

Vergaderjaar 2022–2023

35 564

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit)

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2022

Tijdens het Commissiedebat Georganiseerde en Ondermijnende Criminaliteit van 10 november jl. (Kamerstuk 29 911, nr. 383) heb ik toegezegd om uw Kamer te informeren over de wijze waarop de nieuwe strafbaarsstelling van het verblijf op logistieke knooppunten (hierna: de uithalerswet) tot nu toe toepassing heeft gevonden in de praktijk. Ook heb ik toegezegd om te reageren op de overwegingen van het gerechtshof Den Haag omtrent de strafmaat voor uithalers.¹ Aan die toezegging kom ik tegemoet aan de hand van deze brief.

De leden Michon (VVD) en Helder (PVV) hebben mij specifiek verzocht te reageren op de uitspraken van het gerechtshof Den Haag omtrent de strafmaat voor uithalers. Het is niet mijn positie om mij als Minister inhoudelijk uit te laten over uitspraken van het gerechtshof. Wel wil ik in deze brief de ernst van de problematiek omschrijven en de daarmee samenhangende totstandkoming van de uithalerswet. Vervolgens zal ik de praktijkontwikkelingen tot nu toe belichten en een korte vooruitblik geven naar de toekomst.

Ernst van de uithalersproblematiek

Veilige en goed functionerende logistieke knooppunten, zoals de haven van Rotterdam of Schiphol Airport, zijn essentieel voor ons land. Duizenden Nederlanders zetten zich dag en nacht in om deze knooppunten zo efficiënt en veilig mogelijk draaiende te houden. Wij mogen op geen enkele manier tolereren dat hiervan misbruik wordt gemaakt. Op de overheid rust een plicht om daar, samen met betrokken ondernemingen en dienstverleners, zorg voor te dragen, zodat criminelen niet ongestraft hun gang kunnen gaan op deze locaties. Aan de voorkant, door te werken aan de weerbaarheid van processen en personen. Maar ook aan de

¹ ECLI:NL:GHDHA:2022:986.

achterkant, door een slagvaardig instrumentarium voorhanden te hebben om snel en effectief in te kunnen grijpen als mensen overgaan tot criminele activiteiten.

Ik heb dit jaar het belang van veilige en weerbare havens als een van mijn prioriteiten aangemerkt. In de brief d.d. 4 november jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over alle maatregelen die de komende jaren zullen worden getroffen om de problematiek rondom georganiseerde drugscriminaliteit in onze logistieke knooppunten aan te pakken. Naast deze maatregelen en investeringen die onze havens onaantrekkelijk zullen maken voor criminele machtsstructuren, moeten we ook instrumentarium voor handen hebben om effectief in te kunnen grijpen op het moment dat strafbare activiteiten alsnog worden voortgezet. Handhavingsdiensten moeten slagvaardig kunnen zijn in hun aanpak, vooral als het aankomt op criminaliteit op deze essentiële locaties voor ons land. Er gaat iets niet goed als de opsporingsdiensten onvoldoende kunnen ingrijpen, terwijl internationale criminele organisaties onze logistieke knooppunten blijven misbruiken. Dat was tot voor kort het geval bij de uithalersproblematiek. Aan de lopende band werden personen aangetroffen in het havengebied die óf bezig waren met het verplaatsen van drugs óf aan het wachten waren op een signaal om drugs te verplaatsen. Deze mensen konden niet effectief strafrechtelijke worden vervolgd.

Uit verschillende ondermijningsbeelden en operationele informatie van de opsporingsdiensten blijkt dat personen die zich onbevoegd begeven op haventerreinen, de zogenoemde uithalers, door hun aanwezigheid op de gaventerreinen bijdragen aan het faciliteren van drugssmokkel en het in stand houden van criminele verdienmodellen. Dit wordt ook geconcludeerd door de private partijen die eigenaar zijn van terminals in de havens en van dichtbij de schadelijke gevolgen van deze problematiek onderkennen. Deze vorm van criminaliteit is verwoestend voor de logistieke processen op de haventerreinen en heeft zeer ondermijnende effecten voor ons land, vanwege de essentiële rol ervan voor de georganiseerde drugscriminaliteit.²

Ik heb de ernst en omvang van deze problematiek van dichtbij bevestigd gekregen, tijdens mijn werkbezoeken aan de Rotterdamse Haven. Dat internationale criminele machtsstructuren actief zijn op de havens en grootschalige drugssmokkel in stand houden, staat vast. Gesteld wordt dat enkel door aanwezig te zijn op afgesloten haventerreinen, uithalers het verdienmodel van deze criminele organisaties in stand houden. Zij zijn immers constant en per direct inzetbaar voor het verplaatsen van drugs en daarmee het mogelijk maken van grootschalige drugssmokkel. Het is mijn stellige overtuiging dat er geen enkel ander aannemelijk doel is dan uithalen, waarvoor deze niet-geautoriseerde personen zich op deze terreinen kunnen bevinden. Dit baseer ik mede op het feit dat deze terreinen veelal tientallen kilometers verwijderd zijn van de bewoonde wijken en er geen andere activiteiten plaatsvinden dan het laden en lossen van containers.

De urgentie om tegen deze problematiek op te treden is enorm en omdat gebeurtenissen in het verleden op een pijnlijke manier hebben aangetoond dat we ons geen naïviteit kunnen permitteren bij de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit, heeft de wetgever besloten het wettelijk mogelijk te maken dit effectiever aan te pakken. De zogenaamde uithalerswet is begin dit jaar in werking getreden, als onderdeel van de

² Kamerstuk 35 564, nr. 3, blz. 9.

Totstandkoming uithalerswet

De uithalerswet is tot stand gekomen in de context van de problematiek zoals ik hiervoor heb omschreven. Door hun aanwezigheid op haventerreinen vervullen uithalers een belangrijke rol in het faciliteren van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Effectief handhaven op deze criminele modus operandi kon voor 1 januari jl. niet, omdat aangetroffen personen op het moment van aanhouding telkens doelbewust maatregelen hadden getroffen om niet gelinkt te kunnen worden aan activiteiten van internationaal opererende criminele organisaties. Enkel een geldboete van de eerste categorie kon in dat geval volgen voor de overtreding van het zich bevinden op een verboden terrein (artikel 461 Sr). Deze sanctie stond niet in verhouding tot de ernst van deze ondermijnende vorm van criminaliteit in de havens.

Door de wederrechtelijke aanwezigheid van personen op de haventerreinen strafbaar te stellen, maakte deze wet het mogelijk om lik-op-stuk-beleid te voeren op deze vorm van ernstige criminaliteit. Aangetroffen uithalers werden voortaan meteen gearresteerd en vastgehouden in afwachting van de strafrechtelijke vervolging. Voorheen moesten aangetroffen personen na een paar uur weer vrij worden gelaten, omdat zij geen misdrijf hadden gepleegd. In sommige gevallen werden zij kort daarna, bijvoorbeeld dezelfde avond nog, weer aangetroffen in het gebied.

Omdat deze vorm van criminaliteit een handeling betreft die inhoudelijk gelijkenissen vertoont met het zich onbevoegd begeven op iemand anders zijn grond of erf, oftewel huisvredebreuk, is deze nieuwe bepaling om wetstechnische redenen op de huidige plek in Titel V van Boek 2 het Wetboek van Strafrecht geplaatst. De activiteiten van uithalers zijn immers feitelijk te omschrijven als het onrechtmatig betreden van het besloten terrein. Dit delict heeft echter in alle overige opzichten kenmerken die vanwege de context van de problematiek afzonderlijke strafbaarstelling en een bijpassende strafmaat rechtvaardigen.⁴

Met de nieuwe strafbepaling heeft de wetgever niet alleen beoogd de ernst van de gedragingen tot uitdrukking te brengen, maar ook om effectieve handhaving mogelijk te maken en een afschrikwekkende werking te bewerkstelligen. Door de gedraging als misdrijf strafbaar te stellen, wordt het mogelijk gemaakt om verdachten in voorlopige hechtenis te nemen in afwachting van een strafrechtelijke vervolging. De mogelijkheid voor het in voorlopige hechtenis zetten van verdachten voor deze delict, werkt afschrikwekkend, maar bovendien biedt het kansen om personen waarvoor dit nuttig is reclassering aan te bieden en te helpen om voor een betere pad te kiezen.

Praktijkontwikkelingen sinds inwerkingtreding

Vanaf de inwerkingtreding is de nieuwe strafbepaling effectief ingezet in de praktijk. Twee uur na middernacht op 1 januari zijn de eerste uithalers gearresteerd en vastgezet. Iets dat voor inwerkingtreding niet mogelijk was. Tientallen uithalers zijn daarna vervolgd en in een aantal gevallen veroordeeld tot onvoorwaardelijke gevangenisstraffen. Er zijn reclasseringsadviezen opgesteld en sommige verdachten hebben tijdens de zitting

³ Stb. 2021, nr. 638.

⁴ Kamerstuk 35 564, nr. 6, blz. 21.

aangegeven geschrokken te zijn en zich te zullen richten op het verbeteren van hun leven. Het trekken van een harde grens en de mogelijkheden van een hard lik-op-stuk-beleid leken effectief te zijn en pasten beter bij de ernst van deze strafbare feiten.

Op 28 februari 2022 heeft bij de Rechtbank Rotterdam een themazitting plaatsgevonden waarbij uitgangspunten zijn geformuleerd voor de strafoplegging bij bewezenverklaring van een van de in artikel 138aa van het Wetboek van Strafrecht omschreven strafbare feiten.⁵ De rechtbank achtte voor first offenders een gevangenisstraf van drie maanden passend en geboden, waarbij werd opgemerkt dat de aard en concrete ernst van dit type feiten vragen om toepassing van een gevangenisstraf. De rechtbank overwoog dat de reactie voldoende afschrikwekkend moet werken voor zowel de huidige verdachte (speciale preventie) als voor anderen die, al dan niet op verzoek van derden tegen een (aanzienlijke) geldelijke beloning, overwegen om soortgelijke strafbare feiten te plegen (generale preventie).

In een aantal zaken werd hoger beroep ingesteld. Het gerechtshof Den Haag stelde tijdens een speciale themazitting, gehouden op 3 juni jl., dat de door de advocaat-generaal geëiste onvoorwaardelijke gevangenisstraffen naar het oordeel van het hof (veel) te hoog waren.⁶ Dit mede gelet op de straftoemeting in zaken waarin wordt veroordeeld voor andere delicten uit Titel V van Boek 2 van het Wetboek van Strafrecht. Voor de strafmotivering heeft het hof in aanmerking genomen dat de wetgever voor wat betreft de bepaling van de straffen aansluiting heeft gezocht bij de strafbaarstelling voor het misdrijf van huis-, erf- en lokaalvredebreuk, vanwege de plaatsing van deze wetsbepaling in Titel V van Boek 2 van het Wetboek van Strafrecht (Misdrijven tegen de openbare orde). Anders dan de rechtbank en het Openbaar Ministerie was het gerechtshof van oordeel dat bij first offenders voor dit delict een taakstraf met een voorwaardelijke gevangenisstraf past bij de ernst van de gepleegde feiten en ook voldoende afschrikwekkend werkt. Bij recidive ligt volgens het hof in beginsel een onvoorwaardelijke gevangenisstraf in de rede.

Na dit arrest hebben de rechters in eerste aanleg zich geconformeerd aan de door het gerechtshof ingezette lijn en worden personen die zich niet eerder schuldig hebben gemaakt aan uithalen doorgaans veroordeeld tot een taakstraf. Dit brengt met zich mee dat de vordering van de officier van justitie tot bewaring niet wordt toegewezen door de rechter-commissaris, aangezien de verwachting is dat er geen gevangenisstraf zal volgen. Zodoende worden personen nu aangehouden en, als zij first offenders zijn, veelal met een dagvaarding weer vrijgelaten, in afwachting van de zitting. Daarmee valt het beoogde lik-op-stuk-beleid voor een deel weg, omdat first offenders, net als vóór inwerkingtreding van deze strafbaarstelling, weer binnen een paar uur op straat staan.

Vervolg

Het staat buiten kijf dat de ernst van de problematiek rondom de uithalers enorm is. Vanwege de urgentie van een effectieve aanpak hiervan, heeft de wetgever afzonderlijke strafbaarstelling van deze gedragingen met een daarbij passende strafmaat aangewezen geacht. Met deze strafbaarstelling heeft de wetgever een sterk signaal afgegeven dat onbevoegd verblijf in havengebieden als een misdrijf wordt beschouwd en dat daar effectief op moet worden gehandhaafd.

⁵ ECLI:NL:RBROT:2022:1428 en 1429.

⁶ ECLI:NL:GHDHA:2022:986.

Sinds de inwerkingtreding van de uithalerswet kan effectiever dan voorheen worden gehandhaafd op haventerreinen. Waar voorheen alleen het opleggen van een geldboete tot de mogelijkheden behoorde, riskeren uithalers nu een gevangenisstraf. Naar aanleiding van de meest recente jurisprudentie riskeren first offenders voorlopig voornamelijk een taakstraf en een voorwaardelijke gevangenisstraf, hetgeen ertoe leidt dat in bewaringstelling niet volgt en het lik-op-stuk-beleid voor een deel wegvalt.

Ik vind het nog te vroeg om sluitende conclusies te trekken over de wijze waarop deze strafbepaling in de huidige vorm verder zal uitwerken in de toekomst. Niet alleen omdat er tot nu toe nog weinig arresten zijn gewezen door het gerechtshof, maar ook omdat de rechtspraak hieromtrent nog volop in ontwikkeling is. Dat blijkt ook uit het onlangs gewezen vonnis van de rechtbank Zeeland-West Brabant in een uithalerszaak⁷. De rechtbank heeft de ernst van de feiten aangenomen en geoordeeld dat een gevangenisstraf van een jaar daardoor in de rede ligt, gezien de intentie van de wetgever.

Ik blijf deze problematiek op de voet volgen en zie, aan de hand van de verdere ontwikkelingen in de jurisprudentie, of een eventuele wijziging in de wettelijke strafmaat wenselijk kan zijn. In de tussentijd zal het Openbaar Ministerie voor dit delict de strafvorderingsrichtlijn opstellen die aansluit bij de ernst van de problematiek en waarin een bijpassende strafeis is opgenomen, waarbij ook rekening wordt gehouden met de gevolgde lijn in de rechtspraak.

Ik zal uw Kamer eind 2023 informeren over de stand van zaken omtrent deze strafbaarstelling op dat moment.

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

⁷ ECLI:NL:RBZWB:2022:7476.