



Eindrapport EURIEC

Een overzicht van bevindingen en activiteiten van het
Euregionaal Informatie- en Expertise Centrum in de
projectperiode van 2019 tot en met 2021



Lijst met afkortingen:

| | |
|--------|---|
| ARIEC | Arrondissementeel Regionaal Informatie- en Expertise Centrum |
| AVG | Algemene Verordening Gegevensbescherming |
| BIBOB | Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur |
| BRP | Basisregistratie Personen |
| DIOB | Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen |
| ECRIS | European Criminal Records Information System |
| EU | Europese Unie |
| EURIEC | Euregionaal Informatie-en Expertise centrum |
| EVRM | Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens |
| GDPR | General Data Protection Regulation |
| HSPV | Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW |
| ISZW | Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| IVBPR | Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten |
| KvK | Kamer van Koophandel |
| LIEC | Landelijk Informatie-en Expertise centrum |
| NRW | Noordrijn- Westfalen |
| PAALCO | Pour une Approche Administrative de Lutte contre la Criminalité Organisée |
| RIEC | Regionaal Informatie-en Expertise centrum |

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Inleiding | 1 |
| Hoe zat het ook al weer? | 2 |
| Projectresultaten in het kort | 3 |
| Kanttekeningen bij het project | 4 |
| | |
| Deel I: Huidige mogelijkheden en belemmeringen voor de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling | 5 |
| | |
| 1. Overzicht | 6 |
| 2. Algemene Verordening Gegevensbescherming en een gebrek aan nationale wettelijke basis voor informatie-uitwisseling | 11 |
| 3. Grensoverschrijdende uitwisseling van bestuurlijke gegevens voor bestuurlijke doeleinden | 12 |
| 4. Grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes en herstelvorderingen | 14 |
| 5. Grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens uit het bevolkingsregister voor bestuurlijke doeleinden | 16 |
| 6. Grensoverschrijdende uitwisseling van politiegegevens voor bestuurlijke doeleinden | 17 |
| 7. Grensoverschrijdende uitwisseling van strafregistergegevens en overige gerechtelijke informatie voor bestuurlijke doeleinden. | 19 |
| 8. Grensoverschrijdende uitwisseling van financiële gegevens voor bestuurlijke doeleinden | 21 |
| 9. Grensoverschrijdende uitwisseling van sociale gegevens voor bestuurlijke doeleinden | 23 |
| 10. Grensoverschrijdende consultatie van openbare bronnen | 25 |
| 11. Overzicht van ‘good practices’ in de praktijk | 27 |
| | |
| Deel II: De ontwikkeling van het bewustzijn voor een (internationale) bestuurlijke aanpak | 31 |
| 1. België | 31 |
| 2. Noordrijn-Westfalen | 32 |
| 3. Nederland | 34 |
| | |
| Deel III: Aanbevelingen | 36 |

1 Inleiding

Voor u ligt het eindrapport van de activiteiten van het Euregionaal Informatie-en Expertise Centrum (EURIEC) over de periode van 1 september 2019 tot en met 31 augustus 2021. Het project EURIEC is mogelijk gemaakt door subsidiebijdragen van de Europese Unie en het Nederlandse Ministerie van Justitie en Veiligheid. De deelnemende landen/regio's in het project zijn Noordrijn-Westfalen, België en Nederland. Het werkgebied is vastgesteld als de grensgebieden tussen deze drie landen/regio's. Er zijn echter ook casussen behandeld die zich niet direct in het grensgebied afspeelden.

In deze periode hebben we, op basis van casuïstiek, inzicht gekregen in de mogelijkheden en uitdagingen van grensoverschrijdende uitwisseling van informatie ten behoeve van bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Een eerste stap naar het mogelijk maken van internationale informatie-uitwisseling voor bestuurlijke doeleinden is hiermee gezet. De nood aan internationale samenwerking en informatie-uitwisseling voor bestuurlijke doeleinden in de praktijk blijft echter bestaan.

Het EURIEC heeft daartoe financiering van de Europese Unie ontvangen voor het voortzetten van het project van september 2021- september 2023. De bevindingen uit de eerste twee projectjaren vormen de basis voor de invulling van jaar drie en vier. De knelpunten die aan het licht zijn gekomen worden geadresseerd aan de verantwoordelijke overheidspartners en waar mogelijk wordt ingezet op aanpassing van wet- en regelgeving op nationaal en Europees niveau om grensoverschrijdende informatie-uitwisseling voor bestuurlijke doeleinden mogelijk te maken.

Het rapport is ingedeeld in vier delen:

- **Deel I** bevat zowel een tabel als beschrijvingen van de huidige mogelijkheden en belemmeringen voor de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling opgedeeld in thema's.
- In **Deel II** worden de ontwikkelingen wat betreft awareness in de drie landen (Duitsland, België, Nederland) weergegeven.
- In **Deel III** zijn aanbevelingen opgenomen en deel IV bevat een korte beschrijving van de bijdrage van de wetenschap.

Voordat een beschrijving gegeven wordt van de bevindingen volgt hier in het kort een beschrijving van de totstandkoming van het EURIEC.

Hoe zat het ook al weer?

In het kader van de intergouvernementele doelstellingen van het actieplan Senningen 2013-2016 (Benelux) werd op 28 november 2014 in Brussel een werkgroep bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit opgericht en geformaliseerd door een intentieverklaring die door België, Luxemburg en Nederland werd ondertekend. Eén van de opbrengsten van deze werkgroep is het rapport Tackling Crime Together (2016) dat de aanpak van OMG's in België, Nederland, Duitsland en Luxemburg beschrijft en oproept tot nauwere samenwerking. Eén van de aanbevelingen uit dit rapport is om een pilot te starten met een multidisciplinair informatie- en expertisecentrum in de Euregio Maas-Rijn naar model van de Nederlandse Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's).

Deze aanbeveling is herhaald in de Raadsconclusies t.a.v. de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit die onder Nederlands voorzitterschap van de EU in juni 2016 door de JBZ-raad zijn aangenomen. Ook hier wordt opgeroepen om middels een pilot met een grensoverschrijdend multidisciplinair informatie- en expertisecentrum aan de hand van concrete cases ervaring op te doen met de mogelijkheden en de onmogelijkheden die zich voordoen bij de grensoverschrijdende bestuurlijke aanpak en de informatie-uitwisseling die daarvoor nodig is.

Opdracht

Tijdens een symposium op 17 mei 2018 in het Gouvernement van de provincie Limburg in Maastricht hebben de minister Jan Jambon (Veiligheid en Binnenlandse Zaken België), Innenminister NRW Herbert Reul en Ferdinand Grapperhaus (Justitie en Veiligheid Nederland) een intentieverklaring ondertekend waarin ze benadrukken de samenwerking met het oog op een verbeterde informatie-uitwisseling in het kader van de bestuurlijke aanpak tussen België, Noordrijn-Westfalen en Nederland te willen versterken.

In deze context streven ze naar de oprichting van een Euregionaal Ontwikkel en Expertise Centrum (kortweg EURIEC genoemd) voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Ze geven opdracht aan het RIEC Limburg om in samenspraak met de Belgische ARIEC's en een nog nader te bepalen instantie in Noordrijn-Westfalen *, het Euregionaal Ontwikkel en Expertise Centrum inhoud te geven

Dit plan van aanpak beoogt inhoud te geven aan het oprichten van dit centrum.

* het Ministerie van binnenlandse zaken van Noord Rijn Westfalen heeft de Bezirksregierung Köln gevraagd haar bij het EURIEC project te vertegenwoordigen.

(Bron: het plan van aanpak EURIEC, februari 2019)

Projectresultaten in het kort

Het algemene doel van het EURIEC is het behandelen van concrete casussen en op die manier ervaring op te doen met de mogelijkheden en uitdagingen die zich voordoen bij de grensoverschrijdende bestuurlijke aanpak en de daarvoor benodigde informatie-uitwisseling. Om casussen te verzamelen, was de eerste stap het verhogen van het bewustzijn over de bestuurlijke aanpak en de noodzaak aan meer grensoverschrijdende samenwerking. Deze doelen zijn bereikt door middel van verschillende activiteiten die kort beschreven worden in de volgende paragrafen.

1. Het verhogen van het bewustzijn

Tijdens de eerste periode van het EURIEC-project heeft het EURIEC relaties opgebouwd en onderhouden met een uitgebreid netwerk van Belgische, Nederlandse en Duitse professionals (op administratief, financieel, justitieel en politieel gebied) waarmee het nauw contact onderhoudt. In totaal hebben er 221 bijeenkomsten met diverse overheidspartners uit de deelnemende landen plaatsgevonden (b.v. workshops/webinars, vergaderingen en presentaties).

2. Het behandelen van concrete casussen

Tussen september 2019 en september 2021 werden 122 casussen met een grensoverschrijdend element bij het EURIEC aangeleverd. Deze casussen werden aangebracht door verschillende partners van het EURIEC-netwerk: rechtstreeks door de gemeenten (soms als gevolg van bewustmakingsactiviteiten), door de RIECs/ARIECs en in sommige gevallen door andere partners zoals de politie of het openbaar ministerie. De ondersteuning bij de casuïstiek bestond enerzijds uit het bieden van juridische expertise en anderzijds uit het verduidelijken van mogelijkheden/structuren/processen in de deelnemende landen.

Om deze casussen op te lossen, organiseerde het EURIEC, expertplatforms. Tijdens deze expertplatforms worden deskundigen van verschillende autoriteiten (justitie/onderzoek/administratie) bijeengebracht om praktische oplossingen voor grensoverschrijdende informatie-uitwisseling te onderzoeken. Voor een deel van de casussen was juridische ondersteuning van het EURIEC voldoende om tot een conclusie te komen. De bevindingen van de casussen hebben geleid tot 26 (juridische) handreikingen (zie www.euriec.eu).

3. Vade-mecum van het vakjargon in België, Duitsland (NRW) en Nederland

De taalkundige verschillen vormen soms een belemmering voor grensoverschrijdende samenwerking. Sommige termen hebben in het ene land zo'n specifieke betekenis, dat het woord na vertaling door partners in het andere land niet op dezelfde manier wordt begrepen. Om deze problemen aan te pakken heeft de EURIEC een overzicht gemaakt van vakjargon in het Nederlands, Engels, Frans en Duits. Dit overzicht bevat de juiste vertalingen en, waar nodig, een uitleg van de nationale interpretatie van een term.

4. Overige resultaten

- Incidentele expertplatforms leiden in bepaalde gevallen tot meer structurele, grensoverschrijdende expertplatforms tussen bestuursorganen in België, NRW en Nederland. Het is immers nuttig dat gemeenten die gemeenschappelijke problemen hebben, met elkaar in contact blijven.
- Publicatie van wetenschappelijke bijdragen in vaktijdschriften
- Klankbordgroep/webinar met vertegenwoordigers van 63 organisaties
- Case studies die resulteren in kennis en expertise over de kansen en uitdagingen in nationale en Europese wetgeving



Kanttekeningen bij het project

- COVID-19

De maatregelen die in de drie landen zijn opgelegd als gevolg van de reactie op de COVID-19-pandemie hebben ertoe geleid dat het merendeel van de vergaderingen/overleggen in 2020 en een deel in 2021 digitaal heeft plaatsgevonden. De beperkende maatregelen in de drie landen liepen niet synchroon: zij verschilden qua vorm en duur. Bijgevolg moest voor het bijeenroepen van internationale overleggen rekening worden gehouden met de maatregelen die in alle deelnemende landen van kracht waren.

Dit had gevolgen voor zowel het organiseren van meetings, als ook voor de inzet van personeel uit de verschillende landen. Hierdoor zijn bijeenkomsten in bepaalde periodes digitaal georganiseerd. Dergelijke overlegvormen leidde in bepaalde gevallen tot vragen en onzekerheid om informatie te delen. Dit heeft geen significante gevolgen gehad voor het project. In enkele gevallen werd wel in bepaalde gevallen een terughoudendheid geconstateerd om digitaal informatie te delen.

- Duitsland

Noordrijn-Westfalen is deelnemer in het project EURIEC. De bevindingen in de verschillende casussen zijn getoetst aan de wet- en regelgeving die geldt binnen NRW. Deze bevindingen zijn niet per definitie geldend voor andere deelstaten in de Bondsrepubliek, maar kan wel als een leidraad dienen voor andere deelstaten.

- Personeel

Omwille van zwangerschapsverlof en de beëindiging van contracten waren enkele posten tijdelijk vacant. Hieronder volgt een overzicht:

- De functie van jurist in NRW was vacant tussen maart en april 2020.
- De functie van jurist (halftijds) en accountmanager (halftijds) in Nederland was vacant tussen 01 april 2021 en 01 september 2021.

- Talen

Bij de opbouw van het netwerk en het organiseren van experten platforms en andere bijeenkomst zijn de verschillende talen geen obstakel geweest. Bij de meeste bijeenkomsten is afgesproken dat een ieder zijn eigen taal speelt en dat door de deelnemers aangegeven wordt wanneer vertaling nodig is.

Bij grotere bijeenkomsten zoals de klankbordgroep zijn tolken ingezet om het grote publiek in de eigen taal te laten deelnemen.

- Bevoegdheidstoedeling

Drie landen, drie staatsvormen. Drie verschillende toedeling van bevoegdheden. Hierdoor komen de taken en bevoegdheden van de verschillende overheden in de drie landen niet altijd overeen. Wet en regelgeving is nu gericht op de uitwisseling van informatie tussen vergelijkbare organisaties zoals: Politie NL – Politie DE – Politie BE.

Deel I: Huidige mogelijkheden en

belemmeringen voor de

grensoverschrijdende informatie-uitwisseling

In de volgende paragrafen worden de mogelijkheden en knelpunten voor de grensoverschrijdende uitwisseling ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit met betrekking tot verschillende soorten gegevens beschreven. Omwille van de verscheidenheid van de vraagstukken die bij het EURIEC werden aangeleverd, werden de casussen en vraagstukken opgedeeld per thema.

Het EURIEC bestudeerde tijdens de eerste fase van het project, de mogelijkheden en knelpunten wat betreft de grensoverschrijdende uitwisseling van volgende soorten gegevens:

- a) Grensoverschrijdende uitwisseling van administratieve gegevens
- b) Grensoverschrijdende uitwisseling van bestuurlijke boetes en herstellvorderingen
- c) Grensoverschrijdende uitwisseling van het bevolkingsregister
- d) Grensoverschrijdende uitwisseling van politiegegevens
- e) Grensoverschrijdende uitwisseling van justitiële gegevens (onder meer strafregistergegevens)
- f) Grensoverschrijdende uitwisseling van financiële gegevens
- g) Grensoverschrijdende uitwisseling van sociale zekerheidsgegevens
- h) De raadpleging van informatie via het gebruik van (semi-) openbare bronnen

Hierna volgt eerst een schematisch overzicht per land van de mogelijkheden en knelpunten per soort gegevens. Daarna volgt een meer gedetailleerde uitwerking van de mogelijkheden en uitdagingen van internationale informatie-uitwisseling per soort gegevens ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Op de website van het EURIEC (www.euriec.eu) kan ook de juridische achtergrond van deze bevindingen geraadpleegd worden.

1. Overzicht

| | Internationaal | België | NRW | Nederland |
|--------------------------|---|--|--|--|
| Bestuurlijke gegevens | <p>Geen verdrag dat de uitwisseling van bestuurlijke gegevens regelt</p> | <p>Niet mogelijk</p> <p>Geen wettelijke grondslag voor de uitwisseling van persoonsgegevens met (buitenlandse) gemeenten</p> <p>Uitwisseling van bedrijfsgegevens in principe mogelijk</p> | <p>Niet mogelijk</p> <p>Geen wettelijke grondslag voor de uitwisseling van persoonsgegevens met (buitenlandse) gemeenten</p> <p>Uitwisseling van bedrijfsgegevens in principe mogelijk</p> | <p>Niet mogelijk</p> <p>Geen wettelijke grondslag voor de uitwisseling van persoonsgegevens met (buitenlandse) gemeenten</p> <p>Uitwisseling van bedrijfsgegevens in principe mogelijk</p> |
| Bestuurlijke vorderingen | <p>Wat betreft bestuurlijke boetes biedt het Kaderbesluit 2005/214/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties een nuttig internationaal kader</p> | <p>Mogelijk</p> <p>Bestuurlijke boetes invorderen is mogelijk. Voor sommige boetes zal wel voldaan dienen te zijn aan het beginsel van dubbele incriminatie</p> | <p>Niet Mogelijk</p> <p>Bestuurlijke boetes invorderen is mogelijk. Voor sommige boetes zal wel voldaan dienen te zijn aan het beginsel van dubbele incriminatie</p> | <p>Mogelijk</p> <p>Bestuurlijke boetes invorderen is mogelijk. Voor sommige boetes zal wel voldaan dienen te zijn aan het beginsel van dubbele incriminatie</p> |
| | <p>Wat betreft herstellvorderingen ontbreekt een internationaal kader</p> | <p>Door een gebrek aan internationaal kader is de invordering van herstellvorderingen niet mogelijk</p> | <p>Door een gebrek aan internationaal kader is de invordering van herstellvorderingen niet mogelijk</p> | <p>Door een gebrek aan internationaal kader is de invordering van herstellvorderingen niet mogelijk</p> |

| | Internationaal | België | NRW | Nederland |
|-------------------------------------|--|---|--|---|
| Gegevens uit het bevolkingsregister | <p>Geen verdrag dat de uitwisseling van gegevens uit het bevolkingsregister uitdrukkelijk regelt</p> | <p>Niet mogelijk</p> <p>Om de grensoverschrijdende uitwisseling mogelijk te maken dient de wet- en regelgeving rond het rijksregister en de bevolkingsregisters aangepast te worden</p> | <p>Mogelijk</p> <p>Aanvragen van buitenlandse gemeenten voor toegang tot informatie uit het bevolkingsregister zullen in de meeste gevallen goedgekeurd worden</p> | <p>Mogelijk na aanpassing van gemeentelijke verordeningen</p> <p>In de meeste gevallen is dergelijke aanpassing nog niet gebeurd waardoor de uitwisseling in de praktijk (nog) niet mogelijk zal zijn</p> |
| Politiegegevens | <p>Verschillende internationale verdragen die het mogelijk maken om via de politiediensten informatie door te verstrekken voor andere doeleinden.</p> <p>Twee voorwaarden voor doorverstrekking:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toestemming verstrekkende politiedienst 2. Doorverstrekking moet in nationale wetgeving geregeld zijn | <p>Niet mogelijk</p> <p>Nationale wetgeving die de grensoverschrijdende doorverstrekking voor bestuurlijke doeleinden toelaat ontbreekt</p> | <p>Mogelijk</p> <p>Nationale wetgeving die de grensoverschrijdende doorverstrekking voor bestuurlijke doeleinden voor sommige gevallen toelaat bestaat</p> | <p>Niet mogelijk</p> <p>Nationale wetgeving die de grensoverschrijdende doorverstrekking voor bestuurlijke doeleinden toelaat ontbreekt</p> |

| | Internationaal | België | NRW | Nederland |
|--|--|---|--|--|
| Strafregister-gegevens en overige gerechtelijke informatie | <p>Lidstaten kunnen strafrechtelijke veroordelingen met elkaar uitwisselen door middel van het European Criminal Records Information System (ECRIS). Het nationaal recht bepaalt of deze gegevens ook verstrekt kunnen worden voor andere dan strafrechtelijke doeleinden</p> | <p>Buitenlandse lokale besturen kunnen geen rechtstreekse toegang verkrijgen tot strafregistergegevens. Eventueel kan getracht worden om via de U-bocht langs het Openbaar Ministerie, informatie te verkrijgen in het kader van de bestuurlijke aanpak</p> | <p>Strafregistergegevens kunnen in zeer uitzonderlijke gevallen meegedeeld worden aan buitenlandse gemeenten. In beginsel zullen dergelijke gegevens echter aan de betrokkene zelf gevraagd dienen te worden</p> | <p>De verstrekking van strafregistergegevens is mogelijk in die gevallen waarbinnen deze gegevens ook binnen Nederland verstrekt zouden kunnen worden in het kader van de bestuurlijke aanpak</p> |
| Financiële gegevens | <p>Verschillende internationale verdragen die het mogelijk maken om via de belastingdiensten informatie door te verstrekken voor andere doeleinden.</p> <p>Twee voorwaarden voor doorverstrekking:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toestemming verstreckende politiedienst 2. Doorverstrekking moet in nationale wetgeving geregeld zijn | <p>Niet mogelijk</p> <p>Nationale wetgeving die de grensoverschrijdende doorverstrekking voor bestuurlijke doeleinden toelaat ontbreekt</p> | <p>In bepaalde gevallen mogelijk</p> <p>In het kader van een dwingend algemeen belang kunnen gegevens verstrekt worden, bijvoorbeeld indien er concrete gegevens zijn die wijzen op de onbetrouwbaarheid van een handelaar</p> | <p>Enkel in zeer uitzonderlijke gevallen mogelijk</p> <p>Nationale wetgeving die de grensoverschrijdende doorverstrekking voor bestuurlijke doeleinden toelaat ontbreekt meestal</p> <p>Kan toegestaan worden in het kader van milieubescherming of veiligheid op het werk</p> |

| | Internationaal | België | NRW | Nederland |
|--------------------------------------|---|---|---|---|
| Sociale gegevens | <p>Zowel bilaterale als Europese verdragen regelen de uitwisseling van sociale gegevens. De doorverstrekking van deze gegevens ten behoeve van de bestuurlijke aanpak dient wel bepaald te worden door de nationale wetgeving</p> | <p>In principe kunnen buitenlandse overheden zich aansluiten bij de Kruispuntbank van Sociale Zekerheid</p> <p>Hiervoor hebben de overheden echter toegang tot het rijksregister nodig wat momenteel nog niet mogelijk is</p> | <p>Sociale gegevens kunnen in beperkte gevallen worden door verstrekt.</p> <p>Bijvoorbeeld indien er verdenkingen bestaan van fraude met sociale uitkeringen.</p> <p>Een bijkomende voorwaarde is dat de buitenlandse overheid een soortgelijke functie moet hebben als Duitse overheden aan wie dergelijke gegevens verstrekt worden</p> | <p>In Nederland kunnen sociale zekerheidsgegevens verstrekt worden aan andere diensten indien er sprake is van een zwaarwegend algemeen belang</p> |
| Openbare bronnen Insolventiegegevens | | <p>Geen centraal insolventieregister maar faillissementen worden wel in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd en op commerciële websites.</p> | <p>Faillissementen worden aangekondigd bij de bevoegde lokale rechtbank. Deze aankondigingen zijn te vinden op een centrale website.</p> | <p>Insolventiegegevens kunnen opgevraagd worden via het Centraal Insolventieregister tot zes maanden na de succesvolle beëindiging van de insolventie</p> |

| | Internationaal | België | NRW | Nederland |
|---|----------------|--|---|--|
| Openbare bronnen Kadastrale gegevens | | Na een aanvraag bij een centrale dienst kunnen gegevens verkregen worden over de onroerende eigendommen van een persoon zoals koopsom en hypotheeksom | Geen centrale dienst die kadastrale gegevens bijhoudt. De gegevens worden decentraal bijgehouden bij de Amtsgerichte van de deelstaten. Hierdoor kan geen overzicht verkregen worden van alle onroerende eigendom van een persoon | Nederlandse kadastrale gegevens kunnen onmiddellijk geraadpleegd worden via een website. Een aanvraag is hier dus niet nodig |
| Openbare bronnen Bedrijfsgegevens | | Via de Kruispuntbank voor Ondernemingen kunnen bedrijfsgegevens geraadpleegd worden. Voor een overzicht van alle bedrijven waar een subject bij betrokken is dient een aanvraag gedaan te worden en dient toegang verkregen te worden tot het Rijksregister | Via het Unternehmensregister kunnen bedrijfsgegevens geraadpleegd worden. Het is niet mogelijk om een overzicht te verkrijgen van alle bedrijven waar een subject bij betrokken is | Via de Kamer van Koophandel kunnen bedrijfsgegevens geraadpleegd worden. Het is als buitenlandse gemeente niet mogelijk om een overzicht te verkrijgen van alle bedrijven waar een subject bij betrokken is |

2. Algemene Verordening Gegevensbescherming en een gebrek aan nationale wettelijke basis voor informatie-uitwisseling

Vooraleer dieper wordt ingegaan op de mogelijkheden en knelpunten voor verschillende soorten gegevens, zal ingegaan worden op een wederkerende onderwerp dat vaak een knelpunt vormt: gegevensbescherming en het gebrek aan een nationale wettelijke basis. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) stelt immers dat er bij de uitwisseling van informatie steeds aan bepaalde principes voldaan moet worden.

Twee van deze principes blijken voor de grensoverschrijdend uitwisseling van gegevens met het oog op de bestuurlijke aanpak, vaak problematisch te zijn door een gebrek aan nationale wetgeving: het principe dat een verstrekking gebaseerd moet zijn op een uitdrukkelijke wettelijke grondslag en het doelbindingsprincipe.

Wat betreft de uitdrukkelijke wettelijke grondslag blijkt dat de wetgeving in België, Nederland en Noordrijn-Westfalen in veel gevallen nog uitgaat van het beginsel dat het waarborgen van de openbare orde een taak is van organen zoals de politie en het openbaar ministerie. De bestuurlijke aanpak is in veel landen een (relatief) nieuwe benadering waardoor wettelijke grondslagen die uitdrukkelijk ingaan op de uitwisseling van gegevens vaak ontbreken. Dit is een problematiek die niet enkel speelt bij internationale gegevensuitwisseling maar vaak speelt deze problematiek ook op nationaal niveau waarbij het soms onduidelijk is welke informatie gedeeld kan worden met andere partners met het oog op de bestuurlijke aanpak. Dit gebrek aan wettelijke grondslag voor de (inter)nationale informatie-uitwisseling zorgt voor juridische onzekerheid en kan ertoe leiden dat er een zekere voorzichtigheid is wat betreft het delen van informatie.

Daarnaast blijkt dat ook het principe van doelbinding een knelpunt kan vormen voor de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens. Dit principe bepaalt dat het doel waarvoor informatie wordt (her)gebruikt verenigbaar dient te zijn met het doel waarvoor de informatie oorspronkelijk verzameld werd. In bepaalde gevallen (zoals gegevens uit het bevolkingsregister) zal informatie initieel niet steeds met het oog op de bestuurlijke aanpak verzameld zijn. Hierdoor zal steeds afgewogen moeten worden of de twee doelen (die van de oorspronkelijke verzameling en het doel van bestuurlijke aanpak), dicht genoeg bij elkaar liggen. De concrete invulling van deze afweging zal vaak afhangen van de functionarissen gegevensbescherming en kan er ook toe leiden dat informatie volgens bepaalde functionarissen uitgewisseld kan worden terwijl dit voor andere functionarissen niet mogelijk zou zijn.

3. Grensoverschrijdende uitwisseling van bestuurlijke gegevens voor bestuurlijke doeleinden

Algemene omschrijving en problematiek

De verwerking en verstrekking van bestuurlijke (persoons)gegevens valt onder de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Hierdoor dient de verwerking te voldoen aan bepaalde principes zoals het principe van doelbinding en de nood aan een wettelijke grond. Deze principes zorgen wat betreft de verstrekking van bestuurlijke gegevens vaak een probleem door een gebrek aan wettelijke grond of het feit dat de gegevens initieel voor een ander doel verzameld werden.

Aantal casussen waarbij deze problematiek naar voren kwam: 24

Een buitenlands subject vraagt een vergunning aan in een gemeente. Deze gemeente zou graag weten of het subject in het verleden in het buitenland reeds een vergunning aanvraag en of deze vergunningsaanvraag werd toegekend of niet.

In een gemeente wordt een pand bestuurlijk gesloten nadat er een drugsclub ontdekt werd. Dit subject heeft net over de grens een vergunningplichtige aangelegenheid. De gemeente waar het drugsclub ontdekt werd zou deze informatie nu graag overmaken aan de buitenlandse gemeente waar het subject een vergunning heeft.

Europese en internationale regelgeving

Voorlopig is er geen overkoepelend internationaal verdrag dat uitdrukkelijk ingaat op de uitwisseling van bestuurlijke gegevens ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dit is opvallend aangezien dergelijke verdragen wel bestaan voor de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens tussen politiediensten, justitiële diensten of belastingdiensten. Dit zou mogelijk verklaard kunnen worden door het feit dat nog niet alle lokale besturen zich bewust zijn van de rol die ze kunnen en dienen te spelen in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit.

In de literatuur wordt de *European Convention on the Obtaining Abroad of Information and Evidence in Administrative Matters* aangehaald als mogelijk internationaal verdrag dat als basis zou kunnen dienen voor de grensoverschrijdende uitwisseling van bestuurlijke gegevens. Het EURIEC onderzocht de toepasselijkheid van het verdrag voor een mogelijke grensoverschrijdende uitwisseling van bestuurlijke gegevens in de theorie en in de praktijk. Hieruit bleek dat het verdrag en de omzetting ervan in de nationale wetgeving niet voldoet aan de voorwaarden die gesteld worden door de AVG. Daarnaast bleek in de praktijk ook dat de overheden weigerachtig stonden tegenover de toepassing van dit verdrag aangezien het relatief oud is en niet gebruikt werd.

Grensoverschrijdende verstrekking van bestuurlijke gegevens

De overdracht van bestuurlijke gegevens van een binnenlandse gemeente naar een buitenlandse gemeente is over het algemeen in geen van de drie landen mogelijk wegens het ontbreken van uitdrukkelijke wettelijke grondslagen en mogelijke inbreuken op het in de gegevensbeschermingswetgeving vervatte beginsel van doelbinding of specifieke geheimhoudingsverplichtingen. Ook de “informele” uitwisseling van informatie via nauwe contacten tussen individuele medewerkers van verschillende overheidsinstanties, die in de praktijk geregeld voorkomt, is volledig onderworpen aan de wettelijke voorschriften van de AVG. Dit betekent dat zelfs in het geval van een informele uitwisseling van gegevens moet worden voldaan aan de vereisten van de AVG, zoals een wettelijke grondslag voor verwerking. In gevallen die verband houden met de administratieve aanpak en handhaving zal een dergelijke wettelijke grondslag echter vaak niet aanwezig zijn.

Openbaarheid van bestuur

De regelgeving in België, Noordrijn-Westfalen en Nederland maken het mogelijk voor burgers om de overheid te verzoeken bepaalde informatie openbaar te maken en dus beroep te doen op de wetten openbaarheid van bestuur. Hoewel er verschillende weigeringsgronden voor dergelijke verzoeken zijn, kan in de drie landen in beginsel ook een buitenlandse gemeente een dergelijk verzoek indienen. Het risico bestaat hierbij echter dat persoonsgegevens geanonimiseerd zouden worden. Daarnaast zou een buitenlandse gemeente dan ook reeds moeten weten in welke buitenlandse gemeente de betrokkene activiteiten heeft/had.

Daarnaast kunnen buitenlandse gemeenten in Noordrijn-Westfalen, dankzij een recente wettelijke machtiging, wat betreft taken die verband houden met handelsrecht, toegang vragen tot het Duitse centrale handelsregister (Gewerbezentralregister) bij het Bundesamt für Justiz. Dit register bevat informatie over alle bedrijfsactiviteiten en Duitse ondernemers. Zo is er in dit register informatie opgenomen over besluiten van de overheden om een bedrijf te verbieden om zijn activiteiten voort te zetten wegens onbetrouwbaarheid of ongeschiktheid van een ondernemer. In een casus die door het EURIEC begeleid werd, werd dergelijke informatie alvast aan een buitenlandse gemeente meegedeeld.

Mogelijkheden

- Bestuurlijke gegevens die informatie bevatten over bedrijfsnamen die niet rechtstreeks herleidbaar zijn tot personen kunnen in bepaalde gevallen grensoverschrijdend gedeeld worden.
- In Noordrijn-Westfalen kunnen buitenlandse gemeenten toegang krijgen tot het Gewerbezentralregister in soortgelijke gevallen als Duitse gemeenten. Dit kan het geval zijn indien een buitenlandse gemeente moet oordelen over de betrouwbaarheid van een persoon, bijvoorbeeld bij vergunningverlening. Het Gewerbezentralregister bevat onder meer informatie over beslissingen om een handelsvergunning ten aanzien van een bepaalde persoon te weigeren. Meer informatie over het Gewerbezentralregister en de toegang voor buitenlandse gemeenten vindt u op de EURIEC-website.
- In zowel Nederland als België krijgt de intergemeentelijke informatiedeling meer en meer aandacht wat ook vertaald kan worden in wetswijzigingen.

Belemmeringen

- Een nationaal wettelijk kader voor de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling van bestuurlijke informatie ontbreekt in België, Noordrijn-Westfalen en Nederland. Hierdoor is de uitwisseling van persoonsgegevens die zijn opgenomen in bestuurlijke documenten onmogelijk.
- Ook een duidelijk en overkoepelend internationaal kader voor de uitwisseling van bestuurlijke informatie ontbreekt.

Conclusie

Door een gebrek aan nationale maar ook internationale wetgeving is het momenteel in de meeste gevallen niet mogelijk om bestuurlijke informatie en persoonsgegevens te delen met buitenlandse lokale besturen. Het delen van bedrijfsgegevens kan in sommige gevallen wel een uitweg bieden maar de aanpassing van nationale wetgeving en internationale wetgeving is nodig om de uitwisseling van bestuurlijke gegevens in de toekomst wel mogelijk te maken.

Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de juridische mogelijkheden en mogelijke knelpunten, verwijzen we u graag door naar de EURIEC-nota 'Grensoverschrijdende uitwisseling van bestuurlijke gegevens'.

4. Grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes en herstellvorderingen

Algemene omschrijving en problematiek

Overheden in België, Noordrijn-Westfalen en Nederland kunnen op grond van verschillende wet- en regelgeving, vorderingen hebben op subjecten. Voor de invordering van verscheidene vorderingen zijn er duidelijke en relatief welbekende regels, ook wat betreft de grensoverschrijdende invordering (vb. privaatrechtelijke vorderingen en de invordering van belastingen).

Daarnaast kunnen gemeenten echter ook vorderingen hebben zoals bestuurlijke boetes en herstellvorderingen. De mogelijkheden wat betreft de grensoverschrijdende invordering van dwangsommen, herstellvorderingen en bestuurlijke boetes zijn voor de meeste lokale besturen echter vaak nog onbekend terrein. Nochtans zullen deze vorderingen in het kader van de strijd tegen georganiseerde criminaliteit het vaakst voorkomen en blijkt in de praktijk dat dergelijke vorderingen niet of slechts deels geïnd worden wanneer er een grensoverschrijdende component is. Zo blijkt de invordering vaak moeilijk wanneer het subject waaraan de sanctie is opgelegd, vervolgens naar het buitenland verhuisd blijkt te zijn. Hierdoor zullen gemeenten in dergelijke gevallen er sneller voor kiezen om de boete in hun boekhouding simpelweg af te schrijven en dus niet te innen. Criminelen weten dit en maken hier misbruik van. Als EURIEC brachten we de mogelijkheden en belemmeringen in kaart om grensoverschrijdend dwangsommen, herstellvorderingen en bestuurlijke boetes in te vorderen.

Aantal casussen waarbij deze problematiek naar voor kwam: 10

Casus: Subject dat reeds in beeld kwam voor georganiseerde criminaliteit heeft openstaande vorderingen omdat hij handelde in strijd met het bestemmingsplan. Het subject weigert deze boetes te betalen. Ondertussen is het subject naar het buitenland verhuisd maar zou de gemeente nog steeds graag de boetes kunnen innen.

Europese en internationale regelgeving

Verscheidene Europese verdragen regelen de uitvoering van straffen/vorderingen. De meeste van deze verdragen handelen echter over de uitwisseling van beslissingen tot vorderingen wat betreft strafzaken, burgerlijke zaken en handelszaken en dus niet over vorderingen wat betreft bestuurlijke zaken. Enkele van de verdragen en besluiten die handelen over strafzaken kunnen echter ruim geïnterpreteerd worden waardoor bepaalde bestuurlijke sancties ook onder de werkingssfeer kunnen vallen.

Het internationaal instrument dat de meeste mogelijkheden lijkt te bieden voor de grensoverschrijdende invordering van bestuurlijke sancties is het Kaderbesluit 2005/214/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties. Dit kaderbesluit handelt enkel over bestuursrechtelijke sancties die een punitief karakter hebben. Bestuurlijke boetes in België, Noordrijn-Westfalen en Nederland vallen hierdoor doorgaans onder de werkingssfeer van het kaderbesluit maar herstelmaatregelen, zoals de betaling van een dwangsom, zullen hier niet onder vallen. Bij herstelmaatregelen ontbreekt immers het punitieve karakter en kan men dus niet over een sanctie spreken.

Grensoverschrijdende invordering van bestuurlijke sancties en herstellvorderingen

Door middel van het Kaderbesluit 2005/214/JBZ kunnen bestuurlijke sancties in principe grensoverschrijdend gevorderd worden aangezien zij voldoen aan de voorwaarden die in het Kaderbesluit zijn opgenomen. Om deze invordering in goede banen te leiden, diende iedere lidstaat van de EU een autoriteit of autoriteiten aan te duiden. Deze autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het Kaderbesluit en kunnen dus gecontacteerd worden om de inning van bestuurlijke boetes mogelijk te maken. De bevoegde autoriteiten voor België, Noordrijn-Westfalen en Nederland zijn:

- België: de procureur des Konings die bevoegd is in het arrondissement waar de betrokkene woonachtig is
- Noordrijn-Westfalen: Bundesamt für Justiz in Bonn
- Nederland: Officier van Justitie van het arrondissement Noord-Nederland, verbonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau

Krachtens de Belgische wetgeving en de wetgeving in Noordrijn-Westfalen kunnen in buitenlandse casussen waarbij bestuurlijke boetes openstaan, de bestuurlijke boetes in veel gevallen in België en Noordrijn-Westfalen geïnd worden. Voor een aantal strafbare feiten en administratieve inbreuken dient wel een toetsing te gebeuren van het dubbele incriminatiebeginsel. In Nederland is de lijst van boetes op basis van de inbreuken die grensoverschrijdend geïnd kunnen worden erg beperkt door een limitatieve lijst van strafbare inbreuken. De meeste bestuurlijke sancties zijn hierbij niet opgenomen waardoor de grensoverschrijdende invordering bemoeilijkt wordt. Hierdoor zullen Nederlandse gemeenten in principes geen vorderingen als gevolg van bestuurlijke sancties, kunnen laten vorderen door Belgische of Duitse overheden.

In tegenstelling tot herstellvorderingen zoals een last onder dwangsom, is er geen internationaal kader wat gebruikt zou kunnen worden voor de grensoverschrijdende invordering van herstellvorderingen. Hierdoor zal in dergelijke gevallen het onmogelijk zijn om een herstellvordering grensoverschrijdend te innen.

Mogelijkheden

- Doordat een Europees Kaderbesluit toeziet op de grensoverschrijdende inning van geldelijke sancties, kunnen bestuurlijke boetes in veel gevallen ook grensoverschrijdend geïnd worden. Voor deze inning en de uitvoering ervan zijn in zowel België, Noordrijn-Westfalen als Nederland autoriteiten aangeduid die als centraal punt voor dergelijke aanvragen verantwoordelijk zijn.

Belemmeringen

- De grensoverschrijdend ingevorderde geldsommen van bestuurlijke boetes komen in beginsel toe aan de staat die de invordering uitvoert. Dit zou ertoe kunnen leiden dat buitenlandse besturen minder snel gebruik zullen maken van deze mogelijkheid. Het Kaderbesluit biedt echter ook de mogelijkheid om van dit principe af te wijken door het afsluiten van overeenkomsten tussen de lidstaten. Voorlopig zijn er nog geen overeenkomsten die een dergelijke andere verdeling bepalen tussen België, Noordrijn-Westfalen en Nederland.
- Voor een aantal feiten zijn de erkenning en inning mogelijk zonder dat getoetst moet worden of de handelingen in de beide landen gestraft kunnen worden (bijvoorbeeld fraude en witwassen van geld). In andere gevallen, zoals bestuurlijke boetes, dient er sprake te zijn van handelingen die in beide landen strafbaar zijn of aanleiding kunnen geven tot een bestuurlijke boete. Medewerkers van gemeenten zullen echter vaak onvoldoende kennis hebben over bestuurlijke boetes in het buitenland om te weten of deze inbreuken in het buitenland ook strafbaar zijn.
- Nederlandse bestuurlijke boetes in het kader van de bestuurlijke handhaving kunnen niet grensoverschrijdend geïnd worden aangezien ze niet zijn opgenomen in de lijst met geldelijke sancties die in aanmerking komen voor het Kaderbesluit en dus de grensoverschrijdende inning.
- Een internationaal kader voor de grensoverschrijdende inning van herstellvorderingen ontbreekt. Met tot gevolg dat bijvoorbeeld een last onder dwangsom niet in het buitenland geïnd kan worden.

Conclusie

Het Kaderbesluit 2005/214/JBZ biedt mogelijkheden voor de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. In de praktijk moeten enkele modaliteiten wel nog beter uitgewerkt worden in nationale wetgeving om de inning in de praktijk soepel te laten verlopen. Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de juridische mogelijkheden en mogelijke knelpunten, verwijzen we u graag door naar de EURIEC-nota 'Grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes en herstellvorderingen'.

5. Grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens uit het bevolkingsregister voor bestuurlijke doeleinden

Algemene omschrijving en problematiek

Informatie over de namen en woonplaatsen van inwoners of andere personen gelden vaak als noodzakelijke basisinformatie waarover een overheid dient te beschikken om haar taken doeltreffend uit te kunnen voeren. De door de burgerlijke stand verzamelde gegevens vormen dan ook een belangrijke basis voor maatregelen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in het kader van de bestuurlijke aanpak.

In het algemeen worden in de bevolkingsregisters onder meer volgende informatie verzameld: naam en adres van een persoon, geboortedatum, woonplaats, nationaliteit en burgerlijke staat. Gemeenten beschikken meestal over deze gegevens van hun burgers maar informatie over buitenlandse burgers is meestal niet opgenomen in de bevolkingsregisters. Vandaar dat het voor lokale besturen nuttig is om in bepaalde gevallen ook informatie te verkrijgen uit buitenlandse bevolkingsregisters.

Aantal casussen waarbij deze problematiek naar voor kwam: 16

Een pand van een subject die in het buitenland woont, wordt bestuurlijk gesloten na een drugsvondst. Na die drugsvondst verhuisde het subject naar het buitenland. De gemeente wilt de beslissing over de sluiting nu betekenen aan het subject maar weet het nieuwe adres van het subject niet.

Europese en internationale regelgeving

In tegenstelling tot vele andere juridische aangelegenheden die van belang zijn voor de uitwisseling van informatie bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, is de wetgeving inzake bevolkingsregisters nog niet uitdrukkelijk geharmoniseerd door Europese regelgeving. Hierdoor zal vooral gekeken dienen te worden naar de nationale wetgeving. Uiteraard dient bij de verstrekking van gegevens uit het bevolkingsregister rekening gehouden te worden met de principes die in de AVG beschreven worden.

Grensoverschrijdende verstrekking van bestuurlijke gegevens

De juridische mogelijkheden voor het doorgeven van registratiegegevens door de registratie-instanties aan buitenlandse gemeenten verschillen sterk van land tot land.

In Noordrijn-Westfalen kunnen buitenlandse gemeenten bijvoorbeeld een aanvraag indienen voor toegang tot informatie uit het bevolkingsregister. In de meeste gevallen zal een dergelijke aanvraag ook goedgekeurd worden waardoor buitenlandse gemeenten toegang kunnen krijgen tot informatie uit het Duitse bevolkingsregister.

Dit in tegenstelling tot België en Nederland waar er bepaalde belemmeringen zijn voor de verstrekking van informatie uit het bevolkingsregister.

In België hebben buitenlandse lokale overheden geen toegang tot het Rijksregister of de gemeentelijke bevolkingsregisters aangezien er geen wettelijke bepalingen zijn die de toegang van buitenlandse autoriteiten regelen. De uitwisseling van gegevens uit de bevolkingsregisters is derhalve niet mogelijk.

In Nederland kunnen gegevens uit de gemeentelijke registers van de burgerlijke stand enkel aan buitenlandse autoriteiten worden verstrekt indien de gemeenten in hun verordeningen, buitenlandse autoriteiten als toegestane geadresseerden aanwijzen. Veel Nederlandse gemeenten hebben dit in de praktijk echter niet gedaan, zodat in dergelijke gevallen toezending nog niet mogelijk is.

Mogelijkheden

- In België kan iedere persoon zijn eigen afschrift uit het bevolkingsregister opvragen. Door dergelijk afschrift aan bijvoorbeeld vergunning aanvragers te vragen, is het voor een buitenlandse gemeente mogelijk om toch informatie te verkrijgen.
- In Noordrijn-Westfalen is het verstrekken van gegevens uit het bevolkingsregister mogelijk onder dezelfde voorwaarden als voor private derden en in veel gevallen ook onder dezelfde voorwaarden als voor binnenlandse autoriteiten.
- In Nederland is de verstrekking alleen mogelijk als buitenlandse autoriteiten in de gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen als toegestane geadresseerden. Dit kan dus verschillen gemeente per gemeente.

Belemmeringen

- In België is de rechtstreekse uitwisseling tussen gemeenten niet mogelijk door een gebrek aan bepalingen die ook buitenlandse autoriteiten toegang verlenen.
- Veel Nederlandse gemeenten hebben buitenlandse bestuursorganen niet in hun verordening opgenomen als actoren aan wie toegang kan worden verleend.
- In de drie betrokken landen kan de informatie enkel worden verstrekt door de bevoegde diensten van Burgerzaken/Bevolking en niet door de diensten die bevoegd zijn voor de openbare orde.
- In alle onderzochte rechtsstelsels is de doorverstrekking van informatie uit het bevolkingsregister slechts mogelijk indien de geadresseerde van de doorzending, zelf ook toegang zou kunnen krijgen tot de informatie uit het bevolkingsregister van het verstrekke land.

Conclusie

Er zijn grote verschillen wat betreft de mogelijkheid om grensoverschrijdend informatie uit de bevolkingsregisters te verstrekken. In Noordrijn-Westfalen kan informatie uit de bevolkingsregisters grensoverschrijdend gedeeld worden. In België en Nederland blijkt een grensoverschrijdende uitwisseling vandaag nog onmogelijk.

Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de juridische mogelijkheden en mogelijke knelpunten, verwijzen we u graag door naar de EURIEC-nota 'Grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens uit het bevolkingsregister'.

6. Grensoverschrijdende uitwisseling van politiegegevens voor bestuurlijke doeleinden

Algemene omschrijving en problematiek

Lokale besturen zullen in het kader van de bestuurlijke aanpak, hun beslissingen vaak baseren op basis van bepaalde politie-informatie. Wanneer de persoon tegen wie het bestuursorgaan wilt handhaven, een buitenlandse burger is, dan is het echter de vraag of het mogelijk is om informatie van buitenlandse politiediensten te verkrijgen in het kader van de bestuurlijke aanpak tegen georganiseerde criminaliteit.

Aantal casussen waarbij deze problematiek naar voor kwam: 28

Bij een huiszoeking werd een hennepplantage gevonden. Ten tijde van die politie-inval heeft het subject zijn goederen verhuisd naar het buitenland. De politie wenst nu de buitenlandse gemeente te informeren.

Europese en internationale regelgeving

Met uitzondering van het nieuwe Benelux-Politieverdrag, dat voorlopig nog niet in werking is getreden, bevat geen van de verdragen of regelgeving van de EU of andere internationale instellingen een bepaling die uitdrukkelijk voorziet in de uitwisseling van politiegegevens voor bestuurlijke doeleinden. Bijna alle verdragen voorzien echter wel in de mogelijkheid om politiegegevens voor andere dan de in het verdrag genoemde (strafrechtelijke) doeleinden door te verstrekken, mits de versturende autoriteit daarvoor toestemming geeft en dit in overeenstemming is met het nationale recht van de verstrekke en de ontvangende lidstaat. De grensoverschrijdende uitwisseling van politiegegevens voor bestuurlijke doeleinden is dus mogelijk indien de nationale autoriteiten daarvoor toestemming geven en de uitwisseling in de nationale wetgeving is geregeld.

Grensoverschrijdende verstrekking van politiegegevens

Een rechtstreekse doorverstrekking van politiegegevens die een gemeente in het kader van de bestuurlijke aanpak ontvangt, naar een andere buitenlandse gemeente is niet mogelijk door een gebrek aan wettelijke regels wat dit betreft.

Ook de verstrekking van de politie naar een buitenlandse gemeente in het kader van de bestuurlijke aanpak zal in de meeste gevallen niet mogelijk zijn. Daarnaast kan hierbij ook een vraag gesteld worden over de wenselijkheid van dergelijke verstrekking. Op dergelijke manier is het immers mogelijk dat de buitenlandse gemeente meer informatie heeft dan de buitenlandse politiedienst.

Vandaar dat de verstrekking van de politiedienst naar de buitenlandse politiedienst, die op zijn beurt de informatie weer verstrekt aan de buitenlandse gemeente, het meest aangewezen lijkt. Zoals hierboven reeds beschreven bepalen verschillende verdragen dat voor dergelijke doorverstrekking onder meer bepaald dient te worden dat de nationale autoriteiten toestemming kunnen geven voor dergelijke doorverstrekking. Dergelijke nationale regelgeving ontbreekt echter in de drie bestudeerde landen. In Noordrijn-Westfalen zou de Duitse politie wel toestemming kunnen geven om informatie door te verstrekken aan een buitenlandse gemeente maar dit kan enkel in het kader van de handhaving van de openbare veiligheid. Het is twijfelachtig of de Duitse politie van mening is of de bestuurlijke aanpak onder deze definitie kan vallen.

Mogelijkheden

- Ondanks dat nationale wetgeving vaak in de weg staat aan verstrekking van politiegegevens voor bestuurlijke doeleinden, bieden internationale politieverdragen wel mogelijkheden. Door aanpassing van relevante nationale wetgeving kan van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt.
- Duitse nationale wetgeving biedt enige – weliswaar beperkte – ruimte om Duitse politiegegevens te verstrekken aan/ten behoeve van Belgische en Nederlandse bestuurlijke autoriteiten.

Belemmeringen

- Om het grensoverschrijdend uitwisselen van politiegegevens voor bestuurlijke doeleinden mogelijk te maken is aanpassing van nationale wetgeving in België, Noordrijn-Westfalen en Nederland nodig.

Conclusie

Het (door)verstrekken van politiegegevens voor andere doeleinden dan strafrechtelijke doeleinden is krachtens bepaalde verdragen mogelijk. Hiervoor dient echter een nationale wettelijke basis te zijn om toestemming te kunnen geven voor dergelijke (door)verstrekking. Dergelijke wettelijke basis ontbreekt echter in de meeste gevallen. Hierdoor zal de verstrekking van politiegegevens in het kader van de bestuurlijke aanpak vaak onmogelijk zijn.

Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de juridische mogelijkheden en mogelijke knelpunten, verwijzen we u graag door naar de EURIEC-nota 'Grensoverschrijdende uitwisseling van politiegegevens'.

7. Grensoverschrijdende uitwisseling van strafregistergegevens en overige gerechtelijke informatie voor bestuurlijke doeleinden.

Algemene omschrijving en problematiek

Gegevens zoals informatie over strafregistergegevens of gegevens over lopende onderzoeken kunnen erg nuttig zijn voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit door de gemeenten. In binnenlandse situaties worden dergelijke gegevens in bepaalde gevallen uitgewisseld met gemeenten. Vaak bestaat er echter onduidelijkheid of deze informatie in grensoverschrijdende gevallen ook uitgewisseld kan worden met buitenlandse gemeenten.

Aantal casussen waarbij deze problematiek naar voor kwam: 15

Een subject woonachtig in het buitenland wilt een shishabar openen en vraagt hiervoor een vergunning aan. Doordat het om een buitenlands subject gaat, weet de lokale overheid niet of ze informatie kunnen verkrijgen over het strafrechtelijk verleden van een subject.

In het kader van een lopend onderzoek in het buitenland vinden onderzoeken plaats in een gemeente. De gemeente zou nu graag weten wat de resultaten van dat onderzoek waren om zo eventueel bestuursrechtelijke actie te kunnen ondernemen.

Europese en internationale regelgeving

Sinds 2009 is de Europese wet- en regelgeving ten aanzien van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen lidstaten sterk verbeterd. Lidstaten kunnen strafrechtelijke veroordelingen met elkaar uitwisselen door middel van het European Criminal Records Information System (ECRIS). Iedere lidstaat diende hiervoor een centrale autoriteit aan te duiden. Deze centrale autoriteiten hebben geen rechtstreekse toegang tot elkaars strafregisters maar kunnen door middel van ECRIS, informatieverzoeken versturen naar de centrale autoriteit van de andere lidstaat. Dit systeem kan ook gebruikt worden in het kader van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Er kan immers getracht worden een verzoek te doen om voor een ander doel dan een strafrechtelijke procedure, strafregistergegevens grensoverschrijdend te verstrekken. Bij dergelijke verzoeken wordt door het nationaal recht bepaald of de gegevens verstrekt kunnen worden.

De centrale autoriteiten zijn:

- België: Dienst Centraal Strafregister
- Noordrijn-Westfalen: Bundesamt für Justiz
- Nederland: Justitiële Informatiedienst (Justid)

Grensoverschrijdende uitwisseling van strafregistergegevens

In België hebben lokale besturen in het algemeen geen rechtstreekse toegang tot strafregistergegevens. Vandaar dat buitenlandse gemeenten geen toegang kunnen krijgen tot Belgische strafregistergegevens. Buitenlandse gemeenten kunnen in het kader van vergunning wel aan de betrokkene vragen om een uittreksel uit het strafregister aan te leveren. Een andere mogelijkheid is de uitwisseling via de politiediensten die aan de buitenlandse politiedienst kunnen vragen om de informatie op hun beurt over te maken aan de buitenlandse gemeente. Uit de nota ‘Grensoverschrijdende uitwisseling van politieke gegevens’ blijkt echter dat dit momenteel ook vaak onmogelijk is.

In Noordrijn-Westfalen kunnen strafregistergegevens in zeer uitzonderlijke gevallen meegedeeld worden via ECRIS aan buitenlandse gemeenten. In beginsel dienen dergelijke gegevens immers steeds aan de betrokkene zelf gevraagd te worden. Indien de betrokkene zelf geen afschrift aanvraagt of indien het ongepast lijkt om het afschrift te vragen aan de betrokkene, kunnen strafregistergegevens grensoverschrijdend verstrekt worden.

In Nederland is de verstrekking voor andere dan strafrechtelijke doeleinden mogelijk in die gevallen waarin deze ook binnen Nederland verstrekt kunnen worden zoals het nemen van bestuursrechtelijke besluiten of het aanvragen van een Verklaring Omtrent Gedrag.

Grensoverschrijdende uitwisseling van overige gerechtelijke gegevens

Gerechtelijke uitspraken

Er zijn verschillende internationale en Europeesrechtelijke instrumenten die voorwaarden stellen ten aanzien van de openbaarheid van gerechtelijke uitspraken, waaronder het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Uit deze verdragen volgt dat een uitspraak in het openbaar dient te worden gedaan, of dat de uitspraak openbaar gemaakt dient te worden in een publiek toegankelijk register. In de meeste van deze instrumenten worden geen regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop openbaarmaking dient te geschieden. Zo is er geen duidelijke lijn met betrekking tot het anonimiseren van de (persoons)gegevens van procespartijen. Hoe wordt omgegaan met de verstrekking van gerechtelijke uitspraken aan niet-proces-partijen en in hoeverre de uitspraken worden geanonimiseerd, is dan ook grotendeels afhankelijk van de nationale wetgeving.

Het beginsel van de openbaarheid van vonnissen kan in conflict komen met het beginsel van het recht van eerbiediging van het privéleven. Vandaar dat het voor een derde partij die niet rechtstreeks betrokken is bij het juridisch geschil, in de meeste gevallen in België, Noordrijn-Westfalen en Nederland niet mogelijk is om een afschrift van het vonnis te verkrijgen dat niet geanonimiseerd is.

Informatie over lopende onderzoeken

Volgens het EURIEC zou informatie over lopende onderzoeken in bepaalde situaties gedeeld kunnen worden door Belgische, Duitse en Nederlandse openbare ministeries aan de buitenlandse gemeenten. Daarnaast zou geargumenteed kunnen worden dat een U-bocht via het buitenlands openbaar ministerie ook gebruikt zou kunnen worden.

Mogelijkheden

- Internationale en nationale wet- en regelgeving biedt in bepaalde gevallen ruimte voor het verstrekken van strafregistergegevens voor bestuurlijke doeleinden.
- Overige gerechtelijke gegevens zoals informatie over lopende onderzoeken en vonnissen kunnen ook in bepaalde gevallen gedeeld worden met buitenlandse overheden.

Belemmeringen

- Uit gesprekken met de centrale autoriteiten blijkt dat vaak negatief gereageerd wordt op verzoeken om strafregistergegevens voor bestuurlijke doeleinden te gebruiken. De reden hiervoor zijn de grote verschillen wat betreft de mogelijkheden voor bestuurlijke aanpak in de nationale wetgeving van de drie landen. Door deze belemmeringen zullen buitenlandse gemeenten niet steeds informatie over het strafrechtelijk verleden van een subject verkrijgen.
- Gemeenten maken nog weinig gebruik van de beschikbare mogelijkheden waardoor een goed beeld van de mogelijkheden en eventuele respons van buitenlandse centrale autoriteiten ontbreekt. Het verstrekken van vonnissen is voornamelijk geanonimiseerd, waardoor de bruikbaarheid/meerwaarde voor een gemeente beperkt is.

Conclusie

In theorie bieden bepaalde internationale instrumenten zoals het ECRIS mogelijkheden om strafregistergegevens grensoverschrijdend te verstrekken. In de praktijk blijkt echter vaak dat de nationale regelgeving de uitwisseling van dergelijke gegevens met het oog op de bestuurlijke aanpak van criminaliteit, moeilijk of onmogelijk maakt. Daarnaast kunnen in bepaalde gevallen ook gegevens over lopende onderzoeken met een buitenlandse gemeente gedeeld worden. Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de juridische mogelijkheden en mogelijke knelpunten, verwijzen we u graag door naar de EURIEC-nota 'Grensoverschrijdende uitwisseling van strafregistergegevens en andere gerechtelijke gegevens'.

8. Grensoverschrijdende uitwisseling van financiële gegevens voor bestuurlijke doeleinden

Algemene omschrijving en problematiek

Belastingdiensten beschikken over een schat aan informatie over de financiële situatie van personen en bedrijven. De informatie kan ook zeer nuttig zijn voor bestuursorganen in het kader van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Op financiële gegevens rust echter vaak een bepaalde geheimhoudingsplicht waardoor de (grensoverschrijdende) verstrekking van financiële gegevens niet vanzelfsprekend is.

Aantal casussen waarbij deze problematiek naar voor kwam: 19

Een bedrijf dat eigendom is van verdachte subjecten zou mogelijks geld witwassen door geld van en naar buitenlandse rekeningen over te maken. Op het bedrijventerrein zelf is er weinig bedrijvigheid waardoor het mogelijk is dat de buitenlandse rekeningen ook gebruikt worden om geld wit te wassen. Vandaar dat informatie uit het buitenland over de geldstromen van en naar het bedrijf en betrokkenen nuttig zou zijn om een beter beeld te verkrijgen en te vermijden dat het bedrijf gebruikt wordt om geld wit te wassen.

Europese en internationale regelgeving

Het gebruik van belastinggegevens voor de bestuurlijke aanpak van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit is niet geregeld in de belangrijkste internationale wetteksten die betrekking hebben op de uitwisseling van belastinginformatie. Op grond van sommige verdragen en overeenkomsten mogen gegevens die ten behoeve van belastingprocedures zijn verstrekt, echter ook voor andere doeleinden worden gebruikt, mits de oorspronkelijke verstrekende autoriteit toestemming geeft voor de verdere verstrekking en op voorwaarde dat het nationale recht van zowel de zendstaat als de ontvangstaat een dergelijk verder gebruik toestaat.

Grensoverschrijdende verstrekking van financiële gegevens

In sommige landen kunnen gemeenten toegang krijgen tot financiële gegevens. De verstrekking van deze financiële gegevens naar buitenlandse gemeenten is echter niet mogelijk in België, Noordrijn-Westfalen en Nederland. Er is geen wettelijke grondslag voor een verstrekking of een verstrekking zou in strijd zijn met het doelbindingsbeginsel van de AVG.

De verstrekking van fiscale informatie door een belastingdienst aan een buitenlandse belastingdienst, die de informatie vervolgens door verstrekt aan een buitenlandse gemeente is in bepaalde gevallen mogelijk. Internationale regelgeving bepaalt dat het door verstrekken van belastinggegevens die verstrekt waren aan buitenlandse belastingdiensten, ook toegestaan voor andere doeleinden dan die van de belastingprocedure. In dit opzicht zijn de principes in de drie landen geharmoniseerd. Zo dient op zijn minst, het recht van de staat die de informatie oorspronkelijk heeft verstrekt, het gebruik ervan voor niet-fiscale doeleinden toe te staan en moet de oorspronkelijk verstrekkeende autoriteit instemmen met het verdere gebruik ervan.

Deze laatste voorwaarden vormen vaak een probleem voor de doorverstrekking in het kader van de bestuurlijke aanpak aangezien de regelgeving in België, Noordrijn-Westfalen en Nederland een dergelijk gebruik voor hun eigen administratieve overheden slechts in zeldzame gevallen toestaan. Een voorbeeld hiervan is in Nederland waarbij in het kader van milieubescherming of veiligheid op het werk, de doorverstrekking van financiële gegevens toegestaan kan worden. Daarnaast kan ook in Noordrijn-Westfalen in het kader van een dwingend algemeen belang, belastinggegevens door verstrekt worden indien er concrete feiten zijn die wijzen op de onbetrouwbaarheid van een handelaar.

Tenslotte is het in de meeste gevallen mogelijk om via (semi-)openbare databanken in de drie landen, informatie over de onroerende goederen van bepaalde personen te verkrijgen. Deze mogelijkheid wordt besproken in het hoofdstuk over de raadpleging van openbare bronnen.

Mogelijkheden

- Op grond van EU- en internationale wetgeving mogen aan andere belastingautoriteiten verstrekte belastinggegevens als beginsel ook voor andere doeleinden dan belastingprocedures worden gebruikt.
- In Nederland is het mogelijk dat administratieve besluiten vermelden dat een administratief besluit gebaseerd is op, of in verband met belastinggegevens genomen is. Hierdoor is het in zeer uitzonderlijke gevallen mogelijk om dergelijke besluiten grensoverschrijdend over te maken, al moet hier ook steeds rekening gehouden worden met de principes van de AVG.

Belemmeringen

- In Nederland, België en Noordrijn-Westfalen is er geen uitdrukkelijke rechtsgrondslag voor de verstrekking van belastinggegevens door binnenlandse gemeenten aan buitenlandse gemeenten of voor de rechtstreekse verstrekking van belastinggegevens door belastingdiensten aan buitenlandse gemeenten.
- In België verhindert een gebrek aan regelgeving de (door)verstrekking van fiscale informatie.
- In Nederland en Noordrijn-Westfalen kunnen belastinggegevens alleen worden uitgewisseld in een paar nauw omschreven gevallen. Dientengevolge zijn er nauwelijks mogelijkheden voor het gebruik van belastinggegevens voor bestuurlijke doeleinden na een overdracht van de binnenlandse naar de buitenlandse belastingdienst.

Conclusie

Met uitzondering van enkele zeer zeldzame gevallen, is de grensoverschrijdende verstrekking van financiële gegevens ten behoeve van de bestuurlijke aanpak vooralsnog niet mogelijk. De reden hiervoor is dat de wettelijke grondslag voor dergelijke (door)verstrekking in de nationale rechtsordes ontbreekt. Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de juridische mogelijkheden en mogelijke knelpunten, verwijzen we u graag door naar de EURIEC-nota 'Grensoverschrijdende uitwisseling van financiële gegevens'.

9. Grensoverschrijdende uitwisseling van sociale gegevens voor bestuurlijke doeleinden

Algemene omschrijving en problematiek

De burgers in België, Noordrijn-Westfalen en Nederland, kunnen gebruik maken van de sociale zekerheid. Eén van de doelen van de sociale zekerheid is het voorzien van uitkeringen voor bepaalde risico's zoals ziekte, werkloosheid en pensioenen. Criminelen maken echter ook gebruik van deze sociale zekerheidsstelsels en misbruiken soms de bestaande systemen. In sommige gevallen is dit geen zuiver nationale situatie. In veel gevallen maken criminelen die betrokken zijn bij de georganiseerde misdaad gebruik van de ontmanteling van de nationale grenzen om uitkeringsfraude te plegen. Zo worden werkloosheidsuitkeringen onterecht verkregen, of worden verschuldigde sociale premies ontdoken door zwart te werken. Bij een bestuurlijke aanpak van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit moet derhalve ook worden nagegaan welke mogelijkheden er zijn voor grensoverschrijdende uitwisseling met het oog op de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

Aantal casussen waarbij deze problematiek naar voor kwam: 11

In samenwerking met een gemeente doet de sociale controledienst een controle op de woon- en werkomstandigheden van arbeidsmigranten. Hieruit blijkt dat de arbeidsmigranten in erbarmelijke omstandigheden wonen en dienen te verhuizen. Er zijn signalen dat de personen vervoerd werden naar een gebouw net over de grens waar ze mogelijk ook in slechte omstandigheden moeten leven. Deze informatie zou aan de gemeente waar de arbeidsmigranten opnieuw gehuisvest werden, overgemaakt worden.

Europese en internationale regelgeving

Verschillende Europese of bilaterale overeenkomsten zorgen voor een betere afstemming van de socialezekerheidsstelsels tussen de lidstaten van de Europese Unie. De bepalingen van het recht van de Unie en het internationale recht met betrekking tot de uitwisseling van sociale zekerheidsgegevens kunnen in twee grote groepen worden onderverdeeld. Enerzijds harmoniseren bepaalde verordeningen de uitwisseling van gegevens tussen de socialezekerheidsorganen binnen de Europese Unie. Het doel van deze verordeningen is de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels te verbeteren naar aanleiding van het vrije verkeer van werknemers en het groeiend belang van deze vrijheid. Anderzijds zijn er ook bilaterale verdragen die op specifieke problematieken ingaan zoals zwartwerk, fraude of het misbruik van sociale zekerheidsuitkeringen.

Het uitwisselen van sociale zekerheidsgegevens voor de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit is in deze wettelijke kaders niet uitdrukkelijk geregeld. Een bepaling die dit gebruik uitdrukkelijk regelt, is momenteel onbestaand. Voor een doorgifte in het kader van de verordeningen inzake sociale zekerheidsgegevens, is de nationale wetgeving inzake gegevensbescherming bepalend voor de gegevensbescherming en dus ook voor de mogelijkheid van verdere doorverstrekking aan andere overheidsinstanties in dezelfde lidstaat. Indien de respectieve wetgeving derhalve ook voorziet in de mogelijkheid van gebruik ten behoeve van de bestuurlijke aanpak, kunnen de verstrekte gegevens ook voor dit doel worden gebruikt.

Grensoverschrijdende uitwisseling van sociale zekerheidsgegevens

In België worden veel gegevens die verband houden met de sociale zekerheid verzameld in de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Openbare overheden kunnen toegang verkrijgen tot de Kruispuntbank indien ze de gegevens nodig hebben voor het vervullen van taken van algemeen belang die hun door een wet zijn toegewezen of indien ze de gegevens nodig hebben voor het uitvoeren van hun opdrachten die hun door de wet zijn toegewezen. Sociale zekerheidsgegevens kunnen worden (door)verstrekkt, na het afsluiten van een overeenkomst. Daarnaast dient er in eerste instantie ook voor gezorgd te worden dat buitenlandse gemeenten toegang krijgen tot gegevens uit het Rijksregister aangezien de gegevens uit de Kruispuntbank Sociale Gegevens opgevraagd kunnen worden a.d.h.v. het rijksregisternummer.

Duitse sociale zekerheidsgegevens vallen in principe onder de Sozialgeheimnis waardoor er in principe een verbod is voor sociale diensten om zonder toestemming persoonsgegevens te verwerken. Een doorgifte van sociale zekerheidsgegevens als vorm van verwerking kan derhalve alleen worden overwogen indien een wettelijke bepaling deze doorgifte toestaat. Dergelijke wettelijke basis bestaat onder meer voor casussen waarbij er een verdenking bestaat van fraude met sociale uitkeringen. Een bijkomende voorwaarde hierbij is dat de buitenlandse autoriteiten een soortgelijke functie moeten hebben als Duitse autoriteiten aan wie dergelijke gegevens verstrekt worden.

In Nederland kunnen sociale zekerheidsgegevens verstrekt worden aan andere diensten indien er sprake is van een zwaarwegend algemeen belang. De wet voorziet echter niet in een uitdrukkelijke definitie van het begrip 'zwaarwegend algemeen belang'. Volgens het EURIEC kan er geargumenteed worden dat een verstrekking naar buitenlandse overheidsdiensten en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, onder dit begrip kan vallen. Het EURIEC is derhalve van mening dat in individuele gevallen ook gegevens kunnen worden uitgewisseld met het oog op de bestuurlijke aanpak. Hierbij dient wel steeds een afweging gemaakt te worden tussen de gegevensverstrekking en de belangen van de betrokkene.

Mogelijkheden

- In gevallen waarbij sociale zekerheidsgegevens aan Duitse rechtbanken, parketten, politie en veiligheidsdiensten verstrekt worden, kan geargumenteed worden dat deze informatie ook verstrekt kan worden aan Belgische en Nederlandse gemeenten. Een voorwaarde hierbij is wel dat hun taak in een bepaalde casus gelijkaardig moet zijn aan die van de Duitse rechtbanken, parketten, politie of veiligheidsdiensten.
- Sociale zekerheidsinstanties kunnen in Nederland en Noordrijn-Westfalen in beperkte gevallen, in het kader van de bestuurlijke aanpak informatie verstrekken aan buitenlandse gemeenten. Ook in België zou dit mogelijk kunnen zijn na een wetswijziging.
- Gezamenlijke controleacties tussen België en Nederland zijn mogelijk en hier werd reeds gebruik van gemaakt.

Belemmeringen

- Een uitdrukkelijke wettelijke basis voor de (door) verstrekking ten behoeve van de bestuurlijke aanpak ontbreekt in de drie landen.
- Sociale gegevens worden vaak bijzonder beschermd door onder meer beroepsgeheim.

Conclusie

In beperkte gevallen is de grensoverschrijdende verstrekking van sociale zekerheidsgegevens volgens het EURIEC mogelijk in Noordrijn-Westfalen en Nederland. Het EURIEC is nog op zoek naar extra casussen om de bevindingen meer gedetailleerd in de praktijk te toetsen. Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de juridische mogelijkheden en mogelijke knelpunten, verwijzen we u graag door naar de EURIEC-nota 'Grensoverschrijdende uitwisseling van sociale zekerheidsgegevens'.

10. Grensoverschrijdende consultatie van openbare bronnen

Algemene omschrijving en problematiek

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling van gegevens niet vanzelfsprekend is. Vandaar dat het EURIEC ook bestudeert welke informatie door buitenlandse overheden verkregen kan worden via het raadplegen van (semi-) openbare bronnen. Deze informatie kan ook nuttig zijn voor buitenlandse overheden om bijvoorbeeld een beeld te kunnen krijgen van bedrijven of eigendommen van een subject in het buitenland. De informatie die raadpleegbaar is in dergelijke (semi-) openbare bronnen en de voorwaarden om toegang te krijgen verschilt vaak van land tot land. Hierna wordt een summier overzicht gegeven van de verschillende (semi-) openbare bronnen en de mogelijkheden voor buitenlandse overheden om deze databases te raadplegen. Op de website van het EURIEC staan folders waarbij meer wordt ingegaan op specifieke databases en de informatie die via deze databases opgevraagd kan worden.

Aantal casussen waarbij deze problematiek naar voor kwam: 32

In het kader van beeldvorming wenst een gemeente meer informatie over een buitenlands subject dat in de gemeente een zaak wilt openen. Het gaat om een project met een aanzienlijk prijskaartje. De gemeente wilt graag meer achtergrond over het subject om te weten of dit project niet gebruikt wordt om crimineel geld wit te wassen. Hierbij kan het gaan om informatie over onroerende goederen, bedrijfsgegevens en insolventiegegevens.

Insolventiegegevens

Gegevens over faillissementen van een buitenlandse burger kan nuttig zijn voor gemeenten om mogelijke ondermijning tegen te gaan.

In België is er momenteel geen officieel nationaal centraal insolventieregister. Via enkele publieke en private databanken kan wel getracht worden om informatie te verzamelen over de financiële toestand van bedrijven en particulieren. Zo worden faillissementen van rechtspersonen bijvoorbeeld gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad maar het nadeel hierbij is dat er niet op natuurlijke personen gezocht kan worden om dus een overzicht te krijgen van alle faillissementen van een bepaald subject.

Faillissementen in Noordrijn-Westfalen worden uitgesproken door de bevoegde lokale rechtbank. Deze uitspraken kunnen geraadpleegd worden op een centrale website. Het is in Noordrijn-Westfalen net zoals in België niet mogelijk om een overzicht te krijgen van alle faillissementen van een bepaald persoon.

In Nederland kunnen insolventiegegevens opgevraagd worden via een Centraal Insolventieregister. In dit Centraal Insolventieregister zijn insolventiegegevens tot zes maanden na de succesvolle beëindiging van een insolventie raadpleegbaar. Erna kan tegen betaling eventueel een uittreksel uit het Centraal Insolventieregister gevraagd worden. Ook in Nederland is het niet mogelijk om via het Centraal Insolventieregister een overzicht te krijgen van alle uitgesproken faillissementen van een bepaald persoon.

Kadastrale gegevens

Onder kadastrale gegevens wordt in het algemeen verstaan: gegevens die betrekking hebben op de onroerende eigendommen van personen.

Belgische kadastrale gegevens kunnen door buitenlandse gemeenten na een aanvraag bij een federale overheidsdienst opgevraagd worden. Aan de hand van de naam van een persoon kan een lijst verkregen worden met alle onroerende eigendommen van die persoon in België of meer informatie over de eigenaar van een bepaald adres. Daarnaast kunnen ook gegevens over de koopsom en hypothecaire gegevens (tegen betaling) opgevraagd worden.

In Noordrijn-Westfalen is er geen centrale dienst die kadastrale gegevens bijhoudt. De gegevens worden decentraal bijgehouden bij de Amtsgerichte van de deelstaten (rechtbank voor een bepaald gerechtelijk arrondissement). Daarnaast kan de inzage ook slechts worden aangevraagd voor een specifiek onroerend goed en is het dus onmogelijk om een aanvraag te doen voor een overzicht van alle onroerende goederen van een persoon.

Nederlandse kadastrale gegevens kunnen onmiddellijk geraadpleegd worden via een website. Een aanvraag is hier dus niet voor nodig. Voor het raadplegen van meer achterliggende informatie zal het wel nodig zijn om een (betalend) account op de website aan te maken. Daarnaast dient ook een account aangemaakt te worden om een overzicht te krijgen van alle onroerende goederen die een bepaald persoon bezit.

Bedrijfsgegevens

Criminelen trachten het geld dat ze verdienen met criminele activiteiten, wit te wassen. Voor het witwassen van geld worden onder meer bedrijven gebruikt. Vandaar dat het voor gemeenten nuttig kan zijn om een meer volledige achtergrond van bijvoorbeeld een vergunning-aanvrager te verkrijgen.

In België verzamelt de Kruispuntbank voor Ondernemingen alle basisgegevens van ondernemingen en hun vestigingseenheden. Buitenlandse overheden kunnen toegang krijgen tot een publieke zoekfunctie waarbij het mogelijk is om de bedrijfsnaam in te geven en daar informatie over op te geven. Om een overzicht te krijgen van alle bedrijven waarbij de persoon zaakvoerder is, kan de private zoekfunctie gebruikt worden. Hiervoor dienen de buitenlandse gemeenten wel een aanvraag te doen en dienen ze te beschikken over het rijksregisternummer van het subject.

In Noordrijn-Westfalen heeft het Unternehmensregister een soortgelijke functie. In principe is er geen registratie vereist om het ondernemingsregister te doorzoeken en te raadplegen. Registratie is enkel nodig voor het inkijken van de jaarrekeningen van kleine ondernemingen. In tegenstelling tot bij het Belgische register is het echter niet mogelijk om op naam van een bepaalde persoon te zoeken.

Ook Nederland heeft een centraal handelsregister, de Kamer van Koophandel. Hierin zijn gegevens van alle bedrijven, rechtspersonen en andere organisaties in Nederland ingeschreven. Een buitenlandse overheid kan gratis enkele basisgegevens over een bedrijf opvragen via het KvK maar voor meer gedetailleerde gegevens is een betalend account nodig. Desondanks is het met een betalende account niet mogelijk om te zoeken op de naam van een natuurlijk persoon.

Conclusie

Het is moeilijk om algemene uitspraken te doen wat betreft de raadpleging van buitenlandse openbare bronnen door overheden aangezien de regels daaromtrent in de drie landen verschillen. Toch kan geconcludeerd worden dat een buitenlandse overheid na het raadplegen van openbare bronnen een goed overzicht kan verkrijgen van de achtergrond. Meer informatie over het raadplegen van openbare bronnen kan verkregen worden via de website van het EURIEC: www.euriec.eu.

11. Overzicht van ‘good practices’ in de praktijk

Hieronder volgt een overzicht van bevindingen uit praktijksituaties die een bijdrage kunnen leveren aan een succesvolle grensoverschrijdende informatie-uitwisseling ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Deze mogelijkheden kunnen worden toegepast door diverse bevoegde instanties in Noordrijn-Westfalen, België en Nederland om barrières op te werpen tegen het misbruiken van legale structuren voor illegale activiteiten. Diverse mogelijkheden worden per land uiteengezet.

- Doorontwikkelen van Incidentele expertplatforms naar een structureel overlegplatform

Dat criminaliteit niet stopt bij de grens weten de grensgemeenten in België, Noordrijn-Westfalen en Nederland maar al te goed. In hun dagelijkse praktijk hebben de gemeenten te maken met inwoners die over de grens werken, verhuizen naar een buurland, inwoners die net over de grens een bedrijf starten of een inwoners van een buurland die een vergunning aanvragen bij de gemeente. In beginsel hoeven bovenstaande voorbeelden geen enkel probleem te zijn. Immers, we leven binnen de Europese Unie, waarbij wonen en werken over de grens een groot voordeel is en vanzelfsprekend is geworden. De uitdaging komt pas om de hoek kijken op het moment dat de grens door criminelen gebruikt wordt om uit het zicht van het bestuur te blijven: inschrijven op een Duits adres om een openstaande schuld bij een Nederlandse gemeente te ontlopen, een bedrijf over de grens starten omdat in de andere gemeente de vergunning is ingetrokken, een vergunning aanvragen in een buitenlandse gemeente zodat er geen zicht is op de financiën in het land van herkomst of arbeidsmigranten onder erbarmelijke omstandigheden over de grens huisvesten om regels te omzeilen.

Deze problematiek is tijdens diverse internationale expertplatforms met Belgische, Duitse en Nederlandse gemeenten besproken. Met tot gevolg dat de buurgemeenten meer inzicht krijgen in elkaars bevoegdheden en de uitdagingen die hieraan ten grondslag liggen. En daar waar mogelijk informatie uitwisselen en elkaar in de juiste informatiepositie brengen om bestuurlijke bevoegdheden te kunnen inzetten om misbruik van legale structuren te voorkomen of beëindigen.

Deze incidentele expertplatforms op basis van casuïstiek ontwikkelen zich door in structurele internationale bestuurlijke overlegplatforms tussen verschillende grensgemeenten. Het EURIEC heeft hiervoor een notitie als leidraad voor het overleg opgesteld. Deze notitie is beschikbaar op de website van het EURIEC: www.euriec.eu.

- Toegang tot Kruispuntbank Sociale Zekerheid België

In de wet houdende de oprichting en organisatie van een kruispuntbank van de sociale zekerheid wordt bepaald dat overheden en andere instanties toegang kunnen krijgen tot de kruispuntbank van de sociale zekerheid. Ook buitenlandse overheden kunnen in principe toegang krijgen tot deze kruispuntbank waarin verschillende gegevens wat betreft de sociale zekerheid verzameld worden. Belangrijk hierbij is dat organisaties die zich wensen aan te sluiten bij de kruispuntbank, dat ze dit doen vanuit het oogpunt van sociale beleidsvoering.

Hierdoor kunnen buitenlandse overheden, wanneer ze handelen vanuit het oogpunt van sociale beleidsvoering (na het indienen van een verzoek), gegevens uit de Belgische kruispuntbank verkrijgen. Nog een belangrijke bijkomende voorwaarde is echter dat de overheden die toegang krijgen tot de kruispuntbank, ook beschikken over toegang tot het Rijksregister. Dit is echter nog niet het geval waardoor de mogelijkheid die bestaat, niet of onvoldoende gebruikt kan worden.

- **Bezit van onroerend goed in een Duitse gemeente**

Een Belgische of Nederlandse gemeente kan onder voorwaarden een aanvraag doen tot informatie uit het Duitse 'Grundbuchamt'. Het 'Grundbuchamt' is belast met het bijhouden van de kadastrale gegevens. Een aanvraag is enkel succesvol indien de betreffende verzoekende gemeente een rechtmatig belang heeft. In het kader van de bestuurlijke aanpak kan sprake zijn van een rechtmatig belang als de aanvrager, in dit geval een Belgische of Nederlandse gemeente, een openstaande vordering heeft tegen een persoon. De aanvraag is uitsluitend bestemd voor het opvragen van informatie over een specifiek onroerend goed, ter verificatie of een betreffende persoon eigenaar is. Het is niet mogelijk een overzicht van onroerend goed van een persoon in een Duitse gemeente noch geheel NRW op te vragen. De aanvraag moet worden gericht aan het Amtsgericht waar het onroerend goed zich bevindt.

- **Deelname Nederlandse ISZW aan flex-acties in België**

Bij een aantal controleacties in België op woonwagenvakken, waar het vermoeden bestond dat veel Nederlanders aangetroffen zouden worden, werd de hulp ingeschakeld van de Nederlandse sociale diensten. De kans bestaat immers dat deze mensen, doordat ze permanent in België wonen, geen recht meer hebben op bepaalde sociale uitkeringen.

Om dit ook te controleren, namen medewerkers van ISZW deel aan de controleacties. De resultaten van hun onderzoeken werden vervolgens gedeeld met hun Belgische tegenhanger, de RVA, zodat zij ook een overzicht kunnen krijgen van de problematiek.

- **Grensoverschrijdend uitwisselen van bedrijfsgegevens**

Aangezien op basis van de bevindingen geen wettelijke grondslag blijkt te zijn voor het uitwisselen van persoonsgegevens met (buitenlandse) gemeenten, kan het uitwisselen van bedrijfsgegevens in bepaalde gevallen een alternatief zijn. Het uitwisselen van bedrijfsgegevens kan onder bepaalde voorwaarden mogelijk zijn. In een praktijksituatie waarin een horeca- onderneming na een bestuurlijke sluiting zijn deuren opende aan de andere kant van de landsgrens, heeft dit ertoe geleid dat de burgemeester zijn buitenlandse collega-burgemeester hiervan op de hoogte heeft kunnen stellen door de bedrijfsgegevens te verstrekken en geen persoonsgegevens. Deze mogelijkheid dient per casus beoordeeld te worden vanwege enkele voorwaarden die getoetst dienen te worden.

- **Bestuurlijke boetes kunnen in België geïnd worden.**

Dankzij het Kaderbesluit 2005/214/JBZ kunnen bestuurlijke boetes in beginsel geïnd worden. Een mogelijke bijkomende voorwaarde hierbij is wel dat er in bepaalde gevallen sprake zal dienen te zijn van dubbele incriminatie (het feit waarvoor de boete werd uitgeschreven dient zowel in België als in het land waar de boete werd uitgeschreven strafbaar te zijn).

- **Informatie uit het Duits gemeentelijk bevolkingsregister**

Nederlandse en Belgische (bestuurs-)organen kunnen gegevens uit het gemeentelijke bevolkingsregister van een Duitse gemeente opvragen middels een digitale of schriftelijke aanvraag – een zogenaamd 'Melderegisterauszug'.

Ter illustratie: Een Nederlandse gemeente heeft een openstaande vordering tegen een persoon die woonachtig is in Noordrijn-Westfalen. De persoon reageert niet op schriftelijke verzoeken tot betaling. De Nederlandse gemeente wil laten controleren of de persoon daadwerkelijk op het opgegeven adres staat ingeschreven.

In Noordrijn-Westfalen heeft elke gemeente een eigen bevolkingsregister. Er bestaat voornamelijk geen overkoepelend centraal register. Dit heeft tot gevolg dat elke gemeente enkel over eigen ingeschreven inwoners informatie uit het bevolkingsregister kan raadplegen. Een aanvraag uit het Melderegister kan fungeren voor twee doeleinden:

- *Adresverificatie:* Het buitenlands (bestuurs-)orgaan wil een opgegeven adres verifiëren. Indien een Belgisch of Nederlands (bestuurs-)orgaan beschikt over een Duits woon- of postadres waarvan men wil controleren of de persoon daadwerkelijk staat ingeschreven, kan het aanvragen van een adresverificatie uitkomst bieden.
- *Actueel inschrijfadres opvragen:* Het buitenlands bestuursorgaan heeft een oud inschrijfadres en wil het actuele inschrijfadres achterhalen.

Voor meer informatie in de vorm van een folder en een standaard format voor de aanvraag wordt verwezen naar de website van het EURIEC: www.euriec.eu.

- Aanpassen Nederlandse BRP-verordening

Uit de casuïstiek van het EURIEC blijkt dat buitenlandse bestuursorganen bij de uitvoering van hun taken (bijv. vergunningverlening) regelmatig te maken hebben met Nederlandse ingezetenen. Vaak hebben deze bestuursorganen behoefte aan informatie over deze personen, zoals informatie uit de Basisregistratie persoonsgegevens (BRP). Het EURIEC heeft onderzocht of het mogelijk is om als buitenlands EU-overheidsorgaan (bijv. een Belgische of Duitse gemeente) persoonsgegevens uit de BRP op te vragen bij de Nederlandse gemeente waar een subject woonachtig is. Om de verstrekking van BRP-gegevens vanuit Nederland mogelijk te maken is het noodzakelijk dat Nederlandse gemeenten een wijziging doorvoeren in hun gemeentelijke Verordening Gegevensverstrekking BRP. Het EURIEC heeft voor deze aanpassing van hun gemeentelijke Verordening Gegevensverstrekking BRP een handleiding beschikbaar gesteld voor Nederlandse gemeenten. Deze handleiding is beschikbaar op de website van het EURIEC: www.euriec.eu.

- Uittreksel uit het Gewerbezentralregister

Het beoordelen van een vergunning(aanvraag) kan voor gemeenten lastig zijn als de vergunning-aanvrager afkomstig is uit het buitenland. Indien de vergunning in België of Nederland wordt aangevraagd door een persoon uit Noordrijn-Westfalen, dan kan een uittreksel uit het 'Gewerbezentralregister' bruikbare informatie opleveren.

Het 'Gewerbezentralregister' wordt door het Duitse Bundesamt für Justiz bijgehouden en verzamelt informatie over Duitse ondernemers. Het register bevat gegevens over besluiten van autoriteiten om een bedrijf te verbieden zijn activiteiten voort te zetten wegens onbetrouwbaarheid of ongeschiktheid van een ondernemer. Deze informatie kan door buitenlandse gemeenten worden opgevraagd, indien de verzoekende buitenlandse autoriteit vergelijkbaar is met een Duitse instantie dat volgens het Duitse recht ook toegang zou krijgen voor hetzelfde doel. Uit een praktijksituatie waarin een dergelijk uittreksel is aangevraagd en ontvangen, bleek dat een Duitse gemeente een vergunning van de betreffende aanvrager recentelijk heeft ingetrokken wegens een strafrechtelijke veroordeling.

Deze informatie kan voor de Nederlandse gemeente van belang zijn voor het beoordelen van de vergunning-aanvraag. Voor meer informatie in de vorm van een folder en een standaard format voor de aanvraag wordt verwezen naar de website van het EURIEC: www.euriec.eu

- Het verkrijgen van een machtiging tot inzage van het dossier of tot het ontvangen van een afschrift ervan in België

Volgens het EURIEC kan artikel 21 bis Wet Strafvordering mogelijkheden bieden om als buitenlandse overheid inzage te verkrijgen of een afschrift te ontvangen van een strafrechtelijk dossier. Dit artikel bepaalt immers dat het openbaar ministerie, zelfs tijdens een gerechtelijk onderzoek, toestemming kan geven om een afschrift van het dossier te verstrekken aan derden.

Belangrijk om hierbij te vermelden is dat dit geen recht is op een afschrift. Of een buitenlandse overheid een afschrift verkrijgt, is afhankelijk van de inschatting van het openbaar ministerie.

- Informatie uit het Duits gemeentelijk bevolkingsregister

Nederlandse en Belgische (bestuurs-)organen kunnen gegevens uit het gemeentelijke bevolkingsregister van een Duitse gemeente opvragen middels een digitale of schriftelijke aanvraag – een zogenaamd 'Melderegisterauszug'.

Ter illustratie: Een Nederlandse gemeente heeft een openstaande vordering tegen een persoon die woonachtig is in Noordrijn-Westfalen. De persoon reageert niet op schriftelijke verzoeken tot betaling. De Nederlandse gemeente wil laten controleren of de persoon daadwerkelijk op het opgegeven adres staat ingeschreven.

In Noordrijn-Westfalen heeft elke gemeente een eigen bevolkingsregister. Er bestaat vooralsnog geen overkoepelend centraal register. Dit heeft tot gevolg dat elke gemeente enkel over eigen ingeschreven inwoners informatie uit het bevolkingsregister kan raadplegen. Een aanvraag uit het Melderegister kan fungeren voor twee doeleinden:

- *Adresverificatie*: Het buitenlands (bestuurs-)orgaan wil een opgegeven adres verifiëren. Indien een Belgisch of Nederlands (bestuurs-)orgaan beschikt over een Duits woon- of postadres waarvan men wil controleren of de persoon daadwerkelijk staat ingeschreven, kan het aanvragen van een adresverificatie uitkomst bieden.
- *Actueel inschrijfadres opvragen*: Het buitenlands bestuursorgaan heeft een oud inschrijfadres en wil het actuele inschrijfadres achterhalen.

Voor meer informatie in de vorm van een folder en een standaard format voor de aanvraag wordt verwezen naar de website van het EURIEC: www.euriec.eu.

- Locatie/adrescontrole in een Duitse gemeente

Een Nederlands of Belgisch (bestuurs-)orgaan kan een Duitse gemeente ook vragen een lokaal onderzoek in te stellen om te achterhalen of de persoon ook feitelijk op het ingeschreven adres leeft. De gemeenten doen dit echter alleen bij voldoende personele mogelijkheden. Hiervoor wordt een aparte vergoeding in rekening gebracht.

In een praktijksituatie had een Belgische gemeente aanwijzingen dat een bedrijf, gevestigd in Noordrijn-Westfalen, feitelijk niet bestond. Op verzoek van de Belgische gemeente heeft de Duitse gemeente de bedrijfslocatie bezocht, waaruit bleek dat het bedrijf in de praktijk daar niet was gevestigd.

- Uitschrijven uit Duitse gemeentelijk bedrijfsregister

De praktijksituatie zoals hiervoor omschreven heeft tot gevolg gehad dat de Duitse gemeente op basis van zijn eigen waarneming op locatie, het bedrijf uit het gemeentelijk bedrijfsregister heeft uitgeschreven. Met deze handeling werpt de gemeente niet alleen een barrière op, maar geeft ook een duidelijk signaal af dat misbruik van legale structuren niet wordt getolereerd binnen de gemeente.

Echter, in de praktijk is deze barrière helaas niet waterdicht, daar ervaring leert dat na uitschrijving van een bedrijf niet kan worden uitgesloten dat leden uit de familie, vrienden of kennissenkring dezelfde onderneming weer laten inschrijven.

Deel II: De ontwikkeling van het bewustzijn voor een (internationale) bestuurlijke aanpak

De drie betrokken landen/regio's bij het EURIEC project bevinden zich in verschillende fases van de ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak en het bewustzijn over de (internationale) bestuurlijke aanpak. Daarom dat de acties en ontwikkelingen wat betreft het bewustzijn, in de drie landen/regio's, verschillend waren

1. België

Overzicht van de EURIEC-activiteiten en de ontwikkeling van het bewustzijn in België

Wat betreft de activiteiten die gericht zijn op het verhogen van het bewustzijn dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de verschillende gerechtelijke arrondissementen. In drie gerechtelijke arrondissementen (Antwerpen, Limburg en Namen) kunnen gemeenten gebruik maken van de expertise en assistentie van de Arrondissementele Informatie- en Expertisecentra (ARIEC Antwerpen, ARIEC Limburg en PAALCO Namen). In andere arrondissementen werd vooralsnog geen ARIEC opgericht.

In de arrondissementen waar een ARIEC opgericht werd, kan het EURIEC gebruik maken van het netwerk van partners dat reeds door de ARIECs werd opgebouwd. Daarnaast worden de ARIECs ook steeds betrokken bij casussen waarbij een link is met België en wordt samen gezocht naar de mogelijkheden bij grensoverschrijdende casussen. Over het algemeen is het bewustzijn over wat de bestuurlijke aanpak is en wat de bestuurlijke aanpak kan betekenen voor gemeenten en andere partners groter in deze arrondissementen dan in andere arrondissementen waar nog geen sprake is van een ARIEC.

Vandaar dat wat betreft activiteiten die het EURIEC onderneemt om het bewustzijn over bestuurlijke aanpak en de nood aan internationale informatie-uitwisseling, een onderscheid gemaakt wordt tussen arrondissementen waar reeds een ARIEC is en arrondissementen waar dat nog niet het geval is. Bij arrondissementen met een ARIEC kan de nadruk al onmiddellijk gelegd worden op de grensoverschrijdende componenten bij bestuurlijke aanpak. Dankzij de ARIECs bestaat immers al een mate van bewustzijn bij de gemeenten wat betreft de bestuurlijke aanpak. Daarnaast hebben de meeste gemeenten in arrondissementen met een ARIEC ook een medewerker aangeduid die verantwoordelijk is voor de bestuurlijke aanpak en als Single Point Of Contact kan aangesproken worden. Omwille van deze redenen kunnen de activiteiten die gericht zijn op het verhogen van het bewustzijn reeds dieper ingaan op de grensoverschrijdende aspecten en werden de meeste casussen bij het EURIEC aangeleverd door gemeenten van arrondissementen waar een ARIEC is. Dit leidt dan tot expertplatforms waarbij vertegenwoordigers van de betrokken Belgische gemeente en vertegenwoordigers van het bevoegde ARIEC deelnemen samen met partners van over de landsgrenzen om te komen tot een oplossing voor grensoverschrijdende casussen.

In andere gerechtelijke arrondissementen dienen de activiteiten die gericht zijn op het verhogen van het bewustzijn van de nood aan grensoverschrijdende informatie-uitwisseling ook in te gaan op wat bestuurlijke handhaving is en hoe Belgische gemeenten daar gebruik van kunnen maken. In verschillende gemeenten is dit bewustzijn nog beperkt waardoor ze eerst intern binnen de gemeente dienen te kijken hoe ze de bestuurlijke aanpak in hun eigen gemeente vorm kunnen geven. Dit kan op termijn dan wel aanleiding geven tot het aanbrengen van casussen bij het EURIEC. Daarnaast zijn er ook ontwikkelingen in andere arrondissementen om de bestuurlijke aanpak verder vorm te geven, onder meer door het aanduiden van contactpersonen bij de provincie of bij de politie die als aanspreekpunt kunnen dienen om gemeenten te ondersteunen in de bestuurlijke aanpak of bij de verdere uitwerking van de bestuurlijke aanpak in hun arrondissement.

Tenslotte verhoogt het EURIEC ook het bewustzijn over de bestuurlijke aanpak en de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling bij toekomstige beleidsmakers door geregeld colleges aan Belgische universiteiten te geven.

Beïnvloeden wetgeving

Daarnaast blijkt dat de informatie-uitwisseling met het oog op de bestuurlijke aanpak ook in zuiver binnenlandse situaties in België vaak moeilijk of onzeker is door het gebrek aan overkoepelende wetgeving. Om deze situatie te remediëren worden initiatieven genomen zowel op Vlaams als federaal niveau. Zo zijn/waren er onder meer plannen om op Vlaams en federaal niveau, Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DIOB) op te richten die vergelijkbaar zouden zijn aan de Nederlandse BIBOB.

Het EURIEC staat in contact met de federale en Vlaamse autoriteiten die werken aan dergelijke beleidsvoorstellen en tracht hierbij steeds het internationale aspect mee te nemen. Zo wordt de nadruk door het EURIEC gelegd op de internationale informatie-uitwisseling en de noodzaak van deze informatie-uitwisseling voor een zo effectief mogelijke bestuurlijke aanpak. Zo zou een uitwisseling tussen DIOB en BIBOB in de ogen van het EURIEC erg nuttig en noodzakelijk zijn.

Ook op gemeentelijk niveau tracht het EURIEC bepaalde initiatieven te beïnvloeden en samen met de gemeenten op zoek te gaan op welke manier ervoor gezorgd kan worden dat informatie grensoverschrijdend gedeeld kan worden. Zo adviseerde het EURIEC enkele Limburgse gemeenten om in hun reglement voor het invoeren van een vergunning voor handcarwashes op te nemen dat indien de personen uit het buitenland afkomstig zijn, gevraagd kan worden aan de vergunning-aanvrager om bepaalde documenten voor te leggen.

2. Noordrijn-Westfalen

In Noordrijn-Westfalen is de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit voornamelijk een taak van de politie en het Openbaar Ministerie. Deze zijn echter enkel verantwoordelijk voor strafrechtelijke vervolging. Daarnaast zijn er ook de Ordnungsbehörden binnen de gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het preventief afwenden van gevaar. Dit omvat ook de preventieve bestrijding van strafbare feiten - in dit geval van de georganiseerde criminaliteit. De gemeenten herkennen de tekenen van georganiseerde criminaliteit echter vaak niet of zijn zich onvoldoende bewust van de gevolgen. De nadruk is daarom bewust gelegd op het informeren van de gemeenten over de bevoegdheden die zij hebben en de rol die zij kunnen spelen bij het voorkomen (en onbewust faciliteren) van georganiseerde criminaliteit.

Tijdens een bijeenkomst van de 'Hochschule für Polizei und Verwaltung NRW' is de bestuurlijke aanpak van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit gepresenteerd aan bestuurlijke autoriteiten uit heel Noordrijn-Westfalen (NRW). Dit vond veel weerklank en het EURIEC werd gevraagd om hierover een artikel te schrijven in het tijdschrift 'Kommunalpraxis Spezial'

Bij het districtsbestuur Keulen vond voor de autoriteiten uit de aangrenzende gebieden van de districten Düsseldorf, Keulen en Münster een informatiebijeenkomst plaats met als thema "Optimalisering van de grensoverschrijdende samenwerking tussen autoriteiten bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit". Tot op heden waren de projectwerkzaamheden met name gericht op het grensgebied van het district Keulen. Deze bijeenkomst had als doel, het project in het gehele grensgebied van NRW bekend te maken en daarmee de werkzaamheden van het EURIEC effectiever en succesvoller te maken

De gemeenten zijn geïnformeerd over het belang van de administratieve aanpak. Een vertegenwoordiger van het 'Landeskriminalamt' [recherchedienst voor de individuele deelstaten] gaf informatie over de mogelijkheden van een gemeente om structuren met betrekking tot georganiseerde criminaliteit te herkennen. Professor Dr. Röckinghausen van de 'Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW' sprak over "Bestrijding van de georganiseerde criminaliteit – ook een taak van de bestuurlijke autoriteiten?"

De daaropvolgende discussie bevestigde nogmaals de indruk, dat bij gemeenten de signalen van georganiseerde criminaliteit zo goed als niet worden herkend.

Daarnaast zijn voor de gemeenten in de stadsregio Aken en voor medewerkers van de vreemdelingendiensten van het district Münster voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd.

Andere fysieke meetings dienden uitgesteld te worden als gevolg van de COVID-19 pandemie of zijn veranderd naar virtuele vergaderingen.

Enkele gemeenten die, als gevolg van concrete casussen, de noodzaak hebben ingezien van een grensoverschrijdende uitwisseling stonden zeer open voor discussie. De uitwisseling kan in de praktijk moeilijk zijn omwille van verschillende redenen, maar er is altijd bereidheid om met elkaar te communiceren en mogelijkheden te verkennen.

Tegen deze achtergrond kregen de studenten van de HSPV NRW in het voorjaar van 2021 de opdracht om zich in het kader van hun projectwerk met de volgende onderwerpen bezig te houden.

1. De redenen voor het beperkte bewustzijn van de gemeenten in NRW beschrijven
2. Een concept ontwikkelen dat geschikt is voor toepassing in de praktijk, teneinde het bewustzijn te ontwikkelen of te vergroten.

Om dit te onderzoeken zijn experts van lokale en andere autoriteiten geïnterviewd. Daarnaast is ook een online survey gestuurd naar 427 lokale en andere overheidsdiensten. Uit dit onderzoek bleek dat de belangrijkste oorzaken voor het gebrek aan bewustzijn bij autoriteiten in NRW een gevolg is van het gebrek aan besef van het bestaan van de georganiseerde criminaliteit en een gebrek aan besef van een mogelijke bijdrage aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit zijn.

Aangezien de oorzaken van de beperkte bewustwording velerlei zijn, bestaat er geen exacte wonderoplossing. In plaats daarvan ligt de oplossing in een aanpak met verschillende mogelijke maatregelen zoals onder meer: Inzetten op wijzigingen van de wetgeving met het oog op juridische eenduidigheid, de sensibilisering van gemeenten, het opleiden van gemeentepersoneel en de politisering van het onderwerp/sensibilisering van de bevolking.

Bijgevolg dient volgens het onderzoek geconcludeerd te worden dat de oorzaken voor het beperkte bewustzijn, veelvuldig zijn en dat er niet één oplossing voor dit probleem is. Om dit op te lossen dienen meer personeel en financiële middelen beschikbaar gesteld worden. Dit onderzoek sluit goed aan bij de bevindingen die het EURIEC had op basis van de opgedane expertise tijdens de eerste twee jaren. Dit onderzoek kan dan ook gebruikt worden als basis voor de activiteiten van het EURIEC in NRW tijdens de tweede fase van het EURIEC.

3. Nederland

Het belang van een bestuurlijke aanpak en het bewustzijn dat niet enkel politie en justitie een rol hebben in de aanpak van georganiseerde criminaliteit heeft vanaf begin jaren 2000 zijn intrede gedaan in Nederland. Het 'Project bureau bestuurlijke aanpak' in Zuid Limburg vormde een van de eerste experimenten met de bestuurlijke aanpak in Nederland. Dit is verder uitgegroeid tot het ontstaan van de huidige RIEC-structuur, de Regionale Informatie en Expertise Centra. De RIEC's vormen gezamenlijk een landelijk dekkend netwerk ter ondersteuning van de bestuurlijke en integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit. Deze zogeheten RIEC's werken op basis van een convenant en worden ondersteund door het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Alle gemeenten in Nederland worden door deze structuur betrokken bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Het convenant regelt de informatie-uitwisseling tussen de convenantpartners/deelnemende organisaties (onder andere politie, justitie, belastingdienst, Koninklijke marechaussee en gemeenten). Het EURIEC heeft zich in de uitvoering van de werkzaamheden daar waar mogelijk aangesloten bij de RIEC/LIEC-structuur.

Hieruit volgt vanzelfsprekend dat de rol van het EURIEC met betrekking tot het verhogen van bewustzijn in Nederland een andere invulling heeft gekregen in vergelijking met België en NRW. De focus lag voornamelijk bij het creëren van bewustzijn voor het belang van grensoverschrijdende informatie-uitwisseling voor bestuurlijke doeleinden en het informeren van de grensoverschrijdende mogelijkheden hiertoe (delen van good practices). Hiervoor heeft het EURIEC handreikingen en brievenformats opgesteld om gemeenten wegwijs te maken in de mogelijkheden om informatie te verkrijgen uit NRW en/of België. Een internationaal perspectief op beleidsmatig en uitvoerend niveau kan binnen gemeenten verhoogd worden. Dit perspectief is, zeker voor grensgemeenten, van groot belang voor een effectieve en efficiënte werkwijze. Uit de praktijk en casuïstiek blijkt dat ook binnenlandse gemeenten geconfronteerd worden met de noodzaak tot internationale samenwerking. Binnenlandse gemeenten met bijvoorbeeld aantrekkelijke internationale logistieke mogelijkheden, zoals lucht en zeehavens. De werkzaamheden van het EURIEC in de afgelopen twee jaren hebben zich derhalve niet enkel gericht op grensgemeenten.

Een concreet voorbeeld voor het creëren van aandacht en mogelijkheden op beleidsmatig gemeentelijk niveau voor grensoverschrijdende informatie-uitwisseling is de pilot onder enkele Nederlandse gemeenten voor aanpassing van de BRP-verordening. Met als doel om de mogelijkheid tot internationale uitwisseling van BRP-gegevens onder voorwaarden mogelijk te maken. Het EURIEC heeft een handreiking voor gemeenten geschreven die landelijk kan worden uitgerold. In jaar drie en vier volgen hierover gesprekken met landelijke organisaties, waaronder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Het EURIEC heeft binnen Nederland een netwerk van tien internationale contactfunctionarissen opgebouwd. Elk RIEC en het LIEC (Regionaal en Landelijk Informatie en Expertise Centrum) heeft één internationale contactfunctionaris ter beschikking gesteld die verbonden is aan het EURIEC. De contactfunctionaris fungeert als eerste aanspreekpunt voor het EURIEC en vormt de schakel tussen het EURIEC en het betreffende RIEC/LIEC. Hierdoor beschikt het EURIEC over een landelijk dekkend netwerk van contacten in elke regio van Nederland, waardoor een breed toepassingsbereik ontstaat.

Om kansen, uitdagingen en goede praktijken uit te wisselen, organiseert het EURIEC bijeenkomsten met deze contactfunctionarissen.

Een groot deel van de aangeleverde casussen bij het EURIEC zijn afkomstig van Nederlandse gemeenten, wat te verklaren is door de reeds bestaande RIEC/LIEC structuur en de hoge mate van bewustzijn voor een bestuurlijke aanpak onder de Nederlandse gemeenten.

De werkzaamheden van het EURIEC hebben zich naast de gemeentelijke en lokale organisaties ook gericht op landelijke en euregionale organisaties. Met als doel om binnen organisaties als politie, openbaar ministerie en belastingdienst het bewustzijn voor het belang van internationale informatie-uitwisseling voor bestuurlijke doeleinden te verhogen. Het EURIEC ondersteunt het Landelijk Bureau Bibob bij rechtshulpverzoeken die via het Landelijk parket gericht worden aan België en NRW. Het EURIEC neemt hierbij een bemiddelende rol aan om enerzijds via de bestaande contacten te trachten een antwoord te ontvangen op het rechtshulpverzoek en anderzijds duidelijkheid te krijgen in de reden van een mogelijke afwijzing of niet reageren op het verzoek. In samenwerking met de betrokken euregionale organisaties, onder andere Stichting Euregio Maas-Rijn, Euregio Rijn-Maas-Noord en Rijn-Waal, verzorgt het EURIEC awareness-presentaties voor onder andere euregioleden, burgemeesters van grensstreken en overheidspartners.

Gelet op de verschillen in ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak tussen Nederland, NRW en België hebben de awareness activiteiten van het EURIEC zich ook gericht op het informeren van de Belgische en Duitse partners over de Nederlandse bestuurlijke aanpak. De Nederlandse accountmanagers hebben intensief samengewerkt met de Duitse en Belgische accountmanagers bij het informeren van Belgische en Duitse lokale en landelijke overheidsorganisaties. Dit heeft geresulteerd in vele presentaties aan Duitse en Belgische partners, maar ook een publicatie in het Duitse tijdschrift de 'KommunalPraxis Spezial' waarin de Nederlandse bestuurlijke aanpak wordt toegelicht. Zo informeert het EURIEC in samenwerking met het RIEC Limburg, het Landelijk bureau BIBOB en het LIEC de Belgische overheidspartners over de RIEC/LIEC structuur en de BIBOB-wetgeving, met het oog op de ontwikkeling van de (soortgelijke) Belgische DIOB-wetgeving (Directie voor Integriteitsbeoordelingen voor Openbare Besturen). Met als doel dat partners bij de ontwikkeling van nieuw beleid van elkaar kunnen leren en aansluiting kunnen zoeken waar mogelijk (bijvoorbeeld het creëren van de mogelijkheid tot internationale samenwerking tussen het Nederlandse landelijk bureau BIBOB en een toekomstig Belgisch DIOB-bureau).

Deze awareness activiteiten van het EURIEC worden verder voortgezet in jaar drie en vier, waarbij onder andere aandacht zal zijn voor het verder (door) ontwikkelen van grensoverschrijdende structurele overlegplatformen tussen besturen, het aanzetten tot aanpassing van bestaande en nieuwe wet- en regelgeving op basis van de opgedane casusbevindingen en het verhogen van het bewustzijn voor de noodzaak van internationale informatie-uitwisseling voor bestuurlijke doeleinden.

Deel III: Aanbevelingen

Algemene aanbeveling 1: internationale informatie-uitwisseling begint bij de nationale wetgeving

De wetgeving in de drie landen dient kritisch herbekeken te worden om aan te sluiten bij de realiteit van het vrij verkeer van personen, goederen en diensten. Wanneer van een gemeente wordt verwacht dat ze een rol speelt in de aanpak van georganiseerde criminaliteit is het noodzakelijk dat deze gemeente beschikt over een gedegen informatiepositie om bestuurlijke handhaven mogelijk te maken. In alle deelnemende landen schort het aan wettelijke mogelijkheden. Deze positie komt nog meer in gedrang wanneer een gemeente informatie uit een buitenland nodig heeft. De nationale wetgeving in de drie deelnemende landen is hiertoe ontoereikend. Hierdoor worden buitenlandse gemeenten aantrekkelijk voor het ontplooiën van criminele activiteiten. In verschillende gevallen biedt internationale wet – en regelgeving de mogelijkheid tot verstrekking van informatie over de grenzen heen. Om van deze mogelijkheid gebruik te kunnen maken dient nationale wetgeving in de deelnemende landen te worden aangepast. Dit betreft alle soorten gegevens die van invloed kunnen zijn op het bestuurlijk handhaven van georganiseerde criminaliteit.

Algemene aanbeveling 2: internationale informatie-uitwisseling begint bij het doorbreken van hokjesdenken

Te vaak wordt internationale samenwerking in hokjes geplaatst. Politiediensten aan beide kanten van de grens kunnen samenwerken. Dit geldt ook voor justitie, fiscus en overige overheidsdiensten. Een meer efficiënte benadering zou kunnen zijn wanneer meerdere diensten integraal met elkaar samenwerken en informatie delen. Er zijn op dit moment voorbeelden van structurele overleggen over de grenzen heen waarbij samen ‘integraal’ wordt gekeken naar casussen. Aanbevolen wordt deze structurele overleggen verder uit te breiden. Ook dienen er wettelijke mogelijkheden gecreëerd te worden om op deze manier samen te kunnen werken en informatie te delen.

Aanbeveling 3: Buitenlandse informatie ten behoeve van integriteitsbeoordelingen

Binnen bestaande en nieuw te ontwikkelen wetgeving moet er aandacht zijn voor een internationale factor voor wat betreft gegevensuitwisseling. Hiervoor zou aandacht moeten zijn in de nieuw te ontwikkelen DIOB-wetgeving in België en in toekomstige aanpassing in de bestaande BIBOB-wetgeving in Nederland. Ook wordt aanbevolen een pilootproject te creëren waarbij gekeken wordt naar een vergaande samenwerking tussen het landelijk bureau BIBOB en het nog in te richten DIOB-bureau.

Aanbeveling 4: Uitbreiding bevoegdheid toegang tot het bevolkingsregister

In tegenstelling tot Duitsland (NRW) is het in België en Nederland vooralsnog niet mogelijk gegevens uit het bevolkingsregister te verstrekken aan buitenlandse overheden. Aanbevolen wordt de toegang tot het rijksregister in België ook mogelijk te maken voor buitenlandse gemeenten. Hiervoor is in België een machtiging van de minister van Binnenlandse Zaken nodig. Voor Nederland wordt aanbevolen de gemeentelijke BRP-verordening aan te passen door hierin de mogelijkheid op te nemen om BRP-gegevens te kunnen verstrekken aan buitenlandse (bestuurlijke) overheden.

Aanbeveling 5: Benelux-politieverdrag

Het Benelux-politieverdrag creëert in beginsel de mogelijkheid om politie-informatie grensoverschrijdend te verstrekken voor bestuurlijke doeleinden. Aanbevolen wordt de nationale wetgeving aan te passen zodat deze passage in de praktijk daadwerkelijk gebruikt kan worden.

Aanbeveling 6: Samenwerkingen [Veiligheidssamenwerkingen]

Het resultaat van de projectwerkzaamheden van de studenten van de HSPV NRW laat zien dat een veelzijdige aanpak met verschillende maatregelen ertoe bijdraagt dat de bestuurlijke autoriteiten zich meer bewust worden van de georganiseerde criminaliteit en de bestrijding ervan. De 'Siko Ruhr' (Veiligheidssamenwerking Ruhr), die in 2020 is opgericht om de gemeentecoöperende bestrijding van clan-criminaliteit in de regio Ruhr in NRW te intensiveren, volgt deze aanpak al met succes. In de 'Siko Ruhr' werken vertegenwoordigers van politie, gemeenten, douane en nationale recherche nauw samen, om in samenwerking met de financiële autoriteiten de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit nog efficiënter en doeltreffender te maken. Dit is een eerste belangrijke stap voor de nauwe samenwerking van verschillende autoriteiten en kan als voorbeeld dienen voor verdere veiligheidssamenwerkingen.

Aanbeveling 7: Grensoverschrijdende inning van bestuurlijke vorderingen

De regio NRW, maar ook België en Nederland dienen hun respectievelijke rechtsstelsels open te stellen voor de tenuitvoerlegging van dwangsommen van de betreffende andere partners.

Het opleggen van een dwangsom speelt in alle drie onderzochte rechtsstelsels een zeer grote rol. Naleving van de wet wordt bij overtredingen het best afgedwongen door dreigen met en het opleggen van boetes.

Deze gedragsbeïnvloedende functie verliest de dwangsom echter als de geadresseerden de dwangsom kunnen ontlopen door te verhuizen naar een naburig EU-land. In feite verliest de dwangsom daardoor als instrument voor de gedragssturing volledig zijn betekenis. In het grensgebied, of in ieder geval wordt zijn werking aanzienlijk beperkt als de betrokkenen, zoals vaak gezien werd in de praktijk, ook bereid zijn om van woonplaats te veranderen. Door de wet van de deelstaat voor de tenuitvoerlegging onder bepaalde voorwaarden open te stellen voor de executie van vorderingen voor dwangsommen van partnerlanden, draagt de deelstaat NRW eraan bij om de effectiviteit van een van de belangrijkste bestuursrechtelijke instrumenten in het grensgebied te bevorderen.

Aanbeveling 8: Uitbreiden van ARIEC structuur in België

Voor een gedegen nationale en internationale samenwerking is het zaak dat er in de deelnemende landen een landelijk dekkend netwerk van samenwerkende overheidspartners bestaat. Voor België zou dit inhouden dat er inspanningen gedaan zouden moeten worden voor het creëren van een ARIEC in alle provincies.

© 2021, EURIEC

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag zonder bronvermelding worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke andere manier zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

E: euriec.rik.limburg@politie.nl

T: 088 – 1687380

W: euriec.eu

P: Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht