

Vergaderjaar 2022–2023

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 423

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2023

Onze samenleving wordt dagelijks geconfronteerd met de verwoestende effecten van georganiseerde misdaad. De ernstige gevolgen ervan ondervinden we steeds vaker van dichtbij in onze steden, wijken en straten. Boeren worden onder druk gezet om hun schuren af te staan voor het huisvesten van drugslabs, ondernemers worden geïntimideerd om mee te werken aan witwaspraktijken en onze jongeren worden geronseld om drugs te dealen. Tientallen journalisten, advocaten, officieren van justitie en rechters worden beveiligd en zijn hun vrijheid kwijt. Onze fundamentele vrijheden en rechten, die ons land veilig en welvend hebben gemaakt, worden misbruikt door criminelen. Hiervan wegstijgen is geen optie en naïviteit kunnen we ons niet permitteren. Niet alleen als overheid, maar ook als samenleving hebben we de plicht om in te grijpen. Wij als maatschappij moeten eensgezind, standvastig en duidelijk de boodschap afgeven dat we geen enkele vorm van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit tolereren.

Om zware georganiseerde en ondermijnende criminaliteit succesvol te kunnen voorkomen en bestrijden is niet alleen een onmiskenbaar afkeurend signaal vanuit de maatschappij vereist, maar ook een overheid die daarnaar handelt en daadkrachtig ingrijpt waar dat noodzakelijk is. Een overheid die de veiligheid van burgers kan garanderen en duidelijke normen stelt voor de bescherming van onze fundamentele rechten en vrijheden. Daarvoor is het van essentieel belang dat de overheid grenzen stelt aan wat wij als maatschappij tolereren en dat zij rechtvaardig en waar nodig stevig optreedt zodra deze grenzen worden overschreden. Voor de aanpak van de zwaarste vormen van georganiseerde criminaliteit is het des te meer van belang dat overheidsinstrumenten daadwerkelijk effect sorteren en de betrokken overheidsinstanties daarbij slagvaardig en doeltreffend zijn.

Sinds het aantreden van dit kabinet heb ik mij continu hard gemaakt voor een stevig opgezette en breed ingerichte overheidsaanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Een aanpak die het belang van

preventie onderkent en tegelijkertijd de verharding van de criminaliteit niet ontkent. Waarbij activiteiten van criminele netwerken worden verstoord en de criminelen die daarachter zitten worden opgespoord en vervolgd. Bovenal een aanpak waarbij oog is voor de bescherming van mensen die belast zijn met de uitvoering ervan. Zodat burgers en functionarissen zich zonder angst kunnen inzetten voor onze rechtstaat. Met het oog daarop wordt de aanpak in samenwerking met alle betrokken partners vormgegeven. De ambitie is om vanuit een samenhangende aanpak de zware georganiseerde criminaliteit van alle kanten in te sluiten. Bij deze brede aanpak zijn de vier pijlers *voorkomen, verstoren, bestraffen en beschermen* centraal gesteld.

Bij de uitwerking van verschillende onderdelen van deze aanpak leert het kabinet graag van andere landen. Met name Italië is in dat verband het bestuderen waard. Als geen ander land heeft Italië te maken gehad met de vernietigende effecten en de corrumperende uitwerkingen van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Het land is meer dan een eeuw slachtoffer van zware georganiseerde maffiamisdad en de Italiaanse gemeenschap heeft met name de afgelopen vijf decennia als gevolg daarvan talloze afschuwelijke gebeurtenissen doorgemaakt. De samenleving en de overheid hebben zich geconfronteerd gezien met een maffia-problematiek van ongekeerde omvang. Als gevolg daarvan is een eensgezinde en bijzonder standvastige afkeer tegen deze vorm van zware georganiseerde misdaad ontstaan. Deze afkeer is aan de hand van duidelijke wet- en regelgeving omgezet in effectieve maatregelen, die het extreme maffia-geweld hebben teruggedrongen. Daarmee is de maffia niet compleet verdwenen, maar de samenleving en de overheid hebben zich wel als één front hiertegen gekeerd. De daaruit tot stand gekomen wet- en regelgeving en de ervaringen die Italië daarmee heeft opgedaan, bieden waardevolle inzichten voor de wijze waarop wij kijken naar georganiseerde criminaliteit in Nederland en hoe wij onze aanpak daarop inrichten.

Hoewel de kenmerkende elementen van de Italiaanse anti-maffia aanpak niet zonder meer (integraal) kunnen worden toegepast in Nederland, kunnen zij wel inspiratie bieden bij het vormgeven van beleid en regelgeving die passen bij ons eigen rechtsstelsel en de daarin gekozen systematiek. Bij de totstandkoming van nieuwe wetgevingsinitiatieven en wetsvoorstellen worden Nederlandse rechtstatelijke en grondwettelijke waarborgen altijd in acht genomen.¹ In de afgelopen periode zijn verschillende onderdelen van de Italiaanse anti-maffia aanpak nader in kaart gebracht. Op ambtelijk niveau zijn literatuuronderzoeken uitgevoerd, is een praktijkanalyse opgesteld en zijn werkbezoeken aan zowel Nederlandse als Italiaanse uitvoeringsorganisaties afgelegd. Op basis daarvan ben ik wederom, dit keer met de Minister voor Rechtsbescherming, afgereisd naar Italië om voort te bouwen op gesprekken die ik in voorgaande jaren heb gehad, zodat ik nog beter een beeld zou krijgen van de effectieve onderdelen van de Italiaanse anti-maffia aanpak. We hebben gesproken met experts uit de uitvoering en zijn op bezoek geweest bij overheidsdiensten die ons op operationeel, strategisch en bestuurlijk niveau hebben meegenomen in de wijze waarop het gemaakte beleid wordt uitgevoerd en welke afwegingen daarbij worden gemaakt. In samenwerking met de Politie is vervolgens een tweedaags symposium georganiseerd in Rotterdam waarin de Italiaanse aanpak centraal stond en waarin we, samen met zowel topfunctionarissen als met de experts op uitvoeringsniveau uit beide landen, dieper zijn ingegaan op de meest

¹ Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Koekoek, Kamerstuk 35 925 VI, nr. 90.

effectieve elementen van de Italiaanse aanpak. Dit alles heeft bijgedragen aan een totaaloverzicht van de Italiaanse aanpak.

Om gefundeerde beleidskeuzes te kunnen maken, heb ik het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) opdracht gegeven om de meest effectieve onderdelen van de Italiaanse anti-maffia-aanpak in kaart te brengen en daarbij de vraag te beantwoorden in hoeverre die onderdelen voor de Nederlandse aanpak nuttig zijn. Dit heeft geleid tot het rapport: «Hoofdpijnen van de bestrijding van maffiacriminaliteit in Italië – een verkennende studie voor het debat over de bestrijding van criminele samenwerkingsverbanden in Nederland» dat uw Kamer onlangs heeft ontvangen (hierna: het WODC-onderzoek).² Dit onderzoek heeft niet alleen bijgedragen aan de verdere kennisopbouw over de Italiaanse aanpak, maar biedt ook de fundering voor wetenschappelijk onderbouwde afwegingen bij het gevoerde en toekomstige beleid.³

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de inzichten die ik heb opgedaan uit de Italiaanse anti-maffia aanpak en over de wijze waarop deze aanpak kan bijdragen aan de verdere versterking van de Nederlandse aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. De resultaten uit het WODC-onderzoek tonen aan dat we op de juiste koers zitten en voor het overgrote deel de juiste beleidsplannen hebben opgestart op dit vlak. Naar de conclusies en bevindingen van het onderzoek zal ik bij de desbetreffende onderdelen verwijzen. Daarmee behelst deze brief tevens de beleidsreactie op dit onderzoek.

Daarnaast kom ik met deze brief tegemoet aan de motie van het lid Michon die heeft verzocht om voor het zomerreces 2023 de Kamer te informeren over de verhoging van het wettelijke strafmaximum voor zware drugsdelicten⁴. Ook geef ik invulling aan mijn toezegging om voor de zomer de Kamer te informeren over de laatste ontwikkelingen rondom de kroongetuigenregeling. Daarnaast geef ik hiermee uitvoering aan de toezegging aan het lid Helder, over de vraag of een aparte rechtsgang voor ondermijnende criminaliteit, voor een aparte doelgroep en naar Italiaans voorbeeld, in Nederland mogelijk kan worden gemaakt.⁵

Dit Kabinet zet belangrijke stappen in de juiste richting en veel van de opgestarte initiatieven en plannen op het gebied van de aanpak van georganiseerde criminaliteit zijn versterkingen die in lijn liggen met de kenmerkende elementen uit de Italiaanse aanpak. Daarmee zijn we er echter nog niet. De belangrijkste stap is er een die we als samenleving moeten zetten. Daar waar het aankomt op het fundament waarop de Italiaanse aanpak is gebouwd, namelijk de maatschappelijke verontwaardiging en de breed gedeelde en diepgewortelde afkeer in de samenleving. Het eensgezinde front dat de Italiaanse samenleving en overheid hebben gevormd tegen maffia, heeft ertoe geleid dat het land weerbaarder is geworden en de aanpak effectief en gedragen. Het vormen van een dergelijk gezamenlijk front is absoluut noodzakelijk voor het succes van de aanpak.

De Italiaanse aanpak van de maffia

Italië is met name in de afgelopen 50 jaar geteisterd door maffiose criminele organisaties: organisaties die aan de hand van hun intimiderende macht burgers dwingen om ten behoeve van de criminele activi-

² Kamerstuk 29 911, nr. 420.

³ Idem.

⁴ Kamerstuk 29 911, nr. 398.

⁵ Kamerstuk 29 911, nr. 360.

teiten van de organisatie bepaalde dingen te doen of om weg te kijken en te zwijgen. Om hun doel te bereiken, schuwen deze netwerken en machtsstructuren extreem geweld niet, ook niet als dat ten koste gaat van mensenlevens en maatschappelijke veiligheid. Vooral in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw waren deze netwerken in alle hoeken van de samenleving en alle lagen van de overheid actief. Naarmate de agressie en het extreme geweld verergerden, nam het belang van harder overheidsingrijpen steeds verder toe. Het keerpunt betrof de afschuwelijke moorden op twee hoog aangeschreven onderzoeksrechters die zich bezighielden met het bestrijden van de maffia: Giovanni Falcone en Paolo Borsellino. Na deze schokkende gebeurtenissen veranderde er iets in de maatschappij. De samenleving keerde zich meer dan ooit tegen alles wat met de maffia te maken had. Er was sprake van een noodtoestand in het land en in de jaren daarop werd met grote voortvarendheid en snelheid nieuwe vergaande wet- en regelgeving aangenomen.

De gekozen aanpak betrof een pakket aan wet- en regelgeving dat gedurende de jaren daarop verder werd uitgebreid en aangepast. Het resultaat was een sterk repressieve aanpak die onder meer de specifieke werkwijze (de methode) van de maffia strafbaar stelde en vergaande bevoegdheden introduceerde voor de gevallen waarin een verdenking bestond wegens betrokkenheid bij de maffia. Uitgebreide opsporingsbevoegdheden en persoonsgerichte maatregelen werden geïntroduceerd en de focus werd gelegd op het afpakken van crimineel vermogen en illegaal verkregen eigendommen. Deze en andere onderdelen van de aanpak leidden ertoe dat in de tientallen jaren daarna veel maffiosi werden opgespoord en succesvol vervolgd, dat de macht van de maffia werd teruggedrongen en vooral dat de extreme geweldsspiraal werd doorbroken. Verschillende onderdelen van deze regelgeving zijn in de loop der jaren aangepast, maar de grote lijnen en de fundamentele maatregelen die de Italiaanse aanpak kenmerken zijn grotendeels in stand gebleven.

Hoewel de Italiaanse aanpak sterk repressief en voornamelijk strafrechtelijk van aard is, wordt ook in Italië de aanpak van de maffiacriminaliteit vanuit verschillende disciplines aangevlogen. Bestuursrechtelijke instrumentaria worden ingezet en regionale overheidsinstanties vervullen daarbij een belangrijke rol. De samenwerking met private partijen en met goede doelen-organisaties zijn goed ingericht en preventieve (vermogens)maatregelen dragen bij aan het voorkomen van criminele handelingen. De strafrechtelijke onderdelen van de Italiaanse aanpak lijken het meest relevant voor de Nederlandse aanpak. Niet alleen omdat uit de gesprekken met experts en de bezoeken aan Italiaanse organisaties is gebleken dat vooral deze elementen veel effect hebben gesorteerd bij de strijd tegen de maffia, maar ook omdat deze onderdelen het meest verschillen van de Nederlandse equivalenten daarvan. Daarom is besloten om voornamelijk, maar niet uitsluitend, de strafrechtelijke onderdelen nader uit te diepen ten behoeve van de Nederlandse aanpak. Hierbij wordt vanzelfsprekend in acht genomen dat Italië op veel vlakken erg verschilt van Nederland, zoals voor wat betreft historie, cultuur, geografische-/demografische omvang en de rechtssystematiek.

Nederlandse aanpak

In de inleiding heb ik al uiteengezet op welke wijze de verschillende onderdelen van de Italiaanse anti-maffia aanpak in kaart zijn gebracht. Uit de verschillende verrichte onderzoeken is een aantal specifieke elementen van de Italiaanse aanpak duidelijk naar voren gekomen als bijzonder effectief bij de aanpak van maffiacriminaliteit. Deze elementen worden hierna kort belicht, waarna telkens wordt toegelicht in welke opzichten zij

interessant zijn voor Nederland en tot welke beleidsinitiatieven zij leiden bij onze aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Ook wordt per element, voor zover relevant, stilgestaan bij de conclusies en bevindingen uit voornoemd WODC-onderzoek.

1. Tweesporenstelsel

Italië kent, anders dan Nederland, een adversair strafproces⁶ met een sterk werkend onmiddellijkheidsbeginsel: alle bewijsmateriaal moet op de terechtzitting ten overstaan van de rechter worden geproduceerd. Dit leidde tot strafprocessen die (ook in verhouding tot Nederland) veel tijd en capaciteit van de justitiële organen vergen. Daarom werden voor een effectievere en snellere bestrijding van georganiseerde criminaliteit, waaronder maffiacriminaliteit, geleidelijk enkele afwijkende bepalingen ingevoerd. Met betrekking tot deze afwijkende bepalingen wordt in Italië wel gesproken van het «dubbele spoor» of het tweesporenstelsel. Zoals in het onderzoeksrapport van het WODC is aangegeven, is er *geen* sprake van een eigenstandig wettelijk procesmodel dat als een afzonderlijk spoor naast de reguliere strafprocedure staat, ofwel een «aparte rechtsgang» (anders dan de benaming als tweesporenmodel suggereert).

Het tweesporenstelsel heeft onder meer meegebracht dat ten opzichte van de reguliere Italiaanse strafprocedure de bevoegdheden van de opsporingsautoriteiten zijn uitgebreid en versterkt, terwijl bepaalde (proces)rechten van de verdachte zijn ingeperkt. Zo kan een verdenking van deelname aan een maffiaorganisatie leiden tot de inzet van ruimere interceptiebevoegdheden dan die in gewone strafzaken in Italië ter beschikking staan, vindt een intensievere samenwerking plaats tussen de betrokken opsporingsdiensten en kan het strafproces op basis van videoconferentie plaatsvinden. Het tweesporenstelsel is ook terug te zien in de tenuitvoerleggingsfase waarbij de toepassing van een strikter detentieregime mogelijk is gemaakt. Op de achtergrond speelt bij al deze maatregelen de gedachte dat de strafvervolgning zich richt op het ontmantelen van maffiaorganisaties waar een groot gevaar van uitgaat. Het proces eromheen mag dan op geen enkele wijze vertraagd of gefrustreerd worden. In de volgende paragrafen ga ik in op een aantal van deze, van de gewone Italiaanse strafvorderlijke regels afwijkende bepalingen, waarbij ik telkens stilsta in hoeverre we dat in Nederland reeds doen, dan wel wat we verder kunnen leren van Italië.

a. Strafbaarstelling maffiacriminaliteit

In artikel 416bis Codice Penale (het Italiaanse Wetboek van Strafrecht) is opgenomen dat deelnemen of leidinggeven aan een criminele maffiaorganisatie strafbaar is. De criminele maffiaorganisatie onderscheidt zich van de «normale» criminele organisatie vanwege de methode die wordt gebruikt binnen de maffia, namelijk kortgezegd het door intimiderende macht burgers dwingen om deel te nemen aan criminele activiteiten of daarover te zwijgen, ten behoeve van de illegale doelstellingen van de organisatie. Deze doelstellingen zijn veelal ondermijnerend van aard. Het verschil met een «reguliere criminele organisatie» is dat gevestigde maffiaorganisaties niet expliciet gebruik hoeven te maken van bedreiging of geweld. Enkel een beruchte reputatie is vaak voldoende om een situatie van intimidatie, onderwerping en een zwijgplicht te doen bestaan. Voor een deel is de invulling van de termen in deze wettelijke bepaling in de jurisprudentie bepaald. Met deze bepaling is de specifieke wijze waarop de maffia zich in Italië manifesteert, de daarbij behorende historisch tot

⁶ Adversair strafproces is een vorm van procesvoering waarbij de rechter een passieve rol speelt. Beide partijen doen onderzoek en maken deel uit van het onderzoek.

stand gekomen hiërarchische machtsstructuren en de daaruit voortvloeiende ondermijnende handelingen, strafbaar gesteld.

In het Nederlandse Wetboek van Strafrecht zijn maffiaorganisaties niet gedefinieerd. In Nederland is de deelname of bijdrage aan een criminele organisatie strafbaar gesteld in artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht, al dan niet in combinatie met de algemene strafbaarstelling van deelnemingsvormen. Voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit is dit artikel van groot belang. Met het oog op de toegevoegde waarde van de Italiaanse wetgeving op dit vlak, rijst de vraag of het nuttig en noodzakelijk is om binnen het Nederlandse strafrecht ook een differentiatie te maken voor een specifiek type van extra zware georganiseerde criminaliteit zoals deze zich in Nederland manifesteert. Ten behoeve van de beantwoording van deze vraag heb ik de afgelopen maanden parallel aan het WODC-onderzoek een praktijkanalyse laten uitvoeren, in samenwerking met de betrokken organisaties uit de strafrechtketen. In de praktijkanalyse is onderzocht of een gedifferentieerde aanpak zoals Italië deze kent van toegevoegde waarde zou zijn voor de Nederlandse strafrechtspraktijk.

Uit deze praktijkanalyse is gebleken dat een aparte strafbaarstelling voor een specifieke vorm van georganiseerde criminaliteit *niet* van toegevoegde waarde zou zijn, naast de bestaande algemene strafbaarstelling van deelname aan een criminele organisatie. Ook is niet gebleken dat – specifiek daaraan gekoppelde – op onderdelen afwijkende strafvorderlijke bepalingen (laat staan een wettelijke geregelde «aparte/bijzondere rechtsgang») zouden bijdragen aan een effectievere strafrechtelijke aanpak. Artikel 140, gecombineerd met de deelnemingsvormen uit het Wetboek van Strafrecht en reguliere procesrechtelijke bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering bieden namelijk al voldoende mogelijkheden om criminelen die deelnemen of bijdragen aan de zwaarste vormen van georganiseerde criminaliteit op te sporen, te vervolgen en te berechten. Bovendien blijkt uit de praktijkanalyse dat een verdere strafrechtelijke afbakening van dit nader te bepalen type criminaliteit in de Nederlandse context beperkingen zou meebrengen bij de bewijsvoering en maatwerk in de strafrechtspraktijk zou belemmeren. Uit de praktijkanalyse kwam naar voren dat vooral tijdens de detentiefase behoefte is aan meer mogelijkheden bij bepaalde typen gedetineerden, ter voorkoming van voortgezet crimineel handelen vanuit detentie. Daar kom ik verderop in deze brief op terug.

In het WODC-onderzoek worden dezelfde conclusies getrokken. Ook uit dit onderzoek blijkt dat een aparte strafbaarstelling, naast het huidige artikel 140 Wetboek van Strafrecht gecombineerd met de strafbaarstelling van deelnemingsvormen, voor de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit in Nederland niet van toegevoegde waarde is, omdat de huidige wettelijke kaders voldoende ruimte bieden voor een effectieve opsporing en vervolging. Bovendien bestaan de nadelen van het Italiaanse adversaire strafprocesrecht (die vervolgens zijn weggenomen door introductie van enkele afwijkende strafvorderlijke bepalingen in het Italiaanse «tweesparenstelsel») niet in Nederland. Daardoor zijn zulke afwijkende bepalingen niet relevant in onze rechtspraktijk.

De huidige wettelijke kaders in Nederland bieden voldoende grondslag om zelfs de zwaarste vormen van georganiseerde criminaliteit op te sporen en criminele machtsstructuren strafrechtelijk aan te pakken. Behoeft aan verdere wettelijke differentiatie is er niet, vanwege onze wet- en regelgeving die ruimte biedt voor een gerichte aanpak en tegelijkertijd maatwerk mogelijk maakt.

b. Interceptie en coördinatie in de opsporing en vervolging

Een samenhangende aanpak, waarbij het overkoepelende beeld niet uit het oog wordt verloren en waarbij een gezamenlijke benadering centraal staat, is van cruciaal belang voor het succes van de opsporing en vervolging van zware georganiseerde criminaliteit. In Italië komt de toegevoegde waarde van een dergelijke aanpak heel duidelijk naar voren. De ruime interceptiemogelijkheden, de samenwerking tussen de verschillende politieorganisaties en de centrale coördinatie, gecombineerd met de integrale benadering vanuit de Italiaanse openbare aanklager, maken dat op een samenhangende en succesvolle wijze criminele machtsstructuren worden opgespoord en ontmanteld. De samenwerking tussen de verschillende betrokken overheidsdiensten wordt in Italië op nationaal niveau vormgegeven binnen de Direzione Investigativa Antimafia (DIA) en de Direzione Nazionale Antimafia (DNA). De centrale coördinatie van maffia zaken en het samenhangend bepalen van opsporings- en vervolgingsstrategieën, maken de aanpak in Italië effectief en zorgt ervoor dat de betrokken overheidsdiensten zeer slagvaardig te werk kunnen gaan.

De mogelijkheden van vergaande interceptiebevoegdheden en de mate van coördinatie in de opsporing en vervolging acht ik zeer relevant voor onze eigen aanpak. Uit de eerdergenoemde praktijkanalyse en uit het WODC-onderzoek blijkt dat met huidige wet- en regelgeving de Nederlandse opsporingsdiensten voldoende interceptiebevoegdheden en -mogelijkheden hebben om verdachten effectief op te sporen. Op dat vlak lopen we zeker niet achter op de Italiaanse wijze.

De focusverschuiving van kopstukken naar de netwerken en machtsstructuren maakt dat andere keuzes gemaakt moeten worden in de opsporing en vervolging, waardoor niet alleen bepaalde belangrijke personen worden opgepakt, maar gehele netwerken kunnen worden ontmanteld. Dit is van essentieel belang geweest in Italië, zo wordt ook in het WODC-onderzoek geconcludeerd.

Op operationeel vlak is deze werkwijze de afgelopen jaren sterk in opkomst bij de Nederlandse opsporing en vervolging van zware georganiseerde criminaliteit. Steeds vaker wordt bij dergelijke opsporingsonderzoeken gekeken naar de achterliggende netwerken en staat bij die strategie niet alleen de verdachte centraal, maar ook de machtsstructuur waar diegene deel van uitmaakt. Het succes van een dergelijke aanpak is de afgelopen jaren ook in Nederland duidelijk te zien. Met de zogenoemde Aanpak Criminele Machtsstructuren (ACM) zijn diverse personen die essentiële rollen vervulden binnen criminele organisaties effectief opgespoord en vervolgd. ACM betreft een systeemaanpak van fluïde criminele netwerken die gezamenlijk een machtsstructuur vormen. Onder centrale coördinatie worden de netwerken in kaart gebracht en structureel ontmanteld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van data gedreven opsporing en centraal gecoördineerde strategieën in de vervolging.

Omdat ik ervan overtuigd ben dat een dergelijke, gecoördineerde aanpak in de opsporing en vervolging van fundamenteel belang is voor het ontmantelen van criminele netwerken, zet ik de komende jaren in op het structureel uitbreiden van de teams van specialisten en experts bij de landelijke recherche die deze aanpak mogelijk maken. Daarover heb ik uw Kamer op 4 november jl. geïnformeerd.⁷ De ambitie van de politie en het Openbaar Ministerie is om deze strategie en werkwijze, structureel in te zetten en onderdeel te laten zijn van de lange termijn missie bij de aanpak

⁷ Kamerstuk 29 911 nr. 379.

van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. De inbedding van de aanpak criminele machtsstructuren binnen de bestaande organisaties en de wijze waarop deze aanpak duurzaam kan worden ingericht, zijn momenteel onderwerp van gesprek met deze organisaties.

c. Verkorte procedure (procesafspraken)

De verkorte procedure in Italië is een vorm van consensuele strafprocedures. Deze procedure is niet specifiek ontworpen voor strafzaken waarin maffiacriminaliteit centraal staat, maar in de praktijk worden veel maffia gerelateerde strafzaken op deze wijze afgedaan om een verstopping van de strafrechtssketen – als gevolg van het *moeten* afhandelen van omvangrijke maffiazaken en als gevolg van het adversaire Italiaanse strafprocesrecht – zoveel mogelijk te voorkomen. In het WODC-onderzoek komt als algemene inschatting van geïnterviewde deskundigen naar voren dat zo'n procedure voor Nederland niet veel toegevoegde waarde zal hebben naast de reeds ingezette ontwikkeling van procesafspraken, die ongeveer dezelfde effecten kunnen opleveren.

In Nederland wordt sinds enige tijd in de rechtspraak gewerkt met genoemde procesafspraken. Procesafspraken zijn afspraken tussen de officier van justitie en de verdediging over het verloop van de strafprocedure of de wijze van afdoening van een strafzaak. Dergelijke afspraken kunnen leiden tot een *gezamenlijk* afdoeningsvoorstel aan de rechter. Het betreft hierbij afspraken over bijvoorbeeld de aard en ernst van de strafbare feiten die de officier van justitie in de tenlastelegging zal opnemen en de hoogte van de strafeis, en over de omvang van door de verdediging in te dienen onderzoekswensen (bijvoorbeeld verzoeken om getuigen te horen). Procesafspraken kunnen – net als de verkorte procedures in Italië – de effectiviteit en voortvarendheid van het strafproces bevorderen en daarmee bijdragen aan een verkorting van doorlooptijden. De Hoge Raad heeft in september 2022 geoordeeld dat het maken van procesafspraken mogelijk is, mits aan enkele randvoorwaarden is voldaan. Eén van die voorwaarden is dat de strafrechter ook in geval van procesafspraken volledig verantwoordelijk is voor de beoordeling van daderschap en schuld van de verdachte en voor de straftoemeting. Op dit moment wordt een wetsvoorstel voorbereid waarin nadere wettelijke kaders voor de totstandkoming en toepassing van procesafspraken zullen worden gesteld.

d. Detentie en berechting

Voor een effectieve aanpak is het van essentieel belang dat op het moment dat verdachten zijn opgepakt en criminelen in detentie zitten, zij op geen enkele wijze de mogelijkheid hebben om hun criminele activiteiten voort te zetten. De aanpak houdt namelijk niet op na de arrestatie of de veroordeling. Criminelen blijven naar manieren zoeken om hun activiteiten voort te blijven zetten, ook vanuit de gevangenis. Twee opvallende elementen van de Italiaanse anti-maffia aanpak, die uitwerking geven aan deze aspecten van de aanpak, betreffen het verzwaarde 41-bis detentieregime en de mogelijkheid om videoverhoor toe te passen in de strafzaak. De Minister voor Rechtsbescherming en ik hebben de toegevoegde waarde van deze mogelijkheden van dichtbij mogen meemaken, tijdens het werkbezoek aan de Italiaanse Rebibbia gevangenis, waar het Italiaanse 41-bis regime centraal staat.

Inmiddels zijn de plaatsingscriteria voor de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) aangescherpt, zodat plaatsing in de EBI voortaan ook mogelijk wordt vanwege de dreiging die uitgaat van iemands rol en positie in een crimineel netwerk. Daarnaast is het wetsvoorstel tot wijziging van de

Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie op 2 juni jl. aan uw Kamer aangeboden.⁸ Doel van deze wijziging is om onze samenleving en onze democratische rechtsstaat beter te kunnen beschermen tegen deze specifieke groep gedetineerden die verblijft in de EBI of op een Afdeling voor Intensief toezicht (AIT). In het wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt de communicatie van dergelijke gedetineerden met de buitenwereld in verregaande mate te beperken. Uw Kamer is hierover onlangs geïnformeerd met de Tweede Voortgangsbrief aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting door de Minister voor Rechtsbescherming.⁹

De Minister voor Rechtsbescherming heeft daarnaast het WODC opdracht gegeven om wetenschappelijk onderzoek uit te voeren naar (werkzame) elementen uit het 41-bis regime die een nuttige aanvulling zouden kunnen vormen op het bestaande EBI-regime, alsook naar de voorwaarden waaronder die elementen zouden kunnen worden ingevoerd. Uw Kamer zal daarover voor de zomer worden geïnformeerd.

In Nederland zijn inmiddels ook structurele maatregelen genomen om risicovolle transporten vanuit detentie naar de rechtszaal te verminderen. De bouw van de videoruimtes in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in Vught is bijna gereed. Nog dit jaar kunnen de eerste gedetineerden vanuit de EBI deelnemen aan onderdelen van hun rechtszaak. De regeling voor het toepassen van videoverhoor bij de stafzaak is inmiddels ook verruimd met de aanpassing van het Besluit Videoconferentie. Wanneer de rechter oordeelt dat in het bijzondere belang van de beveiliging van de zitting of van het vervoer van of naar de zitting videoberechting noodzakelijk is, kan hiervan gebruik worden gemaakt zonder toestemming van de verdachte. Ondertussen wordt ook doorgewerkt aan de komst van de tweede EBI in Vlissingen en een nieuwe Extra Beveiligde Zittingszaal in Lelystad.

2. Naar een netwerkgerichte aanpak

Uit het voorgaande is gebleken dat, kijkend naar de Italiaanse wetgeving, de huidige Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van het strafrecht genoeg ruimte biedt om slagvaardig en doelgericht in te grijpen en de instrumenten effectief in te zetten, ook bij de zwaarste vormen van georganiseerde criminaliteit. Daar waar behoefte is aan meer interventiemogelijkheden bij een specifieke groep verdachten en gedetineerden, zijn beleids- en wetgevingsinitiatieven in ontwikkeling om dat verder mogelijk te maken.

Met deze initiatieven zijn essentiële stappen gezet in de effectiviteit van de aanpak. Kijkend naar Italië kunnen we daarnaast nog meer winst boeken als het aankomt op de manier waarop de problematiek wordt benaderd en daardoor de aanpak en inzet wordt bepaald. De brede aanpak van georganiseerde criminaliteit moet nog meer dan nu gericht zijn op het verslaan van de netwerken en machtsstructuren waar deze criminelen onderdeel van uitmaken. De focus moet niet meer alleen gericht zijn op de zware criminelen of de kopstukken, maar op de (inter)nationaal opererende netwerken die daarachter zitten en de specialistische groepen die diensten verlenen aan meerdere netwerken (zoals specialisten in de logistiek, groepen die uithalers ronselen en criminele financiële dienstverleners die ondergronds bankbieren mogelijk maken). Om de criminele multinationals daadwerkelijk te kunnen verslaan, moeten we de aanpak naar een nog hoger niveau tillen, door de focus van alle betrokken organisaties en onze internationale partners te verschuiven van de

⁸ Kamerstuk 36 372, nr. 2.

⁹ Kamerstukken 29 911 en 29 279 en 24 587, nr. 418.

individuele gevallen naar de grotere dreiging waarmee we tegenwoordig te maken hebben, namelijk de enorme *netwerken* erachter en de cruciale specialisten die hen ondersteunen.

Ik zie in de praktijk momenteel goede ontwikkelingen. Het opsporen van belangrijke pionnen binnen deze criminele multinationals en de focus van de opsporing- en vervolgingsstrategie op de achterliggende machtsstructuren is cruciaal voor het systematisch *verstoren* en *ontmantelen* van de criminele organisaties. Dat gebeurt nu steeds meer. Voor een duurzame strijd tegen de georganiseerde criminaliteit als fenomeen, moet de aanpak van alle betrokken partners uit het strafrechtketen gericht zijn op het *verslaan* van de netwerken als geheel. Daarnaast moet deze focus niet alleen *binnen* de afzonderlijke partners uit de strafrechtketen aanwezig zijn, maar juist in onderlinge *samenwerking* en aan de hand van een gedeeld beeld en doelstelling worden bepaald. Het uitwisselen van informatie en gegevens is daarvoor bijvoorbeeld ook van elementair belang. Een dergelijke focusverschuiving zal de aanpak nog effectiever en de betrokken partners nog slagvaardiger maken.

Daarom ga ik de komende periode in gesprek met alle partners uit de strafrechtketen om verder scherp te stellen hoe zij vanuit de verschillende perspectieven en disciplines in gezamenlijkheid nog meer kunnen bijdragen aan het grotere doel, namelijk het verslaan van gehele netwerken en de specialistische diensten die hen ondersteunen. Mijn beeld is niet dat met het verslaan van deze netwerken de georganiseerde criminaliteit geheel verdwijnt, maar wel dat hun machtspositie verder afbrokkelt en de ondermijnende effecten op onze maatschappij duurzaam beperkt worden.

3. Strafmaat

Een ander kenmerkend onderdeel van de Italiaanse aanpak betreft het sterk repressieve sanctiestelsel. Dat is terug te zien in de hoge strafmaxima van delicten die te maken hebben met de georganiseerde criminaliteit en de bijzondere minimumstraffen die in sommige gevallen wettelijk zijn geregeld. Zoals ik in mijn brief van 30 maart jl.¹⁰ heb benoemd, is het voor de effectiviteit van de opsporing en vervolging van georganiseerde criminaliteit naast het belang van een repressieve insteek en de mogelijkheden van zware straffen, eveneens van groot belang om in te zetten op het wegnemen van gelegenheidsstructuren voor criminele organisaties en het vergroten van de pakkans. Ik zie bestraffen als het sluitstuk daarin; van groot belang, maar minder effectief als de gelegenheidsstructuren blijven bestaan en de pakkans klein is. Dat neemt niet weg dat overheidsinstanties genoeg mogelijkheden moet hebben om hard op te kunnen treden waar dat noodzakelijk is en standvastig daarin moeten zijn. Zeker als sprake is van de zwaarste vormen van georganiseerde criminaliteit.

a. Strafmaat zware drugsdelicten

Daarom heb ik het voornemen om de strafmaxima voor delicten die in Nederland veelal worden gepleegd in het kader van zware georganiseerde criminaliteit te verhogen. Enkele strafmaxima in dit verband zijn de afgelopen jaren al verhoogd. Zo is het strafmaximum voor deelname aan criminele organisaties die het plegen van zeer ernstige misdrijven tot oogmerk hebben, waar een gevangenisstraf van 12 jaar of meer op staat, op 1 januari 2022 verhoogd van 6 jaar naar 10 jaar.¹¹ Het strafmaximum

¹⁰ Kamerstuk 29 911 nr. 394.

¹¹ Stb. 2019, nr. 311.

voor bedreiging (artikel 285 Sr) is op 1 maart 2022 verhoogd van twee jaar gevangenisstraf naar drie jaar gevangenisstraf. Sinds die datum geldt daarnaast een bijzondere strafverhogingsgrond voor bedreiging gepleegd tegen functionarissen die een belangrijke taak vervullen binnen onze rechtstaat, te weten ambts-, gezags- en togadragers, journalisten en opsporingsambtenaren.¹² Het strafmaximum wordt in die gevallen met een derde verhoogd, waardoor het uitkomt op maximaal vier jaar gevangenisstraf.

Met mijn brief d.d. 22 december jl. heb ik aangekondigd het wetsvoorstel in te dienen waarmee de stafmaxima voor zware drugsdelicten verhoogd worden. Uw Kamer heeft bij motie van het lid Michon-Derkzen verzocht om uw Kamer voor het zomerreces van 2023 nader te informeren over het voorgenomen wetsvoorstel en het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk daarna naar de Kamer te sturen.¹³ Hierbij voldoe ik aan dat verzoek en kom ik tevens tot een afdoening van het eerste onderdeel van de motie.

De gevangenisstraf voor het aanwezig hebben van harddrugs is sinds 2006 gesteld op ten hoogste zes jaren¹⁴ en de gevangenisstraffen voor de productie en de in- en uitvoer van harddrugs zijn sinds 1976 gesteld op respectievelijk ten hoogste acht jaren en ten hoogste twaalf jaren.¹⁵ In de loop van de bijna vijf decennia die inmiddels zijn verstreken, zijn de omvang, werkwijzen en verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit in Nederland enorm veranderd. Nederland heeft zich ontwikkeld tot grote producent en doorvoerland van synthetische drugs. De illegale drugsindustrie in Nederland gaat gepaard met georganiseerde criminaliteit en heeft ernstige gevolgen voor onze veiligheid. Deze ondermijnende criminaliteit verzwakt en ontregelt de maatschappij en moet daarom hard worden bestreden. Dat wil ik onder meer doen door voor te stellen de gevangenisstrafmaxima voor het aanwezig hebben, de productie en de in- en uitvoer van harddrugs integraal te verhogen, naar respectievelijk acht jaren voor het aanwezig hebben, twaalf jaren voor de handel en productie en zestien jaren voor de in- en uitvoer van harddrugs. Ook de maximum gevangenisstraf voor het plegen van voorbereidingshandelingen ten behoeve van harddrugsdelicten (artikel 10a Opiumwet) zal worden verhoogd, van zes naar acht jaren.

De keuze voor een integrale verhoging van de strafmaxima – in plaats van een apart strafmaximum voor de gevallen waarin sprake is van het grootschalig aanwezig hebben, de grootschalige productie en de grootschalige in- en uitvoer van harddrugs – berust op het volgende. Met een integrale verhoging van de strafmaxima brengt de strafbedreiging de (relatieve) zwaarte van de desbetreffende strafbare feiten beter tot uitdrukking. Een integrale herijking van de strafmaxima biedt bovendien ruimte en flexibiliteit om te bepalen welke straf(eis) gelet op de omstandigheden van het geval passend is, ook onafhankelijk van de aangetroffen hoeveelheid drugs. Zo kunnen omstandigheden die de productie van en handel in drugs zeer laakbaar doen zijn, maar die niet zonder meer verband houden met grote hoeveelheden aangetroffen drugs, er ook aan bijdragen dat de opgelegde straf hoog is.

Dat leidt tot de volgende schematische overzicht:

¹² Stb. 2021, nr. 638.

¹³ Kamerstuk 29 911, nr. 398.

¹⁴ Stb. 2006, nr. 292.

¹⁵ Stb. 1976, nr. 424.

<i>Delict</i>	<i>Huidige strafmaat</i>	<i>Voorgenomen strafmaat</i>
Aanwezig hebben van harddrugs	6 jaar	8 jaar
Handel en productie van harddrugs	8 jaar	12 jaar
in- en uitvoer van harddrugs	12 jaar	16 jaar
plegen van voorbereidingshandelingen ten behoeve van harddrugsdelicten	6 jaar	8 jaar

Met de voorgestelde strafmaximumverhogingen wordt voldoende ruimte gecreëerd om een aangescherpt vervolgingsbeleid te voeren en ook in de meer buitensporige gevallen een bij de ernst van het feit passende straf te eisen, waarna de rechter ook hogere straffen kan opleggen. De georganiseerde, ondermijnende criminaliteit kan beter worden bestreden, doordat de opgelegde straffen meer in evenwicht worden gebracht met de geconstateerde – zeer zorgelijke – ontwikkelingen in de aard en ernst van het aanwezig hebben, de productie en de in- en uitvoer van harddrugs. Dit geldt ook voor de gevallen waarin sprake is van meerdaadse samenloop met andere ernstige strafbare feiten, zoals deelneming aan een criminele organisatie, en waarin de maximaal op te leggen gevangenisstraf voor het zwaarste feit met een derde wordt vermeerderd. Er wordt bovendien een duidelijk signaal afgegeven dat de veelal grootschalige vormen van het aanwezig hebben, de productie en de in- en uitvoer van harddrugs sterk worden afgekeurd.

De uitvoeringsconsequenties zullen nader in kaart worden gebracht. Daarna zal ik een conceptwetsvoorstel in consultatie geven. Dat zal naar verwachting dit najaar zijn. Na de advisering door de Raad van State zal het wetsvoorstel bij uw Kamer worden ingediend.

b. Minimumstraffen

Verder kent Italië een stelsel van bijzondere minimumstraffen. In ons huidige sanctiestelsel is daar geen ruimte voor. Hoewel in het WODC-onderzoek in overweging wordt gegeven het debat over het stelsel van straftoemeting opnieuw te voeren, zie ik geen directe aanleiding om op basis van dit onderzoek het bestaande kabinetsstandpunt over minimumstraffen te veranderen.

4. Kroongetuigen

De inzet van kroongetuigen is van essentieel belang voor de aanpak van de maffia in Italië. De inzet ervan biedt namelijk niet alleen uitkomst in individuele strafzaken, maar het vormt ook een fundamenteel instrument om van binnenuit zicht te krijgen op organisatiestructuren en de werkwijze van criminele groeperingen. Niet alleen in Italië, maar ook in andere omliggende landen wordt de inzet van kroongetuigen gezien als een elementair onderdeel bij de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

Het nu voorliggend WODC-onderzoek heeft extra inzicht gegeven in hoe de Italiaanse situatie rondom de inzet van kroongetuigen verschilt van de Nederlandse, onder andere in de frequentie van de inzet en de regulering. Zo wordt er in Italië niet alleen veel vaker gebruik gemaakt van kroongetuigen, maar is de wetgeving rondom de getuigenbeschermingsovereenkomst die een kroongetuige met de Staat maakt uitgebreider geregeld en daarmee ook transparanter. De Italiaanse wet maakt bovendien onderscheid tussen verschillende categorieën getuigen (kroongetuigen en bedreigde getuigen) en vervolgens ook in de mate waarin de overheid voorziet in levensonderhoud van deze getuigen wanneer voor hen

getuigenbeschermingsmaatregelen worden genomen. Ook is in Italië besluitvorming over de toepassing, inhoud en duur van beschermingsmaatregelen bij een zogenoemde Centrale Commissie neergelegd.

Eerder heb ik al aangekondigd de Nederlandse kroongetuigenregeling te zullen verbeteren, waarbij ik ook de wet- en regelgeving ten aanzien van getuigenbescherming inkader en uitbreid. Bij de invulling hiervan betrek ik de systematiek en werkwijzen van diverse landen, waaronder Italië.

Update verbeteringen kroongetuigenregeling en getuigenbescherming

De uitwerking van deze verbeteringen is in volle gang. Ik heb uw Kamer toegezegd om voor de zomer een eerste update te geven, waarbij ik ook zou schetsen hoe de lessen uit het OvV-rapport worden geborgd in de transitieperiode. Met de nu volgende beschrijving van de voortgang doe ik die toezegging gestand.

Actieplan

Het Openbaar Ministerie heeft een actieplan in werking gesteld, zoals aangekondigd in mijn Kamerbrief van 31 maart 2023. Het doel daarvan is om op basis van de uitkomsten van het OvV-rapport acute verbeteringen door te voeren in lopende en toekomstige kroongetuigentrajecten, vooruitlopend op de aangekondigde verbeteringen die aanpassingen van wet- en regelgeving vragen. Ik licht enkele elementen uit:

- Allereerst heeft het OM de lopende en afgeronde kroongetuigendeals geanalyseerd op veiligheidsaspecten en waar nodig aanvullende maatregelen getroffen. Deze aangescherpte toets op basis van de uitkomsten van het OvV-onderzoek is niet eenmalig, maar vormt een doorlopend proces, waarbij steeds gekeken wordt naar benodigde maatregelen aan de hand van steeds actuele dreigingsinformatie. Bovendien wordt er per dreiging die tegen meerdere personen is gericht inmiddels één hoofdofficier van justitie aangewezen. Hij of zij vervult de gezagsrol bij de beveiliging van *alle* betrokkenen die vanwege die dreiging onder gezag van het OM in het decentrale domein van het stelsel bewaken en beveiligen vallen. Hierdoor wordt binnen het OM versnippering van het gezag zoveel mogelijk tegengegaan.
- Vanaf het moment dat er met een potentiële kroongetuige gesprekken worden gevoerd, wordt voortaan direct in kaart gebracht welke beschermingsmaatregelen getroffen zouden moeten worden als er daadwerkelijk een deal gesloten zou worden. Het is bovendien inmiddels staande praktijk dat de dreigingsinschatting niet alleen gericht is op de kroongetuige en zijn kerngezin, maar ook op eventuele doelwitsubstituten. Indien er sprake is van een (mogelijke) dreiging tegen anderen dan het directe kerngezin, heeft het stelsel bewaken en beveiligen een nevenschiktelijke rol in beoordeling en besluitvorming.
- De rol en positie van de Centrale Toetsingscommissie, die een zeer belangrijke functie heeft in de zware interne toetsingsprocedures van kroongetuigendeals en getuigenbeschermingsmaatregelen, is verbreed en versterkt. De Centrale Toetsingscommissie wordt nu in een eerder stadium van een traject betrokken en om advies gevraagd. Zodra er binnen het OM sprake is van een potentieel kroongetuigen-traject, informeert de verantwoordelijk hoofdofficier van justitie de Centrale Toetsingscommissie. Deze commissie heeft in het traject vervolgens een regisserende en actieve rol en kan desgewenst ook steeds informatie opvragen. Door deze regierol in het proces kan de Toetsingscommissie al vóór de formele toetsingsmomenten advies uitbrengen aan de betrokkenen, waaronder het College van Procureurs-Generaal. Dit betekent ook dat een traject eerder kan

worden bijgestuurd of indien nodig gestopt, als blijkt dat het doorzetten niet verantwoord is omdat er onvoldoende kan worden voorzien in de veiligheid van de potentiële kroongetuige of zijn (directe) omgeving. Bovendien blijft de Toetsingscommissie een toetsende en monitorende rol vervullen in het verdere verloop van een kroongetuigentraject, dus ook *nadat* een deal is gesloten. De ervaring leert overigens dat het overgrote deel van de potentiële kroongetuigentrajecten uiteindelijk niet leidt tot een kroongetuigendeal.

- Daarnaast is de Centrale Toetsingscommissie uitgebreid met deskundigen op het gebied van bewaken en beveiligen en getuigenbescherming. Hun rol in deze toetsingscommissie richt zich uitsluitend op de veiligheidsaspecten van kroongetuigendeals en *niet* op de opsporings- of vervolgingsbelangen. Op deze manier wordt geborgd dat veiligheids- en opsporingsbelangen nevensgeschikt worden gewogen. Tevens wordt een deskundige op het gebied van ethische vraagstukken aan de Toetsingscommissie toegevoegd, die fungeert als tegenspreker. Het gaat in deze gevallen steeds om externe verbreding; de personen zijn niet verbonden aan het OM. Eerder dit jaar werden al onafhankelijke wetenschappers toegevoegd aan de Centrale Toetsingscommissie. De commissie ontwikkelt zich de komende periode verder door in deze lijn; tevens zal gedurende en na de transitie naar het nieuwe stelsel Beveiligen van personen, de NCTV, als gezag over dit stelsel, een rol krijgen.

Met dit actieplan wordt ervoor gezorgd dat de belangrijke lessen uit het OvV-rapport in afgeronde, lopende en toekomstige kroongetuigentrajecten worden geborgd, vooruitlopend op vastlegging in wet- en regelgeving.

Onderzoek Procureur-Generaal bij de Hoge Raad

De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft de afgelopen periode verkennende gesprekken gevoerd met het oog op het nemen van nadere beslissingen over de strekking, reikwijdte en fasering van zijn onderzoek naar getuigenbescherming. Begin juni 2023 heeft de procureur-generaal mij hierover nader geïnformeerd. Centrale vraag in zijn onderzoek is of het Openbaar Ministerie de wettelijke voorschriften, waaronder begrepen verdragsrechtelijke voorschriften, bij de uitvoering van zijn taak op het gebied van het beschermen van getuigen die (mogelijk) vallen onder het stelsel getuigenbescherming, naar behoren uitvoert. Ook zullen eventuele knelpunten daarbij in beeld worden gebracht en zo mogelijk aanbevelingen worden gedaan. Het onderzoek zal gefaseerd worden uitgevoerd.

In de eerste fase zal het onderzoek beperkt zijn tot één categorie getuigen, te weten de getuigen (en naaste familieleden) die vallen onder het stelsel van getuigenbescherming. Daarbij zal in het bijzonder gekeken worden naar de juridische afbakening van de zorgplicht van de Staat voor deze categorie getuigen. Het onderzoek zal zich ook uitstrekken tot de integrale toetsing en de afwegingen die in het kader van getuigenbescherming worden gemaakt, voorafgaand aan het aangaan van kroongetuigendeals en getuigenbeschermingsovereenkomsten. De procureur-generaal streeft naar het uitbrengen van een tussenrapportage voor het eind van dit jaar. Op een later moment zal het onderzoek worden uitgebreid naar andere categorieën getuigen en mogelijk naar de effecten van de verbetermaatregelen en regelgeving die op dit moment in voorbereiding zijn. Het onderzoek zal zich *niet* uitstrekken tot het stelsel van bewaken en beveiligen.

Inkadering Getuigenbescherming

We zijn aan de slag met de uitwerking van een verbeterd en uitgebreider kader voor getuigenbescherming. Door dit vast te leggen in wet- of regelgeving wordt aan de voorkant voor iedereen duidelijk welke (gestandaardiseerde) afspraken in het kader van getuigenbescherming onder welke voorwaarden mogelijk zijn. Bij de verbetering zal rekening worden gehouden met het voorstel tot verbreding van de kroongetuigenregeling, ter uitvoering van de motie van het lid Michon-Derksen.¹⁶

In de uitwerking is onder meer aandacht voor de volgende elementen: de aard en inhoud van de mogelijk te treffen beschermingsmaatregelen, de rechten en plichten van de Staat en van de te beschermen personen, helderheid over de begrenzing van de zorgplicht en de mogelijkheid om de tegemoetkomingen voor het levensonderhoud meer te standaardiseren. Daarbij bekijk ik ook of bij de toepassing van de beschermingsmaatregelen een onderscheid tussen verschillende categorieën van te beschermen personen gepast is. Zoals gezegd, wordt in Italië bijvoorbeeld onderscheid gemaakt tussen de kroongetuige en de bedreigde getuige, die wel wetenschap draagt over bepaalde strafbare feiten, maar daar niet zelf bij betrokken is. Een kroongetuige kan daar qua tegemoetkoming voor levensonderhoud veel meer soberheid verwachten dan een bedreigde getuige. Daarnaast onderzoek ik of, onder meer op dit punt, een onderscheid tussen de kroongetuige en andere betrokkenen rond de kroongetuige voor wie getuigenbeschermingsmaatregelen worden getroffen wenselijk en haalbaar is. Inspiratie uit andere landen, waaronder naast Italië ook Duitsland en Canada, betrek ik nadrukkelijk bij de verdere uitwerking. Deze uitwerking wordt meegenomen in de voorbereiding van het conceptwetsvoorstel tot verbetering van de kroongetuigenregeling.

Onafhankelijke toetsing getuigenbeschermingsovereenkomst

Een helder kader voor getuigenbescherming biedt ook houvast voor toetsing van getuigenbeschermingsovereenkomsten. In de kabinetsreactie op het OvV-rapport heb ik aangegeven dat ik een dergelijke toetsing wil invoeren bij in ieder geval kroongetuigen. Ik denk op dit moment aan toetsing door de rechter-commissaris, toetsing door een andere rechter of toetsing door een onafhankelijke commissie. Het doel van deze toetsing is om tot meer transparantie te komen over de gesloten getuigenbeschermingsovereenkomst. Tegelijk bevat die overeenkomst zeer gevoelige informatie die, als zij breder bekend zou worden, gevaar op kan leveren voor *alle* betrokkenen. Een onafhankelijke toets moet dus met veel zorg vormgegeven worden. Op dit moment worden gesprekken gevoerd om de voor- en nadelen van verschillende opties helder en volledig op tafel te krijgen, zodat een weloverwogen keuze kan worden gemaakt. De uitkomsten worden eveneens betrokken in de voorbereiding van het conceptwetsvoorstel tot verbetering van de kroongetuigenregeling.

Volgorde en timing verbeteringen

Bovenstaande verbeteringen wil ik op orde hebben voordat de verbreding van de kroongetuigenregeling kan ingaan. Met de in deze brief beschreven acute verbeteringen worden hier belangrijke stappen in gezet. Voor wat betreft het verbeterde kader voor getuigenbescherming, de toetsing van getuigenbeschermingsovereenkomsten en de verbreding van de kroongetuigenregeling streef ik ernaar één wetsvoorstel in consultatie te brengen, om zo het onderwerp integraal te kunnen behandelen. Daarbij geldt dus dat wat mij betreft een verbreding van de regeling pas kan

¹⁶ Kamerstuk 29 911, nr. 409.

ingaan als, naast de acute verbeteringen, ook het verbeterde kader en de toetsing goed zijn ingeregeld.

Ik wil de uitkomsten van de eerste fase van het beschreven onderzoek van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad kunnen betrekken bij de invulling van mijn voorstel ten aanzien van het verbeterd kader voor getuigenbescherming en de toetsing van getuigenbeschermingsovereenkomsten. De eerste bevindingen van dit onderzoek worden zoals beschreven voor het einde van dit jaar verwacht. Zo snel mogelijk daarna kom ik met een volledig voorstel tot aanpassing van wet- of regelgeving. Ik zal uw Kamer dit najaar wel al nader informeren over de uitwerking tot dan toe, zodat ik met uw Kamer in gesprek kan gaan over mijn voornemens, voordat ik een wetsvoorstel in consultatie breng. Bij de update in het najaar zal ik ook nadrukkelijker ingaan op de lessen uit het buitenland, waaronder Italië.

5. Bewaken en beveiligen

Het Italiaanse stelsel van bewaken en beveiligen is geen onderdeel geweest van het WODC-onderzoek. Tijdens de eerdergenoemde gesprekken met experts en de verschillende werkbezoeken, is wel duidelijk naar voren gekomen dat ook op dit onderdeel het Italiaanse model inspiratie biedt voor ons. In het kader van het al lopende vernieuwingstraject van de Nederlandse stelsel van Bewaken en Beveiligen, waarover ik uw Kamer heb geïnformeerd op 31 maart jl.¹⁷ heb ik een internationaal vergelijkend onderzoek laten uitvoeren naar vier landen, waaronder Italië, hoe daar het stelsel van bewaken en beveiligen is ingericht. De inzichten uit dit onderzoek bieden waardevolle informatie voor de structurele verbetering van ons stelsel en worden meegenomen in de aangekondigde vernieuwing van het stelsel.

6. Confiscatie

Aan personen die gevaarlijk worden geacht voor de openbare orde, kunnen in Italië preventieve maatregelen worden opgelegd. Deze maatregelen bevinden zich op het snijvlak tussen bestuursrecht en strafrecht en vormen een aanvulling op het (repressieve) strafrecht. De «preventie» zit hierin dat die maatregelen zien op situaties waarin (nog) geen strafbaar feit is vastgesteld en waarbij men door het opleggen van beperkingen het plegen van strafbare feiten juist tracht te voorkomen. Een onderscheid wordt gemaakt tussen preventieve persoonsgerichte maatregelen en preventieve vermogensmaatregelen. De preventieve persoonsgerichte maatregelen hebben volgens experts zo goed als geen betekenis meer voor de rechtspraak en worden hier daarom buiten beschouwing gelaten. Preventieve vermogensmaatregelen worden daarentegen gezien als het meest effectieve onderdeel van de Italiaanse anti-maffia aanpak. Het doel daarvan is gevaar indammen door (waarschijnlijk) illegaal verkregen vermogen af te nemen waarmee strafbare feiten kunnen worden gepleegd en deze goederen en gelden uit het maatschappelijk verkeer te houden. De preventieve vermogensmaatregelen kunnen worden toegepast naast strafrechtelijke mogelijkheden tot confiscatie. Op grond van die strafrechtelijke mogelijkheden tot confiscatie is het na veroordeling voor bepaalde delicten ook mogelijk vermogensbestanddelen te confisqueren die niet in redelijke verhouding staan tot het inkomen als de betreffende veroordeelde de rechtmatige herkomst daarvan niet kan aantonen.

¹⁷ Kamerstuk 29 991, nr. 395

In het WODC-onderzoek wordt geconcludeerd dat de preventieve vermogensmaatregel veel wordt toegepast en algemeen wordt gezien als een van de meest effectieve onderdelen van het anti-maffiarecht. Een uitgebreidere confiscatieregeling wordt blijkens het onderzoek ook in Nederland door de rechtspraak van toegevoegde waarde geacht, mits de proportionaliteit in concrete gevallen in acht wordt genomen en de vaststelling van het vermogen nauwkeurig geschiedt.

Het belang van ruime confiscatiemogelijkheden in de strijd tegen de ondermijnende, georganiseerde criminaliteit erken ik. Daarom is inmiddels, conform de ambitie uit het coalitieakkoord, het conceptwetsvoorstel confiscatie criminele goederen in procedure gebracht. De daarmee voorgestelde procedure voor confiscatie zonder veroordeling voor een strafbaar feit («non conviction based confiscation», oftewel NCBC) kan een belangrijke aanvulling vormen op het strafrechtelijk instrumentarium, dat overigens ook nu al ruime ontnemingsmogelijkheden biedt. Het Nederlandse wetsvoorstel vertoont overeenkomsten met de in het onderzoek beschreven Italiaanse preventieve vermogensmaatregelen. Anders dan in het Italiaanse stelsel, waarin de toepassing van preventieve vermogensmaatregelen is verbonden aan de gevaarlijkheid van (groepen) personen op het moment van de verkrijging van het vermogen, is in Nederland gekozen voor een benadering waarin het te confisqueren goed centraal staat. Met de voorgestelde procedure is aansluiting gezocht bij de civielrechtelijke procedures «in rem», zoals in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland die kennen. In het onderzoek wordt gesignaleerd dat ook het Italiaanse systeem steeds meer in deze richting opschuift. De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft onlangs haar advies uitgebracht over het Nederlandse wetsvoorstel. Dit advies wordt op dit moment verwerkt. Het streven is het wetsvoorstel na de zomer bij uw Kamer in te dienen.

In dat kader is het maatschappelijk herbestemmen van afgepakte goederen en vermogen ook een belangrijk onderdeel van de Italiaanse anti-maffia aanpak. De overheid maakt in de wijken zichtbaar dat criminaliteit niet loont en dat de overheid daar bovenop zit. Daar is een goed lopend stelsel omheen gebouwd, voorzien van aparte instanties met duidelijke taken daarin. In Nederland is onlangs een Pilot maatschappelijk herbestemmen in Schiedam van start gegaan. Daar wordt met afgepakt crimineel vermogen een pand ingericht als leer-/werkplaats waarmee jongeren perspectief op een ambacht en daarmee betaald werk wordt geboden. Dit geeft jongeren een positieve impuls om de verleiding van een criminele carrière te weerstaan en biedt de omliggende wijk een plek waarin oudere bewoners jongeren opleiden en begeleiding bieden. Vanwege het verschil in omvang en onderliggende wetgeving op gebied van roerende en onroerende goederen is een vergelijking met Italië niet eenvoudig te maken. In de verdere ontwikkeling van maatschappelijk herbestemmen zal ik steeds bezien in hoeverre we in Nederland kunnen leren van de wijze waarop in Italië afgepakte middelen van criminelen, zoals geld, goederen en onroerend goed, maatschappelijk worden herbestemd.

Wetgeving

Samen met de Minister voor Rechtsbescherming neem ik, mede geïnspireerd door de Italiaanse anti-maffia aanpak, de nodige initiatieven op het gebied van wetgeving om voornoemde ambities mogelijk te maken. Dit leidt tot een samenhangend pakket aan maatregelen, dat de aanpak verder versterkt en goed past binnen onze eigen stelsels en ons rechtssysteem. Voor het overzicht, volgt hieronder een opsomming van deze eerder in deze brief benoemde wetsinitiatieven:

- Om stevig op te kunnen treden tegen de zwaarste vormen van georganiseerde criminaliteit en de afschrikwekkende werking van de **straffen** te verhogen zullen de strafmaxima voor zware drugsdelicten worden verhoogd, langs de lijnen als hierboven geschetst. Ik verwacht het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet nog dit najaar in consultatie te geven.
- In Italië wordt veel gebruik gemaakt van **kroongetuigen** voor de bestrijding van de maffia. De traditionele opsporingsmethoden kunnen tekort schieten in voorkomende gevallen bij de opsporing en vervolging van de meest bedreigende en ondermijnende criminele subjecten en groeperingen. Door gebruik te maken van kroongetuigen kan de afscherming waarmee de georganiseerde misdaad zich omringt, worden doorbroken. Bij de verbetering van de Nederlandse kroongetuigenregeling zal ik de Italiaanse ervaringen betrekken, in het bijzonder wat betreft de uitwerking van een verbeterd en uitgebreid kader voor getuigenbescherming. Met inachtneming van de eerste bevindingen van het onderzoek van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad zal ik zo snel mogelijk daarna, naar verwachting voor het einde van dit jaar, met een volledig voorstel komen tot aanpassing van de wet- of regelgeving.
- Op het gebied van **detentie** lopen ook de nodig initiatieven. Het WODC-onderzoek naar het Italiaanse 41bis-gevangenisregime zal binnenkort aan uw Kamer worden gezonden. De recente ingediende wijziging van de Penitentiaire beginselenwet voorziet in aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie. Hiermee wordt het noodzakelijke toezicht op gedetineerden die zware misdaden hebben begaan, versterkt. Om nieuwe misdrijven te voorkomen kan het contact tussen een gedetineerde en de buitenwereld worden beperkt, zo nodig vergaand en gedurende langere tijd.
- Italië kent verschillende procedures om de belasting van de strafrechtspleging te verminderen. In Nederland kunnen **procesafspraken** bijdragen aan capaciteitsbesparing en bekorting van de doorlooptijden in grote strafzaken. In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt een wetsvoorstel voorbereid voor het maken van procesafspraken, waarin nadere wettelijke kaders voor de totstandkoming en toepassing van procesafspraken zullen worden gesteld.
- In Italië is veel succes geboekt met de toepassing van preventieve vermogensmaatregelen. Om de mogelijkheden tot **confiscatie** van crimineel vermogen in Nederland te verruimen is het wetsvoorstel confiscatie criminele goederen in procedure gebracht. Ten opzichte van het Italiaanse model is met dit wetsvoorstel gekozen voor een benadering waarin het goed centraal staat. Ik verwacht dit wetsvoorstel binnenkort, na de zomer, bij uw Kamer in te dienen.

Afsluitend

Italië staat bekend om zijn sterk repressieve anti-maffia aanpak. Deze voornamelijk op het strafrecht leunende strategie, gecombineerd met een aantal andere kenmerkende elementen, zoals de persoonsgerichte vermogensmaatregelen, lijken de aanpak uniek en effectief te hebben gemaakt. Bovenal maakt de eensgezindheid en de gezamenlijkheid van de aanpak deze inspirerend. Gesterkt met de steun van de samenleving heeft de Italiaanse overheid een aanpak kunnen implementeren die verder gaat dan alleen het verstoren en ontmantelen van criminele organisaties. Het is erop gericht om georganiseerde misdaad als fenomeen te verslaan.

In deze brief heb ik alle initiatieven en plannen gepresenteerd die verband houden en bijdragen aan de ambitie van dit Kabinet om te leren van de Italiaanse anti-maffia aanpak. Ik heb toegelicht wat de reeds op gang

gezette initiatieven inhouden en hoe de nog op te starten plannen in de aanpak van georganiseerde criminaliteit zich verhouden tot de meest kenmerkende onderdelen van de Italiaanse aanpak. Naar voren is gekomen dat we goed op weg zijn en dat we dat doen op een manier die het beste past bij ons land, onze stelsels en onze systematiek.

Maar de urgentie om nu door te pakken en de aanpak verder te versterken is groter dan ooit. Wij moeten niet alleen als overheid, maar vooral ook als maatschappij mee blijven bewegen met de nieuwe realiteit en ons verder blijven ontwikkelen. Nieuwe ongekende vormen van georganiseerde criminaliteit vragen om nieuwe afwegingen en om aanpassing van de wijze waarop we tot nu toe naar de regels in onze samenleving hebben gekeken. Daarin moeten we gezamenlijk onze visie en onze doelen bepalen, gebaseerd op de huidige realiteit. Daarin moeten we eensgezind zijn en een gemeenschappelijk en standvastig front vormen tegen ondermijnende criminaliteit. Alleen dan kunnen we deze strijd winnen.

Ik ben ervan overtuigd dat de basis daarvoor gelegd is met de initiatieven en plannen die in deze brief zijn opgenoemd. Samen met uw Kamer pak ik hier de komende jaren graag op door, om het noodzakelijke verschil te maken.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius