

Vergaderjaar 2022–2023

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 380

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2022

1. Inleiding

De snelle verharding van de zware misdaad en de miljarden aan crimineel geld tasten in toenemende mate de rechtsstaat aan. Dit vraagt om een stevige en gerichte aanpak. Succesvolle opsporing en vervolging van criminele kopstukken en netwerken is daarin essentieel. Daar zijn we goed in: de Nederlandse opsporingsdiensten behoren tot de wereldtop, waarbij het kraken van cryptocommunicatie heeft laten zien hoe innovatief er gewerkt wordt. De opsporing profiteert nog dagelijks van de inzichten in netwerken en criminele werkwijzen die uit deze data zijn voortgevloeid.

Toch zijn er ook zaken waarin de inzet van traditionele en innovatieve opsporingsmethoden alleen niet genoeg is voor succesvolle opsporing en vervolging van criminele kopstukken. In dat soort zaken kan een kroongetuige van doorslaggevend belang zijn. Met de inzet van kroongetuigen zijn de afgelopen jaren dan ook belangrijke doorbraken geforceerd in grote opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit, met name in liquidatiezaken.

Dit kabinet wil volgende stappen zetten in het effectiever opsporen en vervolgen van zware criminelen.¹ Eén van die stappen is de verbetering van de kroongetuigenregeling, door deze doeltreffender te maken. Om zware criminelen en hun netwerken beter aan te pakken en hun geldstromen te verstoren, hebben we namelijk nog een andere categorie kroongetuigen nodig dan de categorie die nu in de praktijk kroongetuige wordt.

De huidige regeling is vooral interessant voor een verdachte of veroordeelde die met een lange straf(dreiging) te maken heeft. De maximale strafvermindering van 50 procent levert voor die personen immers netto het meeste op. Dit zijn dus zelf ook zware criminelen. Het is voor de

¹ Coalitieakkoord, p. 20 (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77).

aanpak van georganiseerde criminaliteit van groot belang dat óók specifieke personen met een meer ondersteunende rol – maar een cruciale kennispositie, zoals facilitators, verklaringen afleggen over de sleutelspelers.

In deze brief zet ik uiteen hoe ik dit door verbetering van de kroongetuigenregeling wil bewerkstelligen. Daarbij ga ik ook uitgebreid in op de veiligheidsaspecten.

2. Voorgeschiedenis en onderzoek

De Wet toezeggingen aan getuigen in strafzaken (de kroongetuigenregeling) is in 2006 in werking getreden. Met deze wettelijke regeling werd opvolging gegeven aan een advies van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, die naar aanleiding van de IRT-affaire onderzoek heeft verricht naar onder andere de inzet van kroongetuigen. Het belangrijkste element van de regeling is dat het Openbaar Ministerie (OM) een afspraak kan maken met een verdachte die bereid is een getuigenverklaring af te leggen in de strafzaak tegen een andere verdachte, in ruil voor de toezegging dat bij vervolging in zijn eigen strafzaak strafvermindering van maximaal de helft van de gevangenisstraf wordt gevorderd.² Een soortgelijke afspraak is mogelijk met een *veroordeelde* getuige. In dat geval kan het OM toezeggen op een verzoek tot gratie een positief advies tot vermindering van de opgelegde gevangenisstraf met maximaal de helft te zullen uitbrengen. Een dergelijk traject is met waarborgen en voorwaarden omkleed.

Het OM heeft in 2012 aan de toenmalige Minister van Justitie kenbaar gemaakt dat het potentieel van de regeling niet voldoende wordt benut en dat verbreding van de regeling wenselijk is om zware criminaliteit effectiever te kunnen bestrijden. Bij brief van 5 juli 2013 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie uw Kamer geïnformeerd over zijn standpunt over de diverse elementen van de inzet van – al dan niet criminele – burgers in de opsporing. In die brief is melding gemaakt van de voorbereiding van een wetsvoorstel dat ziet op verbreding van de onderhandelingsmogelijkheden van het OM.³

Wetenschappelijk onderzoek (rapport Crijns)

Vanaf 2015 is in opdracht van mijn ministerie door de Universiteit Leiden een internationaal rechtsvergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van toezeggingen aan getuigen in Nederland, Canada, Italië en Duitsland.⁴ Dit onderzoek is eind 2017 afgerond⁵ en diende ertoe de verschillende verschijningsvormen te verkennen, om zo lessen te kunnen trekken voor de Nederlandse regeling en de praktijk. De onderzoekers constateerden dat het middel van de kroongetuige in Nederland (veel) minder frequent wordt ingezet dan in de andere onderzochte landen en dat er aanleiding is om de huidige Nederlandse regelgeving aan te passen. Daarnaast is volgens de onderzoekers gebleken dat er enkele juridische en praktische barrières bestaan binnen de Nederlandse wetgeving die de inzet van een kroongetuige bemoeilijken. In het rapport

² De regeling is neergelegd in de artikelen 226g tot en met 226k van het Wetboek van Strafvordering jo artikel 44a van het Wetboek van Strafrecht.

³ Kamerstuk 29 911, nr. 83. Het voornemen tot verruiming is in 2020 bevestigd door mijn ambtsvoorganger.

⁴ Crijns, Dubelaar & Pitcher, *Collaboration with Justice in the Netherlands, Germany, Italy and Canada*.

⁵ Bij brief van 30 april 2018 is het onderzoeksverslag aan uw Kamer aangeboden: Kamerstuk 29 911, nr. 198.

is bovendien een aantal aanbevelingen geformuleerd, waarop ik op verschillende plekken in deze brief nader in ga.

3. Kracht en tekortkoming huidige regeling

De inzet van kroongetuigen heeft de afgelopen jaren een belangrijke bijdrage geleverd aan grote opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit. Door middel van de verklaringen van getuigen die zelf betrokken zijn geweest bij een crimineel netwerk kan immers informatie worden verkregen van binnenuit: over de sleutelspelers, hun liquidatieopdrachten en over andere ernstige criminele activiteiten. De kracht van de kroongetuigenregeling zit daarmee in het doorbreken van de afscherming, waarmee de meest bedreigende en ondermijnende criminele subjecten en netwerken met een stevige positie in de onder- en bovenwereld zich omringen. Met de traditionele opsporingsmiddelen is het bij deze netwerken niet altijd mogelijk om voldoende bewijsmateriaal te verzamelen tegen de sleutelspelers. De inzet van kroongetuigen kan dan toch tot een succesvolle opsporing en vervolging leiden. Daarmee wordt ook duidelijkheid en genoegdoening verschaft richting slachtoffers en nabestaanden, van wie de belangen ook meegenomen worden in de afweging over het al dan niet aangaan van een kroongetuigenovereenkomst.

Toch wordt de huidige regeling door de professionals als te beperkt ervaren. Het OM signaleert dat er onbenut potentieel zit in getuigen die zelf van relatief minder ernstige strafbare feiten worden verdacht, maar die wel over cruciale informatie beschikken over het criminele netwerk, de rol van kopstukken daarin, de criminele activiteiten en de bijbehorende geldstromen. Daarbij kan worden gedacht aan personen die vanuit een legale beroepspraktijk betrokken zijn geraakt bij (ernstige) criminele activiteiten. Dit kan bijvoorbeeld een boekhouder, notaris of havenmedewerker zijn. Deze personen kunnen ook worden aangeduid als *facilitators*. Het kan ook gaan om personen die zelf een – relatief gezien – kleinere rol innemen in een crimineel netwerk, zoals iemand die gespecialiseerd is in het stelen van auto's die door anderen gebruikt worden voor het plegen van ernstige strafbare feiten, of een insider in een netwerk van ondergrondse bankiers.

Voor deze personen kunnen ernstige consequenties zijn verbonden aan het afleggen van een getuigenverklaring over de activiteiten van netwerken en hooggeplaatste personen binnen die netwerken. Met het op naam afleggen van een verklaring worden zij kwetsbaar voor represailles. Bovendien resteert vaak het vooruitzicht van een afgeschermd leven in een ander land. Dit betekent dus ook dat sociale banden moeten worden beëindigd. Dergelijke verwachte consequenties kunnen ertoe leiden dat er geen verklaringen worden afgelegd, waardoor informatie wordt gemist die van doorslaggevende betekenis kan zijn in de opsporing en vervolging van criminele sleutelspelers.

De balans in een kroongetuigendeal is daarom van belang. Een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van bijvoorbeeld zes jaar, die onder de huidige regeling wordt verminderd met ten hoogste de helft, betekent alsnog een gevangenisstraf van drie jaar. Dit vooruitzicht weegt voor de in de vorige twee alinea's beschreven potentiële kroongetuige meestal niet op tegen de eveneens beschreven consequenties van het afleggen van een verklaring. Dat terwijl zoals beschreven zijn of haar verklaring van grote waarde kan zijn voor het succesvol vervolgen van een zware crimineel en/of het oprollen van een crimineel netwerk. Met behulp van de verklaringen van dergelijke getuigen kan namelijk inzicht worden verkregen in het functioneren van het criminele netwerk, en kan bewijs

worden verzameld tegen de sleutelspelers. Hier komt bij dat sommige van deze getuigen vanwege hun beroepspraktijk kunnen beschikken over informatie over de criminele gelstromen. Juist door die geldstromen te volgen kan het verdienmodel in beeld worden gebracht en vervolgens worden verstoord. Dit zijn cruciale elementen in de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

4. Verbetervoorstellen

Verbreiding kroongetuigenregeling

Vanwege bovenstaande wil ik de wettelijke mogelijkheid voor strafvermindering verbreden, om zo – onder voorwaarden – een bredere groep potentiële kroongetuigen te kunnen benutten.

Dit wil ik doen door strafkorting tot de gehele duur van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf mogelijk te maken voor kroongetuigen van wie de getuigenverklaring zo belangrijk is voor de opsporing en vervolging van een ernstig misdrijf of een complex van ernstige misdrijven, dat de strafvermindering gelet op het eigen geringe aandeel daarmee in verhouding is. Deze ruimere straffkortingsmogelijkheid zal (daarmee) alleen gelden voor kroongetuigen tegen wie de reële strafeis, dat wil zeggen: de straf die de officier van justitie onder normale omstandigheden voornemens was te eisen, maximaal zes jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf betreft.

Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan de officier van justitie dus toezeggen een kortere of geen onvoorwaardelijke gevangenisstraf te zullen vorderen bij de rechter.⁶ Wel zal de officier van justitie in deze gevallen een lange voorwaardelijke gevangenisstraf met een lange proeftijd eisen, ter hoogte van de duur van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf die hij of zij oorspronkelijk voornemens was te eisen. In de praktijk kan het hierbij dus gaan om een voorwaardelijke gevangenisstraf en een proeftijd voor de duur van (maximaal) zes jaar. Op die manier is er een stok achter de deur om, wanneer de kroongetuige gedurende de proeftijd toch (weer) strafbare feiten zou plegen, de gemaakte afspraken te laten vervallen en de gevangenisstraf alsnog ten uitvoer te leggen.

Om deze strafvermindering mogelijk te maken is wijziging van de regeling in artikel 44a van het Wetboek van Strafrecht (Sr) noodzakelijk. Hierin zal worden geregeld dat de rechter – op vordering van de officier van justitie – onder voornoemde omstandigheden de op te leggen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kan verminderen tot een vrijheidsstraf die gedeeltelijk of geheel voorwaardelijk wordt opgelegd.⁷ Daarbij kan de rechter een proeftijd vaststellen van ten hoogste zes jaren.

Het creëren van de wettelijke mogelijkheid van een strafkorting tot de gehele duur van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf is een vergaande stap en daarmee een stevig dilemma. Dat ik bereid ben deze stap te zetten is gelegen in de overtuiging dat we hierdoor in specifieke gevallen criminele netwerken kunnen oprollen en kopstukken kunnen aanpakken, waar dat nu niet lukt. Deze overtuiging onderbouw ik vanzelfsprekend het liefst met cijfers. Omdat nu alleen strafvermindering tot 50% mogelijk is, zijn dergelijke cijfers niet beschikbaar. Wel bied ik uw Kamer graag een

⁶ Voor reeds veroordeelde getuigen zal de verbreiding naar analogie van het verbredingsvoorstel t.a.v. verdachte getuigen worden uitgewerkt.

⁷ Uit het rapport Crijns volgt dat strafvermindering tot 100 procent in ieder geval in Canada en Duitsland ook mogelijk is. In het geval van Duitsland geldt dit eveneens expliciet voor lichtere delicten.

vertrouwelijke technische briefing aan, waarin het Openbaar Ministerie nader in kan gaan op de meerwaarde voor opsporing en vervolging. Uiteraard ga ik zelf graag met uw Kamer in gesprek over de gehele breedte van het voornemen en de dilemma's die daarbij spelen.

Daarbij is bovendien relevant dat dit voorstel niet raakt aan de kaders van de wettelijke regeling als zodanig. Dat wil zeggen dat een afspraak met een kroongetuige uitsluitend mogelijk blijft als het gaat om een verklaring in een opsporingsonderzoek naar ernstige criminaliteit.⁸

Bovendien blijft bij kroongetuigen tegen wie de reële strafeis *meer* dan zes jaar bedraagt, uitsluitend een vermindering van de strafeis van maximaal de helft van de onvoorwaardelijke tijdelijke vrijheidsstraf, taakstraf of geldboete mogelijk. In het rapport Crijns wordt geconstateerd dat Nederland bij de zwaardere categorieën verdachten qua maximaal toe te zeggen strafkorting ook niet uit de pas loopt in vergelijking met de in het onderzoek bestudeerde landen.

Tot op heden zijn dankzij de inzet van kroongetuigen hoofdzakelijk successen geboekt in zaken waarin levensdelicten centraal staan. De beschreven verbreding betekent dat de regeling ook kan worden gebruikt voor afspraken met potentiële kroongetuigen die kunnen verklaren over de geldstromen, waardoor meer zicht kan worden verkregen op het criminele verdienmodel. Dit biedt de mogelijkheid om daarmee samenhangende vormen van ernstige criminaliteit in beeld te brengen, zoals grootschalige witwasconstructies, fraude en andere vormen van ernstige financieel-economische criminaliteit. Hiermee kan het verdienmodel van de georganiseerde criminaliteit beter worden verstoord en kan er in voorkomende zaken meer inzicht worden gegenereerd in geldstromen, financiële constructies en de daarbij horende netwerken. Dit is een cruciaal element in de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Rechterlijke toetsing

De Nederlandse rechterlijke toetsing rond de inzet van een kroongetuige en de betrouwbaarheid van diens verklaringen is zeer uitgebreid. In het rapport Crijns wordt geconcludeerd dat Nederland van de vier in het onderzoek vergeleken landen het *enige* land is met rechterlijke betrokkenheid in het voortraject van een kroongetuigenovereenkomst. Voorafgaande rechterlijke toetsing door de rechter-commissaris is een welbewuste keuze van de wetgever geweest, en is bedoeld als extra waarborg voor een terughoudende en rechtmatige inzet van het instrument.

Ondanks deze waarborg worden in het bijzonder twee suggesties met enige regelmaat genoemd, waaronder in het rapport Crijns. Dit betreft de toetsing door de rechter van de getuigenbeschermingsovereenkomst van kroongetuigen en het moment van betrokkenheid van de rechter-commissaris bij de kroongetuigenovereenkomst.

De getuigenbeschermingsovereenkomst is een civielrechtelijke overeenkomst tussen het OM en de kroongetuige. Deze overeenkomst vormt *geen* onderdeel van de strafzaak en wordt *niet* getoetst door de strafrechter. De

⁸ Zie artikel 226g, eerste lid, Wetboek van Strafvordering: er moet sprake zijn van een verklaring in het kader van een opsporingsonderzoek over:

- misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering die gepleegd zijn in georganiseerd verband en die gezien hun aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren; of
- misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld.

getuigenbeschermingsovereenkomst richt zich puur op de veiligheid van de kroongetuige en staat geheel los van de beslissing over de toezegging tot vermindering van de strafeis. De laatste beslissing wordt wel getoetst door de strafrechter. Bij de getuigenbeschermingsovereenkomst is vertrouwelijkheid cruciaal, omdat anders de veiligheid van de getuige ernstig in het geding kan komen. De details van de getuigenbeschermingsovereenkomst lenen zich daarom ook niet voor voeging bij de processtukken. Deze civielrechtelijke overeenkomst dient naar mijn oordeel dan ook *buiten* het strafproces te blijven. Deze lijn vindt steun in de arresten van de Hoge Raad in het zogenoemde Passageproces: in die arresten heeft de Hoge Raad geoordeeld dat afspraken die worden gemaakt met het oog op de feitelijke bescherming van de getuige geen onderdeel uitmaken van de afspraak tot strafvermindering. Dit betekent ook dat de processen-verbaal betreffende die afspraken in verband met de feitelijke bescherming van de getuige *niet* bij de processtukken behoeven te worden gevoegd.⁹ Ook toetsing door de rechter-commissaris acht ik onwenselijk; toetsing zou specifieke competenties van de rechter-commissaris op het gebied van beveiliging vragen.

Wel hecht ik sterk aan belangrijke elementen achter het idee van toetsing, namelijk het waarborgen van een zekere uniformiteit in de afspraken en het betrekken van onafhankelijke expertise. Daarom richt ik me in de uitwerking ten aanzien van dit punt op twee zaken. Allereerst is dat inkadering van de getuigenbescherming in wet- of regelgeving, zodat aan de voorkant voor iedereen transparant is welke (gestandaardiseerde) afspraken in het kader van getuigenbescherming onder welke voorwaarden mogelijk zijn. Ten tweede is dat het betrekken van externe expertise in de Centrale Toetsingscommissie (CTC), die een belangrijke rol speelt in de zware toetsingsprocedure van de kroongetuigen- en getuigenbeschermingsovereenkomst. Er is de afgelopen jaren gedurende een lange periode sprake geweest van lidmaatschap van de CTC door een onafhankelijke expert. Ik heb met het OM afgesproken dat extern, onafhankelijk lidmaatschap structureel gewaarborgd wordt.

Ten aanzien van het moment van de toetsing van de kroongetuigenovereenkomst (met daarin de toezegging tot vermindering van de strafeis) acht ik het van groot belang dat de rechter-commissaris in staat is de overeenkomst met de nodige zorgvuldigheid te kunnen beoordelen. Hoewel het huidige toetsingsmodel volstaat en de toetsing door zowel de rechter-commissaris als de zittingsrechter de garanties op een eerlijk strafproces bieden, is in het rapport Crijns opgemerkt dat rechter-commissarissen te kennen hebben gegeven dat de toetsing soms onder tijdsdruk moet plaatvinden. Daarom heb ik het OM gevraagd om in samenspraak met de Rechtspraak nadere werkafspraken uit te werken, om de rechter-commissaris in een eerder stadium bij de voorgenomen kroongetuigenovereenkomst te betrekken.

Veiligheid

De veiligheid van kroongetuigen, hun naasten en de functionarissen die hen bijstaan is van essentieel belang. De gebeurtenissen van de afgelopen jaren hebben ongelooflijk pijnlijk duidelijk gemaakt hoe nietsontziend de georganiseerde criminaliteit kan opereren richting kroongetuigen en de kring van personen om hen heen. De afgelopen twee jaar zijn in het stelsel getuigenbescherming en het stelsel bewaken en beveiligen dan ook verschillende veranderingen in gang gezet. Voorbeelden zijn een uitgebreidere veiligheidsanalyse voorafgaand aan een kroongetuigendeal en de ontwikkelingen naar aanleiding van de aanbevelingen van de

⁹ ECLI:NL:HR:2019:600, 601, 602, 603 en 604, 3.11.

Commissie Bos over het toekomstbestendig maken van het stelsel bewaken en beveiligen. Hieronder ga ik hier meer uitgebreid op in.

Onderscheid stelsels getuigenbescherming en bewaken en beveiligen

Allereerst is het van belang de twee stelsels te onderscheiden die een rol kunnen spelen in de veiligheid van kroongetuigen en hun omgeving.

Bescherming van kroongetuigen en hun naasten geschiedt primair vanuit het stelsel getuigenbescherming. Het stelsel getuigenbescherming is gericht op bedreigde getuigen en hun directe naasten en richt zich op het «onvindbaar maken» van deze personen. Maatregelen in het kader van dit stelsel worden uitgevoerd door een gespecialiseerd team getuigenbescherming van de politie, onder gezag van het OM. Getuigenbescherming is zeer ingrijpend; voortzetting van het tot dan toe geleide leven is niet mogelijk. In de praktijk betekent dit doorgaans dat de kroongetuige – en indien van toepassing: de directe naasten – onder een nieuwe identiteit in het buitenland wordt of worden geplaatst. Vanzelfsprekend gebeurt dit in nauwe samenwerking met de zusterdiensten getuigenbescherming in de betreffende landen. De consequenties worden vooraf nadrukkelijk besproken en vastgelegd met de kroongetuige en diens naasten, zodat ze heel concreet weten wat dit voor hen betekent.

Van andere orde zijn de hoeders van de rechtsstaat, zoals rechters, officieren van justitie en advocaten van kroongetuigen. Zij kunnen worden opgenomen in het stelsel bewaken en beveiligen wanneer er een bepaalde dreiging naar hen uitgaat. Binnen dit stelsel draagt de overheid zorg voor de bescherming en beveiliging van personen, objecten en diensten die worden bedreigd, voor zover ze dat niet zelf kunnen doen. Het stelsel bewaken en beveiligen is gebouwd op een verzameling van regelgeving en (werk)afspraken die gaan over het voorkomen van aanslagen op personen, objecten en diensten. In het stelsel is geregeld hoe op basis van dreiging en risico-informatie tot beveiligingsmaatregelen wordt besloten en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. De personen om wie het gaat blijven «vindbaar», maar er wordt zo goed mogelijk weerstand geboden tegen de dreiging. De stelselverantwoordelijkheid ligt bij de NCTV, alsmede het gezag voor te beschermen personen, objecten en diensten die binnen het Rijksdomein vallen. Het OM heeft het gezag over de te beschermen personen, objecten en diensten die binnen het decentrale gezag vallen. De uitvoering van maatregelen in het kader van bewaken en beveiligen geschiedt door de politie; dit kunnen de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging en de regionale eenheden zijn. Daarnaast voert de Koninklijke Marechaussee taken uit, in assistentie of in bijstand aan de politie.

Druk op stelsel bewaken en beveiligen

Door de verharding van de criminaliteit is er in de afgelopen jaren in een kroongetuigentraject steeds vaker een rol ontstaan voor *beide* stelsels: de kroongetuige (en indien van toepassing: de directe naasten) worden beschermd vanuit het stelsel getuigenbescherming; voor de betrokken functionarissen in het strafproces en voor andere vaak onschuldige naasten van de kroongetuige (die in Nederland zijn of blijven) moeten maatregelen worden getroffen vanuit het stelsel bewaken en beveiligen. Dit en andere ontwikkelingen, zoals een toegenomen aantal bedreigingen uit verschillende hoeken van de maatschappij, hebben ertoe geleid dat de capaciteit binnen het stelsel bewaken en beveiligen onder enorm hoge druk staat.

Verbreiding in relatie tot veiligheid

Dat ik nu toch een verbreiding van de kroongetuigenregeling voorstel, heeft te maken met de lopende versterking van het stelsel bewaken en beveiligen, de altijd doorslaggevende risicoanalyse vóór aanvang van een kroongetuigentraject en het belang van opsporing en vervolging.

A Versterking en modernisering stelsel bewaken en beveiligen

Op dit moment wordt het stelsel bewaken en beveiligen versterkt en gemoderniseerd om een uniform, efficiënt en flexibel antwoord te hebben op de stijgende vraag naar beveiligingsmaatregelen. In dit versterkings-traject worden allerlei verbeteringen doorgevoerd, van bijvoorbeeld het versterken van de informatiepositie tot aan het opstellen van beveiligingspakketten voor meer duidelijkheid naar de betrokken organisaties en de te beveiligen personen. Beveiligingsmaatregelen kunnen een grote impact hebben op het leven van een te beveiligen persoon en daarom is het goed hier aan de voorkant aandacht voor te hebben. Deze versterkingen moeten ertoe leiden dat de druk op het stelsel in de toekomst afneemt. Hierover heb ik uw Kamer in april en zeer recent opnieuw per brief geïnformeerd.¹⁰

B Risicoanalyse

Daarnaast is er de afgelopen periode en op basis van geleerde lessen nog meer ingezet op het vóór aanvang van een kroongetuigentraject heel scherp te inventariseren wat de veiligheidsimplicaties kunnen zijn van het aangaan van een kroongetuigentraject.

Om te weten welke risico's er zijn, voert de politie in opdracht van het OM in de verkenningfase van een kroongetuigentraject een risicoanalyse uit. Dit is de fase waarin alle gesprekken nog in het diepste geheim plaatsvinden en het noodzakelijk is de kring van personen die hier weet van hebben zo klein mogelijk te houden. De deal kan namelijk ook *niet* doorgaan. In deze analyse wordt de persoonlijke levenssfeer van een potentiële kroongetuige geanalyseerd en worden de risico's in kaart gebracht. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de best beschikbare bronnen, waaronder informatie vanuit het Team Criminele Inlichtingen.

Op basis van de risicoanalyse wordt beoordeeld hoe groot de dreiging is als bekend raakt welke verklaringen de kroongetuige heeft afgelegd en welke maatregelen er nodig zijn om tegen deze dreiging weerstand te bieden. Als er sprake is van een te verwachten beroep op het stelsel bewaken en beveiligen, wordt dit besproken met de partners van dat stelsel. Indien uit de risicoanalyse blijkt dat er te weinig capaciteit beschikbaar is in het stelsel bewaken en beveiligen voor het adequaat uitvoeren van de benodigde veiligheidsmaatregelen of dat bijvoorbeeld de kroongetuige zelf niet geschikt is voor een getuigenbeschermingsprogramma, wordt een traject niet doorgezet.

De risicoanalyse vormt dus een essentieel onderdeel van de beslissing om wel of geen toezegging te doen aan een getuige. Deze analyse staat los van de vraag in hoeverre de verklaring van de getuige van belang is voor de opsporing en vervolging.

Om de afstemming, informatie-uitwisseling en operationele samenwerking tussen de stelsels getuigenbescherming en bewaken en beveiligen verder te versterken, wordt de komende periode intensief

¹⁰ Kamerstuk 29 911 nrs. 347 en 378.

gesproken tussen het OM, de NCTV en politie, op initiatief van het OM. Bovendien zijn er reeds maatregelen in voorbereiding door OM en politie. Hierover worden nadere afspraken gemaakt tijdens een tweedaagse werkconferentie over de reikwijdte van en samenhang tussen de stelsels; deze werkconferentie vindt medio november plaats. Ook de verdere uitvoeringsconsequenties worden in de uitwerkingsfase meegenomen.

C Belang opsporing en vervolging

Verder is van belang dat met verbreding van de regeling niet wordt beoogd het middel van de kroongetuige veel vaker in te zetten. Het blijft een *uitzonderlijk* middel dat terughoudend wordt toegepast. Dat neemt niet weg dat om redenen die ik eerder in deze brief beschreef, er door verbreding van de regeling belangrijke klappen aan de georganiseerde criminaliteit kunnen worden uitgedeeld. Daarmee is de algemene veiligheid ook gediend. Door de cruciale bijdrage van (een andere categorie) kroongetuigen aan opsporing en vervolging, kunnen immers zware criminelen succesvol worden opgepakt en veroordeeld, waardoor hun ernstige criminele activiteiten een halt kan worden toegeroepen.

Daarom vind ik het van belang dat het OM de mogelijkheid heeft een dergelijk traject aan te gaan. Dat in voorkomende (individuele) gevallen een kroongetuigenovereenkomst geen doorgang kan vinden omdat uit de risicoanalyse blijkt dat de veiligheid in dat geval onvoldoende gewaarborgd kan worden, doet daar niets aan af. Dit is ook al de staande praktijk binnen de huidige regeling.

Vanzelfsprekend zullen ook de (toekomstige) aanbevelingen uit het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar de beveiligingssituaties van de broer, de toenmalig advocaat en de vertrouwenspersoon van de kroongetuige in het Marengo-proces worden betrokken in de nadere uitwerking van de verbetering van de kroongetuigenregeling.

Aanscherpen Gratiwet

Tot slot zie ik met de Minister voor Rechtsbescherming de mogelijkheid om de gratiewet aan te scherpen.

Huidige kader

Een kroongetuigendeal kan, zoals beschreven, ook aangegaan worden met een veroordeelde getuige. In dat geval sluit het OM een overeenkomst met deze getuige over een positief advies in de gratieprocedure. Dit advies ziet dan op vermindering van de opgelegde straf met (onder de huidige regelgeving) maximaal de helft.

Aanscherping in huidige kader

In hele specifieke situaties kan het echter zo zijn dat de zaak tegen de verdachte(n) over wie de veroordeelde kroongetuige verklaart, nog gaande is als de kroongetuige volgens het gratieadvies van het OM al in vrijheid zou moeten worden gesteld. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een situatie waarin iemand kort na zijn eigen veroordeling kroongetuige wordt in een grote, complexe zaak, waarin na uitspraak in eerste aanleg hoger beroep wordt aangetekend. Dat kan in totaal jaren in beslag nemen; in die periode kan het moment passeren waarop de kroongetuige zijn eigen opgelegd gekregen straf minus de strafvermindering uit de kroongetuigenovereenkomst heeft uitgezeten.

Op dat moment zou de mogelijkheid tot een voorwaardelijke beslissing op gratie wenselijk zijn. Daarmee is er een stok achter de deur voor het geval de kroongetuige na zijn vrijlating stopt met het voldoen aan de kroongetuigenovereenkomst. Het resterende deel van de straf kan dan immers alsnog ten uitvoer worden gelegd.

De Gratiewet voorziet nu niet in die mogelijkheid. Weliswaar bestaat de optie om een dergelijke kroongetuige op grond van artikel 192, tweede lid, Sr., te vervolgen, maar de maximumstraf bedraagt in dat geval één jaar. In het rapport Crijns wordt gewaarschuwd voor al te hoge verwachtingen van deze strafbaarstelling. Het is de vraag of deze lage strafbedreiging terugtrekkende bewegingen van een (calculerende) kroongetuige daadwerkelijk zal voorkomen.

Daarom zal onderzocht worden of aanpassing van de Gratiewet mogelijk is, om te kunnen voorkomen dat een veroordeelde getuige zich terugtrekt nadat gratie is verleend.

5. Vervolg

De komende periode zal ik gebruiken om de nu gepresenteerde voorstellen nader uit te werken. In deze uitwerking betrek ik graag de uitkomsten van bespreking met uw Kamer. Ik denk hierbij aan debatten die op korte termijn plaatsvinden, maar bijvoorbeeld ook aan de latere bespreking van het al genoemde rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Vervolgens zal ik uw Kamer, mede op basis van de uitkomsten van deze besprekingen, een wetsvoorstel en nadere uitwerking van de andere onderdelen doen toekomen.

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