

Vergaderjaar 2018–2019

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 220

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2019

Bij brief van 24 januari 2019 heeft u mij gevraagd te reageren op berichtgeving inzake drugs ten behoeve van het algemeen overleg over georganiseerde criminaliteit/ondermijning op 14 maart a.s. Kern van de berichtgeving is de zorg om de toenemende cocaïnehandel en de daarmee samenhangende geldstromen. Ik deel die zorg. De groei van de internationale cocaïne-industrie is een aanhoudend probleem en leidt wereldwijd tot vergaande consequenties: excessief geweld, enorme criminele geldstromen, corruptie en een toenemend gebruik van cocaïne.

Kentering noodzakelijk

In Nederland hebben we te maken met een *economy of drugs* met ernstige ondermijnende effecten op de samenleving. In rapportages van Europol, van het Europese waarnemingscentrum voor drugs en in het Nationaal Dreigingsbeeld wordt de rol van Nederland als logistiek knooppunt en distributiecentrum in de internationale drugsindustrie telkens bevestigd.¹ Daarom zet ik dan ook stevig in op versterking en versnelling van de aanpak van ondermijning met een focus op de illegale drugsindustrie, de grootste aanjager van georganiseerde criminaliteit, en de criminele geldstromen. De versterking van die aanpak wordt ondersteund met financiële middelen, het ondermijningsfonds van € 100 mln. en € 10 mln. structurele gelden, en ondermijningswetgeving. Ondermijning is één van de landelijke beleidsthema's van de nieuwe veiligheidsagenda 2019 – 2022. In alle politie-eenheden zal geprioriteerd worden op de aanpak van ondermijning, in het bijzonder met aandacht voor drugs, financiële geldstromen en de handel in zware automatische wapens. De resultaten van de aanpak worden beter gekwantificeerd waarbij in bijzonder aandacht wordt besteed aan drugs en illegale wapens. De bij de middelen van het Regeerakkoord toegekende 171 fte

¹ Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2017, Europol; Europees Drugsrapport 2018, EMCDDA (Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving); Nationaal Dreigingsbeeld 2017 Georganiseerde criminaliteit, Politie.

politiecapaciteit ten behoeve van de opsporing van ondermijning werken (ook) in onderlinge samenwerking als het criminaliteitsbeeld daartoe aanleiding geeft. Dit moet ertoe bijdragen dat in de samenwerking robuuste verbanden kunnen ontstaan en ook slagvaardiger onderzoek kan worden gedaan naar regio-overstijgende criminele samenwerkingsverbanden. Bovendien wordt in alle ondermijningzaken financieel onderzoek ingezet, tenzij uit de financiële analyse evident naar voren komt dat dit geen meerwaarde heeft.

Cocaïnehandel

De productie van cocaïne is de laatste jaren tot recordhoogte gestegen. In 2016 strekte het productiegebied zich uit tot een totaal van 213.000 ha, het hoogste niveau sinds 2000. Wereldwijd bedraagt de omzet naar schatting zo'n 90 miljard dollar.² Geld dat (jonge) mensen lokt om «gemakkelijk» veel geld te verdienen. Geld waarmee medewerkers van overheid en private partijen worden omgekocht. Geld dat wordt witgewassen en in de bovenwereld wordt geïnvesteerd.

De consumentenmarkt in Europa, na Noord-Amerika de grootste gebruikersmarkt, komt neer op ongeveer 91 ton cocaïne per jaar met een straatwaarde van € 5,7 miljard. Het European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) signaleert – op basis van de vele inbeslagnames, de zuiverheid van cocaïne in relatie tot de prijs – een toename van de beschikbaarheid van cocaïne op de Europese drugsmarkt.³ Er zijn aanwijzingen dat het cocaïnegebruik in Nederland tussen 2014 en 2017 is gestegen en boven het Europese gemiddelde ligt.⁴ Een op de twintig volwassenen in Nederland heeft ooit cocaïne gebruikt; ongeveer een op de tien twintigers heeft ervaring met cocaïne.

Naast het gebruik van cocaïne zijn ook andere effecten van de cocaïnehandel in Nederland merkbaar en zichtbaar. Een deel van de liquidaties in het Nederlandse criminele milieu is toe te schrijven aan de cocaïnehandel.⁵ Nederland speelt in de internationale cocaïnehandel een rol van betekenis. De mainports Rotterdam en Schiphol, de zeehavens in Brabant en Zeeland en de nabijheid van en goede verbindingen met de haven van Antwerpen en de rest van Europa zijn niet alleen van groot economisch belang voor de legale economie, maar ook voor de criminele. Dat kunnen we zien aan de forse hoeveelheden cocaïne die in beslag worden genomen. Het Hit And Run Cargo-team (HARC-team) Rotterdam, een samenwerking van Douane, FIOD, Zeehavenpolitie en Openbaar Ministerie (OM), heeft het afgelopen jaar een record hoeveelheid cocaïne onderschept in de Rotterdamse Haven. Nadat in 2017 de cocaïnevangst was teruggelopen tot 5.400 kilo, werd door het HARC-team in 2018 in totaal 18.947 kilo cocaïne aangetroffen in 109 partijen. Waar het enkele jaren geleden om tientallen of honderdtallen kilo's cocaïne ging, zijn inmiddels partijen van meer dan duizend kilo geen uitzondering meer. In Nederland en België is vorig jaar 73.931 kilo cocaïne in beslag genomen, veelal bestemd voor Nederlandse criminele netwerken. Een stijging ten opzichte van 2017 toen het beslag al 54.792 kilo bedroeg.

² Recent changes in Europe's cocaine market, result from an EMCDDA trendspotter study, December 2018.

³ Europees drugsrapport 2018, EMCDDA.

⁴ Nationale Drug Monitor 2018, Trimbos-instituut en WODC.

⁵ Nationaal Dreigingsbeeld 2017 Georganiseerde criminaliteit, Politie.

Aanpak

Om een stevige vuist te maken tegen de internationale cocaïne-industrie worden landelijk en internationaal forse inspanningen verricht.

Internationaal

De cocaïnehandel is per definitie internationaal; de aanpak dus ook.

- Vanuit de politie is de opsporingscapaciteit in het buitenland sinds vorig jaar versterkt, in landen die een rol spelen bij de toevoer van drugs naar Nederland. Door het intensiveren van de samenwerking *upstream* wordt beoogd de toevoer van drugs naar Nederland te verstoren.
- Nederland neemt deel aan het Maritiem Analyse en Operatie Centrum – Narcotica (MAOC-N), een maritiem samenwerkingsverband van 7 EU lidstaten om de drugssmokkel via de trans-Atlantische route in Europa tegen te gaan. Net als de overige deelnemende landen heeft de politie een Liaison Officer (LO) in het MAOC geplaatst om de informatie-uitwisseling te faciliteren.
- Vanzelfsprekend vindt ook samenwerking plaats met landen buiten de Europese Unie.
- Zo is er in het kader van de Uitvoeringsovereenkomst Benelux Verbindingsofficieren een Belgische LO in Albanië geplaatst, die ook bevoegd is om rechtshulpverzoeken van Nederland (politie en KMar) uit te voeren.
- Daarnaast zijn er in diverse landen waaronder Colombia, Venezuela, Peru, Suriname, Marokko, Turkije en de Verenigde Arabische Emiraten, LO's van de politie en KMar geplaatst. Deze LO's hebben onder meer tot taak samenwerking in het kader van Nederlandse strafrechtelijke onderzoeken met links naar de genoemde landen te bevorderen, bijvoorbeeld door het begeleiden en bevorderen van de uitvoering van Nederlandse rechtshulpverzoeken aan die landen.
- Ook breidt het OM het aantal LO's uit. Naast de liaison-magistraat in Italië, worden in de loop van dit jaar LO's in Spanje en de Verenigde Staten geplaatst om de internationale samenwerking te bevorderen. Ook deze LO's spelen een belangrijke rol in het kader van rechtshulp.
- Vanuit de rol van centrale autoriteit voor internationale rechtshulp met landen buiten de Europese Unie, onderhoudt mijn departement bilaterale contacten met verschillende landen teneinde deze samenwerking verder te kunnen verbeteren.

Nederland – België

Het vorig jaar gepubliceerde rapport van de Universiteit Gent, Universiteit Tilburg en Leuven Instituut voor Criminologie over illegale drugsmarkten in België en Nederland, ofwel het «Dismark»-onderzoek, bevat een grondig onderbouwde analyse van de drugscriminaliteit aan beide zijden van de grens, de expansie van de Nederlandse drugsindustrie over de grens en de interactie tussen criminele groepen aan beide zijden van de grens. Het rapport beschrijft de illegale drugsindustrie voor zowel de productie van synthetische drugs en cannabis in beide landen als de smokkel van cocaïne in de «delta», het havengebied tussen Rotterdam en Antwerpen. Het rapport onderstreept de noodzaak van een veel krachtiger aanpak van de illegale drugsindustrie en maakt nog eens scherp duidelijk dat dit probleem niet nationaal opgelost kan worden. Criminelen storen zich niet aan de Nederlands-Belgische grens, zij maken juist gebruik van die landsgrens. Ondersteunend voor de gezamenlijk Belgisch-Nederlandse aanpak van de drugsindustrie zijn onder meer:

- Het herziene Benelux-politieverdrag dat veel extra mogelijkheden biedt voor verbetering operationele samenwerking;

- De oprichting van het Euregionaal Ontwikkel- en Expertisecentrum (EOEC) dat moet bijdragen aan een betere samenwerking en snellere informatie-uitwisseling op voornamelijk bestuurlijk niveau;
- De intensieve samenwerking van de Nederlandse politie en OM met België op zowel intelligenceniveau als op opsporingsniveau (tot op concreet zaaksniveau). De politie in Nederland is 24/7 bereikbaar voor de Belgische collega's – via het formele LIRC kanaal – en kan snel en adequaat reageren. Daarbij geldt opvolging van de signalen alsmede een terugkoppeling van de bevindingen.
- De leden van de Kerngroep Cocainestromen, bestaande uit medewerkers op operationeel en tactisch niveau vanuit OM, (zeehaven)politie, Douane, RIEC, HARC-team, KMar van zowel Nederland als België bevorderen onderlinge samenwerking, uitwisseling kennis en expertise en werken gezamenlijk in projecten met bron- en transitlanden.
- Ook op stedelijk niveau bestaat er goede samenwerking tussen Rotterdam en Antwerpen.

Witwassen

Witwassen is een cruciaal onderdeel van het criminele bedrijfsproces, het sluitstuk van georganiseerde criminaliteit. In de cocaïne-industrie wordt exorbitant veel geld verdiend, geld dat grotendeels wordt witgewassen. Niet voor niets ligt de focus bij de versterking van de aanpak van ondermijning mede op de criminele geldstromen. Ook in de nieuwe veiligheidsagenda 2019 – 2022 is de financiële invalshoek een dominante lijn in de aanpak van ondermijning. Financieel onderzoek wordt onder meer ingezet om geldstromen te onderzoeken en financiële structuren bloot te leggen om daar waar mogelijk het criminele verdienmodel te verstoren.

Al sinds 2001 is witwassen een zelfstandig delict in het Wetboek van Strafrecht. Deze wijze van strafbaarstelling maakt het mogelijk dat het OM een verdachte kan vervolgen uitsluitend op een witwasverdenking. Het OM niet hoeft te bewijzen door wie, wanneer en waar het onderliggende misdrijf, zoals cocaïnehandel, concreet is begaan. Dit biedt enorme voordelen om verdachten van witwassen strafrechtelijk aan te pakken.

Nederland heeft een beleidscyclus ingericht om witwasrisico's te identificeren en de effecten van de aanpak van witwassen te evalueren. De rapporten die daarover de afgelopen tijd zijn verschenen zijn reeds aan uw Kamer aangeboden.⁶ Samen met toezicht en opsporing wordt bekeken wat deze beleidsonderzoeken betekenen voor het anti-witwasbeleid en de uitvoering ervan. Op korte termijn ontvangt uw Kamer daarop een integrale beleidsreactie.

Ondertussen wordt de nationale risicobeoordeling op witwassen geactualiseerd. Het streven is dat begin 2020 dit rapport is afgerond en aan uw Kamer wordt aangeboden.

Op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) zijn instellingen benoemd die verplicht zijn om maatregelen te nemen om witwassen tegen te gaan. Deze verplichtingen vloeien voort uit de internationale standaarden van de Financial Action Task Force (FATF)⁷ en de Europese anti-witwasrichtlijn⁸. Op die manier wordt bewerkstelligd dat er in internationaal en Europees verband uniforme regels op dit terrein worden opgesteld. Verschillende

⁶ Kamerstuk 31 477, nr. 28.

⁷ <http://www.fatf-gafi.org/>

Wwft-toezichthouders houden toezicht op de naleving van de verplichting en kunnen bestuursrechtelijk optreden indien de verplichtingen niet worden nageleefd. Het OM kan zo nodig strafrechtelijk hiertegen optreden. Naast deze repressieve kant heeft elke toezichthouder zogenoemde *guidance* documenten opgesteld om de onder hun toezicht gestelde instellingen nader te informeren over deze verplichting. Ook de FIU-Nederland geeft hierover regelmatig voorlichting aan de desbetreffende instellingen om de compliance op dit gebied te bevorderen. In juli 2018 is de Wwft aangescherpt om witwassen nog beter te voorkomen en te bestrijden. Naar aanleiding van de wijziging van de Europese anti-witwasrichtlijn wordt thans gewerkt aan verdere aanscherping van de Wwft. Het wetsvoorstel daaromtrent is eind vorig jaar in consultatie gebracht.

Extra middelen

De extra middelen die het kabinet beschikbaar heeft gesteld voor de aanpak van ondermijning met focus op de illegale drugsindustrie zijn begin dit jaar toegekend op basis van de ingediende versterkingsplannen en het unanieme advies van het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO). Binnen de versterkingsplannen die zijn gehonoreerd is een aantal rode draden te onderscheiden die zien op de cocaïne-industrie: verbetering van intelligence en analyse; de aanpak van drugs criminaliteit op de mainports en groene veilingen; zicht en grip op criminele geldstromen; vergroten van de maatschappelijke en ambtelijke/bestuurlijke weerbaarheid. Een aantal concrete voorbeelden van die aanpak zijn:

- De versterking van de intelligencepositie op drugs en criminele geldstromen alsmede door ondermijningsbeelden van de mainports.
- De versterking van het programma Integere Haven, de reeds bestaande integrale samenwerking van publiek-private partners met als gezamenlijk doel het weerbaarder maken van de Rotterdamse haven tegen ondermijnende criminaliteit. Recente gebeurtenissen tonen aan dat de aandacht voor integriteit nog steeds zeer actueel en noodzakelijk is.
- Versterking van onderzoek en aanpak drugscriminaliteit op Schiphol en de opvolging van het ondermijningsbeeld Schiphol.
- De inzet van multidisciplinaire teams in Rotterdam; toezicht North Sea Ports; aanpak van maritieme smokkel via de binnen- en buitenhavens.
- In verschillende regio's wordt concreet onderzoek gedaan naar de criminele geldstromen: onderzoek naar de financiering van drugs (inkoop en transport); de poortwachtersfunctie van financiële instellingen; de aanpak van financieel facilitators; de inzet van een Regionaal Financieel Team in een van de regio's; de oprichting van Serious Crime Taskforce met publiek en private partners.
- De aanpak is niet alleen repressief. Er is volop aandacht voor de bestuurlijke en maatschappelijke weerbaarheid en de voedingsbodem voor georganiseerde criminaliteit: de aanpak van kwetsbare branches; een maatschappelijke tegenbeweging om de jonge aanwas van criminelen in de drugshandel te verminderen; persoonsgerichte aanpak d.m.v. inzet van een team van regisseurs voor (potentiele) doorgroeiers.

⁸ Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU.

Wetgeving

Bijzondere aandacht verdient de problematiek van personen die in de Rotterdamse haven worden aangehouden nadat zij zijn binnengedrongen op beveiligde terreinen waar containers worden uit- en overgeladen, op zoek naar containers waarin verdovende middelen zijn verstopt om deze vervolgens van het terrein te halen. Daarbij worden door hen maatregelen getroffen om te voorkomen dat zij in verband kunnen worden gebracht de containers waarin de drugs zijn verstopt, zodat na aanhouding dikwijls weinig anders rest dan een boete op grond van overtreding van artikel 461 van het Wetboek van Strafrecht. De activiteiten van deze personen vormen echter een essentiële schakel in de georganiseerde drugshandel en leiden tot aanzienlijke schade bij de betreffende bedrijven. Ik ben dan ook voornemens te komen tot wetwijziging zodat dergelijke activiteiten meer passend kunnen worden bestraft en voorlopige hechtenis kan worden toegepast ten behoeve van het opsporingsonderzoek.

Tot slot

De cocaïne-industrie moet last van ons krijgen: in Nederland, in België, in Europa en daarbuiten. Dat is geen eenvoudige opdracht. Een langdurige aanpak langs de lijnen internationaal, integraal en financieel is essentieel. Daar wordt al hard aan gewerkt en blijven we gezamenlijk aan werken. Samen gaan we de kentering teweeg brengen.

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