

C W3.1-bijlage

COALITIEAKKOORDGELDEN RUTTE IV

In het coalitieakkoord '*Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*' is afgesproken om vanaf 2023 extra middelen beschikbaar te stellen voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit, oplopend van €40 miljoen in 2023, €80 miljoen in 2024, tot €100 miljoen structureel vanaf 2025. De ambities van dit akkoord bouwen voort op de meerjarige aanpak die reeds is ingezet vanuit het regeerakkoord 2017 (versterking ondermijning), de voorjaarsnota 2020 (breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit), en de ontwerpbegroting 2022 (Prinsjesdagmiddelen 2021).

Met deze benodigde investeringen wordt de aanpak verder verbreed en uitgebreid, onder andere met een geïntensiverde internationale focus, uitbreiding van de aanpak van criminele geldstromen naar criminele dienstverleners, en aanvullende middelen voor de aanpak van logistieke knooppunten.

Op 4 november 2022 heeft de Minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.¹ In die brief is zij ook ingegaan op de verdeling van de hierboven genoemde middelen die voor deze strijd beschikbaar zijn gesteld.

In de Kamerbrief van 1 november 2021 (Kamerstuk 31 865, nr. 198) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de werkwijze dat vanuit artikel 3.1 uit de Comptabiliteitswet (CW3.1) voor beleidsvoorstellen met significante financiële gevolgen (€20 mln. of meer in enig jaar) een apart kader moet worden opgenomen in Kamerbrieven onder de naam «beleidskeuzes uitgelegd».

Om invulling te geven aan deze werkwijze zijn als bijlage bij deze Kamerbrief de gestelde kaders vanuit CW3.1 opgenomen voor de inzet van de extra middelen die het kabinet Rutte-IV beschikbaar heeft gesteld. Omwille van herkenbaarheid worden de pijlers gehanteerd die eerder ook aan de Kamer zijn gecommuniceerd.

1. Doel

Hieronder worden meerdere thematische posten met uiteenlopende doelstellingen uiteengezet die, in gezamenlijkheid bezien, bijdragen aan het hoofddoel van de meerjarige integrale aanpak: het duurzaam terugdringen van de georganiseerde (drugs)criminaliteit. Deze doelen worden vanaf 2024 nader geconcretiseerd, in samenhang met de verdere uitwerking van de beleidstheorie van het beleid dat wordt ingezet om deze doelen te realiseren. Daarmee wordt ook opvolging gegeven aan de bevindingen van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van logistieke knooppunten in het Verantwoordingsonderzoek bij het Jaarverslag 2023, en de verbeteringen die de minister van Justitie en Veiligheid naar aanleiding daarvan wil doorvoeren.

Opsporing en vervolging

Versterking van de strafrechtelijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit, o.a. op basis van de Italiaanse maffia-aanpak, en het verbeteren van de kroongetuigenregeling, het vergroten van de pakkans en het inrichten van een effectiever tenuitvoerleggings- en sanctiebeleid.

¹ Kamerstukken II 2022-2023, 29911 nr. 379.

Internationaal offensief inclusief de mainports-aanpak

Uitbreiding van de internationale aanpak op basis van de vijf gestelde actielijnen in de 'Toekomstagenda internationaal offensief tegen georganiseerde criminaliteit' met als hoofddoel om in internationaal verband de wereldwijd vertakte criminele netwerken, machtsstructuren en verdienmodellen te verstoren en te ontmantelen.² Ook wordt de reeds ingezette aanpak van logistieke knooppunten verstevigd met als doel om de drugssmokkel via de Nederlandse knooppunten substantieel terug te dringen.³

Aanpak van criminele geldstromen

De doelstelling is tweeledig: enerzijds het bestrijden van zogeheten 'facilitators' (c.q. dienstverleners) van ondermijnende criminaliteit en witwassen, inclusief de aanpak van crimineel ondergronds bankieren. Daarnaast wordt afgepakt crimineel vermogen (roerende en onroerende zaken) publiekelijk, maatschappelijk herbestemd. Hierdoor wordt zichtbaar dat misdaad inderdaad niet loont en wordt afgepakt crimineel vermogen teruggegeven aan de samenleving die te lijden heeft onder diezelfde misdaad.

Berechting en detentie

Bestrijden van voortgezet crimineel handelen in detentie (VCHD) en het versterken van de berechting.

Overige maatregelen

Naast voornoemde doeleinden die aansluiten op de hoofdlijnen van de brede aanpak, worden er ook andere, meer kleinschalige, maatregelen getroffen die (in)direct bijdragen aan het tegen van georganiseerde criminaliteit en drugsgebruik, namelijk:

- Verbeteren van de kennisopbouw en data-gedreven werken binnen de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit;
- Verstevigen van Justis/Landelijk Bureau Bibob (LBB) en Belastingdienst om tegemoet te komen aan toenemende uitvoeringslasten;
- Tegengaan van drugsgebruik in het verkeer middels -inbedding van-verkeerscontroles;
- Bestuurlijke samenwerking verbeteren tussen België, Duitsland en Nederland binnen het EURIEC.

Beleidsinstrumenten

Om de voornoemde doelstellingen te realiseren, worden onderstaande beleidsinstrumenten ingezet al naargelang de thematiek van de investeringen. De investeringen zien primair toe op het vergroten van de personele capaciteit, maar er worden ook middelen vrijgemaakt ten behoeve van wetgeving en materiële investeringen.

Opsporing en vervolging

Aanpassing van wetgeving, opsporing en vervolging, mede op basis van lessen uit de Italiaanse aanpak. Naar aanleiding van de ambitie om te leren van de Italiaanse anti-maffia aanpak is een duidelijker beeld ontstaan van de meest effectieve onderdelen van de Italiaanse strafrechtelijke wetgeving en beleid. Voornamelijk de volgende punten hebben geleid tot het verder uitlopen van deels bestaande en deels nieuwe beleidsopgaven:

² Kamerstukken II 2021-2022, 29911 nr. 355.

³ Kamerstukken II 2022-2023, 24077 nr. 504.

- Zo wordt bevorderd dat vaker dan nu criminele netwerken kunnen worden ontmanteld aan de hand van innovatieve opsporingsonderzoeken bij de recherche, op een gecoördineerde en samenhangende aanpak binnen de opsporing en vervolging. Teams die zich hiervoor inzetten worden uitgebreid en beleidsmatig duurzaam ingericht.
- Ook wordt de kroongetuigenregeling verruimd en worden de wettelijke kaders van de getuigenbescherming beter vastgelegd. Deze maatregelen vormen een aanvulling op eerdere investering in de kroongetuigenregeling vanuit het 'Breed Offensief tegen Ondernemende Criminaliteit', die vooral zag op capaciteitsuitbreiding bij politie en OM. De huidige initiatieven zien op de toegenomen/nieuwe directe kosten die worden gemaakt bij de implementatie van dit wetstraject.
- Knelpunten die komen kijken bij de strafrechtelijke uitvoeringspraktijk worden weggenomen, onder andere door middel van de wetstrajecten versterking strafrechtelijke aanpak ondernemingen I en II. Dit betreffen zowel materieel strafrechtelijke als strafvorderlijke knelpunten.
- Strafmatten worden herzien en waar nodig aangepast zodat zij aansluiten bij de huidige vormen van zware georganiseerde criminaliteit gezien de ernst en de gevolgen van dit type criminaliteit op onze samenleving. De wettelijke strafmaxima van de zwaarste categorieën van harddrugsdelicten wordt bijvoorbeeld verhoogd, zodat de rechter meer ruimte heeft om in de ernstigste gevallen langere gevangenisstraffen op te leggen.

Internationaal offensief inclusief de mainports-aanpak

Ondernemingen stopt niet bij de Nederlandse landsgrenzen. Concrete maatregelen om het internationaal offensief inclusief de mainport-aanpak te verbeteren en te versterken zien op o.a.:

- Effectief samenwerken met de nationale partners waaronder de ontwikkeling van ondernemingsprogramma's in bronlanden van de georganiseerde drugscriminaliteit;
- Versterking van de operationele slagkracht gestationeerd in andere landen door middel van de uitbreiding -van een flexibel netwerk- van liaison officers en -magistraten;
- Informatiedeling -en analyse verbeteren door te investeren in de Nederlandse internationale rechtshulpstructuur en bijpassende analytische ondersteuning, als ook specifiek in informatieknooppunten in het Caraïbisch deel van het Koninkrijk;
- Typen interventies uitbreiden, bijvoorbeeld in de vorm van bilaterale verdragen met partnerlanden;
- Internationale samenwerkingsverbanden verstevigen, bijvoorbeeld door de samenwerking te intensiveren met partnerlanden en het vormgeven van een Europese coalitie van partnerlanden om tot een gedeeld actieplan te komen.

Om de weerbaarheid van de Nederlandse logistieke knooppunten te verbeteren, wordt ingezet op het aanscherpen van de aanpak van drugsmokkel via lucht- en zeehavens. Hiertoe wordt aanvullend geïnvesteerd in logistieke knooppunten die reeds middelen hebben ontvangen.

Aanpak van criminele geldstromen

De aanpak van criminele geldstromen wordt uitgebreid en verbreed met concrete initiatieven om criminele dienstverleners aan te pakken:

- Oprichting van een combiteam Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en politie onder gezag van OM in de regio Amsterdam en in de regio Midden-Nederland, in nauwe samenwerking met het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) ter plaatse;
- Oprichting van een coördinatiemechanisme t.a.v. door de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland verdacht verklaarde transacties, en;
- Versterking van het Crypto Analyse Team (CAT) van de FIOD.

Om met afgepakt crimineel vermogen (roerende en onroerende goederen) een positieve bijdrage te leveren aan de samenleving, worden er middelen vrijgemaakt voor de structurele financiering van de inzet op het maatschappelijk herbestemmen van afgepakte objecten en goederen.

Berechting en detentie

In het verlengde van de strafrechtelijke versterking van de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, wordt een breed en samenhangend pakket aan maatregelen ingezet om voortgezet crimineel handelen binnen detentie tegen te gaan. De maatregelen die zijn en worden getroffen omvatten onder andere: trainingen om de weerbaarheid van detentiepersoneel te verhogen, GSM- en dronedetectie, de realisatie van videoverhoorruimtes in de EBI in Vught (zodat het vervoer van gedetineerden met ernstige veiligheidsrisico's wordt teruggedrongen) en de oprichting van de Detentie Intelligence Unit (DIU). Over deze en andere maatregelen binnen het detentiewezen is eerder de Kamer geïnformeerd⁴ en wordt de Kamer op de hoogte gehouden via de voortgangsbrieven over de aanpak van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie en berechting.

Met de beschikbaar gestelde middelen wordt ook geïnvesteerd in de realisatie van een extra beveiligde rechtbank in Lelystad, die op termijn de extra beveiligde zittingszaal van de Rechtbank in Amsterdam (beter bekend als 'de Bunker') zal gaan vervangen.

Overige maatregelen

- Er wordt structureel geïnvesteerd in de kennisopbouw binnen de ondermijningsaanpak, zodat benodigde onderzoeken op gebied van o.a. gegevensuitwisseling, innovatie en kennis kunnen worden bekostigd.
- Om te voldoen aan de toegenomen aanvragen en verzoeken bij Justis/LBB en de Belastingdienst in het kader van de Wet Bibob, wordt geïnvesteerd in aanvullende structurele capaciteit bij voornoemde diensten.
- Ook wordt de bekostiging van bloedtesten in het verkeer bestendigd, zodat verkeersgebruikers gecontroleerd kunnen blijven worden of zij onder invloed zijn van drugs.
- Verder wordt de financiering van het EURIEC structureel geborgd, zodat de samenwerking met België, Duitsland en Nederland binnen het EURIEC duurzaam kan worden voortgezet.

Financiële gevolgen voor het Rijk

Zie tabel hieronder, met de uitsplitsing van de kosten.

Voor de structurele versterking en verbreding van de aanpak van ondermijning –en de maatregelen zoals benoemd in het Regeerakkoord– is vanaf 2023 een bedrag beschikbaar gesteld oplopend van 40 miljoen in 2023, tot 100 miljoen structureel vanaf 2025. Met deze

⁴ Kamerstukken II 2023-2024, 29911 nr. 418.

middelen worden aanvullende maatregelen gerealiseerd, bovenop de maatregelen die reeds zijn –of worden– ingezet met het Breed Offensief tegen Ondernijnde Criminaliteit (vanaf 2019) en de intensivering van de aanpak van ondermijning met de ontwerpwerpbegroting 2022.⁵

| | | Structureel in miljoen euro | |
|--------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------|
| CW3.1 | Voorkomen | Terugdringen vraag en aanbod van drugs | 2 |
| | Verstoren van netwerken en verdienmodellen | Internationaal offensief | 20 |
| | | Aanpak logistieke knooppunten | 5 |
| | | Aanpak criminele geldstromen | 15 |
| | Bestrafen | Berechting en detentie | |
| | | Terugdringen voortgezet crimineel handelen in detentie | 20 |
| | | Versterking berechting van georganiseerde criminaliteit | 10 |
| | | Opsporing, vervolging en handhaving | |
| | | Versterking opsporingscapaciteit strafrechtelijke aanpak | 10 |
| | | Versterking strafrechtelijke aanpak | 10 |
| | | Kroongetuigenregeling | 5 |
| | Ondernijningsbeleid | | 3 |
| | | TOTAAL | 100 |

Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

-

Nagestreefde doeltreffendheid

Gebundeld sorteren deze investeringen een versterkend effect en wordt het algehele rendement van de aanpak van georganiseerde, ondernijnde criminaliteit kracht bijgezet. De samenhangende investeringen versterken elkaar, door vanuit verschillende geprioriteerde onderwerpen (strafrechtelijk, internationaal, criminele geldstromen, detentie, etc.) bij te dragen aan dezelfde doelstelling: het terugdringen van de georganiseerde, ondernijnde (drugs)criminaliteit. De mate waarin de aanpak doel treft in het terugdringen van criminele fenomenen wordt de komende jaren steeds scherper in beeld gebracht. In de tweede helft van 2024 wordt de beleidstheorie achter de verschillende programmaopgaven verder uitgewerkt. Door de doelen en de maatregelen die worden ingezet in samenhang uit te werken wordt duidelijker welke waarneembare effecten van het beleid worden verwacht. Hierdoor worden de effecten van de aanpak steeds beter meetbaar, wat aan het gewenste inzicht in de doeltreffendheid bijdraagt. De strategische evaluatieagenda wordt daartoe in de

⁵ Voor wat betreft 'de overige maatregelen' geldt dat de kosten die gepaard gaan met borging van drugscontroles vallen onder 'voorkomen'. De andere drie investeringen zijn opgenomen onder 'ondernijningsbeleid'.

aanloop naar de begroting voor het jaar 2026 verder uitgewerkt.

Nagestreefde doelmatigheid

De doelmatigheid van de maatregelen hangt nauw samen met de doeltreffendheid. In lijn met de beoogde doeltreffendheid van de gehele aanpak, geldt ook voor de nagestreefde doelmatigheid, dat de samenhang tussen vaak complementaire maatregelen en investeringen beoogt de efficiëntie van de gehele aanpak te vergroten. Ook hier geldt dat de inzichtelijkheid van de doelmatigheid wordt vergroot door de concretisering van doelen en de betere meetbaarheid van effecten. Bij het beschrijven van de beleidstheorie – van bestaande en nieuwe interventies – wordt getoetst of de gekozen interventie het beste instrument biedt om het gewenste doel te bereiken, zoals door het Beleidskompas wordt voorgeschreven. Daardoor ontstaat uiterlijk in 2025 beter zicht op de doelmatigheid van de aanpak.

Evaluatieparagraaf

Goede monitoring en evaluatie zijn onmisbaar voor het verantwoorden van de aanpak en het voortdurend verbeteren daarvan. Daarom geldt dat voor de gehele aanpak, waaronder de voornoemde pijlers, wordt ingezet op adequate monitoring van de inspanningen en resultaten. De maatregelen worden gemonitord op verschillende niveaus. Partners aan wie de middelen worden verstrekt leggen in hun jaarverslag verantwoording af over het gevoerde beleid en besteding van de middelen. Ook wordt er gebruik gemaakt van (evaluatie)onderzoeken binnen de Strategische Evaluatie Agenda binnen specifieke ondermijningsopgaven. Zo loopt er momenteel een evaluatieonderzoek naar de SEO en de maatregel kostenverhaal in de Wet Ondermijning I die naar verwachting in 2027 wordt afgerond. Ook op andere ondermijnings-gerelateerde onderwerpen zijn (evaluatie)onderzoeken ingesteld, bijvoorbeeld in het kader van verschillende wetgevingstrajecten op gebied van drugs en over de effectiviteit van de aanpak van Preventie met Gezag.

Recent heeft de Algemene Rekenkamer in het Verantwoordingsonderzoek 2023 de aanbeveling gedaan om voor het terugdringen van drugsmokkel via logistieke knooppunten tussendoelen en beleidsprestaties te formuleren in een beleidstheorie. Deze beleidstheorie wordt momenteel verder uitgewerkt. Over de aanpak van drugsmokkel via mainports wordt in de halfjaarlijkse brief over georganiseerde, ondermijnende criminaliteit gerapporteerd.

Verder wordt de Kamer elk jaar geïnformeerd over de voortgang en effectiviteit van de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit middels de voortgangsrapportage waarmee de gezamenlijke inspanningen worden gevolgd. Hierdoor dragen we bij aan een samenhangende, adaptieve en slimme aanpak.