

Vergaderjaar 2021–2022

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 329

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2021

Voor de zomer heb ik naar aanleiding van de aangenomen motie van het lid Eerdmans¹ uw Kamer toegezegd een brief te sturen over wat er aanvullend nodig is in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Met deze brief doe ik die toezegging, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, gestand en kom ik tegemoet aan het verzoek van de Vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid om uw Kamer te berichten over de verdeling van de ondermijningsgelden. Daarnaast geef ik uitvoering aan de gewijzigde motie van de leden Kuik en Bikker² met betrekking tot de voortgang van de verboden op lachgas en Nieuwe Psychoactieve Stoffen (NPS). De brief bevat ook twee beleidsreacties: op het rapport *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit, Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering* dat op 30 juni jl. reeds aan uw Kamer is aangeboden³ en op het rapport *Van verhalen naar verbalen; een verkennende studie naar de aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit in het Noordzeekanaalgebied en de haven van Amsterdam*⁴. In de hoofdtekst van de brief wordt hier kort op ingegaan, in de bijlagen treft u een uitgebreidere reactie aan⁵.

In deze brief blik ik terug op het beleid dat de afgelopen 25 jaar is gevoerd op de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit, de lessen die daaruit geleerd kunnen worden en wat dit betekent voor de toekomstige aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. De lessen die ik daaruit trek, verwerk ik in de volgende stap die ik zet in het breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit, met het extra geld dat daarvoor beschikbaar is vanaf 2022.

¹ Kamerstuk 29 911, nr. 323.

² Kamerstuk 35 564, nr. 22.

³ Kamerstuk 29 911, nr. 318.

⁴ Een verkennende studie naar de aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit in het Noordzeekanaalgebied en de haven van Amsterdam (NZKG) (2021). Y. Eski, M. Boelens, A. Mesic, H. Boutellier. *Politiekunde* 112.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De afgelopen periode is steeds zichtbaarder geworden welke ondermijnende impact de georganiseerde criminaliteit heeft op ons land en onze rechtsstaat, met de recente moord op Peter R. de Vries als voorlopig dieptepunt. De evaluatie van 25 jaar bestrijding van drugscriminaliteit laat zien dat onze inzet in het verleden vaak te naïef, te incidenteel en te versnipperd is geweest. Waar georganiseerde criminaliteit zich het liefst in de schaduwen en onder de oppervlakte beweegt, is het nodig dat overheid en bedrijfsleven gezamenlijk het zoeklicht hierop blijven richten. Een samenhangende aanpak van preventie, weerbaarheid, verstoring en repressie is van belang om ervoor te zorgen dat we niet blijven dweilen met de kraan open. Bescherming en veiligheid van de mensen in de frontlinie is essentieel om ons te wapenen tegen het nietsontziende geweld dat criminelen gebruiken om zaken naar hun hand te zetten.

25 jaar bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit

In het rapport *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit, Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering* beschrijven de DSP-groep en Tilburg University hoe er sinds de jaren '90 veel veranderd is in hoe we kijken naar drugscriminaliteit en de bestrijding ervan. Bij de invoering van het gedoogbeleid was de inschatting dat de achterdeur van coffeeshops voornamelijk zou worden bevoorrad door thuistelers. Dit was een misvatting, de wietteelt bleek een ontzettend lucratieve handel voor steeds professionelere criminele netwerken. Die netwerken breidden hun activiteiten uit en gingen zich ook op andere stoffen, zoals xtc en cocaïne, richten. De overheid reageerde door een specifieke aanpak per stof te ontwikkelen. Door de jaren heen werd duidelijk dat dit niet genoeg was. Drugscriminaliteit bleek samen te hangen met een aantal andere fenomenen en steeds meer misbruik te maken van legale structuren en processen, waardoor boven- en onderwereld met elkaar vermengden. Vanaf de jaren 2000 werd daarom gestreefd naar een combinatie van strafrechtelijke, financiële en bestuurlijke maatregelen, met o.a. de oprichting van het RIEC/LIEC-stelsel.

Vanaf 2017 werd het werken aan brede maatschappelijke weerbaarheid onderdeel van de aanpak, door de investering in regionale versterkingen uit het regeerakkoord van dit kabinet. De onderzoekers waarderen deze verbreding positief. Om georganiseerde drugscriminaliteit effectief aan te pakken, moet de landelijke overheid samenwerken met onder meer gemeenten, private partners en partijen die actief zijn op het gebied van onder meer onderwijs, financiën en sociaal werk. Uit een verdiepend gesprek dat ik onlangs voerde met de betrokken onderzoekers kwam naar voren dat zij voor toekomstig beleid een brede aanpak, structurele aandacht voor het probleem en een heldere focus belangrijke succesfactoren vinden. Voor een uitgebreide reactie op de overige conclusies uit dit rapport verwijs ik u naar de bijlage bij deze brief.

Wat is er tot nu toe geïnvesteerd?

Dit kabinet heeft in het regeerakkoord (Kamerstuk 34 700, nr. 34) al afgesproken om incidenteel € 100 mln. en structureel € 10 mln. uit te geven aan regionale versterkingen.⁶ De moorden op de broer van de kroongetuige en de advocaat van de kroongetuige in het Marengo-proces onderstreepten op een gruwelijke manier dat er nog veel meer nodig is. Eind 2019 kwam € 110 mln. incidenteel beschikbaar voor een breed offensief.⁷ Dit bedrag is bij Voorjaarsnota 2020 bijgesteld naar € 88 mln.

⁶ Kamerstuk 29 911, nr. 207.

⁷ Kamerstuk 29 911, nr. 254.

voor 2020, € 141 mln. voor 2021 en € 150 mln. structureel vanaf 2022.⁸ Voorkomen, oprollen, afpakken was en blijft het devies. Met het ter beschikking gestelde geld zijn broodnodige investeringen in ons stelsel van bewaken & beveiligen gedaan en is het Multidisciplinair Interventieteam opgericht. Daarnaast hebben we voor een paar jaar geld kunnen steken in preventieprojecten en verdere regionale versterkingen. In het Pact voor de Rechtsstaat⁹ is gepleit voor een tienjarenprogramma om de ondermijnende drugsindustrie die zich in ons land heeft gevestigd fors te reduceren. Dat moet gebeuren in een aanpak waarin alle betrokken partijen als één overheid optreden en coalities gesloten worden met maatschappelijke en private partijen. De aanpak die ik beoog met deze nieuwe investeringen volgt in grote lijnen de aanpak die wordt voorgesteld in het Pact.

De volgende stap in het breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit

Op Prinsjesdag is bekend geworden dat dit kabinet voor de aanpak van ondermijning in 2022 een bedrag van **€ 524 mln.** beschikbaar stelt, waarvan **€ 434 mln.** structureel. Dat betekent dat we het offensief dat we in 2019 hebben ingezet kunnen versterken, verbreden en met kracht kunnen doorzetten. De strijd tegen ondermijnende criminaliteit is er één van lange adem. Met deze investering krijgt die aanpak extra zuurstof.

De investeringen voor de komende jaren zijn verdeeld over drie pijlers: (1) weerbaarheid van onze samenleving en economie, (2) versterking van handhaving, (3) veiligheidsmaatregelen. Zo werken we met een samenhangende aanpak aan het voorkomen van georganiseerde criminaliteit, zorgen we dat criminaliteit beter kan worden bestreden en weten hoeders van de rechtsstaat zich weerbaarder en beter beschermd.

Naast de structurele middelen waarvan de verdeling in deze brief wordt besproken, zijn er ook incidentele middelen beschikbaar. De verdeling van al deze middelen werk ik de komende maanden uit in nauwe samenspraak met het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) en de daarbij aangesloten partners¹⁰ Daarbij zet ik middelen in waar ze het meest nodig zijn, om focus te houden en verwatering te voorkomen. Van deze uitwerking en voortgang zal ik uw Kamer op de hoogte houden.

1 Weerbaarheid van onze samenleving en economie

Voorkomen van jonge aanwas & justitiële functie in de wijk – € 82 mln.

Samen met de Minister voor Rechtsbescherming zet ik mij in voor preventie met gezag. Om te voorkomen dat jongeren in de criminaliteit belanden, bieden we hen in kwetsbare wijken meer perspectief met behulp van o.a. sociale (gedrags-)interventies, opleiding en toeleiding naar werk. Naast kansen bieden, is het belangrijk ook grenzen te stellen. Door te investeren in meer zichtbaar formeel gezag in kwetsbare wijken

⁸ Kamerstuk 29 911, nrs. 275 en 281.

⁹ *Een Pact voor de Rechtsstaat – Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar* – Mr. P.G.A. Noordanus (voorzitter Strategisch Beraad Ondermijning), 2020.

¹⁰ In het SBO zijn de volgende partijen vertegenwoordigd: de politie, het Openbaar Ministerie, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de G4, de G40, de Regioburgemeesters, de Koninklijke Marechaussee, de Raad voor de Rechtspraak, het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, de Belastingdienst, de Douane, het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC), en de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

en afspraken met justitiële organisaties in de wijk, is er een duidelijke stok achter de deur die leidt tot preventie met gezag.

Aanpak logistieke knooppunten – € 24 mln.

Onze uitstekende infrastructuur wordt misbruikt door criminelen om bijvoorbeeld cocaïne en (grondstoffen voor) synthetische drugs in, door en uit te voeren. Dit gaan we tegen. Hierbij gaat het om de haven van Rotterdam en luchthaven Schiphol, maar ook om andere grote logistieke knooppunten. Een plan van aanpak ontwikkel ik in samenwerking met onder meer gemeenten, de Douane, de politie, de Koninklijke Marechaussee, het OM, de FIOD, de Rijksrecherche, de RIEC's en private partners.¹¹ In deze context zal ook zal de samenwerking met internationale partners worden versterkt.

In de bijlage bij deze brief heb ik conform het verzoek van de Vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid mijn beleidsreactie op het onderzoek naar ondermijning in het Noordzeekanaalgebied opgenomen, waarin ik op dit plan alvast nader inga.

Regionale versterkingen – € 50 mln.

We vragen het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) om advies over de projecten die de afgelopen periode binnen de ondermijningsaanpak zijn uitgevoerd.¹² Op basis van dit advies kunnen we inzicht verkrijgen in wat in praktijk goed werkt, wat we moeten doorzetten, verbreden of ergens anders in het land ook uit zouden kunnen rollen. De Regionale Informatie- en Expertisecentra worden structureel versterkt met coördinatie- en analysecapaciteit en er komen middelen beschikbaar voor vernieuwing van de informatievoorziening voor de samenwerkende partners in RIEC/LIEC verband. Om ondernemers weerbaar te maken tegen ondermijning, krijgen de Platforms Veilig Ondernemen¹³ (PVO's) structurele financiering.

Criminele geldstromen – € 25 mln.

Misdaad mag niet lonen. Door het verminderen van criminele geldstromen, het bestrijden van witwassen en door het afpakken van crimineel vermogen worden cruciale bedrijfsprocessen van criminele netwerken verstoord en machtsposities afgebroken. Het geld wat we nu investeren in het verminderen van criminele geldstromen, komt bovenop eerdere investeringen om criminele netwerken en hun verdienmodellen bloot te leggen, zoals de opbouw van het MIT. Met de extra middelen kunnen we het gehele project van het Beslag Informatie Systeem mogelijk maken. Met deze voorziening kan een fundamentele kwaliteits- en efficiencyimpuls aan het ketenbrede beslagproces worden gegeven, die eveneens voldoet aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Een andere investeringen in de keten is technologische intensivering bij de Financial Intelligence Unit (FIU-NL) zodat efficiënter gewerkt kan worden bij de analyse van ongebruikelijke transacties en die voorzien van een risico-indicatie.

¹¹ Voor de Douane, de FIOD en de Koninklijke Marechaussee is voor de aanpak mainports geld opgenomen binnen de post Bijzondere Opsporingsdiensten.

¹² Kamerstuk 29 911, nr. 292.

¹³ In een Platform Veilig Ondernemen (PVO) werken politie, justitie, gemeenten, brancheorganisaties en de ondernemers samen aan de oplossing van veiligheidsproblemen.

Handhaving lachgas & NPS en interventies drugsgebruik – € 20 mln.

Drugsgebruik heeft negatieve gezondheidseffecten en houdt de drugsindustrie in stand. Daarom zet dit kabinet in op het verminderen van drugsgebruik. Dat doe ik door samen met de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, lachgas en Nieuwe Psychoactieve Stoffen (NPS) te verbieden en door drugsgebruik beter in beeld te krijgen. Voor de handhaving van het verbod op lachgas is extra geld nodig voor o.a. opslag en vervoer.¹⁴ Ook aan het wetsvoorstel dat NPS verbiedt, zijn uitvoeringskosten verbonden. De financiële middelen voor beide wetsvoorstellen waren tot nu toe niet beschikbaar binnen de begroting van mijn ministerie. In de gewijzigde motie van de leden Kuik en Bikker¹⁵ is gevraagd om de ontwerpbesluiten voor 1 september verder te brengen in het wetgevingstraject, hetgeen afhangt van dekking voor deze handavingskosten. Ik geef uitvoering aan deze motie binnen de ondermijningsgelden. Er is voor het verbod op lachgas structureel € 14 mln. beschikbaar voor de politie, en voor het verbod op NPS € 4,5 mln. voor het OM, de politie en het NFI samen. Dit betekent dat we nu de volgende stappen in deze belangrijke wetgevingstrajecten kunnen gaan zetten, met het oog op invoering in het voorjaar van 2022.

Verder is er geld beschikbaar voor rioolwatermetingen om de komende jaren duidelijker zicht te krijgen op drugsgebruik en te helpen bij het opsporen van drugslabs. Samen met mijn collega van VWS zal ik bezien welke bewezen interventies om drugsgebruik te verminderen breder kunnen worden ingezet.

Internationale aanpak – € 4 mln.

Ondermijnende criminaliteit in onze wijken is onlosmakelijk verbonden met internationaal georganiseerde criminaliteit. Om ondermijning goed aan te pakken, moeten we verder kijken dan Nederland. We nemen het internationale aspect dus mee in verschillende pijlers van de ondermijningsaanpak. Met de structurele financiering versterken we onze internationale aanpak onder meer door het netwerk van *liaison officers* in aandachtslanden uit te breiden.

2 Versterking van integrale handhaving, opsporing, vervolging en berechting

Voor de politie is **€ 60 mln.** beschikbaar voor een toekomstgerichte versterking van de opsporing. Door in te zetten op moderne technologie, zoals kunstmatige intelligentie en interceptietechnieken, kan de politie de opsporing versterken, criminele geldstromen beter in kaart brengen en informatiedeling verbeteren.

Forensisch onderzoek speelt een grote rol in opsporingsonderzoeken en de bewijsvoering in strafzaken. Snellere beschikbaarheid van resultaten kan zorgen voor gericht onderzoek en het sneller oplossen van zaken. We investeren nu **€ 30 mln.** in meer en beter drugsonderzoek, meer DNA-onderzoek, meer en beter digitaal onderzoek en het optimaliseren van samenwerking in de keten.¹⁶ Hiervoor krijgt o.a. het Nederlands Forensisch Instituut extra financiering.

¹⁴ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2610.

¹⁵ Kamerstuk 35 564, nr. 22.

¹⁶ Zoals beschreven in de Visie op forensisch onderzoek, eind 2018 naar de Tweede Kamer gestuurd. Kamerstukken 29 628 en 29 279, nr. 819.

Ook versterken we een aantal bijzondere opsporingsdiensten en toezichtorganisaties die nodig zijn voor de aanpak van ondermijning, zodat meer capaciteit ontstaat voor toezicht en handhaving. Zo is er in totaal **€ 40 mln.** beschikbaar voor de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), Koninklijke Marechaussee, FIU, Belastingdienst en Douane.

Versterking van de opsporing, betekent ook meer werk voor de organisaties verderop in de strafrechtketen, waar de Minister voor Rechtsbescherming en ik samen voor verantwoordelijk zijn. We stellen daarom in totaal **€ 29 mln.** beschikbaar voor het Openbaar Ministerie (OM), de rechtspraak, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de reclassering.

3 Veiligheidsmaatregelen

Er is **€ 67 mln.** beschikbaar voor de bescherming en veiligheid van beroepsgroepen die zich dagelijks inzetten voor onze democratische rechtsstaat. Vorig jaar is al structureel meer geld uitgetrokken voor bewaken en beveiligen.¹⁷ Dit bouwen we nu verder uit. Naast een capaciteitsimpuls voor het stelsel bewaken en beveiligen voor de uitvoering van beveiligingsmaatregelen in het hoogste geweldsdreigingspectrum, is er geld voor specifiek de weerbaarheid van mensen in togaberoepen, weerbaarheid van het openbaar bestuur, en de veiligheid van gedetineerden en medewerkers van detentiefaciliteiten. De verantwoordelijkheid voor de weerbaarheidsmaatregelen voor mensen in togaberoepen deel ik met de Minister voor Rechtsbescherming. Voor wat betreft de veiligheid in detentie, ligt het zwaartepunt bij hem en zal hij u informeren over de voortgang van de maatregelen.

Sturing & monitoring

Om de extra investering in het brede offensief adequaat te kunnen sturen, begeleiden en monitoren, is een bedrag beschikbaar voor de landelijke regie vanuit het departement. Het programma-directoraat-generaal Ondermijning dat op dit moment voor deze regie verantwoordelijk is, is voorlopig ingericht voor een looptijd van twee jaar. Algehele coördinatie zal echter ook in de komende jaren nodig blijven, gezien de extra middelen voor de gehele keten. Daarnaast zal worden uitgewerkt hoe de landelijke coördinatie op het gebied van preventie (leefbaarheid in wijken en het voorkomen van jonge aanwas) het beste kan worden vormgegeven. Daarvoor gaan de Minister voor Rechtsbescherming en ik in gesprek met onze collega's van BZK, SZW, VWS, OCW en het SBO.

De gepresenteerde bedragen geven weer hoe we de structurele besteding van de beschikbare middelen op dit moment voor ons zien. Het kan en zal waarschijnlijk zo zijn dat er bij de uitwerking van de afzonderlijke maatregelen en de precieze verdeling van de middelen nog wijzigingen ontstaan. Uiteraard zal ik u daarover tijdig informeren.

Extra investering in veiligheid

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen (Handelingen II 2021/22, nr. 3, Algemene Politieke Beschouwingen) bleek er in uw Kamer brede steun te zijn voor de motie van het lid Hermans¹⁸, die voorziet in een structurele investering in veiligheid. Ik ben verheugd dat de extra middelen voor ondermijning worden geflankeerd door een structurele investering van € 200 mln. in veiligheid en handhaving. Door deze investering worden partners in het veiligheidsdomein beter toegerust

¹⁷ Kamerstuk 29 911, nr. 281.

¹⁸ Kamerstuk 35 925, nr. 13.

voor de uitdagingen waar zij voor staan. Over de inzet van deze middelen wordt uw Kamer zo spoedig mogelijk geïnformeerd in een separate brief.

Tot slot

De vraag die achter de motie van het lid Eerdmans ligt, en die ook al meerdere keren in debatten met uw Kamer is opgeworpen, kan worden samengevat als: doen we wel genoeg? Die vraag kan ik niet sluitend beantwoorden. Ondermijnende criminaliteit is een fenomeen dat zich per definitie grotendeels in het verborgene afspeelt. Ook zonder onze vijand helemaal te kennen, zullen we hem moeten blijven bestrijden.

Eigenlijk weten we alleen zeker dat wat we tot nu toe hebben gedaan niet genoeg is. Zoals ook blijkt uit het onderzoek, heeft de georganiseerde drugscriminaliteit zich de afgelopen 25 jaar vaak sneller ontwikkeld dan we het als overheid aan konden pakken. En zolang er wereldwijd drugs gebruikt worden en er dus veel geld kan worden verdiend in die industrie, zal deze criminaliteit blijven bestaan.

Er is de afgelopen jaren een goede start gemaakt met het versterken van de aanpak, maar ik heb steeds gezegd dat onze ambities verder reiken. Met het geld dat nu beschikbaar komt voor de aanpak, bereiken we de gewenste verbreding en verdieping, en kunnen we ondermijnende criminaliteit aan alle kanten insluiten en op alle niveaus bevechten. Dat betekent dat we niet alleen dweilen, maar ook met elke interventie de kraan een slagje dichterdraaien.

De extra middelen voor de aanpak van ondermijning geven extra armslag voor deze specifieke, zware opgave. Met de extra gelden voor veiligheid vanuit de motie van het lid Hermans¹⁹ kunnen daarnaast de betrokken partners ook op een breder terrein versterkt worden. Maar daarmee zijn natuurlijk niet alle problemen op het gebied van criminaliteitsbestrijding opgelost. Naast de specifieke investering voor ondermijning en de extra investering in veiligheid is het nodig om zicht te houden op de effectiviteit van de inzet op de brede aanpak van criminaliteit, voor o.a. preventie, wijkagenten, recherche, officieren en rechters. Het is van belang dat er continu aandacht is voor de randvoorwaarden in de basis van de partijen die zich bezighouden met de veiligheid en de rechtsstaat, van ICT tot specifieke kennis, kunde en capaciteit. Dit is een vraagstuk waar een nieuw kabinet mee aan de slag zal moeten.

Een lange adem is nodig om dit fenomeen, dat te lang heeft kunnen voortwoekeren, weer beheersbaar te krijgen. Dat lukt niet van vandaag op morgen. Als we onze energie goed richten, een stevig verbonden aanpak verwezenlijken met inzet van alle betrokkenen en dit structureel vormgeven – ook als criminelen in de schaduwen worden teruggedrongen – ben ik ervan overtuigd dat we Nederland onaantrekkelijker maken voor georganiseerde drugscriminaliteit en de basis van onze rechtsstaat verstevigd wordt.

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

¹⁹ Kamerstuk 35 925, nr. 13.