

Vergaderjaar 2021–2022

33 173

Prestaties in de strafrechtketen

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2021

Tijdens de begrotingsbehandeling Justitie & Veiligheid heb ik aan uw Kamer toegezegd om nog voor het kerstreces in een brief terug te komen op een aantal onderwerpen: hoe de keteneffecten zijn meegenomen in de verdeling van de ondermijningsgelden, het verkopen van drugs aan minderjarigen die dealen en het breder toepassen van de aanpak onverklaarbaar verkregen vermogen (de «patseraanpak») van de Rotterdamse politie. Daarnaast doe ik een toezegging gestand uit het debat met de Vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid van 16 juni jl. (Kamerstuk 33 173, nr. 20), om uw Kamer te informeren over ondergronds bankieren.

Keteneffecten ondermijningsgelden

In mijn brief van 4 oktober jl.¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd hoe de € 434 mln. die structureel beschikbaar is voor de aanpak van ondermijning op grote lijnen wordt ingezet. De met deze middelen beoogde effecten zijn onderverdeeld in drie pijlers: een weerbare samenleving en economie, versterking van de (integrale) handhaving, en bescherming en veiligheid. Binnen die pijlers vallen thema's zoals, respectievelijk: preventie met gezag, forensische opsporing en weerbaarheidsmaatregelen bij OM, de rechtspraak en DJI.

De beschikbaar gekomen gelden zijn uitdrukkelijk verbonden aan de maatschappelijke opgave om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Bij de verdeling van de gelden staan daarom de beoogde maatschappelijke effecten voorop. Die effecten kunnen alleen worden bereikt door steeds rekening te houden met de inzet die van *alle* betrokken partners gezamenlijk wordt gevraagd. We nemen de keteneffecten op drie verschillende manieren mee.

Ten eerste kijken we binnen de pijler «weerbare samenleving en economie» naar samenhangende pakketten van maatregelen van

¹ Kamerstuk 29 911, nr. 329.

verschillende betrokken partners. Dat betekent dat het geld niet verdeeld wordt onder individuele spelers die ieder op basis van een eigen plan aan de slag gaan. We gaan in gesprek met de betrokken partners om te komen tot gezamenlijke plannen en bijbehorende kaders om het gewenste maatschappelijke effect te bereiken. Op basis van die plannen worden afspraken gemaakt over de beoogde resultaten en de verdeling van taken en middelen over de betrokken partners. De aanpak logistieke knooppunten wordt, bijvoorbeeld, vormgegeven in samenwerking met (onder andere) de politie, de douane en de Koninklijke Marechaussee, maar ook met gemeenten en private partners. De uitwerking van deze plannen met alle betrokken partners is nog in volle gang. Samen met alle betrokkenen gaan we ervan uit dat we in het eerste kwartaal van 2022 goed onderbouwde plannen hebben. We gaan dan ook in op wat het betekent voor partners buiten de strafrechtketen.²

Ten tweede houden we bij het maken van wetgeving voor de aanpak van ondermijning rekening met de inzet die gevraagd wordt van verschillende uitvoeringspartners. Een voorbeeld hiervan is het verbod op Nieuwe Psychoactieve Stoffen. Voor de uitvoering van dat verbod hebben het OM, het NFI en de politie aangegeven dat ze extra financiering nodig hebben, wat met deze gelden dus beschikbaar is.

Ten derde is versterking van de strafrechtketen als geheel al expliciet meegenomen onder de pijler «versterking van de (integrale) handhaving». Onder deze pijler is er (structureel) geld beschikbaar voor de politie (€ 60 mln.), voor bijzondere opsporingsdiensten (in totaal € 40 mln., ook bestemd voor andere landelijke organisaties zoals de Belastingdienst en Douane), voor forensische opsporing (€ 30 mln.) en voor de organisaties verderop in de keten: OM (€ 8 mln.), rechtspraak (€ 8 mln.), DJI (€ 9 mln.) en reclassering (€ 4 mln.).

Naast reguliere keteneffecten, kijken we overigens ook naar impact op andere vlakken, zoals de veiligheid van de mensen die binnen de ketenorganisaties werken. Binnen de pijler «bescherming en veiligheid» is voor weerbaarheidsmaatregelen voor togaberoepen € 12 mln. beschikbaar. Voor de verhoging van veiligheid in detentie en bij vervoer van en naar detentie is € 15 mln. voor DJI beschikbaar. Voor bestuurlijke weerbaarheid is € 10 mln. beschikbaar.

In mijn brief van 4 oktober jl. heb ik u laten weten dat ik uw Kamer op de hoogte zal houden van de vorderingen in de verdeling van de ondermijningsgelden.

Uw Kamer zal in het voorjaar worden geïnformeerd over de definitieve verdeling.

Verkoop van drugs aan minderjarige drugsrunners

Tijdens de begrotingsbehandeling is mij door uw Kamer gevraagd om het Openbaar Ministerie te verzoeken om verkoop van drugs aan minderjarigen als strafverzwarende omstandigheid op te nemen in hun richtlijnen voor strafvordering van de Opiumwet, softdrugs en harddrugs. De officier van justitie is verantwoordelijk voor het bepalen van een strafeis en het College van procureurs-generaal beslist primair zelf over de inhoud van strafvorderingsrichtlijnen. Ik behoor daar gepaste afstand van te houden. Ik kan het verzoek wel in overweging geven aan het College. Dit heb ik op 15 december jl. gedaan.

² In deze brief wordt hoofdzakelijk ingegaan op de effecten in de strafrechtketen, omdat hier tijdens de begrotingsbehandeling naar gevraagd is. De aanpak van ondermijning is echter breder dan het strafrecht en vraagt de inzet van een brede maatschappelijke coalitie.

In het debat werd gesteld dat de politie 7 unieke afnemers zou moeten identificeren om een dossier voor drugshandel rond te krijgen. Navraag bij de politie en het OM leert dat zij een dergelijke eis van bewijslast niet herkennen. Zoals het OM expliciet stelt in de richtlijn voor strafvordering,³ kan iemand bijvoorbeeld ook al voor 1 of 2 deals een straf opgelegd krijgen. Daarnaast werd in het debat gesteld dat daders vaker veroordeeld worden voor drugsbezit dan drugshandel. Als het gaat om bezit met dealerindicatie (bij een grotere hoeveelheid dan voor eigen gebruik) voorziet de richtlijn echter al in (de mogelijkheid van) een hogere strafeis dan voor het «kaal» aanwezig hebben van drugs. Voor minderjarigen die ingezet worden om te dealen geldt het jeugdstrafrecht en de inzet zou erop gericht moeten zijn om hen weer op het rechte pad te brengen. Daarom zet ik ook in op preventie met gezag en daarmee het voorkomen van jonge aanwas en doorbreken van criminele carrières.

Breder toepassen «patseraanpak»

Een beperkte groep jongeren vergaart met criminele activiteiten een substantieel vermogen. Tegen deze achtergrond wordt in een aantal steden zoals Rotterdam en Amsterdam gewerkt met het afpakken van onverklaarbaar verkregen vermogen. Deze aanpak wordt lokaal vormgegeven en valt onder het lokale gezag. Het zijn goede initiatieven want misdaad mag ook voor jongeren niet lonen.⁴ De politie deelt de goede voorbeelden van deze aanpak intern, zodat die kunnen worden benut bij nieuw op te zetten aanpakken van onverklaarbaar verkregen vermogen.⁵

Het stellen van grenzen is een belangrijk element in het voorkomen van criminele carrières van jongeren. Daarom zet ik samen met de Minister voor Rechtsbescherming bij de aanpak van ondermijning in op preventie met gezag. Jongeren in kwetsbare wijken wordt niet alleen meer perspectief geboden met behulp van o.a. sociale (gedrags-)interventies, opleiding en toeleiding naar werk, maar er worden ook nadrukkelijk grenzen gesteld. Door te investeren in meer zichtbaar formeel gezag in kwetsbare wijken en afspraken met justitiële organisaties in de wijk, is er een duidelijke stok achter de deur die leidt tot preventie met gezag. Binnen deze preventieve aanpak is er ook aandacht voor het doorbreken van negatieve rolmodellen, bijvoorbeeld door het afpakken van zichtbaar crimineel verdiend vermogen bij jongeren. De manier waarop deze aanpak wordt vormgegeven is afhankelijk van de lokale problematiek en vraagt daarmee een combinatie van bewezen effectieve interventies én maatwerk.

Ondergronds bankieren

In het commissiedebat met de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid over criminaliteitsbestrijding en georganiseerde criminaliteit/ondermijning van 16 juni jl., heb ik toegezegd uw Kamer een brief te sturen over ondergronds bankieren. Hierbij doe ik deze toezegging gestand.

³ Openbaar Ministerie, *Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, harddrugs (2019R011)* (te vinden via: Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, harddrugs (2019R011) | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie (om.nl)) en *Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs (2018R013)* (te vinden via: Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs (2018R013) | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie (om.nl)).

⁴ De term patseraanpak wordt in dit kader niet meer gebruikt binnen politie omdat het een algehele aanpak betreft van onverklaarbaar verkregen vermogen.

⁵ Hiermee doe ik de toezegging gestand die ik tijdens de begrotingsbehandeling justitie en veiligheid op 25 november (Handelingen II 2021/22, nr. 27, Begroting Justitie en Veiligheid 2022) deed aan lid Michon-Derksen (VVD) om nader in te gaan op het breder toepassen van de Rotterdamse aanpak om onverklaarbaar vermogen tegen te gaan.

«Ondergronds bankieren» is het verlenen van betaaltransacties buiten de wettelijk gereguleerde financiële instellingen om, oftewel bankieren zonder vereiste vergunning. Door onvergunde betaaldiensten te verlenen, worden geldstromen uit het zicht van onder andere toezichhouders en andere overheidsdiensten gehouden. Ondergronds bankieren is illegaal omdat het zonder vergunning gebeurt. Deze methode kan worden ingezet voor niet-criminele doeleinden⁶, maar is ook vatbaar voor misbruik voor criminele doeleinden. Met name dit laatste zie ik als groot risico in het licht van ondermijnende georganiseerde criminaliteit. Dit beeld wordt breder gedeeld. In de Supranational Risk Assessments (SNRAs) van 2017 en 2019 van de Europese Commissie over witwassen en terrorismefinanciering wordt het zogeheten hawala-bankieren genoemd als risico voor, specifiek, misbruik door criminele netwerken en terrorismefinanciering alsook in het bredere kader van witwassen. Ook op nationaal niveau, in de National Risk Assessments (NRAs) van 2017 en 2019, is ondergronds bankieren onderkend als een van de grotere risico's van witwassen en van terrorismefinanciering. De Nederlandsche Bank (DNB) geeft aan in het afgelopen jaar meer meldingen te hebben ontvangen over ondergronds bankieren. Bij de politie is het beeld dat ondergronds bankieren is toegenomen.⁷

Gezien deze risico's vindt de aanpak van ondergronds bankieren op meerdere fronten plaats: nationaal en internationaal, en zowel in operationele als in kennis vergrotende zin. Bij de aanpak van illegale betaaldienstverleners speelt DNB, als toezichhouder op de meeste financiële ondernemingen, waaronder banken en betaaldienstverleners, een signalerende, toezichhoudende en bestuursrechtelijk ook handhavende rol; zowel tegen illegalen alsook bij vergunninghouders die zich niet aan de regels houden. Het tegengaan van het gebruik van ondergronds bankieren voor criminele doeleinden, bijvoorbeeld witwassen of het financieren van nieuwe criminele activiteiten, heeft de aandacht van opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie. Bij met name de aanpak van drugscriminaliteit is bij politie in de afgelopen jaren een omslag ingezet, waarbij steeds meer nadruk komt te liggen op het volgen van criminele geldstromen, waaronder de stromen die lopen via ondergronds bankieren. Daarnaast participeert de politie in het Multidisciplinair Interventie Team (MIT) dat tot doel heeft criminele structuren, bedrijfsprocessen en verdienmodellen bloot te leggen.

Op internationaal niveau vraagt Nederland aandacht voor dit onderwerp en is betrokken bij internationale en Europese initiatieven die als doel hebben de kennis over en het optreden tegen ondergronds bankieren te versterken. Zo participeert Nederland in internationale organisaties als Europol, welke in de *European Union serious and organised crime threat assessment* (EU SOCTA) van 2021 ondergronds bankieren als risico benoemt en analyseert. Verder is Nederland aangesloten bij de Financial Action Task Force (FATF)⁸, welke in 2013 een studie heeft verricht naar de rol van hawala-bankieren in het kader van witwassen en terrorismefinanciering. Ook is de aanpak van criminele geldstromen waaronder het afpakken van crimineel vermogen, mede door Nederlandse inzet, opnieuw geprioriteerd in de nieuwe vierjarige cyclus van het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT). Daarbij wordt onder

⁶ Denk hierbij bijvoorbeeld aan NGOs die op deze manier hulp bieden in gebieden waar (toegang tot) een formeel bancaire systeem ontbreekt.

⁷ Aangangsel Handelingen II 2021/20, nr. 290.

⁸ De standaarden van de FATF worden erkend als internationale norm voor het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en de financiering van terrorisme. De landen die lid zijn van de FATF, waaronder Nederland, worden op basis van deze standaarden geëvalueerd.

meer gefocust op ondergronds bankieren. Dit EMPACT draagt bij aan grootschalige Europese opsporingsonderzoeken en het vergroten van expertise bij en tussen instanties.

Aanvullend wordt begin 2022 een WODC-onderzoek opgestart. In dit onderzoek wordt gekeken naar de aard van het fenomeen ondergronds bankieren, en zal een actueel beeld worden geschetst van de verschillende verschijningsvormen, modus operandi, betrokken actoren en de rol die zij spelen, de facilitering en andere kenmerken. Ook zal worden bekeken of er over de tijd een ontwikkeling te zien is. Deze inzichten kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan de reeds ingezette aanpak van ondergronds bankieren, als onderdeel van het terugdringen van criminele geldstromen.

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