

Vergaderjaar 2020–2021

**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)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

#### **I. ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Het verheugt mij dat alle fracties de noodzaak van de versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit onderschrijven. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor de door hen gestelde vragen, die mij in de gelegenheid stellen bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel van een nadere toelichting te voorzien. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag gevolgd. Vanwege de uiteenlopende aard van deze onderdelen worden deze, 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 Minister voor Medische Zorg, beantwoord.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat zij het belang van de strafrechtelijke aanpak van ondermijning en georganiseerde criminaliteit onderschrijven. Met deze leden ben ik van mening dat alles op alles moet worden gezet voor een krachtige bestrijding van drugscriminaliteit en het tegengaan van de groeiende verwevenheid van onder- en bovenwereld. Het is daarbij volgens de leden wel van groot belang dat goed wordt gekeken of ons beleid en onze aanpak effectief zijn. Grote criminelen mogen niet weggelaten worden met hun daden, misdaad mag niet lonen. Graag onderschrijf ik dit standpunt van de leden. Zij hebben nog enkele vragen, die ik graag beantwoord.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat dit wetsvoorstel onderdeel is van een verbeterd proces waarin wordt gekeken naar alle facetten van ondermijnende criminaliteit en de facilitering daarvan. Hoewel de maatregelen op uiteenlopende terreinen liggen, zien de leden van de CDA-fractie een duidelijke lijn in de maatregelen in onderhavig

wetsvoorstel. Het zijn alle aspecten die ook waren aangedragen in hun Deltaplan aanpak georganiseerde misdaad. Voornoemde leden hebben wel vragen over het wetsvoorstel, die ik in het navolgende graag van een antwoord voorzie.

De leden van de CDA-fractie hebben erop gewezen dat vanuit de praktijk, naast de voorgestelde instrumenten, vooral gepleit wordt voor betere informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties en ook tussen publiek en private instanties. In dat kader hebben deze leden gevraagd of de regering voornemens is ervoor te zorgen dat beide Kamers nog dit jaar het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden kunnen behandelen door te zorgen voor snelle beantwoording van vragen.

In reactie hierop kan ik melden dat de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden op 16 oktober 2020 naar uw Kamer is gezonden (Kamerstukken II 2019/20, 35 447, nr. 6), en inmiddels door uw Kamer is aangenomen.

Verder hebben de leden van de CDA-fractie gelezen dat het wetsvoorstel zich onder meer richt op de krachtigere bestrijding van de illegale drugsindustrie, en hebben gevraagd of hiermee ook de gedoogde drugsindustrie wordt bedoeld. Indien dat niet het geval is, vragen voornoemde leden in hoeverre een aanpak effectief kan zijn als er altijd sprake is van een tweeslachtigheid in de aanpak, waarbij bezit en gebruik niet tot vervolging leiden, maar productie en (grootschalige) handel wel.

Met het wetsvoorstel worden inderdaad een aantal maatregelen genomen die het mogelijk maken beter op te kunnen treden tegen de illegale drugsindustrie: de productie van hard- en softdrugs en de gewelddadige criminele wereld die daarmee samenhangt. Van een gedoogde drugsindustrie is in Nederland geen sprake. Het gedoogbeleid betreft de verkoop van hennep en hasjiesj in coffeeshops, niet de productie. Hierin zit inderdaad een zekere tweeslachtigheid. Met het Experiment Gesloten Coffeeshopketen beziet het kabinet of het mogelijk is om een gesloten coffeeshopketen te creëren en wat daarvan de effecten zijn. Op grond van de resultaten van dit experiment kunnen er keuzes worden gemaakt over de richting van het softdrugsbeleid.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en erkennen het nut en de noodzaak van een uitbreiding van de mogelijkheden om ondermijnende criminaliteit effectief aan te pakken. Dergelijke criminaliteit vormt een ernstige en steeds groter wordende bedreiging voor de integriteit van de Nederlandse economie en het openbaar bestuur en voor het gevoel van veiligheid van Nederlandse burgers. Gezien die groeiende dreiging waarderen deze leden de door de regering toegezegde incidentele en structurele gelden en de verschillende wetgevingsinitiatieven op het gebied van de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Zij maken graag van de gelegenheid gebruik een aantal vragen te stellen ten aanzien van het wetsvoorstel, die ik graag beantwoord.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij onderschrijven de noodzaak van de versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit. In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat ondermijning serieuze bedreigingen oplevert, met als gruwelijk dieptepunt de moord op advocaat Derk Wiersum. Deze leden hebben de navolgende vragen, die ik hieronder graag beantwoord.

De leden van de SP-fractie constateerden dat de regering met dit wetsvoorstel een aantal wijzigingen wenst aan te brengen in het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) en het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) en enige andere wetten in verband met de versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit. Voornoemde leden zijn het ermee eens dat ondermijnende criminaliteit moet worden aangepakt. Niet alleen via het strafrecht, maar ook door middel van preventieve maatregelen. Het viel deze leden op dat in het voorliggende wetsvoorstel het woord «preventie» slechts één keer voorkomt. De leden van deze fractie hebben gevraagd of de regering wel genoeg aandacht heeft voor deze kant van de strijd tegen georganiseerde criminaliteit, en of zij dat uitgebreid kan onderbouwen.

Dat is het geval en ik geef graag de gevraagde uitgebreide onderbouwing. De regering voert 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. De regio's zetten deze middelen onder andere in op het voorkomen van criminele carrières en de aanpak van kwetsbare wijken.<sup>1</sup> Naar aanleiding van de aangenomen motie van de leden Van Nispen en Van Toorenburg (Kamerstukken II 2019/20, 29 911, nr. 289) gaat de Minister voor Rechtsbescherming het gesprek aan met de reclassering om te bezien wat er nog meer gedaan kan worden in het kader van reclasseringstoezicht om te voorkomen dat jonge criminelen uitgroeien tot geharde criminelen.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of het klopt dat het onderhavige wetsvoorstel niet «de» in het regeerakkoord aangekondigde ondermijningswet is, maar (slechts) een onderdeel vormt van het grotere project ondermijningswetgeving. Deze leden hebben tevens gevraagd welke wetsvoorstellen de Kamer nog kan verwachten op het terrein van de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Om de aanpak van ondermijnende criminaliteit verder te versterken ligt er inderdaad niet één wetsvoorstel, maar een breed anti-ondermijning wetgevingsprogramma met diverse wetstrajecten. De eerste wetten die deel uitmaakten van dit programma zijn inmiddels in werking getreden, voor andere wetsvoorstellen is de parlementaire behandeling inmiddels gestart of is deze in voorbereiding. Voor een overzicht en een voortgang van de diverse wetstrajecten verwijs ik naar de op 13 november 2020 naar

<sup>1</sup> Brieven van 18 juni 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 29 911, nr. 281) en 13 november 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 29 911, nr. 292).

uw Kamer verzonden voortgangsbrief (Kamerstukken II 2020/21, 29 911, nr. 292).

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Genoemde leden onderschrijven de noodzaak tot versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit. De leden van deze fractie hebben gevraagd hoe de regering nu juist tot dit pakket aan wetgeving is gekomen, en welke overige wetgevingstrajecten er nog lopen. Deze leden hebben tevens gevraagd naar de voortgang van de wijziging van de Wet Bibob in verband met informatiedeling tussen bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak en enige overige wijzigingen (tweede tranche), en of in die tranche, zoals door deze leden eerder voorgesteld, ook aanpassing en vereenvoudiging van Bibob-formulieren, uitbreiding van branches waarop de toets plaatsvindt, en uitbreiding van de Bibob-toets naar wijziging, afwijking of ontheffing van het bestemmingsplan, worden meegenomen.

Het wetsvoorstel wijziging Wet Bibob tweede tranche is aanhangig bij de Afdeling advisering van de Raad van State. De motie van het lid Van der Graaf (CU) waarin uw Kamer aan mij vraagt naar de mogelijkheden om de Bibob-vragenformulieren overzichtelijker, concreter en doeltreffender vorm te geven, betreft de wijziging van de Regeling Bibob-formulieren, een ministeriële regeling. Er is procedureel geen afhankelijkheid van het wetsvoorstel wijziging Wet Bibob tweede tranche. Ik streef ernaar voor het zomerreces 2021 de motie uit te voeren, zoals ik u nader heb toegelicht in de brief aan uw Kamer van 13 november jl. over de voortgang van de aanpak van ondermijnende criminaliteit (Kamerstukken II 2020/21, 29 911, nr. 292).

Het wetsvoorstel wijziging Wet Bibob tweede tranche bevat geen uitbreiding ten aanzien van branches. Het enkele feit dat sprake is van een risicovolle branche betekent niet altijd dat ook sprake is van een rechtsverhouding met de overheid. De Wet Bibob is slechts geschikt als instrument om overheden te ondersteunen bij het voorkomen van het ongewild faciliteren van criminele activiteiten. Uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob met bepaalde beschikkingen uit sectorale wetten kan aan de orde zijn als de aard en omvang van de criminaliteit in een branche dermate ernstig is dat het inzetten van een zwaar instrument als Bibob evenredig is en als er geen minder zware bestuurlijke instrumenten voorhanden zijn die kunnen worden ingezet om facilitering van criminele activiteiten door de overheid te voorkomen. Als er geen rechtsverhouding met de overheid is, kunnen andere screeningsinstrumenten, zoals de verklaring omtrent het gedrag (VOG), worden gebruikt indien dat noodzakelijk is om risico's voor de samenleving te beperken. Wel bevat het wetsvoorstel wijziging Wet Bibob tweede tranche, zoals dat nu aanhangig is bij de Afdeling advisering van de Raad van State, een uitbreiding van de Bibob-toets naar de wijziging, afwijking of ontheffing van het bestemmingsplan. Het wetsvoorstel maakt deel uit van een breder anti-ondermijning wetgevingsprogramma, hiervoor wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd of de regering de constatering van deze leden deelt dat er een substantiële toename is van drugscriminelen die van elders komen en in Nederland criminele ondermijnende handelingen verrichten. De leden van deze fractie hebben tevens gevraagd op welke wijze, ook indachtig het Pact voor de Rechtsstaat, verdere aanscherping van straffen kan plaatsvinden om de internationale aantrekkingskracht op drugscriminelen tegen te gaan.

In het kader van de kennisagenda van het brede offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit gaat de regering na welke overwegingen voor drugscriminelen bepalend zijn om in Nederland te produceren (TK 19 juni 2019, 2020Z08972). De hoogte van de straffen voor drugscriminaliteit in verhouding tot de straffen voor soortgelijke delicten in het buitenland zal deel uitmaken van dit onderzoek. Uw Kamer wordt nog nader geïnformeerd over de opzet en planning van het onderzoek.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd welke mogelijkheden de regering voorts ziet om niet alleen de strafmaat, maar ook de wijze van oplegging in te zetten om drugscriminaliteit tegen te gaan. Met name in kwetsbare wijken constateren deze leden dat het gezag van de overheid moet onderdoen voor het gezag van criminelen. Zij hebben gevraagd welke mogelijkheden de regering ziet om, in lijn met het Pact voor de Rechtsstaat, over te gaan tot wijkrechtbanken.

Het kabinet onderschrijft het belang van de justitiële functie in de wijk. In dat kader zijn in enkele steden kleinschalige pilots gestart met laagdrempelige rechtspraak in de wijk. In die pilots wordt door de rechtbank samengewerkt met de politie, OM, gemeente en hulpverlening. Zo wordt gezamenlijk gezocht naar duurzame oplossingen om de kans op recidive en afglijden te voorkomen. De lopende pilot in Eindhoven wordt volgend jaar geëvalueerd. Samen met de betrokken organisaties zal na evaluatie van de pilots worden bezien of en hoe er een vervolg aan kan worden gegeven.

Met belangstelling hebben de leden van de SGP-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ondermijnende criminaliteit is een steeds groter wordend probleem in Nederland en hier dient adequaat tegen opgetreden te worden. Door middel van de voorgenomen wetswijziging hopen voornoemde leden effect te zien in het optreden tegen ondermijnende criminaliteit. Deze leden hebben voorts nog enkele vragen, die ik in het hiernavolgende graag van een antwoord voorzie.

## **2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

### *2.1 Bedreiging*

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom wordt gekozen om het strafmaximum te verhogen tot drie jaar in plaats van aan te sluiten bij de reeds geldende maximumstraf van vier jaar in geval van het door geweld of bedreiging dwingen van ambtenaren om een ambtsverrichting uit te voeren of na te laten. Hierboven zou dan de extra strafverhoging voor bepaalde groepen kunnen komen, zoals nu voorgesteld wordt voor bedreiging van burgemeesters, andere bestuurders, rechters, officieren van justitie en advocaten.

Ambtenaren kunnen een interessant doelwit zijn voor criminelen die gebaat zijn bij toepassing of niet-toepassing van bevoegdheden, of die gevoelige informatie willen verkrijgen. Het door geweld of bedreiging dwingen een ambtsverrichting uit te voeren of na te laten is daarom strafbaar op grond van artikel 179 Sr (ambtswang, met een strafmaximum van vier jaar). Onderhavig wetsvoorstel voorziet in een strafverhoging van bedreiging, met een bijzondere strafverhogingsgrond voor bedreiging van burgemeesters en andere bestuurders, en van toedragers. Anders dan bij ambtswang het geval is, is voor strafbaarheid wegens bedreiging niet vereist dat degene die is bedreigd door die bedreiging gedwongen wordt tot het verrichten of nalaten van bepaalde handelingen. Met de bedreiging van ambts- en gezagsdragers, en van toedragers, 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 essentieel is in een democratische rechtsstaat. Tegen pogingen tot beïnvloeding van personen die hierin een belangrijke rol vervullen, moet dan ook stevig kunnen worden opgetreden. Daarom is een bijzondere strafverhogingsgrond voor deze specifieke beroepsgroepen voorgesteld waardoor het strafmaximum voor bedreiging van deze beroepsgroepen gelijk is aan dat voor ambtsdwang, terwijl hiermee niet het beoogde resultaat hoeft te zijn bereikt. Hoewel ook andere vormen van bedreiging zeer kwalijk zijn en veel impact kunnen hebben op de betrokkenen, raken zij niet direct aan de kern van onze rechtsstaat. Daarom wordt hiervoor een verhoging van het strafmaximum van twee naar drie jaren voorgesteld. Dit betekent per saldo (dus samen met de strafverhoging met een derde) dat het huidige strafmaximum met de helft wordt verhoogd. Dit strafmaximum moet worden gezien in verhouding tot de strafmaxima voor andere delicten en de strafoplegging in de praktijk. In dit licht acht het kabinet de voorgestelde strafverhoging voor bedreiging van twee naar drie jaar gevangenisstraf, met een bijzondere strafverhogingsgrond voor bedreiging van burgemeesters en andere bestuurders en van togadragers waardoor het strafmaximum in dat geval vier jaar gevangenisstraf bedraagt, passend.

De leden van de VVD-fractie hebben verder gevraagd of intimidatie nu voldoende kan worden vervolgd via bestaande delictsomschrijvingen, en zo ja, op welke manier het lage aantal aangiften en veroordelingen voor intimidatie kan worden verklaard. Deze leden hebben tevens gevraagd op welke wijze zowel de aangiftebereidheid als de effectiviteit van de vervolging kan worden verbeterd.

Er is op dit moment geen aanleiding om aan te nemen dat de bestaande delictsomschrijvingen niet volstaan. Intimidatie is op zichzelf echter geen strafbaar feit en daarom alleen via andere delicten mogelijk strafbaar. Het gaat dan bijvoorbeeld om belaging, bedreiging, belediging, afpersing, afdreiging en mishandeling. Aangiften en zeker veroordelingen zullen daarom in de meeste gevallen daarop zien. Wat betreft het verbeteren van de aangiftebereidheid kan in algemene zin worden opgemerkt dat het doen van aangifte sterk samenhangt met de ernst van het delict en de situatie van het slachtoffer. De politie streeft contactbereidheid van de burger met de politie na. Dit uit zich onder meer in de werkwijze die erop is gericht om bij een delict zo snel en zo laagdrempelig mogelijk een melding of aangifte op te nemen. Hiervoor staan verschillende kanalen open, waarbij rekening wordt gehouden met de desbetreffende omstandigheden, zoals de ernst van het delict en de situatie van het slachtoffer. De politie streeft er daarbij naar om zo goed als mogelijk opvolging te kunnen geven aan de behoeften van de burger. Overigens is een aangifte geen vereiste voor het initiëren van opsporingsonderzoek naar «intimidatiedelicten». De politie kan uiteraard ook andere wijze stuiten op signalen die wijzen op dit soort strafwaardige praktijken.

Specifiek met betrekking tot burgemeesters en andere lokale bestuurders wordt in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en partners vanuit het Netwerk Weerbaar Bestuur en de Stuurgroep Weerbare Burgemeesters gewerkt aan de doorontwikkeling van een brede weerbaarheidsaanpak. In dat kader wordt ook met betrokken partners, waaronder het openbaar ministerie (OM), de politie en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, in kaart gebracht op welke wijze de aangiftebereidheid en de opvolging verhoogd kunnen worden. Daarna wordt bezien hoe eventuele verbeterpunten ingevoerd en landelijk geborgd kunnen worden. Op dit moment geldt al dat de aangifte van mensen met een publieke taak overeenkomstig de Eenduidige

Landelijke Afspraken (ELA) tussen OM en politie veelal een prioritaire afhandeling krijgen. Ook komt het belang van aangifte al tot uitdrukking in onder meer de Leidraad Veilig Bestuur, met een overzicht van handvatten van preventie tot nazorg na een veiligheidsincident, waarbij wordt gewezen op het belang van aangifte en registratie van een melding.

De leden van de VVD-fractie hebben geconstateerd dat er nog een beroepsgroep is die zwaar onder druk staat door drugscriminelen, te weten (misdaad)journalisten, en gevraagd waarom is besloten om deze beroepsgroep niet op te nemen voor de extra strafverhogingsgrond, en of de regering bereid is dit alsnog op te nemen.

Voor de bedreiging van functionarissen die een cruciale rol vervullen in onze democratische rechtsstaat wordt in dit wetsvoorstel een bijzondere strafverhogingsgrond voorgesteld. Het gaat hierbij om ambts- en gezagsdragers van wie het functioneren van essentieel belang is voor een goede werking van het openbaar bestuur. De bijzondere strafverhogingsgrond betreft ook rechters, officieren van justitie en advocaten. Deze functies zijn noodzakelijk voor eerlijke, onafhankelijke en onpartijdige rechtspleging, en zijn daarom onmisbaar in een rechtsstaat. De beroepsuitoefening door journalisten vormt als zodanig geen onderdeel van de trias politica. Hoewel ook de persvrijheid belangrijk is in onze rechtsstaat, hebben journalisten een wezenlijke andere verantwoordelijkheid dan ambts-, gezags- en togadragers. Daarom zijn journalisten niet opgenomen in de extra strafverhogingsgrond. De algemene verhoging van het strafmaximum voor bedreiging van twee naar drie jaar gevangenisstraf biedt het OM en de rechtspraak ruimte om in geval van bedreiging van een journalist een passende straf te vorderen en op te leggen.

Evenals de leden van de VVD-fractie vindt het kabinet het belangrijk dat journalisten hun beroep veilig en zonder vrees kunnen uitoefenen. Zo heeft de ondergetekende in juli 2018 het Akkoord Agressie en Geweld tegen Journalisten bekrachtigd dat was opgesteld door de Stuurgroep bestaande uit de Nederlandse Vereniging van Journalisten, het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren, het OM en de politie. Dit Akkoord is door de stuurgroepleden verder uitgewerkt en heeft uiteindelijk geleid tot het project PersVeilig en het Protocol agressie en geweld tegen journalisten, dat in het najaar van 2019 is gelanceerd. Onderdeel van het project PersVeilig is onder andere dat er een meldpunt is voor journalisten waar zij melding kunnen doen van incidenten, die door de branche zelf wordt verzameld zodat zij zicht krijgen op de aard en omvang van de incidenten waarna, indien nodig, het beleid kan worden aangepast. PersVeilig faciliteert daarnaast diverse cursussen en trainingen die zien op het versterken van de weerbaarheid van journalisten. Daarnaast hebben politie en OM opsporings- en vervolgingsafspraken opgenomen in het Protocol agressie en geweld tegen journalisten waarmee een hardere en eenduidige aanpak van daders wordt bewerkstelligd. Voorbeelden van deze afspraken zijn een prioritaire afhandeling van zaken door politie en OM, schade zoveel mogelijk verhalen op daders, een eenduidige registratie en een hogere strafeis conform de OM-richtlijn.

Van de overheid mag verwacht worden dat ze beveiligingsmaatregelen treft op het moment dat de aantasting van de veiligheid van personen of organisaties zulke vormen dreigt aan te nemen dat zij daar op eigen kracht geen weerstand meer tegen kunnen bieden. Daarbij wordt uitgegaan van een gelaagde verantwoordelijkheid: personen én de organisatie waar zij deel van uitmaken zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor hun eigen veiligheid. In 2019 is met vier beroepsgroepen, waaronder die van journalisten, een ontwikkelagenda opgesteld met verschillende weerbaarheidsversterkende initiatieven. Door samen te werken en het delen van

«best practices» worden de verschillende beroepsgroepen in staat gesteld hun eigen weerbaarheid te vergroten en wordt de werkgever in staat gesteld om zijn rol op dit terrein goed te vervullen. Voor de uitvoering van deze ontwikkelagenda heeft het kabinet in het kader van het breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit, financiële middelen beschikbaar gesteld.

De leden van de VVD-fractie hebben vastgesteld dat uit de cijfers blijkt dat in de afgelopen drie jaar tientallen burgemeesters zijn bedreigd vanwege het ambt dat zij uitoefenen en de beslissingen die zij in dat kader nemen, en dat de grote vlucht die social media in het afgelopen decennium hebben genomen het betrekkelijk eenvoudig heeft gemaakt om openbaar en (al dan niet) anoniem bestuurders en ambtsdragers te bedreigen. Daarbij hebben zij verwezen naar het rapport «Bedreigingen en intimidaties van burgemeesters in relatie tot de bestuurlijke aanpak», waarin wordt aangegeven dat het vaak gaat om intimiderend gedrag dat niet de bewijsdrempel van artikel 285 Sr haalt, maar waarvan wel enige dreiging uitgaat. Gezien die constatering hebben de leden van deze fractie gevraagd of de regering ook heeft gekeken naar de strafbaarstellingen van dwang (art. 284 Sr) en ambtsdwang (art. 179 Sr) en naar de mate waarin deze artikelen (nog) toereikend zijn om dergelijke intimidatie aan te pakken.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat bestuurders, toedragers en volksvertegenwoordigers door de publieke functie die zij uitvoeren kwetsbaar kunnen zijn voor bedreiging en intimidatie. De afgelopen jaren is de aard en ernst van bedreiging en intimidatie aanzienlijk toegenomen. Om die reden wordt de strafmaat voor bedreiging verhoogd tot drie jaar met de mogelijkheid deze straf met een derde te verhogen indien dit misdrijf wordt gepleegd tegen de in het wetsvoorstel genoemde specifieke groep ambts- en gezagsdragers. Zoals in het door de leden aangehaalde rapport wordt benoemd is intimidatie – anders dan bedreiging – vaak minder concreet en/of indirect en roept vooral een gevoel van onveiligheid bij de getroffen op. Dit laat onverlet dat hier, zodra contouren van strafbaar gedrag duidelijk worden, hard tegen moet worden opgetreden, hetgeen via verschillende strafbare feiten vorm kan krijgen. Hiervoor wordt verwezen naar de beantwoording van een eerdere vraag van de leden van deze fractie, over de vervolging van intimidatie via bestaande delictsomschrijvingen. De door de leden genoemde misdrijven dwang en ambtsdwang zijn vaak (nog) niet toereikend om intimidatie aan te pakken. Deze misdrijven veronderstellen – in tegenstelling tot bijvoorbeeld de strafbaarstelling van bedreiging – dat moet worden bewezen wat het slachtoffer ten gevolge van de dwang heeft gedaan, niet heeft gedaan of geduld. Bij intimidatie heeft zich dit beoogde effect echter veelal – en gelukkigerwijs – nog niet voorgedaan. Bovendien geldt dat de reikwijdte van het delict ambtsdwang is beperkt tot ambtenaren, terwijl de problematiek daartoe niet is beperkt. Bedreiging en intimidatie raken de hele samenleving, zoals personen die op sociale media actief zijn, hulpverleners gedurende de uitoefening van hun beroep en ondernemers die onder druk worden gezet om diensten te verlenen aan de georganiseerde ondermijnende criminaliteit, maar ook anderen die zich in het publieke domein begeven en daarin een essentiële rol vervullen, zoals journalisten en advocaten.

De leden van de D66-fractie erkenden dat dergelijke bedreigingen onze democratie en onze rechtsstaat onder druk zetten en dat effectief justitieel optreden noodzakelijk kan zijn. De voorgestelde toevoeging van een vijfde lid aan artikel 285 Sr, waarin de hoedanigheid van de bedreigde als strafverzwarende omstandigheid wordt opgenomen, komt deze leden dan ook begrijpelijk voor, evenals de voorgestelde verhoging van het



strafmaximum voor het basisdelict bedreiging. De opmerking in de memorie van toelichting dat het huidige strafmaximum «niet meer volstaat» heeft bij deze leden de vraag opgeroepen of daarmee wordt bedoeld dat door het huidige strafmaximum van twee jaar er (noodgedwongen) lagere straffen geëist en opgelegd worden dan passend zou zijn. Met andere woorden: of er bedreigingszaken bekend zijn waarin het openbaar ministerie of de rechtbank meer dan twee jaar gevangenisstraf geëist respectievelijk opgelegd had, als het strafmaximum hoger was geweest.

Er zijn de regering geen bedreigingszaken bekend waarin het openbaar ministerie of de rechtbank méér dan twee jaar gevangenisstraf geëist respectievelijk opgelegd had, als het strafmaximum hoger was geweest. De stellingname dat het huidige strafmaximum «niet meer volstaat» is dan ook in het bijzonder ingegeven door het standpunt dat met een verhoging, respectievelijk verdubbeling van het strafmaximum de maatschappelijke impact van bedreiging meer weerslag krijgt in de wet. En dat de overheid hiermee bovendien laat zien dat bedreiging absoluut niet wordt getolereerd. Tegelijkertijd wordt hiermee voldoende ruimte gecreëerd om in de toekomst ook in geval van zeer ernstige bedreigingen een daarbij passende strafeis te stellen. Daardoor kunnen de straffen meer in evenwicht worden gebracht met de ontwikkeling in de ernst en impact van bedreiging. Bedreiging maakt immers grote inbreuk op de levens van de slachtoffers en lijkt een uiting van de verharding van de maatschappij.

Het is overigens niet alleen een kwestie van afschrikwekkend effect. Het is 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. Dat niet alleen bestuurders in het publieke domein en togadragers hiervan slachtoffer kunnen zijn wordt met algemene verhoging van de wettelijke strafmaat onderstreept. Met de verdubbeling van de huidige wettelijke strafmaat waar het bedreiging van ambts-, gezags- en togadragers betreft, wordt verder onderstreept dat de regering dergelijk gedrag zeer hoog opneemt en vastbesloten is hieraan een eind te maken.

Daarnaast hebben de leden van de D66-fractie gevraagd of de regering bij het opstellen van het voorliggende voorstel ook heeft gekeken naar de kwetsbare positie van rechercheurs en andere opsporingsambtenaren.

De leden van de D66-fractie hebben terecht opgemerkt dat voor rechercheurs en andere opsporingsambtenaren geldt dat zij vanwege hun functie in een kwetsbare positie verkeren. Het is inderdaad niet ondenkbaar dat opsporingsambtenaren te maken krijgen met intimidatie en bedreiging. De strafverzwaring voor bedreiging van ambts- en gezagsdragers en van togadragers in dit wetsvoorstel is, zoals beschreven in een eerder antwoord op vragen van de leden van de fractie van de VVD, gelegen in de cruciale rol die zij vervullen in onze democratische rechtstaat. De desbetreffende functionarissen vervullen een bijzondere rol als vertegenwoordiger van een publiek orgaan of binnen de rechtspleging, waarbij zij naar buiten toe zichtbaar en herkenbaar optreden en een bepalende positie innemen bij belangrijke besluitvormingsprocessen. Dat speelt minder in het geval van opsporingsambtenaren. Zoals in een eerder antwoord op vragen van de leden van de VVD fractie is toegelicht, is ambtsdwang strafbaar op grond van artikel 179 Sr. In voorkomende gevallen kan hiervan ook sprake zijn als rechercheurs of opsporingsambtenaren worden gedwongen iets te doen of juist niet te doen. Hiermee is voor ambtenaren reeds in een bijzondere strafbaarstelling voorzien.

De leden van de GroenLinks-fractie begrepen de wens om bedreigingen, gericht aan lokale bestuurders, zwaarder te kunnen straffen maar hebben gevraagd of dat onder de huidige omstandigheden inderdaad het gewenste effect zal hebben. De leden van deze fractie hebben gevraagd of het niet veel verstandiger is om alle inspanningen er allereerst op te richten om ervoor te zorgen dat de aangiftebereidheid onder lokale bestuurders, advocaten, magistraten e.d. toeneemt. Zij hebben tevens gevraagd welke extra inspanningen het kabinet op dat vlak levert.

De verhoging van het strafmaximum voor bedreiging staat niet in de weg aan inspanningen op andere vlakken, waaronder die ten aanzien van het verhogen van de aangiftebereidheid. Hiervoor wordt verwezen naar de beantwoording van een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie, over de vervolging van intimidatie via bestaande delictomschrijvingen.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd wat het voorspelde effect is van de verhoging van de maximale straf voor bedreiging (en de nieuwe strafverzwarende grond voor bedreiging van een bestuurder). De leden van deze fractie hebben tevens gevraagd wat het kabinet verder concreet doet om ervoor te zorgen dat bedreigers eerder en vaker voor de rechter zullen komen dan nu het geval is, of de capaciteit bij politie, OM en rechtspraak hiervoor evenredig wordt uitgebreid en zo nee, waarom niet.

De afschrikwekkende werking die van het hogere strafmaximum uitgaat kan een stabilisering of afname van het aantal bedreigingen tot gevolg hebben. In welke mate daarvan sprake zal zijn, is afhankelijk van diverse factoren en niet op voorhand te voorspellen. Verder is zoals aangegeven in de memorie van toelichting vooralsnog geen intensivering van de opsporing of vervolging voorzien. Daarom is evenmin voorzien in een uitbreiding van de capaciteit bij politie, OM en rechtspraak.

In veel consultatiereacties en ook in de memorie van toelichting was, volgens de leden van de SP-fractie terecht, te lezen dat niet alleen burgemeesters, advocaten en officieren bedreigd worden, maar dat bijvoorbeeld boeren op het platteland en ook havenmedewerkers actief benaderd worden door criminelen, onder druk gezet worden en bedreigd worden om criminele handelingen uit te voeren dan wel te faciliteren. De leden van deze fractie stelden vast dat het kabinet voor de beveiliging van advocaten inmiddels geld heeft uitgetrokken, maar hebben in dit verband gevraagd wat het kabinet doet voor andere beroepsgroepen die ook gevaar lopen onder het juk van criminelen te moeten zwichten, zoals bijvoorbeeld boeren of havenmedewerkers.

Zoals in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD is uiteengezet, mag van de overheid verwacht worden dat ze beveiligingsmaatregelen treft op het moment dat de aantasting van de veiligheid van personen of organisaties zulke vormen dreigt aan te nemen dat zij daar op eigen kracht geen weerstand meer tegen kunnen bieden. In 2019 is met rechters, advocaten, officieren van justitie en journalisten een ontwikkelagenda opgesteld met verschillende weerbaarheidsversterkende initiatieven. De inzet is om de opbrengsten van de werkgroep breed te delen, zodat ook andere kwetsbare beroepsgroepen geholpen worden om kennis, expertise en handelingsperspectieven te borgen.

In algemene zin krijgt de weerbaarheid van boeren (bedrijven), en van havens en hun medewerkers, bijzondere aandacht binnen de geïntensiverde bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Zo wordt mede met steun van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op steeds meer plekken door lokale publieke en private partijen samengewerkt bij de bestrijding van ondermijning in het buitengebied, aan de

hand van het instrument «Veilig Buitengebied», waarmee inzicht wordt verkregen in de lokale problematiek en gezamenlijke afspraken over de aanpak worden gemaakt. Vanuit de versterkingsgelden voor de periode 2019–2021 voor de bestrijding van ondermijning worden verschillende regionale projecten gefinancierd waarmee de risico's en impact van ondermijning bij havens worden teruggedrongen.

De leden van de ChristenUnie-fractie kunnen de toevoeging van de strafverzwarende grond voor bedreiging jegens togadragers en bestuurders onderschrijven, en hebben gevraagd of de regering nog nader kan toelichten waarom deze grond niet voor ambtenaren geldt. Deze leden hebben tevens gevraagd of ook raadsleden onder het voorgestelde artikel vallen.

Voor het antwoord op de vraag over de reikwijdte van de strafverzwarende grond wordt verwezen naar de beantwoording van eerdere, soortgelijke vragen van de leden van de fractie van de VVD. In die beantwoording is toegelicht waarom het kabinet voorziet in een extra strafverzwaringgrond voor juist deze categorie van beroepsgroepen ingeval van bedreiging. Het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie of ook raadsleden onder het voorgestelde artikel vallen luidt bevestigend. De bijzondere strafverhogingsgrond in het voorgestelde artikel 285, vijfde lid, Sr betreft onder meer leden van algemeen vertegenwoordigende organen. De strafverhogingsgrond is dus ook van toepassing in geval van bedreiging van gemeenteraadsleden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben ook gevraagd of de strafrechtelijke bescherming van journalisten, wetenschappers en politieke ambtsdragers tegen bedreiging in de ogen van de regering momenteel ook adequaat genoeg is, juist ook in het huidige maatschappelijk klimaat.

Voor het antwoord op de vraag over de bescherming van journalisten wordt verwezen naar de beantwoording van de eerdere deels gelijklopende vraag van de leden van de fractie van de VVD. In reactie op die vraag en op andere vragen van deze leden is ook in algemene zin ingegaan op de wijze waarop de overheid beveiligingsmaatregelen treft en maatregelen die voor specifieke beroepsgroepen, waaronder journalisten en politieke ambtsdragers, worden genomen. Er zijn vooralsnog geen signalen dat het huidige beleid met betrekking tot de bescherming van deze beroepsgroepen niet werkt of niet voldoende is.

Wetenschappers moeten in vrijheid, onafhankelijk onderzoek kunnen doen. Zij hebben echter, evenals journalisten een wezenlijke andere verantwoordelijkheid dan ambts-, gezags- en togadragers. Daarom ziet de bijzondere strafverhogingsgrond niet op wetenschappers. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat juist gezien het huidige maatschappelijk klimaat, waarin bedreiging steeds meer vergaande uitingsvormen aanneemt het strafmaximum voor bedreiging wordt verhoogd naar drie jaren gevangenisstraf. Dit ziet ook op bedreiging van journalisten en wetenschappers.

De leden van de SGP-fractie constateerden dat een verhoging van twee naar drie jaar gevangenisstraf wel heel minimaal is om van een afschrikwekkende werking te kunnen spreken, en hebben gevraagd of, om van een daadwerkelijk afschrikwekkende werking uit te kunnen gaan, de maximumstraf niet zou moeten worden verdubbeld naar vier jaar.

In het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD is toegelicht waarom de verhoging van de maximumstraf voor bedreiging naar drie jaren passend wordt geacht. De verwachting is dat van deze

strafverhoging een duidelijk signaal uit gaat dat bedreiging onacceptabel is en dat dit daadwerkelijk een afschrikwekkende werking heeft nu daders een aanmerkelijk hogere straf riskeren. Anders dan de leden van de SGP-fractie stellen, gaat het om een wezenlijke verhoging van de maximale gevangenisstraf. Het strafmaximum wordt hierdoor immers anderhalf keer zo hoog. Hiermee beoogt de regering juist recht te doen aan de grote impact die bedreiging kan hebben op het persoonlijk leven van de slachtoffers.

De leden van de SGP-fractie hebben opgemerkt dat het effectief en integer functioneren van burgemeesters, togadragers en andere personen met gezag bekleed van essentieel belang is voor een goede werking van het openbaar bestuur en niet bedreigd mag worden. Zij constateerden dat dit tevens het geval is bij hulpverleners. Wanneer het functioneren van een agent of ambtenaar wordt bedreigd, kan dit eveneens een gevaar voor de samenleving betekenen. De leden van deze fractie hebben gevraagd of de regering deze overweging deelt en bereid is om het wetsvoorstel uit te breiden met de bijzondere bescherming van hulpverleners.

Met de leden van de fractie van de SGP is het kabinet van mening dat het effectief functioneren van hulpverleners niet bedreigd mag worden. Net als voor de beroepsgroepen die in reactie op de vragen van de leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie aan de orde zijn gekomen geldt voor hulpverleners dat, hoewel zij een heel belangrijke maatschappelijke taak vervullen, zij een wezenlijk andere verantwoordelijkheid dragen dan ambts-, gezags- en togadragers. Hoewel de gevolgen van bedreiging van hulpverleners in individuele gevallen groot kunnen zijn, is geen sprake van de uitzonderlijke gevolgen voor de democratische rechtsstaat die bedreiging van ambts-, gezags- en togadragers kan hebben. Ter verbetering van de bescherming van de beroepsgroep van werknemers met een publieke taak, waaronder hulpverleners, zijn de afgelopen jaren diverse specifieke maatregelen ontwikkeld en toegepast. Zowel het programma Veilige Publieke Taak (onder coördinatie van de toenmalige Minister van BZK) als het actieplan Veilig werken in de zorg (onder leiding van de toenmalige Minister van VWS) heeft maatregelen ontwikkeld ter bescherming van hulpverleners. Daarnaast worden daders van agressie en geweldsdelicten tegen (o.a.) hulpverleners harder aangepakt -zoals een hogere strafeis-, conform de in 2010 opgestelde Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA sinds 2010). Recent is ook het hinderen van hulpverleners als aparte strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. Tot slot draagt ook het wetsvoorstel, dat ziet op een uitbreiding van het huidige taakstrafverbod en voor de zomer 2020 bij uw Kamer is ingediend (Kamerstukken II 35528), bij aan de bescherming van hulpverleners. Deze maatregelen zijn passend en noodzakelijk voor de beroepen waar het om gaat.

## *2.2 Bestrijding precursors voor illegale vervaardiging van harddrugs*

De leden van de VVD-fractie achten het verstandig dat wordt ingezet op het snel kunnen handelen indien nieuwe precursors voor illegale vervaardiging van harddrugs geïntroduceerd worden. Het wetsvoorstel richt zich op stoffen waarvan geen legale toepassingen bekend zijn. De leden van deze fractie hebben gevraagd welk percentage precursors naar schatting geen legale toepassing kent, maar wel wordt gebruikt voor het vervaardigen van harddrugs. Deze leden hebben verder gevraagd of het niet zo is dat de gebruikte stoffen in veel gevallen juist wel reeds legaal gebruikt worden. Voorts hebben zij gevraagd op welke wijze ook hierop kan worden geanticipeerd, met dezelfde snelheid als dit wetsvoorstel beoogt, al dan niet door in te zetten op aanpassing van de Europese regelgeving.

De belangrijkste in Nederland geproduceerde harddrugs MDMA en (meth)amfetamine worden vrijwel altijd vervaardigd uit PMK en BMK. Dit zijn beide geregistreerde stoffen volgens de Europese verordeningen en de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (en kennen dus legale toepassingen). Deze stoffen worden niet als zodanig ingevoerd maar in Nederland gemaakt uit zogeheten pre-precursoren, als PMK-glycidezuur, BMK-glycidezuur, APAA(N) en MAPA. Het overgrote deel hiervan (naar schatting 99%) wordt alleen gebruikt voor illegale productie van precursoren, en daarmee voor illegale harddrugs. De veronderstelling dat veel van deze gebruikte stoffen wel legaal worden gebruikt, is dus niet juist. Dit neemt niet weg dat het gezien de ernst van de problematiek en het grensoverschrijdende karakter van belang is om in EU-verband naar een oplossing te zoeken. In afwachting van een oplossing op Europees niveau is het echter aangewezen om te voorzien in een procedure voor een snelle en helder omliggende strafbaarstelling van bepaalde handelingen met betrekking tot deze stoffen, op grond waarvan de handel in precursoren voor designerdrugs kan worden bestreden en de desbetreffende stoffen aan het verkeer kunnen worden onttrokken.

Het is de leden van de CDA-fractie al langer een doorn in het oog dat het voor wetgeving lastig is om de praktijk bij te benen als het gaat om het verbieden van synthetische drugs. De leden van deze fractie meenden dat flexibiliteit nodig is om middelen die chemisch enigszins verschillen, maar qua schadelijkheid en effecten hetzelfde zijn, te verbieden. Deze leden hebben gevraagd of deze flexibiliteit mogelijk is wanneer het gaat om precursoren die ook een gebruikelijke legale toepassing kennen. Zij hebben tevens gevraagd hoe de regering gaat borgen dat criminelen niet uit zullen wijken naar precursoren die ook een legale toepassing kennen om zo niet onder het verbod te vallen.

Het wetsvoorstel ziet niet op drugsprecursoren die tevens een legale toepassing hebben. Indien een legale toepassing bekend is, leent de desbetreffende stof zich niet voor een verbod op nationaal niveau, maar dient de stof te worden gereguleerd om misbruik daarvan te voorkomen. Drugsprecursoren met een bekende legale toepassing worden onder de aandacht gebracht van de Europese Commissie met het verzoek deze te agenderen voor regulering op grond van de Europese verordeningen nr. 273/2004<sup>2</sup> en nr. 111/2005<sup>3</sup>. Dat criminelen na een verbod zullen uitwijken naar reeds in het kader van deze verordeningen gereguleerde stoffen ligt niet voor de hand. Voor hen is het aantrekkelijker designerprecursoren te ontwikkelen die nog niet verboden zijn dan gebruik te maken van stoffen die al bij de opsporingsdiensten bekend zijn en waarvan misbruik op grond van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën en de Wet op de economische delicten met sancties worden bedreigd.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd of de regering enkele voorbeelden kan geven van stoffen die enkel gebruikt kunnen worden voor de vervaardiging van illegale drugs en geen legale toepassing kennen.

Eén van de stoffen die voor een verbod worden overwogen is 2-methyl-3-phenyloxirane-2-carboxylic acid. Dit is een pre-precursor waaruit BMK kan worden bereid, een belangrijke precursor voor amfetaminen. Door de internationale regulering van de meest voorkomende pre-precursoren

<sup>2</sup> Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake drugsprecursoren (PbEU 2004, L 47).

<sup>3</sup> Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Gemeenschap en derde landen in drugsprecursoren (PbEU 2005, L 22).

APAAN en recentelijk APAA (gereguleerd in respectievelijk 2013 en 2020) zijn criminelen op zoek gegaan naar andere stoffen waaruit BMK kan worden gesynthetiseerd. Het genoemde 2-methyl-3-phenyloxirane-2-carboxylic acid is daarvan een voorbeeld. Op gelijke wijze wordt een verbod overwogen van pre-precursoren voor PMK» s, de belangrijkste grondstof voor ecstasy. Een voorbeeld hiervan is 5-(2,2-diethoxypropyl)-2H-1,3-benzodioxole. Voor zover bekend hebben de genoemde stoffen geen legale toepassing.

De leden van de D66-fractie constateerden dat in de praktijk blijkt dat de productie van synthetische verdovende middelen een proces is dat een groot aanpassingsvermogen kent. De leden van deze fractie hebben gevraagd of de regering ook het risico ziet dat de verboden middelen vervangen zullen worden door nieuwe stoffen of dat de gebruiker terugvalt op de beschikbare klassieke drugs (cannabis, ecstasy, cocaïne, amfetamine). Deze leden hebben tevens gevraagd of de regering niet verwacht dat het verbod van bepaalde precursoren zal leiden tot het gebruik van andere stoffen, die mogelijk veel schadelijker zijn voor de volksgezondheid. Voornoemde leden achten het voorts heel belangrijk dat er voldoende zicht blijft op aard en omvang van drugsgebruik, en hebben gevraagd hoe het verbod op precursoren, zoals in onderhavig wetsvoorstel voorgesteld, raakt aan de legale verkoop van designerdrugs in smart shops.

De gebruiker in Nederland geeft over het algemeen de voorkeur aan de bekende harddrugs waarvan de gezondheidsrisico's meer bekend zijn. Het gebruik van nieuwe psycho actieve stoffen (NPS-en) is beperkt en betreft vooral de zogenaamde «psychonauten» die willen experimenteren. Samen met de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bereid ik een wetsvoorstel voor dat NPS-en nader reguleert in de Opiumwet. Zoals hierboven opgemerkt, is het gebruik van NPS-en in Nederland zeer beperkt. De opkomst en het gebruik van nieuwe middelen worden op diverse wijzen gemonitord. Als blijkt dat sprake is van opkomst van een gevaarlijk middel, wordt actie ondernomen. Het voorgestelde verbod op precursoren raakt niet aan de legale verkoop van designerdrugs in smart shops. Het is niet de verwachting dat een verbod op precursoren zal leiden tot een toename van het gebruik van andersoortige harddrugs. Of het verbod op precursoren leidt tot gebruik van andere grondstoffen en daarmee tot eindproducten die schadelijker zijn voor de volksgezondheid is onbekend. Precursoren zijn grondstoffen voor verboden (lijst-I)-middelen. Het huidige voorstel is specifiek gericht op precursoren die geen legale toepassing kennen. Het verbod op precursoren voor verboden middelen staat daarom volledig los van de verkoop van legale middelen in smart shops.

Ten aanzien van het vereiste opzet in het nieuwe artikel 4a Wet voorkoming misbruik chemicaliën hebben de leden van de D66-fractie gevraagd of de zinsnede in de memorie van toelichting: «De opzet is daarbij gericht op de omstandigheid dat de handelingen betrekking hebben op de desbetreffende stof; er is geen opzet vereist op de omstandigheid dat deze stof bij ministeriële regeling is aangewezen» zodanig dient te worden gelezen dat voor strafbaarheid wel vereist is dat verdachte wetenschap heeft van welke stof hij voorhanden heeft, vervoert, invoert of uitvoert. Bij bevestigende beantwoording hebben deze leden gevraagd hoever deze wetenschap dan moet reiken, en of bekendheid met bijvoorbeeld de naam of chemische samenstelling daartoe voldoende is.

Het opzet van de dader in het nieuwe artikel 4a Wet voorkoming misbruik chemicaliën moet zijn gericht op het verrichten van bepaalde handelingen met betrekking tot een stof – te weten het invoeren, uitvoeren, vervoeren of voorhanden hebben – die bij ministeriële regeling is aangewezen. Dit betekent dat de dader moet weten welke stof hij voorhanden heeft, vervoert, invoert of uitvoert. Wat betreft de reikwijdte van dit opzet, waar deze leden vervolgens naar informeerden, is voorwaardelijk opzet voldoende: bewezen moet worden dat de verdachte bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat zijn handelen op de desbetreffende stof betrekking had. De verdachte kan zich er niet op beroepen dat hij niet wist dat de stof was aangewezen als een verboden stof. Van degene die werkt met dergelijke stoffen mag worden verwacht dat deze zich op de hoogte stelt van de regels en zich ervan vergewist dat een stof niet is aangewezen voordat hij handelingen verricht met betrekking tot die stof. Daartoe wordt de aanwijzing van de stoffen gepubliceerd in de Staatscourant.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gelezen dat de regering de levenscyclus van designerprecursoren wil bekorten door ze sneller te kunnen aanwijzen als illegale stoffen. De leden van deze fractie hebben gevraagd of zij goed begrijpen dat een stof bij ministeriële regeling bij een spoedeisend belang verboden kan worden verklaard om vervolgens, als blijkt dat deze stof ook een legale toepassing kent, bij een nieuwe ministeriële regeling de stof weer te decriminaliseren. Deze leden hebben tevens gevraagd wat precies zo'n spoedeisend belang is en of deze procedure niet het gevaar in zich bergt dat al te snel tot criminalisering van stoffen wordt overgegaan.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben het goed begrepen dat de stof bij ministeriële regeling verboden kan worden verklaard. Een ministeriële regeling biedt de mogelijkheid om onverwijld op te treden, in het belang van de bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit en de bescherming van de volksgezondheid. Het spoedeisend belang betreft als zodanig echter geen aanvullend vereiste, de bovengenoemde belangen nopen tot onverwijld optreden. Het verbod is gericht op stoffen waarvan geen legale toepassing bekend is maar die kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van drugs. Of een stof een bekende legale toepassing heeft, is een feitelijke vraag. Om te voorkomen dat met het verbod van een stof ook stoffen worden verboden die in het handelsverkeer legaal worden gebruikt, worden de stoffen uitsluitend aangewezen – en dus op de lijst geplaatst – na rapportage door een groep van deskundigen. De betrokkenheid van de deskundigen dient om te verzekeren dat niet te lichtvaardig wordt overgegaan tot criminalisering van stoffen. Als onverhoopt blijkt dat een stof een legale toepassing kent of inmiddels een legale toepassing heeft gekregen, kan de aanwijzing van een stof vervallen door middel van intrekking of wijziging van de ministeriële regeling.

De leden van deze fractie hebben voorts gevraagd of het klopt dat de productie van XTC tegenwoordig met meer restafval gepaard gaat dan voorheen. Deze leden hebben tevens gevraagd of dit mede een oorzaak heeft in het feit dat de grondstoffen waarmee ze aanvankelijk geproduceerd werden, nu verboden zijn, waardoor gewerkt wordt met stoffen die daar in principe minder geschikt voor zijn, en zo ja, wat dan het verwachte effect is van de nieuwe voorstellen op de toe- of afname van het restafval.

Het klopt dat de productie van XTC tegenwoordig met meer restafval gepaard gaat dan voorheen. Door het verbod op de precursoren PMK en BMK is men zogeheten pre-precursoren gaan gebruiken, waardoor er een extra stap in de productie is ontstaan. Dit zorgt voor extra afval. Het nieuwe verbod zorgt mogelijk voor een dip in de productie (zoals ook bij

BMK en PMK het geval was), waarna men op zoek zal gaan naar nieuwe stoffen. Of dit meer of minder afval gaat opleveren, is moeilijk in te schatten zolang het onduidelijk is welke stoffen dit zijn. Het zal voor criminele producenten wel moeilijker worden om grondstoffen te verkrijgen en vermoedelijk om te produceren. Ondanks deze onzekerheden verwacht de politie dat de criminelen vervangende stoffen gaan gebruiken die vergelijkbaar zijn met de huidige. Om deze stoffen om te zetten dient men hetzelfde aantal stappen te nemen om te komen tot het eindproduct. De verwachting is dan ook dat de hoeveelheid afval hetzelfde zal blijven.

De leden van de SP-fractie zijn verheugd te lezen dat er nu eindelijk een verbod lijkt te komen op precursoren die bestemd zijn voor de vervaardiging van drugs. Deze leden hebben, samen met de leden van de PVV-fractie, jarenlang om een vangnetbepaling gevraagd. De leden van deze fractie hebben gevraagd of het voorstel nu precies die vangnetbepaling is en zo nee, waarom niet. Deze leden hebben tevens gevraagd of het klopt dat het verschil tussen een algemene vangnetbepaling, zoals eerder door leden van de SP-fractie en de PVV-fractie voorgesteld, en de regeling die de regering voorstelt het vereiste is dat er nog geen bekende legale toepassing van de stof moet zijn. Voornoemde leden hebben verder gevraagd of kan worden aangegeven wat het verbieden van precursoren voor effect zal hebben op de forensische opsporing. Zij hebben voorts gevraagd of de (politie-)laboratoria meer onderzoeken kunnen verwerken, of hiervoor extra budget komt en zo nee, waarom niet.

De vangnetbepaling, waaraan is gerefereerd door de leden van de SP-fractie, betrof een aanvullend strafrechtelijk verbod op niet-geregistreerde stoffen waarvan, gelet op de specifieke feiten en omstandigheden waaronder deze zijn aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij voor geen ander doel zijn bestemd dan voor de illegale productie van drugs. Een dergelijk verbod zou soortgelijk zijn aan artikel 2, categorie IV, sub 7°, van de Wet wapens en munitie (gewijzigde motie Van Nispen c.s., Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 11). Eerder is uw Kamer reeds bericht dat de benadering die is gekozen bij de Wet wapens en munitie zich niet goed leent voor een met sancties te bedreigen verbod op (verdachte) chemicaliën (Kamerstukken II 2018/19, 34 763, nr. 12). Bij strafbaarstellingen moet vooraf voorzienbaar zijn of iemand wel of niet strafbaar is. Bij een vangnetbepaling voor precursoren die vergelijkbaar is met die van de Wet wapens en munitie staat niet het voorwerp (het wapen) centraal dat bestemd en geschikt is om letsel toe te brengen maar een stof die kan worden gebruikt voor de productie van drugs. Een dergelijke stof is voor wat betreft de uiterlijke verschijningsvorm echter niet te onderscheiden van andere stoffen die niet voor een dergelijk doel kunnen worden gebruikt. Het verbod wordt dan te onbepaald, en kan zonder nadere houvast leiden tot onduidelijkheid bij bona fide transporteurs van chemicaliën over de reikwijdte van de strafbepaling.

Om langs andere weg dan door middel van een vangnetbepaling toch te kunnen voorzien in een meer effectieve aanpak van grondstoffen voor synthetische drugs is ervoor gekozen de vermindering van de eisen aan de subjectieve bestanddelen van de strafbaarstelling te compenseren met de introductie van objectieve bestanddelen. Dit heeft geleid tot het voorstel voor een nationale lijst van verboden stoffen, naar het model van de Opiumwet. In het licht van de bestaande Europese voorschriften ter bestrijding van illegale handel in drugsprecursoren is gekozen voor een nationale verbodsbepaling, in afwachting van een oplossing op Europees niveau. Voor de toepasselijkheid van de voorgestelde bepaling is (onder meer) vereist dat geen legale toepassing van de stof bekend is. Met dit



vereiste kan worden voorkomen dat het (legale) handelsverkeer binnen de Europese Unie wordt belemmerd. Als wel een legale toepassing van de stof bekend is, dan blijft de voorgestelde strafbaarstelling buiten toepassing. Dit is inderdaad een verschil met de eerder door leden van de SP-fractie en de PVV-fractie voorgestelde vangnetbepaling. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat precursoren met een legale toepassing onder de reikwijdte vallen 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. 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 (Wvmc) in verbinding met de Wet economische delicten. De voorgestelde wijziging van de Wvmc dient ter aanvulling van de bestaande verboden in de Wvmc, en de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen rond drugsdelicten, op grond van artikel 10a van de Opiumwet.

Ten aanzien van het effect van het verbieden van precursoren op de forensische opsporing wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel leidt tot een groter aanbod aan stoffen waarvan na inbeslagneming moet worden vastgesteld of het een verboden drugsprecursor betreft. Deze analyse vindt zowel plaats bij de regionale eenheden als de Landelijke Faciliteit Ontmanteling (LFO). Hiervoor wordt extra budget ter beschikking gesteld. De politie ontvangt voor deze investering eenmalig een bedrag van € 750.000.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn blij met de voorstellen van het kabinet om sneller op te kunnen treden tegen designerprecursoren en hebben gevraagd of de regering kan aangeven welke verwachte tijdswinst er nu met voorliggend voorstel wordt geboekt. De leden van deze fractie hebben tevens gevraagd of dit ook betekent dat websites die partydrug-precursoren aanbieden – onder het mom van neutrale chemicaliën – kunnen worden aangepakt, en zo nee, wat hier verder nog voor nodig zou zijn.

Gelijktijdig met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nadat het tot wet is verheven, wordt inwerkingtreding voorzien van een ministeriële regeling waarmee enkele tientallen drugsprecursoren worden verboden. Gezien de doorlooptijd van 6 tot 12 maanden voor het reguleren van één precursor in het kader van de Europese verordeningen zou het vermoedelijk vele jaren duren voordat eenzelfde aantal stoffen onder het bereik van de verordeningen kan worden gebracht. Daarbij moet tevens worden opgemerkt dat voor veel van de stoffen waarvoor een verbod wordt overwogen agendering voor regulering binnen Europa niet vanzelfsprekend is, omdat het stoffen betreft zonder bekend legaal gebruik. Dat maakt deze stoffen minder aannemelijke kandidaten voor regulering, omdat de EU-verordeningen juist tot doel hebben misbruik van stoffen die wél bona fide toepassingen hebben te voorkomen. Websites die precursoren verkopen voor «thuisproductie» van partydrugs kunnen met onderhavig wetsvoorstel worden aangepakt voor zover de desbetreffende precursoren worden verboden. Een voorwaarde voor een dergelijk verbod is dat deze precursoren niet tevens een bekende legale toepassing hebben. Als deze stoffen wel een legale toepassing hebben dan vallen deze onder de EU-verordeningen nr. 273/2004 en nr. 111/2005 en kunnen zij op grond van die verordeningen worden gereguleerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie merkten op dat niet alleen partyprecursoren, maar ook hulpmiddelen als bijvoorbeeld een pillenstempelmachine eenvoudig aan te schaffen zijn. Genoemde leden begrepen dat deze ook voor andere doeleinden kunnen worden gebruikt, maar hebben de regering gevraagd wat er mogelijk is om de drempel tot toegang tot dit soort apparatuur te verhogen.

In algemene zin geldt dat de voorbereiding van de productie van lijst-I-middelen kan worden aangepakt op grond van artikel 10a van de Opiumwet. Hieronder valt ook de misbruik van apparatuur als tabletteer-machines. De politie treedt hier in samenwerking met onder andere de douane tegen op, onder meer door deze machines onder verdenking van artikel 10a van de Opiumwet in beslag te nemen als deze via de EU-grens in Nederland binnenkomen. Daarnaast worden er bijvoorbeeld bezoeken afgelegd aan legale bedrijven die producten verkopen die ook voor criminele doeleinden worden gebruikt. Er wordt dan uitgelegd dat de bedrijven zich mogelijk schuldig maken aan overtreding van artikel 10a van de Opiumwet en dus het risico lopen strafrechtelijk vervolgd te worden.

De leden van de SGP-fractie constateerden dat het wetsvoorstel ziet op het bestrijden van precursoren voor de illegale vervaardiging van harddrugs. Deze precursoren kennen echter vaak ook een legale toepassing. Te denken valt aan gootsteenontstopper die gebruikt wordt voor de vervaardiging van GHB. Het wetsvoorstel ziet op het aanwijzen en bestrijden van de handel in en vervaardiging van precursoren die kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen waarvan geen legale toepassing bekend is. De leden van deze fractie hebben gevraagd of de regering kan aangeven hoe zij de vervaardiging van synthetische drugs door middel van stoffen met een legale toepassing wil tegengaan nu dit niet onder de toepassing van dit wetsvoorstel valt. Voornoemde leden hebben geconstateerd dat voor strafbaarheid op grond van het voorgestelde artikel is vereist dat wordt bewezen dat degene die de stoffen voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat deze stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van drugs en dat hij deze stoffen voorhanden heeft om een dergelijk feit voor te bereiden of te bevorderen. Deze leden hebben tevens geconstateerd dat het in de praktijk niet altijd mogelijk blijkt om te bewijzen dat een persoon weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat deze stoffen dienen ter vervaardiging van drugs, en gevraagd of er een beoordelingskader is om dit vermoeden te toetsen. Zij hebben ook gevraagd of de regering kan aangeven hoe wordt omgegaan met transporteurs van deze stoffen die geen weet hebben van de bestemming hiervan.

Het voorhanden hebben van drugsprecursoren, ongeacht of deze een legale toepassing hebben, kan reeds 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. Daarnaast kan misbruik van stoffen met een legale toepassing, die vallen onder het bereik van de EU-verordeningen nr. 273/2004 en 111/2005, als economisch delict worden vervolgd en bestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar.

De regering is het eens met de leden van de SGP-fractie dat het in de praktijk niet altijd te bewijzen is dat degene die de stoffen voorhanden heeft, weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat deze stoffen bestemd zijn voor de illegale vervaardiging van drugs en dat hij deze

stoffen voorhanden heeft om een dergelijk feit voor te bereiden of te bevorderen. Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld een strafbaarstelling op te nemen van het voorhanden hebben van drugsprecursoren die zijn aangewezen en op een lijst geplaatst. Het opzet van de dader moet zijn gericht op het verrichten van bepaalde handelingen met betrekking tot een stof – te weten het invoeren, uitvoeren, vervoeren of voorhanden hebben – die bij ministeriële regeling is aangewezen. In het bijzonder is daarbij niet vereist dat de dader wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat de stof tot het vervaardigen van drugs was bestemd. Met deze benadering is een beoordelingskader zoals deze leden voor ogen hadden, overbodig. Het gaat hier om stoffen waarvan geen legale toepassing bekend is. De aanwijzing van de stoffen wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Van degene die werkt met dergelijke stoffen, zoals degene die beroepsmatig dergelijke stoffen transporteert, mag worden verwacht dat deze zich op de hoogte stelt van de regels en zich ervan vergewist dat een stof niet is aangewezen voordat hij handelingen verricht met betrekking tot die stof.

### *2.3 Voorkoming misbruik kwetsbare infrastructurele objecten*

De leden van de CDA-fractie hebben opgemerkt dat ook bij het tegengaan van insluipers of andere vormen van misbruik van kwetsbare infrastructurele objecten, informatiedeling van het grootste belang is, en zij hebben gevraagd of de regering erkent dat hier ook veel te winnen is waar het gaat om informatiedeling. De leden van deze fractie stelden verder de vraag in hoeverre er nu een (zwaardere) straf boven het hoofd van insluipers hangt en of er oog is voor de mogelijke toename van risico's voor haven- en douanepersoneel. Voornoemde leden constateerden dat een insluiper er met de dreiging van een zwaardere straf meer aan is gelegen om meer risico's te nemen om niet gepakt te worden, en wilden weten of met dit wetsvoorstel ook rekening is gehouden met mogelijk meer vraag naar bescherming van personeel dat werkzaam is op terrein van kwetsbare infrastructurele objecten.

De regering erkent het belang van informatiedeling. Voor de bestrijding van zware en ondermijnende criminaliteit moeten overheden die daarover informatie hebben, die gegevens met elkaar kunnen uitwisselen om effectiever op te treden. Doordat nu een specifieke wettelijke grondslag voor gezamenlijke gegevensverwerking ontbreekt, is er in veel opzichten onduidelijkheid over de bestaande juridische mogelijkheden om informatie met meerdere overheidsorganisaties te delen en gezamenlijk te verwerken. Met het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, dat op 24 april 2020 bij uw Kamer is ingediend (Kamerstukken II 2020/21, 35 447), wordt een duidelijk juridisch kader voor gezamenlijke gegevensverwerking gecreëerd. Dit wetsvoorstel maakt optimale gegevensuitwisseling mogelijk tussen overheidsinstanties, zoals gemeenten, politie, OM en de Belastingdienst. Waar dat echt noodzakelijk is, kan in beperkte mate ook informatie worden uitgewisseld met private partijen. Doel van het wetsvoorstel is om de effectiviteit te vergroten van onder andere de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit. De nota naar aanleiding van het verslag is op 16 oktober 2020 naar uw Kamer verzonden, en het wetsvoorstel is inmiddels door uw Kamer aangenomen.

Criminele binnendringers hebben er groot belang bij dat zij niet worden opgemerkt bij het uithalen van drugs of het binnen of buiten Nederland brengen van mensen of goederen. De forse criminele vergoeding staat immers op het spel. De binnendringers treffen doorgaans dan ook de nodige voorzorgsmaatregelen om te voorkomen dat zij, als zij op het beveiligde terrein worden gesignaleerd en staande gehouden, in verband kunnen worden gebracht met criminaliteit. Een strafverzwaring maakt het

belang om nog minder zichtbaar en merkbaar te opereren nog pregnanter. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de hogere strafmaat zal leiden tot een bredere vraag om meer bescherming van personeel dat werkzaam is op het terrein van kwetsbare infrastructurele objecten. Inzet is de problematiek van binnendringers juist terug te dringen door extra obstakels op te werpen in de vorm van het risico te worden veroordeeld tot een gevangenisstraf. Mocht er in incidentele gevallen toch een vraag naar meer beveiliging ontstaan, dan geldt de reeds aangehaalde algemene lijn met betrekking tot de rol van de overheid bij beschermingsmaatregelen.

De leden van de D66-fractie hebben opgemerkt dat het voorgestelde artikel 138aa Sr tegemoet komt aan een duidelijke wens van politie, justitie en openbaar bestuur om misbruik van kwetsbare infrastructurele objecten harder en voortvarender aan te pakken. Ten aanzien van de redactie van het artikel zouden deze leden echter wel een verhelderende vraag willen stellen. Dit betreft het gebruik van een valse pas of valse hoedanigheid, die aanleiding kan geven tot strafverhoging op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel 138aa Sr maar niet tot strafverhoging op grond van het voorgestelde derde lid van dit artikel. Gezien de omstandigheid dat in de strafverzwarende omstandigheid van artikel 138aa, derde lid, onder a, Sr wordt gesproken over toegang tot «een gebouw, ruimte of vervoermiddel dat zich op de besloten plaats bevindt» en dat er dus geen sprake hoeft te zijn van een afgesloten gebouw, ruimte of vervoermiddel komt het deze leden niet ondenkbaar voor dat de dader zich de toegang tot een gebouw, ruimte of vervoermiddel verschafft door middel van een valse toegangspas of valse hoedanigheid.

De voorgestelde strafverhogingsgrond van het voorgestelde artikel 138aa, tweede lid, Sr heeft betrekking op het binnendringen van de besloten plaats; de strafverhogingsgrond van het derde lid heeft betrekking op het binnendringen van een bijvoorbeeld container op die besloten plaats. Aan de leden van de D66-fractie kan worden toegegeven dat het niet ondenkbaar is dat een dader zich toegang verschafft tot een container door middel van een valse toegangspas of valse hoedanigheid. In het licht van de bekende modus operandi van de daders is dit echter niet erg waarschijnlijk. Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting, proberen de daders ongemerkt het besloten terrein binnen te dringen, bij voorkeur gedurende de nachtelijke uren. Vervolgens wordt de container benaderd en geprobeerd te openen. Het lijkt niet goed voorstelbaar dat een valse toegangspas kan helpen om een container binnen te komen die, hoewel dit niet vereist is, doorgaans wel afgesloten zal zijn. Ditzelfde geldt voor een valse hoedanigheid. Daarom zijn deze handelingen niet in het derde lid opgenomen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben bij deze nieuwe strafbaarstelling gevraagd in hoeverre bestaande strafbaarstellingen tekortschieten, zoals wederrechtelijk binnendringen en dergelijke. Daarnaast hebben de leden van de GroenLinks-fractie gevraagd om hoeveel zaken het per jaar gaat. Zij begrepen uit paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting dat het voornaamste verschil erin zit dat dergelijke zaken voortaan altijd via het OM zullen worden afgedaan, en vroegen in dit verband waaruit het aantal extra zaken bestaat.

De bestaande strafbaarstellingen schieten inderdaad tekort voor het bestrijden van het binnendringen van besloten plaatsen met het doel van het plegen van ernstige strafbare feiten, zoals het transport van verdovende middelen. Zodra personen worden ontdekt die zich onbevoegd op het besloten terrein bevinden, is het dikwijls niet mogelijk om te bewijzen

dat deze personen strafbaar handelen op grond van de Opiumwet. Verdachten zorgen ervoor dat hun aanwezigheid niet in verband kan worden gebracht met (drugs)criminaliteit. Daartoe ontdoen zij zich bijvoorbeeld zo snel mogelijk van een mobiele telefoon, die informatie bevat over de drugszending. Alsdan resteert verdenking van overtreding van art 461 Sr, het betreden van een privé domein zonder daartoe gerechtigd te zijn. De strafbaarstelling van huis-, lokaal of ervredreuk (art. 138 Sr) beoogt het huisrecht van de bewoner te beschermen tegen willekeurige inbreuk door onbevoegden, met een strafbedreiging van gevangenisstraf van ten hoogste een jaar, en is hier minder voor de hand liggend. Met de term «erf» wordt primair bedoeld op een betrekkelijk klein stuk grond bij een gebouw, terwijl de kwetsbare infrastructurele objecten waarop de voorgestelde strafbaarstelling zich richt, juist meer uitgestrekte terreinen zijn. Hier komt bij dat het wederrechtelijk verblijf op een besloten plaats voor distributie, opslag of overslag van goederen niet zozeer het onbevoegd verblijf als zodanig dient, als wel het plegen van ernstige strafbare feiten. Deze terreinen zijn zwaar beveiligd zodat een criminele binnendringer weldoordachte handelingen moet verrichten om ongezien het terrein op te komen. De activiteiten van de criminele binnendringers vormen een risico voor het functioneren van kwetsbare infrastructuur. De op- of overslag van goederen in de haven wordt bijvoorbeeld stilgelegd zodra onbevoegden op het terrein worden waargenomen; dit heeft aanzienlijke economische gevolgen. Dit rechtvaardigt een afzonderlijke strafbaarstelling met een strafbedreiging die in overeenstemming is met de ernst van het handelen.

Als personen op dit moment worden ontdekt die zich onbevoegd op een besloten haventerrein bevinden, dan wordt proces-verbaal opgemaakt voor overtreding van artikel 461 Sr omdat doorgaans niet kan worden bewezen dat deze personen strafbaar handelen op grond van bijvoorbeeld de Opiumwet. Dit jaar zijn bijvoorbeeld tot eind september 150 insluipers aangetroffen in de haven van Rotterdam, van wie een tiental al meerdere malen. Er wordt echter geen landelijke registratie bijgehouden van het aantal zaken per jaar in de bedoelde kwetsbare infrastructurele objecten. De activiteiten van deze binnendringers zijn van essentieel belang voor het transport van verdovende middelen en andere illegale goederen en vormen daarmee een onmisbare schakel in de criminele keten. De zwaardere strafbaarstelling leidt er inderdaad toe dat zaken voortaan altijd via het OM worden afgedaan. Omdat het voorgestelde artikel 138aa Sr een voorlopige hechtenis feit wordt, biedt het meer mogelijkheden. Naar verwachting betreft dit echter niet een zodanig substantiële stijging van totale aantal strafzaken dat jaarlijks door het OM wordt behandeld, dat hiervoor extra middelen moeten worden toebedeeld aan het OM. Het gaat vooral om een andere wijze van afdoening van deze zaken.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of de verwachting is dat de politie luchthavens, zeehavens en spoorlocaties meer zal gaan controleren nu verblijf op die locaties onder bepaalde voorwaarden strafbaar wordt gesteld, en zo ja, of de politie hier dan ook meer capaciteit voor krijgt en zo nee, wat dan het effect zal zijn van deze maatregel.

De capaciteit van de politie en andere handhavingsdiensten is per definitie schaars. Door de lokale gezagen worden keuzes gemaakt over de inzet op lucht- en zeehavens en spoorlocaties. Het uitbreiden van de strafbaarstelling van een verblijf op dergelijke locaties creëert voor de politie een nieuwe wettelijke mogelijkheid om tot strafrechtelijke handhaving over te gaan. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de politie – zonder voorafgaande melding van een verdachte situatie – meer op lucht- en zeehavens en spoorlocaties zal gaan controleren. Een dergelijke keuze is aan het lokale gezag.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd of zij het juist zien dat de voorkoming van misbruik van kwetsbare infrastructurele objecten ook ziet op de voorkoming van mensensmokkel. De leden van deze fractie hebben tevens gevraagd wat de gevolgen hiervan zijn voor mensensmokkelaars en de personen die gesmokkeld worden.

De voorgestelde strafbaarstelling heeft betrekking op het wederrechtelijk verblijf op een in een haven, luchthaven of spoorwegemplacement gelegen besloten plaats voor distributie, opslag of overslag van goederen. Deze strafbaarstelling omvat ook de situatie dat een mensensmokkelaar wederrechtelijk op een dergelijke plaats verblijft om een ander behulpzaam te zijn bij het zich verschaffen van toegang tot Nederland (art. 197a Sr). Hierbij moet echter worden aangetekend dat de behoefte aan de voorgestelde strafbaarstelling in het bijzonder voortvloeit uit de gesignaleerde praktijk dat personen binnendringen op beveiligde terreinen waar containers worden uit- en overgeladen, op zoek naar containers waarin drugs zijn verstopt om deze drugs vervolgens van het terrein te halen. De activiteiten van mensensmokkelaars zijn meestal gericht op het verbergen van mensen in voertuigen die zich bevinden op delen van havens en luchthavens die voor het publiek toegankelijk zijn. Echter, als mensensmokkelaars of personen die worden gesmokkeld worden aangehouden op beveiligde terreinen waar containers worden uit- en overgeladen, en hun betrokkenheid bij het plegen van het delict van mensensmokkel niet kan worden bewezen dan kunnen ook zij worden vervolgd op grond van de voorgestelde strafbaarstelling. In dat opzicht kan de voorgestelde strafbaarstelling inderdaad ook bijdragen aan de voorkoming en bestrijding van mensensmokkel.

#### *2.4 Verplichting tot betaling van de kosten van de vernietiging van inbeslaggenomen voorwerpen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid*

De leden van de VVD-fractie zijn positief over het voorstel om de kosten die gemaakt moeten worden ter vernietiging van voorwerpen die ernstig gevaar opleveren, straks te verhalen op de crimineel. De leden van deze fractie hebben gevraagd in hoeverre de regering verwacht dat het opleggen van een dergelijke vordering in de praktijk ook zal leiden tot de situatie waarin de kosten daadwerkelijk door de veroordeelde worden betaald. Deze leden hebben tevens gevraagd of de regering een inschatting kan maken welk percentage van de kosten zij hiermee verwacht te kunnen verhalen. Deze leden hebben voorts gevraagd op welke manier (crimineel) vermogen beter in kaart kan worden gebracht en wat de verjaringstermijn is voor dergelijke door de rechter opgelegde vorderingen tot het betalen van de kosten.

Zoals vermeld in de memorie van toelichting zal in naar schatting 40% van de relevante zaken een dader in beeld zijn, waarbij in 10% van de gevallen er vanwege praktische of beleidsmatige overwegingen afgezien zal worden van het vorderen van de maatregelen. In gemiddeld 90% van de zaken zal er naar verwachting sprake zijn van een schuldigverklaring en kunnen de kosten worden verhaald. De verwachting is dat dit ruim voldoende is om de opbrengsten in ieder geval tegen de structurele kosten te laten opwegen, waarmee dit onderdeel van het wetsvoorstel kostenneutraal ingevoerd kan worden. Voor illegaal vuurwerk, illegale gewasbeschermingsmiddelen, hennepkwekerijen en drugslabs hoeft in de 2.300 zaken waarbij een verdachte in beeld is niet meer dan 35% te worden geïncasseerd van de ongeveer € 5.100.000 aan in die zaken gemaakte afvoer- en vernietigingskosten. De opbrengsten wegen dan op tegen de geschatte € 1.750.000 aan structurele meerkosten die zijn verbonden aan het opleggen van de maatregel. Om meer zicht te kunnen

verkrijgen op de baten en lasten van de maatregel is een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel opgenomen. Bij de evaluatie zal de maatregel kostenverhaal in het licht van de daarmee beoogde doelen worden gezien.

In het streven van de regering de georganiseerde ondermijnende criminaliteit zo effectief mogelijk aan te pakken en zo hoog mogelijke afpakopbrengsten te realiseren, lopen op dit moment meerdere trajecten om crimineel vermogen beter in kaart te brengen. Zo richt de integrale afpakmonitor zich op het in kaart brengen van de resultaten van het integraal afpakken. Op dit moment wordt er gewerkt aan een prototype/testmodel voor de monitor. Daarnaast onderzoekt het CJIB hoe een actueel vermogensbeeld verkregen kan worden op hoge openstaande ontnemingsvorderingen. Het gaat om een intensivering om lastig vindbaar vermogen te traceren, waarna het kan worden afgepakt. De uitkomsten van dit project zullen worden gebruikt om tot «best practices» te komen, waarmee onderzoek naar vermogen in de executiefase gericht kan worden ingezet.

Verder richten meerdere onderzoek- en innovatieprojecten zich op nieuwe manieren voor het in kaart brengen van criminele geldstromen. Deze projecten betreffen andere benaderingen van afpakken, zoals Ondernemingslab, Smart Cell Find the Money, Triple A FIOD inclusief opleidings-traject en Onderzoeksproject naar Cash Geld. Jaarlijks wordt een bijdrage vanuit mijn departement verstrekt en wordt de voortgang op de projecten gemonitord.

uw Kamer is eerder bericht over het plan van aanpak witwassen. Dit plan van aanpak behelst in totaal negen verschillende wetsvoorstellen. Een onderdeel daarvan betreft de mogelijkheid van gezamenlijke transactie monitoring door banken. Hiervoor kan worden verwezen naar de brieven over de voortgang van het plan van aanpak witwassen (Kamerstukken II 2019/20, 31 477, nr. 50 en nr. 51). Eind dit jaar wordt de derde voortgangsbrief naar uw Kamer verzonden.

Voor de tenuitvoerlegging van de maatregel kostenverhaal is aansluiting gezocht bij de tenuitvoerlegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Dit betekent dat de bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering die zien op de tenuitvoerlegging van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 6:4:9 e.v. Sv) hierop van toepassing worden. Dit biedt de mogelijkheid om bij uitblijven van betaling, naast uitoefening van de algemene bevoegdheid om inlichtingen te vorderen (art. 6:1:9 Sv) een SEO te vorderen en de daarbij bijbehorende bevoegdheden in te zetten om meer zicht te krijgen op het vermogen van de veroordeelde. De termijn waarbinnen de geldvordering tot voldoening van de maatregel kostenverhaal kan worden geïnd is gelijk aan de tenuitvoerleggingstermijn die geldt voor het onderliggende strafbare feit. Deze is gelijk aan de verjaringstermijn van het recht tot strafvordering, vermeerderd met een derde. Dit betekent dat de duur van de executieverjaringstermijn afhankelijk is van de maximale strafbedreiging van het delict waarvoor de veroordeling tot de maatregel kostenverhaal is uitgesproken.

De leden van de CDA-fractie hebben naar aanleiding van het voorstel «verplichting tot betaling van de kosten van de vernietiging van inbeslaggenomen voorwerpen» gevraagd of dit middel naar verwachting ook zal worden ingezet bij kleine hoeveelheden illegaal vuurwerk, bijvoorbeeld in handen van jongeren.

De beslissing over de wijze van afdoening is aan het OM. Bij kleinere hoeveelheden illegaal vuurwerk is ook een OM strafbeschikking mogelijk, of, als het gaat om minderjarigen, de HALT-procedure. Als daarvoor wordt gekozen dan komen die zaken dus niet voor de rechter en wordt dus ook

geen maatregel kostenverhaal opgelegd. Bij de keuze van afdoening kan meewegen dat het voordeel van snelheid en eenvoud van het opleggen van een strafbeschikking opweegt tegen een zaak aan de rechter voorleggen en beperkte kosten te verhalen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel om de kosten voor het vernietigen van goederen die vatbaar zijn voor onttrekking aan het verkeer, te verhalen op veroordeelden. De leden van deze fractie zouden graag vernemen hoe de regering in algemene zin aankijkt tegen de mate waarin de voorgestelde maatregel van kostenverhaal opgelegd zou kunnen worden aan medeplichtigen en medeplegers. Dat verdachten bij wie een hennepkwekerij wordt aangetroffen, niet als daadwerkelijke eindverantwoordelijke voor die kwekerij kunnen worden aangemerkt vormt dikwijls een belemmering voor het (volledig) toewijzen van een vordering tot ontneming van wederrechtelijk voordeel. Nu er bij de voorgestelde maatregel van kostenverhaal van eenzelfde afschrikwekkend effect wordt uitgegaan als bij de ontnemingsmaatregel, achten deze leden het van belang dat de regering zich in de memorie van toelichting uitlaat over de mate waarin zij burgers die een hennepkwekerij in hun woning, schuur of garage toelaten, verantwoordelijk acht voor de kosten van de vernietiging van die kwekerij.

Zowel de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel als de maatregel kostenverhaal hebben een reparatoir karakter, dat wil zeggen dat deze maatregelen beogen te komen tot herstel van de situatie van voor het strafbaar handelen. Bij de ontnemingsmaatregel gaat het om het voordeel dat de veroordeelde heeft verkregen door middel van of uit de baten van strafbare feiten. Voor de oplegging van de maatregel kostenverhaal is het precieze aandeel van de veroordeelde in het ontstaan van de gevaarlijke situatie echter niet van belang. Het handelen van de veroordeelde heeft een situatie doen ontstaan die onverwijd moet worden beëindigd. De inbeslaggenomen voorwerpen moeten worden vernietigd. Met de maatregel kostenverhaal kunnen de kosten worden verhaald op de veroordeelde. Burgers die een hennepkwekerij in hun woning, schuur of garage toelaten vervullen weliswaar een meer faciliterende rol voor de georganiseerde, ondermijnende drugsmisdaad, maar die rol is wel van fundamenteel belang voor de misdaad omdat er zonder die hulp van de burger geen hennepkwekerij zou zijn. Dus ook in het geval van een facilitator of een katvanger valt het bij voorbaat niet goed in te zien waarom de kosten van het opruimen en vernietigen voor rekening zouden moeten komen van de gemeenschap en niet zouden moeten kunnen worden verhaald op degene die deze heeft veroorzaakt of heeft helpen veroorzaken. Het kabinet vindt het belangrijk dat veroorzakers van maatschappelijke schade verantwoordelijkheid dragen voor hun handelen of nalaten. Dit uitgangspunt geldt zowel voor degenen die de desbetreffende gedraging hebben geïnitieerd als voor degenen die hierbij bewust behulpzaam zijn geweest. Elke schakel vormt immers een onmisbaar onderdeel van de gehele keten, zodat de maatregel ook moet kunnen worden opgelegd aan personen die verklaren een meer faciliterende rol te hebben vervuld. De mogelijkheid dat een maatregel kostenverhaal wordt opgelegd, kan een afschrikwekkende werking hebben waardoor ook degenen die een relatief klein aandeel hebben in een complex van strafbare feiten worden gestimuleerd om af te zien van faciliterende activiteiten en, in de gevallen waarin de dreiging van oplegging van deze maatregel kennelijk niet voldoende is om hen hiervan te weerhouden, te kunnen confronteren met de consequenties van hun handelen. Per geval zal moeten worden beoordeeld of de kosten die samenhangen met de vernietiging van de inbeslaggenomen voorwerpen aan de veroordeelde kunnen worden doorberekend. Dit is uiteindelijk aan de rechter ter beoordeling, die daarbij rekening kan houden met de rol



van de veroordeelde in het ontstaan van de situatie die noodzaakt tot het opruimen en vernietigen van voorwerpen die niet thuishoren in de leefomgeving of het maatschappelijk verkeer. Daarbij kan de rechter rekening houden met de financiële draagkracht van de veroordeelde, en kan bij de inning van de opgelegde maatregel ruimte worden geboden door het treffen van een betalingsregeling. Overigens is voorzien in een evaluatiebepaling die de mogelijkheid biedt om de toepassing en de effecten van de maatregel kostenverhaal te analyseren.

Daarnaast hebben de leden van de D66-fractie gevraagd of de rechter bij de oplegging van de maatregel van kostenverhaal de mogelijkheid heeft om de betalingsverplichting hoofdelijk op te leggen, zoals dat ook bij de ontnemingsmaatregel het geval is.

Anders dan bij de ontnemingsmaatregel voorziet de wettelijke regeling niet in de mogelijkheid van hoofdelijke oplegging van de betalingsverplichting. De ontnemingsmaatregel is gericht op de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel, dat de veroordeelde daadwerkelijk heeft verkregen (art. 36e, tweede en derde lid, Sr). Dit vloeit voort uit het reparatoire karakter van deze maatregel. De wet biedt echter de mogelijkheid van hoofdelijke aansprakelijkheid voor de gezamenlijke betalingsverplichting, zodat een persoon kan worden veroordeeld tot een betalingsverplichting die hoger is dan het door hem daadwerkelijk wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 36e, zevende lid, Sr). De maatregel kostenverhaal heeft eveneens een reparatoir karakter. De oplegging van de betalingsverplichting bij de maatregel kostenverhaal is daarentegen niet afhankelijk van het aandeel van de betrokkene in de totale kosten vanwege de vernietiging van de inbeslaggenomen voorwerpen. De rechter is vrij in de toedeling van de vernietigingskosten aan de veroordeelden.

De leden van de D66-fractie hebben voorts de regering om opheldering gevraagd over de navolgende zin in de memorie van toelichting: «Aldus geldt de voorgestelde maatregel voor situaties waarin sprake is van de ontdekking van illegaal vuurwerk, illegale gewasbeschermingsmiddelen, drugslaboratoria of hennepkwekerijen.» (blz. 11). Door de wijze waarop deze zin geformuleerd is, kan zij mogelijk anderszins gezien worden als een uitputtende opsomming van de gevallen waarin de maatregel opgelegd zou kunnen worden. Dit lijkt echter niet het geval te zijn, nu er meer goederen denkbaar zijn die onder het bereik van de maatregel van kostenverhaal zouden komen te vallen. Voornoemde leden hebben gevraagd of de regering de hierboven geciteerde zin nader kan duiden.

De maatregel kostenverhaal heeft betrekking op de vergoeding van de kosten van vernietiging van inbeslaggenomen voorwerpen. Gemeenschappelijk kenmerk is dat dit voorwerpen betreft die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid, zodat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of het algemeen belang. De inbeslagneming vindt plaats met het oog op de onttrekking aan het verkeer van de voorwerpen. Daarvoor kan in het bijzonder worden gedacht aan illegaal vuurwerk, illegale gewasbeschermingsmiddelen, drugslaboratoria of hennepkwekerijen. In de situaties dat dergelijke voorwerpen worden aangetroffen doet zich in de praktijk het probleem voor dat de overheid veel kosten moet maken voor de vernietiging van voorwerpen die niet in de leefomgeving of het maatschappelijk verkeer thuishoren. Naar aanleiding van de vraag van deze leden verduidelijk ik graag dat het niet uitgesloten is dat er aanleiding bestaat tot het vorderen van de maatregel kostenverhaal na de inbeslagneming van andere voorwerpen, die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor

de volksgezondheid en die aan het verkeer moeten worden onttrokken door deze te vernietigen.

Tot slot hebben de leden van de D66-fractie aan de regering een toelichting gevraagd op de inschatting dat er slechts een geringe toename van de zittingstijd te verwachten is, nu de Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat met de behandeling van een vordering tot kostenverhaal 15 minuten gemoeid zou zijn. Het is te verwachten dat het in een aanzienlijk aantal gevallen zal gaan om vorderingen ter verhaal van de kosten die gemaakt zijn bij de ontruiming van hennepkwekerijen. Daar komt bij dat dergelijke strafbare feiten dikwijls door de politierechter behandeld worden en zaken bij de politierechter in het algemeen slechts een korte behandelduur van 15 tot 30 minuten kennen. Gezien die omstandigheden zou een toename van de behandelduur met 15 minuten kunnen betekenen dat politierechterzittingen in relatieve en absolute zin aanzienlijk zwaarder belast worden, hetgeen gevolgen heeft voor de werklast van de rechtspraak, zoals de Raad voor de rechtspraak in zijn inbreng ook aangeeft. De leden van deze fractie hebben de regering gevraagd om toe te lichten in hoeverre met die aanvullende belasting rekening is gehouden en wat dit zou betekenen voor doorlooptijden en achterstanden.

Mogelijk zal het toepassen van de maatregel inderdaad in relatieve zin bij bepaalde zaken een toename van de zittingsduur kunnen betekenen. In absolute zin is 15 minuten per zaak nog altijd gering te noemen. De regering acht deze toename gezien de verwachte effecten (zowel het maatschappelijk effect als de financiële baten) van het wetsvoorstel verantwoord. Bovendien is er een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel opgenomen. Bij de evaluatie zal de maatregel kostenverhaal in het licht van de daarmee beoogde doelen worden gezien. Hierbij wordt ook de belasting van de strafrechtketen betrokken.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of het klopt dat de kosten die een gemeente maakt bij het ruimen van drugsafval niet onder de regeling van de maatregel kostenverhaal vallen, en zo ja, waarom dat is en op welke manier de regering gemeenten dan wel structureel tegemoet wil komen in de kosten die zij moeten maken voor het ruimen van drugsafval.

De maatregel kostenverhaal ziet op de kosten die verband houden met de vernietiging van inbeslaggenomen voorwerpen. Het gaat om inbeslagname in het kader van een strafrechtelijke procedure, door het OM en de opsporingsinstanties. De kosten die een gemeente maakt bij het opruimen van drugsafval vallen niet onder de maatregel. Bij het aantreffen en opruimen van drugsafval is vaak geen sprake van een bekende verdachte, op wie de kosten rond het opruimen verhaald zouden kunnen worden. Als daders wel in beeld zijn kunnen gemeenten die voor het opruimen van drugsafval kosten moeten maken, zich ook tot de burgerlijke rechter wenden om de kosten op de veroorzaker te verhalen. Daarnaast staat de bestuursrechtelijke weg open in het geval van kostenverhaal na toepassing van bestuursdwang. De regering komt gemeenten structureel tegemoet in de kosten die zij maken voor het opruimen van drugsafval door middel van een subsidieregeling drugsafvaldumpingen, waarvoor in de periode 2019 tot en met 2024 structureel 1 miljoen per jaar is vrijgemaakt op de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Over de details van deze regeling is de uw Kamer per brief van 22 mei 2020 geïnformeerd (Kamerstukken II 2019/20, 29 911, nr. 277).

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of de regering erkent dat in de gevallen waarvoor de maatregel in het bijzonder is bedoeld, zoals hennepkwekerijen, xtc-laboratoria en dergelijke, veelal niet de daadwerkelijke opdrachtgevers worden vervolgd, maar eerder de «loopjongens». Ook vroegen zij in hoeverre het in die gevallen dan mogelijk is om concreet verhaal te halen. De leden van deze fractie constateerden voorts dat in de praktijk nog veel te weinig misdaadgeld wordt afgepakt van criminelen. Het ontbreekt aan voldoende financiële recherche: er is te weinig capaciteit, expertise en prioriteit om in iedere strafzaak die om geld draait, de opsporing ook om geld te laten draaien. Nu dit voorstel het mogelijk maakt de kosten op de dader te verhalen, roept dat de vraag op of daar dan wel voldoende capaciteit voor zal worden vrijgemaakt om dit ook echt consequent uit te gaan voeren. De leden van deze fractie hebben tevens gevraagd wat het vertrouwen moet geven dat dit een succes gaat worden, en hoe wordt voorkomen dat verhaal wordt gehaald bij niet-kapitaalkrachtige verdachten, bijvoorbeeld omdat ze stromannen waren en de grote jongens buiten schot zijn gebleven. Voornoemde leden hebben gevraagd wat de uitvoeringslasten zijn van dit voorstel, en of de baten naar verwachting de kosten wel overstijgen. Deze leden zouden hier graag een uitgebreide reactie op krijgen.

Met hennepkwekerijen en xtc-laboratoria wordt veel geld verdiend. Drugs en de stoffen en voorwerpen die nodig zijn om ze te produceren vormen een ernstig gevaar voor de leefomgeving en de volksgezondheid. Zoals hierboven, naar aanleiding van een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie is aangegeven, vindt het kabinet het belangrijk dat veroorzakers van dergelijke maatschappelijke schade verantwoordelijkheid dragen voor hun handelen of nalaten. Ook voor degenen die verklaren te hebben gefungeerd als «loopjongen» geldt dat niet goed valt in te zien waarom de kosten van het vernietigen voor rekening moeten komen van de gemeenschap en niet zouden moeten kunnen worden verhaal op degene die deze heeft helpen veroorzaken. Het kabinet beoogt met de maatregel kostenverhaal mogelijk te maken dat een belangrijk deel van deze kosten zoveel mogelijk voor rekening komt van degenen die voor het plegen van een strafbaar feit worden veroordeeld. Dit uitgangspunt geldt zowel voor degenen die de desbetreffende gedraging hebben geïnitieerd als voor degenen die hierbij bewust behulpzaam zijn geweest. De rechter kan de betalingsverplichting matigen vanwege de rol van de veroordeelde in het feitencomplex of als er sprake is van meerdere daders. Ook kan de rechter rekening houden met de draagkracht van de veroordeelde. Per geval zal moeten worden beoordeeld of de kosten die samenhangen met de vernietiging van de inbeslaggenomen voorwerpen aan de veroordeelde kunnen worden doorberekend. Bij de inning van de opgelegde maatregel kan ruimte worden geboden door het treffen van een betalingsregeling.

Dit wetsvoorstel doet geen aanspraak op de capaciteit van de financiële recherche. Het is daarnaast niet bijzonder arbeidsintensief om toe te passen, zoals toegelicht in de memorie van toelichting ten aanzien van de uitvoeringslasten. Bij de specifiek in het wetsvoorstel aangeduide delicten heeft de regering het vertrouwen dat de uitvoering van de maatregel goed mogelijk is. Daarbij is het succes van de regeling naar het inzicht van de regering niet alleen afhankelijk van het feit dat verhaal wordt gehaald bij niet-kapitaalkrachtige verdachten en niet bij de grote jongens; waar het om gaat is dat de gemeenschap niet langer opdraait voor de kosten van de criminaliteit waarvoor de betrokkenen zijn veroordeeld. Zoals vermeld bij voorgaande vraag kan de rechter de betalingsverplichting matigen vanwege de rol van de veroordeelde in het feitencomplex of als er sprake is van meerdere daders. Ook kan de rechter rekening houden met de draagkracht van de veroordeelde. Per geval zal moeten worden beoor-

deeld of de kosten die samenhangen met de vernietiging van de inbeslaggenomen voorwerpen aan de veroordeelde kunnen worden doorberekend. De evaluatiebepaling biedt de mogelijkheid om de toepassing en de effecten van de maatregel kostenverhaal te analyseren.

Voor wat betreft de uitvoeringslasten is, zoals vermeld in de memorie van toelichting, de verwachting dat het wetsvoorstel voor kostenverhaal ten minste kostenneutraal ingevoerd kan worden. Voor illegaal vuurwerk, illegale gewasbeschermingsmiddelen, hennepkwekerijen en drugslabs hoeft in de 2.300 zaken waarbij een verdachte in beeld is in niet meer dan 35% geïncasseerd te worden van de ongeveer € 5.100.000 aan in die zaken gemaakte afvoer- en vernietigingskosten. De opbrengsten wegen dan op tegen de geschatte € 1.750.000 aan structurele meerkosten die zijn verbonden aan het opleggen van de maatregel. Dit wordt haalbaar geacht; bij een hoger percentage zullen de baten de kosten van het wetsvoorstel overstijgen.

Om meer zicht te kunnen verkrijgen op de baten en lasten van de maatregel is een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel opgenomen. Bij de evaluatie zal de maatregel kostenverhaal in het licht van de daarmee beoogde doelen worden gezien.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het positief dat wordt getracht kosten op daders te verhalen. Zij zien hier ook een belangrijke normerende werking van uitgaan. Deze leden hebben gevraagd of zij het juist zien dat de maatregel niet ziet op de kosten voor het opruimen van drugsdumpingen op private en/of publieke grond, en of voor deze gevallen al een dergelijke regeling aanwezig is dan wel aan voorliggend voorstel zou kunnen worden toegevoegd.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien het juist dat de maatregel kostenverhaal niet ziet op de kosten voor het opruimen van drugsdumpingen op private en/of publieke grond. De maatregel kostenverhaal heeft betrekking op de vernietiging van voorwerpen die zijn inbeslaggenomen met het oog op strafvordering. Bij het opruimen van drugsafval kunnen de gemeenten de kosten op de daders verhalen. Dit neemt niet weg dat doorgaans geen verdachten worden aangetroffen op wie de kosten van het opruimen van het drugsafval kunnen worden verhaald. De regering komt de gemeenten structureel tegemoet in de kosten die zij maken voor het opruimen van drugsafval door middel van een subsidieregeling drugsafvaldumpingen. Voor een nadere toelichting wordt eveneens verwezen naar de beantwoording van de eerdere vraag van de leden van de SP-fractie.

### *2.5 Onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde*

De leden van de VVD-fractie vinden het van groot belang dat strafrechtelijk executieonderzoek (SEO) met verdergaande onderzoeksbevoegdheden ook kan worden ingezet om vermogen te achterhalen om bijvoorbeeld schadevergoedingsmaatregelen te kunnen voldoen. Wel hebben de leden van deze fractie zich afgevraagd in hoeverre het strafrechtelijk executieonderzoek (SEO) zich ook kan uitstrekken tot crimineel vermogen in het buitenland, aangezien grote drugscriminelen hun vermogen vaak over de grens onderbrengen, en tegen welke praktische of juridische belemmeringen het OM hier aanloopt. Deze leden hebben verder gevraagd welke stappen de regering zet om ook vermogen in het buitenland te kunnen vorderen. Voornoemde leden hebben voorts gevraagd op welke wijze binnen de EU gezamenlijk wordt opgetrokken om crimineel vermogen af te pakken en vermogen van criminelen in het

algemeen terug te vorderen, onder meer om een schadevergoeding te kunnen voldoen.

Het SEO kan zich ook uitstrekken tot crimineel vermogen dat zich in het buitenland bevindt. In het kader van een SEO kan een rechtshulpverzoek worden gericht aan een ander land om opsporingshandelingen te verrichten teneinde vermogen in dat land op te sporen. Indien vermogen zich buiten de EU bevindt, is men afhankelijk van de toepasselijke verdragen en de wetgeving in het desbetreffende land of onderzoekshandelingen kunnen plaatsvinden in de executiefase. Alsdan is het OM afhankelijk van de mogelijkheden in het buitenland om in de executiefase opsporingsmiddelen in te zetten voor het traceren van vermogen.

Binnen de EU wordt gezamenlijk intensief opgetrokken om crimineel vermogen af te pakken en vermogen van criminelen in het algemeen terug te vorderen. Naar aanleiding van EU Raadsbesluit 2007/845/JHA heeft Nederland een Asset Recovery Office (ARO) opgezet om op zo snel mogelijk EU-wijd crimineel vermogen te achterhalen. ARO's fungeren als internationaal contactpunt en werken onderling samen door informatie te delen. Hoofddoel van een ARO is het opsporen en identificeren van de winsten die criminelen maken, ook als die winsten zich buiten Nederland bevinden. Daarnaast is de FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit), een onafhankelijke en zelfstandig opererende entiteit bij de nationale politie, aangewezen als de financiële inlichtingen eenheid waaraan ongebruikelijke transacties gemeld moeten worden. FIU-Nederland ontvangt, bewerkt en analyseert transactie informatie naar financial intelligence en stelt deze ter beschikking aan opsporing en vervolging. De FIU-Nederland neemt deel aan internationale gremia als de Financial Action Task Force on money laundering (FATF), de Egmont Groep, het FIU.NET en het FIU Platform binnen de EU.

Met de EU-verordening nr. 2018/1805, ook bekend als de Confiscatieverordening, is een belangrijke stap gezet ter verbetering van de mogelijkheden om crimineel vermogen in andere lidstaten te kunnen confisqueren. De Confiscatieverordening is van toepassing met ingang van 19 december 2020. De wet ter uitvoering van de Confiscatieverordening is inmiddels door uw Kamer aangenomen en zal eveneens op 19 december 2020 in werking treden (Stb. 2020, 411). Op grond van de Confiscatieverordening is een lidstaat gehouden tot de erkenning en tenuitvoerlegging van bevroerings- of confiscatiebevelen die door een andere lidstaat in het kader van procedures in strafzaken zijn uitgevaardigd. Deze bevelen moeten in beginsel ten uitvoer worden gelegd zonder toetsing van de dubbele strafbaarheid van de gedragingen die ten grondslag liggen aan dat bevel. Er kunnen weigeringsgronden worden ingeroepen maar deze zijn nauwkeurig omschreven en veronderstellen overleg met de verzokende lidstaat. De uitvoerende autoriteit erkent het bevroerings- of confiscatiebevel en neemt de voor de tenuitvoerlegging daarvan nodige maatregelen op dezelfde manier als voor een binnenlands bevroerings- of confiscatiebevel. De Confiscatieverordening voorziet ook in de teruggave van een voorwerp aan het slachtoffer door de uitvoerende autoriteit in het kader van de tenuitvoerlegging van het erkende confiscatiebevel. Als de uitvoerende autoriteit daartoe niet in staat is, maar als gevolg van de tenuitvoerlegging van het confiscatiebevel geld is verkregen, wordt de overeenkomstige som geld aan het slachtoffer overgedragen.

De leden van de D66-fractie constateerden dat onder het huidige Wetboek van Strafvordering het OM een strafrechtelijk executieonderzoek kan openen als er sprake is van een ontnemingsmaatregel, en hebben gevraagd hoe groot op dit moment het zogeheten «executiegat» is ten aanzien van opgelegde sancties en maatregelen, waarmee zij doelen op

het bedrag dat jaarlijks aan sancties en maatregelen wordt opgelegd en hoeveel daarvan ook daadwerkelijk jaarlijks wordt geïnd door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

Het innen van opgelegde geldelijke sancties beslaat vaak meerdere jaren; de hoogte van de betalingsverplichtingen brengt dit met zich mee. De hoogte van opgelegde ontnemingsvorderingen die bijvoorbeeld in 2019 bij het CJIB zijn ingestroomd bedraagt 117 miljoen euro. Daarvan is een bedrag van ruim 14 miljoen euro in een jaar geïnd. Het CJIB gaat daarna verder met de inning tot aan het verstrijken van de tenuitvoerleggingsstermijn. Gemiddeld wordt 71% van de opgelegde ontnemingsvorderingen binnen 10 jaar geïnd. De hoogte van opgelegde schadevergoedingsmaatregelen die in 2019 bij het CJIB zijn ingestroomd bedraagt 45 miljoen euro. Daarvan is een bedrag van bijna 7 miljoen euro in een jaar geïnd. Het CJIB gaat daarna verder met de inning van de maatregel tot aan het verstrijken van de tenuitvoerleggingstermijn. Gemiddeld wordt ruim 80% van de opgelegde schadevergoedingsmaatregelen binnen 10 jaar geïnd. Voor de in 2019 bij het CJIB ingestroomde onherroepelijke geldboetevonnissen geldt dat de hoogte van het totaalbedrag ruim 18 miljoen euro bedroeg. Van dat bedrag is bijna 14 miljoen euro geïnd binnen een jaar. Het CJIB vervolgt ook hierbij de inning tot aan het verstrijken van de tenuitvoerleggingstermijn. Gemiddeld wordt 68% van de onherroepelijke geldboetevonnissen binnen één jaar geïnd.

De leden van de D66-fractie hebben daarnaast de regering gevraagd inzicht te verschaffen in de huidige praktijk van het SEO en de verwachtingen ten aanzien van de voorgestelde verruiming van het toepassingsbereik. Deze leden hebben tevens gevraagd hoeveel SEO's er jaarlijks worden uitgevoerd, met hoeveel onderzoeken dat aantal zal toenemen als gevolg van de voorgestelde uitbreiding, en wat die verwachte toename betekent voor de capaciteit, kosten en inzet van de (financiële) recherche en het OM.

Sinds de introductie van de mogelijkheid van een SEO in 2011 is in ongeveer 10 zaken een SEO uitgevoerd. Ook na de voorgestelde uitbreiding van het toepassingsbereik van de uitvoering van een SEO zal in de praktijk de toepassing beperkt blijven, omdat een SEO alleen in specifieke gevallen kan worden toegepast. Vereist is namelijk een machtiging van de rechter-commissaris die enkel wordt afgegeven 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. Gelet op de beperkte toepassing is de verwachting is dat de toename voor de capaciteit, kosten en inzet eveneens beperkt is.

Daarnaast kunnen door het CJIB inlichtingen worden gevorderd op grond van artikel 6:1:9 Sv. Gelet op de beperktere benodigde capaciteitsinzet zal waar mogelijk eerst van deze bevoegdheid gebruik worden gemaakt voordat een SEO wordt ingezet. In de brief aan uw Kamer van 19 oktober 2020 is ingegaan op de rol van de nieuwe programmadirecteur-generaal Ondermijning (DGO) om ondermijning zo effectief mogelijk aan te kunnen pakken (Kamerstukken II 2020/21, 29 911, nr. 286). Op initiatief van de DGO is een Coördinerend Beraad Afpakketen ingesteld, waarin politie, FIOD, OM, CJIB en Raad voor de rechtspraak onder voorzitterschap van de DGO zitting nemen. Vanuit de ketenbrede benadering van dit programma zal samen met deze partners worden nagegaan in hoeverre de inzet van het SEO als aanvullend instrument voor het incasseren van opgelegde betalingsverplichtingen terzake van opgelegde sancties en maatregelen kan en moet worden geïntensiveerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling) en de inbreng van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) gevraagd nader aan te geven wat mag worden verstaan onder «aanzienlijk belang». De leden van deze fractie hebben tevens gevraagd of deze bepaling niet te algemeen is, en hoe een nadere definiëring van dit «aanzienlijk belang» zou kunnen luiden.

Met de voorgestelde verruiming van de reikwijdte van het SEO, zodat deze ook kan worden toegepast indien betaling van een opgelegde geldboete of schadevergoedingsmaatregel of de uitlevering van verbeurd-verklaarde voorwerpen uitblijft, wordt aangesloten bij de bestaande regeling voor de tenuitvoerlegging van een opgelegde ontnemingsmaatregel. Dit betekent dat voor het instellen van een SEO steeds een machtiging van de rechter-commissaris is vereist, die kan worden gegeven indien de resterende betalingsverplichting van aanzienlijk belang is en er aanwijzingen zijn dat de veroordeelde over vermogen beschikt.

Met de voorwaarde dat de resterende betalingsverplichting van aanzienlijk belang is, wordt voorkomen dat een SEO kan worden ingezet bij de enkele vaststelling dat er een vordering van de Staat op de veroordeelde ligt. In deze voorwaarde ligt besloten dat de rechter-commissaris een proportionaliteitsafweging maakt bij zijn besluitvorming inzake het verlenen van een machtiging tot toepassing van het SEO. Daarbij wordt beoordeeld of de beoogde inzet van bevoegdheden zal kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van het doel van het onderzoek, namelijk of hiermee de omvang van het vermogen waarop verhaal kan worden genomen, inzichtelijk kan worden. De hoogte van de resterende betalingsverplichting wordt bij deze proportionaliteitstoets meegewogen.

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 het deel van de betalingsverplichting dat reeds is voldaan. In aansluiting op hetgeen is overwogen bij de totstandkoming van deze regeling ziet het kabinet er van af de inzet van bevoegdheden afhankelijk te maken van de hoogte van een in de wet aan te duiden bedrag dat niet kan worden geïncasseerd, omdat vaststelling van een dergelijk bedrag op voorhand arbitrair zou zijn (Kamerstukken II 2009/10, 32 194, nr. 3, blz. 15). Een proportionaliteitstoets per geval, zoals beschreven in het voorgaande, 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. Om die reden is ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit punt niet overgenomen.

### **3. Enkele bijzondere aspecten met betrekking tot uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

#### *3.1 Inleiding*

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of de regering de verwachting van de Afdeling deelt dat het waarschijnlijk is dat vooral daders met een ondergeschikte rol in een groter crimineel netwerk zullen worden veroordeeld en dat dit karige kippen zijn om te plukken. De leden van deze fractie hebben tevens gevraagd of de regering rekening houdt met de aanvullende kosten die verwacht kunnen worden, waaronder vanwege het grotere gevaar van recidive. Deze leden hebben voorts

gevraagd of de regering alsnog bereid is om deze voorstellen te laten doorrekenen.

Zoals hierboven, in antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de fracties van D66 en de SP reeds is aangegeven, beoogt het kabinet met de maatregel kostenverhaal mogelijk te maken dat een belangrijk deel van de kosten voor vernietiging zoveel mogelijk voor rekening komt van degenen die voor het plegen van een strafbaar feit worden veroordeeld. De regering acht het rechtvaardig dat de kosten voor vernietiging van materialen die zijn gebruikt bij het plegen van een strafbaar feit zoveel mogelijk voor rekening komen van degenen die voor het plegen van dat strafbaar feit worden veroordeeld. Dit uitgangspunt geldt zowel voor degenen die de betreffende gedraging hebben geïnitieerd als voor degenen die hierbij bewust behulpzaam zijn geweest. De rechter kan de betalingsverplichting matigen vanwege de rol van de veroordeelde in het feitencomplex of als er sprake is van meerdere daders. Ook kan de rechter rekening houden met de draagkracht van de veroordeelde. Per geval zal moeten worden beoordeeld of de kosten die samenhangen met de vernietiging van de inbeslaggenomen voorwerpen aan de veroordeelde kunnen worden doorberekend. Bij de inning van de opgelegde maatregel kan een betalingsregeling worden getroffen. De uitvoerings- en financiële consequenties van de voorstellen zijn in kaart gebracht, hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 4 van de memorie van toelichting. Daarbij is voorzien in een evaluatiebepaling om de toepassing en de effecten van de maatregel kostenverhaal te analyseren.

De leden van de SP-fractie hebben gewezen op de waarschuwing van de politie voor flinke kostenstijgingen vanwege dit wetsvoorstel en gevraagd of het klopt dat het voorliggende wetsvoorstel voor veel organisaties financiële gevolgen zal hebben, terwijl van die organisaties ook gevraagd wordt de financiële gevolgen binnen hun eigen budget op te vangen. De leden van deze fractie hebben tevens gevraagd waarom de regering bijvoorbeeld de belastingdienst, het Nederlands Forensisch Instituut, de CJIB, de Rechtspraak, het OM en de politie met extra werklasten en kosten opzadelt, maar weigert (volledig) financieel over de brug te komen.

Alle bij het wetsvoorstel betrokken organisaties is in het kader van de uitvoerings- en handhavingstoets gevraagd om de kosten in kaart te brengen. Daarbij hebben verschillende organisaties zelf aangegeven het op te kunnen vangen binnen het eigen budget of niet om extra middelen verzocht. Voor andere partijen geldt dat zij wel degelijk extra middelen krijgen, die voor wat betreft het onderdeel kostenverhaal (indirect) met de opbrengsten worden gefinancierd. Andere onderdelen van het wetsvoorstel waarvoor extra middelen zijn vereist worden opgevangen binnen de begroting van Justitie en Veiligheid.

### *3.2 Bestrijding precursoren voor de illegale vervaardiging van drugs*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd wat er gebeurt op het moment dat van een via ministeriële regeling verboden precursor ook een legale toepassing ontdekt wordt. Deze leden hebben tevens gevraagd in hoeverre experimenteren met verboden precursoren in het kader van de wetenschap nog steeds mogelijk wordt.

De vaststelling dat een stof kan worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen vereist een zorgvuldige voorbereiding om te voorkomen dat met het verbod van een stof ook stoffen worden verboden die in het handelsverkeer legaal worden gebruikt. Daarom worden de stoffen uitsluitend aangewezen – en dus op de lijst geplaatst – na rapportage door een groep van deskundigen. In de groep zal adequate



deskundigheid zijn vertegenwoordigd op het gebied van chemische substanties en chemische processen die benodigd zijn voor de vervaardiging van synthetische drugs. Als uit de inbreng van een deskundige blijkt van een legale toepassing van de stof wordt de stof niet aangewezen op grond van het voorgestelde artikel 4a Wvmc. Indien onverhoopt zou blijken dat een reeds verboden drugsprecursor toch een bona fide toepassing heeft of inmiddels een bona fide toepassing heeft gekregen, waaronder wetenschappelijk onderzoek, zal de groep van deskundigen dit onder de aandacht brengen van mij en mijn ambtgenoot voor Medische Zorg, zodat de desbetreffende stof meteen zal worden verwijderd van de lijst met verboden stoffen bij de Wvmc. De verwijdering zal plaatsvinden bij ministeriële regeling.

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd of de regering nader kan duiden waarom het wetsvoorstel niet ziet op het aanpakken van psychotrope stoffen, en of de regering kan aangeven of de vervaardiging en handel in psychotrope stoffen buiten de ondermijnende criminaliteit vallen. De leden van deze fractie hebben voorts gevraagd of de regering de overweging deelt dat deze stoffen evenzo verslavend kunnen zijn en zeker evenzo gevaarlijk, en of de regering bereid is het wetsvoorstel uit te breiden om effectief op te kunnen treden tegen ondermijnende criminaliteit, waaronder de handel en vervaardiging van psychotrope stoffen.

Psychotrope stoffen, ook wel psychoactieve stoffen genoemd, zijn stoffen die een uitwerking hebben op de psyche. Veel van deze stoffen zijn reeds verboden op de lijsten I en II bij de Opiumwet. Indien in strijd met de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet wordt gehandeld is sprake van drugscriminaliteit. De regering heeft een wetsvoorstel in voorbereiding om nieuwe psychoactieve stoffen (NPS-en) op het niveau van een stofgroep te kunnen verbieden, zodat niet elke nieuwe psychotrope stof die op de markt wordt aangetroffen individueel hoeft te worden verboden. Dit betreft het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet vanwege nieuwe psychoactieve stoffen. Zoals in antwoord op vragen van de leden Yesilgöz-Zegerius en Bolkestein (beiden VVD) aan de ondergetekende en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2020Z20632, ingezonden 5 november 2020) is aangegeven, worden rond dit conceptwetsvoorstel momenteel de uitvoeringstoetsen en de wetgevingstoets verwerkt, waarna het via de gebruikelijke procedure voor advies bij de Afdeling advisering van Raad van State aanhangig kan worden gemaakt.

### *3.2.1. De verhouding met de Europese verordeningen op het gebied van de handel in drugsprecursoren*

De leden van de fractie van de VVD maken zich zorgen om schadelijke soorten designerdrugs die relatief makkelijk verkrijgbaar zijn voor consumenten, en hebben gevraagd hoe de regering naar deze nieuwe designerdrugs kijkt in het kader van de huidige Europese verordeningen op het gebied van de handel in drugsprecursoren. De leden van deze fractie hebben tevens gevraagd of de regering van mening is dat deze verordeningen voldoende mogelijkheden bieden om productie en handel van dergelijke designerdrugs tegen te gaan.

Voor een goed begrip van het onderhavige wetsvoorstel is het van belang designerdrugs te onderscheiden van designerprecursoren. Designerdrugs zijn drugs die naar hun werking sterk lijken op reeds verboden stoffen, maar zelf (nog) niet verboden zijn. Dergelijke drugs worden geproduceerd om de verboden van de Opiumwet te omzeilen. Designerprecursoren zijn grondstoffen voor drugs. Dat kunnen designerdrugs zijn, maar ook drugs die al geruime tijd bekend en verboden zijn, zoals bijvoorbeeld ecstasy. Designerprecursoren worden specifiek ontwikkeld zodat drugsprodu-

centen geen gebruik hoeven te maken van stoffen die internationaal zijn gereguleerd, en waarvan het gebruik in Nederland wordt beheerst door de Wvmc. Het onderhavige wetsvoorstel heeft enkel betrekking op drugsprecursoren. De Europese verordeningen die beogen misbruik van dergelijke stoffen te voorkomen (nr. 273/2004 en nr. 111/2005) blijken in de praktijk onvoldoende antwoord te bieden op het probleem dat criminelen in hoog tempo nieuwe stoffen ontwikkelen die geen legale toepassing hebben, en enkel voor de productie van drugs worden gebruikt. Dit is gebleken uit een evaluatie van de verordeningen die de Europese Commissie onlangs heeft laten uitvoeren. De Commissie voert thans een verkenning uit naar de mogelijkheden om het Europese instrumentarium beter aan te laten sluiten op het toenemende gebruik van designerprecursoren.

De leden van de SGP-fractie hebben geconstateerd dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om stoffen aan te wijzen welke geregistreerd worden als stof om synthetische drugs te vervaardigen. Om belemmering van het reguliere handelsverkeer te voorkomen zullen de te verbieden stoffen worden aangewezen na rapportage door een groep van deskundigen, die bestaat uit vertegenwoordigers van overheidsinstanties. Voornoemde leden vragen de regering of zij de overweging deelt dat het aanwijzen van stoffen op Europees niveau het effectief tegengaan van het vervaardigen van synthetische drugs niet veel belemmert nu de snelheid uit het proces gehaald wordt.

De regering onderkent dat besluitvorming op Europees niveau over het reguleren van specifieke drugsprecursoren lang kan duren, zodat veel tijd verstrijkt voordat effectief tegen deze stoffen kan worden opgetreden. De Europese verordeningen bieden een volledig geharmoniseerd kader voor de invoer, de uitvoer of het in de handel brengen van de zogenoemde geregistreerde stoffen. In het geval een stof zowel legale toepassingen heeft als kan worden gebruikt voor de productie van verboden drugs, is het noodzakelijk een dergelijke stof te reguleren teneinde misbruik daarvan te voorkomen. Deze verordeningen zijn echter gericht op stoffen die in het legale handelsverkeer worden gebruikt. In aanvulling op het Europese kader is het voorstel voor een nationale lijst van verboden stoffen gericht op stoffen ten aanzien waarvan geen legaal gebruik bekend is. Onderhavig wetsvoorstel beoogt een snellere aanpak van drugsprecursoren mogelijk te maken door stoffen zonder bekende legale toepassing, die niet op Europees niveau zijn gereguleerd, bij ministeriële regeling te verbieden. Met deze aanvullende regeling kan de handel in precursoren voor designerdrugs beter worden bestreden.

### *3.4 Onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde*

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd wat de maximale periode is waarover een onderzoek naar vermogen kan worden gespreid en wat de verjaringstermijn is over de vordering. De leden van deze fractie hebben tevens gevraagd in hoeverre de onderzoeken strategisch over die periode kunnen worden gespreid wanneer signalen van aanwezig vermogen daar aanleiding toe geven, in hoeverre vermogen dat is ondergebracht bij familieleden of anderen, hierbij kan worden betrokken. Ten slotte hebben zij gevraagd welke lessen kunnen worden geleerd van bijvoorbeeld de Italiaanse wetgeving op het gebied van onderzoek en afpakken van het vermogen van een veroordeelde.

Op vordering van de officier van justitie kan de rechter-commissaris een machtiging verlenen onderzoek te doen naar de omvang van het vermogen van de veroordeelde indien betaling van het verschuldigde bedrag uitblijft. De machtiging voor het strafrechtelijk executie onderzoek wordt voor ten hoogste zes maanden verleend en kan op vordering van

de officier van justitie telkens met een zelfde duur worden verlengd, totdat de maximale duur van twee jaren is bereikt (voorgestelde art. 6:4:22, vijfde lid, Sv; huidige art. 6:4:11, vijfde lid, Sv). Aangezien de verlengingen niet aaneengesloten hoeven te zijn kan de maximale duur van het onderzoek over een langere periode dan twee jaar worden gespreid. Dit biedt, zoals de leden van de VVD-fractie opmerkten, ruimte om onderzoeken strategisch te spreiden indien gedurende de periode dat de tenuitvoerleggingstermijn nog niet is verjaard signalen van aanwezig vermogen daartoe aanleiding geven. Om te voorkomen dat onderzoeken door gespreide inzet van het SEO onnodig lang duren ziet de rechter-commissaris er op toe dat onderzoeken geen nodeloze vertraging oplopen. Hiermee wordt nagestreefd dat de openstaande geldvordering geheel of voor een zo groot mogelijk gedeelte binnen de tenuitvoerleggingstermijn kan worden geïnd. De tenuitvoerleggingstermijn voor geldvorderingen ligt een derde hoger dan de verjaringstermijn van het recht tot strafvordering voor het onderliggende gronddelict. Dit betekent dat de duur van de tenuitvoerleggingstermijn afhankelijk is van de maximale strafbedreiging van het gronddelict waarvoor de veroordeling tot betaling van wederrechtelijk verkregen voordeel, geldboete, schadevergoeding of verbeurdverklaring is uitgesproken.

Het onderzoek hoeft zich niet te beperken tot vermogen of voorwerpen die zich onder de veroordeelde bevinden. Ook van derden, van wie wordt vermoed dat zij vermogensbestanddelen van de veroordeelde onder zich hebben of hebben gehad, kan worden gevorderd dat zij daarvan opgave doen.

Met de verwijzing naar de Italiaanse wetgeving doelen de leden van de VVD-fractie kennelijk op de maatregel van de preventieve confiscatie («Confisca preventivo»), die is geregeld in artikel 24 van de Italiaanse Codice Antimafia. Bij de preventieve confiscatie is geen veroordeling vereist voor de ontneming van vermogen. Het Nederlandse SEO is er op gericht om na veroordeling vermogensbestanddelen van de veroordeelde te achterhalen, zodat daarop beslag kan worden gelegd ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een opgelegde strafrechtelijke betalingsverplichting. Hiervoor is een breed palet aan onderzoeksbevoegdheden beschikbaar, zoals de doorzoeking van een besloten plaats (art. 6:4:12 Sv), het vorderen van gegevens bij derden (art. 6:4:14 Sv) en het aftappen van telecommunicatie (art. 6:4:16 Sv). De Italiaanse preventieve confiscatie is gericht op het afpakken van vermogensbestanddelen die kennelijk een illegale herkomst hebben. Hierbij geldt dat het aan de verdachte is om aan te tonen dat de voorwerpen een legale herkomst hebben terwijl hiervoor (nog) geen verdachte is veroordeeld. Het Italiaanse systeem is een voorbeeld van de zogenaamde non conviction based confiscation (NCBC). Dit betreft de confiscatie van objecten (zaken en vermogensrechten) waardoor de eigendom van die objecten vervalt aan de Staat, zonder voorafgaande veroordeling terzake van een strafbaar feit. In de brief aan uw Kamer van 20 november 2020 is nader ingegaan op de behoefte aan een NCBC-procedure in Nederland. In die brief zijn de contouren van een dergelijke regeling geschetst (Kamerstukken II, 2020/21, 29 911, nr. 297). Voor de vormgeving van de wettelijke regeling zal kunnen worden aangesloten bij soortgelijke wettelijke regelingen in andere landen.

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

##### *4.2 Bestrijding precursoren voor illegale vervaardiging van harddrugs*

De leden van de CDA-fractie hebben in de memorie van toelichting gelezen dat de regering niet verwacht dat de strafbaarstelling van bepaalde precursoren zal leiden tot een groot aantal extra strafzaken, maar dat dit het OM een beter instrument levert om huidige zaken tot een goed einde te kunnen brengen. De leden van deze fractie hebben op dit

punt om meer uitleg van de regering verzocht en gevraagd of het niet logisch is dat, wanneer er vanuit de praktijk gevraagd wordt om een bepaalde strafbaarstelling, er ook extra strafzaken zullen worden verwacht.

Indien drugsprecursoren in beslag worden genomen, en daarmee een verdachte in verband kan worden gebracht, dan vindt nu reeds vervolging plaats op grond van artikel 10a van de Opiumwet. Het bewijs dat de verdachte wist of moest vermoeden dat de bij hem aangetroffen stoffen bedoeld waren voor de productie van drugs, en dat zijn opzet er op gericht was de productie van drugs te bevorderen of voor te bereiden, blijkt in de praktijk echter niet altijd te leveren. Het verbieden van bepaalde drugsprecursoren maakt de bewijslast eenvoudiger, omdat het enkele feit dat de verdachte de verboden stof voorhanden had al strafbaar is, ongeacht de intentie van de verdachte om de productie van drugs te bevorderen of voor te bereiden. Daarom vormt het verbieden van specifieke stoffen een extra instrument in de aanpak van drugscriminaliteit, maar ligt het niet voor de hand dat veel vaker dan nu in verband met de ontdekking van drugsprecursoren strafvervolging zal worden ingesteld.

## **5. Adviezen**

### *5.1 Bedreiging*

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de vraag van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) waarom het wetsvoorstel zich enkel richt op bedreiging en niet ook op andere ernstige geweldsdelicten, en hebben gevraagd of het niet beter is om dit nu goed te regelen, dus andere geweldsdelicten ook op te nemen, in plaats van later te moeten bepalen dat het toch nodig was geweest. De leden van deze fractie hebben tevens gevraagd of de regering de mening deelt dat iedere vorm van fysieke agressie tegen (politieke) ambtsdragers onaanvaardbaar is en dat het daarom past geweldsdelicten zoals zware mishandeling (art. 302 Sr) ook onder de werkingssfeer van dit wetsvoorstel te brengen, en of de regering nader kan toelichten waarom ten principale de keuze is gemaakt zware mishandeling uit te sluiten van het wetsvoorstel.

Er lijkt op dit moment (gelukkig) geen sprake te zijn van een verzwaring van de ernst of toename van de frequentie van andere geweldsdelicten zoals mishandeling. Ook zijn er geen signalen dat het huidige strafmaximum voor mishandeling niet volstaat. Daarbij moet worden opgemerkt dat het huidige strafmaximum voor bedreiging ten hoogste twee jaar gevangenisstraf is (art. 285 Sr) terwijl het strafmaximum voor mishandeling aanmerkelijk hoger is, oplopend tot ten hoogste twaalf jaar als het gaat om zware mishandeling gepleegd met voorbedachten rade (art. 300–303 Sr). Als het delict wordt gepleegd tegen een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening kan het strafmaximum nog eens met een derde worden verhoogd (art. 304, onder 3, Sr). Dit biedt het OM en de rechtspraak voldoende ruimte om een passende straf te vorderen en op te leggen. Als het gaat om geweldsdelicten gepleegd tegen werknemers met een publieke taak, zoals ambtenaren van politie, hulpverleners, politieke ambtsdragers en advocaten, en tegen journalisten eist het OM standaard een hogere straf.

## II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel I (Wijziging Wetboek van Strafrecht)

De leden van de CDA-fractie zijn voorstander van de introductie van een nieuwe strafverhogingsgrond voor onder meer de bedreiging van een specifieke groep ambts- en gezagsdragers en togaberoepen. In dat kader hebben zij gevraagd waarom er niet is gekozen voor een taakstrafverbod in het geval er sprake is van bedreiging van een persoon met een togaberoep. Deze leden hebben ook gevraagd of de regering niet ook vindt dat de ernst van dit vergrijp rechtvaardigt dat er geen taakstraf opgelegd kan worden door de rechter.

Op grond van de wet geldt een taakstrafverbod bij ernstige geweld- en zedenmisdrijven en recidive. Een veroordeling kan volgen indien dit misdrijf een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer tot gevolg heeft gehad. Ook het eveneens bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel tot uitbreiding van het taakstrafverbod, in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen bij geweld tegen personen met een publieke taak (Kamerstukken II 2019/20, 35 528, nr. 2), richt zich op misdrijven waarin sprake is van fysiek geweld. Met het wetsvoorstel tot uitbreiding van het taakstrafverbod worden vormen van geweld aan het taakstrafverbod toegevoegd die weliswaar tot een beperktere inbreuk van de lichamelijke integriteit leiden, maar waarbij het slachtoffer in de uitoefening van een publieke taak in het kader van de orde en veiligheid met dit geweld wordt geconfronteerd. Bij bedreiging in de zin van artikel 285 Sr is er van fysiek geweld of van een aantasting van de lichamelijke integriteit geen sprake. Naar het oordeel van het kabinet is in die gevallen een taakstrafverbod als bedoeld in artikel 22b Sr niet gerechtvaardigd. Op het moment echter dat de bedreiging van een vertegenwoordiger van een togaberoep gepaard gaat met fysiek geweld, zal dit met het wetsvoorstel tot uitbreiding van het taakstrafverbod wel onder de werking van het taakstrafverbod komen te vallen (Kamerstukken II 2019/20, 35 528, nr. 3, blz. 11).

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd om recht te doen aan de ontwikkeling in de ernst en impact van bedreiging en het leed dat met dit delict wordt toegebracht aan de betrokkenen en de samenleving en de strafbedreiging te verhogen tot een maximumstraf van vier jaren in plaats van de voorgestelde drie jaren.

Voor het antwoord op deze vraag over de verhoging van de strafbedreiging wordt verwezen naar de beantwoording van een eerdere gelijklopende vraag van de leden van de VVD-fractie, in paragraaf 2.1.

De leden van de SGP-fractie hebben voorts gevraagd om de specifieke groep ambts-, gezags- en togadragers waarvoor de nieuwe strafverhogingsgrond geldt, uit te breiden met hulpverleners zoals agenten en ambulancelieden.

In reactie op de eerdere vraag in paragraaf 2.1 van de leden van de SGP-fractie over de bijzondere bescherming van hulpverleners is deze vraag reeds beantwoord, graag verwijs ik naar deze eerdere beantwoording.

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