

Vergaderjaar 2020–2021

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 286

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2020

Inleiding

Dit voorjaar hebben de opsporingsdiensten ruim twee maanden lang live kunnen meelezen met de versleutelde communicatie van zware criminelen via Encrochat. Zo onderschepten zij miljoenen berichten van duizenden criminelen. Een hoogstaande operatie, die de urgentie en omvang van de ondermijningsproblematiek bevestigt. Van liquidatieopdrachten, martelkamers en crystal meth-labs, tot grote criminele geldstromen en het (faciliteren van het) witwassen daarvan: de ontmanteling van Encrochat laat een blauwdruk van de onderwereld zien. Vorige maand nog vond mede op basis van uit Encrochat verkregen informatie een grote internationale actie tegen een criminele organisatie plaats, waarbij achttien verdachten werden aangehouden voor drugshandel en witwassen.

De aanpak van ondermijning heeft vanaf de eerste werkdag van dit kabinet hoge prioriteit. Al in het Regeerakkoord is 100 miljoen euro voor met name de regionale aanpak vrijgemaakt en structureel 10 miljoen euro voor het RIEC/LIEC-bestel. Bovendien is een omvangrijke wetgevingsagenda volop in uitvoering. Voor het brede offensief tegen georganiseerde, ondermijnende criminaliteit maakte het kabinet opnieuw extra middelen vrij: 88 miljoen euro in 2020, 141 miljoen euro in 2021 en 150 miljoen euro per jaar vanaf 2022. In juni schreef ik u uitgebreid over de uitwerking hiervan, onder het motto: oprollen, afpakken en voorkomen.¹

Hiermee zijn we een volgende fase ingegaan in de aanpak van ondermijning. Het kan wel 10 tot 15 jaar duren, maar we hebben een lange adem en houden vol. Per 1 september jl. heb ik een programmadirecteur-generaal Ondermijning (DGO) aangesteld om de aanpak te coördineren. In deze brief ga ik in op de ondermijningsopgave, de invulling van de rol van

¹ Kamerstuk 29 911, nr. 281.

de DGO en de regie op de afpakketen. Hiermee beantwoord ik meteen twee moties. Ten eerste de motie Van den Berge over de coördinator ondermijning en ten tweede de motie van het lid Van Nispen c.s. over regie op de afpakketen.²

Ondermijningsopgave

De opgave

We staan als maatschappij voor de doorlopende opgave om de georganiseerde criminaliteit en de ontwrichtende, ondermijnende effecten op de samenleving terug te dringen. Belangrijke elementen bij de aanpak zijn het verstoren van criminele verdienmodellen (in het bijzonder de drugsproductie en -handel), het oprollen van criminele netwerken, het afpakken van crimineel vermogen, het versterken van een effectieve preventie gericht op het voorkomen van criminele carrières en het verhogen van de sociale en fysieke weerbaarheid en integriteit. De bestrijding draagt bij aan duidelijke normstelling tegen ondermijnende criminaliteit en aan het minder aantrekkelijk maken van het vestigingsklimaat voor criminelen.

Strijd tegen de onderwereld

De indrukwekkende operatie rondom Encrochat heeft geleid én zal nog leiden tot belangrijke successen in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Het laat zien dat criminelen die zich onaantastbaar wanen, dit níét zijn. We beschikken over professionele en bekwame specialisten, die in samenwerking met andere landen en de (inter)nationale diensten een weerwoord hebben op de steeds ontwikkelende afschermingstechnieken van criminelen.

Met de start van het datagedreven Multidisciplinair Interventieteam (MIT) zetten we weer een volgende stap, om in aanvulling op het vakwerk van de bestaande intelligence-, toezicht- en opsporingsteams (internationale) criminele *bedrijfsprocessen* duurzaam te verstoren. Dit doet het MIT door het opsporen en ontmantelen van criminele netwerken, het aanpakken van sleutelfiguren, het in beslag nemen en afpakken van crimineel vermogen en het opwerpen van barrières voor het verkrijgen daarvan. Zo rusten we ons steeds beter toe om internationaal opererende onderwereldondernemingen en hun crimineel vermogen aan te pakken.

De Minister voor Rechtsbescherming en ik zetten vanuit het brede offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit ook een volgende stap ten aanzien van preventie. We investeren in het voorkomen van criminele carrières van jongeren, zodat we (kwetsbare) jongeren kunnen behoeden voor een leven in de criminaliteit. Op die manier geven we opvolging aan alle drie de elementen van «oprollen, afpakken en voorkomen».

Corruptie

De ontmanteling van Encrochat heeft helaas ook corruptie door overheidsfunctionarissen blootgelegd. Dit is ondermijning ten voeten uit. In de uitwerkingsbrief van het brede offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit ging ik al in op de toename van signalen en meldingen van ambtelijke corruptie. De Rijksrecherche wordt daarom vanuit het brede offensief structureel versterkt om dit aan te kunnen pakken. Onlangs is het Team Aanpak Corruptie bij de Rijksrecherche

² Kamerstuk 35 300 VI, nr. 43; Kamerstuk 35 470 VI, nr. 10.

opgericht, om signalen van corruptie door politieambtenaren uit de Encrochat-data te onderzoeken.

Programmadirecteur-generaal Ondermijning

De rol van de nieuwe programmadirecteur-generaal Ondermijning zal verbindend, coördinerend en regisserend zijn binnen de brede maatschappelijke coalitie, die steeds meer vorm krijgt. Sinds de totstandkoming van de Toekomstagenda Ondermijning in 2017 bestrijden we met steeds meer partners ondermijning. Deze vooruitgang zorgt voor een beter inzicht in de ondermijnende effecten van georganiseerde criminaliteit, een toename aan mogelijkheden voor de aanpak ervan en draagt bij aan de integrale bestrijding van ondermijning. De uitdaging is steeds de juiste samenhang en verbinding te blijven vinden om gezamenlijk zo effectief mogelijk te zijn. De DGO heeft hier op basis van haar centrale rol in de brede maatschappelijke coalitie een belangrijke functie in.

Opgavegericht

Om ondermijning zo effectief mogelijk aan te kunnen pakken, werkt de DGO opgabegericht. Dit betekent dat de benodigde expertise vanuit de hele breedte van mijn departement bijdraagt aan het werk van de DGO. Deze medewerkers brengen niet alleen de juiste expertise mee, maar zorgen ook voor de directe verbinding met de organisaties en andere departementen waar zij nauw mee samenwerken. Er wordt eveneens bezien hoe de betrokken partners kunnen bijdragen aan een nog betere gezamenlijke aanpak van de complexe ondermijningsproblematiek, bijvoorbeeld via detacheringen.

De focus van de DGO ligt de komende periode bij de volgende onderdelen:

Regie op de afpakketen

Misdaad mag niet lonen. Crimineel vermogen in de onderwereld maakt mogelijk dat criminelen kunnen (her)investeren in criminaliteit, dat medewerkers van private en publieke organisaties kunnen worden omgekocht en (kwetsbare) jongeren worden gelokt door het grote geld. Door criminelen daar te raken waar het pijn doet, namelijk in hun portemonnee, worden cruciale bedrijfsprocessen van criminele netwerken verstoord en machtsposities afgebroken. Het vinden, in beslag nemen en vervolgens afpakken van (vaak verborgen) crimineel vermogen is complex en vraagt specialistische kennis. Voortbordurend op alle genomen initiatieven is verbetering nodig. De DGO heeft daarom de specifieke opdracht gekregen voor de regie op de afpakketen, om zich in nauwe samenwerking met alle betrokken partners in te zetten voor het verhogen van de afpakresultaten. In de volgende paragraaf ga ik hier uitvoeriger op in.

Uitvoering en monitoring brede offensief en regeerakkoordgelden

Met het brede offensief vindt, na de eerdere versterking vanuit het Regeerakkoord, de tweede grote intensivering van de aanpak van ondermijning in deze kabinetsperiode plaats. Een bedrag oplopend tot 150 miljoen euro per jaar wordt geïnvesteerd in onder meer het MIT, de versterking van de stelsels Bewaken & Beveiligen en Getuigenbescherming, preventie en sociale en fysieke weerbaarheid. Dit offensief is beleidsmatig ondergebracht bij de DGO. De DGO monitort de besteding van de toegekende middelen, de realisatie van de maatregelen en de effecten daarvan.

De Regeerakkoordgelden ondersteunen tot en met 2021 veel verschillende soorten initiatieven in de regio. De komende periode wordt gebruikt om onder leiding van de DGO de succesfactoren te inventariseren, als input voor toekomstig beleid.

Ondermijningsbeleid en -wetgeving

Een overkoepelend onderdeel van het takenpakket van de DGO is het voortzetten, in gang zetten en agenderen van huidige en nieuwe beleids- en wetgevingsmaatregelen om de aanpak van ondermijning te versterken. Op die manier wordt de continuïteit en consistentie van het ondermijningsbeleid gewaarborgd, in directe samenwerking met de brede maatschappelijke coalitie. Hierbij ligt de focus op de verdere versterking van de verbinding met het lokaal bestuur en het bedrijfsleven, de internationale samenwerking en het afpakken van crimineel vermogen.

Regie op de afpakketen

Onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft onderzoek gedaan naar het beheer in de afpakketen. Eén van de conclusies is dat een ketenverantwoordelijke nodig is. De AR schrijft deze rol toe aan mij als Minister van Justitie en Veiligheid, vanwege mijn ministeriële verantwoordelijkheid voor de afpakketen.³ Deze conclusie wordt onderschreven door de gewijzigde motie van het lid Van Nispen c.s., die oproept tot regie in de afpakketen en tot verbetering van de afpakresultaten (Kamerstuk 35 470 VI, nr. 10). Ook de motie van het lid Van Dam c.s. raakt dit onderwerp, waar deze ook oproept tot meer regie vanuit mijn ministerie op het afpakproces.⁴

De AR beschouwt de afpakketen als «een complex geheel van processen en organisaties dat tot doel heeft om financiële opbrengsten en goederen uit criminele activiteiten strafrechtelijk te ontnemen». Ik herken de complexiteit die de AR beschrijft. Het afpakken van crimineel vermogen is zowel juridisch als praktisch een ingewikkelde opgave en kent zowel een beleidsmatige als een beheersmatige kant. De betrokken partijen in deze keten richten zich op criminele geldstromen en het afpakken van crimineel vermogen. Met de betrokken partijen ben ik ervan overtuigd dat verbetering mogelijk en noodzakelijk is.

Lopende trajecten

De afgelopen jaren zijn belangrijke afpakmaatregelen getroffen en hebben de betrokken ketenpartners verbetertrajecten ingezet. Zo werken het OM, Politie en de Bijzondere Opsporingsdiensten samen aan de intensivering van de focus op criminele geldstromen op basis van vier actielijnen: een financiële bril vanaf de start van het onderzoek; het optimaal benutten van het al beschikbare instrumentarium; intensieve internationale samenwerking; eenduidige registratie en monitoring. Verder wordt door deze partijen samen met het CJIB gewerkt aan een vermogensdossier, om in zaken met afpakkansen, van opsporing tot executie, een actueel beeld te hebben van het vermogen van verdachten.

Tevens verwijs ik naar de maatregelen die zijn en worden getroffen met betrekking tot het plan van aanpak witwassen van de Minister van Financiën en mij. Er gebeurt zodoende al veel, maar zoals vastgesteld is er meer mogelijk en nodig.

³ Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Justitie en Veiligheid, Rapport bij het jaarverslag.

⁴ Kamerstuk 35 470 VI, nr. 14.

Op initiatief van de DGO is een Coördinerend Beraad Afpakketen ingesteld, waarin politie, FIOD, OM, CJIB en Raad voor de Rechtspraak onder voorzitterschap van de DGO zitting nemen. De betrokken partners onderschrijven dat er op het terrein van afpakken beleidsmatig, beheersmatig en operationeel veel te winnen valt. De gezamenlijke ambitie luidt daarom: het verminderen van criminele geldstromen, crimineel vermogen en bijbehorende investeringen en dus minder invloed daarvan in de onder- en bovenwereld. De missie dat misdaad niet mag lonen wordt in versterkte vorm duurzaam doorgezet.

Het Beraad stelt hiervoor een meerjarenplan van aanpak op. Lopende verbeterinitiatieven komen hierin samen met nieuwe acties. Hiervoor wordt ook uitdrukkelijk en structureel de samenwerking gezocht met andere partners, zoals de Belastingdienst, andere Bijzondere Opsporingsdiensten, de Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland), de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's), de Douane, Dienst Domeinen Roerende Zaken (DRZ), infobox Crimineel & Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) en andere ministeries. Zo komen we tot een ketenbrede, integrale en duurzame aanpak die leidt tot vermindering van de criminele geldstromen en een effectiever functionerende afpakketen.

Verbetersporen

Het meerjarenplan van aanpak richt zich op twee verbetersporen:

1. Verbetering van de bedrijfsvoering van het beslagproces, een belangrijke schakel in de ondersteuning van de afpakketen.
2. Beleidsmatige verbetering van het afpakken van crimineel vermogen.

Eerste verbeterspoor – verbetering bedrijfsvoering beslagproces

De bedrijfsvoering van het beslagproces moet doelmatiger en doeltreffender. Onder leiding van het OM wordt hiervoor door de ketenpartners een plan van aanpak voor beslag uitgevoerd. Hierbij houden de ketenpartners rekening met de aanbevelingen van de AR. Zo moet er een duidelijker verband komen tussen de strafzaak bij het OM en hetgeen dat in beslag is genomen door opsporingsinstanties en de registratie hiervan. Daarnaast moeten er meer uniforme werkwijzen en eenduidige afspraken komen over beheerprocessen in de hele beslagketen, inclusief een tijdige en juiste registratie van executeerbare ontnemingsmaatregelen. De voortgang van de uitvoering van het beslagplan wordt gemonitord.

Tweede verbeterspoor – verbetering van het afpakken van crimineel vermogen

Een beter beslagproces leidt niet direct tot hogere afpakresultaten. Daarvoor is inzicht nodig in datgene waar beslag op gelegd moet worden. Het tweede verbeterspoor betreft dan ook de beleidsmatige verbetering van het afpakken. Voor dit verbeterspoor geldt dat de Rechtspraak geen positie voor zich ziet weggelegd vanwege de onafhankelijke en controlerende taak van de Rechtspraak: «Daar waar het gaat om het overwegend beleidsmatige verbeterspoor, dat ziet op het bestrijden van criminele geldstromen en het (meer) afpakken van crimineel vermogen, ziet de Rechtspraak nadrukkelijk geen positie voor zich weggelegd in het Coördinerend Beraad Afpakken; de onafhankelijke en controlerende taak van de Rechtspraak in de strafrechtketen staat daaraan in de weg. Vanzelfsprekend blijft de Rechtspraak bereid om bij te dragen aan een betere bedrijfsvoering c.q. logistiek rond processen van inbeslagname en ontneming.»

Onder het tweede verbeteringspoor vallen onder andere de volgende verbeterpunten:

1. Overzicht en synergie

Er komt een actueel totaalbeeld afpakken. Dit is een doorlopend overzicht van maatregelen, bijbehorende tijdspaden, betrokken partijen en gremia en te behalen resultaten, dat zorgt voor meer grip op de effecten van de inzet op criminele geldstromen en het afpakken van crimineel vermogen.

2. Kennis en inzicht

De omvang van de criminele geldstromen en het crimineel verdiend vermogen in of door Nederland(ers) kan slechts geschat worden. Daarom zet ik in op een onderzoeks- en kennisagenda. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het op te richten Strategisch Kenniscentrum (SKC) dat straks periodiek strategische beelden uit gaat brengen, op basis waarvan een onderzoeks- en kennisagenda kan worden opgesteld. Hiermee kunnen alle partners in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit beter hun prioriteiten vaststellen.

3. Resultaten en effecten aanpak

De impact en effectiviteit van beleid en interventies op criminele geldstromen en afpakken is moeilijk vast te stellen. Dit kan en moet beter. Hetzelfde geldt voor de monitoring van geboekte afpakresultaten, zoals inbeslagnames, geïncasseerde vorderingen en onttrekkingen uit het verkeer van illegale goederen (bijvoorbeeld partijen drugs). De al in ontwikkeling zijnde integrale afpakmonitor gaat een onderdeel uitmaken van de monitoring op resultaten en effecten.

4. Informatiedeling

Om zicht te kunnen houden op crimineel vermogen en dit te kunnen afpakken is het noodzakelijk dat de informatiepositie van de keten als geheel wordt verbeterd, onder meer door een betere onderlinge informatiedeling.

5. Versterken brede aanpak criminele geldstromen

Naast het afpakken van crimineel vermogen moeten we in de aanpak van criminele geldstromen ook gebruikmaken van andere instrumenten. Afhankelijk van de situatie kunnen in samenspraak met andere overheidspartners en de private sector andere maatregelen worden genomen. Voorbeelden zijn interventies die ingezet worden door de Belastingdienst om verstoringen in de criminele geldstromen te laten plaatsvinden, gelden die ten goede komen van slachtoffers en preventieve interventies door poortwachters. Dit handelen hoeft dan niet te leiden tot een incassoresultaat, maar kan wel een groot effect sorteren als criminele geldstromen worden tegengehouden.

6. Wetgeving

Door mijn departement wordt bekeken of de wettelijke mogelijkheden tot afpakken kunnen worden uitgebreid om in de praktijk ervaren knelpunten op te lossen. Het mag niet zo zijn dat er geen verhaal mogelijk is als de gehele structuur van crimineel geld is blootgelegd. Bij een recent werkbezoek werd mij duidelijk gemaakt dat criminelen hun vermogenspositie dusdanig hebben georganiseerd dat een traditionele, subjectgerichte aanpak steeds vaker een geringe kans van slagen heeft. Daarom wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van een objectgerichte aanpak in de vorm van Non Conviction Based Confiscation (NCBC). Dit instrument maakt confiscatie van vermogensbestanddelen mogelijk zonder voorafgaande veroordeling, als aannemelijk is dat het vermogen afkomstig is uit criminaliteit. Hierover wordt uw Kamer dit najaar nader geïnformeerd. Naast de NCBC wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van strafrechtelijke curatele, spoedbeveiliging, verbetermogelijkheden van uitwinning van beslag in het buitenland nadat de beslagene afstand heeft gedaan van het voorwerp en het ten gelde maken van in beslag genomen roerende zaken.

Tot slot

Met de acties uit deze brief versterken we opnieuw de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Samen met alle betrokken partners is de programmadirecteur-generaal volop aan de slag met de aanpak van crimineel vermogen, het brede offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit en de opvolging van de Regeerakkoordgelden. Zo zetten we wederom belangrijke stappen ten aanzien van «oprollen, afpakken en voorkomen».

In november informeer ik uw Kamer over de brede voortgang van de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, waarbij ik tevens zal ingaan op verschillende toezeggingen.

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