

Vergaderjaar 2021–2022

**35 564**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit)**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 29 september 2021

#### **1. Inleiding**

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Het verheugt mij dat de noodzaak tot versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit breed wordt onderschreven. Het kabinet maakt zich op verschillende fronten hard tegen georganiseerde criminaliteit die de rechtsstaat ondermijnt. Naast het versterken van de lokale preventieve en bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is het van groot belang dat ook de partijen in de strafrechtsketen effectief kunnen optreden tegen verschillende verschijningsvormen van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Dit wetsvoorstel draagt hieraan bij via uiteenlopende voorstellen, die gemeen hebben dat de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit hierdoor wordt versterkt.

Ik dank de leden van de verschillende fracties voor de door hen gestelde vragen, die ik hierna graag beantwoord voor wat betreft de voorstellen met betrekking tot het kostenverhaal en de verruiming van het strafrechtelijk executie onderzoek mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en voor wat betreft de voorstellen die strekken tot aanpassing van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Bij de beantwoording wordt de indeling en volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

#### **2. Nut en noodzaak**

Het lid van de OSF-fractie heeft gevraagd in hoeverre de regering verwacht dat dit wetsvoorstel daadwerkelijk impact kan hebben, of er sprake is van een versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit en of de regering duidelijkheid kan geven over de betekenis van dit wetsvoorstel – wat betekent versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit? Het lid van deze fractie heeft tevens gevraagd of het louter om strafverzwaringen en strafuitbreidingen gaat, of dat er ook wordt gekeken naar een bredere – en op de samenleving

gerichte – aanpak van de – met name aan drugs gerelateerde – problematiek, en of er naast de in dit wetsvoorstel overheersende focus op «vergelding en vergoeding», ook wordt gekeken naar preventie.

In dit wetsvoorstel zijn uiteenlopende voorstellen opgenomen die beogen de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken door zowel enkele strafmaten te verhogen als de mogelijkheden tot vervolging en berechting te verbreden. Hierbij is het verstoren van het criminele proces als uitgangspunt genomen. Het wetsvoorstel versterkt de aanpak op een aantal strafrechtelijke onderdelen en past daarmee in het brede offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit waarover uw Kamer regelmatig wordt geïnformeerd; laatstelijk per brief van 1 maart 2021 (*Kamerstukken I 2020/21, 29 911/34 997, B, en bijlage*). Zoals in genoemde brief wordt uiteengezet, kent de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit vele facetten, waaronder versterking van de strafrechtketen, regionale projecten, en een preventieve aanpak die zowel gericht is op kwetsbare wijken, als kwetsbare branches, als het tegengaan van drugsgebruik en normalisering. Het voorliggende wetsvoorstel is een belangrijk onderdeel in de totale aanpak. Voor nadere details over de aanpak verwijs ik naar genoemde brief en de daarin gerefereerde correspondentie met uw Kamer over dit onderwerp, en naar de beantwoording van vragen van de leden van de D66-fractie over preventie, in paragraaf 3 (Preventie) en van de Groen Links en PvdA-fractie over een gedifferentieerde aanpak, in paragraaf 7 (Rapport «De achterkant van Amsterdam»).

### **3. Preventie**

Het is de leden van de D66-fractie opgevallen dat het wetsvoorstel sterk gericht is op de repressieve kant van ondermijning. De leden van deze fractie vinden dit op zichzelf begrijpelijk, maar hebben de regering gevraagd een integrale visie op preventie te presenteren. Deze leden hebben geconstateerd dat er ongeveer 8 gemeenten in Nederland (van de 350) zijn die incidenteel geld hebben gekregen om jongeren in risicovolle omstandigheden te benaderen en te proberen afglijden naar het criminele milieu te voorkomen, en hebben tevens gevraagd of de regering bereid is structureel geld te bedingen bij de Minister van Financiën om dit probleem goed aan te pakken.

Met de leden van de D66-fractie ben ik van mening dat niet alleen de repressieve kant van de aanpak van ondermijning maar ook de preventieve kant van groot belang is. De regering voert dan ook een breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit, volgens het devies «oprollen, afpakken en voorkomen». Van het Multidisciplinaire Interventieteam om internationale criminele bedrijfsprocessen te verstoren tot wijkgerichte projecten om te voorkomen dat jongeren in een criminele carrière worden gezogen: een totaalaanpak om deze complexe problematiek effectief te bestrijden. Preventie maakt daarvan dus onderdeel uit. Acht gemeenten hebben voor de periode van najaar 2020 tot eind 2022 incidentele middelen gekregen om hun preventieve aanpak van ondermijning te versterken in kwetsbare wijken. Het doel is om te voorkomen dat met name kinderen, jongeren en jongvolwassenen in sociaaleconomisch zwakkere wijken in de georganiseerde criminaliteit terecht komen. Deze preventieve aanpak wil ik lerend evalueren in de vorm van een «learning community» en het in beeld brengen van «best practices». Het meerjarige en multidisciplinaire onderzoeksprogramma bij de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijke Onderzoek (NWO) is daarbij ondersteunend om de problematiek te herkennen en waar nodig in te grijpen. Daarnaast is er, in aanvulling op de eerdere regionale versterkingsimpuls, voor het brede offensief tegen ondermijnende criminaliteit

een incidenteel bedrag beschikbaar gesteld van 15 miljoen euro in 2021 en 10 miljoen euro in 2022 voor de lokale en regionale aanpak. Wat er meer wordt ingezet en nog nodig is ter versterking en bestendiging van de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit zet ik meer uitgebreid uiteen in mijn reactie op de aangenomen motie van de leden Eerdmans, Van der Staaij, Van Haga en Den Haan (*Kamerstukken II* 2020/21, 29 911, nr. 323), die binnenkort wordt verzonden aan de Tweede Kamer en in afschrift aan uw Kamer.

#### **4. Kostenverhaal**

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA hebben zich afgevraagd wat het toevoegen van de maatregel kostenverhaal aan het strafproces betekent voor de strafrechtelijke procedure voor de mate waarin veroordeelden in hoger beroep gaan en hebben gevraagd of de regering het met de aan het woord zijnde leden eens is, dat hoe meer beslissingen in een strafvonnis zijn opgenomen, des te meer gronden er kunnen zijn voor een eventueel hoger beroep. In dit kader hebben de leden van deze fractie zich afgevraagd of er data voorhanden zijn over in welk percentage van de zaken die in hoger beroep worden behandeld, de gronden die daartoe hebben geleid, zien op de vordering van de benadeelde partij, en zo ja, of de regering deze cijfers kan delen. Zo nee, dan hebben zij gevraagd of niet eerst helder zou moeten zijn of het toevoegen van opnieuw een beslissing leidt tot een (onevenredige) stijging van het aantal appels. Verder hebben deze leden gevraagd of de regering heeft overwogen om de rechter in een afzonderlijke rechterlijke beslissing te laten oordelen op vordering van de officier van justitie, zoals ook het geval is bij het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, en of de regering voornemens is in de toekomst nog andere vorderingen onder te brengen in de strafrechtelijke procedure. Indien het antwoord bevestigend is, dan hebben zij gevraagd of de regering bereid is voorafgaand aan een eventuele uitbreiding onderzoek te laten doen naar de gevolgen van een dergelijke uitbreiding, zowel inhoudelijk als wat betreft belasting van de rechtspraak als ook de gevolgen daarvan op doorlooptijden en de gronden waarvoor en de mate waarin hoger beroep wordt ingesteld.

De maatregel kostenverhaal vormt een nieuwe maatregel in het strafproces. Of de maatregel invloed heeft op de mate waarin veroordeelden in hoger beroep gaan is thans lastig te voorspellen maar de regering is het eens met de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA dat hoe meer beslissingen in een strafvonnis zijn opgenomen, des te meer gronden er kunnen zijn voor een eventueel hoger beroep. Er zijn bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Openbaar Ministerie geen data voorhanden waaruit blijkt welk percentage van de zaken die in hoger beroep worden behandeld, is ingegeven door de beslissing in eerste aanleg over de vordering van de benadeelde partij. De beslissing van de rechter tot oplegging van de maatregel kostenverhaal vormt onderdeel van de beslissing over de strafzaak. In het Wetboek van Strafvordering is dwingend vastgelegd dat het hoger beroep wordt ingesteld tegen het vonnis in zijn geheel (artikel 407, eerste lid, Sv). Hiermee wordt recht gedaan aan de omstandigheid dat de bewijsbeslissing en de beslissing over de op te leggen straf of maatregel nauw met elkaar zijn verweven. De appèlrechter is op zoek naar de materiële waarheid en mag daarom niet worden gebonden aan oordelen van de rechter in eerste aanleg, waarin hij zich wellicht niet kan vinden. Voor de opgelegde maatregel kostenverhaal wordt dan ook niet van dit uitgangspunt afgeweken. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is een inschatting opgenomen van de baten en lasten die invoering van de maatregel kostenverhaal met zich brengt. Uitgaande van het aantal van naar schatting in totaal drieëntwintighonderd zaken in eerste aanleg waarin

vordering van de maatregel kostenverhaal door het OM kansrijk kan worden geacht, zal in gemiddeld 90% procent van de zaken waarin de maatregel kostenverhaal wordt gevorderd er sprake zijn van een schuldigverklaring, zodat het aantal zaken in hoger beroep ten hoogste ruim 2.000 zal kunnen bedragen. Op basis hiervan wordt verwacht dat de rechterlijke macht jaarlijks naar schatting in ongeveer 750 zaken in hoger beroep over een vordering tot oplegging van de maatregel kostenverhaal zal moeten oordelen. De kosten van de behandeling van de maatregel kostenverhaal in hoger beroep zijn betrokken in de schatting van de totale jaarlijkse kosten van de behandeling van de vordering tot oplegging van de maatregel kostenverhaal. Deze kosten worden voor de eerste aanleg en het hoger beroep voorzien op in totaal € 230.000.- per jaar.

Voor de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is voorzien in de mogelijkheid van een afzonderlijke rechterlijke beslissing, omdat het onderzoek naar het wederrechtelijk verkregen dat is verkregen door degene die is veroordeeld wegens een strafbaar feit een afzonderlijk onderzoek betreft. Voor de vaststelling van het wederrechtelijk verkregen voordeel kunnen door opsporingsambtenaren afzonderlijke opsporingsbevoegdheden worden ingezet, in het kader van een strafrechtelijk financieel onderzoek (artikelen 126–126fa Sv). Een dergelijk afzonderlijk onderzoek is bij de maatregel kostenverhaal niet aan de orde, zodat de mogelijkheid van een afzonderlijke rechterlijke beslissing op de vordering tot de maatregel kostenverhaal minder voor de hand ligt.

De regering is niet voornemens nog andere vorderingen onder te brengen in de strafrechtelijke procedure maar kan zich niet vastleggen voor de toekomst. Dit is dan uiteraard ook aan het dan zittende kabinet ter beoordeling. In het wetsvoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen. Bij de evaluatie zal de maatregel kostenverhaal in het licht van de daarmee beoogde doelen worden gezien. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA is het kabinet bereid om in de evaluatie te betrekken de mate waarin de veroordeelden in hoger beroep gaan uitsluitend voor de maatregel kostenverhaal, en de gevolgen daarvan voor de werklust van de zittende magistratuur.

De leden van de D66-fractie hebben geconstateerd dat de kosten van het opruimen en vernietigen van drugs tot nu toe kosten zijn die de samenleving draagt. Het betreft hier kosten in verband met de vernietiging van voorwerpen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid. De leden van deze fractie hebben gevraagd of de regering uitgebreid kan stilstaan bij dit voorstel in artikel 13d van de Opiumwet en aangeven waarom dit afwijkt van hetgeen tot op heden gangbaar is. Deze leden hebben tevens gevraagd hoe de regering de term «aanzienlijk belang» definieert, en of de Minister de rechters houvast kan geven.

De handhaving van wet- en regelgeving wordt in beginsel uit de algemene middelen gefinancierd. Dit uitgangspunt is vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering, waarin is bepaald dat alle kosten van de tenuitvoerlegging ten laste komen van de staat, voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald (artikel 6.1.12, eerste lid, Sv). De wet biedt dus ruimte voor afwijking van het beginsel dat de tenuitvoerleggingskosten voor rekening komen van de overheid. Bij de afweging om te komen tot het voorstel tot de invoering van de maatregel kostenverhaal zijn de uitgangspunten in acht genomen van het rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden (2014)<sup>1</sup>. In het rapport

<sup>1</sup> Het rapport is raadpleegbaar via: [www.kcwj.nl/sites/default/files/rapport\\_maat\\_houden\\_2014\\_doorberekening\\_van\\_handhavingskosten.pdf](http://www.kcwj.nl/sites/default/files/rapport_maat_houden_2014_doorberekening_van_handhavingskosten.pdf).

van de werkgroep wordt vastgesteld dat naast het profijtbeginsel het beginsel van «de veroorzaker betaalt», in afwijking van het algemene uitgangspunt een grondslag kan bieden voor doorberekening van handhavingskosten. Als een persoon of bedrijf of groep van personen of bedrijven de overheid aanwijsbaar noodzaakt tot meer dan regulier toezicht en handhaving, kan het redelijk zijn om (een deel van) de kosten die voor, bijvoorbeeld, hercontroles worden gemaakt aan die (rechts)personen door te berekenen. Op basis van het beginsel van «de veroorzaker betaalt» kan een grond voor doorberekening aan een groep (rechts)personen bestaan. Dit is het geval als er sprake is van risicovol gedrag en/of de aard van activiteiten van de sector de overheid noodzaken tot meer dan regulier toezicht. De aard van de activiteiten kan dusdanige risico's voor de veiligheid met zich meebrengen dat de overheid genoodzaakt is tot het houden van veel toezicht, met hoge kosten als gevolg. Als een groep van personen de overheid aanwijsbaar noodzaakt tot meer dan regulier toezicht en handhaving, kan het redelijk zijn om (een deel van) de kosten die voor de hercontroles worden gemaakt aan die personen door te berekenen. Er zal steeds een bredere afweging van belangen moeten plaatsvinden. De belangenafweging is voor een groot deel ook afhankelijk van de specifieke kenmerken van een bepaald domein, het soort doelgroep dat daarin opereert, de beleidsdoelstellingen, de gehanteerde toezichtsvisie alsmede van meer praktische overwegingen zoals de kosten voor de overheid en de lasten voor burgers en bedrijven die een stelsel van doorberekening meebrengt.

De maatregel kostenverhaal heeft betrekking op het verhalen van de kosten van de vernietiging van schadelijke stoffen. Die kosten worden gemaakt als gevolg van het strafbare feit dat door de dader is gepleegd. Deze stoffen moeten worden vernietigd omdat deze een ernstig gevaar vormen voor de leefomgeving en de volksgezondheid. De overheid is gedwongen om te handelen, ter bescherming van de burgers. Het is echter niet meer aanvaardbaar dat de maatschappij de kosten van het opruimen van schadelijke stoffen zou moeten dragen die worden veroorzaakt door het winstbejag van criminelen, die daarbij de schade voor de leefomgeving op de koop toe nemen. Daarmee komen de lasten ten goede aan de crimineel en zijn de lasten voor rekening van de samenleving. Met deze maatregel zijn de algemene uitgangspunten in acht genomen die in het rapport «Maat houden 1996» zijn geformuleerd, namelijk dat (1) het duidelijk moet zijn welke kosten worden gemaakt en welke worden doorberekend, (2) de vergoeding redelijk moet zijn voor de werkelijke kosten die worden gemaakt en de werkelijke kosten in beginsel niet mag overschrijden, (3) de vergoeding zoveel mogelijk een duidelijke, directe relatie moet hebben met het profijt voor de betrokkene en/of met de kosten die de betrokkene heeft veroorzaakt en (4) indien mogelijk de hoogte van de vergoeding beïnvloedbaar moet zijn voor de betrokkene.

Bij de toepassing van de maatregel kostenverhaal moet per geval worden beoordeeld of de kosten aan de veroordeelde kunnen worden doorberekend. De beslissing over de oplegging van de maatregel is aan de rechter; de rechter kan daarbij onder meer rekening houden met het aantal veroordeelden en de rol van de verdachte bij het plegen van het strafbare feit. Ook kan de rechter rekening houden met de draagkracht en de persoonlijke situatie van de veroordeelde. Tenslotte kan bij de inning van de opgelegde maatregel ruimte worden geboden door het treffen van een betalingsregeling. Het kabinet is er dan ook van overtuigd dat op een zorgvuldige wijze uitvoering aan dit voorstel kan worden gegeven.

De term «aanzienlijk belang» is een maatstaf voor de toewijzing van een verzoek tot het instellen van een strafrechtelijk executie onderzoek (SEO). Het onderzoek is gericht op de vaststelling van de omvang van het

vermogen van de veroordeelde waarop verhaal kan worden genomen ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 36e Sr). Het SEO is geregeld in artikel 6:4:11 van het Wetboek van Strafvordering. Voor het instellen van een SEO is een machtiging vereist van de rechter-commissaris. De rechter-commissaris verleent de machtiging indien de hoogte van de resterende betalingsverplichting van aanzienlijk belang is, en er aanwijzingen bestaan dat aan de veroordeelde voorwerpen toebehoren waarop verhaal kan worden genomen (artikel 6:4:11, vierde lid, Sv). In de voorwaarde dat de resterende betalingsverplichting van aanzienlijk belang is, ligt besloten dat de rechter-commissaris een proportionaliteitsafweging maakt bij zijn besluitvorming inzake het verlenen van een machtiging tot toepassing van het SEO. Een nadere definiëring van aanzienlijk belang is niet te geven omdat er verschillende factoren zijn die deze afweging kunnen beïnvloeden. Daarbij moet onder meer worden gedacht aan de hoogte van de opgelegde betalingsverplichting, de resterende betalingsverplichting en de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde. Een proportionaliteitstoets per geval maakt dat in elke zaak een zorgvuldige beoordeling plaatsvindt en alleen van de mogelijkheid van het SEO gebruik wordt gemaakt als dat vanwege de specifieke omstandigheden gerechtvaardigd en noodzakelijk wordt geacht.

De leden van de fractie van CU hebben opgemerkt dat bij de voorgestelde regeling omtrent het onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde de norm van «aanzienlijk belang» wordt geïntroduceerd en dat de regering voor de invulling van die norm blijkens de behandeling in de Tweede Kamer vertrouwt op het gaandeweg ontstaan van jurisprudentie. Om echter met het oog op de wetsgeschiedenis de kaders alvast helder te hebben hebben de leden van deze fractie gevraagd of de regering kan bevestigen dat bij het bepalen of sprake is van een «aanzienlijk belang» de volgende drie factoren bepalend zijn: 1) Het moet gaan om een substantieel bedrag; 2) Het bedrag van de resterende betalingsverplichting moet in verhouding zijn met de kosten van de procedure en 3) Er dient rekening gehouden te worden met de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde.

Met de voorgestelde verruiming van de reikwijdte van het SEO wordt het mogelijk om bij de tenuitvoerlegging van een onherroepelijke rechterlijke veroordeling tot geldboete, schadevergoedingsmaatregel en verbeurdverklaring, onderzoek te doen naar de vermogenspositie van veroordeelden die tot een dergelijke geldelijke sanctie zijn veroordeeld. Het onderzoek is gericht op de vaststelling van de omvang van het vermogen van de veroordeelde waarop verhaal kan worden genomen. Hierbij gelden dezelfde voorwaarden en bevoegdheden als die nu al gelden voor het instellen van een SEO zoals dat bij de tenuitvoerlegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. De rechter-commissaris geeft voor het instellen van een SEO enkel een machtiging af indien het gaat om een resterende betalingsverplichting van aanzienlijk belang en er aanwijzingen zijn dat de veroordeelde over voorwerpen beschikt waarop verhaal kan worden genomen. In de proportionaliteitsafweging die de rechter-commissaris maakt over de beoogde inzet van onderzoeksbevoegdheden zijn inderdaad de hoogte van de resterende betalingsverplichting, de verhouding van dit bedrag tot de kosten van de procedure en de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde mede bepalend voor het verlenen van een machtiging.

Evenals thans het geval is bij de tenuitvoerlegging van een onherroepelijke veroordeling tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, is de verwachting dat ook na uitbreiding van de gevallen waarin een SEO

kan worden gevorderd terughoudend gebruik zal worden gemaakt van deze onderzoeksbevoegdheid.

De leden van de SGP-fractie hebben gelezen dat het vierde onderdeel van dit wetsvoorstel voorziet in de inzet van de onttrekking aan het verkeer om de kosten van vernietiging te verhalen, en hebben overwogen dat het belangrijk is dat onrecht niet loont en dat criminelen volledig opdraaien voor de kosten die zij ook indirect maken. De leden van deze fractie constateren dat dit ook geldt voor het dumpen van drugsafval in natuurgebieden of op landbouwgrond. Op dit moment geldt er een structurele subsidieregeling van 1 miljoen euro per jaar om de opruimkosten van drugsdumpingen te financieren. Dit bedrag is echter niet toereikend als je ervan uitgaat dat de opruimkosten voor een willekeurige drugsdumping al gauw oplopen tot een bedrag van € 25.000. Een gedupeerde boer met een maïsveld waarin drugsafval gedumpt is, wordt gesommeerd om het afval zo snel mogelijk op te ruimen. Wanneer hij dit niet tijdig doet, riskeert hij zelf een boete. Deze leden hebben gevraagd of de regering kan aangeven of de inzet van de onttrekking aan het verkeer om de kosten van vernietiging te verhalen kan worden uitgebreid met de kosten voor het opruimen van drugsafval.

De regering is het van harte eens met de zienswijze van de leden van de fractie van de SGP, dat het belangrijk is dat onrecht niet loont en dat criminelen volledig opdraaien voor de kosten die zij ook indirect veroorzaken. Deze zienswijze vormt de aanleiding tot de introductie van de maatregel kostenverhaal in het Wetboek van Strafvordering. De maatregel kostenverhaal heeft betrekking op de vernietiging van voorwerpen ten aanzien waarvan de maatregel van onttrekking aan het verkeer is opgelegd of had kunnen worden met het oog op strafvordering. De maatregel wordt voorgesteld omdat het OM en de opsporingsinstanties de kosten voor vernietiging van voorwerpen die een gevaar vormen voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid nog niet kunnen verhalen op degene die deze kosten hebben veroorzaakt. Bovengenoemde optie staat voor deze organisaties thans niet open. Alle kosten van de tenuitvoerlegging komen namelijk ten laste van de staat, voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald (artikel 6.1.1.2, eerste lid, Sv). Voor particulieren en gemeenten die worden geconfronteerd met drugsdumpingen bestaat reeds de mogelijkheid de opruimkosten op de dader te verhalen, bijvoorbeeld als in een maïsveld van een boer of in een natuurgebied drugsafval wordt aangetroffen. Voor de gedupeerde boer of de gemeente staan verschillende wegen open om de kosten van het opruimen te verhalen. Als de daders niet in beeld zijn kan een beroep worden gedaan op een subsidieregeling die door het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt gefinancierd om gemeenten en particulieren te helpen met de kosten in geval een drugsdumping plaatsvindt op hun grond. Sinds januari 2021 is het een regeling die centraal wordt uitgevoerd door BIJ12, de uitvoeringsorganisatie voor de 12 provincies op het gebied van faunazaken, natuur, stikstof, water, beheerapplicaties en subsidie drugsafval. Particulieren die kosten hebben gemaakt als gevolg van het opruimen van een drugsafvaldumping kunnen altijd een beroep doen op de subsidieregeling. Hierbij geldt dat de kosten die zij hebben moeten maken volledig worden vergoed, voor gemeenten geldt een vergoeding van 50% vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Als de personen die het afval hebben gedumpt wel in beeld zijn kunnen particulieren en gemeenten die voor het opruimen van drugsafval kosten moeten maken zich tot de burgerlijke rechter wenden om de kosten op de veroorzaker te verhalen. Daarnaast staat voor de gemeente de bestuursrechtelijke weg open in het geval van kostenverhaal na toepassing van bestuursdwang. Als de veroorzakers strafrechtelijk worden vervolgd, dan kunnen particulieren zich ook als benadeelde partij voegen in het

strafproces. Op deze manier kunnen de kosten voor het opruimen van drugsafval voor rekening worden gebracht van degenen die deze hebben veroorzaakt.

De leden van de SGP-fractie hebben geconstateerd dat het wetsvoorstel voorziet in uitbreiding van de reikwijdte van het onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde, en hebben gevraagd hoe in de uitvoering van deze maatregel vormgegeven wordt aan het doorrechercheren om grote criminelen te vangen. De leden van deze fractie hebben tevens gevraagd of hier voldoende capaciteit voor is, of de regering kan aangeven of er een kosten-batenanalyse heeft plaatsgevonden om het budget structureel te intensiveren om zo de grote criminelen te pakken en als gevolg daarvan meer miljoenen terug te kunnen vorderen.

In het kader van het SEO kunnen verschillende bevoegdheden – zoals stelselmatig observeren en aftappen en het opnemen van telecommunicatie – worden ingezet. Deze bevoegdheden worden niet zelfstandig ingezet door het OM; daarvoor is capaciteit nodig van de opsporing. De inzet van deze bevoegdheden moet leiden tot meer inzicht in het vermogen van de veroordeelde zodat verhaal kan worden genomen op diens vermogen. Een SEO kan alleen in specifieke gevallen worden toegepast. Voor een SEO geeft de rechter-commissaris namelijk alleen een machtiging af indien het gaat om een resterende betalingsverplichting van aanzienlijk belang. Bovendien moeten er concrete en rechercheerbare aanwijzingen zijn dat de veroordeelde over voorwerpen beschikt waarop verhaal kan worden genomen. Gelet op de beperkte toepassing tot nu toe is de verwachting dat de toename van de inzet van een SEO voor de tenuitvoerlegging van een onherroepelijke rechterlijke veroordeling tot geldboete, schadevergoedingsmaatregel en verbeurdverklaring voor de capaciteit beperkt is. In de praktijk zal moeten worden bekeken hoeveel zaken zich zullen aandienen bij opsporing en OM. Vervolgens moeten die partijen, met de beschikbare capaciteit, bezien of een SEO kan worden uitgevoerd.

## **5. Strafmaat**

De leden van de D66-fractie hebben geconstateerd dat de strafmaat omhooggaat voor diegenen die anderen bedreigen die tot een bepaalde beroepsgroep horen, zoals opgesomd in artikel 285, vijfde lid, van het WvSr, en zouden graag van de regering vernemen of een hogere strafmaat dit soort ondermijnende activiteiten kan voorkomen. De leden van deze fractie hebben daarbij gevraagd of de huidige strafmaat van twee jaar niet hoog genoeg was, of rechters er bij de regering op hebben aangedrongen de strafmaat te verhogen omdat zij met de huidige strafmaat niet uit de voeten konden, en of de regering van mening is dat verdachten van georganiseerde criminaliteit aan kansberekening doen en de illegale activiteiten achterwege laten omdat de strafbedreiging hen tegenstaat? Zij hebben dezelfde vraag gesteld voor de beroepsgroepen waar de strafmaat wordt verhoogd naar vier jaar.

Met de voorgestelde strafverhoging voor bedreiging wordt het strafmaximum anderhalf keer zo hoog en voor specifieke beroepsgroepen is zelfs sprake van een verdubbeling. De strafverhoging is niet ingegeven doordat rechters er bij de regering op hebben aangedrongen de strafmaat te verhogen omdat zij met de huidige strafmaat niet uit de voeten konden. De voorgestelde strafverhoging voor bedreiging is ingegeven door de maatschappelijke verharding die onder meer resulteert in een toename van ernstige bedreigingen, ook aan personen die een functie vervullen die van belang is voor het effectief en integer functioneren van het openbaar bestuur en de rechtspleging. Hiermee wordt recht gedaan aan de



ontwikkeling in de ernst en impact van deze zeer ingrijpende en ondermijnende vorm van criminaliteit. Bedreiging kan grote impact hebben op het persoonlijke levenssfeer van de slachtoffers. De bescherming van de democratische rechtsstaat vereist dat duidelijk kenbaar wordt gemaakt dat bedreiging in de samenleving niet wordt getolereerd en een passende bestraffing behoeft. Dat niet alleen bestuurders in het publieke domein en togadragers hiervan slachtoffer kunnen zijn, wordt met algemene verhoging van de wettelijke strafmaat onderstreept. Naast het afschrikwekkend effect is het tevens een kwestie van genoegdoening voor het leed aan betrokkenen en aan de samenleving. Het gaat er ook om dat de overheid hiermee tot uitdrukking brengt dat de zorgen van alle slachtoffers van bedreiging serieus worden genomen. Voor vormen van ernstige, buitensporige bedreigingen volstaat de huidige strafmaat dan ook niet meer. Met de strafverhoging wordt aan het Openbaar Ministerie en de rechtspraak de ruimte geboden om een aangescherpt vervolgingsbeleid te voeren en ook in de meer buitensporige gevallen een bij de ernst van het feit passende straf op te leggen. Ten aanzien van bestuurders, togadragers, journalisten en opsporingsambtenaren wordt onderstreept dat zij in vrijheid en veiligheid hun functie moeten kunnen vervullen en dat poging tot beïnvloeding van het openbaar bestuur, de rechtspleging of de journalistiek door middel van intimidatie en bedreiging absoluut onaanvaardbaar is. Daders riskeren een aanmerkelijk hogere straf. De regering verwacht niet dat verdachten van georganiseerde criminaliteit na de verhoging van de strafbedreiging de bedreigingen geheel achterwege zullen laten, maar wel dat van de strafverhoging een voldoende afschrikwekkende werking uit zal gaan, ook in gevallen waarbij de bedreigingen plaatsvinden in de context van georganiseerde criminaliteit. Met dit voorstel krijgt de maatschappelijke impact van bedreiging meer weerslag in de wet. Hiermee wordt voldoende ruimte gecreëerd om in de toekomst ook in geval van zeer ernstige bedreigingen een daarbij passende strafeis te stellen, waardoor de straffen meer in evenwicht kunnen worden gebracht met de ontwikkeling in de ernst en impact van bedreiging en het leed dat wordt toegebracht aan de slachtoffers.

De leden van de fractie van de PVV hebben gevraagd of in de tussenevaluatie ook aandacht wordt besteed aan hoe (onder andere gehanteerde strafmaten) en met welke resultaten andere Europese landen de problematiek aanpakken die dit wetsvoorstel beoogt tegen te gaan, alsmede of er elementen zijn die eventueel (deels) kunnen worden overgenomen om de werking van voorliggend wetsvoorstel te verbeteren, en zo nee, waarom niet.

De tussenevaluatie van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zal ingaan op de werking en resultaten van die maatregelen zelf, inclusief de gehanteerde strafmaten. De evaluatie wordt uitgevoerd door een onafhankelijke partij, die zelf beslist over de te hanteren methodologie voor het onderzoek en de evaluatie. Over de invloed van de strafmaat op de onderliggende problematiek van ondermijnende criminaliteit wordt onderzoek verricht in het kader van het WODC-onderzoek naar het criminele vestigingsklimaat in Nederland. In dit onderzoek wordt een uitgebreide beschrijving opgenomen van de factor strafzwaarte in de bepaling van de mate waarin Nederland een aantrekkelijk land is voor criminele organisaties, ook ten opzichte van andere (Europese) landen. Dit onderzoek is naar verwachting uiterlijk 1 april 2022 gereed.

De leden van de fractie van de PVV hebben gevraagd of de regering kan aangeven (indien relevant) of voor dit wetsvoorstel gekeken is naar eventuele mogelijkheden om minimumstraffen toe te passen, alsmede waarom deze (uiteindelijk) niet zijn opgenomen.

Zoals bekend is dit kabinet geen voorstander van de invoering van minimumstraffen, omdat daarmee een te grote inbreuk wordt gemaakt op de vrijheid van de onafhankelijke rechter in zijn oordeelsvorming over de strafoplegging. Een stelsel van minimumstraffen vereist een wetboek van strafrecht waarin minutieus alle vormen waarin een strafbaar feit zich kan voordoen worden omschreven. Voor al die vormen moet dan een minimum- en maximumstraf worden bepaald, inclusief strafverzachende omstandigheden. Zo'n wettelijk stelsel wijkt sterk af van ons Wetboek van Strafrecht. Dit wetboek kent algemene omschrijvingen van strafbaarstellingen die voor zowel het lichtste als het zwaarste delictscenario kunnen worden benut. Daarbij geldt een ruime straftoematingsvrijheid voor de rechter. De strafrechter kan op die manier steeds per individueel geval maatwerk leveren en een passende straf opleggen. Naar mijn mening doet de strafrechter dat uiterst consciëntieus en professioneel. Tegen deze achtergrond zijn eventuele mogelijkheden om minimumstraffen toe te passen ook bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel niet in overweging genomen.

De leden van de fractie van de PVV hebben gevraagd of de regering kan aangeven (indien relevant) of voor dit wetsvoorstel gekeken is naar eventuele mogelijkheden om van criminelen met een dubbele nationaliteit de Nederlandse nationaliteit af te kunnen pakken, alsmede waarom dit (uiteindelijk) niet is opgenomen, en zouden graag een gemotiveerd antwoord ontvangen.

Intrekking van het Nederlanderschap kan plaatsvinden wanneer een persoon handelingen verricht die de essentiële belangen van het Koninkrijk of één van de landen van het Koninkrijk ernstig schaden. Deze handelingen tegen de essentiële belangen van de staat zijn geconcretiseerd in de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Deze wet biedt de mogelijkheid tot intrekking van het Nederlanderschap na onherroepelijke veroordeling voor bepaalde zeer ernstige strafbare feiten (artikel 14, tweede lid, RWN). Dit betreft misdrijven als misdrijven tegen de veiligheid van de staat, waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld, terroristische misdrijven, en de in het Statuut van Rome inzake het Internationale Strafhof strafbaar gestelde feiten als genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Daarbij geldt dat geen verlies van het Nederlanderschap plaatsheeft indien staatloosheid daarvan het gevolg zou zijn (artikel 14, achtste lid, RWN). Nog afgezien van dit beletsel moet worden vastgesteld dat de misdrijven die in het kader van dit wetsvoorstel aan orde zijn niet kunnen worden gekwalificeerd als misdrijven die op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap in aanmerking kunnen komen voor intrekking van het Nederlanderschap.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn van mening dat de Minister van Justitie en Veiligheid in de eerdere fase van de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel terecht heeft opgemerkt dat bedreiging van personen met een publieke taak steeds vaker onderdeel is van het «businessmodel» van criminelen, en dat de wens om tegen dat soort bedreigingen substantieel harder op te treden voorstelbaar is. De leden van deze fractie hebben gevraagd of het enkel verhogen van het wettelijk strafmaximum daartoe voldoende is. De oriëntatiepunten die de rechtspraak hanteert, komen voor een woordelijke bedreiging uit op een geldboete van 250 euro, eventueel met 100 procent te verhogen in het geval de bedreigde een persoon is met een publieke taak. De leden van deze fractie hebben tevens gevraagd welke mogelijkheden de regering ziet om de wens van de wetgever op dit punt nadrukkelijk onder de aandacht te brengen van de rechter.

Zoals hierboven, naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van D66 is aangegeven, krijgt met dit voorstel de maatschappelijke impact van bedreiging meer weerslag in de wet. Met het verhogen van de strafmaat wordt de ernst van het feit beter uitgedrukt en een sterk signaal afgegeven dat bedreiging in onze samenleving niet wordt getolereerd. Vanwege de ernstige gevolgen die het slachtoffer kan ondervinden van bedreigingen, de ontwikkeling in de ernst en impact van bedreiging en het ondermijnende effect hiervan op de rechtsstaat waar in bepaalde gevallen vanuit kan worden gegaan, moet het Openbaar Ministerie de mogelijkheid hebben om zwaardere straffen te kunnen eisen en de rechtspraak om bijpassende straffen op te kunnen leggen. Voor gevallen van ernstige bedreiging van personen die een essentiële rol vervullen binnen onze rechtstaat zou de mogelijkheid moeten bestaan om in dergelijke gevallen zwaarder te kunnen straffen, omdat de negatieve gevolgen van dit type criminaliteit ongekend zijn voor onze samenleving. Het voorstel tot verhoging van de strafmaat biedt die mogelijkheid.

De leden van de SGP-fractie hebben gelezen dat de algemene verhoging van de maximum strafmaat voor het misdrijf van bedreiging van twee naar drie jaar gevangenisstraf gaat, en overwogen dat dit een minimale verhoging van het strafmaximum is. De leden van deze fractie hebben gevraagd of potentiële criminelen hier nu echt van zullen schrikken en hen ervan zal weerhouden een agent te bedreigen om vervolgens miljoenen te kunnen verdienen dankzij het wegstroven bij een drugstransport. Deze leden hebben tevens gevraagd of de regering kan aangeven of een hogere maximumstraf niet passender zou zijn.

Aanleiding voor het voorstel om het strafmaximum voor bedreiging te verhogen van twee naar drie jaar gevangenisstraf is de toegenomen ernst en impact van bedreiging in de samenleving. Deze maatschappelijke impact krijgt door de verhoging van het strafmaximum meer weerslag in de wet. Hiermee wordt een duidelijk signaal afgegeven dat bedreiging in de samenleving niet wordt getolereerd en een passende bestraffing behoeft. Naast de verhoging van het strafmaximum voor bedreiging wordt een bijzondere strafverhogingsgrond geïntroduceerd voor bedreiging van specifieke beroepsgroepen: Ministers, Staatssecretarissen, commissarissen van de Koning, gedeputeerden, burgemeesters, wethouders, leden van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, rechterlijk ambtenaren, advocaten, journalisten of publicisten in het kader van nieuwsgaring, ambtenaren van politie of buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's). Met de bedreiging van de personen die deze functies vervullen, wordt doorgaans geprobeerd de functionaris te beïnvloeden of het vervullen van de functie te bemoeilijken. Dit kan schadelijk zijn voor het effectief en integer functioneren van het openbaar bestuur en de rechtspleging, dat ambtswang is in een democratische rechtsstaat. Daarom is een bijzondere strafverhogingsgrond voorgesteld, waardoor het strafmaximum voor bedreiging van deze beroepsgroepen met een derde wordt verhoogd.

Zoals de leden van de fractie van de SGP hebben opgemerkt is de verwachting dat de verhoging van het strafmaximum van bedreiging in combinatie met de bijzondere strafverhogingsgrond voor bedreiging van specifieke beroepsgroepen daadwerkelijk een afschrikwekkende werking heeft, nu daders een aanmerkelijk hogere straf riskeren. Nogmaals wil ik benadrukken dat het gaat om een wezenlijke verhoging van de maximale gevangenisstraf: het strafmaximum wordt hierdoor anderhalf keer zo hoog. In het door de leden van de fractie van de SGP aangehaalde voorbeeld gaat het om bedreiging van een persoon in de hoedanigheid van ambtenaar van politie. In dergelijke gevallen is de bijzondere strafverhogingsgrond van toepassing en kan een maximale gevangenis-

straf van vier jaar worden opgelegd. Dit is een verdubbeling ten opzichte van het huidige strafmaximum. De verwachting lijkt dan ook gerechtvaardigd dat de strafverhoging in combinatie met de bijzondere strafverhogingsgrond een afschrikwekkende werking zal hebben.

Gelet op het voorgaande, de strafmaxima voor andere delicten en de strafoplegging in de praktijk, acht het kabinet het voorgestelde strafmaximum passend.

Het lid van de fractie van de OSF heeft gevraagd wat de inhoudelijke argumentatie is achter de in het nieuwe artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht opgenomen – maar enigszins arbitrair ogende – verhoging van maximaal twee naar maximaal drie jaren gevangenisstraf. Dit lid heeft tevens gevraagd waarom het strafmaximum van dit artikel van twee naar drie jaren gaat, en niet – bijvoorbeeld – van twee naar een jaar of van twee naar vier jaren?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik graag naar de bovenstaande beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de SGP over de strafverhoging voor bedreiging, waarin ik heb toegelicht waarom een verhoging van het strafmaximum voor bedreiging van twee naar drie jaar gevangenisstraf passend is.

## **6. Beroepsgroepen**

De leden van de fractie van D66 hebben opgemerkt dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied op vragen van de fractieleden van D66 heeft laten weten dat de beroepsgroep «journalisten» niet in de wettekst kan worden opgenomen. Zij heeft in de schriftelijke stukken van dat wetsvoorstel beargumenteerd dat de beroepsgroep «journalisten» een niet afgebakende beroepsgroep is. Daarom past het niet voor journalisten in dat wetsvoorstel een wettelijke uitzondering te creëren. Desalniettemin, zo constateerden de leden van de D66-fractie, heeft de Minister tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer het amendement van het lid Sneller (D66) «oordeel Kamer» gegeven. De leden van deze fractie hebben gevraagd hoe de regering dat rijmt met de eerdere opstelling in dat andere wetgevings-traject, en of er geen consistentie qua wettelijke terminologie moet zijn in wetsvoorstellen.

Bij brief van 12 mei 2021 (*Kamerstukken I 2020/21, 35 125, G*) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de gesprekken die ik heb gevoerd met humanitaire hulpverleningsorganisaties en niet-gouvernementele organisaties (NGO's) over het wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied (*Kamerstukken 35 125*). Daarbij heb ik aangekondigd een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen, waarmee een wettelijke strafuitsluitingsgrond wordt geïntroduceerd voor het verblijf in aangewezen gebieden voor Nederlanders en Nederlands ingezetenen die uitsluitend in het gebied verblijven om activiteiten te verrichten als hulpverlener werkzaam voor een onpartijdige humanitaire organisatie en voor Nederlanders die uitsluitend in het gebied verblijven om activiteiten te verrichten als journalist of publicist in het kader van nieuwsgaring. Aanvankelijk had het kabinet gekozen voor een toestemmingsprocedure, om (ook) journalisten en humanitaire hulpverleners in de gelegenheid te stellen om naar aangewezen gebieden af te reizen zonder dat zij daarvoor strafbaar zouden zijn, mede om redenen van rechtszekerheid. Door humanitaire hulpverleningsorganisaties en vanuit de journalistiek zijn echter bezwaren tegen toepassing van deze systematiek op hen naar voren gebracht. Zij hebben aangegeven

dat door het verkrijgen van toestemming van de Nederlandse overheid de indruk kan ontstaan dat – in dit geval – journalisten onder toezicht en controle van de Nederlandse overheid opereren in een bepaald gebied, niet meer onafhankelijk zijn en aldus geassocieerd (kunnen) worden met de Nederlandse overheid. Wanneer de neutraliteit wordt aangetast (of de schijn daarvan ontstaat), kan hen dit doelwit maken van de terroristische organisaties die het gebied controleren. Dit moet te allen tijde worden voorkomen. Eerdere toezeggingen en aanpassingen bleken onvoldoende aan dit punt tegemoet te komen. Dit heeft ertoe geleid dat ik mij opnieuw bezonnen heb op de vormgeving van voornoemd wetsvoorstel in de huidige vorm en dat heeft aanleiding gegeven tot de aankondiging om – via een afzonderlijk wetsvoorstel – een wettelijke strafuitsluitingsgrond te introduceren. Daarbij is meegewogen dat humanitaire hulpverleningsorganisaties en vertegenwoordigers vanuit de journalistiek hebben aangegeven een strafuitsluitingsgrond te prefereren boven de bestaande systematiek. Om zoveel mogelijk rechtszekerheid te bieden, is in de brief aangekondigd dat ten aanzien van het begrip journalist en publicist aansluiting zal worden gezocht bij de formulering zoals deze is opgenomen in artikel 218a van het Wetboek van Strafvordering. Dit sluit aan bij eerder vanuit de journalistiek gedane suggesties voor een formulering voor een eventuele strafuitsluitingsgrond. Door de koppeling die in die formulering is gelegd met de «nieuwsgaring» kan duidelijk worden gemaakt dat aangesloten wordt bij de invulling die aan deze begrippen worden gegeven in internationaal verband, in het bijzonder de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in het kader van artikel 10 EVRM. Zo wordt voorzien in een nadere afbakening. Voor personen die werkzaam zijn voor bekende mediaorganisaties zal over het algemeen voldoende zijn dat zij kunnen aantonen dat zij voor die organisaties werkzaam waren in het gebied of (voor journalisten) dat zij lid waren van de NVJ. Voor personen die belang hechten aan meer rechtszekerheid *vooraf*, bijvoorbeeld omdat zij twijfelen over of zij een beroep kunnen doen op de strafuitsluitingsgrond, geldt dat zij ook nog altijd gebruik kunnen maken van de toestemmingsprocedure. Op deze wijze is een goede balans gevonden tussen enerzijds het belang van onafhankelijke en neutrale journalistiek en de veiligheid van journalisten en anderzijds het vereiste van rechtszekerheid.

Met de leden van de fractie van D66 ben ik van mening dat er consistentie dient te zijn in terminologie van wetsvoorstellen. Daarom hecht ik eraan dat het amendement van de leden Michon-Derkzen en Sneller (*Kamerstukken II 2021/21, 35 564, nr. 12*) eveneens aansluit bij de formulering van artikel 218a Sv. Dit is in de toelichting bij dit amendement ook nadrukkelijk vermeld. Daarbij is, in het kader van de rechtszekerheid, nog van belang dat de voorgestelde strafverzwarringsgrond van toepassing is juist op het moment dat het slachtoffer «in diens hoedanigheid» van journalist of publicist wordt bedreigd. In dergelijke gevallen, waarin de functie van het slachtoffer de aanleiding voor de bedreiging vormt, zal de pleger dus van deze hoedanigheid op de hoogte zijn en kan worden aangenomen dat de pleger kon voorzien dat de strafverzwarringsgrond op hem van toepassing was.

De regering van de fractie van D66 vrezen dat als de pakkans niet toeneemt, de verhoging van de strafmaat naar drie jaar of soms vier jaar, weinig zoden aan de dijk zet, en hebben gevraagd wat de regering eraan gaat doen dat de bedreigers van de betreffende beroepsgroepen daadwerkelijk worden opgepakt en vervolgd.

Om de opsporings- en vervolgingscijfers te vergroten is het onder andere van belang dat de aangiftebereidheid onder de slachtoffers hoog is en dat er genoeg opsporingscapaciteit bestaat. Uit cijfers van de Monitor

Integriteit en Veiligheid 2020 blijkt dat de aangiftebereidheid bij bedreiging onder betreffende beroepsgroepen 21% is en dat de aangiftebereidheid na delicten/incidenten ook bij politieke ambtsdragers laag is: de aangiftebereidheid is gedaald van 13% in 2014 naar 8% in 2020.<sup>2</sup> Vanuit de Stuurgroep Weerbare Burgemeesters zijn twee projectgroepen (deelnemers: BZK, JenV, OM, politie, VNG, Nederlands Genootschap van Burgemeesters, BVA) bezig met een verkenning naar manieren om het aangifteproces voor politieke ambtsdragers en ambtenaren binnen de politie en OM te verbeteren en de aangiftebereidheid te stimuleren vanuit de rol van de werkgever. Zo is afgesproken om een collectieve norm bij agressie en intimidatie vast te leggen. Door het formuleren van een collectieve norm wordt het doen van een melding of aangifte minder een persoonlijke aangelegenheid of een last op het individu en meer een collectieve afspraak en rugdekking. Na de zomer wordt, aan de hand van input van o.a. lokale politici en bestuurders, politie en OM, de norm vastgelegd. Hierna wordt gezien hoe de collectieve norm als uitgangspunt voor gemeenten kan worden gebruikt, deze kan worden vertaald naar de eigen lokale situatie en welke handelingsperspectieven er zijn. Ook wordt er in dit kader vanuit met name JenV, politie en OM gewerkt aan een folder met uitleg van wetsartikelen (verband houdende met bedreiging en intimidatie) en tips over het aangifteproces (voor degenen die aangifte doen voor zichzelf of namens anderen én voor degenen die de aangifte aannemen). Ik ga ervan uit dat deze maatregelen en initiatieven de aangiftebereidheid zullen verhogen, waardoor de kans op succesvolle opsporing en vervolging eveneens groter zal worden. Voor wat betreft de opsporingscapaciteit kan ik verwijzen naar de behoeftes en wensen die ik heb benoemd in mijn eerdergenoemde brief in reactie op de aangenomen motie van de leden Eerdmans, Van der Staaij, Van Haga en Den Haan (*Kamerstukken II 2020/21, 29 911, nr. 323*).

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd waarom de beroepsgroepen van burgemeesters, raadsleden, togadragers et cetera worden beschermd en niet bijvoorbeeld ambtenaren in een publieke functie, werkzaam voor de gemeente. De leden van deze fractie zouden graag van de regering een reflectie horen over de beroepsgroepen die nu wel en niet door het wetsvoorstel worden beschermd en wat daar de achterliggende redenen voor zijn.

De bijzondere strafverhogingsgrond ziet op de bedreiging van ambts-, gezags- en togadragers die centraal staan in onze democratische rechtsstaat. Criminelen richten zich door middel van intimidatie en dreiging tot ambts- of gezagsdragers, waarvan het effectief en integer functioneren van essentieel belang is voor een goede werking van het openbaar bestuur. Bedreiging kan zelfs onderdeel zijn van het bedrijfsmodel van criminelen. Ook verschillende officieren van justitie en advocaten zijn ernstig bedreigd. Deze functies zijn cruciaal voor eerlijke, onafhankelijke en onpartijdige rechtspleging. Daarom zijn ook togadragers onder het bereik van de bijzondere strafverhogingsgrond gebracht.

Journalisten zijn in eerste instantie niet opgenomen in deze bijzondere strafverhogingsgrond voor bedreiging, omdat zij in onze democratische rechtsstaat een wezenlijk andere verantwoordelijkheid hebben dan ambts-, gezags- en togadragers en de beroepsuitoefening van journalisten als zodanig geen onderdeel vormt van de trias politica. Tegelijkertijd dragen journalisten bij aan het democratisch gehalte van onze rechtsstaat doordat zij een controlerende rol kunnen vervullen ten aanzien van het

<sup>2</sup> Het rapport is raadpleegbaar via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/monitor-integriteit-en-veiligheid-2020/>.

openbaar bestuur. Juist daarom zijn er voor hen vele maatregelen getroffen die agressie en geweld tegengaan: met het project PersVeilig in preventieve zin, zoals een meldpunt en cursussen. En met het Protocol agressie en geweld tegen journalisten wordt repressief ingezet op een hardere daderaanpak door middel van een lik-op stuk-beleid en een hogere strafeis van plus 200%. De maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen tijd, waarbij journalisten met ernstige bedreigingen worden geconfronteerd, hebben ertoe geleid dat ik het amendement van de leden Michon-Derkzen en Sneller (*Kamerstukken II 2020/21, 35 564, nr. 12*) dat ertoe strekte om journalisten onder de reikwijdte te brengen van de bijzondere strafverhogingsgrond die tot doel heeft het openbaar bestuur en de rechtspleging te beschermen, aan het oordeel van de Tweede Kamer heb gelaten. Net als journalisten – maar dan in een andere positie – vervullen politieambtenaren en buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) een rol bij het in stand houden van een integere democratische rechtsorde. Waar journalisten misstanden binnen het openbaar bestuur onbelemmerd aan de kaak moeten kunnen stellen, moet de opsporing haar werk in het tegengaan van inbreuken op het functioneren van onze rechtsstaat kunnen uitvoeren zonder ongeoorloofde druk die van bedreiging uitgaat. Het amendement van het lid Van der Staaij, dat politieambtenaren en BOA's onder de reikwijdte van de bijzondere strafverhogingsgrond voor bedreiging bracht (*Kamerstukken II 2020/21, 35 564, nr. 10*), heb ik daarom eveneens aan het oordeel van de Tweede Kamer gelaten. Met het aannemen van beide amendementen door de Tweede Kamer heeft de bijzondere strafverhogingsgrond betrekking op de bedreiging van personen in de hoedanigheid van Minister, Staatssecretaris, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder, lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, rechterlijk ambtenaar, advocaat, journalist of publicist in het kader van nieuwsgaring, ambtenaar van politie of buitengewoon opsporingsambtenaar.

De strafverzwaring voor bedreiging van deze beroepsgroepen is gelegen in de essentiële rol die zij in onze democratische rechtsstaat vervullen en in de bijzonderheid dat zij daarbij naar buiten toe zichtbaar en herkenbaar optreden. Hoewel ook andere beroepsgroepen belangrijk zijn, hebben zij in onze democratische rechtsstaat een wezenlijk andere positie dan de beroepsgroepen die onder de strafverhogingsgrond vallen. Daarom zijn zij niet opgenomen in deze extra strafverhogingsgrond. De algemene verhoging van het strafmaximum voor bedreiging van twee naar drie jaar gevangenisstraf biedt het OM en de rechtspraak voldoende ruimte om in geval van bedreiging een passende straf te vorderen en op te leggen. Daarnaast is voor ambtenaren reeds in een bijzondere strafbaarstelling voorzien: ambtswang – het door geweld of bedreiging dwingen een ambtsverrichting uit te voeren of na te laten – is strafbaar op grond van artikel 179 Sr.

De leden van de fractie van de ChristenUnie bepleiten het voeren van een breder en fundamenteeler debat waar het gaat om bedreiging van burgemeesters en andere lokale gezagsdragers naast hetgeen nu wordt voorgesteld. Mede in het licht van de positie van de burgemeester in de frontlinie van de misdaadbestrijding hebben de leden van deze fractie gevraagd of de regering bereid is tot een bredere visievorming op de bedoelde ontwikkeling in de rol van burgemeesters en tot een debat hierover.

Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kan ik deze vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie als volgt beantwoorden. In het kader van de uitwerking van de Agenda burgemeester (*Kamerstukken I 2019/20, 34 716, L*) is in opdracht van het Ministerie van BZK onderzoek gedaan naar de staat van het burgemees-

tersambt. In het rapport «*Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*»<sup>3</sup> is ook expliciet aandacht voor het toegenomen belang van de rol van de burgemeester als hoeder van de openbare orde en veiligheid.

Na het aantreden van een nieuw kabinet zal de Minister van BZK het initiatief nemen tot een beleidsreactie op de bevindingen van dit onderzoek. Voor wat betreft de rol van de burgemeester als hoeder van de openbare orde en veiligheid zal dat mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid zijn. Indien die reactie, die aan de Tweede Kamer zal worden gericht, daartoe aanleiding geeft, kan hierover uiteraard ook een debat worden gevoerd met uw Kamer.

De leden van de SGP-fractie hebben gelezen dat het wetsvoorstel naast de voorgestelde algemene verhoging van de strafmaat voor het misdrijf van bedreiging, ziet op «bijzondere aandacht voor de bedreiging van burgemeesters en andere bestuurders, en hebben geconstateerd dat het aangenomen amendement-Van der Staij de bijzondere aandacht voor burgemeesters en togadragers verruimt met bijzondere aandacht voor politieagenten en buitengewone opsporingsambtenaren. De leden van deze fractie hebben gevraagd hoe de regering de bijzondere positie van gemeenteambtenaren belast met besluiten van openbare orde in dit licht ziet, nu ook bedreiging van deze ambtenaren voor criminelen van belang kan zijn als zij besluiten van de gemeente proberen te beïnvloeden.

Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel ook heb onderkend (*Kamerstukken II 2020/21*, 35 564, nr. 6, p. 5) kunnen ambtenaren een interessant doelwit zijn voor criminelen die gebaat zijn bij toepassing of niet-toepassing van bevoegdheden, of die gevoelige informatie willen verkrijgen. Dit kan ook gelden voor gemeenteambtenaren. Burgemeesters zijn belast met de handhaving van de openbare orde (artikel 172, eerste lid, Gemeentewet). Hoewel zij daarbij worden ondersteund en geadviseerd door ambtenaren die besluiten voorbereiden, treedt de burgemeester naar de buitenwereld op en is hij verantwoordelijk voor de besluiten die worden genomen. De burgemeester wordt aldus gezien als de representant van de gemeente. Deze bijzondere positie maakt dat burgemeesters als functionaris zijn opgenomen waarvoor de bijzondere strafverhogingsgrond voor bedreiging geldt. Gemeenteambtenaren hebben een andere positie en verantwoordelijkheid dan burgemeesters. Daarbij speelt mee dat zij werkzaamheden doorgaans in relatieve onbekendheid kunnen uitvoeren. De bijzondere strafverhogingsgrond voor bedreiging heeft daarom geen betrekking op de bedreiging van gemeenteambtenaren. Graag wijs ik er nogmaals op dat het door geweld of bedreiging dwingen een ambtsverrichting uit te voeren of na te laten strafbaar is op grond van artikel 179 Sr (ambtsdwang, met een strafmaximum van vier jaar). In gevallen waarin geen sprake is van ambtsdwang, maar wel van bedreiging, biedt de voorgestelde verhoging van het strafmaximum ruimte om een passende straf te vorderen en op te leggen.

## **7. Rapport «De achterkant van Amsterdam»**

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA hebben erop gewezen dat het kernbegrip van de aanbevelingen in het rapport «De achterkant van Amsterdam» uit 2019 is «doorzetten» en menen dat de in dit wetsvoorstel te verruimen bevoegdheden in de uitvoering onvoldoende

<sup>3</sup> Boogers, M. e.a. (2021), *Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*. Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020 | Rapport | Rijksoverheid.nl.



effect hebben zonder langdurig en met prioriteit ingezet consistent beleid (doorzetten). De leden van deze fracties hebben gevraagd op welke wijze, anders dan financieel, de regering de verschillende ketenpartners stimuleert om de aanpak van ondermijnende criminaliteit «door te zetten». De leden van deze fracties hebben tevens gevraagd op welke wijze de regering monitort en, indien nodig, de verschillende ketenpartners stimuleert tot de duurzame prioritering van de aanpak.

Zoals aangegeven in de beantwoording van een eerdere vraag van het lid van de OSF-fractie over de impact van wetsvoorstel, in paragraaf 2 (Nut en noodzaak), past het voorliggende wetsvoorstel in het brede offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Dit brede offensief tegen georganiseerde criminaliteit is nadrukkelijk een gezamenlijke strijd, waarin onder andere het rijk, gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst/FIOD en private partners gezamenlijk optreden. Er vindt zeer regelmatig gezamenlijk overleg plaats over prioriteiten in de aanpak, onder andere in het Strategisch Beraad Ondermijning, het Strategisch Beraad Veiligheid en het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie. Het behoeft bij de genoemde partijen niet te worden benadrukt dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit, en de gewelddadige excessen die daarbij horen, op dit moment zeer urgent is. Per 1 september 2020 heb ik, mede naar aanleiding van de aangenomen motie Van den Berge, een programmadirecteur-generaal Ondermijning aangesteld om de aanpak te coördineren (*Kamerstukken II 2020/21, 35 300 VI, nr. 43*). De rol van deze programmadirecteur-generaal Ondermijning is verbindend, coördinerend en regisserend.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA hebben gewezen op een tweede belangrijke aanbeveling in voornoemd rapport, met betrekking tot de groepen om de harde kern heen. Voor deze groepen zou het een tragisch misverstand zijn om alleen op repressie in te zetten, omdat het zou leiden tot verdieping van de kloof met de maatschappij van de beter gesitueerde burgerij, en de minder bevoorrechten dieper in een sociaal isolement zou drijven, zoals dat bijvoorbeeld is aan te treffen in de banlieu van Parijs. De leden van deze fractie hebben gevraagd of de regering deze analyse onderschrijft; zo nee, waarom niet, en zo ja, op welke wijze draagt de regering er zorg voor dat deze gedifferentieerde aanpak landelijk wordt gevolgd? De leden van deze fractie hebben tevens gevraagd op welke wijze de regering kan en voornemens is bij te sturen als zij ziet dat deze aanpak onverhoopt niet door alle partners wordt gevolgd.

Zoals aangegeven in de eerdere beantwoording van een vraag van de leden van de D66-fractie over het belang van preventie, in paragraaf 2 (Preventie), onderschrijf ik de analyse dat de aanpak van ondermijning niet alleen een repressieve aanpak moet zijn. Vandaar dat ik met de incidentele middelen vanuit het breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit extra heb geïnvesteerd in acht gemeenten die nadrukkelijk met ondermijnende criminaliteit kampen, om hun wijkgerichte preventieve aanpak te versterken met maatregelen en interventies die het veiligheidsdomein en sociaal domein verbinden. Ook zet een aantal Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) in op een aanpak om te voorkomen dat jongeren in de (ondermijnende) criminaliteit terecht komen of hier verder in afglijden. De kennis die is opgedaan in de acht gemeenten worden gedeeld met de andere gemeenten en partners in het sociaal en veiligheidsdomein. Ik zal dit blijvend agenderen zodat alle partners meedoen, en merk tegelijkertijd op dat het besef dat de aanpak van ondermijning een integrale aanpak is, waarbij repressie en preventie elkaar versterken, bij steeds meer partners doordringt.

## 8. Precursoren

De leden van de fractie van D66 onderschrijven het belang van de strafbaarstelling van precursoren, chemische stoffen geschikt om synthetische drugs te fabriceren, maar achten de voorgestelde wetsbepaling nogal vaag geformuleerd. De leden van deze fractie hebben gevraagd of de Minister geen uitvoerige debatten in de rechtszaal voorziet over een bepaalde stof, of die geschikt en bestemd is om chemische drugs te produceren of voor een ander doel kan worden gebruikt. Zij hebben tevens gevraagd welk handvat dit wetsvoorstel de rechters biedt die dit moeten beoordelen.

Het voorgestelde verbod op bepaalde precursoren voor verdovende middelen heeft betrekking op bepaalde handelingen (het in- of uitvoeren, vervoeren of voorhanden hebben) met betrekking tot een stof die is aangewezen door de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Medische Zorg. Daarbij gelden wel enkele beperkende voorwaarden. Een belangrijke voorwaarde voor de aanwijzing van een stof is dat is gebleken dat de stof kan worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen. Een andere voorwaarde is dat van de stof geen legale toepassing bekend is. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, zullen de stoffen uitsluitend worden aangewezen na rapportage door een groep van deskundigen. De groep zal zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de instanties die zijn belast met de handhaving van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën en de Opiumwet en deskundigen op het terrein van de chemische substanties en chemische processen die benodigd zijn voor de vervaardiging van synthetische drugs. Hierbij zullen ook vertegenwoordigers van de brancheorganisatie voor de productie van en/of handel in chemische producten zijn betrokken. Dit betreft het Verbond van Handelaren in Chemische Producten (VHCP) en de Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI). De deskundigengroep zal tot taak krijgen te rapporteren over het gebruik van een stof als precursor voor drugs en over de vraag of van die stof een legale toepassing bekend is. Op basis van de bevindingen van de deskundigengroep zal een lijst worden opgesteld van stoffen die onder het verbod vallen. De lijst van verboden stoffen zal worden gepubliceerd in de Staatscourant. Met deze lijst zal de benodigde helderheid over de strafwaardigheid van het handelen met de betreffende stoffen worden geboden, zodat hierover in de rechtszaal geen discussie kan ontstaan.

De leden van de ChristenUnie hebben opgemerkt dat het voorgestelde nieuwe artikel 4a Wvvc een ruime verbodsbepaling bevat ten aanzien van stoffen die bij ministeriële regeling kunnen worden aangewezen. Het is de leden van deze fractie nog niet goed duidelijk of die verbodsbepaling en de aanwijzing bij ministeriële regeling zich wel verdragen met de toepasselijke Europese regelgeving, gezien vanuit het oogpunt van vrij verkeer van goederen en gezien vanuit het oogpunt van harmonisatie van regelgeving, en zij hebben de Minister verzocht daar nader op in te gaan.

In de Europese Unie geldt het beginsel van het vrije verkeer van goederen en diensten. Dit beginsel is eveneens van toepassing op chemische stoffen die kunnen worden gebruikt als precursor voor de productie van synthetische drugs. Precursoren hebben in het algemeen geen psychoactieve werking en kennen vaak tevens een legale toepassing. Daarom zijn binnen de EU verschillende regelingen tot stand gekomen voor de nadere regulering van dergelijke stoffen. Dit betreft in de eerste plaats de zogenoemde REACH-verordening (registratie, evaluatie, autorisatie en restrictie van chemische stoffen). Deze verordening voorziet in een systeem voor registratie, evaluatie en toelating van chemische stoffen die

in de Europese Unie worden geproduceerd of geïmporteerd. Stoffen met een marktvolume van minder dan 1 ton per jaar per producent of importeur zijn echter uitgezonderd van de registratieplicht (art. 6, eerste lid, Vo nr. 1907/ 2006). Aanvullend geldt specifiek voor precursoren het kader van de verordeningen nr. 273/2004 en nr. 111/2005. Deze verordeningen zijn rechtstreeks van toepassing in de lidstaten en bieden een volledig geharmoniseerd kader voor de invoer, de uitvoer of het in de handel brengen van de zogenoemde geregistreerde stoffen. Dit zijn de stoffen die zijn opgenomen in de bijlage bij de verordeningen nr. 273/2004 en nr. 111/2005. Voor de in- en uitvoer of het in de handel brengen van de geregistreerde stoffen geldt een vergunning- (categorie 1) of registratieplicht (categorie 2). Verder bevatten de verordeningen ook bepalingen met betrekking tot bepaalde stoffen waarvan bekend is dat deze zijn gebruikt bij de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen maar waarvoor na beoordeling is besloten dat volstaan moet worden met een vrijwillig toezicht door de industrie zelf. Het gaat daarbij om stoffen die legaal in grote hoeveelheden worden verhandeld, maar waarbij een even strenge controle als op geregistreerde stoffen een onnodige handelsbelemmering in de vorm van bedrijfsvergunningen en documentatie van handelstransacties zou betekenen (overweging 13, Vo nr. 273/2004). Het geharmoniseerde kader voor geregistreerde stoffen is echter gericht op het legale handelsverkeer en biedt onvoldoende ruimte om op te treden tegen stoffen die met geen ander doel worden verhandeld en vervaardigd dan met het oog op de productie van synthetische drugs. Het gaat hier veelal om stoffen die geen legale toepassing kennen, en die uitsluitend worden geproduceerd om te kunnen ontkomen aan regulering. In afwachting van een oplossing op EU-niveau wordt met het wetsvoorstel voorzien in een nationale regeling om snel stoffen te verbieden die geen legale toepassing kennen, in aanvulling op de huidige Europese regels rond de (internationale) handel in de zogenoemde geregistreerde stoffen, die kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen. Met dit systeem wordt beoogd te komen tot een verbod op stoffen die kunnen worden gebruikt voor de productie van designerdrugs, zonder dat inbreuk wordt gemaakt op het geharmoniseerde EU-kader voor de geregistreerde stoffen. Om te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op het vrije verkeer van goederen binnen de EU wordt voorgesteld het verbod op de stoffen te beperken tot stoffen ten aanzien waarvan geen legale toepassing bekend is. Overigens bevat het wetsvoorstel waarborgen om te verzekeren dat het EU-kader in de praktijk voorrang heeft. De aanwijzing van een stof wordt genotificeerd in Brussel. Wanneer in het kader van die procedure alsnog blijkt van een legaal gebruik van de stof, wordt het verbod niet geëffectueerd. Verder wordt de aangewezen stof voorgesteld voor opname in de lijst van niet-geregistreerde stoffen van de EU-verordeningen. Als een stof wordt opgenomen op een lijst bij de EU-verordeningen dan komt het nationale verbod van rechtswege te vervallen. Internationaal bestaat belangstelling voor deze oplossingsrichting. Zo heeft Nederland op uitnodiging van de Europese Commissie onlangs het wetsvoorstel toegelicht tijdens de jaarlijkse vergadering van de VN-Commission on Narcotic Drugs.

De leden van de SGP-fractie hebben gelezen dat dit wetsvoorstel ziet op een verbod op het in- en uitvoeren van designerprecursoren, en constateren dat dit enkel geldt voor precursoren waar geen legale toepassing voor bekend is en dat het wetsvoorstel niet voorziet in een verbodsgrond voor stoffen waar tevens een legale toepassing voor bekend is. De leden van deze fractie achten in de behandeling van dit wetsvoorstel onvoldoende duidelijk gemaakt waarom deze specifieke verbodsgrond niet op zowel legaal als illegaal van toepassing is, en hebben gevraagd of de Minister kan aangeven wat het effect van deze verbodsgrond is als

criminelen voor het verboden middel ook een middel met tevens een legale toepassing kunnen grijpen bij de vervaardiging van designerdrugs.

Zoals in de beantwoording van een vraag van de leden van de Christen Unie-fractie is aangegeven, is de voorgestelde nationale regeling voor het verbod op precursoren beperkt tot stoffen ten aanzien waarvan geen legale toepassing bekend is. Voor deze beperking is gekozen in het licht van het volledig geharmoniseerde kader in de EU voor de invoer, de uitvoer of het in de handel brengen van de zogenoemde geregistreerde stoffen. Dit betekent echter niet dat het gebruik van legale stoffen als precursor straffeloos is. Precursoren met een legale toepassing vallen onder de reikwijdte van de EU-verordeningen nr. 273/2004 en nr. 111/2005. Deze verordeningen bieden een volledig geharmoniseerd kader voor de invoer, de uitvoer of het in de handel brengen van de zogenoemde geregistreerde stoffen. Dat de verordeningen een geharmoniseerd kader bieden, betekent dat de Nederlandse wetgever het handelsverkeer in deze stoffen niet aan andere voorwaarden of een verbod mag onderwerpen. Daarom voorziet het wetsvoorstel enkel in een verbodsmogelijkheid van stoffen zonder bekende legale toepassing maar niet tevens in een verbodsmogelijkheid van stoffen waarvan wel een legale toepassing bekend is. Voor de in- en uitvoer of het in de handel brengen van de geregistreerde stoffen geldt een vergunning- (categorie 1) of registratieplicht (categorie 2). Verder bevatten de verordeningen ook bepalingen met betrekking tot bepaalde niet-geregistreerde stoffen. Handelen in strijd met de voorschriften van de EU-verordeningen is strafbaar op grond van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën in verbinding met de Wet economische delicten. Misbruik van stoffen met een legale toepassing, die vallen onder het bereik van de EU-verordeningen nr. 273/2004 en 111/2005, kan als economisch delict worden vervolgd en bestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar. Daarnaast kan het voorhanden hebben van drugsprecursoren, ongeacht of deze een legale toepassing hebben, strafrechtelijk worden aangepakt op grond van artikel 10a van de Opiumwet. Daarvoor is nodig dat bewezen wordt verklaard dat de verdachte de intentie had een Lijst I-delict voor te bereiden of te bevorderen en wist dan wel een ernstige reden had om te vermoeden dat de desbetreffende stoffen bestemd waren tot het plegen van dat feit. Tenslotte zal een stof waarvan een legale toepassing bekend is en die wordt gebruikt voor de vervaardiging van synthetische drugs maar nog niet in het kader van de Europese verordeningen is gereguleerd, onder de aandacht worden gebracht van de Europese Commissie met het verzoek in regulering te voorzien.

## **9. Plaatsen en terreinen**

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA ondersteunen het voorstel tot het strafbaar stellen van onrechtmatig verblijf op en in een haven, luchthaven of spoorwegemplacement gelegen besloten plaats, maar vragen zich af of dit voldoende is als het gaat om mogelijk crimineel en ondermijnd gedrag in bijvoorbeeld de haven van Rotterdam. De leden van deze fractie hebben gevraagd of de regering kennis heeft genomen van een ingezonden stuk in NRC Handelsblad van 18 mei 2021 van Nurlan Agayev, waarin moederbedrijven van Rotterdamse reders worden opgeroepen hun werknemers weerbaar te maken tegen corruptie, en gewezen op de reactie van prof. dr. Tops, in een bijdrage voor de commissie Justitie en Veiligheid van het Benelux Parlement over een situatie bij een fruitbedrijf in de Rotterdamse haven dat onlangs aankondigde een Verklaring Omtrent het Gedrag te vragen van personeel van een bepaalde afdeling van dat bedrijf. Deze leden hebben de regering gevraagd wat zij voornemens is op dit vlak te doen, of de regering in het bijzonder kan reflecteren op de oproep van de heer Agayev om te komen

tot betere samenwerking tussen reders, politie en justitie, en of de regering voornemens is met de reders in gesprek te gaan over de risico's van ondermijnend handelen en gedrag bij werknemers en bijvoorbeeld het opvragen van een VOG aan werknemers in deze branche.

Ik heb kennis genomen van het ingezonden stuk in NRC Handelsblad. Mijn ministerie werkt momenteel, in samenwerking met de betrokken partners, aan een integraal plan om de aanpak van drugssmokkel via logistieke knooppunten te verbeteren. Publiek-private samenwerking is daarin een belangrijk element. Het verbeteren van integriteit en corruptiebestrijding sorteert alleen het juiste effect als alle relevante partners de juiste maatregelen nemen. Criminelen zoeken de weg van de minste weerstand en dus moeten we ervoor waken dat maatregelen bij de ene partij leiden tot extra druk op een andere partij, die die maatregelen nog niet heeft genomen. Er zullen in dit kader gesprekken worden gevoerd met onder meer reders. Ook wordt in het kader van het plan van aanpak gekeken naar de nadere mogelijkheden omtrent screening en registratie. Overigens heb ik de Tweede Kamer op 14 mei jl., vooruitlopend op dit integrale plan, medegedeeld dat ik 6,9 miljoen euro beschikbaar heb gesteld voor de aanpak van drugssmokkel via de haven van Rotterdam en luchthaven Schiphol (*Kamerstukken II 2020/21, 29 911, nr. 309.*)

De leden van de fractie van D66 begrijpen, gelet op de recente voorbeelden van leden van een criminele organisatie die havenloodsen binnendrongen en drugs verstopten in containers voor anderen bestemd, of die drugs probeerden weg te halen, de noodzaak van de strafbaarstelling in artikel 138aa Sr van mensen die wederrechtelijk verblijven op een besloten plaats in een haven, luchthaven of spoorwegemplacement bestemd voor distributie, opslag of overslag van goederen. De leden van deze fractie hebben gevraagd of de regering kan aangeven wat de definitie is van een besloten plaats. Deze leden hebben tevens gevraagd of daar ook hybride plekken onder vallen, bijvoorbeeld tonnen die op een afgescheiden deel van de haven staan met een hek eromheen, maar die onder een afdakje staan.

De voorgestelde strafbaarstelling heeft betrekking op een besloten plaats. Met de term «besloten» wordt tot uitdrukking gebracht dat de plaats kenbaar van de omgeving is afgescheiden, door middel van een afscheiding of omheining, een hek, open water, de plaatsing van verbodsborden of anderszins. Daardoor is het voor onbevoegden ook duidelijk dat het betreden van de plaats uitsluitend rechtmatig is met toestemming van de rechthebbende. De terreinen van de containeroverslagbedrijven zijn veelal zwaar beveiligd met een afscheiding of omheining, doorgaans in de vorm van een hoog hek, toegangspoorten, bewakingspersoneel, camera's en verbodsborden, zodat het voor onbevoegden duidelijk is dat het betreden van het terrein uitsluitend is toegestaan met toestemming van de rechthebbende. Of een «hybride» plek kan worden aangemerkt als een besloten plaats, hangt af van de omstandigheden van het geval; als de plek waar de tonnen zijn geplaatst met behulp van een hek – of anderszins als hierboven omschreven – kenbaar is afgescheiden van de omgeving, dan zal sprake zijn van een besloten plaats als bedoeld in het voorgestelde artikel 138aa Sr.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn van mening dat de strafbaarstelling van wat de regering ergens betitelde als «criminele binnendringing» op bepaalde plekken op haventerreinen, luchthavens en spoorwegemplacementen een begrijpelijke keuze is, maar dat ook op dit punt de problematiek echter breder van aard is. De leden van deze fractie hebben erop gewezen dat in veel gevallen het binnendringen wordt vergemakkelijkt, zo niet gefaciliteerd door medewerkers van bedrijven en

zelfs van overheidsinstanties, waarbij omkoping en afpersing kernwoorden zijn, en gevraagd welke initiatieven van de regering kunnen worden verwacht om dit bredere probleem effectief aan te pakken.

Het probleem is absoluut breder van aard. Weerbaarheid en corruptiebestrijding zijn cruciale elementen in een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit op en via logistieke knooppunten. Op verschillende logistieke knooppunten lopen daarom al trajecten om deze aspecten te verbeteren. Zo kent Rotterdam het project Integere Haven, een publiek-private samenwerking tussen de (Zeehaven)politie, het Havenbedrijf Rotterdam (zowel de Divisie Havenmeester als de N.V. Havenbedrijf), ondernemersvereniging Deltalinqs, OM, Douane en de gemeente Rotterdam. Primair doel van de activiteiten van Integere Haven is het weerbaar maken van (medewerkers van) bedrijven tegen corruptie, onder meer door gerichte communicatie en voorlichting, het organiseren van meetups en trainingen. Het bedrag van 6,9 miljoen, dat vrij is gemaakt voor de aanpak van drugssmokkel en waarnaar ik eerder heb verwezen, wordt ook ingezet om o.a. voornoemde initiatieven op deze cruciale logistieke knooppunten voort te zetten en eventueel uit te breiden. Bovendien werkt mijn departement aan een plan voor de aanpak van drugssmokkel via logistieke knooppunten, om meer aspecten, zoals fysieke beveiliging, publiek-private samenwerking en internationale samenwerking integraal te verbeteren. In dat plan worden de problematiek en de verbeteringsmogelijkheden in de breedte gezien. Voorts is het Multidisciplinair Interventieteam (MIT) voornemens meerdere operationele trajecten te beginnen, gericht op het voorkomen van georganiseerde criminaliteit op de havens.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben gevraagd in hoeverre een eventueel waterbedeffect strafrechtelijk kan worden opgevangen, omdat de praktijk al leert dat criminelen uitwijken naar andere plaatsen om bijvoorbeeld verdovende middelen uit een lading te halen als de haven of andere plaats van aankomst goed bewaakt en gecontroleerd wordt en bedrijventerreinen en bedrijfsgebouwen dan ineens plaats van handeling worden. De leden van deze fractie hebben gevraagd of het bestaande instrumentarium afdoende is om daartegen met soortgelijke stevigheid op te treden.

De voorgestelde strafbaarstelling van het wederrechtelijk verblijf op een in een haven, luchthaven of spoorwegemplacement gelegen besloten plaats voor distributie, opslag of overslag van goederen beoogt bij te dragen aan het strafrechtelijk instrumentarium om de activiteiten van de criminele binnendringers op dergelijke terreinen te kunnen bestrijden. Deze binnendringers zijn op zoek naar containers waarin goederen, zoals verdovende middelen of edelmetalen, zijn verstopt om deze goederen vervolgens van het terrein te halen. Op voorhand lijkt een waterbedeffect, zoals door de leden van de ChristenUnie geschetst, niet heel waarschijnlijk, omdat het voor de criminelen aanzienlijk lastiger zal zijn om de verboden goederen in een later stadium veilig te stellen. De inhoud van een container zal kunnen worden overgeladen in andere, kleinere eenheden, afhankelijk van de eindbestemming van de betreffende lading. Dit verhoogt het risico op ontdekking en compliceert het achterhalen van de eindbestemming van de specifieke lading waarin de verdovende goederen zijn verborgen. Maar ook als een container integraal wordt doorgevoerd is het voor de binnendringers noodzakelijk dat zij wetenschap hebben van de eindbestemming van de betreffende container en vervolgens te bestemder plaatse zich toegang verschaffen tot die container, voordat de lading op de eindbestemming is uitgeladen. Deze omstandigheden zullen het voor de criminelen aanzienlijk ingewikkelder

maken om de verboden goederen na de distributie of overslag veilig te stellen, voordat deze op de eindbestemming worden ontdekt.

De leden van de fractie van OSF hebben gevraagd hoe het nieuwe artikel 138aa Sr – het strafbaar maken van het wederrechtelijk verblijf op een haven, luchthaven of rangeerterrein voor insluipers – zich verhoudt tot werknemers van bijvoorbeeld havenbedrijven die zich naast hun reguliere werkzaamheden op het haventerrein bezighouden met criminele activiteiten (op het havengebied), maar zich dus niet wederrechtelijk op dit terrein begeven.

Voor strafbaarheid is vereist dat het verblijf op de besloten plaats wederrechtelijk is. Het bestanddeel wederrechtelijk moet worden begrepen als «tegen de wil van de rechthebbende». Ten aanzien van een werknemer van bijvoorbeeld een havenbedrijf die zich naast zijn reguliere werkzaamheden op het haventerrein tijdens zijn werk bezighoudt met criminele activiteiten zal bezwaarlijk kunnen worden aangetoond dat hij op dat moment op het terrein aanwezig is tegen de wil van de rechthebbende, zodat er dan geen sprake is van het wederrechtelijk verblijf op het haventerrein. Dit kan anders zijn als een werknemer op het haventerrein criminele activiteiten ontplooid buiten zijn reguliere arbeidstijden, op dat moment kan de werknemer op het terrein aanwezig zijn tegen de wil van de werkgever. Het voorgaande laat onverlet dat een werknemer die zich tijdens zijn werk op een haventerrein inlaat met criminele activiteiten aansprakelijk kan zijn voor andere strafbare feiten, zoals het handelen in strijd met de Opiumwet en de deelneming aan het wederrechtelijk verblijf van andere personen op het haventerrein (doen plegen, medeplegen, medeplichtigheid en uitlokking). Daarnaast zal de werkgever op grond van het arbeidsrecht disciplinaire maatregelen kunnen treffen tegen de betreffende werknemer, zoals schorsing en ontslag.

## **10. Uitvoerings- en financiële consequenties**

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA ondersteunen een sterkere aanpak van ondermijning, maar hebben zich evenwel afgevraagd of de middelen die daarvoor zijn of worden vrijgemaakt, voldoende en voldoende structureel zijn. De leden van deze fractie hebben erop gewezen dat er inmiddels is geïnvesteerd in de politie maar, zoals ook blijkt uit het WODC-onderzoek naar aanleiding van de motie-Rosenmöller, naast investering ook middelen voor de lange termijn dienen te worden geborgd. Deze leden hebben gevraagd of dit het geval is, en of de regering kan reflecteren op de vraag hoe zij de voornoemde investeringen in de politie heeft laten doorwerken in de rest van de keten.

Ik onderschrijf dat er voldoende en voldoende structurele middelen nodig zijn voor de versterking van de aanpak van ondermijning, niet alleen voor de politie en de rest van de strafrechtketen, maar bijvoorbeeld ook voor het versterken van de preventieve aanpak om jonge aanwas en criminele carrières te voorkomen, de inzet op logistieke knooppunten en het tegengaan van voortgezet crimineel handelen in detentie. Daarom heb ik in mijn eerdergenoemde brief in reactie op de aangenomen motie van de leden Eerdmans, Van der Staaij, Van Haga en Den Haan (*Kamerstukken II* 2020/21, 29 911, nr. 323), meer uitgebreid uiteengezet wat daarvoor nodig is.

De leden van de SGP-fractie hebben gelezen dat ten aanzien van de noodzakelijke organisatorische wijzigingen in eerste instantie geldt dat aan de kant van de opsporingsdiensten en het OM sprake is van lasten als gevolg van de extra administratie die nodig is, en overwogen dat het OM, de Nationale Politie, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde

van Advocaten en de regioburgemeesters aandacht vragen voor stabiele financiering ten behoeve van een goed functionerende rechtsstaat. Deze leden onderschrijven de oproep om te investeren in innovatie en in toekomstbestendige systemen in de gehele strafrechtketen, en hebben de regering gevraagd hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt met de toekomstbestendigheid van de strafrechtketen en de financiering daarvan en of er voldoende capaciteit is voor de beoogde winst op dit terrein.

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de SGP-fractie verwijs ik naar de bovenstaande beantwoording van een soortgelijke vraag van de fracties van Groen Links en PvdA.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus