



Het Pact beprijsd

De financiële implicaties
van het Pact voor de Rechtsstaat



Het Pact beprijsd

*De financiële implicaties
van het Pact voor de Rechtsstaat*

Colofon

Dit document is opgesteld door een redactie
onder voorzitterschap van Peter Noordanus.

In deze uitgave worden de financiële implicaties van Een Pact
voor de Rechtsstaat, uitgegeven september 2020, nader
uitgewerkt en toegelicht. Een Pact voor de Rechtsstaat bevat
adviezen om voor de komende 10 jaar richting te geven aan
de strijd tegen ondermijnende criminaliteit

De verantwoordelijkheid voor de tekst ligt bij de redactie.

februari 2021

► Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1. Uitgangspunten	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Het Pact voor de Rechtsstaat	9
1.3 Voorkom flessenhalsproblematiek	10
1.4 Verantwoording werkwijze	11
2. Intensivering van de integrale handhaving	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Strategisch Kenniscentrum	13
2.3 Nationale Politie	14
2.3.1 Het Pact voor de Rechtsstaat en de Nationale Politie	14
2.3.2 Position paper De politie van morgen en overmorgen	14
2.3.3 Conclusies	14
2.4 Het Openbaar Ministerie (OM)	15
2.4.1 Het Pact voor de Rechtsstaat en het OM	15
2.4.2 Conclusies	15
2.5 De Rechtspraak	16
2.5.1 Het Pact voor de Rechtstaat en de Rechtspraak	16
2.5.2 Conclusies	16
2.6 Bijzondere Opsporingsdiensten en overige instanties	17
2.6.1 De Belastingdienst	17
2.6.2 De FIOD	17
2.6.3 De Douane	18
2.6.4 De Financial Intelligence Unit (FIU)	18
2.6.5 Nederlands Forensisch Instituut (NFI)	18
2.6.6 De Koninklijke Marechaussee (KMar)	19
2.6.7 Conclusies	19

3. Drugscriminaliteit en het financiële systeem	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Witwassen en het “Pact voor de Rechtsstaat”	21
3.3 Versterking van de drieslag poortwachters-brancheorganisaties-toezichthouders	22
3.4 Versterking van de opsporingscapaciteit en kwaliteit, via FIOD, politie en andere organisaties	22
3.5 Conclusies	22
4. Versterking van de regionale en lokale bestuurlijke aanpak inclusief de mainports	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Ondernijningsfonds en regionale versterkingsplannen	23
4.3 Mainports	23
4.4 Bestuurlijke weerbaarheid	24
4.5 Versterking RIEC/LIEC-bestel	24
4.6 Conclusies	25
5. Een preventief gebiedsoffensief en terugdringing van drugsgebruik	27
5.1 Inleiding: preventie met gezag	27
5.2 Stevigheid in de gemeentelijke gebiedsgerichte aanpak	27
5.3 Versterking justitiële functies in de wijk: zorg- en veiligheidshuizen, jeugdbescherming, Reclassering	28
5.3.1 Raad voor de kinderbescherming	28
5.3.2 Zorg- en Veiligheidshuizen	28
5.3.3 Reclassering	28
5.4 Gebiedsgericht werken OM: Top-X aanpakken en intensivering werkzaamheden zorg- en veiligheidshuizen	29
5.5 Rechtspraak in de wijk	29
5.6 Terugdringing drugsgebruik	29
5.7 Conclusies	30
6. Slot	31
Bijlage: Overzicht benodigde middelen per organisatie	33

► 1. Uitgangspunten

1.1. Inleiding

De strijd tegen de ondermijnende (drugs-)criminaliteit is in de afgelopen kabinetsperiode in een flinke versnelling geraakt. Er is geïnvesteerd in de (regionale) versterkingsplannen en met de oprichting en de structurele financiering van het multidisciplinair interventieteam (MIT) zal de nationale en internationale aanpak meer kracht krijgen. Tegelijkertijd realiseert eenieder zich dat alleen met een volhardende meerjarige aanpak de veel te dominante positie die Nederland inneemt op het gebied van productie, export en doorvoer van drugs pas echt substantieel kan worden teruggedrongen. Ons land is immers:

- Grootproducent op het gebied van teelt van cannabis;
- Mondiale speler bij de productie van synthetische drugs;
- West Europese handelsvloer voor de doorvoer van cocaïne.

Bovendien is een groeiende crystal meth-productie zichtbaar, voornamelijk voor de Oost Europese markt, terwijl ook met de eerste vondsten fentanyl duidelijk wordt dat ook het grote Amerikaanse probleem van pharmadrugs ons land niet voorbij zal gaan.

1.2. Het Pact voor de Rechtsstaat

In het *Pact voor de Rechtsstaat* worden de argumentatie en de strategie aangegeven voor een dergelijke meerjarige aanpak. Daarbij wordt voortgebouwd op de ervaringen die inmiddels onder meer met de regionale versterkingsplannen zijn opgedaan. Kern van deze aanpak is:

- Steviger integrale handhaving door het optreden als één samenwerkende overheid;
- Publiek private samenwerking gericht op het verstoren van het businessmodel van de criminele (drugs-)industrie;
- Dit beide gecombineerd met de inzet op preventie en terugdringing van binnenlands drugsgebruik (use reduction).

In het *Pact* is ook een raming opgenomen van de extra structurele middelen die het geschetste meerjarenprogramma vergt. De benodigde middelen voor de extra inzet voor de komende tien jaar worden geraamd op € 400 mln. per jaar. Wij onderbouwen in dit stuk dit bedrag. Daarbij sluiten wij waar mogelijk aan bij voor de ondermijningsproblematiek relevante beleidsmatige ambities en financiële claims van de bij de aanpak van ondermijning betrokken ketenorganisaties. De noodzakelijke versterking uiteraard kan plaatsvinden door investeringen in menskracht, maar ook door vernieuwing/

aanpassing van de ICT-infrastructuur in de justitiële keten, waarmee efficiënter kan worden gewerkt en de output en het resultaat kunnen worden vergroot.

1.3. Voorkom flessenhalsproblematiek

In het voor de aanpak van ondermijnende (drugs-) criminaliteit gekozen werkmodel van integrale samenwerking is het belangrijk zich te realiseren dat dit ook dwingt tot congruente financiering. De noodzakelijke financiële intensivering voor de betrokken ketenpartners moet proportioneel worden toegekend. Hiermee wordt bedoeld dat wanneer er bij één of meerdere ketenpartners geld wordt geïnvesteerd zonder dat er door de andere ketenpartners evenredig kan worden meegefinancierd, er voorraadvorming en/of onaanvaardbare werkdrukverhoging kan ontstaan. Wij noemen dit “flessenhalsproblematiek”.

Zo is bijvoorbeeld bij elke € 100 mln. investering bij de Politie circa € 10 mln. nodig voor het Openbaar Ministerie om de resultaten van de extra inspanning te kunnen verwerken teneinde zaken voor de rechter te brengen. Ook het budget voor de rechtspraak moet het daarbij toelaten deze extra zaken af te doen. Elke € 10 mln. investering in het OM leidt vervolgens tot een keteneffect van circa € 5 mln. bij de Rechtspraak. Hierbij past overigens de aantekening dat voor ingewikkelde strafzaken het keteneffect groter is. Maar in deze rapportage wordt gemakshalve van bovengenoemde verhoudingsgetallen uitgegaan.

Bij het verder brengen van het Pact voor de Rechtsstaat helpen afzonderlijke financiële claims van ketenpartners dus alleen als ze in voldoende mate met elkaar verbonden zijn en samen de beoogde integrale aanpak schragen en versterken.

Een voorbeeld van deze flessenhalsproblematiek is de ketenbrede aanpak van witwassen in het kader van de Wet witwassen en terrorisme-financiering (wwft). Poortwachters melden ongebruikelijke financiële transacties aan de FIU, die deze vervolgens onderzoekt. Verdachte transacties worden doorgestuurd naar de justitiële autoriteiten. Van de 8.514 dossiers die de FIU in 2018 afleverde op basis van de 753.352 meldingen van meldingsplichtige instellingen mondden evenwel slechts enkele tientallen uit in een zitting of schikking. De intensivering van de klantbeoordeling bij banken maakt daarbij dat het aantal meldingen blijft groeien, terwijl de in het kader van het *Plan van aanpak witwassen* gevoteerde (beperkte) extra middelen voor FIU, OM en FIOD tekortschieten voor een adequate follow up.

Naar de toekomst toe komt een tweede illustratie van (mogelijke) flessenhalsproblematiek naar voren in het position paper *De politie van morgen en overmorgen* dat de Nationale Politie samen met het Openbaar Ministerie (OM) en de Regio-burgemeesters in oktober 2020 uitbracht. In dit position paper worden de noodzakelijke extra investeringen voor de Nationale Politie voor de komende tijd in beeld gebracht. Terecht wordt daarbij geconstateerd dat deze investeringen pas tot werkelijke veiligheidsresultaten zullen leiden wanneer de strafrechtketen als geheel daartoe is toegerust. De optelsom aan het slot van het paper geeft een precieze raming van de benodigde gelden voor de Nationale Politie zelf, maar laat het evenwel – als het gaat om de keteneffecten – bij een niet beprijsde oproep aan het nieuwe kabinet.

Gaat het in de bovenstaande voorbeelden nog om “klassieke” keteneffecten, de gekozen integrale aanpak vraagt ook om oog voor bredere keteneffecten. Een steviger integraal handhavingsarrangement in onze mainports – logistieke knooppunten voor import en export van drugs – vraagt bijvoorbeeld ook om aandacht voor de beschikbare capaciteit van de Douane

en de Koninklijke Marechaussee (KMAR), maar ook van betrokken gemeentelijke-en private toezichthouders.

De flessenhalsproblematiek doet zich ten slotte overigens niet alleen voor bij de repressieve kant van de aanpak van ondermijning, maar ook bij de preventieve maatregelen zoals die nu voor ogen staan. Preventie wordt immers terecht steeds meer opgevat als een combinatie van kansen bieden en grenzen stellen. De combinatie van beiden maakt de aanpak minder vrijblijvend. Bijvoorbeeld als het gaat om de keuze wel of niet mee te doen aan kansenscheppende maatregelen op het gebied van scholing en werk/inkomen. En de combinatie vraagt weer om voldoende mogelijkheden om leerplichtambtenaren in te kunnen zetten, om begeleiding te kunnen bieden vanuit de zorg- en veiligheidshuizen, evenals voldoende capaciteit bij instellingen zoals de Reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming. In de SBO-publicatie *Preventie met gezag; een strategie voor weerbare wijken* wordt dit uitvoeriger uitgewerkt.

Bij het verder brengen van het *Pact voor de Rechtsstaat* helpen afzonderlijke financiële claims van ketenpartners dus alleen als ze in voldoende mate met elkaar verbonden zijn en samen de beoogde integrale aanpak schragen en versterken. Door ketenfricties op te lossen en partijen beter met elkaar te verbinden wordt de met het *Pact* beoogde intensivering van de aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit beter mogelijk. Wij werken dit hieronder uit voor wat betreft de noodzakelijke extra middelen voor de afzonderlijke ketenpartners.

1.4. Verantwoording werkwijze

Het eerder in het *Pact voor de Rechtsstaat* genoemde bedrag van € 400 mln. wordt daarbij gespecificeerd. Getracht is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij beschikbare ramingen/claims van ketenpartners. Daarnaast zijn om keteneffecten te kunnen inschatten de bovengenoemde globale

vuistregels gebruikt. Bij het noemen van cijfers worden afrondingen gebruikt en gaat het om globale bedragen. Het in het *Pact* genoemde totaalbedrag van € 400 mln. structureel kan in de redenering van dit stuk in een opbouw in de meerjarenbegroting van het komende Kabinet beschikbaar komen. Er zullen vaak eerst immers plannen van aanpak moeten worden gemaakt, personeel worden aangetrokken etc. Overigens zullen soms ook – met incidenteel geld – voorinvesteringen moeten worden gedaan in slimme ICT-oplossingen. Daardoor zal het programma een gefaseerde opbouw kennen.

Tot slot past de kanttekening dat niet alle geraamde bedragen onderdeel zullen zijn van de J&V-begroting. Integraal werken vraagt ook een interdepartementale verantwoordelijkheid voor het programma als geheel. Een aantal van de hieronder te bespreken posten zullen dus een plaats moeten krijgen op de begroting van andere departementen, zoals BZK en Financiën.

► 2. Intensivering van de integrale handhaving

2.1. Inleiding

In het *Pact voor de Rechtsstaat* wordt vanuit de beoogde integrale aanpak een versterkte inzet aangeraden voor de kerninstituties van de Rechtsstaat, zoals de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak. Daarbij horen ook de Bijzondere Opsporingsdiensten. Het concept van *ingebod strafrecht* werd geïntroduceerd. Dat wil zeggen strafrechtstoepassing in het kader van meer integrale handhaving. Daarbij staat strafrechtelijke opsporing niet alleen ten dienste van het bewerkstelligen van rechterlijke vonnissen, maar ook van het inzetten van andere sancties, bijvoorbeeld bestuursrechtelijke of fiscale. Deze werkwijze – die op zichzelf natuurlijk niet nieuw is – vraagt veel van Politie en OM, maar is er mede op gericht de druk op de strafrechtketen als geheel te verminderen. Hieronder wordt vanuit dit perspectief aangegeven welke financiële mogelijkheden de betrokken kerninstituties de komende jaren geboden moeten worden.

2.2. Strategisch Kenniscentrum

De integrale handhaving die in het *Pact voor de Rechtsstaat* beoogd wordt, begint aan de overheidskant met gezamenlijke kennis en inzicht in de structuur en ontwikkeling in de drugsindustrie. Welke trends zijn er zichtbaar? Zijn er nieuwe modus operandi? Welke verschuivingen in markten zijn voor de integrale aanpak relevant?

Vanuit dat perspectief is in het *Breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit* aangekondigd dat voor het bij elkaar brengen van strategische kennis een Strategisch Kenniscentrum komt dat ten dienste staat van alle ketenpartners. Van het oorspronkelijk in het *Breed offensief* daarvoor geraamde budget is uiteindelijk maar een bescheiden bedrag toegekend. Voor een deel is dit budget ook nog incidenteel gefinancierd. De minimaal nodige omvang van een dergelijk kenniscentrum vergt een structureel budget van € 5 mln. Dit om het centrum voldoende stevigheid te geven. Van die noodzakelijke € 5 mln. is ongeveer € 1,3 mln. in 2020 beschikbaar gekomen in het kader van het *Breed offensief* en daarna additioneel nog € 2 mln. uit het compensatiepakket Zeeland. De overige € 2 mln. worden in de raming van dit document opgenomen. De kennisproducten van het Strategisch Kenniscentrum zullen ketenpartners in staat stellen effectiever samen te werken. En in die zin is het investeren in strategische kennis dan ook een investering die zich breder in de aanpak en bij de ketenpartners uitbetaald.

De kennisproducten van het centrum zullen ketenpartners in staat stellen effectiever samen te werken.

2.3. Nationale Politie

In het kader van het *Breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit* is voorzien in de oprichting van het Multidisciplinair Interventieteam (MIT), een samenwerkingsverband met andere nationale handhavende organisaties, waarin de Nationale Politie een belangrijk aandeel heeft. Het MIT kent structurele bekostiging die in de Rijksbegroting vanaf 2021 geregeld is. Overige voor de lange termijn-aanpak van ondermijning noodzakelijke extra activiteiten door de Nationale Politie zijn er vooralsnog geen extra financiële middelen toegekend.

2.3.1. Het Pact voor de Rechtsstaat en de Nationale Politie

Zoals gezegd pleit het *Pact voor de Rechtsstaat* voor de versterking van de strafrechtketen en een ingebed strafrecht. Als het gaat om het MIT zijn daarvoor de financiële middelen beschikbaar. Het *Pact* vraagt ook aandacht voor lokale opsporing in districten en basisteams. Drugscriminelen acteren nationaal en internationaal, maar de drugscriminaliteit is lokaal geworteld. En lokale politionele versterking is ook een noodzakelijke voorwaarde voor een preventieve aanpak in de vorm van een sociaal maatschappelijk offensief in de meest kwetsbare wijken. Zie hiervoor nader de SBO-publicatie *Preventie met gezag*.

2.3.2. Position paper De politie van morgen en overmorgen

In bovengenoemd position paper heeft de Nationale Politie samen met het OM en de Regioburgemeesters aangegeven welke extra financiële inspanningen voor de Politie in brede zin de komende jaren noodzakelijk zijn. Natuurlijk is de aanpak van ondermijning maar één van de vraagstukken die de Politie in de komende tijd tegemoet moet treden. Voor wat betreft de (preventieve) aanpak van ondermijning is de lokale verankering van de Politie belangrijk. Het position paper bepleit een stevige versterking en uitbreiding van het aantal (digitale) agenten in de wijk en de opsporingscapaciteit in de basisteams. Ook wil de Politie investeren in de lokale, regionale en preventieve aanpak van ondermijning. Zoals gezegd is dit essentieel voor de beoogde sociaal/preventieve aanpak. Voor de realisering van de doelstellingen van het *Pact* zijn wezenlijke elementen het position paper:

- Aanwezigheid in wijk en web: (digitale) wijkagenten € 62 mln.
- Opsporing (VVC): € 48 mln.
- Ondermijning/preventieve weerbaarheid: € 15 mln.

2.3.3. Conclusies

Zonder af te doen aan de waarde van de overige elementen uit het position paper *De politie van morgen en overmorgen* is de conclusie dat het uiterst belangrijk is vanwege de integrale aanpak van ondermijning, de daarvoor geraamde middelen, die oplopen tot een bedrag van €125 mln. structureel, beschikbaar te krijgen.

2.4. Het Openbaar Ministerie (OM)

Mede door de bezuinigingen van het afgelopen decennium staat het Openbaar Ministerie sterk onder druk. Bedoeling – zie hiervoor het PWC-rapport *Doorlichting Strafrechtketen* uit 2020 – is door een inhaalslag op het gebied van ICT en daarmee door efficiënter werken, de werkdruk te beperken binnen bestaande budgetten. Het Openbaar Ministerie krijgt echter ook extra taken en heeft de afgelopen jaren taken gekregen waarvan de keteneffecten niet of niet voldoende in beeld zijn gebracht en meegefinancierd. De aanpak van witwassen is daar een voorbeeld van. In hoofdstuk vier wordt hier nader op ingegaan. Hieronder wordt aangegeven hoe in het *Pact voor de Rechtsstaat* de rol van het Openbaar Ministerie gezien wordt en hoe zich dit verhoudt tot de financiële wensen van het OM voor de komende jaren. We gaan er daarbij vanuit dat primair de beoogde inhaalslag op het gebied van ICT in ieder geval tot stand komt en dat hiervoor financiële middelen beschikbaar worden gesteld. We spitsen daarom een en ander toe op de voor de beoogde versnelling van ondermijning overigens noodzakelijke extra investeringen.

2.4.1. Het Pact voor de Rechtsstaat en het OM

De beoogde intensivering in het *Pact voor de Rechtsstaat* in het OM heeft immers ook consequenties voor de capaciteit van het Openbaar Ministerie. De in het *Pact* en in het position paper van de Nationale Politie bepleite extra opsporingscapaciteit voor de basisteams heeft uiteraard een keteneffect, dat nog niet is begroot. In het *Pact* wordt verder ook uitvoerig aandacht besteed aan de noodzakelijke versterking van de aanpak van witwassen. Eerder in dit stuk werd al aan de flessenhalsproblematiek die zich hierbij voordoet gerefereerd. Het *Pact* vraagt verder aandacht voor *preventie* en dat zal – bijvoorbeeld als het gaat om Top X-aanpakken zonder twijfel ook OM capaciteit vergen bij de zorg- en veiligheidshuizen en mogelijk in te richten community courts.

2.4.2. Conclusies

Het OM vindt voor de komende jaren de digitalisering van de strafrechtketen de belangrijkste opgave. Dit is ook zeker noodzakelijk. Op basis van de eerdergenoemde “vuistregels” zou het OM voor het keteneffect van het position paper Nationale Politie € 12,5 mln. nodig hebben. Dit nog afgezien van het keteneffect van intensivering van de aanpak witwassen dat € 1,5 mln. bedraagt. De extra OM inzet bij Top X-aanpakken en de introduceren community courts worden besproken in hoofdstuk 5 waar het gaat om preventie en daar ook beprijsd.

2.5. De Rechtspraak

De Rechtspraak is een van de pijlers van de Nederlandse rechtstaat. Rechters oordelen onafhankelijk of er sprake is van aantasting van vrijheden of dat er rechten zijn geschonden. De voor de Rechtspraak ingestelde visitatiecommissie stelde in 2018 vast dat er een belemmerende werking uitgaat van de personele en financiële krapte binnen de Rechtspraak. Een andere bekostiging moet toereikend zijn voor het oplossen van de knelpunten door het realiseren van een noodzakelijke transformatie en innovatie. Als het gaat om de behandeling van strafzaken is er sprake van aanzienlijke achterstand. In het kader van de versterkingsplannen is er binnen de Rechtspraak een pilot gestart met een aparte ondermijningskamer. Daarvoor is incidentele financiering ter beschikking gesteld. Er lopen ook enkele pilots op het gebied van wijkrechtspraak.

2.5.1. Het Pact voor de Rechtsstaat en de Rechtspraak

In het *Pact voor de Rechtsstaat* wordt voorgesteld om op landsdelig niveau gespecialiseerde ondermijningskamers in te stellen en structureel te bekostigen. In het kader van de (preventieve) aanpak op wijkniveau stelt het *Pact* community courts voor, die in de grote stedelijke gebieden van ons land als een gerechtelijk sluitstuk op integrale op persoonsgerichte aanpak subjecten weer meer in het gareel zouden moeten krijgen. Er lopen – zoals gezegd – op dit moment met deze “wijkrechtspraak” enkele experimenten.

De intensiveringen bij de Nationale Politie en het OM hebben daarnaast uiteraard invloed op de hoeveelheid zaken die bij het gerecht worden gebracht. Ook hier zullen voor wat betreft het position paper van de Nationale Politie maar ook voor de beoogde intensivering van de aanpak van witwassen keteneffecten moeten worden ingerekend. Daarnaast is er de noodzaak om bestaande achterstanden in te lopen en te voorkomen dat deze opnieuw ontstaan.

2.5.2. Conclusies

Op basis van de eerder genoemde “vuistregels” wordt uitgegaan van een keteneffect voor de Rechtspraak voor de eerder genoemde extra taken van € 11 mln. Daarnaast is voor de gespecialiseerde ondermijningskamers, waarvan er een drietal voorzien zijn, nog eens € 3 mln. nodig. De community courts in de vijf grote steden vragen daarnaast ook een bedrag van € 10 mln. In hoofdstuk 5, dat over preventie gaat, wordt daar nader op ingegaan. Aangetekend dient hierbij wel te worden dat dat de uiteindelijke kosten van de inrichting van de wijkrechtspraak en ondermijningskamers sterk afhangen van de in de Rechtspraak ter zake nader te nemen besluiten.

2.6. Bijzondere Opsporingsdiensten en overige instanties

Op landelijk niveau dient er verder aandacht te zijn voor de aanpak van ondermijnende (drugs) criminaliteit betrokken bijzondere opsporingsdiensten en de overige nationale (justitiële) instanties. In de integrale aanpak hebben FIOD en de Belastingdienst een prominente rol, terwijl op het onderwerp witwassen de FIU de analyse moet maken van ongebruikelijke transacties. Als het gaat om het leveren van technisch bewijs in strafzaken is er tenslotte de rol van het NFI. Terwijl de Douane en de Koninklijke Marechaussee een belangrijke rol spelen bij de controle van onze buitengrenzen en het bewaken en beveiligen van de integriteit van de staat en veiligheid van onze mainports/knooppunten. Al deze instanties worden hieronder kort besproken.

2.6.1. De Belastingdienst

Los van de actuele perikelen komt de Belastingdienst uit een situatie waarin er de afgelopen jaren een stevige structurele besparing is doorgevoerd op de formatie. Het gaat om een bezuiniging in de orde van grootte van 10% op het totale personeelsbestand. Ook op het deel van de dienst dat verantwoordelijk is voor de handhaving is daarbij uiteraard ook gekort. Met als gevolg dat de EOS-teams die in de regionale/integrale aanpak van ondermijning actief zijn vaak in capaciteit tekortschieten om in RIEC-verband mee te kunnen werken. Daarmee komt de regionale aanpak sterk onder druk te staan, terwijl bij de uitvoering van de versterkingsplannen door de RIEC's juist een extra beroep op de Belastingdienst gedaan wordt. Bij de voorjaarsnota 2019 is door het kabinet weliswaar een extra budget van € 29 mln. ter beschikking gesteld in het kader van de integrale aanpak van fraude witwassen en ondermijnende criminaliteit, waarvan een deel bestemd is voor de Belastingdienst. Dit bedrag compenseert de eerdere bezuinigingen maar is onvoldoende voor een goede aansluiting van de Belastingdienst op de versterkte regionale aanpak. Wel heeft de Belastingdienst als partner in het MIT extra budget gekregen voor de zaken die door het MIT worden opgepakt.

2.6.2. De FIOD

Als financiële opsporingsdienst heeft de FIOD de afgelopen jaren laten zien dat extra investeren in de dienst ook echt rendement oplevert. De formatie werd uitgebreid, al dan niet in een combiteam aanpak met de Nationale Politie. In het kader van de integrale aanpak witwassen werd de FIOD ook extra budget toegekend voor een effectievere aansluiting op de regionale aanpak. En in het *Breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit* is verder ook extra budget uitgetrokken voor het MIT waarin de FIOD met andere ketenpartners samenwerkt. Wanneer gekozen wordt voor een verdere intensivering van de aanpak van witwassen – in het *Pact voor de Rechtsstaat* wordt de noodzaak daarvoor beklemtoond – zal additionele financiële ruimte moeten worden gecreëerd. Zo is extra opsporingscapaciteit nodig en een verbetering van de intel en informatiepositie. Ook vraagt een steviger structurering van de internationale samenwerking meer aandacht.

De extra opsporingscapaciteit die nodig is kan gezien worden in relatie tot regionale samenwerking en de aanpak van de mainports. Daarvoor wordt een bedrag van € 15 mln. opgenomen, waarvan € 10 mln. hier wordt verantwoord en € 5 mln. bij het onderdeel regionale aanpak en mainports.

2.6.3. De Douane

Inzet van de Douane is voor het terugdringen van de im- en export van drugs enorm belangrijk en de rol van de Douane bij de bestrijding van ondermijning is de afgelopen jaren dan ook al fors gegroeid. Daarom is de Douane ook partner in het MIT. In de lopende regionale versterkingsplannen zijn – als het gaat om de mainports en andere logistieke knooppunten – evenwel slechts de eerste aanzetten gegeven voor een meer intensieve integrale aanpak. De ambitie is – bijvoorbeeld als het gaat om de Rotterdamse haven en Schiphol – de inzet te versterken. Ook het *Pact van de Rechtsstaat* pleit hiervoor. Nodig is een versterking van de toezicht- en controle-inzet op een innovatieve manier. Bijvoorbeeld door te investeren in de aanschaf van vernieuwende scan- en detectiemiddelen en de werving van het daar bijhorende personeel. Komt het tot een dergelijke versterking dan zal dit zeker ook voor de Douane aanvullende inspanning vergen. Hiervoor wordt € 10 mln. geraamd, zowel voor additionele Douane-inzet in de mainports als bij de overige logistieke knooppunten.

2.6.4. De Financial Intelligence Unit (FIU)

De FIU heeft een sleutelrol bij het analyseren van ongebruikelijke financiële transacties, waarbij de verdachte transacties worden uitgefilterd en overgedragen aan vervolgende autoriteiten. De intensivering van de aanpak van witwassen, in combinatie met de extra inspanningen die van banken wordt gevraagd, maakt dat de werklast voor de FIU exponentieel gegroeid is. De voor een adequate verwerking van transacties benodigde formatie is daarbij achtergebleven, hoewel bij de invoering van de Wwft wel een zekere uitbreiding van de formatie heeft plaatsgevonden. Het keteneffect is echter onderschat en daarbij komt dat van de kant van de banken door het extra toezicht meer transacties zullen worden aangeleverd, terwijl ook het MIT ongetwijfeld extra werk zal opleveren. Om de FIU in staat te stellen zijn rol adequaat te kunnen blijven vervullen is een aanvullend budget nodig, voor slimme analysetools die de enorme groei aan te beoordelen transacties kunnen voorbewerken.

2.6.5. Nederlands Forensisch Instituut (NFI)

De integrale aanpak die in het *Pact voor de Rechtsstaat* wordt voorgestaan vraagt ook aandacht voor de positie van het NFI. Allereerst moet het NFI mee kunnen groeien met de uitbreiding van de capaciteit van de partners in de strafrechtketen. Ook de extra onderzoeken die worden opgepakt door het MIT zullen extra capaciteit vergen voor het NFI om de nieuwste forensische methoden te kunnen toepassen. Ten tweede moet het NFI kunnen inspelen op de inrichting van het Strategische Kenniscentrum. Dit kan door sleuteltechnologieën als big data en AI in te zetten voor het real-time onderzoek en door uit de ‘goudmijn’ aan historische

forensische onderzoeksresultaten bruikbare informatie voor de preventieve en disruptieve aanpak van ondermijning te halen. Ten derde kan het NFI bijdragen aan de innovatie van onderzoekstechnieken, bijvoorbeeld in de mainports. Het *Pact* pleit hier voor een technologie-gedreven ontwikkelingsprogramma om de kwetsbaarheid van mainports voor drugscriminaliteit terug te dringen met behulp van data science en AI. Het NFI kan hier een grote meerwaarde in hebben met state of the art onderzoeksmethoden, ICT-infrastructuur en grote academische onderzoeksnetwerk. Om de bovengenoemde investeringen te doen in de eigen organisatie heeft het NFI extra middelen nodig.

2.6.6. De Koninklijke Marechaussee (KMar)

De Koninklijke Marechaussee (KMar) heeft zich als politieorganisatie met een militaire status bewezen als partner om verschillende vormen van criminaliteit en crisissituaties aan te pakken. Naast de samenwerking met partners lokaal en regionaal, is de KMar ook partner in het MIT en het SKC. Vanuit de aanwezigheid, expertise en taak op belangrijke knooppunten (zoals mainports) en in het Caribisch gebied levert de KMar een onderscheidende bijdrage in de aanpak van ondermijnende (drugs)criminaliteit. De aanpak van ondermijning op logistieke knooppunten (waaronder mainports) vraagt de komende jaren extra inzet van de KMar – op handhaving, opsporing en intelligence – en vraagt dus om een investering in de KMar. Zo bestaat onder meer de ambitie om de inzet op o.a. Schiphol te versterken. De financiële gevolgen van deze extra inzet worden geraamd op ca. € 10 mln. en worden meegenomen in hoofdstuk 4 onder het kopje Mainports.

2.6.7. Conclusies

Het voorgaande leidt tot de volgende conclusies:

- De noodzakelijke betere aansluiting van de Belastingdienst op de regionale aanpak vergt een extra investering van € 10 mln.
- Voor de FIOD wordt een structurele versterking voorgesteld van € 15 mln. op het gebied van opsporing, intel en informatiepositie en internationale samenwerking, waarvan in dit hoofdstuk € 10 mln. wordt opgenomen en € 5 mln. onder regionale aanpak en mainports.
- Om de Douane beter in staat te stellen in de mainports en op andere logistieke knelpunten haar taak “smart” en effectiever uit te oefenen is € 10 mln. nodig.
- Het keteneffect van de extra inspanningen van banken om witwassen tegen te gaan vraagt extra investeringen in FIU op gebied “smart” data analyse. Daar is een extra budget van € 5 mln. voor nodig.
- De intensivering van de ondermijningsaanpak vraagt ook “meegroeien” van het NFI. Een structurele versterking van € 5 mln. is hier noodzakelijk.

► 3. Drugscriminaliteit en het financiële systeem

3.1. Inleiding

De aanpak van witwassen en de aanpak van on-dermijnende en georganiseerde (drugs-) crimina-liteit zijn nauw met elkaar verbonden; crimineel (drugs)geld wordt pas echt iets waard als het kan worden uitgegeven. Veelal gaat het bij witwas-sen om druggerelateerde gelden. In het *Plan van Aanpak witwassen* staat de ambitie centraal dat Nederland internationaal tot de koplopers moet gaan behoren wat betreft de aanpak van wit-wassen. Jaarlijks wordt voor ongeveer 16 miljard euro witgewassen in Nederland, zo is becijferd en geschat door Unger c.s. De vraag is of boven-staande ambitie realistisch is, gezien het huidige maatregelenpakket en de capaciteit in de keten. Niet voor niets pleitte vertrekkend topman van de DNB, Frank Eldersson, in het Financieel Dagblad van 14 december 2020 voor een Deltaplan aanpak witwassen; een versterking over de volle breedte op de aanpak van witwassen bij onder meer FIU-NL, FIOD en OM. Dit zowel aan de kant van toe-zicht en handhaving – DNB, BFT, Bureau Toezicht Wwft en FIU-NL – als aan de kant van opsporing en vervolging – OM en FIOD.

Het realiseren van de afpakdoelstellingen – veelal mede gebaseerd op de afpakresultaten uit eerdere jaren – is immers vaak lastig gebleken en in bepaalde jaren vooral haalbaar gebleken door een of enkele grote klappers. De omvang

van het in het 2019 afgepakt crimineel vermogen was immers na aftrek van de grote institutionele schikkingen van € 184 mln. slechts € 77 mln. De vraag kan worden gesteld wat de impact hiervan is op de criminele (drugs)industrie in zijn geheel. Alleen “snijverlies” is als kwalificatie al gebruikt. De maatschappelijke opgave ten aanzien van aanpak criminele geldstromen en aanpak witwassen vraagt meer slagkracht en daadwerkelijk massa maken in de keten.

3.2. Witwassen en het “Pact voor de Rechtsstaat”

In het *Pact voor de Rechtsstaat* wordt als intensivering bovenop de aangekondigde maatregelen in het *Plan van Aanpak Witwassen* 2019 een viertal punten als gewenste versterking aangegeven:

- Een versterking van de drieslag poortwachters – brancheorganisaties – toezichthouders om een meer volwassen werkend toezicht tot stand te brengen
- Versterking van de opsporingscapaciteit en kwaliteit via FIOD, Politie en andere organisaties
- Het organiseren van één gezamenlijke kennisfunctie
- De introductie van de mogelijkheid tot confisqueren van anonieme gelden

Van deze vier aanbevelingen vragen in het kader van dit stuk slechts de eerste twee nog een nadere beschouwing. Immers eerder werd reeds de positie van FIOD en FIU besproken. De overigens wenselijke introductie van de mogelijkheid van confisqueren van anonieme gelden vraagt wetgeving. En als het gaat om het organiseren van één gezamenlijke kennisfunctie wordt hier volstaan met de constatering dat het eerder besproken strategisch kenniscentrum nauw zou moeten samenwerken met het AMLC. De twee overige aanbevelingen vragen ook om het onderkennen financiële consequenties.

3.3. Versterking van de drieslag poortwachters-branchorganisaties-toezichthouders

Toezicht en handhaving in het kader van witwassen zijn momenteel zeer versnipperd en kunnen - ook al wordt het slim en risicogericht geopereerd - nog altijd als beperkt worden beschouwd (BFT, AFM, DNB, Bureau Toezicht Wwft etc. etc.). Deze beperkte capaciteit wordt mogelijk nog nijpender omdat het aantal signalen onder meer vanuit de banken - mede in vervolg op de ING-zaak - naar verwachting alleen maar zal toenemen. Wat is de opvolging van al deze signalen? We weten inmiddels dat die beperkt is. Vandaar ook dat gepleit wordt voor het over de volle breedte intensiveren van de keten van Wwft-gerelateerd toezicht en handhaving tot aan opsporing en vervolging. In het bijzonder vragen

hier de overheid gefinancierd toezichthouders de aandacht.

3.4. Versterking van de opsporingscapaciteit en kwaliteit, via FIOD, politie en andere organisaties

Het lijkt evident dat de keteneffecten van de Wwft onderschat zijn. Ambitie zou tenminste moeten zijn om veel meer door FIU aangemelde verdacht transacties in onderzoek te nemen. Dit ook om te voorkomen dat het hele opgetuigde toezichtstelsel bij poortwachters zoals banken, notarissen en makelaars een papieren tijger blijft. Dit vergt extra investeringen in de rest van de keten, met name bij FIU, OM en Rechtspraak.

3.5. Conclusies

Eerder in dit stuk werd al ingegaan op wat nodig is voor een effectievere aanpak van witwassen bij justitiële partijen. Daarbij werd gewezen op de noodzakelijke versterking van FIOD en van de EOS teams bij de Belastingdienst. En ook op de noodzaak voor een versterking bij de FIU om het poortwachtersstelsel van de adequate follow-up te voorzien. Hierboven werd ook verwezen op de positie van toezicht. Voor het qua capaciteit op orde brengen van dit toezicht wordt een bedrag van € 5 mln. geraamd.

► 4. Versterking van de regionale en lokale bestuurlijke aanpak inclusief de mainports

4.1. Inleiding

In de afgelopen kabinetsperiode is met het daarvoor in het regeerakkoord gereserveerde bedrag van € 100 mln. incidenteel een versnelling bewerkstelligd van de aanpak van ondermijnende (drugs-) criminaliteit op lokaal en regionaal niveau. In de versterkingsplannen die daarvoor gemaakt zijn, zijn ook eerste aanzetten gegeven voor versterking van de handhaving in de grote mainports (Rotterdamse haven, Schiphol). Wat betreft dit laatste is inmiddels duidelijk dat daar - ook vanuit de medeverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid voor de mainports - een extra inspanning noodzakelijk is. Hieronder wordt beschreven wat - vanuit de in het *Pact voor de Rechtsstaat* aangegeven strategie in financiële zin de komende tijd nodig is.

4.2. Ondermijningsfonds en regionale versterkingsplannen

Zoals bekend zijn de regionale versterkingsplannen gefinancierd met incidenteel geld. Eind 2020 heeft de minister van Justitie en Veiligheid als een soort overbruggingsbudget nog een extra bedrag van € 25 mln. ter beschikking gesteld onder verlenging van de programmaperiode voor de uitvoering van de plannen tot eind 2022. Dit vanuit de achtergrond dat de structurele financiering van de versterkingsplannen - de Tweede Kamer heeft

de noodzaak daarvoor meerdere malen beklemtoond - voor de nieuwe kabinetsperiode in het regeerakkoord zou moeten worden geregeld. In het *Pact voor de Rechtsstaat* wordt ervan uit gegaan dat de regionale aanpak ook onverkort wordt gecontinueerd. Dit vergt een structureel bedrag van € 30 mln.

4.3. Mainports

In het *Pact voor de Rechtsstaat* wordt daarnaast aandacht gevraagd voor de forse opgave die er ligt om de Rotterdamse haven en de mainport Schiphol minder vatbaar te maken voor import en export van drugs. Voor de Rotterdamse haven is daarvoor een uitvoeringsagenda opgesteld op basis van het onderzoek *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen* van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Voor Schiphol is in 2020 het ondermijningsbeeld Schiphol beschikbaar gekomen. Uit dit rapport *Ondermijning op en rond Schiphol* blijkt dat de drugsmokkel de belangrijkste vorm van criminaliteit op Schiphol is en dat het noodzakelijk is de aanpak te intensiveren en te versterken teneinde effectieve barrières hiertegen op te werpen. Zowel voor Rotterdam als voor Schiphol geldt dat de aanpak een gezamenlijke moet zijn van Rijk en regio. Dit in nauwe samenwerking met de betrokken private partijen. Hierbij ligt er ook

voor de Douane en Koninklijke Marechaussee een belangrijke taak. Voor de hier noodzakelijke integrale aanpak in publiek private samenwerking zullen dan wel voldoende financiële middelen moeten komen. Alleen al de Rotterdamse Uitvoeringsagenda Haven vergt over een periode van 7 jaar al een extra investering van € 238 mln. En naast de mainports Rotterdam en Schiphol vragen ook bijvoorbeeld het Brabants/Zeehavens complex en de internationale bloemen-, groente- en fruitveilingen aandacht (de greenports). Binnen de in het *Pact voor de Rechtsstaat* aangegeven totaalraming is voor de aanpak in de mainports en de andere logistieke knooppunten daarom een bedrag van € 45 mln. voorzien. Van de Koninklijke Marechaussee wordt ten aanzien van de mainports een belangrijke en extra inspanning gevraagd. Deze noodzakelijke extra inzet wordt geraamd op ca. € 10 mln. en wordt uit de bovengenoemde € 45 mln. bekostigd. De noodzakelijke extra inzet van de Koninklijke Marechaussee dient ook uit dit extra budget te worden bekostigd. Voor de Douane werd eerder al aangegeven dat voor intensivering van de handhaving in de mainports/logistieke knelpunten daarnaast € 10 mln. extra nodig is.

4.4. Bestuurlijke weerbaarheid

Het *Pact voor de Rechtsstaat* kent gemeenten een stevige rol toe in het kader van de integrale handhaving. Die gemeenten moeten daartoe dan wel in staat zijn. Vooral kleinere gemeenten worstelen vaak nog met het op orde brengen van hun organisatie en worden soms geconfronteerd met onvoorzien en hoge juridische kosten als zij (drugs-) criminelen met gebruik van bestuursrechtelijke middelen willen weerstaan. Deze kosten zijn in beeld gebracht in een door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de in oktober 2019 aan de Tweede Kamer toegestuurde inventarisatie. Wil de komende jaren op de kleinere en middelgrote gemeenten structureel gerekend kunnen worden, dan moet hiervoor ook een oplossing gevonden worden. En het is duidelijk – denk bijvoorbeeld aan de

toenemende drugsproductie in het agrarisch buitengebied – dat juist ook kleinere gemeenten hun rol in het kader van integrale aanpak moeten kunnen blijven vervullen.

Om de gemeenten bij de aanpak van ondermijning beter in positie te brengen is in het kader van de *Citydeal Zicht op Ondermijning* de afgelopen jaren gewerkt aan een *intelligence tool* die gemeentelijke aanpak kan ondersteunen. Tot op heden wordt deze tool incidenteel gefinancierd. Continuering vergt structurele financiering. De ondersteuning van kleinere gemeenten en het doorgaan met de *Citydeal* vragen samen een bedrag van € 10 mln. structureel.

4.5. Versterking RIEC/LIEC-bestel

Het werken met de versterkingsplannen heeft laten zien dat het RIEC LIEC bestel ook mee moet groeien in de intensivering van de aanpak van ondermijning die in het *Pact voor de Rechtsstaat* voor ogen staat. Er moet gewerkt worden aan een stevigere ICT-structuur. De intelligence moet worden verbeterd. Er is daarbij ook harmonisatie nodig om een goede aansluiting op MIT-gegevens en data vanuit het Strategisch Kenniscentrum mogelijk te maken. En, *last but not least*, meer casuïstiek vraagt ook om meer vast personeel. De schakelkastfunctie van de RIEC's wordt alleen maar belangrijker naarmate de nationale inspanning via het MIT beter wordt verbonden met regionale handhavende activiteiten. De (drugs-) industrie in ons land acteert immers nationaal en internationaal, maar is lokaal geworteld. En een echt succesvolle aanpak is dus een *action concertée* van internationaal, nationaal, regionaal en lokaal. Daarom is een versterking van de RIEC's ook geboden en randvoorwaardelijk voor een goede verbinding van MIT en regionale aanpak.

Als het gaat om het LIEC wordt op dit moment al gewerkt aan een doorontwikkeling waarbij ook nieuwe taken bij het LIEC ondergebracht worden. Zo zijn er de fenomeentafels waarvan de structurele bekostiging al in het *Breed offensief* is geregeld.

Als het gaat om de *lerende overheid* en het uitwisselen van best practices is onder de vleugels van het SBO/ATO en het LIEC het Kennisplatform Ondermijning (KPO) tot stand gebracht. De structurele financiering daarvan is nog niet gerealiseerd. Dit geldt ook voor de ATO-taken die in 2021 aan het LIEC moeten worden overgedragen. In het project *Op weg naar een duurzaam en toekomstbestendig LIEC* worden hiervoor voorstellen ontwikkeld. Voor de doorontwikkeling van het RIEC/LIEC-bestel is € 10 mln. nodig. De noodzakelijke harmonisatie en versterking van de intel kan hier ook uit worden bekostigd.

4.6. Conclusies

Om regionale en lokale partners in de aanpak van ondermijning in de komende jaren volwaardig mee te kunnen laten doen zijn dus de volgende additionele structurele inspanningen nodig:

- Structureel doorgaan met de versterkingsplannen in de huidige programmatische opzet vergt een bedrag van € 30 mln.
- Publiek private samenwerking bij bestrijding ondermijning in de mainports en andere grote logistieke knooppunten vergt een bedrag van € 45 mln. met daarenboven een budget van € 10 mln. voor de Douane (verantwoord in hst. 2).
- Voor de FIOD wordt een structurele versterking voorgesteld van € 15 mln. op het gebied van opsporing, intel en informatiepositie en internationale samenwerking, waarvan € 5 mln. ten behoeve van de regionale aanpak en mainports.
- Bestuurlijke weerbaarheid dient een plek te krijgen op de BZK-begroting. Nodig is daar een bedrag van € 10 mln. voor het empoweren van (kleinere) gemeenten en het kunnen continueren van de *Citydeal Zicht op Ondermijning*.
- Voor de noodzakelijke doorontwikkeling van het RIEC/LIEC-bestel is € 10 mln. nodig.

► 5. Een preventief gebiedsoffensief en terugdringing van drugsgebruik

5.1. Inleiding: preventie met gezag

Gedurende de afgelopen periode is het besef snel gegroeid dat de problemen die samenhangen met de productie, handel en gebruik van drugs zich vooral concentreren bij kansarme mensen, die vaak bij elkaar wonen in de kwetsbaarste wijken van onze steden. Het *Pact voor de Rechtsstaat*, de essays die in opdracht van het Aanjaagteam Ondernijning zijn opgesteld door het Verwey-Jonker Instituut en het overkoepelende document *Preventie met Gezag* pleiten voor een meerjarige doelgerichte integrale aanpak onder regie van de gemeenten, die een kader biedt om tot gebiedsgerichte meerjarenprogramma's te komen. In *Preventie met Gezag* wordt daarbij als uitwerking van eerdere stukken de preventie strategie uitgewerkt. Kansen bieden én grenzen stellen is daarbij het uitgangspunt: preventie met gezag. In het kader van het *Breed offensief tegen ondernijnde criminaliteit* van de minister van J&V van

Inmiddels is de aandacht voor een integrale gebiedsgerichte aanpak waar ook voorkómen van ondernijning bij hoort in bestuurlijk en politiek opzicht gegroeid.

vorig jaar was het oorspronkelijk de bedoeling om structurele middelen beschikbaar te krijgen voor een dergelijk op preventie gericht offensief. Dit is echter niet gelukt. Wel zijn incidentele middelen beschikbaar gesteld voor 2020 en 2021 ten bedrage van € 15 mln., die op advies van het SBO zijn toegekend aan een achttal gemeenten.

Inmiddels is de aandacht voor een integrale gebiedsgerichte aanpak waar ook voorkómen van ondernijning bij hoort in bestuurlijk en politiek opzicht gegroeid. In het manifest *Kom op voor de meest kwetsbare gebieden* op 15 juni 2020 gepubliceerd door een 15-tal burgemeesters, wordt bijvoorbeeld gepleit voor een breed offensief op terreinen als onderwijsachterstanden, toeleiding naar werk, schuldhulpverlening, kinderen en jongeren en ondernijning. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt met het oog op de volgend kabinetsperiode aan een breed programma Leefbaarheid en Veiligheid dat activiteiten zal ondersteunen in deze 15 steden en in de rest van het land. Dit programma moet uiteraard nog van structurele middelen worden voorzien.

5.2. Stevigheid in de gemeentelijke gebiedsgerichte aanpak

Het *Pact voor de Rechtsstaat* pleit voor een meerjarige en doelgerichte integrale aanpak

gericht op preventie van criminaliteit, waarbij sociale en justitiële maatregelen worden gecombineerd. Dit moet onderdeel zijn van een brede gebiedsgerichte aanpak zoals door BZK ontwikkeld. De instrumenten en middelen moeten toegankelijk zijn voor grotere en kleinere gemeenten, naar de mate waarin de problematiek hierom vraagt. Het gaat om het bieden van ondersteuning bij problemen, het creëren van kansen, maar ook om een daadkrachtig optreden tegen normoverschrijding en een zichtbare en zo nodig corrigerende aanwezigheid van alle overheidspartijen in de wijk.

De eerste preventieve programma's die in 2020 tot stand kwamen met het incidentele geld gaven aan dat het soms lastig is om verder te komen dan algemene maatregelen op het gebied van voorlichting en bewustwording. Daarom moet de aanpak worden verstevigd. Een persoonsgerichte aanpak in combinatie met een quick response team bij de Politie, zoals ontwikkeld in het programma Straatwaarde(n) van RIEC Midden Nederland, hoort hierbij. Ook hier weer kansen bieden én grenzen stellen. Op gemeentelijk niveau zijn daarvoor per wijk goed getrainde frontlijnmedewerkers nodig (type stadsmariniers) die beschikken over persoonlijk gezag en rechtstreekse toegang tot 'het stadhuis'. Zie hiervoor verder de SBO-publicatie *Preventie met gezag*. Voor het geheel van activiteiten wordt een bedrag van € 50 mln. geraamd.

5.3. Versterking justitiële functies in de wijk: zorg- en veiligheidshuizen, jeugdbescherming, Reclassering

De gewenste gebiedsgerichte aanpak is gebaat bij een versterkte inzet van alle justitiële ketenpartners. Politie, OM en rechtspraak zijn hierboven al behandeld. Daarnaast is echter ook een versterking nodig van de Raad voor de Kinderbescherming, de Zorg- en Veiligheidshuizen en de Reclassering. Het betreft hier preventie, inclusief het voorkomen van recidive, geheel in lijn met het programma Koers en Kansen.

5.3.1. Raad voor de kindbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) heeft een aantal wettelijke taken zoals het adviseren van de rechter over passende interventies bij jeugdige verdachten. Deze taak is de afgelopen jaren onder druk komen te staan door een grote focus op "onderzoeken draaien en wachtlijsten wegwerken". De Raad wil de komende jaren meer inzetten op het doorbreken van patronen bij jongeren zodat zij minder recidiveren. Daarboven wil de RvdK de casusregie systemisch inzetten en uittillen boven het niveau van de individuele casuïstiek. Daarmee kan de RvdK meer inzetten op een combinatie van repressieve en preventieve maatregelen, langs sporen van onderwijs, werk, wonen en veiligheid. Hiervoor dienen casusregisseurs (deels) vrijgesteld te worden. Bij taakstraffen wil de Raad inzetten op combinaties van een werkstraf en één of meerdere onderdelen waarbij gewerkt wordt aan de onderliggende factoren. Verder wil de Raad meer mogelijkheden om jongeren te plaatsen op een taakstrafproject met begeleiding door gespecialiseerde werkbegeleiders. Voor het realiseren van deze ambities is ongeveer € 5 mln. structureel nodig.

5.3.2. Zorg- en Veiligheidshuizen

In de Zorg- en Veiligheidshuizen is in de loop der tijd de nadruk wat meer komen te liggen op zorg. Ze zouden aan stevigheid kunnen winnen door de relatie met justitiële ketenpartners nadrukkelijker te leggen. Ook hier weer een combinatie van kansen bieden en grenzen stellen en het doorbreken van vrijblijvendheid. Dit kan betrekking hebben op een top van criminele veelplegers, maar juist ook op de subtop van (jonge) mensen in de risicozone. Het robuuster maken van het stelsel van Zorg- en Veiligheidshuizen vergt een bedrag van € 10 mln. structureel.

5.3.3. Reclassering

Het *Pact voor de rechtsstaat* en het essay *Een wereld in wijken te winnen* (Verwey-Jonker Instituut) pleiten voor de inzet van een palet aan juridisch-

strafrechtelijke en juridisch-sociale interventies. Reclassering kan hieraan mede invulling geven. De reclassering geeft immers uitvoering aan interventies die door de rechter zijn opgelegd, zoals de werkstraf en de enkelband. Daarmee wordt een element van 'stevigheid' toegevoegd aan de gebiedsgerichte aanpak. Een intensievere strafrechtelijke aanpak van ondermijning betekent dat er naar verwachting meer cliënten onder toezicht van de reclassering zullen komen en dat zwaardere vormen van toezicht nodig zullen zijn. Dit betekent dat de capaciteit van de reclasseringsorganisaties vergroot moet worden. Daarnaast vervult de Reclassering een brugfunctie tussen justitie en de wijk. Het is wenselijk dat de Reclassering meer interdisciplinaire samenwerking zoekt met andere partners die betrokken zijn bij een gebiedsgerichte aanpak. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan politie, OM, gemeenten, jongerenwerk, DJJ en onderwijs. Omdat dit niet ten koste mag gaan van de kerntaken van de reclassering wordt hiervoor een extra budget vrijgemaakt van € 5 mln. In dit verband speelt ook de motie-Van Nispen en Van Toorenburg die vraagt om een pilot uit te voeren met een 'multidisciplinair toezichtsteam'.

5.4. Gebiedsgericht werken OM: Top-X aanpakken en intensivering werkzaamheden zorg- en veiligheidshuizen

De aanwezigheid van het OM in gebiedsgerichte aanpakken manifesteert zich op twee manieren. Niet zozeer door een apart "kantoor" in de wijk, maar wel door een zichtbare aanwezigheid in de wijk. Concreet betekent dat dus het uitbreiden van werk van gebiedsofficieren met een specifieke territoriale verantwoordelijkheid en een zichtbare rol bij Top-X aanpakken en daarnaast ook een steviger betrokkenheid van de zorg- en veiligheidshuizen, waar preventie met gezag kan worden versterkt door persoonsgerichte op resocialisatie gerichte maatregelen te verbinden met het justitieel instrumentarium. Voor de

versterking van het OM bij gebiedsgericht werken is bedrag van € 10 mln. voorzien.

5.5. Rechtspraak in de wijk

In het *Pact voor de Rechtsstaat* wordt gewezen op de noodzaak van de versterking van de justitiële functie in een langdurige wijkaanpak. Onderdeel daarvan is ook de aanwezigheid en zichtbaarheid van rechtspraak in de wijk waarmee gezorgd wordt dat zaken in de verschillende juridische domeinen zoveel mogelijk in samenhang worden behandeld. Natuurlijk gaat het daarbij niet om de grote strafzaken of grote afpakzaken. Het is veel meer de bedoeling om als sluitstuk van een persoonsgerichte aanpak een bindend rechterlijk oordeel te kunnen geven waarbij strafrecht, bestuursrecht, schuldsanering en soms ook jeugdrecht een integrale aanpak versterkt. Daarbij wordt aangesloten bij de praktijk van de Amerikaanse community courts en eerste Nederlandse pilots die op dat vlak in gang gezet zijn.

De zichtbaarheid van rechtspraak in de wijk kan op zichzelf al preventief werken. En de ervaringen met de in gang gezette pilots zijn bemoedigend. Het feit dat partijen moeten instemmen met het voorleggen van een zaak aan de wijkrechter lijkt evenwel de werkwijze op dit moment te vrijblijvend te maken. Er zal dus voor wijkrechtspraak een expliciete bestuurlijk/politieke keus gemaakt moeten worden. Dit met ondersteunende wetgeving. In dit stuk wordt ervan uitgegaan dat de wetgever daartoe besluit en dat er in de programmaperiode van het *Pact* in een vijftal stedelijke gebieden in ons land wijkrechtbanken zullen worden opgericht en structureel worden bekostigd. Daarvoor is een bedrag van € 10 mln. geraamd.

5.6. Terugdringing drugsgebruik

In het *Pact voor de Rechtsstaat* wordt pleit voor het vinden van een nieuw evenwicht tussen aanbodvermindering (*supply reduction*), vraagvermindering

¹ TK 29911 nr. 289

(*use reduction*) en schadevermindering (*harm reduction*). Dit betekent dat er een matigingsbeleid nodig is voor het drugsgebruik in Nederland. Dergelijk beleid is inmiddels gebruikelijk en succesvol voor tabak en alcohol. Dit dient te worden uitgebreid naar drugs. Het beleid dient gestoeld te worden op twee pijlers: een *community based* benadering en publiekscampagnes.

Bij de *community based* benadering kan worden gedacht aan het opstarten van experimenten in gemeenten met Nederlandse varianten op het IJslandse preventiemodel. Centrale pijlers daarbij zijn ouderbetrokkenheid, een veilig en gezond schoolklimaat en een toegankelijk aanbod van georganiseerde vrijetijdsbesteding voor jongeren, met begeleiding. Een ander goed voorbeeld is het Zweedse programma STAD, een *community based* benadering van preventie van alcohol- en drugsproblemen in het uitgaansleven in Stockholm. De aanpak *Clubs Against Drugs* is daarvan een onderdeel. Hierbij wordt de uitgaansgemeenschap gemobiliseerd, waardoor draagvlak ontstaat voor de aanpak. De kennis en betrokkenheid van het personeel van de uitgaansgelegenheden wordt verhoogd door middel van trainingen. Dit alles wordt ondersteund met een proactieve handhaving door middel van preventieve controles op vergunningen, aanpak van dronkenschap en naleving van leeftijdsgrenzen. Er wordt voorzien in de mogelijkheid tot sanctioneren. Bij deze brede *community based* aanpak hebben gemeenten en GGD-en een centrale rol.

De ervaringen met publiekscampagnes op het gebied van tabak, alcohol en overgewicht wijzen uit dat deze zich het best kunnen richten op de omgeving van de (jongere) drugsgebruikers: de ouders, de school en de verstrekkers.

Het preventief beleid van de Rijksoverheid is in de jaren na 2010 sterk teruggedrongen. Het Nationaal

Preventieakkoord uit 2018 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is evenwel een breuk met deze trend. Dit akkoord betreft het tegengaan van roken, overgewicht en alcohol. Dit akkoord omvat een totale begroting van ongeveer € 40 miljoen over de jaren 2019, 2020 en 2021². Dit akkoord is gebaseerd op afspraken tussen de overheid en maatschappelijke organisaties. Op een dergelijke manier zou ook de preventie van drugsgebruik in het Nationaal Preventieakkoord moeten worden ondergebracht. Hiervoor is een bedrag van € 10 mln. nodig.

5.7. Conclusies

Om invulling te geven aan het brede gebiedsgerichte preventieve offensief is naar schatting € 100 miljoen structureel nodig. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

- Voor het faciliteren van de brede gebiedsgerichte aanpak 'preventie met gezag' in tenminste 15 gemeenten is minimaal € 50 mln. structureel nodig.
- Raad voor de Kinderbescherming € 5 mln.
- Voor het versterken van de Zorg- en Veiligheidshuizen en het breed uitrollen van de Top X- aanpak is ongeveer € 10 mln. structureel nodig.
- Voor een zichtbare inzet van het OM is de gebiedsgerichte aanpak is € 10 mln. uitgetrokken.
- Voor het realiseren van de ambities van de Reclassering is € 5 miljoen nodig.
- Voor Rechtspraak in de wijk € 10 mln, aansluitend bij initiële en voorlopige ramingen van de Raad voor de Rechtspraak.
- Terugdringing drugsgebruik € 10 mln.

6. Slot

In deze rapportage is een nadere onderbouwing geleverd van het in het *Pact voor de Rechtsstaat* genoemde bedrag van € 400 mln. dat structureel nodig is om met een langjarig aanpak de veel te grote drugsindustrie in ons land fors te reduceren. Deze onderbouwing is gebaseerd op uitgebreide consultaties van alle betrokken (keten-)partijen en waar mogelijk gebaseerd op eerdere voor de aanpak van ondermijning geformuleerde ambities van deze partijen zelf. Het wordt daarmee meer dan een abstract bedrag, maar geeft een onderbouwing van wat nodig is om de strategie van een integrale aanpak van ondermijning tot een succes te brengen. Dit vergt een brede blik en een aansluiting van deelambities die in elkaar passen en die in gezamenlijkheid een nationale ambitie vormen. Deze nationale ambitie moet leiden tot het gewenste resultaat van een sterke reductie van de ondermijnende drugscriminaliteit in een periode van 10 jaar. Wij zijn ons ervan bewust dat het om een grote inspanning gaat in een financieel moeilijke periode. Maar ook hier geldt dat de kost voor de baat uitgaat. Wie denkt dat € 400 mln. structureel een te grote investering is om de ondermijnende drugscriminaliteit aan te pakken, moet zich realiseren wat de maatschappelijke kosten van ondermijning op dit moment

zijn. In een rapportage die in opdracht van het Aanjaagteam Ondermijning is opgesteld door Andersson Elffers Felix³ is een inschatting gemaakt van de maatschappelijke kosten die zijn gemoeid met de drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning. Hierbij werd onderscheid gemaakt in strafrechtelijke kosten, medische kosten, sociale kosten en economische kosten. Volgens de schatting wordt er jaarlijks ten minste € 3,2 – 4,1 miljard besteed om de gevolgen van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning te minimaliseren en de effecten ervan te mitigeren. Een gezamenlijke inzet als één overheid in samenwerking met de relevante private partijen langs de lijnen van het *Pact* is de enige manier om de maatschappelijke kosten en lasten naar een aanvaardbaar niveau terug te dringen.

Wie denkt dat € 400 mln. structureel een te grote investering is om de ondermijnende drugscriminaliteit aan te pakken, moet zich realiseren wat de maatschappelijke kosten van ondermijning op dit moment zijn

² Kamerbrief over Nationaal Preventieakkoord, 23 november 2018

³ Andersson Elffers Felix: Drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning: de kosten in beeld, rapportage aan het Aanjaagteam Ondermijning, 28 augustus 2020

Bijlage:

Overzicht benodigde middelen per organisatie (bedragen in mln. €)

	Organisatie	Budget per organisatie	Totaal
1.	Intensivering van de integrale handhaving		200
	Strategisch Kenniscentrum	2	
	Nationale Politie	125	
	Openbaar Ministerie	14	
	- Keteneffect Nationale Politie en witwassen	14	
	Rechtspraak	14	
	- Keteneffect Nationale Politie en witwassen	11	
	- Ondernijingskamers	3	
	Bijzondere opsporingsdiensten en overige instanties	40	
	- Belastingdienst	10	
	- FIOD	10	
	- Douane	10	
	- FIU	5	
	- NFI	5	
	Drugscriminaliteit en het financiële systeem	5	
	- Versterking van het toezicht	5	
	- FIOD	(10)	
	- FIU	(5)	
2.	Versterking van de regionale bestuurlijke aanpak inclusief de mainports		100
	- Ondernijingsfonds en regionale versterkings-plannen	30	
	- Mainports/KMAR	45	
	- FIOD (mainports/regio)	5	
	- Bestuurlijke weerbaarheid	10	
	- Versterking RIEC/LIEC-bestel	10	
3.	Een preventief gebiedsoffensief en terugdringing van drugsgebruik		100
	Gemeentelijke gebiedsgerichte aanpak	50	
	Versterking justitiële functies in de wijk	40	
	- Raad voor de Kinderbescherming	5	
	- Zorg- en Veiligheidshuizen/top x-aanpakken	10	
	- OM deelname preventieve aanpak	10	
	- Reclassering	5	
	- Rechtspraak in de wijk	10	
	Terugdringing drugsgebruik	10	
	Totaal		400



*Dit is een uitgave van het Aanjaagteam Ondermijning.
Eerder verschenen in deze reeks:*

*'Handreiking APV en ondermijning' (april 2020)
'Een Pact voor de Rechtsstaat' (september 2020)
'Mee(r) doen met Damocles' (oktober 2020)
'Samen' (februari 2021)
'Kenteken aan de wand' (april 2021)*

ISBN 978-90-903477-7-6



Den Haag, februari 2021