

Vergaderjaar 2018–2019

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 218

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2019

Misdaadorganisaties dreigen onze samenleving te ondermijnen met hun nietsontziende criminele activiteiten. Deze zware vorm van georganiseerde criminaliteit is weliswaar niet altijd direct even zichtbaar, maar is bezig zich sluipenderwijs in te vreten in de fundamenten van onze samenleving. Ik vind het van het allergrootste belang dat wij ons als overheid, maar zeker ook als maatschappij in haar geheel, fel tegen deze ontwikkeling blijven verzetten. Voor het kabinet, en voor mij als Minister van Justitie en Veiligheid in het bijzonder, geldt dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit in ons land topprioriteit moet hebben. Het kabinet heeft daarop ingezet met aanzienlijke extra middelen, waaronder het bekende ondermijningsfonds van € 100 mln. Daarbij richt de aanpak zich in belangrijke mate op de grootste aanjager van georganiseerde criminaliteit: de illegale drugscriminaliteit en de criminele geldstromen die daarmee gepaard gaan. Daarbij gaat het om de productie van en handel in synthetische drugs, de handel en doorvoer van cocaïne en heroïne en de productie van en handel in hennep.

Kentering noodzakelijk

De grote rol die Nederland als logistieke draaischijf en distributiecentrum vervult in de internationale illegale drugsindustrie komt jaar na jaar naar voren in Europese rapportages van Europol en het Europese waarnemingscentrum voor drugs maar ook in het vierjaarlijkse nationale dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit.¹ In 2018 werd alleen al in de Rotterdamse haven een recordhoeveelheid van 18.947 kilo cocaïne onderschept (naast 3.378 kilo hasj, 241 kilo marihuana en 58 kg heroïne). Maar de afgelopen jaren zien we nog een andere ontwikkeling, namelijk de ontwikkeling van Nederland tot grote producent en exporteur van

¹ «Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2017», Europol; «Europees Drugsrapport 2018», EMCDDA (Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving); «Nationaal dreigingsbeeld 2017 – Georganiseerde criminaliteit», Politie; Kamerstuk 29 911, nr. 157.

synthetische drugs. In 2017 waren er honderden inbeslagnames van drugsprecursoren en was er sprake van een duidelijke toename van het aantal ontmantelde drugslabs: 82 in vergelijking met 61 het jaar daarvoor.² Ook het aantal aangetroffen drugsdumpingen neemt een vlucht van 177 in 2016 naar 206 in 2017; dat zijn er gemiddeld bijna 4 per week!³ Het op 25 augustus 2018 verschenen rapport *Waar een klein land groot in kan zijn* drukt ons opnieuw hard en op pijnlijke wijze met de neus op de feiten. De ongemakkelijke waarheid is dat de intensivering van de aanpak van synthetische drugs in de periode 1995–2005 slechts tijdelijk succes heeft gehad en dat de Nederlandse producenten van synthetische drugs hun topositie weer hebben ingenomen. De afgelopen jaren is door de versterkte aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit – eerst in Zuid-Nederland en gaandeweg ook in de rest van het land – steeds meer zicht ontstaan op de ontwrichtende effecten die deze illegale drugsindustrie heeft op onze samenleving. Toenemende risico's voor verwevenheid van onder- en bovenwereld, innesteling van de georganiseerde misdaad in woonwijken en in legale sectoren, misbruik van legale voorzieningen en structuren, zoals transportvoorzieningen, financiële en juridische dienstverlening, recreatieterreinen, vastgoedtransacties. Ook is sprake van excessief geweld in de openbare ruimte en van gevaarstelling in woonwijken en buitengebied door drugslabs en dumping van giftig chemisch afval. En het snel te verdienen «drugsgeld» oefent een gevaarlijke en ongewenste aantrekkingskracht uit op jongeren. Daarbij komt dat het gebruik van synthetische drugs in verregeande mate genormaliseerd lijkt te zijn in brede lagen van de bevolking.

In een eerste reactie op het rapport *Waar een klein land groot in kan zijn* gaf ik destijds al aan de constatering uit het rapport zorgwekkend te vinden (Kamerstuk 29 911, nr. 209). Achter iedere xtc-pil gaat een keiharde wereld schuil waarin mensen worden geïntimideerd en bedreigd, waarin onze woonwijken en ons milieu ernstig in gevaar worden gebracht en waarin zware criminelen enorme financiële winsten maken die via witwaspraktijken voor een deel weer in de legale economie worden gebracht, met alle gevolgen van dien.

Deze situatie, die in decennia en door een reeks van factoren is ontstaan, kan niet in één keer ongedaan worden gemaakt. Het zal dus tijd kosten, het is een zaak van lange adem. Maar één ding is zeker: er is een kentering nodig, niet alleen in het beleid en in de operationele aanpak, maar in de hele benadering van de synthetische drugsproblematiek. Daarvoor biedt het rapport *Waar een klein land groot in kan zijn* en ook het als bijlage bij deze brief gevoegde advies⁴ dat het Strategisch Beraad Ondernijning (SBO) daarover heeft uitgebracht, goede aanknopingspunten.

Legalisering van xtc is geen optie

Legalisering van xtc, zoals door sommigen bepleit, hoort wat mij betreft expliciet niet bij die kentering. Het is een misverstand dat legalisering van xtc criminelen de wind uit de zeilen zou nemen: veruit de meeste xtc wordt geproduceerd voor het buitenland. Deze handel is zo lucratief dat legalisering van xtc enkel en alleen in Nederland geen zoden aan de dijk zou zetten. Daarnaast zou legalisering van xtc een forse schending betekenen van zowel de VN-drugsverdragen als het EU-recht. Mede daarom wordt ook internationaal xtc gezien als een harddrug waartegen we ferm moeten optreden. De positie die Nederland op dit moment

² «Nationale Drug Monitor, Jaarbericht 2018», Trimbos Instituut en WODC; Kamerstuk 24 077, nr. 425.

³ Idem.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

inneemt als xtc-producent en -verhandelaar moet veranderen. Daar zet ik op in. Xtc staat op lijst I van de Opiumwet en is daarmee gekwalificeerd als een drug met een onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid. Xtc kan (ernstige) gezondheidsproblemen veroorzaken; er zijn talloze gezondheidsincidenten met xtc. Ook de gezondheidseffecten van xtc-gebruik op de lange termijn zijn nog verre van duidelijk, aldus het Trimbos Instituut.⁵ Ik zie dan ook geen enkel steekhoudend argument om wijziging aan te brengen in het bestaande beleid op dit punt.

Om een begin te maken met de kentering die zo noodzakelijk is, volg ik de volgende zes actielijnen. Deze actielijnen worden volledig onderschreven door alle overheidspartners die deelnemen in het SBO. Dat draagvlak en de samenwerking van die betrokken partijen is cruciaal. Hier is een overheidsbreed offensief nodig!

Zes actielijnen

Bovenstaande leidt tot de volgende zes actielijnen:

1. Versterking operationele capaciteit, kennis en expertise

Voor een effectieve aanpak van de synthetische drugsproblematiek is het essentieel dat bij de verschillende partners aanwezige kennis en expertise structureel en operationeel wordt samengebracht. Ik zie het als een grote stap vooruit dat de betrokken operationele partners de noodzaak erkennen voor nieuwe initiatieven hieromtrent. In dit kader noem ik drie ontwikkelingen:

- De politie heeft besloten extra capaciteit toe te wijzen aan het cluster synthetische drugs van de Landelijke Eenheid. Dit betreft een uitbreiding van capaciteit op zowel intelligence als opsporing. Door experts op het gebied van zowel intelligence als opsporing aan elkaar te koppelen, wordt voor de opsporing essentiële informatie beter en sneller gedeeld. Zo wordt voorkomen dat belangrijke informatie en signalen verloren gaan. Bovendien kan dit de centrale registratie van cijfers (van bijvoorbeeld inbeslagnames en aangetroffen productielocaties) ten goede komen. Dit is ook van belang voor het verbeteren van het internationale overzicht op dit vlak en de daarbij behorende (registratie)verplichtingen van Nederland. Daarnaast hebben de landelijke partners een plan gemaakt, om bovengenoemd cluster te versterken. Deze versterking is met name gericht op het verbeteren van de (financiële) informatiepositie op het gebied van synthetische drugs, maar ziet ook op het toevoegen van wetenschappelijke expertise. Het doel is het cluster informatiegestuurd en data-gedreven te laten werken. Om die reden wordt nadrukkelijk de samenwerking gezocht met infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV). Voor de realisering van dit plan heb ik in totaal een bedrag van € 2.349.750 uit het ondermijningsfonds beschikbaar gesteld.
- Aanvullend verkennen de politie, het Openbaar Ministerie, de FIOD en de Douane (de partijen die voorheen verenigd waren in de Unit Synthetische Drugs (USD)) hoe de integrale samenwerking weer kan worden versterkt en bestendig. Als onderdeel van deze verkenning zal worden gezien hoe onderzoek naar financiële stromen kan worden verbeterd en hoe de partners ook in hun operationele activiteiten in de regio's de verbinding beter kunnen vinden.

De aanpak van ondermijnende criminaliteit maakt een belangrijk onderdeel uit van de afspraken die ik met politie, OM en Regioburge-

⁵ «Kanttekeningen bij legaliseren XTC», Trimbos Instituut, via <https://www.trimbos.nl/actueel/blogs/blog/kanttekeningen-bij-legaliseren-xtc>.

meesters heb gemaakt in het kader van de Veiligheidsagenda voor 2019–2022. Binnen de politie-eenheden zal worden geprioriteerd op de aanpak van ondermijnende criminaliteit, met aandacht voor drugs, financiële geldstromen en de handel in zware automatische vuurwapens.⁶ In het kader van de in het regeerakkoord afgesproken sterkte-uitbreiding bij de politie is 171 fte toegevoegd aan de sterkte van de regionale en landelijke eenheden ten behoeve van de opsporing van zware georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.⁷

2. Verbetering zicht op criminele geldstromen

Geld is de belangrijkste drijfveer achter de meeste vormen van criminaliteit en zeker achter ondermijnende (drugs)criminaliteit. Door criminele geldstromen beter inzichtelijk te maken kunnen de activiteiten van een crimineel netwerk beter in kaart worden gebracht. Dit bevordert de mogelijkheid om effectiever interventies te plegen in criminele netwerken en barrières op te werpen, bijvoorbeeld door sleutelfiguren uit te schakelen of crimineel vermogen af te pakken. In het rapport *Waar een klein land groot in kan zijn* komt naar voren dat dit aspect van de aanpak in de praktijk nog onvoldoende wordt benut, terwijl het een belangrijk onderdeel kan vormen van de integrale aanpak van de synthetische drugsproblematiek. Ik vind het van groot belang dat de operationele partners hun inspanningen op dit vlak zullen intensiveren. In het kader van deze intensivering vind ik twee ontwikkelingen in het bijzonder het noemen waard:

- Allereerst de koppeling van de kennis en expertise van iCOV aan het eerdergenoemde cluster synthetische drugs, waarmee een verbetering in de financiële informatiepositie op het gebied van synthetische drugs wordt bewerkstelligd.
- Daarnaast het plan van de landelijk partners om het team Follow the Money (bestaande uit het Functioneel Parket (OM) en de FIOD) uit te breiden met de expertise van de politie, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en andere buitengewone opsporingsdiensten. In dit team komen financiële recherche en data science samen. Door middel van data-gedreven onderzoek worden de criminele geldstromen en het verdienmodel van de handel in onder meer synthetische drugs in beeld gebracht. Met deze werkwijze en volledige focus op crimineel vermogen kan de drugshandel op een vernieuwende, toekomstbestendige wijze aangepakt worden. Voor de realisering van dit plan heb ik in totaal een bedrag van € 800.000 uit het ondermijningsfonds beschikbaar gesteld.

In maart zal ik in een brief aan uw Kamer nader ingaan op de reeds in gang gezette versterking van de aanpak ten aanzien van het afpakken van crimineel vermogen. Over dit onderwerp ben ik momenteel ook in gesprek met Staatssecretaris Snel van Financiën. Daarbij zal ik ook stilstaan bij de resultaten van het WODC-onderzoek naar de kosten en baten van integraal afpakken.

3. Meer internationale samenwerking

De georganiseerde drugscriminaliteit is onmiskenbaar internationaal en dus grensoverschrijdend van karakter. De aanpak van de synthetische drugsproblematiek kan dan ook alleen effectief zijn als er voldoende aandacht is voor de internationale aspecten. Ik wil de precursoren-aanpak daarom mede in Europees verband vorm geven, zie hierover onder actielijn 4. Over de werkwijze die ik hiervoor voor ogen heb informeerde ik

⁶ Kamerstukken 28 684 en 29 628, nr. 540.

⁷ Kamerstuk 29 911, nr. 207.

uw Kamer eind vorig jaar.⁸ Het vorig jaar gepubliceerde onderzoek «Illegale drugsmarkten in België en Nederland: Communicerende vaten?» (het zogenaamde «Dismark»-onderzoek)⁹ schetst daarnaast een duidelijk beeld over de drugsindustrie in de grensstreek en de verbindingen die er zijn tussen Nederlandse en Belgische criminele netwerken. Voor een effectieve aanpak van de drugsproblematiek is het essentieel dat de Nederlandse en Belgische autoriteiten intensief samenwerken. De constatering van het rapport worden meegenomen in diverse lopende en waar nodig nieuwe initiatieven om de grensoverschrijdende samenwerking met de Belgische autoriteiten te verbeteren. Zo vinden er op operationeel niveau steeds meer structureel contact en informatie-uitwisseling plaats tussen Belgische en Nederlandse politie- en douanediensten over de aanpak van de synthetische drugsproblematiek, zowel op regionaal als landelijk niveau.

Ik ga dit voorjaar in gesprek met mijn Belgische ambtgenoten van Veiligheid en Binnenlandse Zaken en van Justitie om te komen tot een zo effectief mogelijke gezamenlijke opsporing aan beide kanten van de grens. Daarmee voorkomen we dat een intensivering in de aanpak aan de ene kant van de grens leidt tot eventuele waterbedeffecten aan de andere kant. Daarnaast wordt nu ook in samenwerking met België en Noordrijn-Westfalen en met financiële ondersteuning van de Europese Commissie een Euregionaal Ontwikkel- en Expertisecentrum (EOEC) opgericht dat moet bijdragen aan een betere samenwerking en snellere grensoverschrijdende informatie-uitwisseling op (voornamelijk) bestuurlijk niveau.

Ook de samenwerking met China acht ik in het kader van de aanpak van de synthetische drugsproblematiek van belang. Er zijn al verschillende mogelijkheden voor strafrechtelijke samenwerking met China, onder meer via de verschillende multilaterale VN-verdragen die in het advies worden aangehaald. Ik heb met betrokken partijen afgesproken dat zij nu in gezamenlijkheid en met verscherpte aandacht gaan bekijken wat er binnen de bestaande mogelijkheden gedaan kan worden. Het OM en de FIOD zullen casuïstiek aanleveren, waarna samen met de Afdeling Internationale aangelegenheden en Rechtshulp in Strafzaken (AIRS) van mijn ministerie wordt bekeken welke knelpunten er zijn, en hoe die kunnen worden opgelost.

4. Maatregelen op wetgevend terrein

Ik ben geheel doordrongen van de noodzaak tot herziening van onze huidige drugswetgeving. Voor een effectieve aanpak van de drugscriminaliteit is goede wetgeving immers van essentieel belang. Ik heb uw Kamer vorig jaar geïnformeerd over de gekozen oplossingsrichtingen voor de problematiek van de Nieuwe Psychoactieve Stoffen (NPS)¹⁰ en de drugsprecursoren.¹¹ Op het gebied van de NPS wordt een stofgroepenverbod ontworpen, conform de strafbaarstellingen in de ons omringende landen. Dit stelt ons in staat om te voldoen aan internationale rechtshulpverzoeken in NPS-zaken. Voor de drugsprecursoren wordt een nationale lijst van te verbieden niet-geregistreerde drugsgrondstoffen opgesteld, en tegelijkertijd wordt in Europa gepleit voor een oplossing op Europees niveau. De oproep van het SBO om vaart te maken met deze trajecten neem ik ter harte. Op beide trajecten wordt nauw samengewerkt met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het OM, de

⁸ Idem.

⁹ «Illegale drugsmarkten in België en Nederland: Communicerende vaten?», De Middeleer, Van Nimwegen, Ceulen, Gerbrands en Roevens, 2018.

¹⁰ Kamerstuk 29 911, nr. 212.

¹¹ Kamerstuk 34 763, nr. 12.

politie, de FIOD, de Douane en met chemisch experts van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). De werkgroep van inhoudelijk experts die hier uitwerking aan gaat geven is inmiddels samengesteld en bijeengekomen en ik ben ervan overtuigd dat zij deze trajecten spoedig en met voldoende urgentie vooruit zullen brengen. Daarbij zullen zij, op het gebied van de drugsprecursoren, de Europese evaluatie van de zogenaamde *catch all*-clausule nauwlettend in de gaten houden.

Gegevensuitwisseling

Ik constateer dat de diensten en instanties tegen belemmeringen aanlopen in de gegevensuitwisseling. Ik deel die zorg. Een adequaat optreden tegen complexe maatschappelijke problemen zoals ondermijnende criminaliteit vergt een brede, integrale aanpak met veel partijen. Die partijen moeten effectief kunnen samenwerken. Ik acht het van groot belang om knelpunten die een snelle en accurate uitwisseling van noodzakelijke gegevens in de weg staan, weg te nemen. Daarom heb ik een wetsvoorstel voorbereid dat de gezamenlijke gegevensverwerking door partijen binnen samenwerkingsverbanden beoogt te vergemakkelijken. De consultatiefase is inmiddels afgerond. Ik streef er naar, na verwerking van de binnengekomen adviezen, binnen afzienbare tijd het wetsvoorstel verder in procedure te brengen.

Er kan sprake zijn van een zeker spanningsveld tussen de belangen van criminaliteitsbestrijding en van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers. Ik ben er dan ook volledig van doordrongen dat het creëren van meer mogelijkheden tot informatiedeling deugdelijke waarborgen vergt ter bescherming van de privacy. De Autoriteit Persoonsgegevens zal dan ook naast haar adviserende rol ten aanzien van de desbetreffende regelgeving een toetsende rol vooraf hebben met betrekking tot concrete gegevensverwerkingen in samenwerkingsverbanden.

Ook heb ik de Raad van State een verzoek om voorlichting gedaan, ten aanzien van de wensen van burgemeesters met betrekking tot het verbeteren van de mogelijkheden tot intra-gemeentelijke informatie-uitwisseling. Zodra ik deze voorlichting van de Raad van State heb ontvangen, zal ik uw Kamer nader informeren.

5. Drugsafvaldumpingen

De criminelen, die illegaal synthetische drugs produceren, dumpen het daarbij ontstane chemisch afval rücksichtslos in natuurgebieden en woonwijken. Hierdoor ontstaat vaak milieuschade, maar er is ook sprake van gevaarlijke situaties: explosies, brandgevaar en grondwaterverontreiniging in het buitengebied. Het is dan ook belangrijk dat we hier tegen blijven optreden. Dit doen we allereerst door te voorkomen dat de voor drugsproductie benodigde grondstoffen ons land binnenkomen en door drugslabs te ontmantelen; waar geen drugs meer geproduceerd kunnen worden ontstaat immers ook geen drugsafval. Daarnaast is er, wanneer er toch drugsafval gedumpt wordt, het vraagstuk van de kosten die komen kijken bij het schoonmaken. Wanneer er een verdachte in beeld is kan het slachtoffer zich voegen in het strafproces en langs die weg verzoeken om vergoeding van de schade. Bij dumpingen van drugsafval is echter niet altijd duidelijk wie de mogelijke daders zijn, waardoor grondeigenaren of overheidspartijen met de schoonmaakkosten blijven zitten. Ik onderschrijf de observatie van het SBO dat hier weliswaar al aandacht voor is, maar dat een structurele oplossing nog niet gevonden is. Een werkgroep onder voorzitterschap van het Interprovinciaal Overleg (IPO) is momenteel bezig een duurzame financieringsoplossing te vinden. Dit proces is nu gaande.

6. Het bredere perspectief: volksgezondheid en preventie

De versterking van de aanpak van de synthetische drugsproblematiek kan niet anders dan gezien worden in een bredere context. Binnen het Nederlandse drugsbeleid -en dus ook bij de aanpak van synthetische drugsproblematiek- is aandacht voor zowel de volksgezondheidsaspecten en het ontmoedigen van gebruik, als die van veiligheid en criminaliteitsbestrijding. Op dit onderwerp wordt nauw samengewerkt tussen mijn ministerie en dat van VWS. Uit de Nationale Drug Monitor 2018 blijkt wederom dat Nederland ver boven andere landen uitsteekt voor wat betreft het percentage volwassenen dat xtc (heeft) gebruikt; bovendien stijgt de gemiddelde concentratie MDMA in xtc-pillen steeds verder.¹² Ik vind deze trend van normalisering van het gebruik van (sterke) harddrugs in Nederland zeer onwenselijk. De Staatssecretaris van VWS zal uw Kamer binnenkort een brief doen toekomen over zijn beleid ten aanzien van de preventie van middelengebruik. Daarnaast zal ik, zoals toegezegd tijdens de behandeling van de begroting van Justitie en Veiligheid, uw Kamer samen met de Staatssecretaris van VWS in het voorjaar nader informeren over de aanpak in den brede.

Tot slot

Nederland is een van de grootste producenten en exporteurs van synthetische drugs ter wereld. Ik vind dat beschamend. Deze ernstige vorm van ondermijnende criminaliteit is natuurlijk niet van vandaag op morgen opgelost. Daar moeten wij, betrokken overheidspartijen, private partijen, en ook de samenleving ons sterk voor maken. Het vraagt de inzet van iedereen, en het vraagt erom dat we in onze aanpak van ondermijnende criminaliteit consequent zijn en doorzetten.

Het SBO adviseert om in samenwerking met mijn collega van VWS initiatieven te ontplooiën voor een aanpak gericht op *demand reduction*. Dit vanwege de criminele effecten van synthetische drugsgebruik. In de brief die de Staatssecretaris van VWS aan uw kamer stuurt over preventie van middelengebruik zal hier ook op worden ingegaan.

We mogen het niet zover laten komen dat de drugslabs, drugsafvaldumpingen, bedreigingen en afrekeningen in onze wijken en buurten het nieuwe normaal worden. De taak voor de overheidspartijen is erin gelegen om de handen ineen te slaan en gezamenlijk een sterk front te vormen. Alleen zo kan de georganiseerde drugscriminaliteit een klap toe worden gebracht. Dat dit besef bij alle betrokken partijen is geland lees ik terug in het advies van het SBO. Hier ga ik de komende tijd vol overtuiging en in nauwe samenwerking met deze partijen hard mee aan de slag.

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

¹² «Nationale Drug Monitor, Jaarbericht 2018», Trimbos Instituut en WODC.