



# Toelichting op de kabinetsaanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit



# Inhoudsopgave

## Inleiding

3

**Speerpunt 1** Weerbare overheid en rechtstaat

5

**Speerpunt 2** Krachtig internationaal offensief

6

**Speerpunt 3** Versterkte aanpak logistieke knooppunten

7

**Speerpunt 4** Kansen en perspectief bieden aan kwetsbare en risicovolle groepen

8

**Speerpunt 5** Terugdringen drugsgebruik

9

**Speerpunt 6** Aanpak criminele geldstromen

10

**Speerpunt 7** Krachtige opsporing en handhaving

11

**Speerpunt 8** Integere economie

12

**Speerpunt 9** Verrijking door data-gedreven samenwerken

13

**Speerpunt 10** Ontwikkeling en toepassing van kennis

14

# Inleiding



*De georganiseerde misdaad heeft zich diep in onze maatschappij geworteld. Op verschillende plekken wordt dit pijnlijk duidelijk. In de havens, waar nog steeds elk jaar recordaantallen drugs worden aangetroffen. In het dunbevolkte buitengebied, waar drugslabs worden opgerold en de natuur wordt belast met chemisch drugsafval. In onze wijken en scholen, waar ouders hun kinderen verleid zien worden tot een carrière in de criminaliteit. Het is ook een keiharde werkelijkheid voor journalisten en burgemeesters die worden bedreigd omdat zij hun werk doen. Soms met vreselijke gevolgen, want extreem geweld wordt steeds minder geschuwd. De recente dreiging rond de Belgische minister van Justitie is een nieuw dieptepunt.*

We zijn de naïviteit voorbij. Om zo effectief mogelijk tegenwicht te kunnen bieden aan de georganiseerde criminaliteit, moeten alle onderdelen ervan worden aangepakt. Dat kan alleen met een brede aanpak, een lange adem en een effectieve samenwerking tussen de betrokken overheidspartijen en private sectoren, lokaal, regionaal en over onze landsgrenzen heen. De uitvoeringspartijen spelen daarin een cruciale rol. De komende periode is de aanpak van georganiseerde criminaliteit een topprioriteit. Het kabinet slaat de handen ineen en geeft daarmee invulling aan de ambities uit het coalitieakkoord.



## De gezamenlijke kabinetsaanpak in speerpunten

De aanpak wordt verbreed naar alle relevante beleidsterreinen. Hiermee kunnen we domein-overstijgende thema's beter en vollediger in kaart brengen, en daarop acteren. Als kabinet voelen we verantwoordelijkheid om te weten wat er speelt bij partners in de uitvoering, in het lokaal domein en op internationaal vlak. We zijn er om hen te helpen in het dagelijkse werk tegen ondermijnende criminaliteit. Als we dat goed doen, kunnen zij effectiever handelen en worden de effecten merkbaar in de maatschappij. Door georganiseerd en gezamenlijk te werk te gaan is bovendien de voortgang van de aanpak beter te monitoren.

De afgelopen maanden hebben de verschillende departementen, partners binnen en buiten justitie, het lokaal domein en andere belanghebbenden gezamenlijk gewerkt aan de uitwerking van een tiental speerpunten.<sup>1</sup> Verschillende ministers hebben de verantwoordelijkheid genomen om het speerpunt dat het meest op zijn of haar terrein ligt uit te werken. Per speerpunt is overzicht aangebracht en zijn overkoepelende doelstellingen geformuleerd. Het kabinet verstevigt de aanpak door aan de slag te gaan met onderdelen binnen de speerpunten die een extra besluit, duiding of richting nodig hebben, omdat zij een effectief beleid tegen ondermijnende criminaliteit kunnen belemmeren. Het kan daarbij gaan om concrete knelpunten, maar ook om kwesties waarbij fundamentele rechten of belangen moeten worden afgewogen tegen een effectieve aanpak tegen georganiseerde, ondermijnende criminaliteit.

<sup>1</sup> De speerpunten zijn in willekeurige volgorde uitgewerkt.



## Een wendbare aanpak

Deze opzet biedt een duidelijke koers voor deze kabinetsperiode, maar biedt tegelijkertijd ruimte voor voortschrijdend inzicht. Gedurende deze kabinetsperiode kunnen prioriteiten verschuiven of kunnen nieuwe aandachtspunten bovenkomen of criminele handelingswijzen zich ontwikkelen. Daarin kunnen meebewegen en bijsturen is van belang in de aanpak tegen georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. De aanpak van het kabinet beweegt dan ook mee met deze ontwikkelingen.

Aan de hand van de volgende speerpunten geeft het kabinet invulling aan de ambities uit het coalitieakkoord:



# Speerpunt 1

## Weerbare overheid en rechtstaat

We beschermen de rechtsstaat en maken de overheid weerbaarder. De risico's die hoeders van onze rechtsstaat lopen, waaronder bedreigingen en intimidatie, zijn onaanvaardbaar. We beschermen onze hoeders door hen weerbaarder te maken tegen ondermijnende invloeden en door het delen en benutten van lessen rond de herkenning van signalen. Daarnaast werken we aan de meldingsbereidheid en aan het versterken van kwetsbare processen.

We zorgen voor een eenduidig traject in de strafrechtketen na melding/aangifte en bieden bescherming waar nodig. Het verbeteren van het stelsel van bewaken en beveiligen vormt hierbij een essentieel onderdeel. Niet in de laatste plaats werken we na een incident aan passende persoonlijke steun, ook voor de partner en de rest

van de gezinsleden. We willen de kansen benutten om expertise van de verschillende doelgroepen te bundelen en te zorgen voor een betere verankering van de weerbaarheid in organisaties en uitvoering.

Verder liggen er kansen in het versterken van de weerbaarheid van organisaties en uitvoering, ook op decentraal niveau. De ondermijnende criminaliteit is steeds op zoek naar kwetsbaarheden in overheidsorganisaties en instituties. Het is zaak om te zorgen dat organisaties binnen overheid en rechtsstaat hun eigen kwetsbaarheden signaleren en deze structureel versterken. Hierbij zoeken de ministeries van BZK en JenV met de RIECS naar manieren om vraagstukken uit de praktijk gemakkelijker en effectiever te agenderen en systemen binnen overheid en rechtsstaat te verbeteren aan de hand van casuïstiek en fenomeenonderzoek.

Onze doelgroepen zijn breed; van politieke ambtsdragers en ambtenaren op landelijk en decentraal niveau, tot journalisten en de juridische beroepsgroepen.<sup>2</sup>


Een belangrijk aandachtspunt binnen dit speerpunt is het bepalen van de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid met betrekking tot beroepsgroepen daarbuiten.

<sup>2</sup> Rechteren en officieren enerzijds en advocaten, gerechtsdeurwaarder, notarissen en andere juridische dienstverleners zoals curatoren, bewindvoerders en tolken en vertalers anderzijds.

## Speerpunt 2 Krachtig internationaal offensief

De Nederlandse georganiseerde ondermijnende criminaliteit is mondiaal vertakt. Enerzijds opereren internationale criminele netwerken met een Nederlandse inbreng in binnen- en buitenland, anderzijds vervult Nederland een faciliterende rol in de mondiale (illegale) handel. Een dergelijk grensoverschrijdend probleem vraagt om een grensoverschrijdende aanpak, zoals ook uiteengezet in de Kamerbrief 'Toekomstagenda internationaal offensief tegen georganiseerde criminaliteit'.<sup>3</sup>

Met het internationale offensief verstoren en ontmantelen we de wereldwijd vertakte criminele netwerken, machtsstructuren en verdienmodellen. Dit moet



de ondermijnende effecten van georganiseerde criminaliteit op onze samenleving beperken. Op de langere termijn moet dit ervoor zorgen dat Nederland (en de rest van Europa) een minder aantrekkelijke plek is voor de productie, invoer, doorvoer en export van illegale verdovende middelen en het witwassen en investeren van crimineel vermogen. Om dit te bereiken zijn vier subdoelen gedefinieerd, te weten: 1) upstream disruption, 2) weerbare logistieke knooppunten, 3) downstream disruption en 4) verstoren van criminele waardestromen.

Essentieel voor deze versterkte aanpak is het intensiveren van de inzet en beter samenwerken van de nationale partners in (inter)nationaal verband en met onze internationale partners. Hiervoor is het nodig dat betrokken partners goed in kunnen spelen op een snel veranderend mondiaal crimineel landschap, waarbij nieuwe criminele fenomenen en modi operandi kunnen ontstaan. Daarnaast moet effectiever gebruik worden gemaakt van kennis, technologie en innovatie. Tegelijkertijd zal bij een versterkte aanpak rekening moeten worden gehouden met de belangen van de internationale partners. In lijn met de Kamerbrief zal het speerpunt 'Krachtig Internationaal Offensief' zich primair richten op de volgende vijf elementen; 1) effectief samenwerken met alle nationale partners, 2) vergroten van operationele slagkracht in internationaal verband, 3) verbeteren van informatiedeling en analyse, 4) uitbreiden van mogelijke interventies, en 5) meer internationaal samenwerken en het sluiten van coalities.

<sup>3</sup> tk-toekomstagenda-internationaal-offensief-tegen-georganiseerde-criminaliteit.pdf (overheid.nl)



## Speerpunt 3 Versterkte aanpak logistieke knooppunten

criminelen er niet voor om (overheids)medewerkers te intimideren of om te kopen, bedrijven te infiltreren of af te persen. Daarom pakt het kabinet ook fraude en corruptie op knooppunten aan.

De focus voor een versterkte aanpak logistieke knooppunten bestaat uit enerzijds ondersteuning van de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vijf grote logistieke knooppunten en anderzijds uit overkoepelende maatregelen die de aanpak in de breedte versterken. Kansrijke maatregelen zien onder meer op het verbeteren van controles, betere beveiliging van terreinen, screening, afscherming van gevoelige informatie, regelgeving en inzet van extra capaciteit (toezicht, opsporing en handhaving). De aanpak op logistieke knooppunten hangt samen met internationale ontwikkelingen. We verbeteren dan ook de internationale samenwerking, onder andere via liaison officers.

Ons land is niet alleen strategisch gelegen, het heeft ook een uitstekende infrastructuur die verbonden is met Europa en de rest van de wereld. Criminelen weten dit en maken hier gebruik van door grote hoeveelheden drugs naar Nederland (en/of in Nederland geproduceerde synthetische drugs naar het buitenland) te transporteren.

We richten ons op logistieke knooppunten om het crimineel proces nog meer te verstoren. Logistieke verbindingen komen samen op logistieke knooppunten en vormen daarmee een flessenhals voor criminele logistieke processen. Het zijn daarom kansrijke plaatsen om deze processen te verstoren. Dit geldt met name voor de mainports, waar het afgelopen jaar het grootste deel van de drugs is onderschept. Om barrières te omzeilen die publieke en private partijen opwerpen, schuwen



## Speerpunt 4

### Kansen en perspectief bieden aan kwetsbare en risicovolle groepen

Criminelen maken misbruik van de meest kwetsbare personen in onze samenleving. We maken burgers weerbaarder, zodat zij niet betrokken raken bij georganiseerde en ondermijnende (jeugd)criminaliteit. Kwetsbare jongeren zijn een belangrijke doelgroep. We investeren in kwetsbare gebieden en verbinden daarbij het onderwijs-, het sociaal- en het veiligheidsdomein. De voorgestelde aanpak, waarbij kansen en perspectief wordt geboden aan kwetsbare en risicovolle groepen, is succesvol als burgers gestimuleerd worden en merken dat de overheid er ook voor hen is. Daarom gaan we uit van een positieve benadering. Tegelijkertijd zijn we niet naïef en zorgen we er in samenwerking met het veiligheidsdomein voor dat we kunnen ingrijpen als dat nodig is.





# Speerpunt 5

## Terugdringen drugsgebruik

Gebruik van drugs draagt bij aan de instandhouding van een criminele industrie. We willen het drugsgebruik onder burgers terugdringen. Drugsgebruik is nooit zonder risico voor de (volks)gezondheid. Ook draagt het gebruik van drugs bij aan de instandhouding van een criminele industrie. Uitgangspunt is dat drugsgebruik niet past bij een normale en gezonde levensstijl. We zetten daarom intensiever in op de preventie van drugsgebruik (onder andere door voorlichting, maar ook door het versterken van bijvoorbeeld de mentale weerbaarheid) en op het beperken van het aanbod van drugs om zo een barrière op te werpen voor mogelijke gebruikers.

Zonder vraag geen aanbod. Het terugdringen van drugsgebruik onder burgers kan, in ieder geval lokaal, het verdienmodel van drugscriminelen verstoren. Bij verminderd gebruik kan ook de sociale en maatschappelijke acceptatie van drugs en drugscriminaliteit afnemen. Om het drugsgebruik onder de verschillende doelgroepen terug te dringen maken we gebruik van bewezen, effectieve interventies en doen we onderzoek naar nieuwe methoden die hieraan kunnen bijdragen.



## Speerpunt 6 Aanpak criminele geldstromen

Financieel gewin is het onderliggende motief van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Daarom is het van groot belang om criminele geldstromen effectief aan te pakken. Het crimineel verdienmodel zien we dan ook als een essentieel aanknopingspunt voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het doel van de aanpak is om het criminele verdienmodel te doorbreken en criminele geldstromen terug te dringen. Naast de aantrekkingskracht vormt geld een machtsmiddel voor drugscriminelen. Met geld worden nieuwe drugs, wapens en handlangers gekocht. Door criminele geldstromen te verstoren en terug te dringen nemen de ondermijnende effecten van dat geld, namelijk macht en invloed in de samenleving, af.

De aanpak van criminele geldstromen vergt een langdurige inzet van publieke en private partijen, met een combinatie van repressieve en preventieve maatregelen op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau. Een belangrijk onderdeel van de aanpak van criminele geldstromen is de aanpak van witwassen. Criminelen zouden niet mogen profiteren van hun activiteiten. Samen met poortwachters als banken, notarissen en advocaten houden we het financieel-economisch stelsel schoon, zodat het niet gebruikt wordt om geld wit te wassen. De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van Terrorisme (Wwft), die is gebaseerd op Europese regelgeving, is hierin een belangrijk instrument. Het bestrijden van witwassen is daarnaast gericht op het opsporen en vervolgen van witwassers, hun criminele geldstromen en netwerken en het afpakken van illegaal verworven activa.



# Speerpunt 7

## Krachtige opsporing en handhaving

Om de effecten van georganiseerde criminaliteit op de samenleving te beperken moet ook onze repressieve strafrechtelijke aanpak goed zijn ingericht. Dit geldt voor zowel de politiediensten als de bijzondere opsporingsdiensten. De slagvaardigheid van de opsporing en de effectiviteit van de vervolging, berechting en detentie moet te allen tijde hoog zijn. Dat vraagt om een sterke justitiële keten, waarin alle betrokken partners de beschikbare instrumenten, bevoegdheden en informatie goed kunnen inzetten. Daar hoort intensieve samenwerking met andere partijen bij, zoals via de Nationale Samenwerking tegen Ondernemende Criminaliteit (NSOC) waarin onder andere de belastingdienst, douane, FIOD, Defensie en de Koninklijke Marechaussee gezamenlijk optrekken.

Kopstukken uit de onderwereld mogen niet weggelaten worden met hun criminele activiteiten en de kring van facilitators daaromheen mogen niet gevrijwaard zijn van de consequenties van hun ondermijnende activiteiten. In detentie en na veroordeling moet voortzetting van criminele activiteiten onmogelijk worden gemaakt. Daarom wordt het regime in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) voor deze gedetineerden strenger.

Investerings moeten zowel in de breedte van de strafrechtketen worden gemaakt, als op sommige specifieke onderdelen van de keten die de effectiviteit van de aanpak verder versterken. Wet- en regelgeving moet worden aangepast of uitgebreid, kijkend naar omliggende landen die daar meer ervaring mee hebben.

Een effectieve inzet op opsporing en handhaving zorgt voor draagvlak voor de samenwerking in de aanpak van ondermijning door partners buiten de strafrechtketen, zoals private partijen. Zij moeten zien dat hun melding of aangifte loont.



# Speerpunt 8 Integere economie

Criminelen zijn doorgedrongen tot het bedrijfsleven. Naast de overheid is ook het bedrijfsleven aan zet om onze samenleving te beschermen tegen (drugs)criminelen. Samen met ondernemers werken we aan het versterken van de weerbaarheid van de bedrijfsprocessen, medewerkers en de signalering hiervan. Ondernemers begrijpen hun eigen bedrijfsprocessen het beste. Met die kennis kunnen we gezamenlijk barrières opwerpen. Belangrijke aandachtsgebieden zijn de logistieke keten, het buitengebied en vastgoed. Bij een goede samenwerking met ondernemers hoort ook dat de overheid hun melding of aangifte serieus neemt en daarmee ondermijnende financieel-economische criminaliteit krachtig tegengaat.

Daarnaast speelt het bedrijfsleven een rol op het gebied van preventie in de wijk, zoals door lokale samenwerking met werkgevers die ruimte bieden voor het lopen van stages of het opdoen van werkervaring. Ook willen we de rol van de overheid als poortwachter van het economisch verkeer verder versterken. Onder andere in de processen rond de oprichting van rechtspersonen en de registratie van en informatieverstrekking over ondernemingen wordt hieraan invulling gegeven.



## Speerpunt 9

# Verrijking door data-gedreven samenwerken

We mogen geen kansen missen omdat informatie wel bij de ene partij ligt maar niet bekend is bij de andere. De uitwisseling van informatie kan van groot belang zijn om effectief op te treden tegen ondermijning. We initiëren belangrijke wetgevingstrajecten, zoals de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS), die meer samenwerking tussen publieke en private partijen mogelijk maakt. We ondersteunen partijen ook op andere manieren dan met wetgeving als zij belemmeringen zien voor gegevensdeling. Tegelijkertijd kunnen er terechte waarborgen zijn waardoor informatie niet gedeeld kan worden. Het kabinet heeft oog voor deze precaire balans en grijpt daarbinnen kansen om meer data-gedreven te werken.

We nemen handelingsverlegenheid, omdat men onbekend is met de mogelijkheden die wetgeving al biedt, weg. Daarnaast werken we aan bestuurlijk draagvlak voor gegevensdeling, zodat medewerkers zich ondersteund voelen als zij zich onzeker voelen over het kunnen delen van gegevens, terwijl dat juridisch wel mogelijk is.



# Speerpunt 10

## Ontwikkeling en toepassing van kennis

Het fundament van een effectieve aanpak is weten waar je het over hebt. Kennis van onderliggende mechanismen die ondermijnende criminaliteit bevorderen of in stand houden, zoals verdienmodellen, financiële, sociaaleconomische of culturele factoren. Bij het ontwikkelen van (nieuw) beleid is het van belang dat de juiste informatie en kennis voorhanden is, zodat de juiste beleidskeuzes gemaakt worden. Dit doen we door gevraagd en ongevraagd de kennis over de ondermijnende criminaliteit bij onze landelijke en lokale partners te bevorderen. We werken daarvoor samen met het Strategisch Kenniscentrum, de landelijke fenomeentafels, de RIEC's en onderwijsinstellingen.

Inzichten uit de wetenschap dienen te worden vertaald in meetbare indicatoren die inzicht geven in de maatschappelijke effecten van het gevoerde beleid. Zo werken we aan een evidence-based fundament, dat de basis vormt voor de gezamenlijke aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Binnen uitvoeringsorganisaties is veel kennis over een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit. We benutten ook deze kennis voor beter beleid en uitvoering.