectief.

*Inventarisatie strafrechtelijke onderzoeken 2009–2011:*

Meer concreet kan worden gemeld – mede in het verlengde van de toezegging aan het Lid Hennis-Plasschaert – dat de inventarisatie door het OM van het aantal strafrechtelijke onderzoeken (misdrijven) naar leden van motorclubs over de periode 2009–2011 een aantal van tenminste 40 onderzoeken heeft opgeleverd. Uit de inventarisatie blijkt dat in vrijwel alle regio's grotere of kleinere opsporingsonderzoeken en/of strafzaken lopen tegen leden van motorclubs. De opsporingsonderzoeken bevinden zich in verschillende fases. Veruit de meeste betreffen nog lopende onderzoeken (een kleine 30 onderzoeken). Sommige zaken daarvan bevinden zich al in de vervolgingsfase. Ook is een aantal zaken inmiddels afgedaan (iets meer dan 10). De opsporingsonderzoeken hebben voornamelijk betrekking op de (productie van en) handel in verdovende middelen (cocaïne,

synthetische drugs en hennep), witwassen, handel in vuurwapens, afpersing en bedreiging, en geweldsdelicten (waaronder een poging tot moord).

Gezien het feit dat het merendeel van de onderzoeken nog loopt, kunnen thans geen betekenisvolle uitspraken worden gedaan over de wijze van afdoening. Bij de aantallen dient verder te worden aangetekend dat er mogelijk nog meer onderzoeken in de afgelopen 2 jaar hebben plaatsgevonden; de informatie is niet direct uit de systemen herleidbaar en er is daarom dossieronderzoek verricht. In het belang van lopende onderzoeken kan niet uitvoeriger hierop worden ingegaan.

Het afnemen van crimineel vermogen is eveneens een belangrijk element in de aanpak. Misdaad mag immers niet lonen. Het kabinet investeert oplopend tot 20 miljoen euro vanaf 2013 in de strafrechtketen om het afpakken te intensiveren. Het strafrechtelijk afgepakte crimineel vermogen kan daardoor oplopen tot ruim 100 miljoen euro vanaf 2018. Het afpakken wordt ook versterkt door het intensiveren van de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het afpakken is een belangrijk onderdeel van de geïntegreerde aanpak. Hierbij kan niet alleen worden gedacht aan het afnemen van financieel voordeel dat is behaald met criminele activiteiten, maar ook aan beslagleggingen op (kostbare) bezittingen waar geen gedegen verklaring voor gegeven kan worden (de zogeheten patseraanpak).

Daarnaast wordt reeds geruime tijd samengewerkt met Europol. Vanuit Europol wordt actief ingezet op het bevorderen van expertise- en informatieuitwisseling en grensoverschrijdende samenwerking, zoals Joint Investigation Teams (JITs). Ook is de aanpak van outlawbikers het langstlopende project van Europol. In het kader van de zogeheten Analytical Work File (AWF) Monitor wordt onder meer informatie verzameld over trends, werkwijzen en succesvolle interventiestrategieën. In tal van andere Europese landen is momenteel eveneens sprake van een intensivering van de aanpak in de outlawbikers.

Op deze wijze worden alle krachten, die nodig zijn om deze problematiek effectief aan te pakken, gebundeld.

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten