

Vergaderjaar 2021–2022

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

24 077

Drugbeleid

Nr. 338

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2021

Op 16 september jl. heeft uw Kamer verzocht om een kabinetsreactie op het rapport van de *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) en Europol over de internationale cocaïnehandel getiteld *The illicit trade of cocaine from Latin America to Europe – from oligopolies to free-for-all?, Cocaine Insights 1* dat verscheen op 7 september 2021.¹ Met deze brief voldoe ik, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, aan dat verzoek.

Bevindingen en aanbevelingen

Groei cocaïnemarkt

Het rapport constateert dat de mondiale cocaïnemarkt groeit, en dat geldt zeker voor de Europese cocaïnemarkt. Op basis van onderzoek schat UNODC dat in 2019 wereldwijd bijna 1.800 ton cocaïne werd geproduceerd. In 2015 was dit naar schatting nog 1.000 ton. De straatprijzen liggen in Europa hoger dan in de VS, waardoor de Europese markt aantrekkelijk is. Daardoor stijgt het aanbod van cocaïne, bovendien neemt de zuiverheid van de cocaïne toe.² Cocaïne is aldus *Cocaine Insights 1* en het VN *World Drugs report 2021*³ de op een na meest gebruikte drug in West- en Midden-Europa, met een geschat huidig aantal van 4,4 miljoen laatstejaarsgebruikers.⁴

Nieuw is dat steeds meer criminele groepen, zoals Albanen, groepen van de Westelijke Balkan maar ook de Italiaanse 'Ndrangheta, zich met

¹ <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/cocaine-insights-1>

² European Drugs Markets report 2019 http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/eu-drug-markets-report-2019_en, World Drugs Report 2021 UNODC <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>

³ World Drugs Report 2021 UNODC <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>

⁴ Volgens de Nationale Drugsmonitor 2020 waren dat er in Nederland 260.000 in 2019.

deze handel bezighouden en geen gebruik meer maken van tussenhandelaars, zodat de criminele opbrengsten nog groter zijn. De markt is competitiever en efficiënter geworden, maar ook gewelddadiger. De «vrede» in Colombia heeft gezorgd voor een verdere verspreiding en versplintering van de drugshandel. Brazilië is een steeds belangrijker transitland.

Nederland belangrijke hub in de Europese cocaïnemarkt

Het rapport toont dat België en Nederland een steeds groter deel van de import van cocaïne naar Europa voor hun rekening nemen, vooral ten koste van Spanje.

Transport gebeurt steeds meer door middel van containers waar Antwerpen en Rotterdam (maar ook bijvoorbeeld Hamburg) goed in zijn. België en Nederland zijn samen goed voor ruim de helft van de import in Europa, maar ook voor het overgrote deel van de onderscheppingen: 66 ton in Antwerpen (een verdubbeling in 5 jaar) en 33 ton in Rotterdam in 2020.⁵ Belgische autoriteiten rapporteren dat cocaïne onderschept in Antwerpen veelal vanuit Nederland verder verhandeld wordt. In drie jaar tijd werden in Europa bijna 1900 personen gearresteerd voor cocaïne-smokkel. Ruim 600 betroffen Latijns-Amerikanen, 300 waren Nigerianen en Marokkanen, 266 Albanezen en 51 Nederlanders. Maar die Nederlanders waren wel verantwoordelijk voor veruit de grootste zendingen, op afstand gevolgd door personen uit de Westelijke Balkan.

Aanbevelingen UNODC-experts

De UNODC-experts delen in het rapport een aantal aanbevelingen voor de wijze waarop de cocaïnehandel moet worden aangepakt. Hier volgen de hoofdpunten:

- Aanpakken bij de bron (*upstream disruption*), dus de productie van cocaïne. De internationale samenwerking moet gericht zijn op alternatieve ontwikkelingsprogramma's, het aanpakken van de sociaaleconomische problemen, aanwezigheid van de overheid in betrokken gebieden en versterken van de rechtsstaat. Landen rondom de smokkelroutes moeten hun samenwerking versterken om drugszendingen te voorkomen of tegen te houden en hun preventie- en vervolgingsactiviteiten op elkaar af te stemmen. Die moeten gericht zijn op de ruggengraat van criminele organisaties en hun leiders, maar ook op de netwerken zelf. Om dat te kunnen doen is trans-Atlantische informatie-uitwisseling nodig, inclusief gezamenlijk criteria voor risicoprofielen, gezamenlijke onderzoeken, maar ook meer capaciteit voor controles in havens en voor operaties. Landen moeten goed in staat zijn om o.a. bijzondere opsporingsmethoden toe te passen, rechtshulp te geven en crimineel geld te confisqueren.
- Corruptiebestrijding moet op orde zijn, inclusief goede regelingen voor klokkenluiders en anonieme meldingen.
- Landen moeten behoorlijke digitale expertise hebben om csv's ook op dat terrein te kunnen bestrijden, waarbij er een goede balans is tussen rechtshandhaving en privacy.
- Ook binnen landen moet de samenwerking tussen betrokken partijen op orde zijn, liefst met gespecialiseerde organisaties.
- Vermenging van onder- en bovenwereld moet worden voorkomen door financiële opsporing in alle gevallen, door criminele opbrengsten af te pakken en witwassen tegen te gaan.
- *Non conviction based confiscation* moet overwogen worden.

⁵ Volgens het EMCDDA-rapport *Estimating the size of the main illicit retail drug markets in Europe*, Dec 2019, besloeg de Europese markt in 2017 119 ton (zuivere) cocaïne en die van Nederland 3,6 ton, dus 4% van de Europese markt.

- Regeringen moeten, nu het aanbod van cocaïne stijgt, meer aandacht besteden aan preventie van gebruik en de risico's daarvan en de groei van de vraag tegengaan.

Reactie op het rapport

Hoewel het rapport gebaseerd is op rapportages van landen en daardoor een wat gefragmenteerd en soms anekdotisch beeld geeft, zijn de tendensen die het beschrijft duidelijk, onomstreden en zorgwekkend. Het kabinet onderschrijft de bevindingen en aanbevelingen in het rapport die erop neerkomen dat er nationaal en internationaal meer moet gebeuren als we de groei van aanbod en vraag van cocaïne en de daaraan gepaard gaande grensoverschrijdende georganiseerde en ondermijnende criminaliteit willen keren. Het kabinet heeft dat al in 2017 onderkend en heeft in de jaren daarna grote prioriteit gehecht aan de aanpak daarvan in de vorm van het Breed offensief tegen de georganiseerde ondermijnende criminaliteit.⁶ In de komende jaren moeten meer resultaten daarvan zichtbaar worden, al laat het rapport reeds een aantal recente successen zien, zoals het ontmantelen van de grootste cocaïnewaterij, een gezamenlijk onderzoeksteam (JIT) dat een Albanese bende oprolde en het kraken van versleutelde netwerken zoals Encrochat en de arrestaties die daarop volgden. Ook het Multidisciplinair Interventie Team (MIT) zal in relatie tot de internationale aanpak een belangrijke rol gaan vervullen.

Vrijwel elk van de hierboven genoemde aanbevelingen heeft het kabinet reeds, voor zover dat in haar vermogen ligt, in uitvoering. Zoals ik uw Kamer recentelijk heb geïnformeerd in een brief over extra investeringen in de aanpak van ondermijning⁷ gaat dat in internationaal verband onder andere om:

- Versterking van de weerbaarheid van logistieke knooppunten («mainports»), inclusief een nationaal actieplan met bijpassende internationale samenwerking;
- Criminele geldstromen zichtbaar maken, verstoren en waar mogelijk crimineel verdiend vermogen afpakken. Hierbij speelt multidisciplinaire samenwerking (onder andere ondersteund door het MIT) en internationale samenwerking door (rechts)handhavingsinstanties, justitiële autoriteiten en toezichhoudende instanties een belangrijke rol;
- Versteving van de samenwerking met bron- en transitlanden in met name Latijns-Amerika en Cariben, om drugssmokkel tegen te gaan, onder andere door plaatsing van meer liaisons;
- Bijdragen aan internationale regelgeving die samenwerking vergemakkelijkt, ook via Europol;
- Het pas opgerichte Strategisch Kenniscentrum (SKC) zal samen met nationale en internationale partners criminaliteitsanalyses verrijken en verdiepen die van nut kunnen zijn bij de opsporing en vervolging van (internationale) csv's.

Voor de internationale aanpak van ondermijning bouwen we aan samenwerkingsverbanden, partnerschappen en instrumenten die internationaal beschikbaar zijn. Belangrijk daarbij zijn de recent vastgestelde EU-drugsstrategie en het EU drugsactieplan voor de periode 2021–2025⁸ en de operationele EMPACT-projecten ter uitvoering daarvan. Nederland zoekt meer samenwerking met partners in West-Europa en

⁶ Zie Kamerstuk 29 911, nrs. 281, 286, 292 en 329.

⁷ Kamerstuk 29 911, nr. 329.

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/12/18/council-approves-the-eu-drugs-strategy-for-2021-2025/> <https://www.emcdda.europa.eu/system/files/attachments/13933/eu-drugs-action-plan-2021-2025.pdf>

Latijns-Amerika. Daarnaast gaat sinds enkele jaren bijzondere aandacht uit naar Albanië, en naar versterkte samenwerking met strategische partners voor de aanpak van criminele geldstromen. Recentelijk kreeg dat vorm door een rechtshulp- en een uitleveringsverdrag te sluiten met de Verenigde Arabische Emiraten.⁹ De brede aanpak van ondermijning richt zich naast criminele markten ook specifiek op de internationale criminele netwerken zelf en hun bedrijfsstructuren, facilitators en hun verdiende crimineel vermogen en investeringen.

Met de ontwikkeling van een gerichte preventieaanpak voor de verschillende groepen gebruikers van cocaïne pakken we ook de vraagkant aan. Hiertoe heeft het Trimbos-instituut vorig jaar een verkennend onderzoek uitgevoerd naar gebruikers van cocaïne in Nederland en in kaart gebracht welke doelgroepen cocaïnegebruikers te onderscheiden zijn. Dat heeft eerste aanknopingspunten voor preventie opgeleverd, bijvoorbeeld betere voorlichting over de risico's van gebruik en het verbeteren van bekendheid en bereikbaarheid van juiste zorg in het geval van verslavingsproblematiek. Vervolgonderzoek moet leiden tot de ontwikkeling van een gerichte preventieaanpak voor de verschillende groepen gebruikers. Dit rapport wordt eind 2021 opgeleverd en zal door de Staatssecretaris van VWS worden gedeeld met uw Kamer.

Overigens wil ik hier nog eens benadrukken dat de VN-drugsverdragen geen ruimte laten voor de legalisering van hard drugs. Bovendien zou, als Nederland als enige daartoe over zou gaan, nog meer dan nu het geval is het centrum van drugshandel en grensoverschrijdende georganiseerde drugscriminaliteit worden.

Tot slot

Zoals ik uw Kamer eerder schreef, treft het kabinet veel maatregelen om Nederland minder aantrekkelijk te maken voor georganiseerde drugscriminaliteit. Om de aanpak van ondermijnende criminaliteit extra kracht bij te zetten is er in de Rijksbegroting € 524 miljoen extra beschikbaar gesteld voor de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, waarvan € 434 miljoen structureel. Daar bovenop kwamen naar aanleiding van de motie van het lid Hermans tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen (Handelingen II 2021/22, nr. 3, item 5) van dit jaar nog € 200 miljoen aan extra investeringen in veiligheid.¹⁰ Over de uitwerking en ontwikkelingen daarin zal ik uw Kamer op de hoogte houden, zoals in de verantwoordingsrapportages «Aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit».

Het rapport van UNODC en Europol verscheen op een belangrijk moment en gaf een belangrijk signaal. Het onderstreept dat het kabinet met zijn maatregelen in het kader van het «brede offensief» op de juiste weg is.

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

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/08/29/minister-grapperhaus-tekent-verdragen-met-vae-over-aanpak-criminaliteit>. Deze verdragen zullen nu door respectieve parlementen moeten worden geratificeerd om in werking te kunnen treden.

¹⁰ Kamerstuk 35 925, nr. 13.