

Dirk J Korf, Simone J Luijk & Miranda E. de Meijer

Criminele samenwerkingsverbanden

*Ontwikkelingen in aanpak en
duiding van effectiviteit*

Bonger Reeks
35

Criminele samenwerkingsverbanden

Ontwikkelingen in aanpak en duiding van effectiviteit

Dirk J. Korf, Simone J. Luijk & Miranda E. de Meijer

Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd door prof. dr. D.J. Korf en S.J. Luijk, MSc (Bonger Instituut voor Criminologie) en prof. dr. mr. M.E. de Meijer (bijzonder hoogleraar Openbaar Ministerie), Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid op verzoek van de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding.

Begeleidingscommissie

Dhr. prof. mr. T.A. de Roos – Tilburg University (voorzitter)

Dhr. drs. W.M.E.H. Beijers – Vrije Universiteit Amsterdam

Dhr. mr. J. Dobbelaar (opgevolgd door dhr. drs. B.J. Naaijken) – Ministerie van Justitie en Veiligheid

Mw. mr. E.C. van Ginkel (voorafgegaan door dhr. mr. dr. J.B.J. van der Leij) – WODC

Dhr. dr. E.W. Kruisbergen – WODC

Mw. drs. F.J. van der Laan – Nationale Politie

Korf DJ, Luijk SJ & De Meijer ME (2018) *Criminele samenwerkingsverbanden. Ontwikkelingen in aanpak en duiding effectiviteit*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

ISBN 978 90 361 0540 8

© 2018 WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Samenvatting	5
1 Inleiding.....	11
1.1 Aanleiding tot het onderzoek.....	11
1.2 Probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvragen	12
1.3 Onderzoeksopzet	13
1.4 Afbakening	17
1.5 Opbouw van het rapport.....	17
2 Criminele samenwerkingsverbanden: definitie, operationalisering en registratie	19
2.1 Wat is een csv?	19
2.2 Definitie csv-onderzoeken bij het OM	25
2.3 Registratie csv-onderzoeken bij het OM.....	26
2.4 TGO-onderzoeken en ‘korte klappen’	28
2.5 Kernbegrippen en registratie csv-onderzoeken bij de politie.....	30
2.6 Kernbegrippen bij de andere onderzochte organisaties	32
2.7 Conclusie	34
3 Diverse vormen van aanpak van csv’s.....	37
3.1 Strafrechtelijke aanpak	37
3.2 Bestuurlijke aanpak.....	43
3.3 Fiscale aanpak	47
3.4 Geïntegreerde aanpak.....	49
3.5 Civielrechtelijke aanpak	57
3.6 Aanpak door middel van publiek-private samenwerking.....	60
3.7 Conclusie	62
4 Aanpak binnen het strafrecht op thema’s.....	67
4.1 Algemeen (beleids)kader	67
4.2 Mensenhandel en mensensmokkel	70
4.3 Georganiseerde hennepcultuur en synthetische drugs.....	74
4.4 Outlaw Motorcycle Gangs (OMG’s)	80
4.5 Witwassen	86
4.6 Afpakken en ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel	89
4.7 Conclusie	93
5 Aanpak van csv’s volgens de betrokken professionals.....	99
5.1 Aard en omvang van csv-onderzoeken	99
5.2 Inzet van een breder palet aan aanpakmodaliteiten.....	103
5.3 Afpakken van criminele opbrengsten	106
5.4 Bestuurlijke en geïntegreerde aanpak	108
5.5 Capaciteit en doorlooptijd	109
5.6 Conclusie	110
6 Registratie en cijfers over csv-onderzoeken en aanpak	113
6.1 Hoe en door wie csv-onderzoeken worden geregistreerd	113
6.2 Registratie van aanpakmodaliteiten door het OM	117

6.3	Cijfers over aanpak csv's in relatie tot prestatieafspraken.....	120
6.4	Cijfers csv-onderzoeken en aanpakmodaliteiten AP's, LP en FP	122
6.5	Cijfers over de bijdrage van RIECs aan de aanpak van csv's	126
6.6	Conclusie	132
7	Vrijheidsstraffen in perspectief	137
7.1	Ondermijning: veranderde visie op de aanpak van csv's.....	137
7.2	Csv-onderzoeken in toenemende mate beheersbaar gehouden	138
7.3	Cijfers over csv-onderzoeken en vrijheidsstraffen.....	138
7.4	Ongelijke eenheden in de rapportage	140
7.5	Knelpunten in de strafrechtsketen	141
7.6	Integrale aanpak csv's: meer niet-strafrechtelijke interventies	143
7.7	Conclusie	145
8	Effectiviteit in opsporing, vervolging en berechting	147
8.1	Relevante factoren voor effectieve opsporing en vervolging.....	148
8.2	Aspecten en factoren van effectiviteit van de rechtsgang	151
8.3	Ontneming.....	156
8.4	Waterbed-/verplaatsingseffecten.....	157
8.5	Aanvullende aspecten die men van belang acht voor effectieve aanpak csv's.....	158
8.6	Conclusie	159
9	Duiding van effectiviteit en adviezen voor rapportage	161
9.1	Het gebruik en de betekenis van het begrip 'effectiviteit'	161
9.2	Complicerende factoren bij het begrip effectiviteit m.b.t. de aanpak van csv's	162
9.3	(Onwenselijke) neveneffecten	172
9.4	Effectiviteitsmeting: kwantitatief en kwalitatief	174
9.5	Adviezen voor betere rapportage-indicatoren	176
9.6	Conclusie	178
10	Conclusie	181
10.1	Definitie van een csv(-onderzoek) en de verschuiving naar ondermijning	181
10.2	De aanpak van csv's	183
10.3	Registratie van aanpakmodaliteiten en resultaten.....	187
10.4	Verklaringen voor ontwikkelingen in aanpakmodaliteiten en resultaten	190
10.5	Effectiviteit van de aanpak van csv's.....	191
10.6	Adviezen rapportage-indicatoren	196
10.7	Verklaringen voor het achterblijven van het aantal vrijheidsstraffen.....	196
Bijlage 1 – Online interviews politie, OM en rechters		199
Bijlage 2 – Cijfers OM.....		219
Bijlage 3 – Cijfers LIEC en RIECs		223
Bijlage 4 – Menu voor een effectiviteitskaart: een eerste aanzet		227
Literatuur en documentatie		237

Samenvatting

Aanleiding voor dit onderzoek was de constatering dat de groei in het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden (csv's) niet terug te zien was in de ontwikkeling van het aantal vrijheidsstraffen. Om de georganiseerde misdaad terug te dringen werd in 2012 tussen de (toen nog) Minister van Veiligheid en Justitie, de politie en het OM afgesproken dat er meer csv's zouden moeten worden aangepakt: in 2014 twee keer zoveel als in 2009. Uit een vergelijking van de cijfers uit de jaarlijkse verantwoordingsrapportages van de politie en het OM blijkt dat deze 'verdubbelingsdoelstelling' ruimschoots werd gehaald: tussen 2009 en 2014 steeg het aantal aangepakte csv's van 531 naar 1.130 (+113%). Daarentegen groeide het aantal (in eerste aanleg) opgelegde vrijheidsstraffen met betrekking tot csv's met slechts 34% (van 366 naar 492). Hoe vallen deze divergerende ontwikkelingen te verklaren?

Probleemstelling: *Welke verklaring(en) ligt/liggen ten grondslag aan het achterblijven/ uitblijven van een stijging in het aantal strafopleggingen bij het aantal door het OM gerapporteerde aangepakte csv's over de periode 2009-2015?*

Het onderzoek werd uitgevoerd door de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam, in opdracht van het WODC. De probleemstelling is nader uitgewerkt in zeven onderzoeksvragen. Om deze te beantwoorden is een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden toegepast: deskresearch (analyse van relevante documenten zoals beleidsstukken, rapportages en onderzoeken); interviews (face-to-face, telefonisch en middels online vragenlijsten) met 99 bij de aanpak en/of registratie van csv's betrokken actoren (politie, OM, FIOD, Regionale Informatie en Expertise Centra (RIECs) en strafrechters); analyse van kwantitatieve registratiegegevens over de aanpak van csv's; en een tweetal expertmeetings met deelnemers van de politie, het OM en de Rechtspraak.

Csv's en csv-onderzoeken

Met het begrip csv wordt tot uitdrukking gebracht dat georganiseerde criminaliteit zich niet beperkt tot strak hiërarchisch gestructureerde maffia-achtige organisaties en dat de uitvoering van criminele activiteiten vaak geschiedt in wisselende personele constellaties. De deelnemers aan een csv zijn doorgaans ervaren criminelen die participeren in criminele netwerken, maar ook personen zonder crimineel verleden kunnen een rol vervullen binnen een csv. Er bestaat geen gemeenschappelijke en door verschillende bij de aanpak van csv's betrokken organisaties en actoren gehanteerde eenduidige begripsomschrijving. Wel is er intern bij het OM een officiële omschrijving van wat voor de jaarrapportages telt als een csv-onderzoek, namelijk: *een verband dat bestaat uit minimaal twee personen, waarbinnen sprake is van een structurele samenwerking, en waarbij de verdachten delicten plegen die 4 of meer jaren straf opleveren en die mede gericht zijn op financieel gewin*. Deze definitie is in de onderzochte periode niet veranderd. Wat er de afgelopen jaren wel veranderde, is dat het begrip *ondermijning* – kortweg: *'misdad die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin*

schaadt' – een steeds prominentere plek heeft gekregen in het discours over (de aanpak van) csv's en ook operationeel, in de praktijk van opsporing en vervolging van csv's.

De cijfers over het aantal 'aangepakte csv's' in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages van de politie en het OM zijn feitelijk cijfers over het aantal csv-onderzoeken: *grote, projectmatig opgezette opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit*. In de praktijk blijken de definitie en de bijbehorende criteria (inclusief de omschrijving van een csv) ruimte te bieden voor interpretatieverschillen tussen de arrondissementsparketten (AP's), het Landelijk Parket (LP) en het Functioneel parket (FP), en ook de AP's onderling.

Verschillende vormen van aanpak van csv's

Om een beeld te schetsen van de verschillende vormen van aanpak van csv's zijn eerst aan de hand van documentanalyse de belangrijkste beschreven, te weten: strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal, civielrechtelijk, publiek-privaat en geïntegreerd (d.w.z. een combinatie van twee of meer vormen). Vervolgens is door middel van documentanalyse de strafrechtelijke aanpak van csv's verder uitgediept aan de hand van vijf in het landelijk beleid als prioritaire aandachtsgebieden benoemde thema's: mensenhandel en mensensmokkel, georganiseerde hennep en synthetische drugs, Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's), witwassen, en afpakken. Gemeenschappelijk is dat zij beleidsmatig onderdeel uitmaken van een 'programmatische aanpak' die breder is dan alleen strafrechtelijk. Overigens is bij de (strafrechtelijke) aanpak van csv's het onderscheid in prioriteitsgebieden in zekere zin kunstmatig, csv's richten zich niet per se op één bepaald type criminele handeling.

Ontwikkelingen in de aanpak van csv's

Uit de interviews met professionals die zelf betrokken zijn bij de aanpak van csv's komen wat betreft de *aard en omvang van csv-onderzoeken* – en daarmee de aanpak van csv's – drie ontwikkelingen naar voren. (1) Conform de toegenomen focus in het landelijk beleid op ondermijning is op de werkvloer van politie en OM meer nadruk komen te liggen op de bestrijding van de *maatschappelijke impact* van csv's. In plaats van het primaat bij 'klassieke', meer 'reactieve' onderzoeken gericht op strafrechtelijke afdoening werd steeds vaker gekozen voor 'probleemgerichte' onderzoeken waarbij (proactief) vanuit een breder perspectief informatie wordt verzameld over een (maatschappelijk) probleem en de rol daarin van een criminele organisatie, om op basis daarvan een bepaalde aanpak te kiezen. Deze ontwikkeling manifesteerde zich bij alle parketten, ook al werd die bij de AP's meer begrensd doordat zij moeten blijven reageren op acute zaken, bijvoorbeeld liquidaties. (2) Wat betreft de *omvang van csv-onderzoeken* zijn parketten, mede vanwege een tekort aan opsporingscapaciteit bij de politie, meer gaan sturen op *beheersbaarheid*. Bij de AP's gebeurt dit met name door (een combinatie van) vooraf een tijdslimiet te stellen aan de duur van een onderzoek, onderzoeken te richten op korte/snelle interventies en meer af te bakenen en/of op te splitsen in kleinere, beter behapbare onderzoeken. (3) De aanpak van csv's is zich meer en meer gaan richten op het *verstoren van criminele handelsprocessen*, door het opwerpen van *barrières* en door in csv-onderzoeken meer te focussen op *facilitators* in plaats van (uitsluitend) de leidinggevende personen.

Daarnaast resulteerde het groeiende belang dat gehecht wordt aan een integrale aanpak in een *breder palet aan aanpakmodaliteiten*. Er werden steeds meer organisaties betrokken bij de aanpak van csv's. Daarmee kwam ook meer aandacht voor het samenspel van strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies en is men meer gaan inzetten op fiscale interventies (Belastingdienst) en bestuurlijke interventies (gemeenten). Wat betreft de strafrechtelijke aanpak zijn met name AP's, maar ook het LP, minder gaan inzetten op (lange) vrijheidsstraffen en meer op afpakken en op in csv-onderzoeken verkregen informatie waarmee andere organisaties aan de slag kunnen.

Registratie van csv-onderzoeken, aanpakmodaliteiten en resultaten

In hoofdstuk 6 zijn kwantitatieve gegevens over de aanpak van csv's – meer concreet: registratiegegevens over csv-onderzoeken – gepresenteerd en geduid aan de hand van interviews met medewerkers van OM, politie en RIECs. In de periode 2009-2015 deden zich verschillende ontwikkelingen voor bij de registratie van csv-onderzoeken. Ten eerste werd de *registratie van csv-onderzoeken geïntensiveerd*. De manier waarop het aantal csv-onderzoeken wordt bijgehouden veranderde van een handmatige inventarisatie naar het landelijke registratiesysteem LZoZ (Landelijk Zicht op Zaken). In de periode 2009-2011 was hierdoor sprake van onderrapportage. Met de invoering van LZoZ is de registratie van csv-onderzoeken vanaf 2012 landelijk gestroomlijnd. Uit de interviews met politie en OM blijkt dat de parketten sindsdien meer aandacht zijn gaan besteden aan de registratie. Toch zien parketten zien nog steeds onderlinge verschillen bij wat wel of niet wordt geïnterpreteerd als csv-onderzoek. Een tweede ontwikkeling hangt samen met de 'verdubbelingsdoelstelling'. Daarvan ging volgens geïnterviewden bij de politie en het OM een sturende werking uit op de registratie. Enerzijds werd hierdoor de registratiediscipline versterkt en werden onderzoeken consequenter ingevoerd in LZoZ. Anderzijds ging men soms ook wel onderzoeken meetellen die (nog) niet alle officieel voor registratie vereiste fasen hadden doorlopen. Wat betreft de betrouwbaarheid van de gerapporteerde aantallen csv-onderzoeken lijkt dus, naast een steeds vollediger dekkende registratie, op den duur ook sprake van een zekere mate van over-rapportage.

De jaarlijks gerapporteerde cijfers over csv-onderzoeken laten voor zowel AP's als LP en FP een duidelijke, *gefaseerde* stijging zien. Tot 2011 – toen nog eenmaal per jaar handmatig geïnventariseerd werd – was er geen eenduidig patroon in de jaarcijfers. Vanaf 2012, sinds de 'prestatieafspraken' en de invoering van het landelijk registratiesysteem, was er bij alle parketten een forse toename.

Om per gerapporteerd 'aangepakt csv' vast te kunnen stellen tot welk resultaat de aanpak heeft geleid zou een grondige dossierstudie moeten worden gedaan, waarbij van elke verdachte binnen een csv informatie beschikbaar is over opsporing, vervolging en afdoening. Daarbij kan niet worden volstaan met analyse van de (tot nu toe) in LZoZ geregistreerde informatie. Een dergelijke arbeidsintensieve en tijdrovende dossierstudie viel echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Op geaggregeerd niveau blijkt uit analyse van de jaarcijfers in de verantwoordingsrapportages van OM en politie dat vooral *meer witwasonderzoeken* werden gerapporteerd. Bij de AP's was er tussen 2009 en 2014 een verdrievoudiging en bij het LP steeg het aandeel witwasonderzoeken naar bijna de helft van alle unieke csv-onderzoeken. De gerapporteerde jaarcijfers laten in vergelijking met het aantal csv-onderzoeken *minder groei in aantal opgelegde vrijheidsstraffen* zien. Door tekortkomingen in de registratiepraktijk zijn cijfers over 'uitkomsten' in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages echter verre van volledig. Hoewel het registreren van verdachten in csv-onderzoeken en de daarbij horende parketnummers sterk verbeterde, is er (nog) geen betrouwbare, consistente landelijke registratie van bij csv's betrokken verdachten. Met behulp van de parketnummers kunnen vanuit een ander registratiesysteem de strafrechtelijke afdoeningen getraceerd worden. Bij het LP en FP groeide (voor zover gerapporteerd) het aantal opgelegde vrijheidsstraffen in min of meer gelijke mate mee met het aantal csv-onderzoeken, maar bij *de AP's bleef het aantal gerapporteerde vrijheidsstraffen tussen 2011 en 2014 min of meer stabiel*.

Voor zowel AP's als LP en FP worden ook cijfers over het aantal opgelegde taakstraffen gerapporteerd, maar dit gebeurt niet systematisch: het ene jaar wel, het andere jaar niet. De wel gerapporteerde cijfers liggen beduidend lager dan die over vrijheidsstraffen. Niettemin lijkt zich op termijn *een opwaartse trend in het aantal opgelegde taakstraffen* af te tekenen, van – voor zover gerapporteerd – enkele tientallen in 2010 naar ruim 200 in 2015. Vanaf 2012 kunnen in LZoZ ook niet-strafrechtelijke interventies, zoals fiscale boetes en het intrekken van vergunningen, geregistreerd worden. In de praktijk gebeurt dit echter nauwelijks of helemaal niet en kunnen dus geen kwantitatieve uitspraken worden gedaan over trends.

Hoewel RIECs zelf geen csv-onderzoeken doen bevatten de jaarverslagen van LIEC/RIEC wel veel informatie over de aanpak van csv's. De compleetheid van de rapportage neemt tussen 2013 en 2015 toe, hoewel elk jaar nog steeds wel cijfers ontbreken. De jaarverslagen over de periode 2013-2015 indiceren een *forse toename van het aantal bestuurlijke interventies*, waaronder een verdrievoudiging van het aantal sluitingen van (drugs)panden op grond van art. 13b Opiumwet.

Effectiviteit bij de aanpak van csv's: beleid en praktijk

Hiaten in de registratie van 'resultaten' van csv-onderzoeken brengen met zich mee dat geen rechttoe-rechtaan kwantitatieve uitspraken gedaan kunnen worden over de effectiviteit van de aanpak van csv's. Opmerkelijk is dat in het algemene landelijke beleidskader de ambitie om zoveel mogelijk verdachten in een csv-onderzoek voor de rechter te brengen en zodoende een bestraffing door middel van strafoplegging te bereiken lijkt te ontbreken. Ook wordt expliciet blij gegeven van een keuze om capaciteit in te zetten op de grootste maatschappelijke problemen van georganiseerde criminaliteit, niet noodzakelijk op onderzoeken met de hoogste succeskans en het grootst aantal verdachten. De gedachte in landelijke beleidstukken en jaarrapportages van het OM en de politie dat het meest effectieve middel moet worden ingezet bij de aanpak van csv's, en dat dit niet het strafrecht hoeft te zijn, leidt ertoe dat ook andere vormen van aanpakken worden ingezet die ieder voor zich tot een andere uitkomst

kunnen leiden. De verschillende vormen van aanpakken van csv's hebben met elkaar gemeen dat de doelen niet alleen meer gericht zijn op kwantitatieve en meetbare resultaten maar ook – en naar het zich laat aanzien steeds meer – op kwalitatieve en niet, minder of moeilijk meetbare resultaten.

In hoofdstuk 8 is ingegaan op verschillende factoren die vanuit het perspectief van de praktijk (politie, OM, rechters) van belang zijn voor de *effectiviteit in de opsporing, vervolging en berechting* bij de (strafrechtelijke) aanpak van csv's. Wat betreft opsporing en vervolging komen twijfels naar voren over de meerwaarde van strafbepalingen over deelneming aan een criminale organisatie. Volgens officieren van justitie wordt de effectiviteit van de *strafprocedure* bij de aanpak van csv's vooral bepaald door de zittingscapaciteit van rechtbanken, gevolgd door de inrichting van de tenlastelegging en de omvang, opbouw en inrichting van het onderliggende proces-verbaal. Ook bij rechters staan de laatste twee aspecten in de top-drie, maar in de eerste plaats noemen zij de omvang/grondigheid van het opsporingsonderzoek. Officieren van justitie en strafrechters beschouwen de *rechtsgang* bij de aanpak van csv's vooral effectief als algemene strafdoelen kunnen worden bereikt en wanneer in individuele strafzaken binnen een relatief korte termijn een einduitspraak kan worden gedaan. Vanuit hun praktijk kennen politie en OM doorgaans verschillende voorbeelden van *onbedoelde neveneffecten*. Daarbij noemen zij vooral waterbedeffecten in de vorm van geografische verplaatsing naar andere regio's of over de grens en personele wisselingen (andere criminelen, andere facilitators).

Effectiviteit: verschillende niveaus

In hoofdstuk 9 is breder en ook meer abstract ingegaan op de complexiteit van het begrip 'effectiviteit'. Uit het deskresearch naar de invulling van het begrip effectiviteit in bijvoorbeeld de verantwoordingsrapportages van politie en OM ontstaat een diffuus beeld. Effectiviteit wordt – als dit al nader wordt toelicht – op diverse manieren uitgelegd, opgevat en gemeten. Niet altijd is duidelijk of beoogde effecten worden gezien als randvoorwaarden of als een doel op zich. Ook een onderscheid tussen 'interne' (binnen betrokken organisaties) en 'externe' effecten (binnen het criminele milieu, voor de samenleving) of bijvoorbeeld 'juridische' en 'economische' effecten wordt niet altijd gezien. De vraag naar de effectiviteit van het aanpakken van csv's is uiteindelijk in hoeverre doelstellingen op de verschillende beleidsterreinen overeenkomen met de politiek-maatschappelijk gewenste of verwachte doelstellingen in de zin van meer geregistreerde en aangepakte csv's enerzijds en strafopleggingen anderzijds.

Een relatie tussen de aanpak van csv's en de strafopleggingen laat zich niet één op één leggen, indachtig de diverse vormen van aanpakken (geïntegreerd, strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal, civielrechtelijk en publiek-privaat), de diversiteit aan interventies op de verschillende prioriteitsgebieden binnen de strafrechtelijke aanpak en de verschillende fasen in het proces (van signalering van een csv tot aan een eventuele uiteindelijke strafoplegging). Bij het vraagstuk van de effectiviteit van de bestrijding van georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit en meer specifiek de aanpak van csv's is het van belang om een onderscheid te maken naar

effecten op verschillende dimensies of niveaus, namelijk de criminele gedraging, de criminele organisatie (zoals een csv), het criminele individu (de actor), een samenwerkende overheid, en de samenleving. Daarbij komt het vraagstuk van neven-, waterbed-, c.q. verplaatsingseffecten. Dit alles maakt het beantwoorden van de vraag of interventies effectief zijn diffuus. Er is niet één enkel antwoord op te geven, al was het maar vanwege het feit dat de behaalde doelen niet altijd eenvoudig te meten of te stapelen zijn. Tot slot is het belangrijk om bij de effectiviteit van een interventie of aanpak een onderscheid te maken tussen *output* (de direct tastbare resultaten van activiteiten, bijvoorbeeld het aantal csv-onderzoeken) en *outcome* (zoals: minder criminaliteit).

Verklaringen voor het achterblijven van het aantal vrijheidsstraffen

Analyse van de cijfers in combinatie met toelichtingen en duidingen door experts die in de praktijk betrokken zijn bij de aanpak van csv's en/of de registratie van csv-onderzoeken, leidt op hoofdlijnen tot een vijftal met elkaar samenhangende verklaringen voor de bevinding dat het aantal vrijheidsstraffen is achtergebleven bij het aantal aangepakte csv's.

(1) De gerapporteerde stijging van het aantal csv-onderzoeken is (naar boven) vertekend door registratie-effecten, waardoor er *in werkelijkheid minder groei* was.

(2) Politie en OM zijn meer gaan inzetten op *kortere, kleinschaliger en beter behapbare csv-onderzoeken*.

(3) Er was en is bij het aantal gerapporteerde csv-onderzoeken sprake van '*dubbeltellingen*', omdat dezelfde (lopende) csv-onderzoeken in meerdere jaren kunnen worden meegeteld in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages.

(4) Bij het aantal in het kader van csv-onderzoeken opgelegde *vrijheidsstraffen* bleef sprake van *onderrapportage*. Aannemelijk is dat, met kleinschaliger csv-onderzoeken, per csv-onderzoek minder verdachten een vrijheidsstraf werd opgelegd. Het vergelijken van het aantal opgelegde vrijheidsstraffen met het aantal csv-onderzoeken levert een (naar beneden) vertekend beeld op, aangezien vrijheidsstraffen – in tegenstelling tot csv-onderzoeken – slechts één keer worden meegeteld in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages. Dit betekent dat *gemiddeld per (uniek, eenmalig geteld) csv-onderzoek* het aantal opgelegde vrijheidsstraffen in werkelijkheid (beduidend) groter is dan uit de gerapporteerde cijfers naar voren komt.

(5) De verschuiving in zowel het (landelijk) beleid als op de werkvloer in de richting van ondermijning droeg bij aan veranderingen in de insteek bij de csv-onderzoeken en de aard van de interventies. Deze processen hebben elkaar versterkt, bijvoorbeeld door in te zetten op meer (maar korter durende) csv-onderzoeken gericht op financieel afpakken (zowel strafrechtelijk als niet-strafrechtelijk) en andere interventies in plaats van vrijheidsstraffen, zoals schikkingen en transacties bij met name witwasonderzoeken.

1 Inleiding

Er gaat vrijwel geen dag voorbij of ergens in Nederland worden hennepkwekerijen ontmanteld, partijen cocaïne inbeslaggenomen, leden van criminele motorbendes gearresteerd, mensensmokkelaars opgespoord of witwaspraktijken blootgelegd. In een niet aflatende stroom berichten de opsporings- en vervolgingsautoriteiten over in de natuur gedumpt chemisch afval van ecstasyproductie, doorzoekingen, aanhoudingen, inbeslagnames en strafreisen in onderzoeken naar criminaliteit gepleegd in georganiseerd verband.¹

De politie en het Openbaar Ministerie (OM) hadden en hebben een prominente rol in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, maar er is ook steeds meer aandacht voor de bijdrage die andere overheidsinstellingen en organisaties in de aanpak kunnen leveren. De afgelopen jaren is, zowel in beleid als in de praktijk, sprake van een toenemende bewustwording van het maatschappelijk ondermijnende karakter van georganiseerde criminaliteit en van een groeiende overtuiging dat de aanpak ervan zich niet moet beperken tot strafrechtelijke maatregelen als vrijheidsstraffen en taakstraffen. Belangrijk bij deze verschuiving is de totstandkoming van de integrale aanpak, die vorm krijgt binnen diverse samenwerkingsverbanden, zoals de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIECs) en de programma's 'Intensivering Zuid Nederland'² en 'Taskforce Brabant-Zeeland'.³ Een andere ontwikkeling in de aanpak van georganiseerde criminaliteit is de focus bij het OM en andere organisaties op het afnemen van crimineel vermogen onder het motto 'misdad mag niet lonen'.

Voor het georganiseerde karakter van de ondermijnende criminaliteit hanteren de opsporings- en vervolgingsautoriteiten het begrip *crimineel samenwerkingsverband (csv)*. Uit opsporingsonderzoeken blijkt dat het hierbij veelal niet gaat om vaste organisatiestructuren, maar om fluïde netwerken van individuen die al naar gelang daar behoefte toe is samenwerkingsrelaties met elkaar aangaan. De term csv is bedoeld om deze samenwerkingsrelaties te duiden en wordt daarmee als een containerbegrip gebruikt voor al deze criminele samenwerkingsvormen.⁴

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Om de georganiseerde misdaad terug te dringen is in 2012 afgesproken dat ten opzichte van 2009 het aantal aangepakte csv's in 2014 zou zijn verdubbeld.⁵ De politie en het OM leggen jaarlijks gezamenlijk verantwoording af over de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het inzichtelijk maken van het aantal aangepakte csv's en de resultaten is hier onderdeel van. Een

¹ Zie de nieuwspagina's van de opsporings- en vervolgingsautoriteiten. Daarnaast verschijnen in de media met enige regelmaat (achtergrond)artikelen over de ernst en omvang van georganiseerde criminaliteit en knelpunten in de aanpak hiervan. Zie bijvoorbeeld: Endedijk, B., Meeus, J. & Wittenberg, E. (2016, 16 april); (2) Stoker, E. & Thijssen, W. (2016, 26 april); Tops, P. & Tromp, J. (2017, 7 januari); Endedijk, B. (2017, 10 mei).

² Nationale Politie & OM (2016).

³ Taskforce Brabant-Zeeland (2016).

⁴ OM & Politie (2015).

⁵ Kamerstukken II, 2012/13, 29 911, nr. 79.

vergelijking van de gerapporteerde cijfers van 2009 en 2014 laat zien dat het aantal door het OM, de politie en de bijzondere opsporingsdiensten (BOD-en) aangepakte csv's op geprioriteerde aandachtsgebieden ruim is verdubbeld: van 531 in 2009 tot 1.130 in 2014 (+113%) en vervolgens verder is gestegen naar 1.188 in 2015.⁶

Deze stijging vertaalde zich echter niet in een vergelijkbare opwaartse trend in de cijfers over vrijheidsstraffen. Tussen 2009 en 2014 nam het aantal (in eerste aanleg) opgelegde vrijheidsstraffen met betrekking tot csv's (met tussentijdse schommelingen) slechts toe van 366 in 2009 tot 492 in 2014 (+34%).⁷ Dit roept de vraag op hoe het te verklaren valt dat het aantal strafopleggingen niet is meegestegen met het aantal aangepakte csv's. De minister van (toen nog) Veiligheid en Justitie zegde toe hier onderzoek naar te zullen laten doen.⁸ Dit onderzoek geeft invulling aan deze toezegging. Daarnaast is de beantwoording van bovengenoemde vraag van strategisch belang voor het duiden van de effectiviteit van de aanpak van csv's en bij de (door)ontwikkeling van (nieuwe en betere) prestatie- en verantwoordingsindicatoren voor de aanpak van georganiseerde misdaad en ondermijning. Ook hierop ziet dit onderzoek.

1.2 Probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Welke verklaring(en) ligt/liggen ten grondslag aan het achterblijven/uitblijven van een stijging in het aantal strafopleggingen bij het aantal door het OM gerapporteerde aangepakte csv's over de periode 2009-2015?

Bij deze probleemstelling mag een exploratie van mogelijke verklaringen verwacht worden. Deels zouden verklaringen kunnen liggen in de aard en complexiteit van criminele samenwerkingsverbanden. In het onderzoek ligt de focus echter niet bij het fenomeen *csv's an sich*. Centraal staat de *aanpak* van csv's.

Het onderzoek is eind 2016 gestart en bestond aanvankelijk uit twee tegelijkertijd uitgevoerde en met elkaar samenhangende delen. Het ene deelonderzoek had als doel om meer zicht te krijgen op de aanpak van csv's in de periode 2009-2015, de wijze van registratie en de (gerapporteerde) resultaten hiervan. Het andere deelonderzoek richt zich op inzicht in de effectiviteit van verschillende manieren van aanpakken van csv's. Hierbij is gekeken naar een langere periode tot 2017. In dit rapport zijn beide deelonderzoeken geïntegreerd tot één geheel.

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden, zijn de volgende *onderzoeksvragen* geformuleerd:

⁶ OM & Politie (2015); OM & Politie (2016). De stijgende lijn zette zich voort in 2016, toen volgens de jaarcijfers van het OM zelfs 1369 csv's werden aangepakt, ca. 400 méér dan de doelstelling.

⁷ Deze cijfers zijn door Bas van der Leij (WODC) geconstrueerd op basis van de gegevens uit het rapport van het Openbaar Ministerie en politie over de aanpak van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit in 2014. Hierbij moet worden opgemerkt dat de strafoplegging in georganiseerde misdaad zaken vaak niet in hetzelfde jaar als het onderzoek (aangepakte-csv) plaatsvindt.

⁸ Kamerstukken II, 2014/15, 29 911, nr. 99 en nr. 114.

1. Wat is de (operationele) definitie van een csv, c.q. csv-onderzoek? Is de definitie in de afgelopen 7 jaren (2009-2015) veranderd? Zijn er uniforme criteria die in het hele land worden gehanteerd of zijn er verschillen tussen parketten?
2. Wat wordt door OM en politie verstaan onder ‘aanpak’ van een csv? Welke aanpakmodaliteiten (afdoeningen en andere interventies) zijn er? Zijn hierin verschillen tussen de parketten?
3. Welke aanpakmodaliteiten (afdoeningen en andere interventies) zijn toegepast in de csv-onderzoeken zoals door het OM gerapporteerd over de afgelopen 7 jaren (2009-2015)? Hoe wordt er geregistreerd?
4. Kan per gerapporteerd ‘aangepakt csv’ over de afgelopen 7 jaren (2009-2015) worden nagegaan tot welk uitkomsten c.q. resultaat de aanpak heeft geleid? Welke patronen/trends zijn daarin zichtbaar?
5. Zijn er verklaringen voor de gesignaleerde ontwikkelingen in aanpakmodaliteiten en resultaten te geven?
6. Wat kan gezegd worden over de effectiviteit van de ‘aanpakken van csv’s’ in de periode 2009-2015? Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan het concept effectiviteit en is het aantal strafopleggingen als doel of indicator daarin terug te zien?
7. Kunnen adviezen worden gegeven over betere rapportage-indicatoren voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning?

1.3 Onderzoeksopzet

Bij de aanpak van csv’s spelen diverse organisaties een rol, elk met hun eigen focus of expertise. Binnen deze organisaties zijn er weer verschillende organisatieonderdelen en afdelingen die zich bijvoorbeeld richten op een specifieke regio, een of meer vormen van criminaliteit of manieren van aanpakken. Vanuit de politie en het OM vindt opsporing en vervolging plaats. De bijzondere opsporingsdiensten doen opsporingsonderzoeken op specifieke thema’s. Daarnaast zijn er diverse organisaties wier hoofdtaak niet is om csv’s aan te pakken, maar die hier wel een verantwoordelijkheid in hebben of een rol in spelen, zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst en gemeenten.

Centraal in dit onderzoek staan de aanpakmodaliteiten die zijn toegepast in de door het OM gerapporteerde csv-onderzoeken. Wanneer wij ons echter uitsluitend op het OM zouden richten ontstaat er geen goed beeld van de aanpak van csv’s, gezien de ontwikkelingen van de afgelopen jaren waarin ketenpartners een steeds belangrijkere rol zijn gaan spelen bij de aanpak van csv’s. Het onderzoek richt zich daarom ook op andere organisaties dan het OM, m.n. de politie, de FIOD, de RIECs en de Rechtspraak.

Omdat het onderzoek aanvankelijk uit twee delen bestond, zijn er ook twee verschillende lijnen van onderzoeksmethoden uitgezet. Ter beantwoording van de eerste vijf onderzoeksvragen is een combinatie van drie onderzoeksmethoden ingezet. Ten eerste is deskresearch gedaan door relevante literatuur, rapportages en regelgeving te verzamelen. Vervolgens zijn interviews gehouden met actoren van vier organisaties (politie, OM, FIOD, RIECs) die

betrokken zijn bij de aanpak en registratie van csv's. De derde onderzoeksmethode was het verzamelen en analyseren van kwantitatieve gegevens over de aanpak van csv's.

Ter beantwoording van de zesde onderzoeksvraag (effectiviteit) is begonnen met oriënterende gesprekken met actoren bij de politie en het Openbaar Ministerie om meer overzicht te verwerven van de opsporings- en vervolgingspraktijk bij de aanpak van csv's, alsook met het doel het verkrijgen van (interne) beleidsstukken, rapportages, onderzoeken et cetera en het op- en uitbouwen van een netwerk van actoren die geïnterviewd konden worden. Daarnaast heeft deskresearch plaatsgevonden door relevante literatuur, rapportages, onderzoeksverslagen, jaarberichten, beleidsstukken en (zodanig) regelgeving en jurisprudentie te verzamelen en te bestuderen. Vervolgens zijn vragenlijsten voor online interviews over met name hun visie op effectiviteit in de aanpak van csv's opgesteld en uitgezet onder actoren van drie organisaties, te weten de politie, het OM en de Rechtspraak (strafrechters).

Ten slotte is een tweetal expertmeetings georganiseerd met deelnemers van politie, OM en (straf)rechters om beter inzicht te krijgen in de centrale probleemstelling, het effectiviteitsvraagstuk (onderzoeksvraag 6) en – deels daarmee samenhangend – input te krijgen met betrekking tot adviezen voor betere rapportage-indicatoren (onderzoeksvraag 7). In de onderstaande tabel is per onderzoeksvraag weergegeven welke methoden primair zijn ingezet.

Tabel 1.1 Methoden per onderzoeksvraag

	Deskresearch	Interviews	Analyse kwantitatieve gegevens	Expertmeeting
1. (Operationele) definitie csv's	X	X		
2. De aanpak van csv's	X	X		
3. Toegepaste aanpakmodaliteiten		X	X	
4. Resultaten aangepakte csv's		X	X	
5. Verklaringen en ontwikkelingen	X	X	X	
6. Effectiviteit	X	X		X
7. Adviezen rapportage-indicatoren		X		X

Onderzochte organisaties

Het **OM** richt zich op de strafrechtelijke vervolging van verdachten, maar pakt in samenwerking met andere organisaties csv's ook op andere manieren aan. Het afpakken van crimineel vermogen is daar voor het OM een belangrijk onderdeel van. Dit kan zowel via het strafrecht (ontneming, geldboete, verbeurdverklaring), maar ook door fiscale of bestuurlijke maatregelen. Het OM bestrijdt csv's vanuit drie verschillende organisatieonderdelen:

- **Landelijk Parket (LP)** – het LP bestrijdt (inter)nationaal georganiseerde misdaad en geeft leiding aan opsporingsonderzoeken van de Nationale Recherche. Het merendeel van de onderzoeken die het LP doet is gericht op csv's.
- **Functioneel Parket (FP)** – het FP bestrijdt complexe fraude en milieucriminaliteit op landelijk niveau. Voorbeelden van fraude zijn beleggingsfraude, fraude in de zorgsector, mensenhandel en uitbuiting. Het FP is verantwoordelijk voor de opsporingsonderzoeken

van de bijzondere opsporingsdiensten bij de politie. Net als bij het LP is bij het FP het merendeel van de onderzoeken gericht op csv's.

- **Arrondissementsparketten (AP's)** – door de AP's worden in samenwerking met de regionale eenheden van de politie csv's aangepakt die op regionaal niveau opereren. Waar het LP en het FP als hoofdtaak hebben om specifiek csv's op te sporen en te vervolgen, is dit voor het AP onderdeel van vele andere verantwoordelijkheden en taken.

De **politie** is betrokken bij de opsporing van csv's en maakt samen met het OM (en andere opsporingsdiensten) keuzes over welke csv's worden aangepakt. De Dienst Landelijke Recherche (DLR) is onderdeel van de Landelijke Eenheid en houdt zich bezig met de opsporing van zware georganiseerde criminaliteit. Daarnaast heeft elke regionale eenheid (tien in totaal) een Dienst Regionale Recherche (DRR) die zich bezighoudt met de opsporing van csv's.

In Nederland zijn er vier bijzonder opsporingsdiensten die zich bezighouden met het opsporen van criminaliteit op specifieke beleidsterreinen. Een hiervan is de **FIOD**, de opsporingsdienst van de Belastingdienst die zich richt op de aanpak van financiële fraude en belastingfraude.⁹ De FIOD voert voornamelijk opsporingsonderzoeken uit onder de verantwoordelijkheid van het FP, maar ook wel voor het LP (de combiteams van politierecherche + FIOD recherche) en soms voor AP's (al verschilt dat wel per delict en per regio). De FIOD staat in nauw contact met de Belastingdienst alsmede met toezichthouders zoals de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en heeft daarom goed zicht op de diverse manieren waarop csv's aangepakt kunnen worden (opleggen van boetes, heffingen, bestuursrechtelijke aanpak).

Het voornaamste doel van de Regionale Informatie en Expertise Centra (**RIECs**) is het ondersteunen van de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit, waarin een combinatie van strafrechtelijke, fiscale en bestuursrechtelijke interventies centraal staat. Op grond van een convenant mogen betrokken partners informatie met elkaar uitwisselen. De RIECs functioneren als informatieknooppunt. Deze partners zijn onder andere: het OM, de politie, de Belastingdienst, de FIOD, gemeenten en provincies. In totaal zijn er tegenwoordig tien RIECs actief in Nederland. De manier waarop de RIECs invulling geven aan hun rollen en taken en het werkproces verschilt per regio. Het Landelijke Expertise en Informatie Centrum (**LIEC**) stroomlijnt de werkwijzen van de RIECs, ondersteunt bij de onderlinge afstemming en bundelt informatie van de RIECs in een jaarverslag.

De **rechtspraak**, tot slot, is bij de aanpak van csv's verantwoordelijk voor de berechting en beslist over de strafoplegging.

Interviews

Aan de hand van een topiclijst zijn face-to-face (en soms telefonisch) interviews met actoren bij OM, RIECs en FIOD gehouden. Afhankelijk van de organisatie en functie van de respondenten werden bepaalde thema's uitvoeriger besproken dan andere. Daarnaast zijn aan de hand

⁹ De andere drie zijn: de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

van een meer gestructureerde vragenlijst (met zowel open als gesloten vragen) officieren van justitie, politiefunctionarissen en strafrechters online bevroegd. Daartoe werden zij persoonlijk door de onderzoekers of via een contact-/tussenpersoon binnen hun organisatie of dienstonderdeel benaderd. Zij konden de vragen via een link naar de vragenlijst online beantwoorden en daarnaast via email (interactief) nadere vragen aan de onderzoekers stellen, toelichting geven en eigen aanvullingen bespreken.

Tabel 1.2 Overzicht aantal geïnterviewde personen per organisatie(-onderdeel)

Type interview (totaal)	OM (40)	Politie (36)	FIOD (6)	RIECs (9)	Rechters (8)
Face-to-face of telefonisch (30)	15	-	Verkennd groepsinterview (6). Verdiepende interviews met drie van deze respondenten.	9	-
Online vragenlijst (69)	25	36	-	-	8

Bij het OM zijn officieren van justitie en beleidsmedewerkers face-to-face geïnterviewd. In de interviews met de officieren van justitie lag de nadruk op de definitie en operationalisatie van csv's, de beschikbare aanpakmodaliteiten, de samenwerking met andere organisaties in de aanpak van csv's en veranderingen in de aanpak van csv's. Met beleidsmedewerkers van het OM is vooral gesproken over de definitie en registratie van csv's en de registratie van toegepaste aanpakmodaliteiten. Ook zijn interviews gehouden met medewerkers van het Parket-Generaal (PaG) van het OM over m.n. de registratie van csv's en de totstandkoming van de jaarlijkse verantwoordingsrapportage. In totaal zijn bij het OM 15 respondenten face-to-face geïnterviewd. Daarnaast zijn online vragenlijsten beantwoord door 25 officieren van justitie (zie Bijlage 1 voor meer gedetailleerde informatie).

Verspreid over alle eenheden/regio's van de politie (inclusief de landelijke eenheid) zijn online interviews gehouden met 36 politiefunctionarissen. Samen bestrijken zij het hele scala aan (politiële) aanpak van csv's, c.q. ondermijning, zoals: cybercrime, excessief geweld, HIC (high impact crime), mensenhandel/-smokkel, verdovende middelen (synthetische drugs, hennep-teelt), vuurwapens, witwassen en zwacri (zwarte criminaliteit).

Bij de FIOD is een groepsinterview gehouden met een zestal medewerkers van verschillende afdelingen. Vervolgens zijn ter verdieping drie medewerkers die aanwezig waren bij het groepsinterview, individueel geïnterviewd.

Bij zes RIECs zijn negen medewerkers met diverse functies, face-to-face of telefonisch geïnterviewd. De interviews richtten zich m.n. op de definitie van csv's, de werkwijze van de desbetreffende RIEC in de aanpak van csv's en de toepassing en registratie van aanpakmodaliteiten.

Vanuit de zittende magistratuur zijn acht professionals, werkzaam als rechter-commissaris, (straf)rechter of raadsheer professionals, door middel van vragenlijsten bevroegd. Tezamen houden zij zich wat betreft csv's bezig met een breed scala aan thema's, waaronder drugs,

vermogensdelicten/witwassen/fraude, overvallen en mensenhandel. De online interviews met strafrechters hadden betrekking op hun visie op de effectiviteit van de strafrechtelijke aanpak van csv's (onderzoeksvraag 6) en gingen over verschillende aspecten van vervolging, berechting en strafoplegging.

1.4 Afbakening

Onderzoeksperiode 2009-2015

Het onderzoek richt zich primair op de aanpak van csv's in de periode 2009-2015 omdat er in deze periode diverse ontwikkelingen zijn geweest in de aanpak van csv's. Voor het startjaar 2009 is gekozen omdat toen het aantal geregistreerde csv's voor het eerst inzichtelijk is gemaakt. Het aantal in dat jaar aangepakte csv's vormde tevens het referentiepunt voor de in 2012 afgesproken verdubbelingsdoelstelling: in 2014 moesten twee keer zoveel csv's zijn aangepakt als in 2009. (Dat komt neer op 1062 aangepakte csv's in 2014.) Als eindjaar is 2015 gekozen, omdat hierover lopende het onderzoek de meest recente cijfers en rapportages beschikbaar waren. In 2015 werd overigens ook een nieuwe doelstelling opgelegd met betrekking tot het aantal aan te pakken csv's: de komende jaren steeds totaal 950 voor het hele land. Waar gewenst zijn ook documenten die zien op het jaar 2016 of die vooruitblikken op de toekomst meegenomen in dit onderzoek en in de verslaglegging.

Regio's

Het onderzoek richt zich op de landelijke ontwikkelingen in de aanpak van csv's. Op regionaal niveau zijn er echter verschillen in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de aanpak en registratie van csv's. Om iets te kunnen zeggen over eventuele verschillen in opvatting over de effectiviteit bij de aanpak van csv's en met het oog op een representatieve spreiding zijn enkele regio's geselecteerd voor de interviews met politie en OM en de expertmeetings. Dit zijn de regio's: Amsterdam, Rotterdam, Zuid-Nederland en Noord-Nederland.

1.5 Opbouw van het rapport

In **hoofdstuk 2** staat de (operationele) definitie van csv's centraal, waarbij ook ingegaan wordt op aanverwante begrippen zoals georganiseerde criminaliteit, criminele groepen, criminele netwerken en ondermijnende criminaliteit (onderzoeksvraag 1). Ook wordt besproken in hoeverre in de praktijk het begrip csv wordt gehanteerd. Tevens wordt ingegaan op hoe csv's, c.q. csv-onderzoeken bij het OM en de politie worden geregistreerd.

In **hoofdstuk 3** wordt op basis van deskresearch een algemene schets gegeven van verschillende mogelijke vormen van aanpak van csv's, te weten: strafrechtelijke, bestuurlijke, fiscale, civielrechtelijke aanpak, de publiek-private samenwerking en de geïntegreerde aanpak. Binnen het bredere perspectief van de aanpak van georganiseerde criminaliteit wordt beschreven waaruit per type aanpak de doelstellingen bestaan en wat er in rapporten en beleidsstukken wordt geschreven over effectiviteit, waar mogelijk toegespitst op de aanpak van csv's en de vraag in hoeverre het aantal strafopleggingen als doel of indicator wordt teruggezien.

In **hoofdstuk 4** wordt aan de hand van deskresearch specifiek in gezoomd op de aanpak van csv's, uitgesplitst naar een vijftal zogeheten prioriteringsgebieden binnen het strafrecht: mensenhandel; georganiseerde hennepeteelt en synthetische drugs; fraude en witwassen; en Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's).

In de daaropvolgende hoofdstukken staat de aanpak van csv's centraal zoals die naar voren komt uit de interviews met betrokken professionals en cijfermatige rapportages. Daarbij ligt de nadruk op ontwikkelingen die zich in de periode 2009-2015 hebben voorgedaan.

In **hoofdstuk 5** worden op basis van interviews de diverse aanpakmodaliteiten besproken die de politie, het OM, de FIOD en de RIECs ter beschikking staan en wordt geschetst in hoeverre er volgens professionals in de praktijk veranderingen hebben plaatsgevonden wat betreft de keuze voor bepaalde typen aanpak (onderzoeksvraag 2). Waar in hoofdstuk 3 aldus vanuit de theorie de vraag naar de aanpakmodaliteiten is onderzocht, vormt dit hoofdstuk een belichting vanuit de praktijk.

Vervolgens gaan we in **hoofdstuk 6** in op de (wijze van) registratie van de aanpak van csv's en wordt een analyse gegeven van de gerapporteerde cijfers van het OM en de RIECs (onderzoeksvraag 3). Daarbij wordt ingezoomd op trends en patronen in resultaten van de aanpak van csv's (onderzoeksvraag 4). Ook worden mogelijke verklaringen voor de gesignaleerde ontwikkelingen in aanpakmodaliteiten en resultaten besproken (onderzoeksvraag 5).

Dit laatste thema wordt in **hoofdstuk 7** verdiept en toegespitst op de centrale probleemstelling: hoe valt te verklaren dat het aantal vrijheidsstraffen niet is meegegroeid met het aantal csv-onderzoeken? Daarbij wordt onder andere gekeken naar de rol van sturing, beleidswijzigingen, veranderingen in registratie en opvattingen een effectieve aanpak van csv's.

In **hoofdstuk 8** wordt vraag naar de effectiviteit van de aanpak van csv's (onderzoeksvraag 6) belicht vanuit de praktijk: welke factoren vinden politie, OM en rechters relevant voor een effectieve opsporing en vervolging? In hoeverre komt het aantal strafopleggingen hierin naar voren; hoe belangrijk wordt dit in de praktijk gevonden? Welke factoren zijn belemmerend voor een effectieve rechtsgang? In hoeverre wordt bij de (strafrechtelijke) aanpak van csv's rekening gehouden met waterbedeffecten?

In **hoofdstuk 9** wordt op basis van de bevindingen van de voorgaande hoofdstukken het begrip effectiviteit van de aanpak van csv's nader omlijnd en uitgediept. Enerzijds wordt een aanzet gedaan tot een beschouwende analyse op conceptueel niveau (hoe wordt het begrip effectiviteit gedefinieerd), anderzijds wordt een vertaalslag gemaakt naar adviezen voor een betere rapportage over de aanpak van csv's, zodat een beter zicht op de effectiviteit kan worden verkregen en die bovendien beter aansluit bij de praktijk.

Hoofdstuk 10 is het concluderende hoofdstuk.

2 Criminele samenwerkingsverbanden: definitie, operationalisering en registratie

Dit hoofdstuk gaat over de eerste onderzoeksvraag: wat wordt verstaan onder een crimineel samenwerkingsverband (csv)? Is er een eenduidige definitie? Zijn er uniforme criteria die in het hele land worden gehanteerd? Om hier zicht op te krijgen vindt eerst (2.1) een verkenning van het begrip csv plaats; daarbij komen ook enkele aanpalende begrippen aan de orde, die in combinatie met of in plaats van de term csv worden gehanteerd. Tevens wordt geschetst welke betekenis in de praktijk van opsporing en vervolging aan de term csv wordt gegeven. Aansluitend (2.2) wordt ingezoomd op de definitie van 'csv-onderzoek', een begrip dat centraal staat in de rapportages over (het aantal) 'aangepakte csv's'. Daarbij wordt ook ingegaan op criteria waaraan voldaan moet worden voordat bij het openbaar ministerie (OM) wordt gesproken van een csv, c.q. csv-onderzoek. Vervolgens (2.3) wordt beschreven hoe de jaarlijks door het OM gerapporteerde cijfers over csv-onderzoeken in de periode 2009-2015 tot stand zijn gekomen en welke veranderingen zich in de (wijze en mate van) registratie hebben voorgedaan. In het verlengde hiervan (2.4) bespreken we twee typen onderzoeken die eveneens worden geregistreerd: onderzoeken door een Team Grootschalige Opsporing (TGO-onderzoeken) en 'korte klappen'. Hoewel beide typen onderzoeken niet meetellen voor de doelstelling van het aantal aangepakte csv's, leveren zij wel een bijdrage aan de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en worden ze ook meegenomen in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages. Aansluitend (2.5) behandelen we dezelfde thema's – (veranderingen in) definities, kernbegrippen en registratie van csv-onderzoeken – vanuit het perspectief van de politie. Vervolgens (2.6) richten we de blik op andere onderzochte organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van csv's, in het bijzonder de FIOD en de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIECs). Ook daarbij gaan we in op de kernbegrippen die deze organisaties hanteren naast of in plaats van een csv. Het hoofdstuk wordt afgesloten (2.7) met een samenvattende conclusie.

2.1 Wat is een csv?

Over het algemeen wordt in beleidsstukken en rapportages over (de aanpak van) csv's het begrip *crimineel samenwerkingsverband* niet nader gedefinieerd. De enige expliciete omschrijving die we in de jaarlijkse voortgangsrapportages van de politie en het OM tegenkwamen, betrof een nadere toelichting bij de definitie van een *csv-onderzoek* (zie 2.2). Uit de bestudeerde jaarberichten en andere rapportages over de aanpak van csv's en uit de interviews met professionals blijkt dat de term csv over het algemeen niet strikt onderscheiden wordt van begrippen als georganiseerde criminaliteit, criminele organisaties, criminele netwerken of criminele groepen. Bovendien blijkt uit de interviews met professionals het begrip csv niet door iedereen die betrokken is bij de aanpak van csv's, althans niet in dezelfde mate, te worden gehanteerd.

Georganiseerde misdaad, criminele netwerken en criminele groepen

Het klassieke beeld in de criminologische literatuur over georganiseerde misdaad is dat van strak geleide, hiërarchisch opgebouwde organisaties, met een leider aan de top en daaronder verschillende lagen; zij zijn veelal gespecialiseerd in een bepaalde vorm van criminaliteit (afpersing, drugshandel, wapenhandel, mensenhandel, etc.). Geweld binnen de organisatie en naar buiten toe wordt niet geschuwd. Zonder te stellen dat dergelijke piramidale misdaadorganisaties nergens meer bestaan, concludeerde de 'onderzoeksgroep Fijnaut'¹⁰ ruim twintig jaar geleden al dat in de omschrijving van georganiseerde misdaad niet de aard van het misdrijf, maar de daders centraal dienen te staan. Dit leidde tot de volgende definitie:

“Er is sprake van georganiseerde criminaliteit indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te schakelen.”¹¹

Een ander aspect van georganiseerde misdaad dat veelal in de internationale criminologische literatuur wordt genoemd, is dat het daarbij vaak gaat om goederen of diensten waarnaar veel vraag is. Illustratief hiervoor in de volgende definitie:

“A continuing criminal enterprise that rationally works to profit from illicit activities that are often in great public demand. Its continuing existence is maintained through the use of force, threats, monopoly control, and/or corruption of public officials.”¹²

De onderzoeksgroep Fijnaut bakende het begrip georganiseerde criminaliteit af ten opzichte van andere ernstige vormen van criminaliteit, in het bijzonder *organisatiecriminaliteit*. Dit begrip (in het Engels: *corporate crime*) was begin jaren negentig door Van de Bunt, een van de leden van de onderzoeksgroep, geïntroduceerd in de Nederlandse criminologie. Daaronder verstond hij: 'misdrijven gepleegd door leden van bonafide en gerespecteerde organisaties, bij de uitvoering van hun organisatorische taken'.¹³ Bij georganiseerde criminaliteit is het georganiseerde handelen instrumenteel voor het op illegale wijze verwerven van vermogen. Dit instrumentele criminele karakter ontbreekt bij organisatiecriminaliteit, bijvoorbeeld in het geval van legale ondernemingen die valsheid in geschrifte plegen bij het verkrijgen van woningbouwsubsidie om hiermee de winstmarges te vergroten. Een belangrijk verschil tussen beide criminele fenomenen is gelegen in het begrip 'afscherming', een wezenlijk kenmerk in de definitie van georganiseerde criminaliteit.

¹⁰ De 'onderzoeksgroep Fijnaut' bestond uit een viertal vooraanstaande Nederlandse criminologen die onderzoek deden in het kader van de Enquête Opsporingsmethoden, beter bekend als de 'Commissie van Traa'.

¹¹ Fijnaut et al. (1996), pp. 24-25. Tegenwoordig vinden we deze definitie in verkorte vorm terug op de website van de Nederlandse Politieacademie: 'Criminaliteit gepleegd door groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin, met ernstige gevolgen voor de samenleving, en die in staat zijn de misdrijven af te schermen.' (<https://thesaurus.politieacademie.nl/Thesaurus/Term/1293>). In deze verkorte omschrijving mist echter een wezenlijk element, namelijk: het systematische, c.q. continue karakter van georganiseerde misdaad.

¹² Albanese (2010), pp. 4.

¹³ Van de Bunt (1992).

Met de focus op daders in plaats van de aard van het misdrijf gingen Nederlandse criminologen, maar ook de politie en het OM, vanaf de tweede helft van de jaren negentig – naast of in plaats van georganiseerde criminaliteit – steeds meer spreken van criminele groepen, criminele netwerken en criminele samenwerkingsverbanden. Dat had ook te maken met het feit dat criminologen concludeerden dat ‘criminele markten’ vaak veel minder monopolistisch en ook niet zo strak georganiseerd waren als lang werd gedacht.¹⁴ Opmerkelijk in dit verband is dat de Amerikaanse econoom Reuter begin jaren tachtig van de vorige eeuw de illegale drugsmarkt – het klassieke voorbeeld van georganiseerde misdaad par excellence – al had getypeerd als in hoge mate *disorganized*.¹⁵

Reeds in 2002 concludeerden de criminologen Weerman en Kleemans dat de term crimineel samenwerkingsverband (in Nederland) veelal gebruikt wordt als synoniem voor criminele netwerk en/of criminele groep. Zelf omschrijven zij een *crimineel netwerk* als een verzameling van individuen die met elkaar zijn verbonden, zonder dat iedereen elkaar hoeft te kennen. Bij een *criminele groep* kent iedereen elkaar wel en ziet men elkaar als groepsleden.¹⁶ Vanuit een netwerk of groep kunnen in wisselende verbanden delicten worden gepleegd. Die verbanden kunnen heel klein zijn, terwijl het overkoepelende geheel van personen veel groter is.

Deze verschillende begrippen domineren nog steeds in de criminologische literatuur. Illustratief hiervoor zijn de periodiek verschijnende publicaties op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. Daarin wordt een brede variëteit aan samenwerkingsverbanden beschreven en wordt geconcludeerd dat de logistiek van de criminele activiteiten veel invloed heeft op hoe de samenwerking vorm krijgt.

“Door samenwerkingsverbanden te analyseren als criminele netwerken (...) ontstaat er niet alleen oog voor de stabiliteit in bepaalde samenwerkingsverbanden, maar ook voor discontinuïteit en verandering. (...) Ook kan duidelijk worden dat facilitators, die veelal in de periferie van criminele samenwerkingsverbanden opereren, hun diensten verlenen aan meerdere criminele samenwerkingsverbanden.”¹⁷

Om de wisselende samenstelling te benadrukken, wordt de laatste jaren ook wel gesproken van *fluïde netwerken*.¹⁸ Bovendien is in zowel de opsporingspraktijk als criminologisch onderzoek steeds duidelijker geworden dat naast een zekere mate specialisatie in een bepaalde vorm van criminaliteit vaak sprake is van een combinatie van criminele activiteiten. Kortom: in tegenstelling tot klassieke georganiseerde misdaad worden criminele netwerken vooral gekarakteriseerd door dynamiek in de samenstelling en het zich bezighouden met diverse

¹⁴ Zelfs in het geval van de Italiaanse maffia, aldus Paoli (2002, 2003).

¹⁵ Reuter (1983). In Nederland introduceerden van Duyne et al. (1990) de termen ‘misdadondernemingen’ en ‘misdadondernemers’ en gaven daarmee aan dat onderzoek naar en bestrijding van georganiseerde misdaad veel baat kon hebben bij kennis van en inzichten in bedrijfsvoering en ondernemerschap in meer algemene zin.

¹⁶ Weerman & Kleemans (2002).

¹⁷ Kruisbergen et al. (2012), pp. 17-18.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld Bervoets & van Wijk (2016).

vormen van criminaliteit.¹⁹ Deze dynamiek betekent overigens niet dat criminele samenwerkingsverbanden geen structuur kennen of dat de relaties in samenwerkingsverbanden inwisselbaar en horizontaal zijn, zonder leidende figuren.²⁰

Criminele netwerken, samenwerkingsverbanden en bedrijfsprocessen

‘Crimineel samenwerkingsverband’ is ook een centraal begrip in de door criminoloog Spapens ontwikkelde economisch-sociologische visie op georganiseerde criminaliteit. In deze visie is bij georganiseerde criminaliteit sprake van complexe *criminele bedrijfsprocessen*.²¹ Deze worden uitgevoerd door criminele samenwerkingsverbanden die geheel of gedeeltelijk bestaan uit leden van criminele netwerken. Het criminele netwerk vormt de basis voor criminele samenwerking en voor de feitelijke uitvoering van criminele bedrijfsprocessen. Spapens omschrijft deze begrippen als volgt:

- Een *crimineel netwerk* bestaat uit personen die noodzakelijke kennis, motivatie en toegang tot hulpbronnen hebben om specifieke illegale activiteiten uit te kunnen voeren.
- Een *crimineel samenwerkingsverband* komt tot stand om daadwerkelijk één of meer criminele bedrijfsprocessen uit te kunnen voeren.
- Een *crimineel bedrijfsproces* kan worden opgevat als een logistiek proces waarbinnen een goederenstroom, een informatiestroom en een geldstroom succesvol tot stand moet worden gebracht.

Binnen criminele netwerken en criminele samenwerkingsverbanden onderscheidt Spapens vijf functietypen:²²

- *Organisatoren*: ‘misdaadondernemers die, m.n. vanwege hun contacten in het criminele netwerk, maar ook op grond van hun managementvaardigheden, criminele bedrijfsprocessen kunnen uitvoeren’;
- *Financiers*: ‘fourneren zo nodig investeringskapitaal aan organisatoren’;
- *Intermediairen*: ‘zijn in staat om op te treden als (vertrouwde) tussenpersoon tussen organisatoren, en hen met elkaar in contact te brengen’;
- *Hulpkrachten*: ‘het ongeschoolde personeel, dat wordt ingeschakeld bij de uitvoering van criminele bedrijfsprocessen’;
- *Dienstverleners* uit de ‘onderwereld’ of ‘bovenwereld’: betaalde krachten die beschikken over ‘schaarse kennis of vaardigheden.’

Meer recent is een systeembenadering van criminele netwerken geïntroduceerd. Engers, De Meijer & Barros omschrijven deze benadering waarin zulke netwerken worden gezien als complexe adaptieve systemen, als dynamische (fluïde) netwerken van criminele en niet-criminele actoren (personen, gemeenschappen en rechtspersonen) die parallel werken en

¹⁹ Bervoets & van Wijk (2016).

²⁰ Zie o.a. de meest recente rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. ‘Zo zijn er vaak duidelijke hoofdrolspelers waarvan vele andere daders afhankelijk zijn vanwege hun geld, kennis of contacten. Deze hoofdrolspelers zien we telkens terug, in verschillende opsporingsonderzoeken en in verschillende samenwerkingsverbanden.’ (Kruisbergen et al., 2012, p. 18).

²¹ Spapens (2008).

²² Hij benadrukt hierbij dat zowel financiers als intermediairen betrokken kunnen zijn en niet per se deelnemen aan eventueel volgende samenwerkingsverbanden.

voortdurend op elkaar reageren.²³ Uit wetenschappelijk onderzoek en rapportages blijkt dat csv's over een sterk adaptief vermogen beschikken, dat zij anticiperen en reageren op de interventies van handhavingsorganisaties.²⁴ Ook onvoorspelbaarheid en urgentie wijzen zij aan als belangrijke kenmerken van complexe adaptieve systemen, waarbij afzonderlijke elementen zich voortdurend aan elkaar en hun omgeving aanpassen, en het complexe systeem continu verandert in een lastig te voorspellen dynamiek. Door interactie ontstaan eigenschappen, patronen, regelmatigigheden of zelfs geheel nieuwe entiteiten. Dat neemt niet weg dat een complex systeem vrij stabiel kan zijn, maar volgens Faber en Idenburg niet altijd: 'verstoring van een evenwicht leidt via een cascade aan effecten tot een vaak chaotische omslag naar een nieuwe balans'.²⁵

Praktijkvisie op de term 'crimineel samenwerkingsverband'

Wat betekent deze exercitie vanuit de criminologie nu voor de definitie van een csv in de praktijk van opsporing en vervolging, respectievelijk voor de betekenis die men er aan deze term geeft? De rode draad in de interviews met officieren van justitie is dat de term csv vaak ervaren wordt als 'managementtaal'. Inhoudelijk associëren sommigen het begrip csv met een verouderde visie op georganiseerde misdaad. Zij spreken liever van criminele netwerken omdat daarmee veel beter de dynamiek wordt weergegeven. Een officier van justitie verwoordt het als volgt:

"Bij een csv krijg je het gevoel van een godfather en hiërarchie. De criminele wereld is nu meer een business of criminele markt. Het is flexibel en fluïde. Vandaag leen ik hier geld, de volgende dag ergens anders." (OM08)

Voor anderen suggereert het begrip csv juist teveel dynamiek, alsof iedereen zomaar deel kan uitmaken van een crimineel netwerk, terwijl het in werkelijkheid vaak gaat om telkens terugkerende groepjes van personen die elkaar al langer kennen.

"Er wordt wel eens gezegd dat csv's niet meer bestaan en dat het hele netwerk en de handel fluïde is. Criminelen nemen niet iedereen in vertrouwen, je ziet altijd groepjes. Je ziet wel grote netwerken, maar daarbinnen zie je kleinere csv's die bijvoorbeeld teruggaan tot personen die elkaar kennen vanuit het eigen buurt." (OM10)

Kortom: in de opsporings- en vervolgingspraktijk wordt verschillend gedacht over de betekenis en waarde van het begrip csv. Sommigen beschouwen het (dynamische) begrip 'crimineel netwerk' als een welkom en meer realistisch alternatief voor de in hun ogen verouderde visie op (hiërarchisch opgebouwde, statische) criminele organisaties. Anderen menen dat de term csv symbool staat voor het overschatten van dynamiek en het onderschatten van een stabiele 'criminele kern'. Ook blijken in de opsporings- en vervolgingspraktijk de termen 'crimineel

²³ Van Engers, de Meijer & Barros (2018). Zie hierover ook o.a. Spapens (2008, 2012), Kleemans (2014) en de essaybundel *Sturen in een verweven dynamiek, perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag april 2017.

²⁴ De voorbeelden zijn overvloedig. Zie bijv. voor aanpassingen van het 'werkgebied' o.a. Spapens, Kolthoff & Stol (2016), Kruihof et al. (2016).

²⁵ Faber & Idenburg (2017), p. 25.

samenwerkingsverband’, ‘crimineel netwerk’ en ‘criminele groep’ nogal eens door elkaar te lopen en ook op verschillende manieren te worden begrepen en gebruikt.

Voor dit onderzoek geformuleerde werkdefinitie

Aangezien er, zoals verderop zal blijken, geen sprake is van een gemeenschappelijke en door verschillende bij de aanpak van csv's betrokken organisaties en actoren gehanteerde begripsomschrijving, formuleren we zelf de volgende ‘werkdefinitie’.

Een csv is een verband waarin personen samenwerken met bekenden en elkaar weer bij anderen introduceren om criminele activiteiten te verrichten.

Deze omschrijving is tamelijk algemeen en zegt bijvoorbeeld niets specifiek over de zwaarte van de gepleegde delicten. Hierdoor biedt de begripsomschrijving ruimte voor een brede toepassing – althans voor zover het zware en/of georganiseerde criminaliteit betreft. Doelbewust verwijst deze werkdefinitie wordt niet naar artikel 140 Sr. (deelname aan criminele organisatie) en aanverwante bepalingen, omdat deze geen voorwaarde zijn om te kunnen spreken van een csv.

Verschuiving naar ondermijning

Een ander thema dat met betrekking tot de definitie van csv's naar voren komt, is: ondermijning. Daarmee wordt onder andere gewezen op de verwevenheid van de ‘onderwereld’ met de ‘bovenwereld’. Csv's worden daarbij niet meer gezien als losstaande entiteiten binnen (uitsluitend) de onderwereld, maar als organisaties, groepen of netwerken die zijn verweven met de samenleving (de bovenwereld). In de rapportages over de onderzochte periode zien we dat het begrip ondermijning in de loop van de jaren steeds vaker wordt gebruikt. In de jaarrapportage van het OM over 2009 kwam de term nog niet voor, maar in de latere jaarrapportages wel en ook steeds prominenter als apart thema.²⁶ In de verantwoordingsrapportages over 2014 en 2015 cumuleert dit in de formulering door het OM dat het begrip csv ziet op ‘het georganiseerde karakter van ondermijnende criminaliteit.’²⁷

Verschuiving geïnterviewde officieren van justitie onderschrijven deze verschuiving bij het definiëren van csv's en constateren dat er bij de aanpak van csv's meer aandacht is gekomen voor ondermijning. Een van hen licht dit als volgt toe:

“Er wordt breder gekeken dan alleen naar de vorm van criminaliteit (zwacri). Bij ondermijning wordt gekeken naar het maatschappelijke effect van criminaliteit, het ingravende effect in de samenleving.” (OM05)

De termen georganiseerde criminaliteit en ondermijnende criminaliteit overlappen tot op zekere hoogte, maar zijn geen synoniemen. De overeenkomst is dat het vaak primair gaat om het op illegale wijze geld verdienen (bijvoorbeeld met de productie van en handel in drugs, witwassen, mensenhandel en cybercriminaliteit). Ondermijnende criminaliteit hoeft echter niet altijd een georganiseerd karakter te hebben en/of gericht te zijn op economisch gewin

²⁶ Zie OM (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 en 2016).

²⁷ OM & Politie (2015 en 2016).

(denk bijvoorbeeld aan bepaalde vormen van terrorisme). Op de website van het OM wordt ondermijnende criminaliteit als volgt omschreven:

“Misdaad die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt.”²⁸

Deze omschrijving is breed en heeft daarmee het voordeel van ruime toepasbaarheid. Dat is kennelijk ook de bedoeling. In de wetenschappelijke literatuur was het begrip ‘ondermijning’ tot enkele jaren terug nauwelijks terug te vinden, maar inmiddels is dit wel anders. In de maatschappelijke discussie over georganiseerde criminaliteit heeft de term de afgelopen jaren een onstuimige opmars gemaakt, aldus de criminologen Huisman en Kleemans.²⁹ Als voordeel van de term ondermijning zien zij dat deze een ‘nadrukkelijke mobiliserende boodschap’ in zich draagt; de nadruk wordt gelegd op het gezamenlijk aanpakken van de schadelijke effecten van verschillende (en niet alleen zware, maar ook minder georganiseerde) vormen van criminaliteit – ook de negatieve effecten die niet direct zichtbaar zijn.³⁰ Tegelijkertijd waarschuwen zij vanwege de brede reikwijdte en weinig precieze afbakening van het begrip ondermijning voor begripsvervaging, met als gevolg dat ‘... in het debat weer allerlei vormen van criminaliteit onder deze noemer worden gebracht, inclusief de lokale drugsdealers en de fietsendieven...’³¹

De verschuiving bij de typering van csv’s in de richting van ondermijning zou invloed gehad kunnen hebben op de manier van aanpakken. In hoofdstuk 5 komen we hierop terug.

2.2 Definitie csv-onderzoeken bij het OM

In de jaarlijkse verantwoordingsrapportages van de politie en het OM gaat het bij ‘aangepakte csv’s’ om ‘*grote, projectmatig opgezette opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit*’.³² In de praktijk en in de rapportages wordt dan ook wel gesproken van ‘csv-onderzoeken’. De bevinding dat het aantal aangepakte csv’s de afgelopen jaren flink is gestegen (zie hoofdstuk 1) houdt dus concreet in dat de politie en het OM hebben gerapporteerd dat er meer grote projectmatige opsporingsonderzoeken zijn uitgevoerd. Csv-onderzoeken worden door het OM gedefinieerd als:

Alle projectmatige onderzoeken (level II en level III) naar csv’s die zich bezighouden met zware georganiseerde en/of ondermijnende criminaliteit.³³

In de vorige paragraaf gaven we al aan hoe het OM kort en bondig het begrip ondermijnende criminaliteit definieert. In interne documenten van het OM worden de andere onderstreepte begrippen als volgt nader gedefinieerd:

- Projectmatig – een onderzoek dat op basis van een projectvoorstel is gestart, na een beslissing van de weeg- of stuurploeg.

²⁸ Zie <https://www.om.nl/onderwerpen/ondermijnende/>

²⁹ Huisman & Kleemans (2017).

³⁰ Huisman & Kleemans (2017), p. 545.

³¹ Huisman & Kleemans (2017), p. 546.

³² OM & Politie (2011 en 2014).

³³ Interne bronnen OM (2011, 2014 en 2017).

- Level II – regionaal, districtsgrensoverschrijdende onderwerpen.
- Level III – (inter)nationaal, korps- of landsgrensoverschrijdende onderwerpen.
- Csv's – een verband dat bestaat uit minimaal twee personen, waarbinnen sprake is van een structurele samenwerking, en waarbij de verdachten delicten plegen die 4 of meer jaren straf opleveren en die mede gericht zijn op financieel gewin (criminele winst, wederrechtelijk verkregen voordeel of vermogen).³⁴
- Zware georganiseerde criminaliteit – het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven die gezien hun aard een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.

Uit de deskresearch en de interviews met professionals bij het OM blijkt dat de definitie van een csv-onderzoek en de definities van de kernbegrippen op papier in de periode 2009-2015 niet zijn veranderd, behalve dan dat de term 'ondermijnende criminaliteit' is toegevoegd.³⁵

2.3 Registratie csv-onderzoeken bij het OM

De cijfers over het aantal csv-onderzoeken die jaarlijks worden gepubliceerd in de verantwoordingsrapportages zijn in de onderzoeksperiode op twee verschillende manieren tot stand gekomen. In de periode 2009-2011 werd het aantal csv-onderzoeken handmatig geïnventariseerd door het OM. Vanaf 2012 is gebruikgemaakt van een registratiesysteem waarin csv-onderzoeken worden ingevoerd en vanaf 2013 zijn de cijfers van het aantal csv-onderzoeken daadwerkelijk uit dit registratiesysteem gehaald. Hieronder worden beide vormen van registratie en de ontwikkeling hierin besproken.

Handmatige inventarisatie csv-onderzoeken (2009-2011)

In de periode 2009-2011 werd het aantal csv-onderzoeken één keer per jaar inzichtelijk gemaakt met het oog op de jaarlijkse verantwoordingsrapportage. Vanuit het Parket-Generaal (PaG) kregen alle parketten een formulier toegestuurd met vragen over de projectmatige csv-onderzoeken die dat betreffende jaar waren gedraaid. Per projectmatig onderzoek moest een tabel worden ingevuld met informatie over het aandachtsgebied, de omvang van het csv, de fase van het onderzoek, de samenwerking met andere partners, het aantal vervolgte verdachten en de eventuele vervolgingsresultaten, ontnemingen, beslagleggingen en bestuurlijke rapportages.³⁶ De ingevulde formulieren werden verzameld door het PaG en deze informatie vormde de basis voor de jaarlijkse verantwoordingsrapportage. Beleidsmedewerkers bij het OM zeggen hierover:

³⁴ Wat hierbij opvalt, is dat gesproken wordt van 'structurele samenwerking' en 'financieel gewin' en ook een minimale strafmaat wordt genoemd.

³⁵ Interne bron OM (2015). Het is niet duidelijk wanneer deze aanpassing exact is doorgevoerd, maar in 2011 en de periode daarvoor werd in interne documenten uitsluitend gesproken van 'zware georganiseerde criminaliteit', terwijl in 2014 werd overgegaan op 'zware georganiseerde en/of ondermijnende criminaliteit'. Deze verandering is in lijn met de in de vorige paragraaf beschreven focus op ondermijning die is ontstaan in de onderzoeksperiode.

³⁶ Interne bron OM (2011).

“Voordat het systeem er was werd het aantal onderzoeken via een formulier geïnventariseerd. Het was in die periode afhankelijk van of de Officier van Justitie een goed geheugen had of er over een onderzoek werd gerapporteerd. Er werden toen veel onderzoeken gemist.” (OM01)

“Het aantal csv-onderzoeken werd toen aan het eind van het jaar handmatig geïnventariseerd. Er werd toen bijvoorbeeld teruggezocht in stuurploegverslagen, het was goed zoeken.” (OM13)

Het aantal csv-onderzoeken werd dus niet systematisch het hele jaar door bijgehouden door de parketten. Het is derhalve aannemelijk dat er in deze periode csv-onderzoeken werden gemist tijdens de jaarlijkse inventarisatie, waardoor sprake zou zijn van onderrapportage.

Registratiesysteem csv-onderzoeken (2012-2015)

Sinds 2012 worden csv-onderzoeken geregistreerd binnen de applicatie Landelijk Zicht op Zaken (LZoZ). LZoZ is een registratiesysteem van het OM waarin alle bijzondere en betekenisvolle zaken die op parketten in behandeling zijn worden geregistreerd.³⁷ In een handleiding voor OM-medewerkers staan de richtlijnen voor de registratie van onderzoeken in LZoZ. Deze handleiding bevat een (niet uitputtende) lijst met 16 type zaken die in LZoZ geregistreerd dienen te worden.³⁸ De subcategorie van csv-onderzoeken binnen LZoZ wordt het Landelijk Overzicht Georganiseerde Criminaliteit (LOGC) genoemd.

LOGC wordt omschreven als een indicatie die kan worden gegeven aan onderzoeken die worden ingevoerd in LZoZ (een ‘vinkje’). Voor de csv-onderzoeken die deze LOGC indicatie moeten krijgen geldt de definitie en daarbij horende toelichting zoals besproken in de vorige paragraaf (2.2). Wanneer bij het invoeren van een onderzoek wordt aangegeven dat het een ‘projectmatig onderzoek op level II of level III’ betreft, wordt het automatisch als ‘LOGC’ aangevinkt. Maar er bestaat ook de mogelijkheid om, vroeger of later, het vinkje handmatig te geven. Of het nu automatisch of handmatig gebeurt, van belang voor de duiding van de verantwoordingsrapportages is dat vanaf 2012/2013 uitsluitend de csv-onderzoeken worden meegenomen die zijn ingevoerd in LZoZ met een LOGC indicatie.

Ruimte voor interpretatie

Weliswaar is volgens de interviews met officieren van justitie en beleidsmedewerkers bij het OM de definitie van een csv-onderzoek (op papier) met uitzondering van de uitbreiding naar ondermijnende criminaliteit niet veranderd in de onderzochte periode. Maar zij stellen ook dat definitie en de bijbehorende criteria ruim te interpreteren zijn. De manier waarop in de praktijk de definitie van csv-onderzoek wordt geïnterpreteerd kan dus verschillen tussen de AP’s, het LP en het FP. En ook het invoeren in het registratiesysteem blijft handmatig werk. Een inhoudelijke bespreking van de overeenkomsten en verschillen in interpretatie per type

³⁷ Dit systeem is geïntroduceerd om landelijk een goed overzicht te krijgen van zaken met een (potentieel) strafrechtelijk, bestuurlijk of politiek afbreukrisico voor het OM of andere zaken die vernieuwend of mogelijk veel publiciteit kunnen krijgen (Interne bron OM, 2014).

³⁸ Voorbeelden van typen zaken die in LZoZ geregistreerd dienen te worden zijn: ‘gevoelige zedenzaken’, ‘zaken die bestuurlijke belangstelling hebben’ en ‘zaken waarbij de (psychische) problematiek van de persoon van de verdachte duidt op een mogelijk gevaar voor de veiligheid van de samenleving’.

parket en de mogelijke implicaties hiervan voor de cijfers van het aantal csv-onderzoeken komen apart aan bod in hoofdstuk 6.

Totstandkoming en ontwikkeling LOGC: het belang van verantwoording

Als de twee belangrijkste redenen voor de komst van LOGC zien officieren van justitie en beleidsmedewerkers: het opleggen van de landelijke doelstelling en, hiermee samenhangend, de verantwoording van het gedraaide aantal csv-onderzoeken.

“In 2009-2011 waren er andere prioriteiten en was er weinig aandacht voor csv’s. Dat werd ook geconstateerd en toen kwam de doelstelling van zoveel csv’s per jaar. Toen was er ook nog geen systeem om het bij te houden.” (OM10)

“Het hoofddoel van het csv-onderzoeken in LOGC is het registreren zelf waardoor men zicht krijgt op het aantal onderzoeken.” (OM01)

Het feit dat verantwoording de meest genoemde reden³⁹ is voor de registratie van csv-onderzoeken maakt dat het bij de duiding van het jaarlijks aantal geregistreerde csv-onderzoeken van belang is om ook (de ontwikkeling wat betreft) de opgelegde doelstellingen in ogenschouw te nemen. Illustratief is wat een beleidsmedewerker hierover zegt:

“De afweging die wordt gemaakt is: moet dit onderzoek mee voor de verantwoording? Door de verantwoording dwing je mensen om onderzoeken als zodanig aan te duiden.” (OM02)

De mate waarin csv-onderzoeken worden geregistreerd – en daarmee wat wordt gerapporteerd – hangt dus mogelijk samen met de opgelegde doelstelling en de specifieke criteria die ten grondslag liggen aan deze doelstelling. Deze thematiek komt aan bod in hoofdstuk 6.

2.4 TGO-onderzoeken en ‘korte klappen’

Naast de projectmatige csv-onderzoeken zijn er nog twee andere typen onderzoeken die het vinkje LOGC kunnen krijgen, namelijk onderzoeken door het Team Grootchalige Opsporing (TGO-onderzoeken) en ‘korte klappen’ onderzoeken. Deze onderzoeken tellen niet mee voor de doelstelling van het aantal aangepakte csv’s, maar leveren wel een bijdrage aan de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Daarom worden deze beide typen onderzoeken ook meegenomen in de jaarlijkse verantwoordingsrapportage van OM en politie.⁴⁰ Een beleidsmedewerker licht toe:

³⁹ Daarnaast noemen officieren van justitie en beleidsmedewerkers dat de registratie van csv-onderzoeken zorgt voor een overzicht van de werkbelasting (en daarmee een managementtool is voor teamleiders) en dat in de journaalfunctie overwegingen en keuzes in het onderzoek kunnen worden opgeschreven. Tevens stelt een van de geïnterviewde beleidsmedewerkers (OM02) dat het idee om landelijk te gaan registreren ontstond vanuit de behoefte die er rond 2009 was om zicht te krijgen op wat er gebeurt op het gebied van zware criminaliteit. Deze informatie was voorhanden op elk afzonderlijk parket, maar voor het PaG was deze informatie verdeeld en onvergelijkbaar.

⁴⁰ In de handleiding LZoz worden ook nog twee andere typen onderzoeken gerapporteerd die meegenomen dienen te worden in LOGC, namelijk: (1) Een onderzoek naar aanleiding van een rechtshulpverzoek wordt opgestart en waarbij een serieus vermoeden bestaat van een link naar zware georganiseerde criminaliteit of csv’s op dit vlak en (2) De uitvoering van een rechtshulpverzoek met betrekking tot zware georganiseerde

“Korte klappen vielen voorheen niet onder de aanpak csv’s en werden dus ook niet als zodanig geregistreerd. Daarnaast worden TGO’s met een link naar georganiseerde criminaliteit nu ook geregistreerd in LZoZ als onderdeel van de csv-aanpak.” (OM13)

Een TGO wordt ingezet wanneer er acuut ingewikkeld rechercheonderzoek gedaan moet worden op grote schaal en waarbij geen verdachte bekend is.⁴¹ In de handleiding van LZoZ staat dat TGO-onderzoeken moeten worden geregistreerd wanneer ‘een serieus vermoeden bestaat van een link naar zware georganiseerde criminaliteit of csv’s op dit vlak.’⁴² Concreet betekent dit dat bij een mogelijke link met georganiseerde criminaliteit, bijvoorbeeld een liquidatie binnen het criminele circuit, TGO-onderzoeken dienen te worden geregistreerd in LZoZ, met een LOGC indicatie. In de periode 2009-2011 werden dergelijke onderzoeken, net als de projectmatige onderzoeken, nog handmatig geïnventariseerd middels het jaarlijkse vragenformulier.⁴³ Vanaf 2012 worden deze onderzoeken geregistreerd in LZoZ.

Hetzelfde geldt voor korte klappen. Bij dit soort onderzoeken wordt doorgaans ingegrepen vanuit informatie, zoals het onderscheppen van drugs, het vegen van een drugslaboratorium of een inval. Ook dergelijke onderzoeken moeten vanaf 2012 bij een ‘serieus vermoeden van een link naar zware georganiseerde criminaliteit of csv’s op dit vlak’ met een LOGC indicatie in LZoZ geregistreerd worden. Of een korte-klap-onderzoek in dergelijke gevallen het vinkje LOGC krijgt, is handmatig werk.⁴⁴ Sinds 2012 wordt ook het aantal korte klappen meegenomen in de verantwoordingsrapportage.⁴⁵ Echter, net als voor de projectmatige onderzoeken geldt dat het aannemelijk is dat TGO-onderzoeken en korte klappen niet overal in dezelfde mate worden geregistreerd in LOGC.

Samengevat vormen projectmatige csv-onderzoeken dus slechts een deel van de onderzoeken naar georganiseerde en ondermijnende criminaliteit zoals geregistreerd bij het OM, aangezien ook met TGO-onderzoeken en korte klappen ingezet wordt op (bepaalde personen binnen) csv’s. In de analyse van de ontwikkeling van het aantal csv-onderzoeken wordt de ontwikkeling van het aantal TGO-onderzoeken en korte klappen daarom ook meegenomen (zie hoofdstuk 6).

criminaliteit of csv’s op dit vlak. Deze typen onderzoeken worden niet meegenomen in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages.

⁴¹ OM & Politie (2014). In de jaarlijkse verantwoordingsrapportages wordt beschreven dat TGO-onderzoeken en projectmatige onderzoeken doorgaans worden uitgevoerd door dezelfde rechercheurs.

⁴² Interne bron OM (2014).

⁴³ Interne bron OM (2011). Per TGO-onderzoek moest een tabel worden ingevuld met informatie over het aandachtsgebied, de fase van het onderzoek, de samenwerking met andere landen, het aantal vervolgte verdachten en de eventuele vervolgingsresultaten.

⁴⁴ Beleidsmedewerkers van het OM lichten toe dat bij korte klappen de tijd die er aan een onderzoek wordt besteed van tevoren wordt vastgesteld (OM01) en dat dergelijke onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit niet diepgaand zijn en alleen gericht zijn op de direct betrokkenen (OM06).

⁴⁵ In de periode 2009-2011 werd middels het vragenformulier wel gevraagd naar andersoortige onderzoeken op het gebied van georganiseerde criminaliteit, namelijk ‘kleinere onderzoeken met individuele verdachten’, maar hierbij werd de term korte klap niet gehanteerd (Interne bron OM, 2011). Het aantal andersoortige onderzoeken werd ook niet inzichtelijk in de verantwoordingsrapportages over diezelfde periode.

2.5 Kernbegrippen en registratie csv-onderzoeken bij de politie

Ruim de helft van de geïnterviewden bij de politie zegt dat zijzelf en hun collega's vaak het begrip 'criminele samenwerkingsverbanden' (csv's) gebruiken.⁴⁶ Bij de rest is dat minder het geval. Daarnaast of in plaats daarvan wordt vooral gesproken in termen van criminele organisaties, georganiseerde criminaliteit en/of criminele netwerken. Er wordt dus niet altijd een expliciet onderscheid gemaakt tussen csv's en georganiseerde misdaad.⁴⁷

Definitie csv-onderzoek

Lang niet alle geïnterviewden bij de politie weten of er binnen hun eenheid/afdeling een definitie bestaat van een 'csv-onderzoek'. Dat is begrijpelijk, omdat zij er ook lang niet allemaal betrokken zijn bij de keuze of het besluit om een bepaald rechercheonderzoek als zodanig te bestempelen. Voor zover de geïnterviewden wel een definitie formuleren, komt die veelal neer op: een samenwerkingsverband van twee of meer personen die zich bezighouden met criminaliteit. Gangbaar is dus een heel algemene typering. Deze kan in de praktijk verschillend vertaald worden. Slechts een paar geïnterviewden geven een meer gedetailleerde omschrijving. Twee van hen verwijzen naar de definitie van Level II en III onderzoeken die eerder al (2.2) voor het OM beschreven werd, een ander formuleert het in eigen woorden:

“Een zekere structuur en organisatiegraad, in het samenwerkingsverband heeft bijv. ieder van de verdachten zijn of haar eigen aandeel, op zijn of haar eigen niveau. Het samenwerkingsverband moet ook een duurzaam karakter hebben, het doel is het plegen misdrijven. Het samenwerkingsverband hoeft niet te bestaan uit verschillende geledingen of een bepaalde hiërarchie. Ook is niet vereist dat alle leden hetzelfde doel nastreven.” (POL14)

Criteria voor csv-onderzoek

In het verlengde van het voorgaande weten eveneens lang niet alle geïnterviewden aan welke eisen/voorwaarden een csv-onderzoek moet voldoen om binnen hun eenheid/afdeling te kunnen worden aangemerkt als een csv-onderzoek. Voor zover zij zich er wel over uit laten, komt dit ook nu regelmatig neer op: een samenwerkingsverband van twee of meer personen die zich bezighouden met criminaliteit. Daarnaast of in plaats hiervan worden ondermijning ('verwevenheid onder- en bovenwereld') en/of specifieke (geprioriteerde) fenomenen, thema's of aandachtsgebieden genoemd, zoals georganiseerde hennepcultuur, productie en handel in synthetische drugs, OMG's. Ook worden wel kenmerken genoemd die betrekking hebben op de wijze van samenwerking en/of kenmerken van de personen die deel uit maken van een csv. Opvallend hierbij dat nogal eens de nadruk wordt gelegd op structurele samenwerking en rolverdeling.

“Een professionele organisatie en structurele samenwerking, met discipline, rolverdeling en als oogmerk het plegen van strafbare feiten.” (POL06)

⁴⁶ 58% van 36 respondenten in de online interviews. Niemand zegt altijd, 25% vaak, 25% tussenin, 14% soms en 3% zelden/nooit.

⁴⁷ Noemenswaardig in dit verband is dat een van de geïnterviewden aangeeft dat ook wel gesproken wordt van '140 verband', daarmee verwijzend naar artikel 140 Sr.

“Zich onaantastbaar wanende personen. Beeldbepalend. Belangrijke beroeps-crimineel of facilitator binnen de netwerken.” (POL01)

Soms wordt ook gewezen op de concrete haalbaarheid van een csv-onderzoek.

“Er moet aantoonbaar sprake zijn van enige vorm van samenwerking bij criminele feiten waarbij een duidelijke rolverdeling aanwezig is. Personen moeten als subject benoemd kunnen worden en er moet voldoende actuele informatie beschikbaar zijn.” (POL15)

Veranderingen in definitie csv-onderzoek

Over de vraag of binnen hun eenheid/afdeling in de periode 2009-2015 iets is veranderd in de definitie van csv-onderzoeken kunnen we kort zijn: het merendeel van de geïnterviewden heeft daar geen zicht op of ziet geen wezenlijke veranderingen. Degenen die wel veranderingen noemen, brengen twee wijzigingen naar voren: opmars van de term ondermijning (*“Alles heet nu ondermijning.”*, POL09) en meer aandacht voor flexibele samenwerkingsverbanden, c.q. minder focus op hiërarchie.

“Een bepaalde rolverdeling in het csv is geen vaststaand gegeven. Het zijn samenwerkingsverbanden waarin de rollen en daarmee hiërarchie kunnen wijzigen.” (POL06)

“Tijdsduur/periode van samenwerking is niet meer van belang. Structuur is losser geworden, d.w.z. er kan in wisselende samenstellingen worden samengewerkt.” (POL27)

Veranderingen in aard, omvang en/of focus van csv-onderzoeken

Wat meer geïnterviewden bij de politie uiten zich over de vraag of er binnen hun eenheid/afdeling in de periode 2009-2015 iets veranderd in aard, omvang en/of focus van csv-onderzoeken. Ten eerste is de focus meer en meer komen te liggen op ondermijning en op een integrale in plaats van een (uitsluitend) strafrechtelijke aanpak van csv's.

“Steeds meer focus op ondermijning en op relatie onderwereld - bovenwereld. Ook het ondermijnen/bedreigen van het openbaar bestuur speelt steeds vaker een grotere rol.” (POL13)

“Eerst was de doelstelling om een geheel csv's aan te pakken, traditioneel en mono vanuit het strafrecht. Nu is de focus meer om het csv's te verstoren. Dit aan de hand van een goede analyse met als doel te kijken naar de persoon binnen het csv's, dat als die aangepakt worden, je de beste verstoring binnen het csv's kunnen krijgen. Ook om meer integraal te kijken. Wie heeft de beste papieren van de overheidsinstantie en wie kan met de minste investering, het meest effectief zijn in de aanpak.” (POL18)

Ten tweede wordt gesproken van meer soepelheid gekomen bij wat gerekend wordt tot een csv-onderzoek.

“Eerder waren er vaste criteria waaraan een csv volledig moest voldoen. Nu zijn de samenwerkingsverbanden meer fluïde.” (POL06)

“Samenwerking wordt sneller aangemerkt als csv.” (POL27)

Het is aannemelijk dat met deze soepelheid de kans op registratie als csv-onderzoek groter is geworden.

2.6 Kernbegrippen bij de andere onderzochte organisaties

De centrale probleemstelling richt zich op het aantal door het OM gerapporteerde aangepakte csv's. Er zijn echter naast politie en OM diverse andere organisaties betrokken bij de aanpak van csv's. Daarom gaan we ook kort in op de kernbegrippen die de andere onderzochte organisaties hanteren, naast of in plaats van een csv.

FIOD

Net als bij het OM en de politie is csv ook binnen de FIOD een bekend begrip, maar vaker wordt gesproken van 'criminele organisaties' of 'criminele netwerken'. In de interviews wordt benadrukt dat op managementniveau de term csv gangbaarder is dan in de operationele sfeer. Bij de dagelijkse opsporing wordt de term vrijwel niet gebruikt, omdat deze daar niet erg relevant is. Immers, in een onderzoek bij de FIOD wordt gewerkt op het niveau van een (individuele) verdachte, en daarbij doet het er niet zozeer toe of de betreffende persoon deel uitmaakt van een csv.

"De rechercheur zal het worst zijn of je van een csv spreekt. Voor het management is het wel goed scoren om te zeggen dat er een paar csv's zijn opgerold. De FIOD werkt niet volgens delictgericht opsporen. Het onderzoek wordt gestart vanuit de verdachte. Dan ben je wellicht onbewust bezig met de organisatie erachter, maar het is op de verdachte gericht." (FIOD06)

Weliswaar speelt bij de acceptatiecriteria voor een zaak bij de FIOD het voldoen aan de definitie van csv geen rol, toch kan dat indirect wel het geval zijn en is de bredere focus op maatschappelijk effecten ook bij de FIOD duidelijk terug te zien. Aangemelde zaken worden geselecteerd aan de hand van een protocol (AAFD: Aanmelding en Afhandeling Fiscale Delicten). Naast de hoogte van het 'fiscaal nadeelbedrag' (crimineel vermogen, criminele winst) geldt als criterium om een zaak aan te nemen m.n. de mate van impact op (ontwrichting van) de maatschappij.

"In het AAFD protocol staat dat een zaakaanname onder andere afhangt van de mate van impact op de maatschappij. Dat is een belangrijk criterium. Een grote impact op de samenleving gaat vaak samen met georganiseerde criminaliteit. Getrapt komt de term csv dus wel naar voren. De term csv wordt niet gebruikt, maar vertaalt zich naar bijvoorbeeld recidive en mate van ontwrichting in de maatschappij. Ze doen het niet alleen, dus is het al gauw een csv." (FIOD02)

Feitelijk is een groot deel van de FIOD-onderzoeken te beschouwen als csv-onderzoeken, zo zeggen verschillende geïnterviewden bij de FIOD. Ze worden alleen niet op die manier geregistreerd.

"Heel veel van de onderzoeken die de FIOD draait vallen onder de Europese criteria voor een csv.⁴⁸ Als je deze criteria naast de aanmeldzaken legt, is het minimaal 80 procent. In de opsporing

⁴⁸ Met de Europese criteria verwijst deze respondent naar een intern document waarin onder andere 'zware, georganiseerde en/of (inter)nationale criminaliteit' (level III csv) wordt gedefinieerd aan de hand van vier verplichte en zeven optionele eisen voor het label csv. De vier verplichte eisen overlappen grotendeels met de criteria voor een csv van het OM (zie 2.2). Het belangrijkste verschil is de vertaling van het criterium 'mede gericht zijn op financieel gewin' in de Europese criteria in een concreet geldbedrag, namelijk 'een geschatte criminele winst en/of omzet van meer dan € 250.000'.

doen we alleen maar van dit soort zaken. Maar vanuit de organisatie wordt het niet zo benoemd.” (FIOD01)

Aangezien de FIOD niet registreert op aantal csv's maar op 'strepen' (aantallen zaken, aantallen thema's) laten we in hoofdstuk 6 de registratie van de FIOD buiten beschouwing.

RIECs

RIECs spelen een belangrijke rol in de informatievoorziening met betrekking tot (de aanpak van) criminele samenwerkingsverbanden (csv's). In de jaarverslagen van de RIECs wordt de term csv als zodanig niet gebruikt en ook uit de interviews met medewerkers blijkt dat RIECs in de praktijk deze term doorgaans niet hanteren. Dit heeft vooral te maken met hun rol en werkwijze.

Elk van de tien politieregio's heeft een RIEC, waarbinnen wordt samengewerkt met verschillende partners, m.n. het openbaar bestuur (gemeenten), politie, OM, Belastingdienst en FIOD. Per RIEC is de samenwerking tussen de partners vastgelegd in een regionaal convenant. RIECs verschillen onderling in omvang, personele samenstelling en taakstelling. Alle RIECs kennen een integrale werkwijze. Steevast zijn politie, OM en gemeenten samenwerkingspartners, maar verhoudingsgewijs zit het ene RIEC qua insteek dichterbij aan tegen het openbaar bestuur en zit het andere wat dichterbij de politie. Tevens speelt in de werkwijze van RIECs mee welke (andere) partners met elkaar om tafel zitten, hoe actief/intensief zij met elkaar samenwerken en de mate waarin zij onderling informatie uitwisselen. Alle RIECs houden zich ook bezig met bestuurlijke rapportages (aan gemeenten), maar ze verschillen in de mate waarin hierop gefocust wordt. Voor elk RIEC gelden naast landelijk vastgestelde 'prioritaire fenomenen' in de bestrijding van georganiseerde (en steeds meer ook: ondermijnende) criminaliteit lokale/regionale thema's of 'handhavingsknelpunten' (zie hoofdstuk 5 en 6).

Deze verschillen tussen RIECs zijn mede van invloed op het al dan niet spreken in termen van csv's. Ten eerste is het begrip lang niet altijd relevant binnen de werkzaamheden van RIECs, bijvoorbeeld bij of het opstellen van zogeheten ondermijningsbeelden of in bestuurlijke rapportages over een bepaald fenomeen. Ten tweede is niet op voorhand duidelijk dat bepaalde signalen of casuïstiek die bij het RIEC ingebracht worden betrekking hebben op een csv of zullen resulteren in een csv-onderzoek. Daarbij komt, ten derde, dat de term csv tijdens het met elkaar bespreken van signalen of casuïstiek voor verwarring kan zorgen omdat die niet bij alle partners bekend of gangbaar is. Liever spreken RIECs van *signalen*, *casussen* en/of *netwerken*. Met het begrip netwerk in plaats van csv wordt ook voorkomen dat de focus te snel en te eenzijdig bij een benadering vanuit het strafrecht komt te liggen.

Hoe belangrijk RIECs ook zijn bij de informatievoorziening met betrekking tot (de aanpak van) csv's, zij doen zelf geen csv-onderzoeken en bepalen ook niet wat wordt betiteld als csv.

2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de eerste onderzoeksvraag centraal en is in kaart gebracht wat door het OM, de politie en andere bij de aanpak van csv's betrokken organisaties wordt verstaan onder een crimineel samenwerkingsverband.

Crimineel samenwerkingsverband en aanpalende begrippen

Met het begrip csv wordt tot uitdrukking gebracht dat georganiseerde criminaliteit zich niet beperkt tot (klassieke) strak hiërarchisch gestructureerde maffia-achtige organisaties en dat de uitvoering van de criminele activiteiten vaak geschiedt in wisselende personele constellaties. De term wordt niet door alle bij de aanpak van csv's betrokken organisaties en actoren op gelijke wijze gehanteerd. Zo wordt bij de RIECs doorgaans niet gesproken over csv's, ook al spelen zij wel een belangrijke rol bij de informatievoorziening met betrekking tot (de aanpak van) csv's. RIECs doen zelf geen csv-onderzoeken en bepalen ook niet wat wordt betiteld als csv. Bij de RIECs spreken ze liever van signalen, casussen en netwerken.

Het meest gangbaar is het begrip bij het OM en de politie, hoewel daar ook wordt gesproken van 'criminele organisaties', 'criminele groepen' en/of 'criminele netwerken'. Ook in de criminologische literatuur worden deze begrippen wel naast elkaar gebruikt. In de meest expliciete begripsafbakening bestaat een *crimineel netwerk* uit personen die noodzakelijke kennis, motivatie en toegang hebben tot hulpbronnen om specifieke illegale activiteiten uit te kunnen voeren, terwijl een *crimineel samenwerkingsverband* bestaat uit personen die daadwerkelijk gezamenlijk criminele activiteiten uitvoeren. De deelnemers aan een csv zijn doorgaans ervaren criminelen die participeren in criminele netwerken, maar ook personen zonder crimineel verleden kunnen er een rol in vervullen.

Er bestaat geen gemeenschappelijke en door verschillende bij de aanpak van csv's betrokken organisaties en actoren gehanteerde eenduidige begripsomschrijving. De grootste gemene deler hebben we zelf vertaald in de volgende 'werkdefinitie': *Een csv is een verband waarin personen samenwerken met bekenden en elkaar weer bij anderen introduceren om criminele activiteiten te verrichten*. Deze omschrijving is tamelijk algemeen en zegt bijvoorbeeld niets specifiek over de zwaarte van de gepleegde delicten. Hierdoor biedt de begripsomschrijving ruimte voor een brede toepassing – althans voor zover het zware en/of georganiseerde criminaliteit betreft. Doelbewust wordt niet verwezen naar artikel 140 Sr. en aanverwante bepalingen, omdat deze geen voorwaarde zijn om te kunnen spreken van een csv.

Wel is er intern bij het OM een officiële omschrijving van wat voor de jaarrapportages telt als een csv-onderzoek. Daarbij wordt een csv gedefinieerd als *een verband dat bestaat uit minimaal twee personen, waarbinnen sprake is van een structurele samenwerking, en waarbij de verdachten delicten plegen die 4 of meer jaren straf opleveren en die mede gericht zijn op financieel gewin*. Deze definitie is in de onderzochte periode (2009-2015) niet veranderd.

Opmars van focus op ondermijning

De afgelopen jaren heeft het begrip *ondermijning* een steeds prominentere plek gekregen in het discours over (de aanpak van) csv's. Waar deze term in 2009 nog niet voorkwam in de

jaarrapportages van OM en politie, staat in de rapportages over 2014 en 2015 dat het begrip csv ziet op het ‘georganiseerde karakter van ondermijnende criminaliteit’. Deze toevoeging van ondermijning – door het OM kort en bondig omschreven als ‘*misdaad die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt*’ – is niet slechts een kwestie van terminologie op papier. Officieren van justitie en politiefunctionarissen constateren namelijk dat in de praktijk van opsporing en vervolging van csv’s daadwerkelijk meer aandacht is gekomen voor ondermijning, m.n. voor de verwevenheid tussen onderwereld en bovenwereld. Deze verschuiving heeft zich ook voltrokken bij andere organisaties die (meer of minder direct) betrokken zijn bij de aanpak van csv’s, zoals de FIOD en RIECs.

Registratie csv-onderzoeken gestroomlijnd

Als in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages van politie en OM cijfers staan over het aantal aangepakte csv’s, dan zijn dat feitelijk cijfers over het aantal csv-onderzoeken: *grote, projectmatig opgezette opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit*. De vaststelling dat het aantal aangepakte csv’s de afgelopen jaren flink is gestegen (zie hoofdstuk 1) houdt dus concreet in dat politie en OM hebben gerapporteerd dat er meer van zulke opsporingsonderzoeken naar csv’s zijn uitgevoerd. De manier waarop het aantal csv-onderzoeken werd bijgehouden is veranderd. Derhalve moet rekening gehouden worden met een registratie-effect.

Gedurende de onderzochte periode is overgegaan van een handmatige inventarisatie van aantallen csv-onderzoeken in de jaren 2009-2011 naar een landelijk registratiesysteem (vanaf 2012). Ten tijde van de handmatige inventarisatie kregen alle parketten vanuit het Parket-Generaal één keer per jaar een formulier toegestuurd met vragen over projectmatige csv-onderzoeken die in dat betreffende jaar werden gedraaid. De informatie op de ingevulde formulieren vormde de basis voor de jaarlijkse verantwoordingsrapportage van het OM. Aangezien het aantal csv-onderzoeken niet het hele jaar door werd bijgehouden is het aannemelijk dat een deel werd gemist bij de jaarlijkse inventarisatie en hierdoor in de periode 2009-2011 sprake was van onderrapportage.

Sinds 2012 worden csv-onderzoeken geregistreerd in het registratiesysteem Landelijk Zicht op Zaken (LZoZ) van het OM. Binnen LZoZ bestaat een aparte categorie, het zogeheten Landelijk Overzicht Georganiseerde Criminaliteit (LOGC). Vanaf 2012/2013 worden uitsluitend csv-onderzoeken met een ‘LOGC indicatie’ meegenomen in de jaarlijkse verantwoordingsrapportage van het OM. De registratie van csv-onderzoeken is dus landelijk gestroomlijnd, maar daarmee is niet op voorhand gegarandeerd dat in de praktijk door de verschillende parketten en in de verschillende arrondissementen het jaarlijks aantal onderzoeken ook consistent en volledig wordt bijgehouden.

Csv-onderzoek: ruimte voor verschillen in interpretatie

Volgens officieren van justitie en beleidsmedewerkers bij het OM bieden de definitie van een csv-onderzoek en de bijbehorende criteria (inclusief de omschrijving van een cvs) ruimte voor interpretatie. Mogelijk verschillen hierdoor de parketten (AP’s, LP en FP; AP’s onderling) in

wat zij betitelen als csv-onderzoek. Als reden voor de registratie van csv-onderzoeken noemen officieren van justitie en beleidsmedewerkers van het OM het vaakst: verantwoording. Derhalve hangt het aantal csv-onderzoeken dat sinds 2012 via LZoZ geregistreerd wordt in LOGC mogelijk ook samen met de oplegde doelstellingen en, in het verlengde hiervan, de verantwoording van het aantal gedraaide csv-onderzoeken. In hoofdstuk 6 komen we hierop terug.

Ook TGO-onderzoeken en korte klappen ingezet

Projectmatige csv-onderzoeken vormen maar een deel van de onderzoeken naar georganiseerde en ondermijnende criminaliteit zoals geregistreerd bij het OM. Ook met TGO-onderzoeken en korte klappen wordt ingezet op (bepaalde personen binnen) csv's. Deze tellen niet mee voor de doelstelling van het aantal aangepakte csv's, maar zij leveren wel een bijdrage aan de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Daarom zal in de analyse van de ontwikkeling van het aantal csv-onderzoeken in hoofdstuk 6 ook gekeken worden naar de ontwikkeling van het aantal TGO-onderzoeken en korte klappen.

Cijfers FIOD en RIEC

Tot slot: volgens medewerkers van de FIOD is een groot deel van de FIOD-onderzoeken te beschouwen als csv-onderzoek. Deze worden echter niet als zodanig geregistreerd. Derhalve wordt de registratie van de FIOD in hoofdstuk 6 buiten beschouwing gelaten. Daarentegen worden daarin wel cijfers van de RIECs meegenomen. Weliswaar doen RIECs zelf geen csv-onderzoeken en kunnen zij daarover dus ook geen cijfers leveren, maar de rapportages bevatten wel veel kwantitatieve informatie over de bijdrage van RIECs aan de aanpak van csv's.

3 Diverse vormen van aanpak van csv's

Uit deskresearch blijkt dat ten aanzien van de aanpak van csv's verschillende vormen kunnen worden onderscheiden. In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de vijf – althans op papier – belangrijkste vormen beschreven, te weten: de strafrechtelijke aanpak, de bestuurlijke aanpak, de fiscale aanpak, de geïntegreerde aanpak, de civielrechtelijke aanpak, alsmede de aanpak waarbij sprake is van een publiek-private samenwerking. Dat gebeurt aan de hand van een analyse van beleidsstukken, jaarverslagen, rapportages en andere, gelijksoortige documenten, waarin sprake is van een aanpak van csv's. Onderzocht wordt waaruit een bepaalde aanpak bestaat. Voorts wordt in kaart gebracht welke doelen in de documenten (op beleidsniveau) zijn gesteld ten aanzien van de aanpak van csv's en of het aantal strafopleggingen expliciet als doel naar voren komt. Voor zover deze doelen per gebied te achterhalen zijn, wordt weergegeven welke onderliggende assumpties daaraan ten grondslag liggen. Met andere woorden: wat valt uit de onderzochte documenten te zeggen over de beoogde effecten van een bepaalde aanpak?

Met deze analyse beogen we niet alleen een beeld te krijgen van de verschillende manieren van aanpak van csv's (onderzoeksvraag 2), maar ook een (eerste) kader te schetsen voor de beantwoording van de in latere hoofdstukken uitvoeriger te behandelen vraag naar de effectiviteit van het aanpakken van csv's (onderzoeksvraag 6). Derhalve wordt in dit hoofdstuk tevens onderzocht of de opvatting over en de benadering van effectiviteit bij ieder type aanpak hetzelfde is.

In hoofdstuk 4 zal nadere uitwerking volgen op een aantal strafrechtelijke thema's (prioriteitsgebieden), zodat hier wordt volstaan met een meer algemene beschrijving van de strafrechtelijke aanpak.

3.1 Strafrechtelijke aanpak

Bij de strafrechtelijke aanpak van csv's zetten opsporende en vervolgende instanties (straf-)wettelijke instrumenten en bevoegdheden in ten behoeve van het opsporen en vervolgen van strafbare feiten, gepleegd door individuele deelnemers aan die criminele organisaties. Eén van de strafrechtelijke afdoeningsmodaliteiten is de berechting en daarop volgend een eventuele strafoplegging. Aan een eventuele strafoplegging door de strafrechter gaat dus een strafrechtelijke aanpak door politie en justitie vooraf. De strafrechtelijke aanpak wordt verantwoord in de jaarlijkse Verantwoordingsrapportages georganiseerde criminaliteit, waarin politie en OM hun inspanningen op de prioritaire aandachtsgebieden in het kader van de aanpak van georganiseerde criminaliteit presenteren. Daarbij is in vrijwel alle rapportages ook specifiek aandacht voor de aanpak van csv's. In de Verantwoordingsrapportages leggen het College van procureurs-generaal en de Korpsleiding van de politie verantwoording af over de inspanningen die in het betreffende jaar zijn geleverd binnen de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Uit de Verantwoordingsrapportage van 2011 wordt duidelijk dat het streven naar effect en effectiviteit bij de aanpak van csv's allesbehalve eenvoudig is. Een aantal

beperkende factoren wordt daartoe aangewezen. In de eerste plaats is er de beperkende werking van de keuze voor een thematische benadering bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit, aangezien die keuze tevens inhoudt dat de werkelijkheid eenvoudiger wordt voorgesteld dan die is. Csv's, de daarin opererende criminelen, facilitators en de verbanden waarin en waarmee zij samenwerken zijn immers veelvuldig actief op meer dan één van deze thema's. Geld dat wordt verdient met de ene vorm van criminaliteit wordt gebruikt om andere criminele activiteiten te financieren.⁴⁹ Verder stuit men in de praktijk op een noodgedwongen keuzeproces voor het al dan niet aan (kunnen) (blijven) pakken van een csv vanwege een beperkt beschikbare capaciteit bij politie en justitie.⁵⁰ Deze beperkt beschikbare capaciteit komt vaak nog verder onder druk te staan door andere en soms nieuwe prioriteiten⁵¹, waardoor lopende onderzoeken naar csv's (al dan niet tijdelijk of gedeeltelijk) moeten worden stilgelegd of op een laag pitje gezet omdat er acuut een ander onderzoek moet worden gedraaid of vanwege een plotseling opkomend 'korte klap'-onderzoek. Ook keuzes rondom de samenwerking met het buitenland worden beïnvloed door de beperkt beschikbare capaciteit. Dat betekent dat de randvoorwaarden van een effectieve aanpak van csv's niet optimaal worden gevonden.

Om toch zo optimaal mogelijk te voldoen aan een effectieve aanpak van csv's komt een vijftal lijnen naar voren waarlangs men die aanpak geleidt. Als cruciale voorwaarde wordt als eerste lijn een goed weeg- en sturingsproces genoemd. De organisatie daarvan moet gericht zijn op de vraag of de aanpak efficiënt en effectief is. De beperkt beschikbare capaciteit leidt er ook toe dat bewust wordt nagedacht over een mix van korte klappen en projectmatige onderzoeken, het inzetten op interventies door andere partners, en de afweging om (in een TGO) naast onderzoek naar een liquidatie, ook verder onderzoeken te doen. Ook belangrijk is het besef bij bestuurders en andere ketenpartners dat nieuwe prioriteiten kunnen leiden tot heroverweging van bestaande prioriteiten.⁵² Een tweede lijn betreft de kracht van de samenwerking tussen de (boven)regionale eenheden en landelijke opsporingsdiensten. Een derde lijn is om csv's effectief aan te pakken op organisatorisch niveau, dus het zo direct mogelijk raken van het verband of het netwerk tussen criminelen door heel gericht in te zetten op sleutelfiguren en facilitators in de vorm van een persoonsgerichte benadering. Dit heeft geleid tot een andere – parallelle – aanpak, waarbij de subjecten centraler staan dan de csv's zelf.⁵³ In de vierde lijn wordt het financieel rechercheren als aanvulling op het opsporingsonderzoek

⁴⁹ Openbaar Ministerie & Politie (2011), p. 4

⁵⁰ Openbaar Ministerie & Politie (2011), p. 6

⁵¹ Zoals de overvallenproblematiek, kinderporno, criminele jeugdgroepen, aanpak van High tech Cybercrime, 1% motorclubs, internationale misdrijven, piraterij, koperdiefstal (LP), of —niet planbare - "breng" zaken, zoals liquidaties die aanleiding zijn voor het inrichten van TGO'.

⁵² Zie voor een uitgebreidere beschrijving van dit keuzeproces: Openbaar Ministerie & Politie (2011), p. 7.

⁵³ Beschreven wordt dat in veel regio's wordt gewerkt met Top-X lijsten, soms op een thema maar vaker over de hele breedte. Als bekende voorbeeld wordt genoemd de Amsterdamse aanpak van ABC-ers. In Haarlem is in 2011 een project gedraaid op basis van een Top X van facilitators i.v.m. de georganiseerde hennepsteelt. In de regio Utrecht is de aanpak van beroepscriminelen uit Midden-Nederland een van de pijlers van de aanpak van GM.

gezien als een belangrijke pijler voor een effectieve aanpak. Het analyseren van geldstromen teneinde een csv in kaart te brengen, geldt daarbij als een goed alternatief voor een bewerkelijke telefoontap of de inzet van een observatieteam.⁵⁴ De vijfde lijn betreft het inzicht dat vanuit een probleemgerichte benadering het beoogde effect leidend wordt. Vastgesteld moet worden welke interventies het meest doeltreffend zijn bij de aanpak van een probleem. Daarvoor zijn kennis van ketenpartners en gezamenlijk overleg cruciaal om een aanpak te kunnen ontwikkelen met behulp van een barrièremodel (verstoring van het businessmodel op die vorm van criminaliteit door het opwerpen van barrières, zie ook hoofdstuk 5). Dit kan betekenen dat aan de voorkant informatie moet worden uitgewisseld en een interventiestrategie moet worden bepaald. Dat kan dus ook betekenen, zo is de opvatting, dat ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert.

In de Verantwoordingsrapportage 2011 wordt geconcludeerd dat goede resultaten zijn behaald in termen van meer onderzoeken, meer internationale samenwerking en een groeiende rol van betekenis van de programmatische aanpak.⁵⁵ Voor de toekomst wordt opgemerkt dat het strafrecht een belangrijk instrument zal blijven bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit, maar dat gelet op de beperkte capaciteit, het strafrecht niet altijd het geëigende middel is om tot het gewenste resultaat te komen. De ruimte om tot verdubbeling van het aantal aangepakte csv's te komen, wordt vooral gezien in andere (niet strafrechtelijke) interventies en in preventieve- en/of tegenhoud-maatregelen. De koers die vervolgens in deze Verantwoordingsrapportage (2011) voor de toekomst wordt uitgezet, is een koers naar een *duurzaam effect*. Daartoe dient, zo is de gedachte, een aantal doelen te worden gesteld, namelijk intensivering van de samenwerking met ketenpartners en verankering in de organisatie, waarbij op basis van een goede informatieverzameling en informatieanalyse aan de 'voorkant' van een crimineel fenomeen met andere partners een interventie(strategie) wordt bepaald. Voorts dient een grotere inzet plaats te vinden op het afpakken van crimineel vermogen. Als meer overkoepelend doel wordt geformuleerd om effectieve interventiestrategieën gericht op het bestrijden van allerlei vormen van criminaliteit te vinden en toe te passen, waarbij het *maatschappelijk effect* van de toegepaste aanpak daarbij centraal staat (zie hoofdstuk 5). Om de aanpak meer effect te geven moet de strategie, zo wordt aangenomen, zijn gericht op het verslechteren van het 'ondernemingsklimaat'.⁵⁶ Vanwege de beperkende randvoorwaarde in de vorm van de beperkte capaciteit van de strafrechtsketen, staat de programmatische of geïntegreerde aanpak centraal (3.4).⁵⁷

De koers die in de Verantwoordingsrapportage 2011 is ingezet, met inachtneming van de beperkende randvoorwaarden voor een effectieve aanpak (noodgedwongen keuzes vanwege de beperkte capaciteit en het handhavingstekort) komt een jaar later terug in de

⁵⁴ Openbaar Ministerie & Politie (2011), p. 14-15.

⁵⁵ Openbaar Ministerie & Politie (2011), p. 22.

⁵⁶ De ingezette koers zoals die wordt beschreven past, volgens deze Verantwoording in het programma 'Nederland Veiliger' van het demissionaire kabinet Rutte-Verhagen waarin de aanpak van ondermijnende criminaliteit als een van de prioriteiten is benoemd.

⁵⁷ Zie ook OM investeringsprogramma *Ondermijning* en de landelijke prioriteiten van de politie.

Verantwoordingsrapportage 2012. Ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak wordt met voorbeelden en cijfers inzichtelijk gemaakt hoe OM, politie en BOD-en de georganiseerde criminaliteit c.q. csv's in 2012 hebben aangepakt en welke resultaten dat heeft opgeleverd.⁵⁸ Ook de internationale samenwerking komt daarbij aan de orde. Aangegeven wordt voorts dat de strafrechtelijke aanpak op verschillende niveaus inzet vraagt van politie en OM, gelet op het feit dat georganiseerde criminaliteit regio- en landsgrens overschrijdend is.

Vanaf 2012 wordt – zo blijkt uit de diverse documenten – een koers ingezet naar een meer brede benadering van het csv-vraagstuk. Dit komt onder meer naar voren in de Verantwoordingsrapportage 2013.⁵⁹ Daarin is een verschuiving te zien van 'de csv' als centrale en in wezen 'telbare' eenheid richting een bredere – meer kwalitatieve – benadering. Deze verschuiving is gebaseerd op het groeiende inzicht dat veel csv's niet statisch zijn, dus geen vaste en stabiele criminele eenheden zijn, maar bestaan uit individuen die flexibel zijn en voortdurend van samenstelling, rolverdeling en werkterrein veranderen (zie ook hoofdstuk 2). In de Verantwoording 2013 wordt weliswaar nog wel het accent gelegd op grote, projectmatig opgezette onderzoeken op de geprioriteerde aandachtsgebieden, omdat de doelstelling 2014 daar nu eenmaal vanuit gaat, maar inmiddels moet – zo willen het College van procureurs-generaal van het OM en de Korpsleiding van de politie – ook aandacht gegeven worden aan andersoortige onderzoeken die evengoed een bijdrage leveren aan de aanpak van de georganiseerde criminaliteit en die moeten worden verricht met inzet van dezelfde, beperkte opsporingscapaciteit. Aansluitend bij het groeiende inzicht dat het bij csv's steeds vaker gaat om fluide en multidisciplinaire criminele netwerken en dat individuen en clusters door het hele criminele circuit (vaak eenvoudig) met elkaar verbonden zijn en zich bezighouden met diverse soorten criminaliteit, ontstond in vrijwel alle regio's formeel of informeel een vorm van subjectgericht, en daarmee vaak thema-overstijgende, benadering van georganiseerde criminaliteit. Er kwamen lijsten van subjecten, hoofddaders of facilitators, die met voorrang werden aangepakt. In Amsterdam is er de bekende Top600-lijst, maar ook de aandacht voor criminele motorbendes (1% MC's, later OMG's) en Hollandse netwerken kan tot de subject- of clustergerichte aanpak worden gerekend. Vanuit dezelfde lijn van denken, zo blijkt uit de rapportage, krijgen vrijplaatsen, zoals woonwagencampen, en logistieke knooppunten, zoals scheepvaart- en luchthavens, steeds meer aandacht. In de Verantwoording 2013 lijkt hiermee een reactie te zijn gegeven op het aandachtspunt in de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 1 oktober 2013⁶⁰, dat de stijging van het aantal aangepakte csv's niet wordt gevolgd door een evenredig stijgend aantal strafopleggingen in de vorm van vrijheidsstraffen. Gelet op de ontwikkelingen van de aanpak van georganiseerde criminaliteit, het groeiende inzicht in csv's, problemen en fenomenen, kan hier een spanning worden gesignaleerd tussen die ontwikkelingen enerzijds en de kunstmatig begrensde doelstellingen en de cijfermatige benadering daarvan op beleidsniveau anderzijds.

⁵⁸ In de hoofdstukken 5 en 6 zal daarop dieper worden ingegaan.

⁵⁹ Openbaar Ministerie & Politie (2014).

⁶⁰ *Kamerstukken II 2013/14*, 29 911, nr. 84, p. 2-3; *Kamerstukken II 2013/14*, 33 930 VI, nr. 1, p. 49.

In de Verantwoordingsrapportage 2014 worden onder meer gebruikte begrippen nader omlijnd en gedefinieerd, zoals het begrip ‘ondermijning’ in verhouding tot het begrip ‘georganiseerde criminaliteit’. Deze twee begrippen moeten niet worden gezien als synoniemen, behalve voor zover de ondermijnende criminaliteit een georganiseerd karakter heeft. In dat geval moet dat volgens deze Verantwoording ook worden gezien als een synoniem voor het crimineel samenwerkingsverband.⁶¹ Het begrip ‘csv’ wordt in de rapportage aldus gehanteerd om daarmee het georganiseerde karakter van ondermijnende criminaliteit aan te duiden. Voorts wordt opgemerkt dat uit onderzoeken blijkt dat in diverse csv’s dezelfde mensen actief zijn en dat veel criminele netwerken elkaar raken, versterken en opzoeken.⁶² Ook is gebleken dat de csv’s die het lastigst zijn aan te pakken de zogenaamde ‘familiebedrijven’ zijn, meestal van Turkse of Marokkaanse afkomst, die zich kenmerken door een gesloten karakter en structuur, en die in bepaalde regio’s dominant zijn. In het zuiden valt de betrokkenheid van bewoners van woonwagencentra op. Leden van OMG’s spelen in meerdere regio’s een prominente rol in de ondermijnende criminaliteit. Aldus worden in deze rapportage meer concreet de verschillende samenstellingen en de verschillende karakters van de csv’s weergegeven.

Gelet op de beschrijvingen van bepaalde casus in de diverse Verantwoordingsrapportages en de nadere specificeringen van bepaalde interventies, lijkt de strafrechtelijke aanpak te verschillen naar de aard van de zaak en de kenmerkende problematiek van de csv. Met de aanpak van facilitators wordt bijvoorbeeld beoogd barrières op te werpen om csv’s vleugellam te maken. Steeds meer opsporingsonderzoeken richten zich op de facilitators van de csv’s in plaats van de traditionele aanpak die overwegend gericht is op de complete ontmanteling. Als na deel wordt genoemd dat deze aanpak van facilitators arbeidsintensief is en dat de onderzoeken daarom vaak lang duren. Naast facilitators richten onderzoeken zich mede dáárom ook op specifieke objecten van witwassen⁶³ en op dekmantels.⁶⁴ Het vaststellen van hypotheekfraude kan bijvoorbeeld weer als beoogd effect hebben dat een barrière wordt opgeworpen tegen het verhullen van criminele gelden.

De Verantwoordingsrapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2015 laat een verdere verschuiving zien naar het ‘ondermijnende’ karakter van de csv’s waarop de aanpak zich richt.⁶⁵ Het strafrecht wordt voortaan gezien als een *situationeel instrument*, dat wil zeggen afgestemd op het maatschappelijk probleem in kwestie. Verder wordt in de Verantwoordingsrapportage 2015 – zoals ook reeds uit de voorgaande rapportages naar voren kwam – expliciet aangetekend dat de inzet van OM en opsporingsdiensten in de aanpak van georganiseerde criminaliteit en andere vormen van ondermijning veel meer omvat dan de cijfers kunnen laten zien. Zo wordt erop gewezen dat het vaak gaat om zeer complexe opsporingsonderzoeken met een groot aantal verdachten, getuigen en slachtoffers, dat veelal

⁶¹ Openbaar Ministerie & Politie (2014), p. 3.

⁶² Openbaar Ministerie & Politie (2014), p. 14.

⁶³ Zoals bouwbedrijven, auto(verhuur)bedrijven, transport, sportclubs, horeca, recreatieparken.

⁶⁴ Meer in het bijzonder op de dekmantel van nodale punten in de samenleving, zoals logistieke knooppunten of een veiling.

⁶⁵ Openbaar Ministerie & Politie (2015), p. 5.

sprake is van langdurige inzet van bijzondere opsporingsmiddelen en gespecialiseerde expertise nodig is (inzet van Defensie, civiel juristen, accountants e.d.). Ook vergen dergelijke onderzoeken een dubbele bezetting van officieren van justitie. Regelmatig wordt gestuit op verschoningsrechtproblematiek met langdurige beslagprocedures. Meerdere zaken hebben bovendien een internationale dimensie, waarbij onderzoek door middel van rechtshulpverzoeken in diverse landen plaatsvindt. Daarnaast wordt erop gewezen dat het OM net als de politie ook steeds meer een 'brandweerfunctie' kent die om een 24/7 paraatheid vraagt. Deze omvat een verscheidenheid aan taken, werkzaamheden en onderzoeken die van tevoren niet kunnen worden ingeschat of gepland en die niet per se gericht hoeven te zijn op een strafrechtelijke vervolging, maar ook gericht kunnen zijn op het puur wegnemen van een dreiging.⁶⁶ Dat betekent dat de (totale) effectiviteit niet door middel van cijfers in beeld kan worden gebracht en dat registraties niet meer kunnen betekenen dan het vormen van indicaties. Bij de weergegeven resultaten in deze Verantwoordingsrapportage wordt voorts nog een drietal kanttekeningen gemaakt die in dit kader relevant zijn.⁶⁷ In de eerste plaats wordt opgemerkt dat de uitsplitsing naar aandachtsgebieden is gemaakt op basis van het eerste geregistreerde aandachtsgebied van ieder onderzoek, maar in een substantieel aantal gevallen is er echter ook een tweede aandachtsgebied geregistreerd. De tweede kanttekening is dat deze rapportage geen volledig beeld geeft van het aantal onderzoeken op bepaalde thema's; het betreft slechts een deelverzameling daarvan, die voor het belangrijkste deel bepaald wordt door het label 'georganiseerde criminaliteit'. De derde kanttekening is dat het bij de onderzoeken op het aandachtsgebied 'levensdelicten' het m.n. gaat om TGO's met een link naar georganiseerde misdaad. Vaak gaat het hier om liquidaties in het criminele milieu.

Ofschoon het onderhavige onderzoek gericht is op de periode 2009-2015 is een doorkijk naar de periode daarná niet onbelangrijk waar het gaat om het signaleren van een trend. Het Jaarbericht 2016 van het Openbaar Ministerie is anders ingericht dan de Verantwoordingsrapportages van 2010 tot en met 2015. Opvallend is dat hierin wordt gerefereerd aan "maatschappelijke resultaten", hetgeen aansluit op het meer algemeen geformuleerde doel van het maatschappelijk effect. In het Jaarbericht komt uitdrukkelijk aan de orde dat de focus gericht is op 'effect', maar dat een effectieve uitoefening van de strafrechtelijke taak, waar het OM, blijkens dit Jaarbericht, stevig op blijft inzetten, staat of valt met een goed functionerende strafrechtsketen. Voor een goed functionerende strafrechtsketen moet echter nog het nodige worden geïnvesteerd, zo wordt opgemerkt. Het maatschappelijk probleem wordt ook hier centraal gesteld bij een aanpak op maat in individuele strafzaken. Deze veranderde benadering betekent dat het OM veel energie en capaciteit steekt in activiteiten die niet leiden tot de instroom van strafzaken maar wel degelijk maatschappelijk effect kunnen sorteren. Dit laatste is evenwel niet terug te zien in de cijfers. Meer en meer staat het maatschappelijk

⁶⁶ Bijvoorbeeld een terreurdreiging waarbij op voorhand diverse scenario's en voorstelbare dilemma's worden uitgewerkt, het inzetten van getuigenbeschermingstrajecten, het onderscheppen van drugstransporten, het voorkomen van liquidaties, maar ook om inkomende rechtshulpverzoeken.

⁶⁷ Openbaar Ministerie & Politie (2015), p. 11.

effect centraal, naast het bereiken van meer concrete en cijfermatige doelstellingen. Dit lijkt een evenwichtiger benadering van het effectiviteitsvraagstuk op te leveren, met meer ruimte en aandacht voor differentiatie naar context, aard van csv's, type en aard van criminaliteit en fenomenen.

Kortom: niet iedere aangepakte csv leidt tot strafoplegging door de strafrechter. Aan de hand van het voorgaande zijn daarvoor meerdere oorzaken aan te wijzen. Evenwel mag dit niet tot de conclusie leiden dat de aanpak van csv's daarom niet effectief is of kán zijn. Uit het voorgaande blijkt immers óók dat andere doelen dan de strafrechtelijke afdoening via de rechter door middel van strafoplegging in de plaats zijn gekomen en dat effectiviteit in andere vormen wordt gezocht dan (enkel) in strafoplegging. In dit hoofdstuk komen daarom ook de andere vormen van aanpak aan de orde.

3.2 Bestuurlijke aanpak

De bestuurlijke aanpak van met name gemeenten biedt een belangrijk instrumentarium voor de aanpak van csv's, dat overigens ook de meeste overlap lijkt te vertonen met de geïntegreerde aanpak. Onder de bestuurlijke aanpak wordt verstaan:

*“Het geheel van activiteiten van gemeenten gericht op het bestrijden, voorkomen, belemmeren en frustreren van criminele activiteiten, al dan niet in samenwerking met andere partners in een (geïntegreerde) aanpak”.*⁶⁸

In deze definitie wordt ook duidelijk aangesloten bij de geïntegreerde aanpak. Bij een bestuurlijke aanpak moet worden gedacht aan activiteiten met een specifiek bestuurlijk of bestuursrechtelijk karakter, bijvoorbeeld het sluiten of onteigenen van panden, het terugvorderen van onterecht verkregen gemeentelijke subsidies, intrekken van vergunningen of handhavend optreden op basis van de APV.

In de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 1 oktober 2013⁶⁹ is op basis van de 'Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit – onderzoek naar de stand van zaken in 2012'⁷⁰ vastgesteld dat de meest effectieve instrumenten de preventieve instrumenten (weigeren vergunning, toezicht bestuurlijke rapportage), Bibob en Awb (intrekken vergunning, etc.) zijn. Geconcludeerd wordt dat het bewustzijn van de mogelijke aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit sterk is toegenomen en bij nagenoeg alle gemeenten aanwezig, wat ook geldt voor de erkenning en het beleidsmatig vastleggen van de bestuurlijke rol bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Verder wordt geconcludeerd dat de organisatorische verankering een wisselend beeld laat zien en dat op dit vlak duidelijk een verdere versteviging noodzakelijk is.

⁶⁸ Smits, Sibma, Roodnat & Schudde (2013), p. 17; Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid (2010).

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 29 911, nr. 84, p. 3-4.

⁷⁰ Dit betreft een één-meting in vervolg op de nulmeting in 2009. De nulmeting in 2009 droeg in belangrijke mate bij, aldus de onderhavige brief, aan het richten van de inspanningen voor de doorontwikkeling van de aanpak. De één-meting van 2012 dient ter beoordeling van deze doorontwikkeling.

Nadien zijn naar de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak enkele onderzoeken verricht. In de eerste plaats wordt hier gewezen op de monitor 'Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit' van het WODC.⁷¹ Hetzelfde geldt voor het onderzoek dat op dit terrein is verricht door Andersson, Elffers & Felix.⁷² Het primaire doel van de WODC-monitor is het krijgen van inzicht in de stand van zaken in het gemeentelijk beleid en organisatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in 2009, 2012 en 2016, en de verschillen daartussen. Daarbij moest de monitor inzicht geven in de opvattingen van gemeenten over ondersteuning die de RIECs hebben geboden bij de bestuurlijke aanpak. In het rapport wordt onder meer ingegaan op de effectiviteit van de aanpak aan de hand van de vraag hoe de gemeenten de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak inschatten, uitgesplitst naar diverse elementen. Onderwerp was meer specifiek de 'effectiviteit van de aanpak van georganiseerde criminaliteit ondervonden door gemeenten'.

In de rapportages – zowel in de eerste (2013) als de tweede monitor (2016) – komt de term csv of synoniemen daarvan, zoals criminele groeperingen of criminele families, echter in het geheel niet voor. Wel wordt in de tweede monitor eenmalig de term 'criminele netwerken' teruggevonden. Daarover is geschreven dat als belangrijk ankerpunt van het beoogde resultaat benoemd kan worden het duurzaam verstoren van criminele netwerken. Om de vraag te beantwoorden of er iets gezegd kan worden over de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak van csv's moet daarom worden teruggegrepen naar de effecten van de aanpak (gericht op georganiseerde criminaliteit) zelf. Uit de eerste monitor blijken de meningen van gemeenten over de vraag wat de inschatting is van de effecten van de bestuurlijke aanpak en of de aanpak effectief is, uiteen te lopen.⁷³ Als met de aanpak iets wordt bereikt, dan wordt meestal genoemd het voorkomen dat criminele activiteiten onbewust worden gefaciliteerd door de gemeente en dat verloedering wordt teruggedrongen. Het algemene beeld is dat gemeenten die de aanpak van georganiseerde criminaliteit bestuurlijke en organisatorisch hebben verankerd en ook feitelijk instrumenten inzetten, de effectiviteit hoger inschatten dan andere gemeenten, en het RIEC hoger waarderen. Als het uiteindelijke doel van de bestuurlijke aanpak wordt genoemd het leveren van een bijdrage aan de bestrijding en het voorkomen van georganiseerde criminaliteit.

Aan de gemeenten is in de monitor daarnaast onder meer gevraagd een score toe te kennen aan de mate waarin ze de bestuurlijke aanpak effectief achten. Daarbij is zowel gevraagd naar het effect van de aanpak op de georganiseerde criminaliteit zelf als naar de (indirecte) gevolgen van de aanpak voor de samenleving. Deze vraag heeft zich toegespitst op de volgende indicatoren:

- Terugdringen van machtsposities die zijn opgebouwd met door criminele activiteiten verdiend kapitaal;

⁷¹ Smits, Struiksma & Schudde (2016); Smits, Sibma, Roodnat & Schudde (2013).

⁷² Andersson, Elffers & Felix (2015).

⁷³ P. 68 e.v.

- Terugdringen van de uitwassen aan criminele activiteiten in de gemeente;
- Voorkomen dat dezelfde criminelen/criminele activiteiten die zijn bestreden, terugkomen;
- Voorkomen dat vermenging ontstaat tussen boven- en onderwereld;
- Voorkomen dat criminelen onbedoeld en onbewust door de overheid worden gefaciliteerd;
- Voorkomen dat georganiseerde criminele activiteiten van de grond kunnen komen.

Op basis van de antwoorden⁷⁴ wordt geconcludeerd dat over de gehele linie gemeenten terughoudend zijn in het toekennen van een groot effect van de bestuurlijke aanpak op de georganiseerde criminaliteit. Minder dan 10% van de gemeenten noemt een of meer onderdelen waarbij sprake is van een aanzienlijk effect van de aanpak. Op vrijwel alle onderdelen geeft de helft of meer van de gemeenten aan dat het effect van de bestuurlijke aanpak (zeer) beperkt is. Op de verschillende onderdelen spreekt 20% tot 40% van een 'redelijk effect' van de bestuurlijke aanpak. Alleen wat betreft het voorkomen van het onbewust faciliteren van criminele activiteiten door de overheid, zegt iets meer dan de helft van de gemeenten dat er met de aanpak (redelijk) iets bereikt is. Het minst bereikt is er volgens de gemeenten in het terugdringen van machtsposities. Een andere vraag was hoe de gemeenten het effect van de bestuurlijke aanpak op de samenleving inschatten.⁷⁵ De antwoorden leidden tot de conclusie dat over de gehele linie de bestuurlijke aanpak maar beperkt iets heeft opgeleverd voor de samenleving. Voor zover er wat bereikt is, betreft dit vooral het terugdringen van verloedering van wijken en buurten (40% van de gemeenten spreekt van een redelijk tot veel bereikt). Ongeveer 30% van de gemeenten ziet daarnaast enige positieve invloed op de reputatie van de gemeente en het veiligheidsgevoel bij burgers.

Uit de tweede monitor (2016) blijkt dat dat een derde van de gemeentelijke respondenten vindt dat er redelijk tot veel wordt bereikt met de bestuurlijke aanpak. Minder dan 5% noemt de bestuurlijke aanpak (op onderdelen) zeer effectief, terwijl 10% tot 20%, zegt weinig of geen effect te zien. Bij de aanpak voor het terugdringen van machtsposities is dit zelfs 36%. Vergelijken met 2012 is het beeld niet wezenlijk veranderd, ofschoon er wel een kleine verschuiving is in het aantal gemeenten dat helemaal geen effecten ziet van de aanpak (gedaald van 28% naar 19%). Voorts is aan de gemeenten gevraagd het effect van de aanpak voor de samenleving in te schatten, een en ander weer onderverdeeld in diverse aspecten, zoals verloedering en onveiligheidsgevoelens. De uitkomsten daarvan zijn niet zo positief te noemen.⁷⁶ De

⁷⁴ Waarbij een onderscheid is gemaakt in (1) Weinig tot niets bereikt: geen zichtbare verbeteringen in de situatie; (2) beperkt iets bereikt: mogelijk dat het in incidentele gevallen heeft gewerkt, maar zeker geen structurele verbetering; (3) Redelijk wat bereikt: merkbaar dat crimineel gedrag minder wordt, zonder dat dit eenduidig kan worden herleid tot de bestuurlijke aanpak en (4) Veel bereikt: duidelijk waarneembaar dat na inzetten instrumenten criminaliteit is verminderd.

⁷⁵ Zowel indirecte effecten (door terugdringen van bepaalde vormen van criminaliteit een vermindering van verloedering), alsook directe effecten (doordat burgers zien dat de gemeente actief is, wordt het veiligheidsgevoel verhoogd).

⁷⁶ Respondenten menen namelijk dat de bestuurlijke aanpak over de gehele linie maar beperkt iets heeft opgeleverd voor de samenleving. Voor zover er wat bereikt is, geldt dit vooral voor het terugdringen van

onderzoekers zien een discrepantie tussen de inschatting van de effectiviteit van de afzonderlijke bestuurlijke en bestuursrechtelijke instrumenten en de effectiviteit van de aanpak als geheel. Dit laatste wordt beduidend lager ingeschat. Als mogelijke verklaring wordt gegeven dat bij de inzet van instrumenten het directe resultaat wordt gezien (een pand wordt gesloten, een dubieuze horeca-eigenaar mag activiteit niet starten, etc.). Bij de waardering van de aanpak als geheel gaat het om meer abstracte doelen waarvan de realisatie maar ten dele afhangt van de inzet van deze instrumenten. Daarnaast blijkt, zo schrijven de onderzoekers, dat er geen duidelijk en gedeeld beeld is van wanneer de bestuurlijke aanpak (of de invulling van de bestuurlijke rol) ‘geslaagd’ of ‘effectief’ is. Over de effectiviteit wordt samenvattend geconcludeerd dat er aarzelingen zijn bij de vraag of de aanpak ook beleidsmatig effectief is, dat wil zeggen de achterliggende ambities als tegengaan van ondermijning, wel worden gerealiseerd. Slechts circa een derde of minder van de respondenten geeft aan dat er structureel iets wordt bereikt met de aanpak. Alleen voor het tegengaan van onbedoeld faciliteren van criminelen zegt 47% daar wel effecten van te zien.

Het onderzoek van Andersson, Elffers & Felix ziet op gemeentelijk niveau nog andere ontwikkelingen die – zo menen wij – ook van belang kunnen zijn voor de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak.⁷⁷ De onderzoekers constateren dat gemeenten een steeds actievere rol in de aanpak van ondermijning vervullen, zoals door middel van ‘bestuursrechtelijk afpakken’. Daar verstaan zij onder: ‘het terugvorderen van onterecht verkregen bijstandsuitkeringen of gemeentelijke subsidies, mits bij de subsidieverlening is aangegeven wat de gronden kunnen zijn om een subsidie terug te vorderen’. In het kader van de decentralisaties die per 1 januari 2015 plaats hebben gevonden, hebben gemeenten steeds grotere verantwoordelijkheden (ook financieel, bijvoorbeeld ten aanzien van de Jeugdwet en de Wmo). Daarom is te verwachten, zo stellen de onderzoekers, dat zowel de omvang van de fraude als de bedragen die gemeenten kunnen afpakken in de toekomst zullen toenemen. Andere bevoegdheden die gemeenten kunnen inzetten in bijvoorbeeld de aanpak van ondermijning, maar niet onder de noemer afpakken vallen, zijn het intrekken van vergunningen om een bedrijf uit te oefenen op een bepaalde locatie of het opleggen van dwangsommen, om tot herstel van een met de wet strijdige situatie te komen of herhaling van een overtreding van de wet te voorkomen (art. 5:32 Awb). Ook onteigenen van panden (huizen of bedrijfspanden) op grond van de Onteigeningswet (art. 77 jo. art. 14 Woningwet) of in geval van handhaving van de openbare orde of overtreding van de Opiumwet (art. 2 of 3) en het sluiten van panden of het beheer daarvan overnemen op grond van de Wet Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (uitbreiding van art. 77 Onteigeningswet en toevoeging art. 97 aan Woningwet) zijn mogelijkheden die gemeenten ten dienste staan. Daarnaast kunnen gemeenten volgens de onderzoekers een signaalfunctie vervullen voor onterecht verkregen vermogen richting bijvoorbeeld integrale afpakteams, politie, OM en Belastingdienst. Baten als gevolg van bestuursrechtelijke

verloedering van wijken en buurten en het vergroten van het veiligheidsgevoel. Ongeveer 30% van de gemeentelijke respondenten ziet daarnaast enige positieve invloed op de reputatie van de gemeente.

⁷⁷ Andersson, Elffers & Felix (2015), p. 10-17.

terugvorderingen voor onterecht verkregen bijstandsuitkeringen of gemeentelijke subsidies kunnen vervolgens ten goede komen aan gemeenten en uiteindelijk zal een significant teruglopend aantal bijstandsuitkeringen zich ook vertalen in een lager budget voor gemeenten en komt het voordeel bij het ministerie van SZW terecht. Een aantal gemeenten blijkt positieve ervaringen te hebben met bestuursrechtelijke afpakopbrengsten, zoals het interveniëren op uitkeringen.

3.3 Fiscale aanpak

Het doel van de fiscale aanpak⁷⁸ is om via ‘de weg van het geld’ criminele netwerken te traceren en aan te pakken, door gebruik te maken van informatiebestanden en onderzoeksmogelijkheden die de betrokken organisaties tot hun beschikking hebben. Uit de beleidsstukken en diverse jaarverslagen, bijvoorbeeld die van RIECs en LIEC-RIEC, blijkt dat de Belastingdienst en de FIOD van meet af aan worden gezien als sterke partners bij de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit waar het gaat om het traceren en afpakken van crimineel geld.

In 2011 is het programma ‘Afpakken’ opgestart. Doel hiervan is onder meer de gehele afpakketen versterken en de bestuurlijke, fiscale en civielrechtelijke afpakmogelijkheden optimaal in te zetten. Voor niet-strafrechtelijke wegen van afpakken, zoals het optreden van een curator bij faillissementsfraude of via de Belastingdienst, is uitdrukkelijk ruimte. De gedachte achter dit programma is dat het niet uitmaakt door wie of hoe het crimineel vermogen wordt afgepakt, als het maar wordt afgepakt.⁷⁹ Deze aanpak is echter niet zonder kritiek. Hamers wijst erop dat weliswaar uitdrukkelijk wordt aangegeven dat gekeken moet worden naar fiscale mogelijkheden, maar dat niet is aangegeven hoe, door wie en wanneer. Voorts waarschuwt hij ervoor dat gewaakt dient te worden dat alleen het ‘laaghangende fruit’ wordt opgepakt en toegerekend gaat worden aan de vereiste opbrengst. Hij noemt het opvallend dat de inspecteur en ontvanger niet in het programma ‘Afpakken’ worden genoemd. Thans is de samenwerking met de inspecteur/ontvanger nog te veel afhankelijk van plaatselijke en persoonlijke contacten. De samenwerking dient daarentegen structureel geborgd te worden.

Andersson, Elffers & Felix⁸⁰ verstaan onder fiscaal afpakken: *“het (na)heffen van belasting op (crimineel verkregen) vermogen (...) als onderdeel van het reguliere proces van (na)heffen en innen”*. Hoe meer crimineel vermogen er in beeld komt, hoe meer aanslagen er opgelegd kunnen worden. Gedacht moet daarbij worden aan baten uit fiscaalrechtelijke naheffingen als gevolg van aangebrachte correcties op aangegeven inkomens, winsten, omzetten of ingehouden loonheffingen. Er kan vervolgens ook een strafrechtelijk traject ingeslagen worden, of beide: een vorm van strafrechtelijk afpakken en een fiscale naheffing. Vanaf 1 januari 2015

⁷⁸ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de fiscale aanpak, en voorts onder andere over de fiscale behandeling van wederrechtelijk verkregen voordeel, de fiscale behandeling van criminele kosten en de rechten en plichten van de criminele belastingplichtige: Hamers (2014).

⁷⁹ Hamers (2014), p. 544.

⁸⁰ Andersson, Elffers & Felix (2015), 10-17.

kan in de systemen van de Belastingdienst zichtbaar worden gemaakt welk deel afgepakt crimineel vermogen betreft en welk deel andersoortige naheffingen. Dit biedt op caseniveau ook binnen de RIECs per BSN (burgerservicenummer) meer inzicht. Ten aanzien de effectiviteit van deze fiscale afpak-aanpak maken Andersson, Elffers & Felix een aantal belangrijke opmerkingen. In de eerste plaats wijzen zij erop dat ondanks de integrale samenwerking tussen politie, OM, Belastingdienst en gemeenten er geen gezamenlijke afpakambitie is uitgesproken. Bovendien heeft de Belastingdienst geen zicht op het bedrag dat zij jaarlijks afpakt van criminelen met opgelegde naheffingen. Een dergelijk zicht zou wel eens kunnen aantonen, zo blijkt uit het onderzoek, dat de fiscale weg méér oplevert dan de strafrechtelijke weg. Als daarbij tevens in aanmerking wordt genomen dat de procedures voor afpakken efficiënter zijn in het fiscaal recht dan in het strafrecht, doordat de doorlooptijden aanmerkelijk korter zijn, dan betekent dit dat deze fiscale route ook effectiever zou kunnen zijn in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. In de derde plaats zien de onderzoekers regionale verschillen in intensiteit van de samenwerking. Zij stellen dat de inzet verder versterkt kan worden, zeker als de FinEc vacatures (financieel-economisch specialisten) bij de politie zijn ingevuld. Een vierde kritische opmerking gaat erover dat er nog relatief weinig bekend is over de werkzame principes van afpakken. Doorontwikkeling van methoden, instrumenten en intensievere afstemming over de gewenste aanpak achten onderzoekers nodig, net als landelijke uitwisseling van kennis en leerervaringen. Verbeteringen op de voornoemde punten zouden ertoe kunnen leiden dat de afpakinterventies winnen aan effectiviteit in termen van het verhogen van afpakwinsten en incasso-opbrengsten. Zij staan naast het formuleren van een gezamenlijke afpakambitie, een (verdere) intensivering van en investering in de aanpak met betrekking tot het afpakken van crimineel vermogen voor, waarbij m.n. fiscaalrechtelijk zou moeten worden ingestoken.

Dat van een fiscale aanpak een grotere effectiviteit te verwachten valt, wordt ondersteund door een meer recent rapport van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) over ondermijning.⁸¹ Zowel op preventief als op repressief vlak wordt een grote meerwaarde gezien van fiscale bijdragen aan de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit en fiscale interventies. Het effect van fiscale acties wordt ook wel omschreven als een uitstralingseffect. Uit interviews die de NSOB-onderzoekers hielden komt naar voren dat het uitstralingseffect van actieve bestrijding van criminaliteit via financiële interventies groot is omdat ontnemen kan bijdragen aan het maatschappelijk beeld dat meedoen aan criminele economische netwerken niet 'normaal' is en dat het al helemaal niet loont. Dat kan vervolgens weer bijdragen aan de maatschappelijke weerbaarheid, doordat mensen zien dat crimineel vergaarde rijkdom niet ongecontroleerd blijft. Dat heeft invloed op de afwegingen die anderen in de omgeving maken.⁸²

⁸¹ NSOB (2016).

⁸² Volgens dit rapport is verbetering op het gebied van preventie mogelijk doordat ook de Regionale Belastingdienst een belangrijke rol kan vervullen, bijvoorbeeld door regionale gegevens te benutten voor een analyse van de ondernemers in een gebied (waar doen zich opvallende trends voor, welke ontwikkelingen zijn zicht-

Uit de diverse stukken blijkt echter ook dat men aanloopt tegen het aloude gegeven dat het van een ‘kale kip’ lastig plukken is. Hierdoor is er zowel bij justitie als bij de ontvanger van de belastingen een groot verschil tussen de opgelegde ontnemingsvordering/belastingaanslagen en wat er daadwerkelijk ingevorderd kan worden.⁸³ De oorzaak hiervan kan zijn dat het crimineel vermogen is opgemaakt, is verborgen of na een herinvestering in criminele praktijken is kwijtgeraakt door ontdekking door politie en justitie of anderszins. Hooguit kan dan nog het middel van gijzeling worden ingezet of kan de ontvanger het feit dat de belastingschuldige niet voldoet aan zijn betalingsverplichtingen melden aan de Sociale Verzekeringsbank, zodat hiermee te zijner tijd bij de berekening van de hoogte van de AOW-uitkering rekening kan worden gehouden.

3.4 Geïntegreerde aanpak

In Nederland is vanaf de eeuwwisseling volop geïnvesteerd in – en geëxperimenteerd met – een geïntegreerde aanpak. Daarbij wordt de aanpak niet alleen via de strafrechtelijke weg geleid maar ook via de bestuurlijke of fiscale weg, of met andere instrumenten. Men raakte steeds meer doordrongen van het belang van een dergelijke aanpak: een geïntegreerde aanpak zou effectiever zijn.⁸⁴ Het project *Emergo* in Amsterdam was één van de eerste projecten die op die manier waren ingericht. In een verkenning naar zogeheten growshops in Amsterdam in 2009 werd er onder meer van uitgegaan dat deze in de cannabissector vaak de spinnen vormen in het web van csv's.⁸⁵ Er ontstond brede overeenstemming over de noodzaak om georganiseerde misdaad, waaronder ook csv's begrepen, geïntegreerd aan te pakken. Ook het afpakken van door misdaad verkregen vermogen via zowel strafrechtelijke alsook bestuurlijke of fiscale weg, kreeg daarbinnen speciale aandacht, onder het motto ‘misdad mag niet lonen’. De gedachte achter de geïntegreerde aanpak was bovendien dat schaarse capaciteit zodoende slimmer kon worden ingezet om zoveel mogelijk criminelen te raken.⁸⁶ Men achtte de tijd rijp om de ervaring die inmiddels was opgedaan met de geïntegreerde aanpak landelijk te borgen en bestendig te maken. Daarbij werd het voorts noodzakelijk geacht dat alle betrokkenen dezelfde taal zouden spreken, dezelfde uitgangspunten zouden hanteren, dezelfde doelstellingen voor ogen zouden hebben en concrete maatregelen zouden nemen.⁸⁷

Het besef dat de effectiviteit van deze aanpak toeneemt als die plaatsvindt in gezamenlijkheid met andere overheidsinstanties vormt de basis voor het oprichten van samenwerkingsverbanden in het kader van de RIECs en het LIEC.⁸⁸ De RIECs zijn opgericht met als belangrijkste

baar en waar is nader onderzoek nodig). Verder worden mogelijkheden van verbeteringen gezien op het vlak van het op elkaar laten aansluiten van interventies van bijvoorbeeld de FIOD en de activiteiten van andere partijen op dit vlak. Communicatie wordt geacht tussen verschillende betrokken partijen hierin een belangrijke rol te spelen omdat betrokkenen nog vaak werken aan een gemeenschappelijk doel, zonder dat zij van elkaars activiteiten op dat vlak op de hoogte zijn.

⁸³ Hamers (2014), p. 513 e.v.

⁸⁴ Zie o.a. Flight, Bogaerts, Korf & Siegel (2010).

⁸⁵ Rapport *Emergo* (2011).

⁸⁶ Vgl. Openbaar Ministerie & Politie (2012).

⁸⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 29911, nr. 55.

⁸⁸ RIECs (2008), (2009); Van Baaren (2014), p. 6.

doel om gemeenten te ondersteunen bij het inzetten van bestuurlijke instrumenten en bij het versterken van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen opsporingspartijen en bestuurlijke partijen. RIECs dienen daarbij te fungeren als informatieplein en te adviseren over integrale interventiestrategieën. Naast een aanpak op nationaal niveau werden lokale interventiestrategieën, gebaseerd op intensieve samenwerking tussen betrokken partijen en het delen van alle beschikbare relevante informatie en het afstemmen van het overheidshandelen ter bestrijding van georganiseerde misdaad, gezien als de belangrijkste succesfactoren.⁸⁹

Bij de beleidsvorming met betrekking tot de verdubbelingsdoelstelling van de aanpak van csv's werd aan de geïntegreerde aanpak een substantiële bijdrage toegekend.⁹⁰ Daarbij werd het vooral van belang geacht dat de aanpak 'betekenisvol' werd, zowel op de korte termijn – de aanpak moet daadwerkelijk 'pijn' doen – alsook op de lange termijn in termen van duurzaamheid. Van belang werd voorts geacht dat er inzicht komt in wat de geïntegreerde aanpak concreet bijdraagt in termen van betekenisvolle interventies. Als uitgangspunt is genomen dat alle – betekenisvolle – interventies die bijdragen aan een wezenlijke aanpak van (subjecten in) csv's, meetellen bij de vaststelling van het aantal aangepakte csv's.⁹¹

De aanpak van csv's volgens jaarslagen van RIECs en LIEC (2008-2016)

De jaren 2008 en 2009 waren voor de RIECs jaren van opbouw, waarbij de inrichting van de RIECs waren geënt op het cruciale belang van een doelmatige en doeltreffende samenwerking, onder andere door het delen van informatie.⁹² Het Jaarverslag 2008-2009 gaat niet specifiek in op de aanpak van csv's, zodat over de effectiviteit ervan niets valt op te maken. Omdat echter de focus bij de oprichting van de RIECs werd gelegd op de georganiseerde criminaliteit mag worden aangenomen dat RIECs, ook waar het gaat om csv's, de taak vervulden van informatieplein, adviseur op het gebied van interventiestrategieën en het vormen van de verbindingsschakel tussen de betrokken partijen. De voorbeelden die worden genoemd, beschrijven in een aantal situaties de rol van RIECs, maar niet de uitkomsten vertaald naar concrete csv's. Wel worden in de beschreven praktijkvoorbeelden als resultaten onder andere genoemd dat er meer bestuurlijke rapportages zijn opgeleverd en dat overleg en samenwerking heeft plaatsgevonden over 'pandenaankoop' om vastgoed uit handen van criminelen of criminogene branches te houden.⁹³

In 2010 worden in het Jaarverslag RIECs de doelen expliciet weergegeven.⁹⁴ Als belangrijkste doel van de RIECs wordt genoemd het ondersteunen van de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit. Om dit te bereiken is een tweetal subdoelen geformuleerd: (1) het versterken van de bestuurlijke aanpak en (2) het faciliteren van de

⁸⁹ RIECs (2008), (2009), p. 3.

⁹⁰ Openbaar Ministerie & Politie (2011).

⁹¹ Openbaar Ministerie & Politie (2011), p. 25. Zie verder hoofdstuk 6 over de wijze van registratie van csv-onderzoeken en cijfers van registratie en aanpakken.

⁹² RIECs (2008), (2009), p. 6-7.

⁹³ RIECs (2008), (2009), p. 8, 10 en 12.

⁹⁴ RIECs (2010), p. 4.

geïntegreerde aanpak. Aannames zijn dat de uitwisseling van gegevens tussen RIECs onderling de bestuurlijke aanpak en geïntegreerde samenwerking effectiever maken⁹⁵ en dat door het Bibob-beleid regionaal af te stemmen, willekeur en het zogeheten waterbedeffect wordt tegengegaan.⁹⁶ Voorts wordt al duidelijker ingegaan op de resultaten van de geïntegreerde aanpak op criminele netwerken, ofschoon de term 'csv' (nog) niet in het verslag voorkomt. Het jaarverslag bevat enkele casus als voorbeeld van de aanpak van een 'crimineel netwerk'.⁹⁷ Gesproken wordt in dat kader ook over criminele families en de bereikte resultaten van een bestuurlijke en fiscale aanpak.⁹⁸ Zo werd duidelijk dat deze families buiten een aantal uitkeringen geen 'witte' inkomsten hadden, maar wel in het bezit waren van veel vastgoed, luxe auto's en diverse bedrijfjes. Er werden belastingaanslagen opgelegd van 3,5 miljoen euro, er volgden beslaglegging op auto's en onroerend goed en het stopzetten en terugvorderen van onterecht ontvangen sociale uitkeringen.⁹⁹ In het jaarverslag wordt niet alleen ingegaan op de concrete (kwantitatieve) resultaten van interventies, zoals het intrekken van vergunningen en civiele aansprakelijkstellingen, maar ook op meer kwalitatieve doelen, zoals het creëren van *awareness* bij de gemeente rondom criminele organisaties.¹⁰⁰ Opgemerkt wordt daarbij dat niet elke gemeente zich nog voldoende realiseert dat georganiseerde criminaliteit zich ook binnen de eigen gemeentegrenzen afspeelt en dat er bestuurlijke mogelijkheden zijn om dit aan te pakken. De impact van georganiseerde criminaliteit wordt voor gemeenten vaak pas duidelijk aan de hand van casussen uit de praktijk.

In het Jaarverslag RIECs 2011 wordt de term 'criminele samenwerkingsverbanden', 'criminele netwerken' of een variant daarop opvallend genoeg niet teruggevonden. Effectiviteitstermen komen terug bij een casusbeschrijving over de Chinese wellnessbranche, waarin is opgenomen dat het beoogde doel was 'het uitbrengen van een adviesrapportage' waarmee deze branche 'effectiever' in kaart gebracht kan worden, de illegale activiteiten binnen de branche 'effectiever' bestreden kunnen worden en 'uitwaai-effecten' van illegale activiteiten tijdig kunnen worden gesignaleerd om daartegen te kunnen optreden. Bij een andere casus, over een interventie op een woonwagencentrum, wordt naast een fiscale afdoening in de vorm van een invorderingsactie waarbij alle nog openstaande belastingschuld werd geïnd of een betalingsregeling werd getroffen, als resultaat het 'uitstralingseffect' van deze interventie genoemd in de richting van andere woonwagencentra. Verder worden als resultaten genoemd het kunnen monitoren van ondernemers en het uitsluiten van criminele bemoeienis bij de

⁹⁵ RIECs (2010), p. 9.

⁹⁶ RIECs (2010), p. 12.

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld de casus in: RIECs (2010), p. 13.

⁹⁸ Zie over deze vormen van aanpak de paragrafen van dit hoofdstuk hierna.

⁹⁹ RIECs (2010), p. 5.

¹⁰⁰ RIECs (2010), p. 5.

bouw van een hotel door het delen van informatie door verschillende bij het RIEC betrokken partijen.¹⁰¹

In het RIEC-LIEC Jaarverslag 2012¹⁰² komen csv's wel uitdrukkelijk aan de orde.¹⁰³ Niet alleen deze term wordt genoemd, ook andere termen worden gebruikt om – kennelijk – hetzelfde aan te duiden, namelijk criminele organisaties en criminele groeperingen.¹⁰⁴ Als doel van de aanpak wordt onder meer beschreven het verkrijgen van inzicht in de criminele 'industrie' in de regio en daarmee die industrie verstoren. Om dat te bereiken wordt intensieve en snelle informatie-uitwisseling van belang geacht. In één van de voorbeelden over het aanpakken van een crimineel netwerk lag het accent van het onderzoek op de 'faciliteerders': personen uit de bovenwereld die over, voor de criminele organisatie, essentiële kwaliteiten beschikken en zonder wie een hennepplantage niet kan worden geëxploiteerd. Deze casus resulteerde in het opleggen van flinke aanslagen van de Belastingdienst, beslaglegging op auto's, panden en bankrekeningen. Aan achterstallige betalingen kon direct ruim anderhalve ton contant worden afgerekend. Verder werd een grote productiehal voor henneproducten aangetroffen. De betrokken gemeente heeft een aantal drugspanden kunnen sluiten. Voorts wordt als resultaat meegenomen dat dit project nieuwe inzichten heeft opgeleverd over de criminele industrie in de regio. Die inzichten – en de werkwijze waardoor ze tot stand zijn gekomen – worden van onschatbare waarde geacht in de verdere strijd tegen de georganiseerde criminaliteit in de regio Zuidwest Nederland en daarbuiten. Verder wordt gemeld dat de aanpak van RIECs ook in 2012 jaar vooral is gericht op het meer kwalitatieve effect: het vergroten van de bestuurlijke weerbaarheid tegen csv's.

Vanaf 2013 wordt veel duidelijker geduid dan in de jaren daarvoor welk effect met de geïntegreerde aanpak wordt beoogd. Dat komt m.n. naar voren in de Leidraad 'Integraal tenzij...'. Deze Leidraad dient om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren, en beschrijft vier 'basiselementen' van een succesvolle geïntegreerde aanpak, namelijk het opbouwen van een gezamenlijke informatiepositie, samen kiezen en sturen, uitvoeren en monitoren, en samen verantwoorden.¹⁰⁵ De RIECs worden op regionaal niveau een cruciale rol toegerekend bij de uitvoering van deze basiselementen, om te komen tot een effectieve bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.¹⁰⁶ Een effectieve geïntegreerde aanpak is daarbij niet enkel gericht op het opsporen en vervolgen van daders, maar ook op de versterking van gelegenhedenstructuren en het afbreken van economische machtsposities van criminelen en hun facilitators. Een effectieve aanpak richt zich in die visie in de eerste plaats op criminelen en hun

¹⁰¹ Dit is overigens beduidend anders in de Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit (2011), waarin de aanpak van csv's een meer dan centrale plaats inneemt bij de uiteenzetting van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit.

¹⁰² Zie over de geïntegreerde aanpak van dat jaar ook: Openbaar Ministerie & Politie (2012), p. 20.

¹⁰³ Zie bijvoorbeeld de casus in: Openbaar Ministerie & Politie (2012), p. 24.

¹⁰⁴ RIEC-LIEC (2012), p. 4.

¹⁰⁵ Stuurgroep GOC (2013), p.6

¹⁰⁶ Ofschoon enige relativisering voor w.b. effectmeting op zijn plaats is: *Kamerstukken II 2013/14*, 29 911, nr. 84, p. 8.

netwerken in onder- en bovenwereld, door de focus te leggen op het aanpakken van hun vermogensposities, vitale faciliteiten, facilitators, en logistieke voorzieningen en processen, en in de tweede plaats op het bestrijden van misbruik van legale economische en juridische (overheids-)voorzieningen voor investeringen van crimineel vermogen en het ontplooiën van criminele activiteiten door het zichtbaar maken van de kwetsbare plekken in de legale infrastructuur, het opwerpen of versterken van barrières en het aanpakken van misbruik van rechtspersonen. Om een effectieve aanpak te realiseren worden in de Leidraad 'Integraal tenzij...' tevens *randvoorwaarden* genoemd. Ten eerste een geïntegreerde inzet van alle mogelijkheden die de overheid vanuit de verschillende gedaantes (zoals gemeenten, OM, Politie, Belastingdienst, et cetera) op preventief en repressief terrein heeft om een bijdrage te leveren aan het verslechteren van het criminele ondernemingsklimaat in Nederland. Door samen telkens te bepalen welke organisatie(s) het meest effectief het veiligheidsprobleem kan aanpakken, de criminele organisatie kan afbreken of barrières kan opwerpen, is men succesvoller, zo wordt gemeend, dan dat iedereen apart opereert. De tweede randvoorwaarde is een gedegen inzicht in het fenomeen georganiseerde criminaliteit.¹⁰⁷ Om een effectieve en samenhangende criminele strategie tegen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit te kunnen ontwikkelen, moet er verder voor worden gezorgd dat a) bestuursorganen (m.n. gemeenten) zodanig worden ondersteund dat de bestuurlijke aanpak goed aansluit bij de strafrechtelijke en fiscale aanpak; b) op vastgestelde lokale en landelijke thema's binnen de kaders van het covenant een gemeenschappelijke informatiepositie tot stand komt; c) binnen de samenwerkingsverbanden een eenduidig proces van integrale weging en sturing tot stand wordt gebracht en wordt ondersteund; d) op de vastgestelde prioriteiten een gemeenschappelijk handelingsperspectief wordt opgesteld; en e) dat er eenduidig zicht ontstaat op de voortgang en resultaten van de gemeenschappelijke handelingen, onder ander door monitoring en verantwoording.

In het jaarverslag RIEC-LIEC 2013 wordt – kennelijk in het licht van de hiervoor genoemde Leidraad – beschreven hoe de effectiviteit van de samenwerkende overheid beter inzichtelijk kan worden gemaakt. De beschreven inspanningen en resultaten worden in het verslag gezien als een afspiegeling van de effectiviteit van de samenwerking tussen de diverse partners. Men spreekt daarbij van gedeelde successen van een overheid die zich organiseert tegen de georganiseerde criminaliteit.¹⁰⁸ Wat de resultaten tot dan toe zijn, wordt echter niet concreet (in kwantitatieve zin) gemaakt. Belangrijk en opmerkelijk is in dat kader wat is opgenomen over het RIEC Limburg.¹⁰⁹ Gesteld wordt dat, hoewel algemeen wordt aangenomen dat de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak een belangrijke aanvulling op strafrechtelijk ingrijpen en anderzootige interventies is, tot dusver niet wetenschappelijk is onderzocht wat de 'outcome' is van de inspanningen die door de lagere overheden zijn verricht. Om de resultaten van de

¹⁰⁷ Stuurgroep GOC (2013), p. 6.

¹⁰⁸ RIEC-LIEC (2013), 4.

¹⁰⁹ Wat overigens ook te lezen is in: RIEC Limburg (2013), p. 16. Limburg is lange tijd voortrekker geweest van de geïntegreerde aanpak.

integrale en bestuurlijke aanpak te benoemen, is vervolgens besloten een onderzoek te doen verrichten naar de maatschappelijke effecten van de inzet van bestuurlijke middelen door lagere overheden. Niet alleen vanuit het RIEC Limburg wordt gewezen op het moeilijk grijpbare karakter van het begrip 'effectiviteit' in het kader van de geïntegreerde en bestuurlijke aanpak, ook vanuit andere RIECs komen signalen dat daarmee wordt geworsteld. Voor wat betreft de aanpak van csv's is er echter niet veel uit het jaarverslag van 2013 op te maken. Er wordt enkel melding gemaakt van een *niet-strafrechtelijke* aanpak van een drietal csv's in Oost-Brabant op het terrein van mensenhandel.¹¹⁰ Tegelijkertijd wordt in het RIEC-LIEC Jaarverslag verwezen naar het rapport Integraal Appèl over georganiseerde hennepsteelt opgesteld door onder andere het RIEC Zeeland-West-Brabant in samenwerking met andere partijen, waarbij gewezen wordt op de enorme omvang en aard van de (economische) macht van criminele netwerken en de verwevenheid ervan met legale structuren. Belangrijk hier is ten slotte dat een nieuw door de RIECs ontwikkeld instrument om effecten en effectiviteit beter inzichtelijk en zichtbaar te maken steeds meer op de voorgrond komt te staan, namelijk 'B-CBA' (Bestuurlijke Criminaliteitsbeeldanalyse). Een B-CBA wordt gezien als een instrument dat past binnen het integraal veiligheidsbeleid, dat de verdere ontwikkeling van de samenwerking stimuleert en de bestuurlijke weerbaarheid verbetert. Het is er in drie varianten, oplopend van 'oriënterend' tot een 'verdiepend' B-CBA, die ingezet kunnen worden al naar gelang de lokale of regionale informatiepositie.¹¹¹ Met een B-CBA ontstaat zicht op knooppunten waar criminele processen en netwerken samenkomen en moeten 'blinde vlekken' worden blootgelegd. Op basis hiervan kunnen vanuit de RIECs voorstellen worden gedaan voor een effectieve aanpak.

In het Jaarverslag 2014 komt de 'Integraal tenzij..' opvatting opnieuw terug. Ook blijkt expliciet dat de aanpak gericht is op 'criminele organisaties'.¹¹² De randvoorwaarden voor een effectieve aanpak worden nog een stap verder uitgediept. Naast samenwerking wordt ook het accent op snelheid van de interventies gelegd als manier om effectief te zijn.¹¹³ Voorts zijn op schematische wijze outputcijfers weergegeven (zie hiervoor hoofdstuk 6). In 2014 zijn de eerste resultaten van lokale screenings bereikt, o.a. door B-CBA's die in 2014 verder zijn doorontwikkeld. In de Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2014 van het OM en politie wordt ook opgemerkt dat de integrale aanpak steeds beter van de grond komt en ook

¹¹⁰ RIEC-LIEC (2013), p. 26.

¹¹¹ Het beoogt in kaart te brengen op welke manieren georganiseerde criminaliteit een risico vormt voor de ondermijning van het bestuur en de lokale veiligheid, door het verzamelen van systeemkennis en (straat) informatie van wijkagenten, bijzondere opsporingsambtenaren en fiscale surveillanten en deurwaarders. Door al die informatie te combineren en te veredelen, worden samenwerkingsverbanden, criminele activiteiten en onderliggende structuren zichtbaar.

¹¹² RIEC-LIEC (2014), p. 8.

¹¹³ Zie het voorbeeld genoemd op p. 33 waarbij de snelle interventie en de wil tot integraal samenwerken van lokale partners het gewenste effect sorteerde dat een OMG de lokale vestigingsplannen staakte en het bedrijfspand leeg achterliet. Het gerichte overheidsoptreden, het zichtbaar maken van de OMG-activiteiten en het communiceren over de sanctiekans (sluiting van het pand) met ondersteuning van LIEC/RIEC-materiaal geleverd aan het bestuur vormden een succesvolle aanpak, waardoor het niet nodig was om bestuurlijke dwangmaatregelen in te zetten.

tot effectievere resultaten leidt, al is het proces soms moeizaam en tijdrovend. In een aantal regio's leunen de ketenpartners nog wel veel op OM en politie. Dat betekent bijvoorbeeld dat gemeenten meeliften op de strafrechtelijke aanpak en nog te weinig op eigen initiatief acteren. Verder wordt met de Belastingdienst steeds meer afstemming gezocht, want ook hier kan nog meer winst worden behaald, is de gedachte. Heel expliciet komt de term csv's overigens niet in de diverse regionale verslagen terug. De term komt alleen terug bij het verslag van het RIEC Limburg, waarin wordt aangegeven dat vijf criminele samenwerkingsverbanden behandeld zijn. Verder komt de term criminele organisatie voor bij een casusbeschrijving uit Zeeland-West-Brabant. Ook worden OMG's beschreven.

In het Jaarverslag RIEC-LIEC 2015 wordt de term csv in het geheel niet genoemd. Wel eenmalig de term criminele netwerken.¹¹⁴ Verder wordt opnieuw ingegaan op de hiervoor genoemde B-CBA. Concluderend wordt opgemerkt dat hoewel de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit en het bewustzijn ervan de afgelopen jaren enorm is versterkt, het realiseren ervan een zaak van voortdurende aandacht en inspanning blijft.

In het Jaarverslag RIEC-LIEC 2016 komt de term csv maar één keer voor, bij een casusbeschrijving.¹¹⁵ In die casus werd 'het plegen van voorbereidingshandelingen voor de hennepcultuur ten laste gelegd, alsmede deelname aan een crimineel samenwerkingsverband'. Hier wordt met 'een crimineel samenwerkingsverband' echter kennelijk bedoeld de criminele organisatie in de zin van art. 140 Sr. Ook wordt in dit jaarverslag een 'nieuwe' term – althans een term die nog niet eerder in één van de jaarverslagen van RIEC-LIEC is genoemd – geïntroduceerd namelijk het crimineel macronetwerk.¹¹⁶ Verder wordt voor het eerst uitgebreid ingegaan op criminele familiestructuren en criminele netwerken en familieverbanden, en op criminele ondernemers en bedrijven met onduidelijke verdienmodellen. Voorts wordt onderkend dat het in georganiseerd verband effectief aanpakken van ondermijning een complexe opgave is, die vraagt om betrokken partners die een gezamenlijk doel voor ogen hebben en dat doel kunnen verwezenlijken doordat ze daarin vanuit de eigen organisatie en vanuit het samenwerkingsverband ondersteund worden.¹¹⁷ Als gezamenlijk doel wordt het maatschappelijk effect genoemd: *'Te nemen maatregelen moeten samen beogen de maatschappelijke voedingsbodem voor georganiseerde ondermijnende criminaliteit te verminderen, het criminele ondernemersklimaat in Nederland te ondergraven, parallelle samenlevingen tegen te gaan en het vertrouwen in het gezag van de overheid te herstellen.'* Aan de hand van drie 'hoofdpunten' dienen deze effecten volgens het Jaarverslag 2016 te worden bereikt, namelijk:

- In beeld brengen hoe georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Nederland er uitziet;
- In kaart brengen en aanpakken van bijzondere 'gelegenheden' die Nederland (ook internationaal) biedt en tegengaan van lokale worteling van ondermijning;

¹¹⁴ RIEC-LIEC (2015), p. 23.

¹¹⁵ RIEC-LIEC (2016), p. 14.

¹¹⁶ Zie: Klerks (1996); Spapens (2011).

¹¹⁷ RIEC-LIEC (2016).

- Drempels wegnemen die een optimale integrale aanpak nog in de weg staan, zodat daadwerkelijk effectief kan worden opgetreden als één overheid samen met het relevante maatschappelijke middenveld.

Onderstreept wordt hierbij dat inzicht de basis is van een effectieve bestrijdingsstrategie. Uit het jaarverslag blijkt dat daartoe door veel RIECs integrale ondermijningsbeelden zijn opgeleverd dan wel dat gewerkt wordt aan de voorbereiding ervan. Voor ondermijningsbeelden zijn thema's, handhavingsknelpunten en fenomenen in kaart gebracht of is inzichtelijk gemaakt hoe een plaats, district of regio ervoor staat qua criminaliteitsrisico's. Deze beelden zijn – zo wordt erkend – nog 'rijp en groen' en daardoor zeer verschillend van aard en opzet en verschillend in de bronnen waaruit geput is, maar landelijk wordt gewerkt aan een 'eenduidig en kwalitatief goed product', zodat de ondermijningsbeelden stapelbaar zijn en gekomen kan worden tot een landelijk ondermijningsbeeld. Van belang daarbij is ook, zo wordt vermeld, dat er een juridische solide basis komt die zorgt voor integraal inzicht in fenomenen, zodat de integrale partners belangrijke stappen kunnen maken in het versterken van inzicht in ondermijnende criminaliteit op lokaal, regionaal en landelijk niveau. In het Jaarverslag 2016 worden praktijkvoorbeelden gegeven van twee specifieke projecten waarin een 'vernieuwende aanpak van ondermijnende criminaliteit is ontwikkeld'. Deze projecten zijn opgezet bij de RIECs Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant. De belangrijkste vernieuwingen zijn het verleggen van een focus op criminele samenwerkingsverbanden naar een focus op crimineel macronetwerk; het identificeren en aanpakken van vitale schakels; het verkrijgen van een dynamisch beeld van ondermijnende criminaliteit en het verkrijgen van inzicht in belangrijke fenomenen, trends en ontwikkelingen.

Onderzoek naar de werking van RIECs en LIEC

Aan een geïntegreerde samenwerking zitten ook haken en ogen, zo blijkt uit een onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie naar de aanpak van ondermijning in 2016.¹¹⁸ Veel geïnterviewden vonden dat de integrale aanpak minder afhankelijk moet zijn van monodisciplinaire doelstellingen en dat het *maatschappelijk* effect meer centraal moet staan. Men is de mening toegedaan dat het – om te komen tot multidisciplinaire maatschappelijke doelstellingen – nodig is om eerst inzichtelijk te maken wat het beoogde effect moet zijn van de integrale aanpak. Dat is, zo werd vrij breed onderkend, geen eenvoudige opgave. Uit de interviews blijken verschillende visies, zoals het eerst gezamenlijk kijken vanuit een maatschappelijke verantwoordiging en op basis daarvan maatschappelijke doelen voor de samenwerking definiëren, dan wel het opbouwen van die doelstelling vanaf decentraal niveau gelet op de regionale inbedding van de aanpak.¹¹⁹

¹¹⁸ Rapport *De aanpak van ondermijning* (2017), p. 53.

¹¹⁹ Dit komt ook overeen met de bevindingen uit de online interviews met politie en OM waarin als twee meest belangrijke aspecten van een effectieve aanpak van csv's een geïntegreerde aanpak en een aanpak waarbij sprake is van een goede samenwerking werden genoemd (zie Bijlage 1, Figuur 1). Hier wordt in paragraaf 4.1 ook nog verder op ingegaan.

Verder wordt in het rapport met betrekking tot de effectiviteit opgemerkt dat het ingewikkelde van het RIEC-samenwerkingsverband is dat de partners binnen hun eigen organisatie te maken hebben met een interne verantwoordingscyclus, en de participatie in het RIEC-samenwerkingsverband daar vaak geen onderdeel van uitmaakt. Waar het in RIEC-verband aan ontbreekt, zo vermeldt het rapport, is een geïntegreerde verantwoordingscyclus waarbinnen de partners afspraken met elkaar vastleggen over het gezamenlijk te realiseren effect (het doel) en de bijdragen die partners leveren om dit te verwezenlijken. Dergelijke afspraken vinden wel op casusniveau plaats, maar stijgen daar niet bovenuit. Zo wordt geconstateerd dat niet alleen binnen de geïntegreerde aanpak het effect niet is bepaald, maar ook over het aantal interventies zijn veelal geen afspraken gemaakt. Het jaarverslag LIEC-RIEC dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden laat op meerdere punten vragen bestaan. Zo is het aantal casussen dat behandeld is in overige gremia nadat ze zijn opgepakt in RIEC-verband duidelijk toegenomen, maar niet bekend is of dit ook heeft geleid tot een toename van het aantal interventies omdat in de jaarverslagen aantallen daarover ontbreken. Elk RIEC geeft in het overzicht aan tot welke interventies de behandelde casussen hebben geleid, maar deze ‘output-gegevens’ zijn beperkt tot een aantal, niet nader geduide, bestuurlijke interventies en fiscale en strafrechtelijke maatregelen en de ‘opbrengsten’ daaruit. Een andere complicerende factor is dat de gegevens voor verschillende RIECs niet volledig zijn (zie verder hoofdstuk 6). Daarbij komt dat de resultaten niet zijn afgezet tegen een voorgenomen, afgesproken of aangewezen resultaat. Dat komt volgens het rapport doordat het beoogde resultaat doorgaans niet van tevoren bepaald is.

Als één van de verbeterpunten om de aanpak voor de komende jaren te versterken, wordt dan ook genoemd dat de in RIECs samenwerkende partners betere afspraken kunnen maken over het beoogde resultaat van de samenwerking en wat dat betekent voor ieders inzet en betrokkenheid binnen het samenwerkingsverband.

3.5 Civielrechtelijke aanpak

Onder de civielrechtelijke aanpak verstaan wij de inzet van civielrechtelijke instrumenten ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit c.q. csv's door hetzij het OM, andere overheidsorganen en/of civiele partijen, waaronder ook de curator begrepen. Daarbij kunnen civiele instrumenten strafrechtelijke of bestuurlijke doorwerking hebben – en andersom. De inzet van civiele instrumenten is in de eerste plaats relevant voor de bestrijding van misbruik van rechtspersonen bij het plegen van strafbare feiten, of rechtspersonen die naast de legale activiteiten ook illegale activiteiten ontplooien.¹²⁰ Misbruik van rechtspersonen is een bekend fenomeen en kan in verschillende vormen plaatsvinden. De misbruikconstructies en de daarbij gepleegde strafbare feiten lijken bovendien steeds meer aan complexiteit te winnen, niet in de laatste plaats als de constructies grensoverschrijdend zijn. Daarbij wordt gebruikgemaakt van legale maatschappelijke structuren. Doordat tevens gebruik wordt gemaakt van steeds ingewikkelder constructies waarbij met behulp van katvangers een papieren gordijn

¹²⁰ De Meijer (2005), (2006).

wordt aangelegd, is het steeds moeilijker om zicht te krijgen op de werkzaamheid en de activiteiten van bepaalde ondernemingen. Regelmatig is sprake van meerdere aan elkaar verbonden rechtspersonen, die de inzichtelijkheid van de onderneming(en) en de activiteiten beperken. De inzet van civiele instrumenten ter verkrijging van informatie en zicht op de bedrijfsvoering kunnen in die gevallen zinvol zijn.¹²¹

Verschillende juridische bepalingen kunnen dienstig zijn aan een civielrechtelijke aanpak. Art. 2:20 BW bevat een civielrechtelijke bepaling die ziet op de mogelijkheid om de rechter te verzoeken een rechtspersoon verboden te verklaren en te ontbinden, hetzij indien de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, hetzij indien het doel in strijd is met de openbare orde. De vraag is of deze bepaling kan worden ingezet in het kader van de aanpak op de tegenwoordig meer complexere of flexibelere vormen van criminele samenwerkingsverbanden. Eerdere civiele acties tegen OMG's (Hells Angels) hadden niet het beoogde effect en leidden niet tot een verbodenverklaring en ontbinding.¹²² Wel ontstond de indruk dat de afwijzing van een civiel verbod van de Hells Angels tot negatief effect had dat leden van deze OMG meer in 'colors' (vol ornaat) verschenen op bepaalde plekken in Amsterdam.¹²³ Nadien heeft het OM met succes de verbodenverklaring en ontbinding van de pedofielenvereniging Martijn verzocht en heeft de rechtspraak zich daardoor op dit punt verder uitgekristalliseerd, hetgeen thans de basis vormt voor de verzoeken tot verbodenverklaring en ontbinding van OMG's. Hoewel de effectiviteit van dit specifieke civiele instrument – in termen van een door de rechter toegewezen verzoek tot verbodenverklaring en ontbinding – vooralsnog een wisselend beeld laat zien, is het niettemin ingezet tegen inmiddels een tweetal OMG's (Bandido's en Satudarah) en een zogenaamde 'broederschap' (Catervarius), met positief (maar in de zaken tegen Bandido's en Satudarah nog geen onherroepelijk) resultaat. Wat betreft de vraag of hier sprake is van een effectieve aanpak, moet uiteraard worden opgemerkt dat een civiel verbod (pas) strafrechtelijk te handhaven is als de uitspraak onherroepelijk is (wat in deze gevallen nog niet zo is).¹²⁴ Mogelijk zijn er wél bestuurlijke handavingsalternatieven op basis van de APV.

Andere civiele instrumenten die hier kunnen worden genoemd zijn m.n. instrumenten die zien op het tegengaan van misbruik van rechtspersonen. Naast de ontbinding¹²⁵ – al dan niet

¹²¹ Overige wetgevingsactiviteiten m.b.t. de bestrijding van misbruik van rechtspersonen zijn o.m. te vinden in Kamerstukken 31 948 "Wijziging van onder meer Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet documentatie vennootschappen in verband met het vervallen van de verklaring van geen bezwaar en het verbeteren en uitbreiden van de controle op rechtspersonen met het oog op de voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen".

¹²² In 2006 heeft het Openbaar Ministerie verzoekschriften ex artikel 2:20 BW ingediend tegen alle verenigingen en stichtingen, waarbinnen de Hells Angels zich in Nederland hebben of toen hadden georganiseerd. In een beschikking van de Hoge Raad van 26 juni 2009 in één van de zaken. Tegen de Stichting Hells Angels Northcoast Harlingen en de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid Rockers Northcoast M.C. HR 26 juni 2009, RvdW 2009, 791, NJ 2009, 396, m.nt. P. van Schilfgaarde (OM/Hells Angels)

¹²³ Rapport Emergo (2011), p. 230-231

¹²⁴ Zie het bepaalde van art. 140, tweede lid, Sr.

¹²⁵ Zie de art. 2:19-23 BW en hierover uitgebreid: De Meijer (2003).

voorafgegaan door een verbodenverklaring – kunnen ook bepalingen die zien op een faillissementsaanvraag worden ingezet of kan een actio Pauliana worden gestart.¹²⁶ Verder zijn er instrumenten die kunnen dienen ter vergaring van informatie of beïnvloeding van het beleid of de bedrijfsvoering van een onderneming.¹²⁷ Deze instrumenten kunnen naast eliminatie uit de samenleving c.q. het economisch verkeer ook ten doel hebben de gezonde verhoudingen binnen een rechtspersonen te herstellen door maatregelen van reorganisatorische aard, of waarbij opening van zaken wordt gegeven en de verantwoordelijkheid voor mogelijk wanbeleid vast te staan. Daarnaast kan hiervan preventieve werking voor de toekomst uitgaan.¹²⁸ Een aparte categorie van gevallen waarin een civiele aanpak aangewezen kan zijn, wordt gevormd door de stichting.¹²⁹ De stichting leent zich door zijn vorm gemakkelijk voor misbruik. Op 1 juli 2016 is de Wet Civielrechtelijke Bestuursverbod in werking getreden.¹³⁰ Daarmee kan bestuurders die zich bezighouden met faillissementsfraude of die zich schuldig hebben gemaakt aan wanbestuur in de aanloop naar een faillissement langs civielrechtelijke weg een bestuursverbod opgelegd worden, op vordering van de curator of op grond van het algemeen belang door het OM. Het gaat hierbij niet alleen om de enkele bestrijding van faillissementsfraude maar ook om de bestrijding van aperte onregelmatigheden in of rondom een faillissement, zoals ernstige tegenwerking van de curator, faillissementsrecidive en de benadeling van crediteuren voorafgaand aan een faillissement. Een gecombineerde vordering, waarin tevens de bestuurdersaansprakelijkheid wordt ingeroepen, is voorstelbaar. Het gevolg van het bestuursverbod is dat de betrokken bestuurder niet langer de rechtspersoon kan vertegenwoordigen en niet (opnieuw) tot bestuurder of commissaris kan worden benoemd. Met het oog op een effectieve handhaving van het bestuursverbod worden de opgelegde bestuursverboden geregistreerd. Het te verwachten effect van deze nieuwe wettelijke mogelijkheid is m.n. dat het een afschrikwekkend of stigmatiserend effect zal hebben. Verder wordt verwacht dat de afnemende trend van het aantal fraudemeldingen zal doorzetten, onder meer door nieuwe instrumenten als het onderhavige bestuursverbod.¹³¹

¹²⁶ Op grond van de Faillissementswet heeft ook het OM de mogelijkheid de faillietverklaring te vorderen op grond van het algemeen belang. Hiertoe kan bijvoorbeeld aanleiding bestaan in het kader van een strafrechtelijk onderzoek omtrent frauduleus handelen van een vennootschap.

¹²⁷ Zie bijvoorbeeld het recht van enquête (art. 2:344 BW en de bepalingen erna m.b.t. de procedure en de voorzieningen ná de enquêteprocedure). Naast het enquêterecht heeft de advocaat-generaal bij het gerechtshof te Amsterdam tevens de bevoegdheid om in het openbaar belang van een rechtspersoon of een vennootschap, bank of instelling in rechte te verzoeken dat de jaarrekening, het jaarverslag of de daaraan toe te voegen overige gegevens inricht overeenkomstig bij rechterlijk bevel te geven aanwijzingen (art. 2:448 BW). Dit verzoek kan worden gedaan indien de betreffende stukken naar het oordeel van de advocaat-generaal niet voldoen aan de daarvoor bestemde voorschriften (art. 2:447 BW).

¹²⁸ De Meijer (2003), p. 399-400.

¹²⁹ Zie de artt. 2:294 e.v. BW.

¹³⁰ Wet van 8 april 2016, Stb. 2016, 153, Wet tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de invoering van de mogelijkheid van een civielrechtelijk bestuursverbod. Zie voor de achtergrond en toelichting op het wetsvoorstel *Kamerstukken II 2013/14*, 34 011, nr. 3, en zie tevens nr. 1-2, 4-6, en *Kamerstukken I 2015/16*, 34 011, nr. A-E.

¹³¹ Nationaal Dreigingsbeeld (2017), p. 144

Als onderdeel van een geïntegreerde aanpak wordt de civielrechtelijke aanpak niet afzonderlijk in de stukken van het RIEC-LIEC besproken.¹³² Toch willen wij die variant van aanpak hier niet onbesproken laten, gelet op meer recente ontwikkelingen die erop wijzen dat een civielrechtelijke aanpak een grotere plaats inneemt bij de aanpak van criminele organisaties. Voor zover ons bekend is ook nog niet eerder onderzocht in hoeverre civielrechtelijke instrumenten effectief zijn bij de aanpak van csv's en wordt ook geen registratie bijgehouden van de gevallen waarin misbruik van rechtspersonen een rol heeft gespeeld bij het begaan van strafbare feiten.¹³³ Deze gegevens geven enig zicht op de gebruikte indicatoren om meer zicht te krijgen op csv's in relatie tot rechtspersonen.

3.6 Aanpak door middel van publiek-private samenwerking

Reeds in 2008 en 2009 werd het belang van een publiek-private samenwerking en de betrokkenheid van private partijen bij de geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit gezien en benoemd.¹³⁴ In die periode vond een eerste vorm van informatie-uitwisseling tussen private en publieke partijen plaats. De meerwaarde van die samenwerking werd vooral gezien in het feit dat private partijen zelf een informatiepositie hebben die relevant kan zijn in de bestrijding van georganiseerde misdaad, maar ook dat private partijen kunnen helpen drempels op te werpen om het plegen van georganiseerde misdaad zo moeilijk mogelijk te maken. Zo is het bedrijfsleven ingezet in verband met gevaarstelling bij aangetroffen gevaarlijke stoffen of hennepkwekerijen, en is in het kader van 'pandenaankoop' overleg en samenwerking met het bedrijfsleven bij de aankoop van 'strategisch' vastgoed om dit uit handen van criminelen te houden of criminogene branches te verkleinen. Ook wordt gezocht naar invulling van dit 'vrijgekomen' vastgoed.

Ofschoon het belang van deze publiek-private samenwerking werd onderkend, en succesvolle voorbeelden werden genoemd, vermeldt het Jaarverslag RIECs 2010 dat toch in dat jaar niet structureel is samengewerkt met het bedrijfsleven. Het merendeel van de RIECs geeft aan dat de structurele samenwerking pas wordt opgebouwd als de samenwerking met de huidige (publieke) partners goed is verankerd. In sommige projecten speelt het bedrijfsleven dan al wel een rol in de samenwerking, bijvoorbeeld bij het aanleveren van gegevens of het nemen van maatregelen naar aanleiding van bestuurlijk en/of integraal onderzoek.¹³⁵ Tevens heeft het LIEC – zo blijkt uit het Jaarverslag RIEC-LIEC 2010 – de opdracht gekregen de publiek-private

¹³² Zowel niet in de jaarverslagen, alsook niet in RIEC-LIEC *Integrale landelijke voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)* (2015).

¹³³ Wel is in het Nationaal Dreigingsbeeld 2008 vermeld dat uit een onderzoek naar de vraag in hoeverre verdachten van georganiseerde criminaliteit geregistreerd staan als belanghebbende bij ondernemingen blijkt dat één op de vier verdachten uit de inventarisatie van de csv's in 2006 is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Ook is nagegaan hoeveel geregistreerde csv's via (kern)leden invloed kunnen uitoefenen op of al zeggenschap hebben over ondernemingen. Hieruit bleek dat ongeveer driekwart van de geregistreerde csv's uit 2006 gebruik kon maken van ondernemingen. *Kamerstukken I 2009/10*, 31 948, C, p. 2; Hamers (2014), p. 480.

¹³⁴ RIECs (2008), (2009), p. 10.

¹³⁵ RIECs (2010), p. 11.

samenwerking te versterken.¹³⁶ Dit laatste heeft er echter in dat jaar niet toe geleid dat deze samenwerking verder vorm heeft gekregen. Ook in 2011 heeft er nog weinig tot geen structurele informatie-uitwisseling plaatsgevonden tussen het RIEC-LIEC-bestel en private partijen. Er is echter wel sprake van incidentele samenwerking, vooral op het thema georganiseerde hennep.¹³⁷ In de jaarverslagen RIEC-LIEC 2012, 2013 en 2014 is geen plaats ingeruimd voor de eventuele samenwerking tussen publieke en private partijen, zoals het bedrijfsleven. Pas in de jaren 2015 en 2016 is deze vorm van samenwerking weer aan de orde. In het jaarverslag RIEC-LIEC 2015 staat dat deze dienstig kan zijn aan een onderzoek naar zogenaamde ‘patsers, spookburgers en windhappers’.¹³⁸ Het jaarverslag RIEC-LIEC 2016 besteedt met name aandacht aan het informeren en betrekken van private partners bij de aanpak van hennepsteelt en harddrugs.¹³⁹ Publiek-private samenwerking waarbij maatschappelijke coalities worden gevormd en andere vormen van externe samenwerking, wordt nodig geacht om de samenleving actief te betrekken bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. In het jaarverslag worden diverse voorbeelden genoemd van succesvolle publiek-private samenwerking, zoals de samenwerking met PostNL, naar aanleiding van toenemend misbruik van post- en pakketdiensten voor internationale handel in drugs en andere illegale waar, op initiatief van het OM en de politie. Het LIEC heeft een faciliterende en stimulerende rol vervuld in de opzet en uitvoering van een samenwerkingsstrategie. Dit heeft naast de ontwikkeling van een gezamenlijke strategie ook geleid tot de uitvoering van gezamenlijke controles door overheid en PostNL, en de start van een technische innovatie met betrekking tot detectie van verdachte pakketten. Naast dit concrete post- en pakketdienstenproject hebben verschillende RIECs verbinding gelegd met (semi) private partijen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit, zoals eigenaren (en verhuurders) van panden (o.a. woningbouwcorporaties, particuliere vastgoedbezitters, makelaars en exploitanten van bedrijventerreinen). Op bepaalde, specifieke thema’s wordt door de RIECs ook samengewerkt met partners zoals Koninklijke Horeca Nederland. Publiek-private samenwerking wordt in de eerste plaats gezien als het versterken van de randvoorwaarden, namelijk het creëren van een goede informatiepositie, om te komen tot een effectieve aanpak.¹⁴⁰ Er zijn voorts meerdere cases bekend en beschreven waarin

¹³⁶ RIEC-LIEC (2010), p. 16.

¹³⁷ Een voorbeeld hiervan is het afgesloten provinciale hennepconvenant in Limburg, waarbij het RIEC als leverancier van expertise een voortrekkersrol heeft gespeeld in het op één lijn brengen van gemeenten, woningcorporaties, het UWV, energie-netwerkbeheerders, politiekorpsen en OM (RIEC-LIEC, 2011). Zie voorts ook over het belang van de private samenwerking: Openbaar Ministerie & Politie 2011, p. 23 waar wordt gewezen op de belangrijke rol van private partners in de identificatie en aanpak van bepaalde vormen van criminaliteit (bijvoorbeeld kinderporno, financieel-economische criminaliteit of cybercrime). “Ook is er samenwerking met private partijen zoals energiemaatschappijen, de hotelbranche, de internetbranche, verzekeraars en banken. Deze aanpak, waarbij op basis van een goede informatieverzameling en informatieanalyse aan de ‘voorkant’ van een crimineel fenomeen met andere partners een interventie(strategie) wordt bepaald, lijkt het meest effectief.

¹³⁸ RIEC-LIEC (2015), p. 11; Grimmerink (2015).

¹³⁹ RIEC-LIEC (2016), p. 14 en p. 30.

¹⁴⁰ Het belang van de publiek-private samenwerking wordt uitvoerig beschreven in: Hagens & Bonnes (2014). Zie over deze vorm van samenwerking ook: Van Montfoort, Van den Brink, Schultz & Maalsté (2012) en Rovers & Jans (2014).

de privaat-publieke samenwerking heeft geleid tot resultaten als het (zo goed als) uitbannen van bijvoorbeeld skimming door skimbendes, terugvinden van gestolen voertuigen en het voorkomen van slachtofferschap door internetoplichting.¹⁴¹

Uit onderzoek blijkt overigens wel dat de algemene opvatting is dat een effectieve privaat-publieke samenwerking vraagt om een bepaalde mate van duurzaamheid, geduld en lange-termijnfocus in de toepassing, in plaats van kortdurende interventies.¹⁴² Niettemin – zo wordt erkend – kan het richten op laaghangend fruit ook snel effect opleveren. Wijziging van doelen, verandering van budgetten door politieke besluiten, reorganisaties en dergelijke, waardoor het vertrouwen in de overheidsorganisaties afneemt, worden gezien als factoren die effectieve samenwerkingsverbanden kunnen verstoren en belemmeren.¹⁴³

3.7 Conclusie

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat niet iedere aangepakte csv leidt tot vervolging en dus ook niet tot –uiteindelijk- strafoplegging. Naast een strafrechtelijke aanpak van csv's, al dan niet uiteindelijk leidend tot een strafoplegging, kunnen ook andere vormen van aanpakken worden ingezet die ieder voor zich tot een andere uitkomst kunnen leiden. De gedachte is dat het meest effectieve middel moet worden ingezet bij de aanpak van csv's, en dat dit niet het strafrecht hoeft te zijn. Om een beeld te krijgen van verschillende manieren van aanpak van csv's (onderzoeksvraag 2) zijn in dit hoofdstuk aan de hand van documentanalyse de vijf – althans op papier – belangrijkste beschreven. Daarbij is ook onderzocht welke doelen met een bepaalde aanpak worden nagestreefd, welke resultaten worden beoogd, en of doelstellingen worden vertaald in concrete indicatoren voor wat men – op beleidsniveau – beschouwt als een effectieve aanpak.

Strafrechtelijke aanpak

Bij de strafrechtelijke aanpak van csv's zetten opsporende en vervolgende instanties strafrechtelijke instrumenten en bevoegdheden in ten behoeve van het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Eén van de strafrechtelijke afdoeningsmodaliteiten is de berechting en eventuele strafoplegging.

Uit de beschrijving van de strafrechtelijke aanpak komen echter verschillende belemmerende factoren voor een strafrechtelijke afdoening door de strafrechter naar voren, zoals:

- handhavingstekort en een beperkte capaciteit in de strafrechtsketen;
- keuze voor een thematische benadering binnen het strafrecht, wat een kunstmatige scheiding creëert die er in de werkelijkheid niet altijd is;
- noodgedwongen keuze (vanwege capaciteitsgebrek bij politie en justitie) voor andere prioriteiten waardoor csv-onderzoek wordt stilgelegd;
- moeizame internationale samenwerking (o.a. vanwege capaciteitsgebrek);

¹⁴¹ Hagedaars & Bonnes (2014), Bijlage 6, 6.1. (beschrijving praktijkcases)

¹⁴² Hagedaars & Bonnes (2014), p. 53-54.

¹⁴³ Hagedaars & Bonnes (2014), p. 54.

- meer focus op probleem- en subjectgerichte en thema-overstijgende benadering, waardoor minder vaak het strafrechtelijk traject wordt uitgelopen;
- meer focus op preventie of tegenhouden (barrièremodel);
- meer focus op het afpakken van crimineel vermogen;
- meer focus op maatschappelijk effect, c.q. het verslechteren van het ondernemingsklimaat;
- verschuiving van telbare 'csv'-onderzoeken naar andersoortige onderzoeken die eveneens bijdragen aan aanpak van georganiseerde criminaliteit;
- aanpak van criminele organisaties via strafprocedures vaak arbeidsintensief, langdurig, vereist gespecialiseerde expertise, kent juridische complicaties, internationaal aspect werkt vertragend, etc.;
- niet optimaal functionerende strafrechtsketen.

Verder valt op dat in de loop van de rapportagejaren meer concreet wordt gewezen op de verschillende samenstellingen en de verschillende karakters van csv's en de complexiteit van csv's die wordt veroorzaakt door fluïde structuren en een groot adaptief vermogen. Deze inzichten zijn van invloed op vragen die zien op de effectiviteit van aanpakken en interventies: de aard, structuur en eigenschappen van een csv hebben invloed op de concrete invulling van het beoogde effect. Het vergroten en het ontwikkelen van inzichten in csv's en ondermijningsfenomenen en –beelden is mede van invloed op wat men verstaat onder een effectieve aanpak. Daardoor krijgt het begrip effectiviteit ook een steeds gedifferentieerder karakter en wordt het vanuit verschillende niveaus benaderd. Behaalde effectiviteit kan als gevolg van deze ontwikkelingen niet meer alleen uit kwantitatieve gegevens blijken, maar dient mogelijk ook breder (bijvoorbeeld in termen van maatschappelijke effecten) en wellicht meer in kwalitatieve vorm te worden gezien. In de jaarlijkse verantwoordingsrapportages is de laatste jaren dan ook een verschuiving te zien van een meer kwantitatieve naar een meer kwalitatieve benadering van effectiviteit en wordt het strafrecht meer en meer gezien als een situationeel instrument, waarnaast ook andere aanpakken worden ingezet als deze effectiever worden ingeschat.

Bestuurlijke aanpak

Blijkens de bestudeerde rapportages en onderzoeken die in dit hoofdstuk worden genoemd, heeft de bestuurlijke aanpak van met name gemeenten zich niet expliciet gericht op het aanpakken van 'csv's' als zodanig, maar wel in breder opzicht op georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Overkoepelende doelen voor de bestuurlijke aanpak zijn: het bestrijden, voorkomen, belemmeren en frustreren van criminele activiteiten. Andere doelen zijn onder andere het terugdringen van machtsposities die zijn opgebouwd met door criminele activiteiten verdiend kapitaal; voorkomen dat dezelfde criminelen/criminele activiteiten die zijn bestreden, terugkomen; voorkomen van vermenging tussen boven- en onderwereld; voorkomen dat criminelen (onbedoeld, onbewust) door de overheid worden gefaciliteerd; en voorkomen dat georganiseerde criminele activiteiten van de grond kunnen komen.

In de diverse documenten zien we een onderscheid tussen indirecte en directe (maatschappelijke) effecten, zoals vermindering van verloedering door het terugdringen van bepaalde vormen van criminaliteit (indirect) en het verhogen van het veiligheidsgevoel door een vermindering van verloedering (direct). Wat betreft de 'effectiviteit' van de bestuurlijke aanpak wordt de invulling van doelen en resultaten, zowel kwantitatief (meetbaar) als meer kwalitatief (niet of moeilijker meetbaar) benaderd. Meer kwantitatief te meten activiteiten en resultaten worden ook wel omschreven als 'effectieve instrumenten', zoals het weigeren of intrekken van vergunningen en het opleveren van bestuurlijke rapportages. Uit onderzoek blijkt dan ook dat er geen duidelijk en gedeeld beeld lijkt te zijn van wanneer de bestuurlijke aanpak (of de invulling van de bestuurlijke rol) 'geslaagd' of 'effectief' is, nu daaraan een verschillende invulling wordt gegeven. Verder zien we voor het eerst het begrip 'beleidsmatig effectief' opduiken. Daarvan wordt gesproken wanneer achterliggende ambities als tegengaan van ondermijning worden gerealiseerd.

Fiscale aanpak

Als een van de doelen van de fiscale aanpak wordt het via 'de weg van het geld' criminele netwerken traceren en aanpakken genoemd. Een ander doel is het versterken van de gehele afpakketen, als onderdeel van het geheel aan afpakmogelijkheden. Beoogde effectiviteit van de fiscale aanpak wordt dan opgevat in termen van het verhogen van afpakwinsten en incasso-opbrengsten. Ook wordt genoemd het (na)heffen van belasting op (crimineel verkregen) vermogen als onderdeel van het reguliere proces van (na)heffen en innen. De fiscale aanpak wordt ook effectief geacht wanneer er sprake is van een uitstralingseffect van actieve bestrijding van criminaliteit via financiële interventies. Criminele winsten ontnemen kan in die visie bijdragen aan het maatschappelijk beeld dat meedoen aan criminele economische netwerken niet 'normaal' is en dat het al helemaal niet loont. Dat kan vervolgens weer bijdragen aan de maatschappelijke weerbaarheid, doordat mensen zien dat crimineel vergaarde rijkdom niet ongecontroleerd blijft. Aldus geldt ook bij de fiscale aanpak dat de indicatoren voor effectiviteit zowel kwantitatief (meetbaar) als kwalitatief (niet, minder of moeilijk meetbaar) zijn.

Geïntegreerde aanpak

De geïntegreerde aanpak is geënt op het cruciale belang dat toegekend wordt aan een doelmatige en doeltreffende samenwerking, onder andere door het delen van informatie. De achterliggende assumptie is dat een dergelijke wijze van samenwerken leidt tot een effectieve aanpak van csv's. Het geheel overziend moet echter worden geconcludeerd dat aan de hand van de bestudeerde documenten verre van eenvoudig is om vast te stellen wat over een reeks van jaren de maatstaf zou moeten zijn voor een effectieve aanpak van csv's. Bij een geïntegreerde aanpak wordt lang niet altijd specifiek gesproken over csv's – soms wordt het begrip zelfs niet eens genoemd. Ook is er een verschuiving te zien van een aanpak die gericht is op 'de georganiseerde misdaad' naar een aanpak die gericht is op 'ondermijning', een begrip dat meer omvat dan enkel georganiseerde criminaliteit (zie ook hoofdstuk 2). Daarbij lijkt men te zoeken naar welke positie het 'csv' als – in wezen een – beleidsmatig geconstrueerd begrip in

dit kader zouden moeten innemen. Tevens probeert men steeds duidelijker te omlijnen wat onder een effectieve aanpak dient te worden verstaan en daarbij lijkt de invulling van het begrip effectiviteit in de loop der jaren te evolueren. Men is niet meer alleen gericht op het bepalen van cijfers over te behalen resultaten (zoals hoogte van belastingaanslagen, beslaglegging op auto's en onroerend goed, het stopzetten en terugvorderen van onterecht ontvangen sociale uitkeringen, het intrekken van vergunningen, civiele aansprakelijkheidsstellingen, het aantal gesloten panden), maar ook op minder, moeilijker of niet meetbare kwalitatieve doelen en op doelen die zien op de organisatie en samenwerkingsstructuren. Zo is het beleid zich meer gaan richten op overkoepelende doelen (zoals een duurzaam effect en een effect met maatschappelijke betekenis, het effect dat misdaad niet loont, creëren van bewustwording bij gemeenten rondom criminele organisaties, deskundigheidsbevordering, in beeld brengen van economische machtsposities die met criminaliteit zijn verworven). Ook wordt soms gewezen op 'waterbedeffecten', bijvoorbeeld door regionale verschillen in aanpak.

Daarnaast is het beleid steeds meer gericht op het behalen van organisatorische doelen (zoals een geïntegreerde samenwerking en ondersteuning bieden bij het inzetten van (bestuurlijke) instrumenten). Duidelijk wordt aan de hand van de geanalyseerde documenten dat fors is geïnvesteerd in het verwezenlijken van organisatorische doelen, maar ook dat de samenwerking (nog) niet optimaal is. Dit komt onder meer door meer monodisciplinaire doelstellingen van de verschillende betrokken organisaties en het ontbreken van in een geïntegreerde verantwoordingscyclus vastgelegde afspraken over het gezamenlijk te realiseren resultaat en over de bijdragen die partners hieraan moeten leveren. Zo geven de jaarrapportages van RIECs en LIEC geen antwoord op de vraag in hoeverre de samenwerkende partijen op de hoogte zijn van elkaars indicatoren aan de hand waarvan informatie wordt verkregen en fenomenen worden geanalyseerd. Is een gemeente er bijvoorbeeld van op de hoogte welke indicatoren de belastingdienst gebruikt om bepaalde opvallende geldstromen die gelieerd zouden kunnen worden aan (een) criminele organisatie(s) in beeld te krijgen? Dit kan immers relevantie hebben voor de toe te passen of te ontwikkelen interventiestrategie. Overigens, ook als er meer informatie wordt gedeeld, zegt dit op zichzelf nog niets over de kwaliteit van de informatie en de effectiviteit van interventies. Tot slot blijkt dat een geïntegreerde aanpak niet in het bijzonder (primair) gericht is op opsporing, vervolging, berechting van csv's en langs die weg dus ook niet op bestraffing.

Civielrechtelijke aanpak: bestrijding misbruik rechtspersonen

De inzet van civielrechtelijke instrumenten ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit, c.q. csv's is in de eerste plaats relevant voor de bestrijding van misbruik van rechtspersonen bij het plegen van strafbare feiten, of rechtspersonen die naast hun legale activiteiten ook illegale activiteiten ontplooiën. De civielrechtelijke aanpak lijkt tot enkele jaren geleden geen vanzelfsprekend onderdeel van de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit te zijn geweest, ofschoon civielrechtelijke instrumenten reeds in het begin van deze eeuw als onderdeel van een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit en misbruik van rechtspersonen worden genoemd. Het OM beschikt ook over civiele taken om criminele

organisaties aan te pakken – en daar is recent ook gebruik van gemaakt in de aanpak van OMG's (Outlaw Motorcycle Gangs). Er zijn over de onderzoeksperiode 2009-2015 echter geen onderzoeken of gegevens bekend over de (mate van) effectiviteit van de civiele aanpak van criminele organisaties of van ondermijnende criminaliteit.

Publiek-private aanpak vraagt om duurzame samenwerking

Ook de publiek-private aanpak was tot voor enkele jaren geen vanzelfsprekend onderdeel van de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, maar daar lijkt steeds meer verandering in te komen. Het algemene overkoepelende doel van deze vorm van aanpak is het tegengaan van criminaliteit in diverse branches en de schade die bedrijven daardoor ondervinden. De achterliggende gedachte is dat veiligheidsvraagstukken alleen in samenwerking tussen overheid en private sector effectief kunnen worden aangepakt. De beschrijving van de privaat-publieke samenwerking laat zien dat de doelen zeer divers kunnen zijn, afhankelijk van de branche waarmee wordt samengewerkt en waar criminele groeperingen zich manifesteren. Over de aanpak van de privaat-publieke samenwerking zijn voor de onderzoeksperiode 2009-2015 niet veel gegevens bekend met betrekking tot de (mate van) effectiviteit van deze aanpak in zijn algemeenheid, ofschoon er wel meerdere voorbeelden zijn van succesvolle samenwerking. De algemene opvatting is dat effectieve privaat-publieke samenwerking een bepaalde mate van duurzaamheid vereist en niet gebaat is met kortdurende interventies.

Variatie en overeenkomsten

Gelet op de ontwikkelingen in de aanpak van georganiseerde criminaliteit, het groeiende inzicht in csv's, problemen en fenomenen, kan een spanning worden gesignaleerd tussen die ontwikkelingen enerzijds en de kunstmatig begrensde doelstellingen en de cijfermatige benadering daarvan anderzijds. De vraag naar wat per aanpak wordt verstaan onder te behalen resultaten en beoogde effectiviteit, wordt verschillend benaderd – bijvoorbeeld vanuit beleidsperspectief of vanuit organisatorisch perspectief. Hoe concreter en kwantificeerbaarder de beoogde doelen (in termen van resultaten en prestaties) hoe meer deze verschillen van de doelen van andere aanpakken en van andere daarbij betrokken organisaties.

De verschillende vormen van aanpakken van csv's hebben met elkaar gemeen dat de doelen niet alleen meer gericht zijn op kwantitatieve en meetbare resultaten maar ook – en naar het zich laat aanzien steeds meer – op kwalitatieve en niet, minder of moeilijk meetbare resultaten. Bij de overkoepelende doelen die worden beoogd, en die in meer abstracte termen zijn geformuleerd, worden bij alle in dit hoofdstuk besproken vormen van aanpakken van csv's overeenkomsten gevonden, zoals het streven naar een maatschappelijk en duurzaam effect. Dit laat onverlet dat effectiviteit in het kader van de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit een veelvuldig gebruikt en daardoor wellicht in de praktijk ook een diffuus begrip is geworden. Dit is ook niet vreemd als men in ogenschouw neemt dat de bij de aanpak van csv's betrokken organisaties verschillende taakstellingen hebben, verschillende beleidsdoelen hanteren en ook verschillende opvattingen hebben over te behalen resultaten.

4 Aanpak binnen het strafrecht op thema's

Ook al beperkt de aanpak van csv's zich lang niet altijd tot strafrechtelijke opsporing, vervolging en berechting, zoals het voorgaande hoofdstuk laat zien, een strafrechtelijke afdoening kan nog steeds de primaire inzet zijn, of deel uitmaken van een geïntegreerde aanpak. Met dit hoofdstuk beogen we het inzicht in de strafrechtelijke aanpak van csv's te verdiepen. Dat gebeurt aan de hand van vijf thema's: Mensenhandel en mensensmokkel; Georganiseerde hennepcultuur en synthetische drugs; Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's); Witwassen; en Afpakken/ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Voor deze thema's is enerzijds gekozen omdat zij in het kader van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit zijn vastgesteld als zogeheten prioriteitsgebieden en anderzijds mogelijk een gevarieerd beeld opleveren getuigend op de verschillen in aard, fenomeen, organisatiestructuur, achterliggende beschermde (maatschappelijke) belangen en problematiek op die terreinen.¹⁴⁴ Als rode draad in dit hoofdstuk wordt aan de hand diverse (beleids-)documenten bij elke aanpak ingegaan op wat er geschreven is over effectiviteit (onderzoeksvraag 6). Op welke wijze is ingezet op de aanpak van csv's? Welke randvoorwaarden en doelen worden gesteld voor een bepaalde aanpak en welke belemmeringen en/of stimulerende factoren komen we tegen? Wanneer wordt een aanpak effectief gevonden? Deze vragen zijn in dit hoofdstuk uitgesplitst naar de genoemde prioriteitsgebieden. Daarbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat het onderscheid in thema's in zekere zin kunstmatig is, en dat csv's zich veelal niet op één bepaald type criminele handeling(en) richten maar betrokken kunnen zijn bij meerdere thema's. Zo zal de georganiseerde hennepcultuur veelal hand in hand gaan met witwassen, en worden OMG's in verband gebracht met georganiseerde hennepcultuur, mensenhandel en witwassen. De aanpak van csv's zal dan ook – zo verwachten wij – enerzijds sterk verweven zijn met de specifieke aanpak van criminele activiteiten op een bepaald thema, maar anderzijds mogelijk ook juist doordat de csv zich op het snijvlak van thema's en vormen van criminele activiteiten bevindt, bemoeilijkt worden door een té eenvoudige perceptie of benadering van complexe vraagstukken zoals het onderhavige. Door bij de verschillende thema's de focus te richten op de aanpak van csv's wordt een doorsnede van het beleid en de daaraan gelieerde vragen rondom (beoogde of behaalde) effectiviteit op de verschillende gebieden gemaakt. Naast analyse van (beleids-)documenten worden in dit hoofdstuk resultaten weergegeven van de online interviews die zijn gedaan met professionals bij de politie en het OM, die betrokken zijn bij de aanpak van csv's en/of de registratie van csv-onderzoeken (zie Bijlage 1).

4.1 Algemeen (beleids)kader

In de intensiveringsprogramma's van het OM staat de programmatische aanpak centraal. Alle bij de aanpak betrokken partners (politie, OM, etc.) leveren vanuit hun eigen mogelijkheden een bijdrage aan het voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit. De eerste

¹⁴⁴ *Kamerstukken II 2010/11, 29 911, nr. 45. 85.* Zie bijv. ook RIECs 2010 en Openbaar Ministerie & Politie 2011.

stap in die programmatische aanpak wordt professionele informatieverzameling voor het zicht op de aard en omvang van de criminaliteit genoemd, op basis waarvan afgewogen beslissingen kunnen worden genomen over de opsporingsprioriteiten op nationaal en regionaal niveau. Dit vraagt – zo wordt erkend door de opstellers van de intensiveringsprogramma's – om een cultuuromslag omdat het verzamelen van informatie en het opstellen van een probleemanalyse niet voor elke professional vanzelfsprekend is. De kern van deze cultuuromslag moet resulteren in een blik op interventiemogelijkheden die breder is dan alleen een strafrechtelijke aanpak en in het samen kiezen van een op elkaar afgestemde effectieve interventiestrategie waarbij elke partner gebruikmaakt van de eigen wettelijke mogelijkheden.¹⁴⁵ Het strafrecht kan daarbij – zo is de gedachte – een groot vliegwieleffect hebben, in die zin dat het met interventies mogelijke oplossingen mede in gang kan zetten.¹⁴⁶ Belangrijke pijlers van deze aanpak zijn (1) het aangaan van samenwerkingsverbanden, informatie uitwisselen, wegen en sturen; (2) innovatief opsporen en vervolgen, waarbij gezamenlijke interventiestrategieën worden uitgewerkt; (3) uitbrengen van bestuurlijke rapportage; (4) denken in barrières en barrièremodellen en (5) het oprichten van Taskforces. Wij verwachten deze lijnen terug te zien op de verschillende deelgebieden, óók waar het gaat om de specifieke aanpak van csv's.

In de afgelopen jaren worden de algemene beleidskaders steeds meer gericht op efficiency in het aanpakken van misdaadgroepen om de georganiseerde criminaliteit terug te dringen, maar in bredere zin wordt ook ingezet op maatschappelijke effecten, zoals het verslechteren van het criminele ondernemingsklimaat in Nederland. Het strafrecht beoogt daarnaast mede de integriteit en het interne toezicht in economische sectoren te versterken.¹⁴⁷ Daarbij is de keuze gemaakt om capaciteit in te zetten op de grootste maatschappelijke problemen van georganiseerde criminaliteit, niet noodzakelijk op onderzoeken met de hoogste succeskans en het grootste aantal verdachten. Het uitgangspunt is dat in de probleemgerichte benadering van ondermijnende criminaliteit de geïntegreerde aanpak de standaardwerkwijze moet zijn, zodat niet vanzelfsprekend voor het strafrecht gekozen wordt.¹⁴⁸ Verder is een verandering dan wel verbreding van focus te zien, van csv's naar een meer subjectgerichte benadering, maar ook om steviger in te zetten op sleutelfiguren van een csv (zie ook hoofdstuk 2 en 5). Dit wordt gaandeweg de facilitatorsaanpak genoemd, waarbij opsporing en vervolging worden gericht op de belangrijkste personen binnen de csv. Dat hoeft niet een leider te zijn, maar kan ook de facilitator zijn die diensten of expertise levert. Daarnaast wordt bijzondere aandacht gericht op het afpakken van crimineel vermogen.¹⁴⁹ In het Jaarbericht OM 2015 komt er een element bij: inzetten op het tegengaan van een toenemende druk op bestuurders die zich sterk maken tegen georganiseerde criminaliteit tegen en intimidatie van toezichthoudende ambtenaren, om ervoor te zorgen dat personen met een publieke taak ongestoord hun

¹⁴⁵ Openbaar Ministerie (2010) (Stand van zaken intensiveringsprogramma's).

¹⁴⁶ Openbaar Ministerie (2010) (Functioneel parket doet zaken met maatschappelijk effect).

¹⁴⁷ Zie bijvoorbeeld ook weer: Openbaar Ministerie (2013), p. 5.

¹⁴⁸ Openbaar Ministerie (2011), p. 3 en Openbaar Ministerie (2013), p. 11.

¹⁴⁹ Openbaar Ministerie (2013), p. 11; Openbaar Ministerie (2014), p. 12-13.

werk kunnen blijven doen.¹⁵⁰ Deze (beleids-)ontwikkelingen passen in de overkoepelende ambitie van het OM om een effectieve bijdrage te leveren aan een veilige en rechtvaardige samenleving.¹⁵¹ Het aandeel van het strafrecht aan die maatschappelijke betekenis is correctie en afkeuring van crimineel gedrag, rechtdoen aan slachtoffers en herstel van geleden schade. In deze ambitie is voorts uitgesproken dat het OM gericht is op samenwerking: strafrechtelijke interventie krijgt meer betekenis en effect als ze onderdeel is van een integrale, probleemgerichte aanpak. Het strafrecht kan dienen als hefboom om andere partners in de keten effectiever te laten optreden, door verbetering van hun informatiepositie of door potentiële wetsovertreders tot normnaleving te prikkelen. In andere gevallen is het strafrecht de stok achter de deur die andere organisaties nodig hebben om effectief op te treden.¹⁵² Ook wordt, zoals eerder gezegd, aan het strafrecht wel een ‘vliegwieleffect’ toegekend. Wat ontbreekt in deze meer algemene beleidsstukken is de ambitie om zoveel mogelijk verdachten in een csv-onderzoek voor de rechter te brengen en zodoende een bestraffing door middel van strafoplegging te bereiken.

Deze beleidslijnen en kaders lijken goed te zijn ingebed in de organisaties van het OM en de politie. Aan de hand van online interviews onder professionals bij de politie en het OM is gevraagd een rangschikking te maken van de aspecten van effectiviteit bij de aanpak van csv's. Aan de geïnterviewden zijn vijftien aspecten voorgelegd, met daarbij de vraag hoe belangrijk zij deze vanuit hun praktijkervaring vinden voor de effectiviteit van de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden (zie Bijlage 1, Figuur 1). De uitkomsten laten over het geheel genomen vooral veel overeenkomsten zien in wat de geïnterviewden bij politie en OM als meest en minst belangrijke aspecten beschouwen. Daarin zijn beleidslijnen van het OM duidelijk te herkennen. De professionals van politie en OM vonden de meest belangrijke aspecten:

- Een geïntegreerde aanpak, waarbij betrokken partners gezamenlijk steeds bekijken welke interventie(s) (strafrechtelijk, bestuursrechtelijk, fiscaal of anderszins) het meest passend is/zijn;
- Een goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken overheidsorganisaties/de ketenpartners;
- Een aanpak die specifiek gericht is op het verzwakken/verstoren of kapot maken van een crimineel samenwerkingsverband.

Als een ander belangrijk aspect – vooral door de geïnterviewde OM'ers – wordt een aanpak beschouwd die specifiek gericht is op het afpakken van criminele verdiensten. Opvallend is dat als minst belangrijk worden gevonden (1) het zoveel mogelijk verdachten (in een csv-opsporingsonderzoek) voor de strafrechter brengen en (2) een zo lang mogelijke gevangenisstraf voor verdachten uit een csv-onderzoek (Bijlage 1, Figuur 1). In de paragrafen hierna wordt

¹⁵⁰ Openbaar Ministerie (2015), p. 9.

¹⁵¹ Openbaar Ministerie (2013), p. 4-5. Zie ook het OM-document 'Perspectief op 2015'.

¹⁵² Openbaar Ministerie (2013), p. 4-5; Openbaar Ministerie (2014), p. 4-5.

onder meer aandacht besteed aan de vraag of het algemene beleid waar het gaat om aspecten van effectiviteit op de verschillende deelgebieden wordt teruggezien.

4.2 Mensenhandel en mensensmokkel

Binnen de kaders van de geïntegreerde – multidisciplinaire – aanpak heeft mensenhandel een belangrijke plaats gekregen.¹⁵³ Binnen de structurele samenwerkingsverbanden van de RIECs en het LIEC werken inmiddels (semi)privaat-, straf- en bestuursrechtelijke instanties samen om uitbuitingsituaties in beeld te krijgen, mensenhandel te voorkomen en over de gehele linie aan te pakken en om slachtoffers te beschermen. Deze samenwerkingsverbanden richten zich op alle vormen van mensenhandel. De *strafrechtelijke* aanpak van csv's op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel kent echter een al wat langere geschiedenis. In 2008 verscheen een OM-notitie 'Versterking aanpak mensenhandel en mensensmokkel' waarin niet alleen wordt ingegaan op preventieve en repressieve activiteiten die dienden te worden ontplooid, maar ook op activiteiten die meer expliciet zijn gericht op de aanpak van csv's. Als doelstelling was geformuleerd: het tegengaan van de vestiging van criminele activiteiten en groeperingen door drempels op te werpen (preventie) en strafrechtelijk en bestuurlijk te handhaven (repressie).¹⁵⁴ Deze aanpak werd gericht op zowel concrete csv's (specifiek) alsook het fenomeen mensenhandel en mensensmokkel (aard en omvang van verschijningsvormen).¹⁵⁵ Doel was actieve kennisvergaring inzake de modus operandi van mensenhandelaren en de mate en vorm van verwevenheid tussen boven- en onderwereld. Verder was het doel om meer inzicht te verkrijgen in het fenomeen mensenhandel en het blootleggen van csv's. Met de programmatische aanpak is volgens de diverse rapportages en andere documenten¹⁵⁶ meer inzicht verkregen in onderliggende gelegenheidsstructuren en in de gehanteerde modus operandi van daders. Zo bleken gemeenten, de Belastingdienst, Kamer van Koophandel, hotelketens, woningbouwcoöperaties en diverse andere publieke en private organisaties onbewust als faciliteerder te fungeren. Dat heeft tot het inzicht geleid dat bij de aanpak van faciliteerders niet alleen moest worden ingezet op de illegale faciliteerders, maar ook op de legale (onbewuste) faciliteerders.

De inzet op csv's diende overigens nog een ander doel, meer kwantitatief van aard. De minister van Veiligheid en Justitie had zich ten doel gesteld het aantal aangepakte csv's, onder andere op het thema mensenhandel, in de periode 2011-2014 te verdubbelen.¹⁵⁷ Om de aanpak Mensenhandel en Mensensmokkel flink aan te jagen werd daartoe de Task Force Mensenhandel opgericht.¹⁵⁸ Deze kreeg een breed takenpakket en diende aandacht te hebben

¹⁵³ Zie NRM9, p. 261.; NRM2012.

¹⁵⁴ Daarnaast vormt de hulpverlening een belangrijke ketenpartner bij de opvang van slachtoffers en het oppikken van signalen van mensenhandel en mensensmokkel.

¹⁵⁵ Openbaar Ministerie 2008 (*Versterking aanpak mensenhandel en mensensmokkel*), p. 15; NRM5, p. 186; 206; NRM7, §7.6.1; NRM8, §2.6.2.

¹⁵⁶ Zie ook bijlage *Kamerstukken II 2007/08*, 2911, nr. 10.

¹⁵⁷ Zie o.a. Task Force Mensenhandel (2011), p. 16; Openbaar Ministerie (2010), derde blad.

¹⁵⁸ Zie artikel 3 (laatste zin) van het Instellingsbesluit Task Force Aanpak Mensenhandel, van 10 maart 2011. In deze Task Force is de politie, de KMAR, de SIOD en het OM vertegenwoordigd.

voor een scala aan mensenhandel gerelateerde onderwerpen, waaronder het aantal criminele organisaties op het gebied van mensenhandel dat wordt aangepakt te verdubbelen in 2015. Deze Task Force werd in 2014 verder verstevigd en versterkt.¹⁵⁹ Ook regionaal zijn diverse initiatieven ontplooid en acties ingezet om mensenhandel te voorkomen en bestrijden.¹⁶⁰ Met name met van het voorkomen van mensenhandel wordt het grootste maatschappelijke effect bereikt, zo is de aanname, zodat opsporing en vervolging vooral dáárop zijn gericht.¹⁶¹ Deze is voorts niet alleen gericht op individuen maar ook op csv's. Ook in 2013 wordt rekening gehouden met bredere belangen in de samenleving. Slachtofferzorg neemt een steeds centralere plaats in. Tegelijkertijd beoogt het OM, onder de vlag van de Taskforce Mensenhandel, door kennisdeling en samenwerking (met bijvoorbeeld de hotelbranche, Koninklijke Horeca Nederland, Kamer van Koophandel en Jeugdzorg Nederland) barrières op te werpen tegen mensenhandel en interventies op elkaar af te stemmen. Doelen zijn het zich uitdrukkelijk richten op het in kaart brengen van mensenhandelnetswerken en het zichtbaar maken van cruciale schakels daarin, zoals facilitators, maar ook mensen die voordeel trekken uit de uitbuiting. Doel is voorts, zo komt uit de beleidsstukken naar voren, om wederrechtelijk vermogen af te pakken en te voorkomen dat dit vermogen opnieuw wordt geïnvesteerd in criminele activiteiten. Volgens de Jaarberichten Openbaar Ministerie worden deze doelen bereikt. Voorts wordt o.a. gezien dat steeds meer partijen een bijdrage leveren aan het signaleren van mensenhandel, beleid en regelgeving van gemeenten wordt aangepast, de bewustwording toeneemt en het onbewust faciliteren door gemeenteambtenaren wordt tegengegaan.¹⁶²

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) heeft diverse rapportages uitgebracht waarin aandacht is besteed aan de effectiviteit van de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel.¹⁶³ Aan de hand hiervan kunnen de beoogde effecten en de factoren die daarbij worden onderscheiden op het terrein van mensenhandel in beeld worden gebracht. Onder meer wordt in de Negende rapportage van de NRM de beginfase en de verdere ontwikkeling van de programmatische aanpak beschreven. Dan volgt een beschrijving van de proeftuinen die in die beginperiode zijn opgezet, de resultaten en de lessen die daaruit zijn gevolgd.¹⁶⁴ Steeds wordt daarbij goed het onderscheid tussen beoogde effecten enerzijds en de benodigde randvoorwaarden om deze te behalen, voor ogen gehouden.¹⁶⁵ In de verslagen van de proeftuinen worden ook steeds scherp doelen (en eventuele subdoelen) omlijnd. Volgens de Twaalfde

¹⁵⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/03/12/opstelten-task-force-verstevigt-en-verbreedt-aanpak-tegen-mensenhandel>

¹⁶⁰ RIEC-LIEC (2013), p. 26.

¹⁶¹ Openbaar Ministerie (2010) en (2013).

¹⁶² Openbaar Ministerie (2014), p. 34.

¹⁶³ NRM12, en NRM9, p. 235-309.

¹⁶⁴ De proeftuinen dienden ertoe om een leeromgeving te creëren waarin het mogelijk werd gemaakt om op een experimentele en innovatieve wijze een effectieve aanpak te ontwikkelen en uit te testen. Daarnaast heeft de nadruk gelegen op onder andere het barrièremodel; *Kamerstukken II 2007/08*, 29911.

¹⁶⁵ De Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) wijst hier terecht op. NRM9, p. 274; Brinkerhoff (2000); Siegel (2010), p. 83; Korf (2010), p. 66.

rapportage van de NRM werd uit onderzoek in de eerste plaats duidelijk dat de inzet van een succesvolle proactieve aanpak mede afhangt van bestaande structuren waarbinnen ketenpartners informatie uitwisselen en samenwerken.¹⁶⁶ Uit analyse blijkt het belang van een structurele aanpak. In de tweede plaats leidde het multidisciplinaire karakter tot de ontwikkeling van een financiële aanpak en heeft samenwerking in die vorm geleid tot het meer inzichtelijk maken van problemen en tot draaiboeken die gebruikt kunnen worden bij controleacties. Ten derde heeft de programmatische wijze organisatorische inbedding gekregen. Cruciaal voor een effectieve bestrijding wordt voorts inzicht in het fenomeen gevonden. Fenomeenonderzoek is daarom belangrijk.¹⁶⁷ Tot slot wordt als resultaat genoemd de inzet op preventie, waarbij direct wordt opgemerkt dat dit lastig te meten is.¹⁶⁸

Als lessen uit de proeftuinen – ofwel: randvoorwaarden voor een effectieve aanpak¹⁶⁹ – noemt de NRM vertrouwen en commitment van de ketenpartners als belangrijke basis voor (ook internationale) samenwerking en informatie-uitwisseling, het belang van de uitvoering van fenomeenonderzoek, en de waarde van de wetenschap daarbij¹⁷⁰, verbreding van het bewustzijn zodat (il)legale faciliteerders beter en sneller kunnen worden geïdentificeerd, betrokkenheid van ketenpartners op zowel operationeel alsook op bestuurlijk niveau en kennisdeling van onder andere knelpunten en good practices. Voorts wordt aangeraden dat hoewel met de inzet van de programmatische aanpak al diverse resultaten zijn geboekt, blijvend ingezet moet worden op innovatieve strategieën waarbij de samenwerking wordt gezocht in bestaande en nieuwe partners. Want ook mensenhandelnetwerken, zo wordt geconstateerd, zijn immers fluïde en blijven innoveren.¹⁷¹ Ze veranderen dus van *modus operandi*, richten zich, indien noodzakelijk, op andere vormen van mensenhandel dan wel andere vormen van (georganiseerde) misdaad of ontwikkelen contrastrategieën.¹⁷² Dit laatste houdt in dat handelaren zich aanpassen aan de opsporingsstrategieën of opgeworpen drempels en daarom heen gaan werken of ze juist voor eigen gewin gaan inzetten.¹⁷³ Volgens de NRM moet meebewogen en geïnnoveerd worden in lijn met hoe de handelaren en de achterliggende

¹⁶⁶ NRM12.

¹⁶⁷ Verder worden genoemd de toename van het bewustzijn van de mensenhandel en de eigen rol in de aanpak bij de betrokken overheidsorganisaties, identificaties van mogelijke slachtoffers en de realisatie van informatie-uitwisseling. Hoewel er op dat punt wel knelpunten zijn gesignaleerd. Zie hierover ook: *Kamerstukken II 2008/09*, 29911, nr. 23; *Kamerstukken II 2009/10*, 29911, nr. 36; *Kamerstukken II 2009/10*, 29911, nr. 40; *Kamerstukken II 2011/12*, 29911, nr. 55.

¹⁶⁸ Toch is volgens de NRM het verkrijgen van inzicht in de effecten van een preventieve aanpak mogelijk gebleken, door experimenteren en dit vervolgens te evalueren (NRM12, 279-282). Onderscheiden worden maatregelen ter voorkoming dat het mensenhandelproces aanvangt en het opwerpen van barrières die ertoe moeten leiden dat het mensenhandelproces wordt gefrustreerd dan wel dat slachtoffers in een vroeg stadium worden gesignaleerd ten einde daadwerkelijke uitbuiting te voorkomen.

¹⁶⁹ Deze lessen sluiten aan bij de randvoorwaarden die genoemd zijn in: NRM9, p. 311-313.

¹⁷⁰ Zie bijvoorbeeld ook het onderzoek van Siegel (2013) over Roma-groeperingen: 'Sommige van deze groepen lijken te opereren als criminele netwerken.' (p. 82).

¹⁷¹ Met verwijzing naar een studie van de Landelijke Eenheid van de politie waaruit blijkt dat er in Nederland minimaal 153 mensenhandelnetwerken actief zijn, waarvan het overgrote gedeelte zich richt op de prostitutiemarkt ('vergunningstelsel in plaats van wet tegen mensenhandel', *De Volkskrant*, 10 juli 2013).

¹⁷² NRM12, p. 295; NDB 2012, p. 55 e.v.

¹⁷³ NRM12, p. 296; *EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016*, p. 15.

netwerken zich bewegen en ontwikkelen, om mensenhandel effectief te kunnen aanpakken. Belangrijk is ook de constatering van de NRM dat niet één strategie effectief is tegen alle vormen van mensenhandel, maar dat steeds bezien moet worden welke strategie voor de specifieke vorm van mensenhandel effectief is. Dat vraagt om een georganiseerde overheid, die blijft vernieuwen. Ook dient te worden beseft dat het inherent is aan innoveren dat niet elke innovatie – direct – leidt tot het gewenste resultaat, omdat mensenhandelaren en de achterliggende netwerken zich waarschijnlijk niet beperken tot één vorm van criminaliteit en één manier van geld verdienen. Daarom wordt het als belangrijk gezien dat de kennis over (mogelijke) verbanden tussen mensenhandel en andere vormen van criminele gedragingen bijdragen aan een effectievere opsporing van mensenhandel.¹⁷⁴ Zo kan bijvoorbeeld in de praktijk blijken dat een netwerk eerder in beeld komt via het witwassen van zwart geld dan via mensenhandelpraktijken of dat criminele groeperingen zich bedienen van mensenhandel om andere illegale activiteiten te financieren. Door deze verwevenheid tussen criminele gedragingen bewust te zijn, te signaleren en er vervolgens op te acteren komen mensenhandelaren en eventuele netwerken mogelijk eerder in het vizier, zodat ze in een vroegtijdig stadium aangepakt kunnen worden.

De NRM heeft niet alleen oog voor effecten, maar ook voor al dan niet gewenste *neveneffecten*. Als ongewenst neveneffect van de versterkte lokale aanpak noemt de NRM o.a. het risico van waterbedeffecten, waarbij het probleem zich verplaatst naar gemeenten waar minder aandacht bestaat voor de aanpak van mensenhandel,¹⁷⁵ of naar andere vormen van uitbuiting.¹⁷⁶ Om het risico op verplaatsing tegen te gaan is het volgens de NRM van belang dat lokaal beleid op regionaal niveau en in grote lijnen ook op nationaal niveau wordt afgestemd.¹⁷⁷ Dit is nog niet zo eenvoudig, en uit de constatering van de NRM blijkt ook wel dat op dit terrein nog veel werk te verzetten is. Weliswaar neemt bij gemeenten het besef toe dat de aanpak van mensenhandel een specifieke benadering vergt, maar tegelijkertijd blijven grote verschillen tussen gemeenten bestaan in de aanpak van mensenhandel.¹⁷⁸ Met name in kleinere gemeenten, waarin niet of nauwelijks sprake is van vergunde prostitutie, is er minder kennis en bewustzijn over mensenhandel. Verder wijst de NRM nog op een ander ongewenst neveneffect, namelijk een verschuiving binnen de prostitutiesector van meer zichtbare vormen, zoals raamprostitutie en bordelen, naar minder zichtbare vormen, zoals escort, hotel- en thuisprostitutie.

¹⁷⁴ Zie o.a. *Bijlage Kamerstukken II 2012/13, 29911, nr. 79*.

¹⁷⁵ NRM12.

¹⁷⁶ Zie CCV (2010); Daalder (2007); Emergo (2011); NRM12.

¹⁷⁷ Als voorbeeld van een landelijke afstemming wordt genoemd het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door de invoering van een verplicht en uniform vergunningenstelsel voor de uitvoering van een seksbedrijf.

¹⁷⁸ NRM9, p. 258.

Wat betreft de fase van berechting en bestraffing wijst de NRM erop dat mensenhandelaren zelden alleen handelen¹⁷⁹ en dat het van belang is dat iedere schakel in het (mensenhandel)netwerk wordt aangepakt, als voorwaarde om effectief te zijn, en dat ook vaker medeplegen of deelname aan een criminele organisatie ten laste zou moeten worden gelegd met het oog op een hogere straf. Uit eerder onderzoek van de NRM bleek dat artikel 140 Sr nauwelijks ten laste is gelegd in mensenhandelzaken. Een bewezenverklaring van artikel 140 Sr kan tot een hogere straf leiden, is de veronderstelling.¹⁸⁰

4.3 Georganiseerde hennepcultuur en synthetische drugs

De aanpak van csv's komt op het terrein van de georganiseerde hennepcultuur en synthetische drugs – en dan m.n. in Zuid-Nederland – sterk naar voren. De strafrechtelijke bestrijding van de (georganiseerde) hennepcultuur en de aanpak van criminele organisaties op dat terrein, zoals die tegenwoordig is ingericht, heeft zich de afgelopen decennia eigenlijk pas sterk ontwikkeld. De Nederlandse cannabismarkt had tegen het eind van de vorige eeuw flinke proporties aangenomen¹⁸¹, maar strafrechtelijke bestrijding van de hennepcultuur had in die periode geen prioriteit.¹⁸²

Dat veranderde met de zogenoemde 'Cannabisbrief' van 23 april 2004.¹⁸³ Daarin werd voor het eerst geschreven over het voornemen om de grootschalige cannabiscultuur op een bestuurlijke en strafrechtelijke manier aan te pakken.¹⁸⁴ Enkele jaren later, in 2007, werd het beleidsprogramma Versterking Aanpak georganiseerde Misdaad (PVAGM) naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin de instelling van een landelijke Taskforce Aanpak Georganiseerde Cannabiscultuur werd aangekondigd. Met dat programma wilden de betrokken ministers de georganiseerde misdaad achter de cannabiscultuur daadwerkelijk effectief bestrijden. De Taskforce diende in het kader van een programmatische aanpak daarvoor zorg te dragen door de juiste personen bij elkaar te brengen, die snel en op het juiste niveau konden analyseren en oplossingen konden aandragen. De Taskforce kwam onder voorzitterschap van het OM te staan.

¹⁷⁹ Dit blijkt volgens de Nationaal Rapporteur al uit het feit dat in de tenlasteleggingen en bewezenverklaringen van mensenhandelzaken meestal sprake is van medeplegen, een strafverzwarende omstandigheid, waarbij regelmatig meer dan twee verdachten betrokken waren; zie NRM12, p. 35, Hoofdstuk 6.

¹⁸⁰ In de Sneep zaak werden vijf van de zes hoofdverdachten veroordeeld voor deelname en/of leidinggeven aan een criminele organisatie in de zin van artikel 140 Sr; zie Rb. Utrecht, locatie Almelo 11 juli 2008, ECLI:NL:RBUTR:2008:BD6960; ECLI:NL:RBUTR:2008:BD6960, ECLI:NL:RBUTR:2008:BD6965, ECLI:NL:RBUTR:2008:BD6969, ECLI:NL:RBUTR:2008:BD6972, ECLI:NL:RBUTR:2008:BD6974; zie ook NRM7, p. 493; NRM9, §3.5.1. De EU-Richtlijn mensenhandel vraagt lidstaten om een maximumgevangenisstraf van ten minste tien jaar in plaats van vijf jaar te stellen indien de mensenhandel is gepleegd in het kader van een criminele organisatie. Zie artikel 4, lid 2 onder b van Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 101/1).

¹⁸¹ Korf e.a. (2001); *Notitie: het pad naar de achterdeur, Kamerstukken II 1999/2000, 24077, 75*. In 2008 had de Nederlandse markt volgens tellingen van Dienst IPOL 2008, p. 10 tussen de 12.000 en 20.000 cannabisplanten.

¹⁸² De Middeleer & De Ruyver (2017), p. 104; *Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 29911, 10*.

¹⁸³ *Kamerstukken II 2003/04, 24077, 125; Kamerstukken II 2004/05, 24077, 156*.

¹⁸⁴ *Kamerstukken II 2004/05, 24077, 156; Kamerstukken II 2005/06, 24077, 170*. Zie hierover ook De Middeleer & De Ruyver (2017), p. 104.

Verder namen vertegenwoordigers van Binnenlandse Zaken, de politie, de belastingdienst (FIOD-ECD) en lokaal bestuur zitting in de Taskforce. Als concrete doelen werden geformuleerd (1) een zichtbare reductie van de grootschalige hennepcultuur in Nederland eind 2011 en (2) het doorbreken van het normaliseringsproces dat zich in de afgelopen jaren rondom het kweken van hennep voltrokken heeft.¹⁸⁵ Een ander doel was om het zicht op csv's achter de hennepcultuur, op hun werkwijze en op de criminele winsten te vergroten. Csv's moesten worden opgespoord, aangehouden en ontmanteld, waarbij het gegeneerde wederrechtelijk verkregen voordeel diende te worden ontnomen. Het was dus niet de bedoeling dat de Taskforce zelf interventies zou plegen, maar om slimme methoden te bedenken om de csv's te verstoren.¹⁸⁶

De Taskforce werd in 2008 opgericht.¹⁸⁷ Tot dan toe was er nog weinig te zeggen over de effectiviteit van de aanpak van csv's op dit terrein. Van een 'aanpak van csv's' kon tot dan ook nog niet worden gesproken. Dit kan ook worden afgeleid uit de eerste criminaliteitsbeeldanalyse van de georganiseerde hennepcultuur.¹⁸⁸ Uit die analyse bleek dat er weinig opsporingsonderzoeken werden gedaan naar de georganiseerde misdaad achter de duizenden kwekerijen die de korpsen jaarlijks ontmantelden.¹⁸⁹ Omdat rechteerteams zich vaak moesten beperken tot enkele operationele doelstellingen en het door-rechercheren op ontmantelde hennepkwekerijen daar dan niet onder viel, werden de top van de organisatie en vermoedelijke exportlijnen zeker niet altijd door de teams in beeld gebracht.¹⁹⁰ Waar dat wél gebeurde, bleek het vervolgens vaak moeilijk om te achterhalen waar de hennep werd afgezet, ofschoon er wel veel signalen over de afzet van hennep in het buitenland waren. Zo nu en dan lukte het een team om de exportlijnen bloot te leggen. Door een schatting te maken van de Nederlandse productie en consumptie, gecombineerd met de exportlijnen die men in kaart heeft kunnen brengen, leek het erop dat het merendeel van de in Nederland gekweekte hennep in het buitenland werd afgezet. Dit leidde ertoe dat de export van hennep werd benoemd tot één van de twee speerpunten in de strategie van de DNR (Dienst Nationale Recherche) en het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie. In 2010 werd de export van hennep benoemd als speerpunt van het tactisch programma Bladgoud 2010-2011.

Een ander beeld dat in de CBA (Criminaliteitsbeeldanalyse) 2009 naar voren kwam, was dat er veel geld werd verdiend met de hennepcultuur. Dit geld werd mede vanwege de voornamelijk

¹⁸⁵ <https://rechtennieuws.nl/19679/taskforce-moet-hennepcultuur-slag-toebrengen/>

¹⁸⁶ De Middeleer & De Ruyver (2017), p. 104. Het was voor het eerst dat de aanpak zich ook uitdrukkelijk ging richten op de bestrijding van criminele samenwerkingsverbanden achter de grootschalige hennepcultuur. De georganiseerde hennepcultuur was ook eerder reeds het thema van één van de opgerichte proeftuinen om een gezamenlijke aanpak uit te 'proberen'. Korf (2010), p. 65 e.v.

¹⁸⁷ Officieel geïnstalleerd op 10 juli 2008 door de toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin en minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Blom (2008), p. 72-74; Vols & Jonge (2009).

¹⁸⁸ KLPD-DNR (2012). In 2009 werd georganiseerde hennepcultuur benoemd als aandachtspunt van de Dienst Nationale Recherche (DNR) van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en het Landelijk Parket (LP). In maart 2010 verscheen de eerste criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) georganiseerde hennepcultuur.

¹⁸⁹ Deze analyse was wegens gebrek aan onderzoeken door de DNR zelf volledig gebaseerd op regionale onderzoeken.

¹⁹⁰ KLPD-DNR (2012), p. 34 en 110.

autochtone daderpopulatie, grotendeels in Nederland geïnvesteerd in vastgoed en luxe goederen. Het witwassen van vermogen dat met de hennepsteelt wordt verdiend, werd dan ook het tweede speerpunt in de strategie en het programma van de DNR. Hieruit ontstond het beeld van grensoverschrijdende criminele organisaties die verwevenheid vertoonden met de ‘bovenwereld’ waar criminele winsten werden geïnvesteerd.

In Brabant en Zeeland werd vervolgens in 2010 een aparte Task Force ingesteld door het Ministerie van Veiligheid en Justitie vanwege de zorgwekkende vormen en omvang van de ondermijnende criminaliteit in deze regio. De aanpak had echter uiteindelijk zo rond 2013 – zo was het geluid te horen – niet het effect dat men beoogde, in die zin dat de aanpak van de Taskforce niet of nauwelijks hielp tegen de georganiseerde misdaad achter de wietteelt.¹⁹¹ Het klassieke door-rechercheren door de politie en justitie na het aantreffen van een kwekerij om op die manier de organisatie erachter aan te pakken, bleek in de praktijk niet of onvoldoende te werken, zo werd gezegd, omdat het zicht op de criminele organisatie(s) achter de hennep nog steeds niet werd verkregen. In datzelfde jaar verscheen op het thema georganiseerde hennepsteelt het rapport Integraal Appèl.¹⁹² Daarin werden de aard, werking en omvang van de hennepindustrie in Tilburg en omgeving beschreven. Het beeld dat hieruit naar voren kwam, illustreerde de enorme omvang en aard van de (economische) macht van criminele netwerken en de verwevenheid ervan met de legale structuren, met een serieuze bedreiging voor de veiligheid en integriteit van de samenleving. De bevindingen van dit onderzoek lieten de noodzaak zien van verbreding, verdieping en intensivering van de aandacht voor en aanpak van ondermijnende criminaliteit op zowel nationaal, regionaal als lokaal niveau. Op de overheid werd hiermee een beroep gedaan tot het inzetten van een brede strategie om de problematiek op maatschappelijk niveau beheersbaar te maken. Inmiddels leidde een en ander tot een serieuze aanscherping van het coffeeshopbeleid.¹⁹³ Tegelijkertijd kreeg de aanpak van de georganiseerde hennepsteelt in Zuid-Nederland steeds meer vorm en werd deze intensiever. De aanpak van de Taskforce Brabant en Zeeland werd verlengd en uitgebouwd naar andere gemeenten in Brabant-Zeeland. In het Plan van Aanpak van 2014 werd de doelstelling geformuleerd om ‘als 1-overheid’ door te pakken naar ‘het effectief verstoren van crimineel ondernemerschap’. Als programmajnen werden vervolgens genoemd (1) het effectief verstoren van de criminele industrie en (2) het versterken van de bestuurlijke weerbaarheid en integriteit en een effectieve integrale bestrijdingsmachine.¹⁹⁴ De Taskforce werd daartoe in positie gebracht als ‘aanjager’. Het ging daarbij niet alleen (meer) om de

¹⁹¹ Taskforce Aanpak Georganiseerde Hennep 2013.

¹⁹² Opgesteld in opdracht van de lokale driehoek door RIEC Zeeland-West-Brabant in samenwerking met de Universiteit van Tilburg en het Integraal Afpakteam Brabant. Ook het OM, de politie, de Belastingdienst, het ministerie van VenJ en de wetenschap waren bij de totstandkoming betrokken; Zie hierover ook: RIEC-LIEC (2013), p. 35.

¹⁹³ Zie voor een overzicht van het gevoerde beleid: *Kamerstukken II* 2008/09, 24077, 232, p. 6; *Kamerstukken II* 2009/10, 24077, 239; *Kamerstukken II* 2011/12, 24077, 265; *Kamerstukken II* 2011/12, 24077, 267; *Kamerstukken II* 2011/12, 24077, 287; *Kamerstukken II* 2012/13, 24077, 293; *Kamerstukken II* 2012/13, 24077, 309.

¹⁹⁴ Zie ook weer genoemd in Taskforce BZ 2015.

georganiseerde hennepeteelt, maar ook om de bestrijding van de productie van synthetische drugs, van de ondermijnende criminaliteit.

De aanpak van de georganiseerde hennepeteelt en van de productie en handel in synthetische drugs waren intussen parallel gaan lopen. Dat was gelet op het verleden niet zo vanzelfsprekend. De strijd tegen de productie van en handel in synthetische drugs bestrijkt een langere periode dan die tegen de georganiseerde hennepeteelt.¹⁹⁵ De productie en handel in synthetische drugs betreft een hardnekkig probleem met kenbare en merkbare *verplaatsingseffecten* als gevolg van een steeds harder en intensiever wordende aanpak op verschillende schakels in het productieproces volgens het barrièremodel. Zo zorgden maatregelen in het kader van de aanmaak en invoer van precursoren (grondstoffen voor de productie van synthetische drugs), waaronder verscherpte controles langs de Chinese aanvoorzijde, ervoor dat er vanaf 2008 een tekort ontstond van bepaalde precursoren (bijvoorbeeld PMK).¹⁹⁶ Nederlandse criminele organisaties trachtten dit tekort vervolgens op te vangen door zelf precursoren aan te maken en hiervoor gebruik te maken van zogeheten pre-precursoren.¹⁹⁷ Deze alternatieve werkwijze veroorzaakte vanaf 2010 een heropleving van de synthetische-drugsmarkt in Nederland.¹⁹⁸ Ondanks – of dankzij? – de intensievere aanpak nam het aantal gemelde ontmantelde productielocaties, opslagplaatsen en afvaldumpingen van de productie van synthetische drugs toe. De Landelijke Faciliteit Ondersteuning Ontmantelen (LFO) signaleert sinds 2012 de (her)introductie van (nieuwe) productieprocessen, (pre)precursoren en de productie en bewerking van nieuwe psychoactieve stoffen. Er worden vele verschillende chemicaliën voor de productie van synthetische drugs in beslag genomen, onder andere PMK en BMK, de belangrijkste chemicaliën voor het maken van ecstasy en amfetamine.

In het Jaarbericht Intensivering Aanpak Ondermijning in Zuid-Nederland uit 2016¹⁹⁹ wordt verslag gedaan van de aanpak van de aard, ernst en omvang van de ondermijnende en georganiseerde criminaliteit op het gebied van de georganiseerde hennepeteelt en de productie van synthetische drugs in de periode 1 oktober 2014 tot 1 oktober 2015, de wijze waarop de samenwerking van de betrokken organisaties is vormgegeven en de resultaten die zijn behaald. In het Jaarbericht is een paragraaf opgenomen over het effect van de intensivering.²⁰⁰ Daarbij is onderscheid gemaakt tussen interne en externe effecten. Met *intern effect* wordt bedoeld wat de vernieuwende aanpak van de intensivering teweeg heeft gebracht binnen de betrokken partnerorganisaties, met *extern effect* wat de intensivering heeft betekend voor de samenleving en heeft teweeggebracht binnen het criminele milieu. Ten aanzien van de *interne effectmeting* wordt in het Jaarbericht in de eerste plaats gewezen op een grotere interne slagkracht als gevolg van korte slimme interventies, in plaats van te kiezen voor een

¹⁹⁵ De Middeleer & De Ruyver (2017), p. 104-107

¹⁹⁶ De Middeleer & De Ruyver (2017), p. 104-107; DNR 2012, p. 12-13, 127; Spapens (2008), p. 180; Van Laar & Van Ooyen-Houben (2016), p. 179

¹⁹⁷ DNR (2012), p. 13-21

¹⁹⁸ Nationale Politie en Openbaar Ministerie (2016), p. 40.

¹⁹⁹ Nationale Politie en Openbaar Ministerie (2016).

²⁰⁰ P. 36

langdurig traject met de inzet van BOB-middelen om een csv in kaart te brengen en op te rollen. Dit leverde derhalve een korte doorlooptijd op, besparing ten aanzien van de inzet van BOB-middelen, minder omvangrijke dossiers en op termijn ook snellere afdoeningen.²⁰¹ Als tweede intern effect wordt genoemd dat er meer regio-overstijgend wordt gewerkt, zowel door de politie en het OM als de ketenpartners. Kennis en ervaringen worden over en weer beter uitgewisseld. Hierdoor kunnen sneller verbanden tussen zaken gelegd worden, wat de opsporing ten goede komt. Ten slotte wordt ten aanzien van het interne effect gesteld dat de focus op snelle interventies heeft geleid tot een grotere dynamiek tussen politie en OM, meer offensieve tactieken en een meer assertieve en actiegerichte houding.²⁰²

Ten aanzien van de *externe effectmeting*, die in beeld moet brengen wat de mogelijke effecten binnen het criminele milieu zijn van interventies, meldt het Jaarbericht Intensivering aanpak ondermijning in Zuid-Nederland, dat een aantal parameters (ofwel: indicatoren) is bepaald die signalen opleveren over het bereikte effect. Hiervoor zijn in de eerste plaats gevalideerde cijfers gebruikt over drugslabs en dumpingen in Zuid-Nederland. In aanvulling daarop is ook informatie verkregen uit criminele inlichtingen en informatie uit lopende opsporingsonderzoeken van de Intensivering Zuid-Nederland. Deze informatie is gebundeld en heeft geleid tot een aantal 'effect indicaties', te weten de omvang van synthetische drugslabs en het aantal aangetroffen dumpingen op het totaal aantal dumpingen van drugsafval in Nederland.²⁰³ Gewerkt wordt met het vanuit Europees verband bijgehouden informatiesysteem ERISP.²⁰⁴ Daarbij wordt in het Jaarbericht aangetekend dat een sluitende (landelijke) en uniforme registratie nog ontbreekt en dat de stijging of daling van de aantallen zaken ook eerder gelegen kan zijn in andere factoren dan stijging of daling van de criminaliteit op gebied van de verdovende middelen, zoals een intensievere focus.

Verder is gebruikgemaakt van zogeheten TCI-informatie in de vorm van uitspraken uit het criminele milieu omtrent verplaatsing, drugs en/of grondstofprijzen of andere signalen die door 'runners' zijn meegenomen in gesprekken met bronnen en die kunnen wijzen op effect. In aanvulling hierop is gekeken naar uitspraken door criminelen gedaan op onder andere

²⁰¹ Daar tegenover staat, zo wordt erkend, dat er vaak een interventie wordt gedaan om een lab of kwekerij weg te halen maar er dan niet altijd een verdachte kan worden aangehouden.

²⁰² Een wetenschappelijk onderzoek dat aansluit op de zogenaamde 'interne effectmeting' – zoals deze in het betreffende Jaarbericht wordt genoemd – is dat van Boutellier en Broekhuizen (2016). Ofschoon dit niet een onderzoek betreft naar de effectiviteit van de aanpak op het criminele peil in Brabant en Zeeland, zo wordt uitdrukkelijk vermeld, zijn aan de hand van acht principes (drive, inhoudelijke richting, actiegerichtheid, organisatiemandaat, doorwerking van afspraken, controle en vertrouwen, informatie-uitwisseling en regie en coördinatie) uitspraken gedaan over de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Dit onderzoek betreft het proces van het aanpakken van ondermijnende criminaliteit, de kwaliteit van de samenwerking en over de rol van de Taskforce daarbinnen.

²⁰³ Zie rapportage 'ERISP meldingen, synthetische drugs, precursoren en nieuwe psychoactieve stoffen (NPS) 2014 en de 1e helft 2015'.

²⁰⁴ European Reporting on Illicit Synthetic Substance Production Sites), bedoeld om strategische beslissingen binnen Europa op het gebied van drugsbestrijding te nemen en voor vergelijking tussen lidstaten. In dit systeem wordt een overzicht bijgehouden met locaties van aangetroffen drugslabs, opslag hardware en chemicaliën en dumpingen van hardware en (drugs)chemicaliën. Dit systeem wordt bijgehouden door de afdeling Specialistische Ondersteuning van de DLR.

taplijnen of binnen verhoren. Ook deze uitspraken hebben bijgedragen aan het in kaart brengen van externe effectsignalen, zoals de stijging van prijzen voor hennepstekken door de focus op stekkerijen en een tekort aan ketels voor de productie van synthetische drugs.

Bij het beschrijven van de externe effecten is voorts aandacht gegeven aan mogelijke verplaatsingseffecten in de zin van regionale verschuivingen van o.a. aangetroffen labs en/of dumpingen. Daarbij wordt opgemerkt dat het structureel aantreffen van synthetische drugs-labs en dumpingen in andere delen van Nederland of aangrenzende landen België of Duitsland zou kunnen duiden op een verplaatsingseffect.

Tot slot wordt een aantal verbeterpunten genoemd om de effectiviteit van de aanpak te vergroten: meer integraal samenwerken, onder meer met het lokaal bestuur en de belastingdienst; meer informatie-gestuurd werken door (o.a.) de inzet van meer analisten; continuïteit van inzet waarborgen door beschikbaarheid van tactische en OM-capaciteit; korte interventies op de criminele infrastructuur voortzetten zodat de druk op de criminele industrie hoog blijft en vitale elementen worden verstoord; strafrechtelijke afhandeling verbeteren door met ketenpartners als de Rechtspraak te komen tot substantiële verbetering van de opvolging in de strafrechtketen; afpakken verder versterken; en het versterken van internationale samenwerking om (regionale) verplaatsingseffecten tegen te gaan.

Bij de externe effecten van de geïntensiveerde aanpak van hennepsteelt en synthetische drugs wordt niet afzonderlijk en expliciet ingegaan op iets als een 'aanpak van csv's'. Wel zijn in de totale aanpak onderdelen te herkennen die zich specifiek richten op de criminele netwerkverbanden. Zo worden OMG's expliciet genoemd als interventies daarop zijn gericht, of op personen die daaraan zijn gelieerd.²⁰⁵ Ook worden steeds wel aantallen csv's teruggevonden in rapportages²⁰⁶, bijvoorbeeld met de vermelding dat deze zijn ontwricht doordat kopstukken zijn aangehouden of bijvoorbeeld door het grote aantal verdachten dat is aangehouden, en die onderdeel uitmaken van hetzelfde csv. Voorts komt duidelijk steeds de aanpak van facilitators, het barrièremodel en het 'negenluik'²⁰⁷ naar voren, bedoeld om csv's te verstoren en te ontwrichten.²⁰⁸

Ondanks uitvoerige weergaven van effectmetingen merkt de Minister van Veiligheid en Justitie, in zijn begeleidende brief van 15 juni 2016 betreffende 'Aanpak ondermijnende criminaliteit in Zuid Nederland: rapportages van de Taskforce Brabant-Zeeland en Intensivering Zuid Nederland', op dat de effecten van de aanpak van ondermijnende criminaliteit lastig zijn uit te drukken in 'harde cijfers'. Daar komt bij dat diverse 'nieuwe' trends worden gezien, zoals drugshandel via internet. De handel in drugs via het 'dark net' op internet neemt toe, maar is beperkt vergeleken met de traditionele offline handel. Of er zicht is op eventuele criminele netwerken achter de drugshandel via internet, wordt aan de hand van de onderzochte

²⁰⁵ Nationale Politie & Openbaar Ministerie (2016), p. 7.

²⁰⁶ Nationale Politie & Openbaar Ministerie (2016), p. 7-8; Taskforce BZ 2015, p. 6

²⁰⁷ Dat betreft een gezamenlijke strategie Taskforce BZ-Focus op vitale elementen in de criminele industrie. Vgl. Taskforce BZ (2015), p. 3.

²⁰⁸ Nationale Politie & Openbaar Ministerie (2016), p. 12.

documenten in het kader van het onderhavige onderzoek niet duidelijk. Andere trends die de Nationale Politie en het OM signaleren, zijn dat de georganiseerde drugscriminaliteit regelmatig gecombineerd wordt met witwassen en wapenhandel, vaker verschillende soorten verdovende middelen tegelijk worden verhandeld en risico's steeds vaker worden gespreid. Deze trends ondersteunen de opmerkingen van de Minister dat de problematiek van de vaak 'onzichtbare' georganiseerde criminaliteit het moeilijk maakt om effecten in concrete cijfers te vertalen. Desalniettemin hecht de Minister wel waarde aan de verschillende signalen dat de aanpak effect sorteert. Ook heeft de Minister oog voor ongewenste en onaanvaardbare neveneffecten zoals bedreiging en intimidatie, maar – zo wordt gesteld – “(...) ook die tonen aan dat de integrale aanpak effect heeft.” Verder wordt erop gewezen dat de integrale aanpak meer merkbaar en zichtbaar is, zoals blijkt uit diverse doelgerichte acties, groot en klein, waarover de media veelvuldig bericht.

4.4 Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)

Over de (strafrechtelijke) aanpak van OMG's wordt sinds 2012 structureel gerapporteerd.²⁰⁹ Daarvoor gebeurde dit incidenteel, zoals in de rapportage van het Emergo-project. Daarin viel de problematiek met – in dat geval – de Hells Angels op. Zij waren zichtbaar (in colors) in het Wallengebied aanwezig, bleken vele contacten te hebben en leken nauw betrokken te zijn bij diverse ondernemingen. Geconstateerd werd voorts dat gelieerde motorclubs uit de hele wereld de Hells Angels op de Wallen bezochten, die op hun beurt verwickeld raakten in een aantal vechtpartijen c.q. mishandelingen.²¹⁰ In januari 2012 werd een breed gezamenlijk offensief vanuit landelijk en lokaal niveau ten aanzien van de problematiek van 'outlawbikers' ingezet.²¹¹ De betrokkenheid bij criminele en ondermijnende activiteiten door OMG's, in combinatie met toegenomen risico's van escalaties en verstoringen van de openbare orde als gevolg van de sterke groei van deze clubs, vormde in 2012 de aanleiding om te starten met een landelijke programmatische integrale aanpak.²¹² Bij Brief van 17 augustus 2012 gaf de Minister van Veiligheid en Justitie de eerste balans weer van het brede gezamenlijke offensief vanuit landelijk en lokaal niveau.²¹³ Daarbij wordt tevens ingegaan op de gestelde doelen en op de inrichting van de organisatie om te komen tot een effectieve aanpak. Duidelijk wordt hieruit dat een strafrechtelijke aanpak van prominent belang wordt geacht. Daarbij diende het te gaan om 'snelle klappen' en 'een stapsgewijze werkwijze'.²¹⁴ Als algemene doelen werden gesteld dat het risico van vermenging van onder- en bovenwereld moet worden tegengegaan en voorkomen moet worden dat outlawbikers zich een ondermijnende machtsbasis in de samenleving weten te verwerven. Voorts wordt opgemerkt dat leden van motorclubs

²⁰⁹ Het gaat hierbij enkel om die motorclubs, waarvan de leden zich (verhoudingsgewijs veelvuldig) schuldig maken aan normoverschrijdend en crimineel gedrag, aldus de Minister van V&J in *Kamerstukken II, 2011-2012, 29 911, nr. 71*.

²¹⁰ Projectgroep Emergo (2011), p. 216 en 230

²¹¹ *Kamerstukken II, 2011/12, 29 911, nr. 71*.

²¹² RIEC-LIEC (2011), p. 19; RIEC-LIEC (2012), p. 6

²¹³ *Kamerstukken II 2011/12, 29 911, nr. 71*.

²¹⁴ *Kamerstukken II, 2011/12, 29 911, nr. 71, p. 4*.

verhoudingsgewijs vaak in beeld komen van politie en OM in verband met allerlei criminele feiten. In diverse zaken is sprake van zware en/of georganiseerde misdaad. Het OM en de politie spraken af prioriteit te geven aan strafrechtelijke onderzoeken naar individuele leden van deze motorclubs, al dan niet in georganiseerd verband. De strafrechtelijke aanpak steunt op meerdere concrete doelen, te weten een fors aantal strafrechtelijke onderzoeken, het vergroten van het aantal meldingen en aangiften door in te zetten op een grotere meldings- en aangiftebereidheid en het verruimen van het opsporingsinstrumentarium.

Voor wat betreft de inrichting van de organisatorische kant wordt gewezen op de zogenaamde 'infocel' van de Nederlandse politie die in de aanpak van OMG's een centrale rol speelt. Met de infocel werd een aantal doelen beoogd. De infocel brengt niet alleen informatie uit de strafrechtelijke onderzoeken bij elkaar en maakt analyses van onderlinge verbanden, trends en spilfuncties, maar adviseert ook over mogelijke strafrechtelijke, fiscale en bestuurlijke interventies. Voor strafrechtelijke en fiscale onderzoeken worden onder meer preweegvoorstellen opgemaakt. Ook worden in het kader van de strafrechtelijke aanpak bestuurlijke rapportages opgesteld die tot doel hebben de bestuurlijke bewustwording van risico's van criminaliteit te vergroten en waarin aanbevelingen staan voor bestuurlijke en fiscale maatregelen.

Vanaf 2012 is er een forse stijging van het aantal strafrechtelijke onderzoeken naar individuele leden van OMG's. Het gaat hierbij met name om strafzaken tegen leden die worden verdacht van bedreiging, afpersing, wederrechtelijke vrijheidsberoving, gewelds- en levensdelicten en handel in verdovende middelen en (verboden) wapens. Ook lidmaatschap van een criminele organisatie komt in beeld. Daadwerkelijke resultaten in de vorm van uitkomsten van vervolging en berechting zijn dan nog niet bekend omdat de meeste strafrechtelijke onderzoeken zich nog in de opsporingsfase bevinden of onder de rechter zijn. Bovendien kennen deze strafzaken een lange looptijd. Over de meldings- en aangiftebereidheid wordt opgemerkt dat die onder m.n. slachtoffers laag is. Hierom, alsook vanwege de geslotenheid van de clubs, bleek het lastig om zaken bewijstechnisch rond te krijgen.

Sinds de start van de geïntegreerde aanpak van OMG's worden voortgangsrapportages uitgebracht door de RIECs en het LIEC: de 'Integrale landelijke voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)'.²¹⁵ Om deze landelijke afstemming van samenwerkende overheidsorganisaties te kunnen vormgeven, is vanuit het LIEC een nationaal traject gestart waar ook de strafrechtelijke aanpak een belangrijk onderdeel van vormt. Als algemeen uitgangspunt van deze aanpak is geformuleerd dat het gaat om het (overkoepelende effect van het) doorbreken van het imago van onaantastbaarheid van OMG's door het verminderen van hun slagkracht. Vanuit het algemene uitgangspunt zijn acht concrete landelijke speerpunten geformuleerd, te weten (1) prioriteit strafrechtelijke aanpak van OMG's en hun leden; (2) focus op en handhaving van regels voor clubhuizen; (3) tegengaan verwevenheid invloed OMG's in de horeca;

²¹⁵ Inmiddels zijn van het RIEC-LIEC verschenen de *Integrale landelijke voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)*, (2014, 2015 en 2016). Betrokken partijen zijn politie, OM en FIOD/Belastingdienst.

(4) tegengaan verwevenheid invloed van OMG's in de beveiligingsbranche; (5) tegengaan verwevenheid van OMG's met harde kernen voetbalsupporters; (6) niet faciliteren van evenementen van OMG's; (7) aanpakken windhappers²¹⁶; en (8) focus op leden OMG's in overheidsdienst.²¹⁷

Beschreven is voorts dat de strafrechtelijke aanpak van (leden van) OMG's in de loop van 2012 en 2013 meer en meer gericht is op het bestrijden van OMG's als gelegenheidsstructuren om ondermijnende misdaad te plegen.²¹⁸ Beoogd is om juist alert te zijn op die gelegenheidsstructuren die worden gevormd doordat OMG's met hun internationale netwerken en besloten subcultuur, die grotendeels is afgeschermd van de samenleving en overheid, bij uitstek geschikt is om de zware en internationale misdaad te organiseren. Via een strafrechtelijke aanpak wordt ingezet op het verstoren van het organiserend vermogen van OMG's. Deze strafrechtelijke aanpak richt zich op strafbare feiten gepleegd door individuele leden van OMG's, strafbare feiten gepleegd door leden van OMG's in georganiseerd verband (zogenoemde criminele organisatie) en het bewerkstelligen van een civiel verbod van OMG's.²¹⁹

Politie en OM hebben de strafrechtelijke aanpak van de OMG's geprioriteerd, dat wil zeggen dat signalen die duiden op betrokkenheid van (leden van) OMG's bij strafbare feiten voorrang krijgen in de weging en selectie van zaken. Ook wordt zoveel als mogelijk informatie uit opsporingsonderzoeken gedeeld met de andere overheidspartners om aanvullende interventies te plegen, zoals het sluiten van clubhuizen. Bij het vormgeven van de aanpak en met het oog op de vergroting van effectiviteit van de aanpak is fors verder geïnvesteerd in de randvoorwaarden, zoals het inzetten op de verbetering van de informatiepositie, het versterken van het samenwerkingsnetwerk binnen en tussen de verschillende overheden, het delen van kennis, nieuwe inzichten en analyses²²⁰, het versterken van een bestuurlijke ondersteuningsstructuur door middel van periodieke bijeenkomsten²²¹, en de internationale samenwerking met (onder meer) Duitsland en België.²²²

In de rapportage van 2016 wordt opgemerkt dat op landelijk niveau een intensieve afstemming en coördinatie tussen opsporingsonderzoeken is ontstaan en dat dit bijdraagt aan een effectieve en optimale inzet van capaciteit. Geconstateerd wordt echter óók dat het handhavingstekort van politie en OM bij de aanpak van OMG's een rol speelt.²²³

²¹⁶ Windhappers wekken de schijn dat ze van de wind kunnen leven.

²¹⁷ RIEC-LIEC (2014), p. 6 en RIEC-LIEC (2015), p. 6.

²¹⁸ RIEC LIEC (2014), p. 6.

²¹⁹ RIEC LIEC (2016), p. 8-9.

²²⁰ Zoals deze zijn samengebracht in het kennisdocument 'Outlawbikers in Nederland': <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/publicaties-archief/outlawbikers-in-nederland.pdf>

²²¹ Zie hierover ook RIEC-LIEC (2013), p. 4 en ook RIEC-LIEC (2014), p. 6.

²²² Zie voor het effect daarvan RIEC-LIEC (2013), p. 18 waarbij een melding van Belgische autoriteiten ertoe heeft geleid dat geen vergunning werd verleend aan een OMG-evenement in Nederland.

²²³ RIEC-LIEC (2016), p. 10

In de rapportage van 2016 komt nog een ander aspect aan bod: de communicatiestrategie.²²⁴ Uitgangspunt hierbij is dat er als één overheid naar buiten wordt getreden over de aanpak. Voor deze strategie is kennelijk gekozen omdat de OMG's, volgens het rapport, van zichzelf in de media en openbaarheid regelmatig een geromantiseerd beeld neerzetten van een 'gewone' motorclub met goede bedoelingen (bijvoorbeeld door acties ter ondersteuning van goede doelen). De communicatie is gericht op het neerzetten van een reëel beeld van de OMG's en het verminderen van de aantrekkingskracht en aanwas van de OMG's en hun supportclubs.

Indicatoren voor de effectiviteit van de hiervoor geschetste aanpak worden beschreven aan de hand van zowel een cijfermatige analyse van uitkomsten van interventies²²⁵ alsook minder concreet en zichtbaar te maken uitkomsten, zoals een sterke verbetering van de integrale informatiepositie en het verbeteren van inzicht in hoe OMG's hun ondermijnende activiteiten bedrijven en hoe overheidsdiensten daarmee omgaan, de forse investering op (bestuurlijk) bewustzijn op lokaal, regionaal en landelijk niveau en de urgentie om te handelen. Ook wordt gesteld dat in de volle breedte van de speerpunten in toenemende mate barrières zijn opgeworpen en dat diverse handreikingen²²⁶ en leidraden zijn ontwikkeld ter ondersteuning van de bestuurlijke aanpak. Verder worden aanbevelingen gedaan om tot een grotere alertheid te komen, de meldingsbereidheid te vergroten van groepen rondom slachtoffers die zelf uit angst niet zo snel melden, en te komen tot een goede opvolging van de signalen.²²⁷

De eerste rapportage verscheen in 2014 en omvat de periode januari 2012 tot 1 mei 2014. In deze rapportage wordt ingegaan op de meerwaarde van integraal optreden. Als 'vruchten' hiervan worden genoemd: toegenomen bewustwording van partners omtrent de aard van de problematiek; toegenomen kennis over chapters, individuen en interventiemogelijkheden; integrale sturing op de aanpak en het benoemen van OMG's en hun supportclubs als handhavingsknelpunt, in alle regio's; een flink aantal opgeworpen barrières tegen OMG's. De lijn dat de strafrechtelijke aanpak zich voortaan niet meer alleen richt op strafbare feiten gepleegd door individuele leden van OMG's, maar juist ook als strafbare feiten gepleegd worden door leden van OMG's in georganiseerd verband (zogenaamde criminele organisatie) en strafbare feiten die aan de OMG zelf kunnen worden toegeschreven, is voortgezet. In de rapportages 2014, 2015 en 2016 worden ook kwantitatieve resultaten in de vorm van aantallen weergegeven, zoals het aantal gehoorde verdachten, het aantal opsporingsonderzoeken en

²²⁴ RIEC-LIEC (2016), p. 7.

²²⁵ Zoals: 1. het aantal opsporingsonderzoeken en de daaruit voortgekomen strafzaken, een verdere uitsplitsing naar het type strafbare feiten en de opgelegde straffen in een aantal van deze strafzaken en het – daaruit voortvloeiend - intrekken van een horecaverunning; 2. Sluiting van clubhuizen en/of het stellen van voorwaarden aan het voortbestaan van een beperkt aantal clubhuizen; 3. in kaart brengen van het aantal horecagelegenheden waar vermoedens zijn van verwevenheid met OMG's; 4. in kaart brengen van het aantal OMG-leden met een beveiligingspas in de beveiligingsbranche en het intrekken van beveiligingspassen, intrekken van vergunning van een beveiligingsbedrijf; 7. Resultaten van de belastingdienst waar het gaat om de aanpak van windhappers; 8. aantal OMG-leden in overheidsdienst.

²²⁶ Zoals een Handreiking voor het voeren van stopgesprekken (2014).

²²⁷ RIEC-LIEC (2015), p. 10.

het aantal onderzoeken die primair betrekking hebben op strafbare feiten in georganiseerd verband, de aard van de strafbare feiten en de opgelegde gevangenisstraffen in een aantal zaken. Bij deze resultaten worden ook complicerende factoren genoemd die mogelijk de positieve effecten in negatieve zin beïnvloeden of drukken. De eerste kanttekening is dat de strafrechtelijke onderzoeken vaak complex blijken te zijn, door het onzichtbare karakter van de criminaliteit en de verstrengeling met legale structuren. Dit zorgt ervoor dat de doorlooptijden van de onderzoeken lang zijn. Die tijd is nodig om de criminele structuren van en rond OMG's goed in beeld te krijgen en voldoende bewijs te vergaren. Een andere complicerende factor is dat verdachten en/of getuigen in de OMG-context vrijwel geen bekende en/of belastende verklaringen durven af te leggen. Dit komt onder andere door de gesloten clubcultuur, de sterk heersende omertà (interne zwijgplicht) en het grote risico van en angst voor vergeldingsmaatregelen door de club (onder andere 'bad standings'). Hierdoor worden onderzoeken meer omvattend. Dit leidt er enerzijds toe dat het aantal zaken dat bij de rechter wordt gebracht en het aantal vervolgingen relatief afneemt (korte termijneffect). Anderzijds laten de resultaten over de eerste helft van 2017 een stijging zien in het aantal straffen dat is opgelegd in een aantal grote onderzoeken met OMG-leden (lange termijneffect). Een ander resultaat is dat de hoeveelheid informatie over OMG's groeit, waardoor ondermijnende criminele structuren en fenomenen beter in kaart kunnen worden gebracht en er belangrijke aanknopingspunten worden gevonden voor vervolgstappen in zowel de strafrechtelijke, civielrechtelijke en de integrale aanpak. Ook wordt als resultaat vermeld dat er sprake is van onderzoeken met een kortere doorlooptijd.²²⁸

Een andere complicerende factor is volgens de rapportage van 2016 dat de OMG-problematiek in 2016 onverminderd reden tot zorg geeft en blijvend vraagt om intensieve overheidsaandacht, omdat het aantal leden, chapters en clubs in Nederland toeneemt, met risico's van escalatie, dreiging en intimidatie en verstoringen van de openbare orde. Het beeld is dat ondermijning, intimidatie, bedreiging en criminele activiteiten onlosmakelijk verbonden zijn met de OMG's. Gewezen wordt ook op negatieve neveneffecten c.q. verplaatsingseffecten van de aanpak van OMG's, doordat de sluiting van clubhuizen ertoe leidt dat alternatieven worden gezocht om onder (toe)zicht en handhaving uit te komen. Dit leidt tot verplaatsing van clubbijeenkomsten naar andere locaties (zoals horecagelegenheden, voetbalkantines, woonhuizen of zelfs een vrachtwagen met oplegger), naar andere regio's, en zelfs naar omliggende landen. Met het oog daarop wordt het belang van een integrale en landelijk dekkende aanpak onderstreept, alsmede internationale samenwerking en de noodzaak het beschikbare bestuurlijk instrumentarium ten volle te benutten en waar nodig aan te scherpen en uit te breiden. Gerapporteerd wordt dat het afgelopen decennium het aantal OMG's is toegenomen en er zogenaamde broederschappen bijkomen met een vergelijkbare structuur en signatuur als OMG's. Met de groei van het aantal OMG's en broederschappen nemen de problemen en

²²⁸ Genoemd wordt een voorbeeld van een schietincident dat op 3 april 2015 in Breda heeft plaatsgevonden en waarin de rechtbank op 4 juli 2016 vonnis gewezen heeft.

veiligheidsrisico's daarmee ook fors toe, zo blijkt uit diverse documenten.²²⁹ Als verklaring voor de groei van het aantal chapters is in de voortgangsrapportage 2014 gegeven dat deze te maken kan hebben met fragmentering en conflicten, en dat het onduidelijk is of ook het aantal leden groeide. Een verklaring voor de aanhoudende groei van het aantal chapters en clubs (en daarmee ook de kans op escalatie, onderlinge spanningen en verstoringen van de openbare orde) wordt in de rapportage 2015 niet gegeven. Hierdoor blijft de vraag naar de uiteindelijke maatschappelijke effectiviteit van de aanpak van OMG's in termen van het terugdringen, bestrijden en voorkomen van dergelijke criminele motorclubs en de daaruit voortvloeiende ondermijnende criminaliteit staan.

In de rapportage van 2016 wordt dieper ingegaan op deze ontwikkelingen.²³⁰ Wat opvalt is voorts dat niet alleen de aantallen vermeerderd lijken, maar ook dat er sprake is van een veranderende samenstelling van het OMG-landschap. Als oorzaak hiervan wordt genoemd een snelle aanwas van splintergroeperingen, supportclubs, outlaw gangs en brotherhoods die aan de meer klassieke OMG's zijn gerelateerd. Het betreffen groepen die niet direct onder de definitie van een OMG vallen (omdat ze bijvoorbeeld geen motoren rijden of geen patches dragen) maar die wel gebruik willen maken van het intimiderende imago van OMG's. Het vermoeden is dat deze nieuwe groepen worden gebruikt om activiteiten van reguliere OMG's aan het zicht van de overheid te onttrekken, waardoor de OMG-problematiek zich verbreedt. Voorts wordt opgemerkt dat ook het aantal leden van de meer traditionele OMG's dat in beeld is, toeneemt.²³¹ Tegelijkertijd worden er argumenten genoemd om deze aantallen te relativiseren. Zo zouden deze getallen een beperkt beeld van de cijfermatige werkelijkheid geven, omdat zij zijn gebaseerd op waarnemingen uit de uitvoeringspraktijk en niet op 'formele' ledenlijsten. Het daadwerkelijke aantal leden zou dus groter kunnen zijn. Het cijfermateriaal, zo wordt gesteld, hoeft dan ook niet louter te duiden op een werkelijke groei van het aantal leden. Een tweede ontwikkeling die wordt genoemd is dat OMG's meer fluide en minder zichtbaar pogen te opereren. Zo proberen OMG-leden om plaatsen waar zij samenkomen, uit het zicht van de overheid te houden. Waar in het verleden gewoonlijk in een clubhuis bijeenkomsten plaatsvonden, worden die nu veelal gehouden in woonhuizen, bij sportverenigingen en in de vergunde horeca. Niet zelden passen OMG-leden intimidatie en geweld toe om zich deze locaties toe te eigenen. Desondanks blijft de rapportage van 2016 positief en wordt gesproken van *“een maatschappelijk probleem, dat vooralsnog wordt teruggedrongen en beheersbaar gehouden.”*

²²⁹ Zie o.a. Landelijk Strategisch Overleg integrale aanpak OMG's (2016), p. 6-7.

²³⁰ Landelijk Strategisch Overleg Integrale aanpak OMG's (2016), 6-7.

²³¹ Op 1 januari 2016 waren er een kleine 1700 leden in beeld. Begin 2017 blijkt dit aantal te zijn gestegen tot ruim 1900 leden. Van Satudarah MC en No Surrender MC zijn ruim honderd leden meer in beeld. Daarnaast zijn er dertig leden meer in beeld van Black Sheep MC. Het aantal leden van de overige OMG's lijkt redelijk stabiel en wijkt niet significant af van voorgaande jaren. De trend van de laatste jaren wordt hiermee gecontinueerd.

4.5 Witwassen

Bestrijding van witwassen is gericht op het tegengaan van de aantasting van de integriteit van en het vertrouwen in het handelsverkeer en het economisch stelsel.²³² Het in kaart brengen van criminele geldstromen blijkt een belangrijke manier om, naast de traditionele opsporingsmethoden zoals het volgen van verdachten en afluisteren van telefoongesprekken, csv's bloot te leggen.²³³ Financiële sporen laten zich niet of nauwelijks uitwissen, zodat criminele activiteiten met behaalde financiële winsten zich dankzij die sporen laten volgen. De afgelopen decennia kwam steeds meer het inzicht dat het afpakken van criminele vermogens geprofessionaliseerd en gestandaardiseerd moet worden, om de georganiseerde criminaliteit en de csv's beter in beeld te krijgen en te bestrijden.²³⁴ Het bestrijden van witwassen diende een zo integraal mogelijk onderdeel te worden van de opsporing. Veel is/wordt geïnvesteerd in het vergaren van informatie over geldstromen en de analyse daarvan.²³⁵ Ook het gebruik van zogeheten restinformatie is daarbij onmisbaar.²³⁶ Bij het vergaren en uitwisselen van informatie is een steeds terugkerende vraag of die voldoende kan plaatsvinden binnen de bestaande wettelijke mogelijkheden, ook op het terrein van witwassen en de strijd tegen de financieel-economische criminaliteit in zijn algemeenheid.²³⁷ Een en ander heeft ertoe geleid dat zich rondom de bestrijding van witwassen een complex netwerk van activiteiten en betrokken organisaties heeft gevormd.²³⁸

In het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013' wordt het belang van meer inzicht in de resultaten van de witwasbestrijding onderstreept.²³⁹ Tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat de verantwoordelijke ministers niet kunnen aangeven wat dit heeft opgeleverd. Dat dit inzicht algemeen is, volgt uit hetgeen de minister van Veiligheid en Justitie hierover in zijn reactie op het rapport schrijft: *"Wij zijn van mening dat inzicht in de effectiviteit van beleid een belangrijk punt is dat tevens past in de wereldwijde consensus dat na modernisering van wetgeving en beleid nu prioriteit moet worden gegeven aan effectiviteit en risicoanalyse."*²⁴⁰

Als uiteindelijk doel van het anti-witwasbeleid wordt in de eerste plaats genoemd het voorkomen van witwassen en de strafbare feiten waarmee criminele winsten worden vergaard. Daarnaast moeten gevallen van witwassen worden opgespoord en de criminele winsten worden afgepakt.²⁴¹ De minister bestrijdt de conclusie dat er geen inzicht is in de resultaten van

²³² Zie o.m. Openbaar Ministerie (2013), p. 24.

²³³ Justitiële Verkenningen (2006), nr. 2.

²³⁴ Door bijv. meer te investeren in financiële expertise en capaciteit.

²³⁵ Zie voor een beschrijving: NSOB (2016).

²³⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 29 911, nr. 40.

²³⁷ Vgl o.a. ook Hamers (2014), p. 536-539; *Kamerstukken II* 29 911, nr. 14.

²³⁸ Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de President van de Algemene Rekenkamer, d.d. 4 februari 2014, houdende de bestuurlijke reactie op rapport over bestrijding witwassen.

²³⁹ Dit onderzoek is een vervolg op het onderzoek dat in 2008 heeft plaatsgevonden.

²⁴⁰ *Kamerstukken II* 2013-2014, 31 477, nr. 7, p. 2.

²⁴¹ Zie voor de resultaten: Fraudebrief van 20 december 2013. Volgens de Minister in zijn bestuurlijke reactie op het Rekenkamerrapport van 2013 laten de resultaten zien dat het beleid op dit punt zijn vruchten

de witwasbestrijding, terwijl hiervoor volgens de Algemene Rekenkamer wel gegevens beschikbaar zijn. Gewezen wordt op het ‘zeer complexe proces van witwassen en de bestrijding daarvan’. In plaats van een vereenvoudigde perceptie van een handhavingsketen als eendimensionale ‘productielijn’, is eerder sprake van een handhavingsnetwerk waarin partners met elkaar samenwerken. Andere punten van kritiek op het rapport van de Algemene Rekenkamer zijn dat weinig wordt ingegaan op de activiteiten van de verschillende instanties op het gebied van de preventie van witwassen, terwijl de focus in het anti-witwasbeleid daar wel in belangrijke mate op is gericht; miskend wordt dat de vervolging op grond van artikel 420bis e.v. Sr slechts één element is in de (strafrechtelijke) aanpak van witwassen en het afpakken van illegaal verkregen vermogen; en dat in het rapport ook geen inzicht wordt gegeven op het opwerpen van barrières tegen witwassen en in de integrale samenwerking daarbij onder meer in het kader van de RIECs.²⁴² De focus van het rapport ligt daarentegen op repressie. Gesteld wordt in de reactie van de minister dat preventie een belangrijk uitgangspunt is in het anti-witwasbeleid en ook in de wetgevende kaders van zowel internationale, Europese als nationale witwasregelgeving. Juist die preventieve functie van de regelgeving is moeilijk kwantificeerbaar. Desalniettemin, zo wordt voorts gesteld, zijn er duidelijke aanwijzingen dat die preventieregels, m.n. de meldplicht en de plicht tot cliëntenonderzoek, drempels opwerpen die criminelen ervan weerhouden het financiële stelsel te misbruiken voor het witwassen van geld. Doordat bovendien meer geïnvesteerd wordt in voorlichting en overleg met instellingen die onder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) vallen, leidt dat volgens de minister tot meer bewustwording bij die instellingen en tot meer en bruikbaarere meldingen, en daarmee tot een groter afschrikwekkend effect op diegenen die zich met witwassen bezig (willen gaan) houden.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer heeft in 2014 geleid tot een Lijst van vragen en antwoorden van de Kamercommissie.²⁴³ Eén van de vragen richtte zich op onderzoeken die tot andere – en positievere – conclusies kwamen dan de Algemene Rekenkamer. Daarbij wordt er onder andere op gewezen dat blijkens het onderzoek onder leiding van professor Unger van Utrecht University School of Economics (USE) de effectiviteit wel gemeten kan worden, terwijl de Algemene Rekenkamer dit niet kan. In antwoord hierop stelt de Algemene Rekenkamer dat in die Europese studie de economische en juridische effectiviteit van witwasbestrijding door de lidstaten van de Europese Unie – waaronder Nederland – is onderzocht en niet – zoals in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer – naar de resultaten van de witwasbestrijding in termen van criminele winsten.

afwerpt: ‘Het aantal onderzoeken naar witwassen laat de afgelopen jaren een stijgende lijn zien en het incassoresultaat van afgepakte criminele winsten is de afgelopen 6 jaar bijna verdrievoudigd van € 31 miljoen naar 91 miljoen in 2013’.

²⁴² Zie ook o.a. de reactie van het College van procureurs-generaal, d.d. 13 januari 2014, op het conceptrapport Algemene Rekenkamer “Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013”, gevoegd bij de reactie van de Minister op hetzelfde rapport.

²⁴³ Lijst van vragen en antwoorden, vastgesteld 26 mei 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 31 477, nr. 7.

Of de bestrijding van witwassen effectief is geweest in de periode 2010-2013 is onderzocht en beschreven in de startversie van de monitor anti-witwasbeleid.²⁴⁴ Daarin wordt niet expliciet aandacht besteed aan de aanpak van csv's in de specifieke context van witwasbestrijding. Alleen bij het opsporingsproces komt een enkele keer het begrip 'criminele netwerken' voor. Beschreven wordt dat de FIOD en de Dienst Landelijke Recherche (DLR) complementair werken en dat de DLR zich specifiek richt op de georganiseerde criminaliteit en de criminele netwerken in kaart brengt. DLR en de politie-eenheden van Amsterdam en Rotterdam hanteren als speerpunten 'underground banking' en financiële facilitators. De vraag is echter – gelet op die beschrijvingen – of de opsporingspraktijk vervolgens actief inzet op de aanpak van csv's. Geschreven wordt immers:

“De politie-eenheden beperken zich bij de bestrijding van witwassen hoofdzakelijk tot 'laaghangend fruit': het pakken van crimineel geld als bijvangst of contant geld dat wordt aangetroffen bij criminelen. Voor onderzoek naar ingewikkelde witwasconstructies, zo melden 3 van de 5 onderzochte politie-eenheden, ontbreekt veelal de capaciteit (financiële recherche).” (p. 11)

In de monitor wordt dit punt verder niet duidelijk uitgewerkt. Geschreven is wel dat door de FIET-FinEc van de DLR van de Nationale Politie criminele netwerken en het schaduwnetwerk, de geldtransacties, in kaart worden gebracht, zaken daarvan worden afgeleid indien verdeningen worden ontwikkeld en vervolgens onderzoek wordt uitgezet binnen de DLR. DLR heeft een aantal prioriteiten bij de bestrijding van witwassen geformuleerd die in haar ogen voorrang moeten hebben, zoals het aanpakken van underground banking – en de daarmee gepaard gaande contante geldstromen – en van financiële facilitators. De FIOD richt zich op fiscale en fraude-gerelateerde vormen van witwassen. Soms doen de FIOD en DLR gezamenlijk onderzoek met een combiteam van rechercheurs. In de monitor wordt onder andere geconcludeerd dat de algemene beleidsdoelstelling witwassen te bestrijden niet is uitgewerkt in specifieke doelen en prestatiecriteria.²⁴⁵ Over consistentie van doelen van bevoegde autoriteiten met *nationale* anti-witwas beleidsdoeleinden en witwasrisico's worden daarom in de monitor geen uitspraken gedaan. Wel wordt vermeld dat de financiële recherche van de politie, FIOD, DLR, FIU-Nederland, Douane en KMAR jaarlijks een groot aantal mogelijke witwasdelicten identificeren en dat het totaal aantal onderzoeken naar witwassen dan wel delicten die verbonden waren met witwassen in de periode 2010-2013 sterk is toegenomen (zie hiervoor hoofdstuk 6). Respondenten bij de politie en het OM melden, aldus de monitor, dat er systematisch bij grotere zaken een financiële paragraaf wordt opgenomen, teneinde te onderzoeken of er ook sprake is van witwassen. Aangetroffen witwasdelicten worden in principe vervolgd, maar dat kan anders zijn als er strategisch gezien betere opties aanwezig zijn om criminelen te bestraffen of te treffen, zoals afpakken. De cijfers die bij politie en OM worden bijgehouden over respectievelijk onderzoek naar witwassen, vervolging en berechting, zo wordt vermeld in de monitor, vertonen tekortkomingen, die voornamelijk te wijten zijn aan niet zorgvuldig en onvolledig registreren. Op basis van deze cijfers kunnen daarom alleen

²⁴⁴ Van der Knoop & Rollingswier (2015), 227 p.

²⁴⁵ Van der Knoop & Rollingswier (2015), p. 139

conclusies over trendmatige ontwikkelingen worden getrokken.²⁴⁶ Desalniettemin wordt gesteld dat ten aanzien van een drietal criteria de verzamelde data de conclusie van compliance ondersteunen, en wel (1) de bevoegde autoriteiten maken adequaat gebruik van 'financial intelligence' en alle andere relevante informatie in onderzoek naar witwassen; (2) delicten en activiteiten op het gebied van witwassen worden onderzocht en de overtreders worden vervolgd en onderworpen aan effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties; en (3) crimineel geld en hulpmiddelen voor criminele doeleinden worden in beslag genomen.

Uit het voorgaande volgt dat op het terrein van witwassen diverse methoden van effectmeting worden gebruikt, maar ook dat men verschillende opvattingen heeft over effect en effectiviteit. Zo kan het gebeuren dat conclusies uit wetenschappelijke onderzoeken of van de Algemene Rekenkamer contrair zijn ten aanzien van de effectiviteit van de aanpak van witwassen. Tevens is in de effectmetingen – in welke vorm dan ook – de aanpak van csv's kennelijk geen expliciet onderdeel of doelstelling van witwasbestrijding.

4.6 Afpakken en ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel

Het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel vindt zijn basis in artikel 36e Sr, en komt voort uit de gedachte dat misdad niet mag lonen. Dit laatste vormt dan ook het belangrijkste doel van de ontnemingsvordering. Als tijdens het opsporingsonderzoek het vermoeden bestaat dat de verdachte beschikt over uit misdrijf verkregen gelden, dan biedt de wet de mogelijkheid om parallel aan het opsporingsonderzoek een strafrechtelijk financieel onderzoek (sfo) te verrichten, dat uitmondt in een ontnemingsrapportage waarin de geschatte hoogte van het wederrechtelijk verkregen voordeel is opgenomen. Tijdens dat sfo kan beslag worden gelegd op financiële middelen en vermogenscomponenten. Als niet wordt gekozen voor een gang naar de rechter, en de zaak niet eindigt in een rechterlijke beslissing, dan kan het OM kiezen om de zaak af te doen met een schikking. Daar kan een ontnemingscomponent in opgenomen zijn. Binnen de kaders van het afpakbeleid komt de csv niet uitdrukkelijk naar voren. Desalniettemin zou dit instrument van belang kunnen zijn bij de aanpak van csv's. In 2011 is het programma 'Afpakken' opgestart, een samenwerking van OM, de politie en de BOD's.²⁴⁷ Dit programma heeft als insteek dat het niet uitmaakt door wie of hoe het crimineel vermogen wordt afgepakt, áls het maar wordt afgepakt. Een ander doel is om te voorkomen dat criminele winsten opnieuw worden geïnvesteerd in criminele activiteiten.²⁴⁸

²⁴⁶ Deze constatering wordt bevestigd in een recent verschenen rapport van het internationale secretariaat van Transparency International. Daarin is vermeld dat onder andere Nederland veel witwasgegevens niet openbaar maakt, ondanks dat openbaarheid juist essentieel is voor een effectieve aanpak tegen witwaspraktijken en corruptie en voor publieke controle.

<https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7664>

²⁴⁷ Zie *Programma Afpakken, effect*, april (2011). Zie hierover voorts: Vermaas (2012), 05. 111; Fröllich & Gardener (2012), Hamers (2015), p. 544 e.v.

²⁴⁸ Zie hierover ook: Openbaar Ministerie (2013), p. 13-15; Openbaar Ministerie (2014), p. 18-20; en Openbaar Ministerie (2015), p. 16-18.

Met afpakken wordt bedoeld dat in het opsporingsproces van begin af aan wordt gekeken naar de meest efficiënte en effectieve wijze om de toestand bij 'de crimineel' terug te brengen naar de toestand zoals die was voordat hij het strafbare feit pleegde. Het gaat hierbij om méér dan alleen het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel van verdachten. Het programma heeft namelijk tevens als doel om de slachtoffers zo veel mogelijk schadeloos te stellen en het afpakken moet wezenlijk bijdragen aan een veiliger en rechtvaardiger Nederland. Men wil met het project de gehele afpak-keten versterken en de bestuurlijke, fiscale en civielrechtelijke afpakmogelijkheden benutten. Met het programma wordt beoogd om te komen tot een intensivering van de samenwerking van ketenpartners om ervoor te zorgen dat er zicht komt op crimineel geld. Daarbij gaat men uit van twee paden: een ontwikkelpad en een versterkingspad. Het ontwikkelpad wordt opgezet via vijf actielijnen: innovatie, processen en professionaliteit, crimineel vermogen infobox, leiderschap en jachtgronden. Deze lijnen moeten leiden tot een structureel efficiëntere wijze van afpakken. Het versterkingspad vindt plaats op regionaal en landelijk niveau. Het OM wil door middel van het programma van ontnemen en afnemen komen tot afpakken. Daarbij wordt aangegeven dat, naast de ontnemingsmaatregel ex artikel 36e Sr, er meerdere vormen zijn om criminele vermogenscomponenten af te nemen. Als voorbeelden worden genoemd de zogeheten Patser- en Cabrio-projecten, waarbij via verbeurdverklaring van de beslagen goederen hetzelfde effect wordt bereikt. Daarnaast wordt gewezen op niet-strafrechtelijke wegen om crimineel vermogen af te nemen, zoals het optreden van een curator bij faillissementsfraude of via de Belastingdienst. Bij het afnemen van crimineel vermogen via het strafrecht kan het OM gebruikmaken van het gehele arsenaal aan strafrechtelijke instrumenten: verbeurdverklaring, de geldboete, de schadevergoedingsmaatregel, de schikking ex artikel 511c Sv en de ontnemingsmaatregel.²⁴⁹ De doelstelling van het programma 'Afpakken' is dat er vanaf 2018 jaarlijks minimaal 100 miljoen euro via het strafrecht wordt afgepakt, exclusief de schadeloosstellingen van de slachtoffers. Het is verder de bedoeling dat vaker in de beginfase van een strafrechtelijk onderzoek conservatoir beslag wordt gelegd op het vermogen van de verdachte. Op deze manier kan het ontnemen van vermogen makkelijker en sneller plaatsvinden.

De minister van Veiligheid en Justitie gaf in 2012 aan²⁵⁰ dat er een samenhangende aanpak van beleidsdoelstellingen nodig is, gecombineerd met het versterken van de informatie-uitwisseling om rijksbreed effectief te kunnen optreden tegen illegaal geld. Het rijksbrede beleid is erop gericht om illegaal geld af te pakken en daarmee te laten zien en te laten voelen dat het overtreden van regels niet loont. Onder het motto 'afpakken en afsluiten' is de inzet er tevens op gericht om de illegale geldstroom te laten opdrogen, onder andere door het aanscherpen van regelgeving en het intensiveren van toezicht. Daarbij geeft hij per (bij de aanpak betrokken) ministerie aan hoeveel geld is teruggevorderd en aan belasting en boete extra is geïnd en dergelijke. Toch is er, zoals reeds bij de bespreking van de fiscale aanpak in hoofdstuk 3 naar voren kwam, ook kritiek op het programma 'Afpakken' en de uitvoering

²⁴⁹ Openbaar Ministerie (2009) (*Misdaad mag niet lonen*), www.jaarberichtom.nl

²⁵⁰ Verzamelbrief van 12 juli 2012 met betrekking tot de financieel-economische criminaliteit, kenmerk 281062.

daarvan. Zo stelt Hamers dat door het OM wel wordt aangegeven dat er gekeken moet worden naar de fiscale mogelijkheden, maar dat onduidelijk is hoe, door wie en wanneer dat moet gebeuren.²⁵¹ Ook wijst hij erop dat het nieuwe afpakken met name de samenwerking met de FIOD betreft en dat de inspecteur en de ontvanger der Belastingen opvallend genoemd niet in het programma worden genoemd. Tevens waarschuwt hij ervoor dat niet alleen 'laaghangend fruit' wordt afgepakt.

Deze waarschuwing lijkt aan te sluiten op de bevindingen van Andersson, Elffers & Felix.²⁵² In hun onderzoek zijn de incassoresultaten in het strafrechtelijk domein weergegeven.²⁵³ Hieruit blijkt dat het crimineel vermogen dat langs strafrechtelijke weg is afgepakt (dus daadwerkelijk door het CJIB is geïnd) in zes jaar tijd (2008-2014) meer dan verviervoudigd is. Deze verviervoudiging kan volgens de onderzoekers worden toegeschreven aan een gericht programma waardoor vanaf 2012 extra aandacht en financiering beschikbaar is gesteld voor afpakken. De onderzoekers concluderen dat de afpakdoelstellingen de afgelopen jaren altijd (ruim) zijn gehaald. Dit terwijl de capaciteit van de politie op het vlak van financieel economische expertise (Finec) nog niet op sterkte is. Zij stellen dat indien dat wel het geval was geweest een hoger bedrag gerealiseerd had kunnen worden, ofschoon wordt onderkend dat deze incassobedragen ook forse schikkingen betreffen, soms vele miljoenen euro's, die de totaalbedragen zeer sterk beïnvloeden. Belangrijk blijkt dat voor het verkrijgen van een aanzienlijk deel van het geïncasseerd crimineel vermogen tijdens de strafrechtelijke procedure (bij voorkeur in een vroeg stadium) beslag wordt gelegd op crimineel geld en goederen. Dat er meer beslag wordt gelegd dan uiteindelijk geïncasseerd kan worden, wordt toegeschreven aan het gevolg van procedures bij de rechtbank of het verloop van strafzaken. Een andere constatering is dat de finale afronding van het incassotraject lang kan duren.

Andersson, Elffers & Felix hebben zich in hun onderzoek gericht op de effectiviteit van verschillende vormen van afpakken. Zij onderscheiden drie categorieën, namelijk:

- Strafrechtelijk afpakken: ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel in de zin van artikel 36e Sv;
- Fiscaal afpakken: (na)heffingen op basis van opgelegde aanslagen en correctie op aangegeven inkomsten, winsten, omzetten of ingehouden loonheffingen; en
- Bestuursrechtelijk afpakken: terugvorderen van onterecht verkregen bijstandsuitkeringen en onterecht verkregen gemeentelijke subsidies.

Tot het bestuursrechtelijk instrumentarium rekenen de onderzoekers ook maatregelen zoals het sluiten van panden, Bibob, het intrekken/weigeren van vergunningen, gebiedsverboden, etc. Hiermee wordt niet direct vermogen afgepakt, maar kan het verdienmodel van criminelen ernstig verstoord worden. In hun onderzoek zien zij grote verschillen in doorlooptijden en effectiviteit tussen de aanpakken van straf-, fiscaal- en bestuursrecht. Zij stellen dat het gezien

²⁵¹ Hamers (2014).

²⁵² Andersson Elffers & Felix (2015), 1-33.

²⁵³ Andersson Elffers & Felix (2015), p. 10-17.

de potentiële omvang en relatief efficiënte afhandeling voor de hand ligt om crimineel vermogen zoveel mogelijk via de fiscaalrechtelijke weg af te pakken. Een versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit zou op die manier gesteund kunnen worden, door zwaarder in te zetten op ontneming vanuit de Belastingdienst. Zij plaatsen daarbij overigens wel de kanttekening dat alleen het via strafrecht afgepakt vermogen in beeld is.²⁵⁴ Zowel cijfers van het fiscaalrechtelijk alsook van het bestuursrechtelijk afpakken zijn niet bekend. Evenwel laten voorbeelden uit de praktijk zien dat de Belastingdienst grote aanslagen op kan leggen om ondermijnende criminaliteit hard aan te pakken. Bestuursrechtelijk afpakken lijkt vooral effectief te zijn bij het terugvorderen van WWB-uitkeringen. En ofschoon de doelstelling van het ministerie van Veiligheid en Justitie op het strafrechtelijk afpakken de afgelopen jaren gestegen en ook jaarlijks (ruim) gehaald is, duurt de procedure in het strafrecht beduidend langer dan in het fiscaalrecht. Ook geven ervaringscijfers aan dat 50% van het te incasseren vermogen na 6 jaar (pas) geïnd is. Voorts wordt opgemerkt dat de doelstelling van 2018 (namelijk het afpakken van € 116 miljoen euro) slechts iets meer dan 1% van het potentieel af te pakken crimineel vermogen is dat in Nederland in omloop is. Volgens deze onderzoekers is er dus nog een sprong te maken.

Over de rol van de RIECs op verschillende plaatsen in Nederland bij afpakken merken dezelfde onderzoekers op dat deze in de praktijk nog vrij bescheiden is, hoewel de RIECs naar verwachting een belangrijke bijdrage zouden kunnen leveren in de verbetering van de informatieverzameling en informatiedeling, maar ook bij het bepalen van de keuze bij het afpakken welke organisatie dat op basis van welke bevoegdheid gaat doen. Doorontwikkeling van methoden, instrumenten en intensievere afstemming over de gewenste aanpak is nodig, net als landelijke uitwisseling van kennis en leerervaringen. Regionaal zijn er nog grote verschillen en in de intensiteit van de samenwerking. Over de potentiële afpakopbrengsten merken onderzoekers op dat de potentiële afpakmarkt groot is.²⁵⁵

In de online interviews met officieren van justitie en rechters zijn verschillende vragen over ontneming gesteld. Hoewel de meningen uiteenlopen, ziet van beide groepen de meerderheid de ontnemingsmaatregel als een effectieve sanctie bij de aanpak van csv's. De meerderheid vindt ook dat de ontnemingsprocedure adequaat is ingericht om door het OM beoogde ontnemingssancties effectief op te kunnen doen leggen. Ofschoon aan de kwaliteit van de ontnemingsrapportages kennelijk nog wel wat valt te verbeteren, vindt een minderheid van zowel officieren van justitie als rechters de kwaliteit vaak wel toereikend om effectief te ontnemen. Hoewel de meningen uiteenlopen, draagt volgens de meerderheid van zowel officieren van justitie als rechters het opleggen van een ontnemingsmaatregel bij aan de doeleinden van de strafrechtspleging. Volgens eveneens een meerderheid maakt het uit of een ontnemingsvordering gelijktijdig met of afzonderlijk van de hoofdzaak wordt behandeld, maar er zijn ook geïnterviewden die vinden dat niet uit maakt.

²⁵⁴ €136 miljoen in 2014.

²⁵⁵ Andersson, Elffers & Felix (2015), p. 10-17. Ook de NSOB (2016) stelt verbeteringen voor bij het afpakken van crimineel vermogen.

4.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven op welke (beleidsmatige) wijze is ingezet op de strafrechtelijke aanpak van csv's. Daartoe is gekeken naar de doelstellingen, (rand)voorwaarden die nodig waren of nodig werden geacht, gesignaleerde belemmerende of stimulerende factoren, wat effectief werd gevonden en wat niet, alsook wat in rapporten, jaarberichten en onderzoeksverslagen te vinden is over de effecten en effectiviteit op de geselecteerde gebieden. Onderzocht zijn de thema's mensenhandel en mensensmokkel, georganiseerde hennep en synthetische drugs, OMG's, witwassen, en afpakken. Op deze 'prioriteitsgebieden' zijn expliciete doelen geformuleerd en beoogde, c.q. te behalen effecten genoemd die zien op de aanpak van csv's. Deze doelstellingen en benoemde effecten ten aanzien van csv's zijn ingebed in breder opgezet beleid op de specifieke thema's.

Zoals reeds in het begin van dit hoofdstuk werd gesteld, is het onderscheid in prioriteitsgebieden in zekere zin kunstmatig. Csv's richten zich niet per se op één bepaald type criminele handeling, maar kunnen betrokken kunnen zijn bij meerdere thema's. Dat maakt de vraag of een bepaalde (strafrechtelijke dan wel niet-strafrechtelijke) aanpak effectief is extra complex. Desalniettemin kan een redelijk goed beeld worden verkregen van beoogde en behaalde doelen, alsmede van belemmerende en stimulerende factoren aan de hand van thematische beleidsstukken en rapportages.

Algemeen beleidskader

Het algemene beleidskader wordt gevormd door de programmatische aanpak en diverse intensiveringsprogramma's. De blik is gericht op interventiemogelijkheden die breder is dan alleen een strafrechtelijke aanpak en op effectieve interventiestrategieën waarbij elke samenwerkende partner gebruik maakt van de eigen wettelijke mogelijkheden. Ingezet wordt op maatschappelijke effecten, zoals het verslechteren van het ondernemingsklimaat, en -specifiek voor het strafrecht - op correctie en afkeuring van crimineel gedrag, recht doen aan slachtoffers en herstel van geleden schade. De focus wordt veranderd dan wel verbreed van csv's naar een meer subjectgerichte benadering. Er wordt steviger ingezet op facilitators en sleutelfiguren. Voorts wordt ingezet op afpakken van crimineel vermogen en op het tegengaan van een toenemende druk op bestuurders die zich sterk maken tegen georganiseerde criminaliteit tegen en intimidatie van toezichthoudende ambtenaren. Opvallend is dat niet alleen de ambitie om zoveel mogelijk verdachten in een csv-onderzoek voor de rechter te brengen en zodoende een bestraffing door middel van strafoplegging te bereiken, ontbreekt, maar dat ook expliciet blijkt wordt gegeven van een keuze om capaciteit in te zetten op de grootste maatschappelijke problemen van georganiseerde criminaliteit, niet noodzakelijk op onderzoeken met de hoogste succeskans en het grootst aantal verdachten.

De beleidslijnen en kaders lijken goed te zijn ingebed in de organisaties van het OM en de politie, zo blijkt uit online interviews. Ook uit de online interviews blijkt dat als minst belangrijk wordt gevonden (1) het zoveel mogelijk verdachten (in een csv-opsporingsonderzoek) voor de strafrechter brengen en (2) een zo lang mogelijke gevangenisstraf voor verdachten uit een csv-onderzoek.

Mensenhandel en Mensensmokkel

De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel wordt in de loop der jaren steeds beter georganiseerd. De aanpak werd gericht op zowel concrete csv's alsook het fenomeen mensenhandel en mensensmokkel (aard en omvang van verschijningsvormen). Doel werd in de eerste plaats actieve kennisvergaring inzake de modus operandi van mensenhandelaren en de mate en vorm van verwevenheid tussen boven- en onderwereld. In de tweede plaats om meer inzicht te verkrijgen in het fenomeen mensenhandel en het blootleggen van csv's. Deze doelen werden bereikt en leidden tot het inzicht dat bij de aanpak van faciliteerders niet alleen moest worden ingezet op de illegale faciliteerders, maar ook op de legale (onbewuste) faciliteerders.

Een ander doel, meer kwantitatief van aard, was de verdubbeling van de aanpak van csv's. Voorts diende opsporing en vervolging met name te worden ingezet op het grootste maatschappelijke effect, namelijk het voorkomen van mensenhandel. Daarnaast richtte de aanpak zich op het in kaart brengen van mensenhandelnetwerken, het zichtbaar maken van cruciale schakels daarin, het afpakken van wederrechtelijk vermogen en voorkomen dat dit vermogen opnieuw wordt geïnvesteerd in criminele activiteiten. Ook deze doelen zijn bereikt. Dat neemt niet weg dat ook ongewenste neveneffecten (zoals waterbedeffecten/verplaatsingsproblematiek en een verschuiving naar minder zichtbare vormen van prostitutie) worden geconstateerd.

Ten aanzien van de strafrechtelijke berechting en bestraffing wordt erop gewezen dat het van belang is dat iedere schakel in het mensenhandelnetwerk wordt meegenomen, als voorwaarde om effectief te zijn, en dat ook vaker medeplegen of deelname aan een criminele organisatie ten laste zou moeten worden gelegd met het oog op een hogere straf.

Georganiseerde hennepsteelt en synthetische drugs

De aanpak van georganiseerde hennepsteelt en synthetische drugs kent sterke (organisatorische) ontwikkelingen en intensiveringen door de oprichting van Task forces en intensiveringsprogramma's, maar ook forse complicerende factoren. Als doelen zijn onder meer geformuleerd het effectief verstoren van crimineel ondernemerschap en criminele industrie, het versterken van de bestuurlijke weerbaarheid en integriteit en een effectieve integrale bestrijdingsmachine. Berechting en bestraffing komen niet expliciet als (primair) omschreven doelen naar voren.

Complicerende factoren zijn de volgende: Vanwege onder andere capaciteitsgebrek bij politie konden netwerken en productielijnen, alsmede de top van de organisatie, regelmatig onvoldoende in beeld worden gebracht. Zicht op criminele organisaties achter de hennep werd niet verkregen. Vaak bleef het bij de ontmanteling van hennepkwekerijen en volgden geen opsporingsonderzoeken. Internationale samenwerking was er niet of verliep stroef. Daar staat tegenover dat de enorme omvang en aard van de (economische) macht van criminele netwerken en de verwevenheid ervan met de legale structuren, met een serieuze bedreiging voor de veiligheid en integriteit van de samenleving steeds meer naar voren kwam. De

productie en handel in synthetische drugs laat zich steeds meer kenmerken als een hardnekkig probleem met kenbare en merkbare verplaatsingseffecten als gevolg van een steeds harder en intensiever wordende aanpak op verschillende schakels in het productieproces volgens het barrièremodel. Vanwege de intensiever aanpak nam het aantal gemelde ontmantelde productielocaties, opslagplaatsen en afvaldumpingen van de productie van synthetische drugs toe, maar daar staan de introductie van (nieuwe) productieprocessen, (pre)precursoren en de productie en bewerking van nieuwe psychoactieve stoffen weer tegenover. Verder zijn er diverse nieuwe trends te zien, zoals handel via internet. De problematiek van de vaak 'onzichtbare' georganiseerde criminaliteit maakt het moeilijk om effecten in concrete cijfers te vertalen. Ten slotte behoeft de strafrechtelijke afhandeling binnen de strafrechtsketen verbetering.

Ofschoon wordt erkend dat de effecten van de aanpak van ondermijnende criminaliteit lastig zijn uit te drukken in 'harde cijfers' is getracht het effect van de intensivering inzichtelijk te maken door een onderscheid aan te brengen tussen interne en externe effecten en deze vervolgens nader te duiden en uit te werken. Met de interne effectmeting wordt bedoeld wat de vernieuwende aanpak van de intensivering teweeg heeft gebracht binnen de betrokken partnerorganisaties en met externe effectmeting wat de intensivering heeft betekend voor de samenleving en heeft teweeggebracht binnen het criminele milieu. Bij de externe effectmeting is vervolgens onder meer gebruik gemaakt van een aantal effect indicaties (kwantitatief), TCI-informatie en is aandacht voor verplaatsingseffecten. Aan een sluitende (landelijke) en uniforme registratie van aantallen zaken ontbreekt vooralsnog. Verder wordt niet vermeld hoeveel csv's zijn aangepakt, hoeveel verdachten zijn berecht en bestraft.

Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)

Over de strafrechtelijke aanpak van OMG's wordt sinds 2012 structureel gerapporteerd. Ook de aanpak van OMG's kent een intensivering en forse (organisatorische) investeringen, zoals verbetering van de informatiepositie, versterken van het samenwerkingsnetwerk binnen en tussen de verschillende overheden, delen van kennis, nieuwe inzichten en analyses en versterken van de internationale samenwerking. Een strafrechtelijke aanpak wordt van prominent belang geacht en aan strafrechtelijke onderzoeken naar individuele leden, al dan niet in georganiseerd verband, werd voortaan prioriteit gegeven. Als algemene doelen werden gesteld het tegengaan van het risico van vermenging van onder- en bovenwereld en het voorkomen dat outlawbikers zich een ondermijnende machtsbasis in de samenleving weten te verwerven. Daar kwam later als doel bij focus op en handhaving van regels voor clubhuizen. Als concrete doelen werden gesteld: een fors aantal strafrechtelijke onderzoeken, het vergroten van het aantal meldingen en aangiften door in te zetten op een grotere meldings- en aangiftebereidheid en het verruimen van het opsporingsinstrumentarium. Later kwamen daar het verstoren van het organiserend vermogen van OMG's bij.

Vanaf 2012 werd een forse stijging genoteerd van het aantal strafrechtelijke onderzoeken, maar daadwerkelijke resultaten in de vorm van uitkomsten van vervolging en berechting zijn dan nog niet bekend. Nadien wordt er een relatieve afname van het aantal zaken waarin

vervolgning plaatsvindt en dat bij de rechter wordt gebracht. In 2017 wordt daarentegen wél een stijging gezien in het aantal straffen dat is opgelegd in een aantal grote onderzoeken met OMG-leden.

Vanaf 2014 zijn rapportages verschenen over de behaalde resultaten. De rapportage vermeldt onder meer toegenomen bewustwording, kennis en integrale sturing. De hoeveelheid informatie over OMG's groeit, waardoor ondermijnende criminele structuren en fenomenen beter in kaart kunnen worden gebracht en belangrijke aanknopingspunten worden gevonden voor vervolgstappen. Als kwantitatieve resultaten worden weergegeven aantallen gehoorde verdachten, aantallen opsporingsonderzoeken, aantallen onderzoeken die primair betrekking hebben op strafbare feiten in georganiseerd verband, de aard van de strafbare feiten en de opgelegde gevangenisstraffen in een aantal zaken.

Als complicerende factoren voor een effectieve aanpak worden genoemd: complexiteit en veelomvattendheid van strafrechtelijke onderzoeken, lange doorlooptijden, bewijsproblemen doordat verdachten en/of getuigen vrijwel geen verklaringen durven af te leggen en vanwege de besloten subcultuur van de clubs. Een andere –negatieve– ontwikkeling is de groei van het aantal OMG's en broederschappen, waardoor ook de problemen en veiligheidsrisico's fors toenemen. Ook de samenstelling van het OMG-landschap is veranderd, door een snelle aanwas van splintergroeperingen, supportclubs en brotherhoods. Ten slotte pogen OMG's meer fluïde en minder zichtbaar te opereren.

Witwassen

Op het themagebied van witwassen zijn diverse onderzoeken, rapportages en monitors verschenen die ingaan op de effectiviteit van de witwasbestrijding. Hieruit blijkt dat diverse methoden van effectmetingen wordt gebruikt, maar ook dat men verschillende opvattingen heeft over de betekenis en invulling van de begrippen effect en effectiviteit. Tevens is in de effectmetingen de aanpak van csv's of de strafopleggingen in witwaszaken geen expliciet onderdeel of doelstelling van witwasbestrijding. Daarbij moet worden aangetekend dat de algemene beleidsdoelstelling witwassen te bestrijden überhaupt niet is uitgewerkt in specifieke doelen en prestatiecriteria, zodat over consistentie van doelen van bevoegde autoriteiten geen uitspraken kunnen worden gedaan. Voorts vertonen de cijfers die bij politie en OM worden bijgehouden over respectievelijke onderzoeken naar witwassen, vervolging en berechting tekortkomingen, die met name te wijten zijn aan niet zorgvuldig en onvolledig registreren, zodat op basis van deze cijfers alleen conclusies over trendmatige ontwikkelingen kunnen worden getrokken.

Wel zijn meer algemene doelen van het witwasbeleid geformuleerd, zoals het voorkomen van witwassen en de strafbare feiten waarmee de criminele winsten worden vergaard. Ook wordt genoemd het opsporen van gevallen van witwassen en het afpakken van criminele winsten. Gesteld wordt wel dat de preventieve aanpak, hoeveel niet kwantificeerbaar, heeft geleid tot effecten als het opwerpen van drempels om criminele ervan te weerhouden het financiële stelsel te misbruiken en meer bewustwording bij instellingen.

Afpakken van crimineel vermogen

Het afpakken van crimineel vermogen vindt plaats naast een eventuele berechting en strafoplegging. Om het crimineel vermogen te kunnen afnemen, kan het OM diverse instrumenten inzetten. Een belangrijke beleidsdoelstelling is het afpakken van crimineel geld om zo te laten zien dat misdaad niet loont. Voorts heeft het als doel om slachtoffers zoveel mogelijk schade-loos te stellen en om wezenlijk bij te dragen aan een veiliger en rechtvaardiger Nederland. Uit onderzoek blijkt dat het crimineel vermogen dat langs strafrechtelijke weg is afgepakt in zes jaar tijd (2008-2014) meer dan verviervoudigd is, als gevolg van een gericht programma waar-door vanaf 2012 extra aandacht en financiering beschikbaar is gesteld voor afpakken. De con-clusie luidt dat de afpakdoelstellingen de afgelopen jaren altijd (ruim) zijn gehaald.

Randvoorwaarden, tussendoelen en beoogde en bereikte effecten

Op de verschillende prioriteitsgebieden komen de algemene beleidslijnen en beleidskaders die zijn ingezet door een programmatische aanpak terug. Kern hiervan is dat een cultuuro-mslag nodig is, die moet resulteren in een effectieve aanpak van csv's die breder is dan alleen strafrechtelijk. Over algemeen gestelde (hogere en overkoepelende) doelen en beoogde (ex-terne) effecten die aansluiten op het algemene beleid is men veelal helder. Voor de verschil-lende prioriteitsgebieden zijn die doelen in wezen dezelfde. Waar het gaat om 'subdoelen' en rand- of basisvoorwaarden voor een effectieve(re) aanpak valt echter op dat het realiseren hiervan op sommige terreinen ook wel wordt gezien als doel op zich – in plaats van een tus-sendoel. Zo wordt bijvoorbeeld het voldoen aan een randvoorwaarde gezien als een te beha-len effect en het realiseren van een basisvoorwaarde voor effectief beleid wordt dan betiteld als een bereikt effect, vrucht of resultaat. In de rapportages op het terrein van Mensenhandel wordt een onderscheid tussen doelen en (organisatorische) randvoorwaarden of subdoelen, beoogde en gerealiseerde doelen, effecten en complicerende en bevorderende factoren voor effecten onzes inziens het meest zuiver en over een langere periode ook consequent ge-maakt.

Verschillen in visies op en indicatoren voor effectiviteit

Naast overeenkomsten worden ook verschillen gezien in doelstellingen en uitwerkingen van effectiviteit en te behalen effecten, en verschillen in indicatoren voor effect en effectmetin-gen, niet alleen tussen de vijf besproken thema's, maar ook binnen de kaders van een bepaald prioriteitsgebied zelf. Dit laatste wordt m.n. duidelijk bij de aanpak van witwassen en op het gebied van de bestrijding van georganiseerde hennepeteelt en synthetische drugs. Ten aanzien van witwassen heeft dit zelfs geleid tot Kamervragen over behaalde resultaten in termen van afgepakte criminele winsten versus economische en juridische effectiviteit van witwasbestrij-ding.

Complicerende factoren en neveneffecten

Ook waar het gaat om complicerende factoren voor effectiviteit zijn er overeenkomsten en verschillen te zien, net als in de aandacht voor (on)gewenste neveneffecten, bijvoorbeeld in de vorm van verplaatsing (waterbedeffect). Verschillen kunnen deels worden verklaard door

het verschil in de aard van de criminaliteitsbeelden en -fenomenen per prioriteitsgebied, verschillen in typen en aard van csv's die op bepaalde thema's actief zijn, maar deels ook door de verschillende wijze waarop handhavingsorganisaties (hiërarchisch of lokaal, regionaal of nationaal) zijn ingericht en verschillen in de gestelde doelen en/of beoogde effecten. Verder valt op dat ofschoon op de verschillende terreinen ongewenste neven- of verplaatsingseffecten in de rapportages wel expliciet worden geduid, deze onderbelicht blijven in de algemene beleidskaders van de programmatische aanpak.

5 Aanpak van csv's volgens de betrokken professionals

In dit hoofdstuk diepen we de aanpak van csv's verder uit. Dat gebeurt nu niet meer aan de hand van beleidsstukken en jaarrapportages, zoals in de vorige hoofdstukken, maar op basis van interviews met professionals bij OM, politie, FIOD en RIECs die in de praktijk betrokken zijn bij csv-onderzoeken en de aanpak van csv's. Hiermee wordt beoogd dat wat in de bestudeerde documenten staat vanuit het perspectief van de werkvloer aan te vullen, te concretiseren en zo nodig te nuanceren. Eerst beschrijven we welke ontwikkelingen er gedurende de onderzoeksperiode volgens de professionals hebben plaatsgevonden met betrekking tot de aard en omvang van csv-onderzoeken (5.1). Vervolgens gaan we in op veranderingen die zich hebben voorgedaan wat betreft de modaliteiten die worden ingezet in de aanpak van csv's (5.2). Daarna wordt achtereenvolgens ingezoomd op de ontwikkelingen met betrekking tot (financieel) 'afpakken' (5.3), de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van csv's (5.4) en de beschikbare capaciteit en de doorlooptijd. Het hoofdstuk wordt afgesloten (5.7) met een conclusie.

5.1 Aard en omvang van csv-onderzoeken

Uit de interviews met officieren van justitie en beleidsmedewerkers van het OM komen verschillende veranderingen en/of verschuivingen naar voren in de aanpak van csv's gedurende de onderzoeksperiode. Sommige ontwikkelingen hebben vooral betrekking op de aard en omvang van csv-onderzoeken en hangen mede samen met veranderingen in focus bij csv-onderzoeken.

Probleemgerichte/maatschappelijk relevante csv-onderzoeken

Volgens officieren van justitie wordt in de aanpak van csv's steeds meer gekeken naar het (maatschappelijk) probleem dat men wil oplossen en naar het te bereiken (maatschappelijk) effect. Deze focus op de maatschappelijke impact van csv's past bij de in hoofdstuk 2 en 3 beschreven verschuiving in de richting van ondermijning. Zo stelt een officier van justitie (OM05) dat er de afgelopen jaren bijvoorbeeld meer aandacht is gekomen voor het aanpakken van hennepsteelt omdat de focus is verschoven naar ondermijning, terwijl daarvoor werd geredeneerd vanuit de gedachte "als we er maar geen last van hebben". De geïnterviewde officier van justitie van het FP (OM14) legt uit dat daar veel vrije ruimte is om te bepalen op welke zaken wordt ingezet en dat daarbij zaken ook zelf opgezocht kunnen worden. Deze praktijk sluit aan bij het landelijk beleid dat de laatste jaren is ingezet op 'betekenisvolle zaken', dat wil zeggen "*zaken die we aanpakken om een voorbeeld te stellen, bijvoorbeeld bellegingsfraude*". Bij betekenisvolle zaken kan het ook om 'gevoelige zaken' gaan: "*zaken die maatschappelijke of politieke onrust kunnen veroorzaken, doordat er bijvoorbeeld wethouders bij betrokken zijn*" (OM14). Vanuit een andere invalshoek ziet een officier van justitie van een AP (OM10) in de onderzoeksperiode een verschuiving in het type onderzoeken dat wordt

opgepakt: van klassieke onderzoeken ('in de reactieve stand, van incident naar incident') naar steeds meer probleemgerichte onderzoeken, waarbij (proactief) eerst een (maatschappelijk) probleem goed in kaart wordt gebracht, alvorens bepaald wordt hoe hierop wordt geacteerd.

In vergelijking met het FP is er bij de AP's minder vrije ruimte om zelf te bepalen waarop wordt ingezet, omdat AP's ook moeten reageren op incidenten, bijvoorbeeld liquidaties. Dergelijke incidenten kunnen overigens wel aanleiding vormen voor 'haalzaken', in de vorm van probleemgerichte onderzoeken.

"Je wilt relevante maatschappelijke problemen aanpakken. Dit zijn dan soms niet losse incidenten, maar wel de georganiseerde criminaliteit erachter. Bij TGO's (Team Grootschalige Opsporing onderzoeken) rechercheer je op incidenten. Deze kunnen wel informatie opleveren, ook al los je de moord niet op. Daar komt dan een doorstart-onderzoek op de organisatie erachter. In X zijn meerdere liquidaties geweest. Hierdoor zijn twee bendes in kaart gebracht. Eén is als csv opgepakt door het AP en één door het LP." (OM10)

Door probleemgericht te werken en daarbij ongewenste maatschappelijke verschijnselen in ogenschouw te nemen kan de focus van een onderzoek dus verschuiven naar het verzamelen van informatie over een criminele organisatie. Andere parketten bevestigen deze ontwikkeling:

"TGO's worden ook gezien als kans om 'binnen te komen' in het circuit en informatie te verzamelen. Ze worden niet uitsluitend gedaan om de dader te vinden." (OM13)

Beheersbaar houden van csv-onderzoeken en de rol van artikel 140 Sr.

Verschillende officieren van justitie en beleidsmedewerkers van AP's zien dat er in toenemende mate wordt gelet op het (qua aard en omvang) beheersbaar houden van csv-onderzoeken. De manier waarop hier invulling aan wordt gegeven verschilt wel tussen AP's. Zo legt een beleidsmedewerker van een AP uit dat er bij sommige csv-onderzoeken vooraf een tijdslimiet wordt vastgesteld.

"Vroeger werd een ruime opdracht gegeven, bijvoorbeeld 'het in kaart brengen van het csv'. Nu wordt er gezegd: We hebben drie maanden en zes mensen, welk effect kunnen we bereiken in deze tijdsperiode? Vroeger kwam een heel netwerk in beeld door het onderzoek. Nu wordt het netwerk in de informatiefase in beeld gebracht en wordt vervolgens gekeken wat het gewenste effect is en hoe dit effect behaald kan worden." (OM13)

De officier van justitie van hetzelfde parket voegt hieraan toe dat bij deze csv-onderzoeken naast de tijdslimiet ook specifieke aandacht is voor snelle interventies, *"enigszins projectmatige, maar korte onderzoeken, tussen korte klappen en projectmatige onderzoeken in"* (OM12). Zodoende kunnen meer onderzoeken per jaar gerealiseerd worden. Er zijn meer AP's waar csv-onderzoeken de laatste jaren kleiner van omvang zijn geworden en gericht zijn op slimmere, snelle en korte interventies, omdat de ervaring leerde dat men met langlopende onderzoeken niet zo slagvaardig was.

"We zijn druk bezig om bij csv's sneller in te grijpen. Vroeger duurde het heel lang voordat men met informatie aan de slag ging. Informatie was dan niet meer actueel. Als er nu aanwijzingen

dan kunnen we er gelijk op acteren omdat de informatie actueel is. Kleinere onderzoeken zodat de kans op succes groter is.” (OM11)

Een andere strategie van AP's om csv-onderzoeken beheersbaarder te maken is: onderzoeken afbakenen, respectievelijk een (voorheen) groter en langduriger onderzoek op te splitsen in (opvolgende) kleinere csv-onderzoeken.

“De laatste jaren (vanaf 2014/2015) worden onderzoeken kleiner gehouden zodat de tactische fase niet jaren duurt. Het duurt lang voordat verdachten op zitting komen. Er wordt een stukje afgebakend in het onderzoek en de kern wordt eruit gehaald. Als dit is gebeurd gaat men over naar een nieuw onderzoek.” (OM06)

Ook bij het FP is de afgelopen vijf jaar fors aandacht besteed aan de beheersbaarheid in de aanpak van csv's omdat zaken over het algemeen groot waren en lang duurden. Dit heeft tot een andere manier van opsporen geleid, waarbij in de onderzoeken onder andere sneller wordt toegewerkt naar een rechtszitting.

“Je gaat niet zomaar een onderzoek beginnen, maar je zet het onderzoek in op wat er op de concept tenlastelegging staat. Je doet een compact onderzoek, dus liever niet inzetten op 140 Sr. Je doet niet apart onderzoek naar de criminele organisatie, dan moet je namelijk alles onderzoeken. Het gevaar ligt op de loer bij csv's dat zaken niet beheersbaar worden gehouden. Er is een 'nieuwe school' die denkt vanuit het principe 'wanneer wil ik op zitting staan'” (OM14)

Opvallend is de link die de officier van het FP hierbij legt met artikel 140 Sr. (deelneming aan een criminele organisatie, waardoor een hogere maximumstraf kan worden toegepast). Ook verschillende AP's geven aan dat bij csv-onderzoeken de laatste jaren minder wordt ingezet op art. 140 Sr. Deze ontwikkeling is niet alleen een kwestie van het beheersbaar houden van csv-onderzoeken, maar ook van bewijsvoering:

“Voorheen werd er in csv-onderzoeken gefocust op 140 Sr. maar nu niet meer. Waarschijnlijk voldoen ze hier nog wel aan, maar 140 Sr. is lastig te bewijzen en de geïntegreerde partners (douane, bank) redeneren niet vanuit 140 Sr. Er wordt niet meer alleen gekeken naar 140 Sr.” (OM08)

“We proberen het proces te verstoren in plaats van de kopstukken te pakken. We kunnen als AP zo bouwstenen aanleveren voor een 140 sr., maar daar is het LP dan weer voor.” (OM12)

Verstoren van criminele (handels)processen en focus op facilitators

Volgens verschillende officieren van justitie en beleidsmedewerkers is de focus in csv-onderzoeken in de onderzoeksperiode ook meer komen te liggen op het verstoren van het criminele (handels)proces – een benadering die aansluit bij de (theoretische) insteek van criminoloog Spapens (zie hoofdstuk 2). Een officier van justitie licht toe dat men bij het betreffende AP de criminele wereld is gaan benaderen als een business/markt, waarbij aan de hand van het barrièremodel wordt geanalyseerd welke stappen en/of personen van cruciaal belang zijn in het criminele (handels)proces. Vervolgens richt de aanpak zich op het opwerpen van barrières en daarmee op het verstoren van de logistiek. In dezelfde lijn zegt een andere officier van justitie dat een goede analyse van het criminele (handels)proces inzicht geeft in de rollen en dat het

inzetten van versturende en strafrechtelijke interventies goede kansen biedt om csv's aan te pakken. En een officier van justitie van weer een ander AP verwoordt het belang van het versturen van het criminele proces als volgt:

“We focussen op facilitators. Bekijken wie/wat de criminelen nodig hebben om het criminele bedrijf draaiende te houden. Dus niet achter de kilo's aanrennen, maar werken vanuit het barrièremodel. [...] We weten welke personen er bovenaan staan, maar weten ook van welke personen zij gebruikmaken in het proces. Deze personen proberen we te pakken door barrières op te werpen. We proberen het proces dus te versturen in plaats van de kopstukken te pakken.” (OM12)

De focus op het (handels)proces van csv's gaat dus ook samen met een verschuiving wat betreft de personen waarop de csv-onderzoeken zijn gericht. Vrijwel alle parketten zien in dit verband dat in plaats van de leidinggevende personen in of achter een csv (de 'kopstukken') de aandacht in onderzoeken vaker uitgaat naar de facilitators, die door hun handelen (een deel van) het criminele proces mogelijk maken en de criminele markt zo in stand houden. Beleidsmedewerkers van het LP en een AP lichten dit toe voor de aanpak van hennepcultuur en -handel en witwassen:

“In plaats van het vervolgen van de handelaar is het dan het vervolgen van de elektricien.²⁵⁶ Je kan het proces versturen zonder dat je je richt op een sleutelfiguur. De straffen zijn dan ook lager, maar wellicht is het effect wel groter. [...] Notarissen waar witwasonderzoeken naar worden gedaan is ook een voorbeeld. Als je dan een paar jaar straf krijgt is dit een heel goed resultaat, maar het zijn veel lagere straffen dan straffen voor geweld en drugs. In de periode 2009-2015 meer focus op deze personen. Vanuit het idee dat de grote figuren nooit zelf met de drugs slepen en je zoiets doet om het proces te stoppen. Met een inbeslagname pak je niet maar één persoon, maar het netwerk.” (OM07)

“Als je niet bij de hoofdverdachten kan komen dan kan je hun werk wel moeilijk maken. Vroeger lieten we de facilitators zitten, maar dan hou je het netwerk in stand. Focus op facilitators hangt ook samen met de omvang van de onderzoeken. Je kan niet direct bij de hoofdverdachte komen, maar wel: wie gebruikt hij allemaal.” (OM06)

De aandacht voor facilitators past eveneens bij de verschuiving naar ondermijning. Facilitators zijn personen en bedrijven, zowel binnen als buiten de legale maatschappelijke structuren, die producten of diensten ten behoeve van csv's verlenen. Voorbeelden die uit de interviews naar voren komen met betrekking tot drugshandel zijn onder andere makelaars (panden verkopen en/of verhuren), elektriciens (voor elektrische installaties) en transport (autoverhuurbedrijven). Een officier van justitie van een AP (OM08) zegt dat ambtelijke en niet-ambtelijke corruptie in dit kader belangrijke prioriteiten zijn.

Ook bij het FP worden facilitators aangepakt, waarbij het vooral gaat om personen die middels hun ambt of beroep (bijvoorbeeld financiële dienstverleners) deel uitmaken van het

²⁵⁶ Deze zorgt ervoor dat de elektriciteit voor onder andere lampen en afzuiginstallaties die benodigd zijn voor het binnenshuis telen van hennep illegaal wordt afgetapt.

criminele proces en bijvoorbeeld witwassen mogelijk maken. De officier van justitie van het FP (OM14) licht toe:

“In plaats van bij de boef te komen halen we de schil weg. We richten ons op notarissen, advocaten, accountants enzovoort. Omdat zij onderdeel zijn van het geheel. Vroeger waren ze onderdeel van een onderzoek, nu is het onderzoek specifiek op hun gericht. Voorbeeld van hoe we dit aanpakken is ze voor de tuchtrechter brengen op basis van de beroepscode.” (OM14)

5.2 Inzet van een breder palet aan aanpakmodaliteiten

Wat betreft de aanpakmodaliteiten in de aanpak van csv's komen in de interviews met officieren van justitie en beleidsmedewerkers drie ontwikkelingen naar voren: (1) de inzet van een breder palet aan aanpakmodaliteiten, (2) aanpakmodaliteiten gericht op het afpakken van criminele opbrengsten en (3) de ontwikkeling van de bestuurlijke en integrale aanpak. Deze ontwikkelingen op de werkvloer sluiten naadloos aan bij het in voorgaande hoofdstukken geschetste beleid.

Meer organisaties betrokken bij de aanpak van csv's

Het begint eentonig te worden, maar ook de inzet van een breder palet aan modaliteiten in de aanpak van csv's vloeit volgens officieren van justitie en beleidsmedewerkers voort uit de toegenomen aandacht voor ondermijning en het beoogde (maatschappelijk) effect van csv-onderzoeken. Er worden meer organisaties betrokken bij de aanpak, vanuit de visie dat de maatschappij als geheel, en dus ook diverse maatschappelijke organisaties nadelige gevolgen ondervinden van ondermijnende criminaliteit. Door de betrokkenheid van andere organisaties dan politie en justitie is het palet aan interventies uitgebreid. Als voorbeeld geven officieren van justitie en beleidsmedewerkers vaak dat er meer wordt ingezet op fiscale en bestuurlijke interventies middels samenwerking met de Belastingdienst en gemeenten.

De verbreding van de aanpak en de betrokkenheid van andere organisaties kunnen niet los gezien worden van het ontstaan van de RIECs en het LIEC rond 2008 en de ondersteuning die zij bieden aan partners in het kader van de geïntegreerde en bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (zie 5.4).

Combinatie van strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies

Wat betreft ontwikkelingen in de keuze voor aanpakmodaliteiten in csv-onderzoeken noemen officieren van justitie ten eerste dat er vaker niet-strafrechtelijke interventies worden ingezet wanneer de verwachting is dat deze bij kunnen dragen aan het beoogde maatschappelijk effect. De consequentie hiervan is dat er dan minder snel vrijheidsstraffen worden opgelegd (zie verderop), maar ook dat de verschuiving naar andere interventies bij de aanpak van csv's niet (volledig) in de registratie terechtkomt (onderrapportage).

“Er is dus niet alleen meer een rol voor het OM/strafrecht in de aanpak. Het is niet allemaal meer top-down. Het OM zegt niet meer alleen ‘dit moet gedaan worden’. De FIOD, de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel hebben ook mogelijkheden om maatregelen te treffen (bijvoorbeeld ontbinden). Er zijn dus andere interventies mogelijk die net zo effectief zijn. Het wordt heel lastig om die te gaan turven, deze informatie komt niet in het systeem van het OM.” (OM05)

Ten tweede zien parketten een verandering in de manier waarop strafrechtelijke interventies in de praktijk worden ingezet, onder andere door kritischer te kijken naar een aanpak gericht op (lange) vrijheidsstraffen en meer gaan inzetten op bijvoorbeeld afpakken.

“We vonden een doorgeladen wapen bij deze persoon. We hebben deze vondst los naar het strafrecht gebracht. De veroordeling was minimaal, een werkstraf, maar had wel als effect dat deze persoon geen vergunningen meer kon aanvragen bij de gemeente omdat hij een strafblad had. We bekijken dan wat de criminele organisatie nodig heeft om niet meer te kunnen plegen of starten.” (OM09)

Verschillende officieren van justitie en beleidsmedewerkers lichten verder toe dat het strafrecht primair of mede een ‘faciliterende rol’ speelt in csv-onderzoeken of informatie op kan leveren die vervolgens gedeeld kan worden met andere organisaties, waardoor bijvoorbeeld de burgemeester een pand kan sluiten. De toenemende aandacht voor niet-strafrechtelijke interventies in csv-onderzoeken betekent echter niet automatisch dat er geen strafrechtelijke interventies worden ingezet. In de praktijk wordt nogal eens ingezet op een combinatie van strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies. Een officier van justitie van een AP (OM08) illustreert dit aan de hand van casuïstiek in twee grote overkoepelende csv-onderzoeken naar drugshandel. Daarbij werden in totaal op ongeveer dertig personen acties ondernomen, waaronder disciplinaire acties, het ontbinden van rechtspersonen en het sluiten van zaken door de burgemeester. Daarnaast leidden deze onderzoeken tot een zestal strafrechtelijke vervolgingen.

De aard van de csv-onderzoeken van het FP is weliswaar anders dan bij het LP en de AP’s, maar ook bij het FP hebben zich veranderingen in de aanpak voorgedaan. De zaken werden te groot, duurden te lang, dus de opvatting kwam dat het anders moest (aldus OM14). De csv-onderzoeken bij het FP zijn primair gericht op financieel-economische criminaliteit en milieu-criminaliteit. Naast natuurlijke personen worden ook rechtspersonen vervolgd. De inzet van strafrechtelijke interventies bij rechtspersonen is per definitie anders (zie ook hoofdstuk 4). Bij de aanpak van rechtspersonen doet het FP veel transacties omdat het anders veel capaciteit kost om deze zaken allemaal voor de rechter te brengen. Ook wordt vaker toezicht betrokken in de aanpak. Ook bij het vervolgen van natuurlijke personen kijkt het FP, net als de AP’s en het LP, in toenemende mate naar het te behalen effect van de aanpak. Dit betekent dat csv-onderzoeken niet altijd tot dagvaardingen leiden, maar er ook gekozen wordt voor andere afdoeningen, zoals strafbeschikkingen en transacties. De officier van justitie licht dit toe aan de hand van het volgende voorbeeld over toeslagfraude:

“We hebben drie personen gedagvaard, daarnaast hebben we 30 mensen langs laten komen in twee dagen voor een transactiezitting. Ter plekke leggen ze een verklaring af en hebben ze een werkstraf gekregen. Ze hebben dan wel allemaal een strafblad en de drie hoofdverdachten gaan naar zitting. [...] Deze afdoeningen waren al wel langer mogelijk maar bij het begin van het onderzoek wordt er nu al op ingezet. Inmiddels gebeurt het heel veel zo, creatiever.” (OM14)

Zoals eerder beschreven (5.1) richt ook het FP zich in toenemende mate op facilitators, zoals notarissen, advocaten en accountants. Deze personen waren voorheen vaak onderdeel van

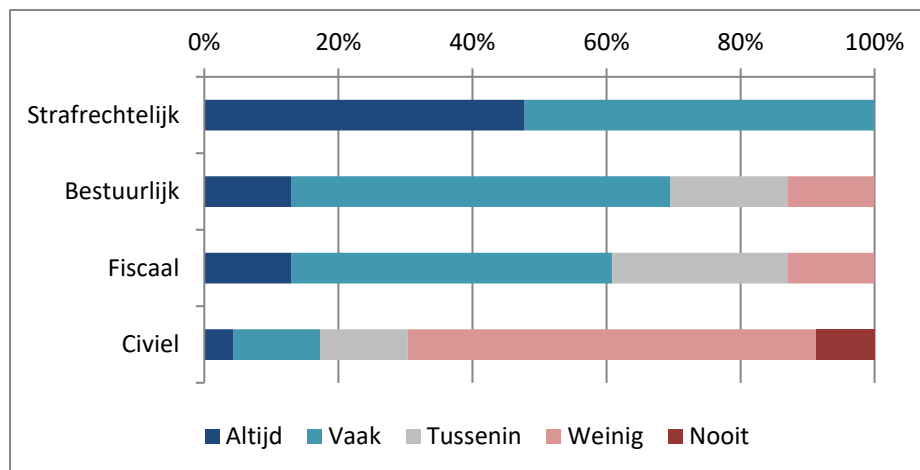
een onderzoek, maar steeds meer worden ook onderzoeken gedaan die specifiek op facilitators gericht zijn. Ook deze onderzoeken leiden niet altijd tot een strafrechtelijke vervolging, maar bijvoorbeeld tot een tuchtrechtelijke zaak.

Concluderend volstaat het om zicht te krijgen op resultaten van de aanpak van csv's niet om uitsluitend naar het aantal opgelegde vrijheidsstraffen te kijken. Andere afdoeningsmogelijkheden en niet-strafrechtelijke interventies vormen een belangrijk onderdeel van de aanpak van csv's. Dit geldt voor de AP's, maar ook voor het LP en het FP.

Politie over aanpakmodaliteiten

Grosso modo kunnen vier juridische modaliteiten (interventies, afdoeningen) worden ingezet bij de – al dan niet integrale – aanpak van csv's: strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal en civiel. In de online interviews met professionals bij de politie is gevraagd in welke mate deze aanpakmodaliteiten door of in samenwerking met hun eenheid/afdeling worden toegepast in csv-onderzoek, c.q. in de aanpak van csv's. Voor zover de geïnterviewden hier zicht op hebben, geven ze allemaal aan dat altijd of vaak sprake is van een strafrechtelijke aanpak. Op de tweede plaats staat een bestuurlijke aanpak; ongeveer twee op de drie zeggen dat die vaak of altijd wordt toegepast. In iets mindere mate geldt dit voor een fiscale aanpak. Een civielrechtelijke aanpak komt duidelijk het minst voor.

Figuur 5.1 Mate waarin diverse aanpakmodaliteiten volgens de politie worden toegepast (n=23)



Veelal is sprake van een gecombineerde aanpak. Drie van de vier aanpakmodaliteiten worden immers bij de meerderheid van de eenheden/afdelingen vaak of altijd ingezet. Een teamleider bij de politie wijst hier ook expliciet op.

“Er wordt altijd onderzocht of alle interventies überhaupt mogelijk zijn. Als de kansen worden gezien wordt ingezet op toepassing.” (POL06)

Hoe verhouden deze bevindingen over de aanpak van csv's anno 2017 zich tot die in voorgaande jaren? Zijn er in de periode 2009-2015 veranderingen geweest in de aanpak van csv's? Bijvoorbeeld meer of minder van een bepaalde aanpak(modaliteit)? Volgens een deel van de

geïnterviewden is er weinig of niets veranderd, voor een ander deel wel.²⁵⁷ Zij noemen daarbij vooral dat de aanpak minder eenzijdig strafrechtelijk en meer integraal (bestuurlijk, fiscaal) is geworden. Bij de afwegingen is ook steeds meer gaan meespelen wat partners met wie (in het RIEC) wordt samengewerkt kunnen doen en wat verwacht wordt het meest effectief te zijn. Net als naar voren kwam uit de interviews met het OM blijkt dat vanuit de politie een strafrechtelijke aanpak bij csv-onderzoeken niet altijd (primair) gericht is op een strafrechtelijke afdoening.

“Er wordt veel meer gekeken naar alternatieve interventies dan strafrecht. Strafrechtelijke interventie is zeker niet meer de leidende aanpak. Strafrechtelijke aanpak in de integrale samenwerking is wel een doeltreffende manier om veel informatie te vergaren die de integrale partners ontberen en vaak nodig hebben om door te kunnen pakken. Daarnaast levert het veelal een doorzicht op in werkwijze, branches, sleutelfiguren etc. die nodig zijn om op basis van goede analyses met partners te kijken naar een probleemgerichte aanpak.” (POL06)

Over het geheel genomen zijn de veranderingen in de aanpak van csv's bij de politie geleidelijk gegaan. In de ene regio zetten die eerder in dan de andere. Soms was er ook een concrete aanleiding (bijvoorbeeld brandstichting in een gemeentehuis) voor een stroomversnelling. De gemeenschappelijke noemer is dat – in lijn met het OM – de politie in de praktijk in het hele land steeds meer integraal is gaan samenwerken.

5.3 Afpakken van criminele opbrengsten

Zoals in hoofdstuk 2 is besproken geldt financieel gewin als een van de kenmerken van een csv. Het 'verdienen' van geld wordt gezien als een van de belangrijkste drijfveren. In het landelijk beleid is het afpakken van criminele opbrengsten in de periode 2009-2015 een steeds centraler thema geworden voor het OM (hoofdstuk 3 en 4). Uit de interviews met officieren van justitie en beleidsmedewerkers blijkt dat afpakken ook in de praktijk een belangrijk thema is. Vrijwel alle parketten constateren dat in de onderzoeksperiode de aandacht voor het afpakken van criminele opbrengsten bij de aanpak van csv's is geïntensiveerd. Een officier van justitie van een AP, die deze ontwikkeling onderschrijft, voegt daar wel aan toe dat het zicht op criminele geldstromen nog onvolledig is:

“We richten ons op het aanpakken van de portemonnee. Maar daar slagen we nog niet goed genoeg in. Er gaat heel veel geld in om, maar we zijn er nog niet achter waar dit geld precies naartoe gaat.” (OM12)

Het afpakken van crimineel geld en goederen kan via het strafrecht, maar ook via fiscale, bestuurlijke en civielrechtelijke interventies (zie hoofdstuk 4). Uit de interviews komt een aantal ontwikkelingen naar voren met betrekking tot afpakken. Zo spreken officieren van justitie en beleidsmedewerkers van een verandering in de manier waarop onderzoeken worden ingestoken en van verschuivingen met betrekking tot afdoeningen en andere interventies.

²⁵⁷ Respectievelijk 9 en 14 van de 23 respondenten die deze vraag hebben beantwoord.

Csv-onderzoeken gericht op witwassen

In het kader van de focus op het afpakken van crimineel vermogen stellen officieren van justitie en beleidsmedewerkers van het LP en de AP's dat witwasonderzoeken in de onderzoeksperiode prioriteit hebben gehad.²⁵⁸ Csv-onderzoeken waren hiermee vaker gericht op witwassen dan op de onderliggende gronddelicten.

“Voorheen lag de focus op de hennep, maar nu wordt veel meer vanuit witwassen geredeneerd. Als er nu een groot onderzoek wordt gedaan naar hennep dan is het doorgaans gericht op witwassen, het financieel-economische aspect.” (OM05)

Verscheidende officieren van justitie lichten verder toe dat witwasonderzoeken doorgaans korter duren dan andere typen csv-onderzoeken, maar wel een strafblad kunnen opleveren, op basis waarvan bijvoorbeeld gemeenten vergunningen kunnen weigeren.

Interventies gericht op afpakken

Het inzichtelijk maken van crimineel vermogen en in beslag nemen van bezittingen zijn belangrijke voorwaarden om af te kunnen pakken. Daarom is men hier de afgelopen jaren meer aandacht aan gaan besteden:

“Het afpakken gaat makkelijker als je vooraf al bezittingen in beslag kan nemen. Als je dan in de executiefase zit en je het daadwerkelijk af mag pakken dan is er ook wat om af te pakken. In het verleden kreeg je wel een ontnemingsvordering toegewezen, maar dan had je geen kapitaal om daadwerkelijk af te pakken. In het onderzoek moet je dus zicht krijgen op het kapitaal en daar rechercheren we dan op. Als we daar beslag op kunnen leggen kunnen we de verdachte aanhouden. Dan heeft de verdachte ook weinig te zeggen want we hebben het kapitaal al inzichtelijk gemaakt. Het doel aan voorkant is dan zicht krijgen op het vermogen of kapitaal. Als dit je niet lukt kan je witwassen niet bewijzen.” (OM09)

Daarnaast worden ook transacties als ‘afpakresultaat’ gezien. Dit speelt m.n. bij het FP (zie 5.2), maar wordt ook genoemd door het LP. Het merendeel van de geïnterviewde officieren van justitie en beleidsmedewerkers van het LP en de AP's wijst tevens op de toegenomen samenwerking met de Belastingdienst om crimineel vermogen fiscaal af te pakken. Ook de officier van justitie van het FP constateert dat in een deel van de onderzoeken csv's (vooral) fiscaal worden aangepakt.

FIOD

De FIOD speelt een steeds grotere rol bij het afpakken van crimineel vermogen. Verreweg de meeste opsporingsonderzoeken van de FIOD vallen onder het gezag van het FP, maar er worden ook onderzoeken gedaan voor het LP en een enkele keer voor een AP. De FIOD heeft ‘afpakken’ in 2012 officieel ingesteld als een van de strategische doelstellingen. In dat kader zijn onder meer nieuwe functies gecreëerd om afpakken op de kaart te zetten als een normaal onderdeel van de opsporing en werden verschillende programma's en tools ontwikkeld om afpakken te vergemakkelijken. Net als in de interviews met het OM en de politie geven FIOD-

²⁵⁸ Bij het FP hadden witwasonderzoeken vanuit de taakstelling al prioriteit.

medewerkers aan dat er de laatste jaren meer ‘effect-denken’ plaatsvindt: hoe kunnen we met zo weinig mogelijk middelen een optimaal effect behalen? Zo wordt bijvoorbeeld in de keuze voor aanpakmodaliteiten gelet op efficiëntie en snelheid.

“Een proces duurt gemiddeld 8-12 jaar, ongelooflijk. Dat werkt niet voor de impact en het effect. Daarom kan het zinvol zijn om bij csv’s de kleintjes buitengerechtelijk te pakken, strafbeschikkingen enzovoort, en tegelijkertijd de groten integraal aanpakken.” (FIOD04)

“De lijntjes met de Belastingdienst zijn kort en sommige zaken zijn beter om fiscaal dan strafrechtelijk aan te pakken. Er wordt gekeken: welk effect is beter? Fiscaal kan soms efficiënter zijn, en sneller.” (FIOD01)

Afpakken beschouwen FIOD-medewerkers als een proces en als een (effectief) onderdeel van de opsporing omdat geld de drijfveer van veel criminelen is. Afpakken werkt zodoende zowel repressief (middelen afnemen) als preventief (het loont niet). Daarom vinden zij het belangrijk dat er vanaf het begin van een onderzoek al aandacht is voor afpakken en dat er zo snel mogelijk beslag wordt gelegd (FIOD04). Van alles kan worden afgepakt: kunst, paarden, televisies, auto’s, mobiele telefoons, onroerend goed, maar het liefst cash en geld. Het afpakken van materiele zaken wordt belangrijk geacht voor rechtsherstel, dus het teruggeven aan de maatschappij. Tevens vinden FIOD-medewerkers afpakken belangrijk is omdat criminelen dan de middelen niet meer hebben opnieuw te beginnen en omdat hun status- en machtspositie wordt aangetast. Dit laatste wordt niet alleen gedaan middels het afpakken van materiële zaken, maar ook via het ‘afpakken’ van de beroepsbevoegdheid van bijvoorbeeld notarissen, accountants en advocaten die belangrijke schakels kunnen vormen binnen en tussen csv’s.

5.4 Bestuurlijke en geïntegreerde aanpak

Een rode draad in de interviews met OM, politie en FIOD is een toename gedurende de onderzoeksperiode van niet-strafrechtelijke interventies, zowel fiscale als bestuurlijke. Deze ontwikkeling kan niet los worden gezien van de rol van RIECs; een van de kerntaken van RIECs is immers om de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit aan te pakken.

Bestuurlijke interventies

Diverse officieren van justitie en beleidsmedewerkers van het OM geven aan dat in de aanpak van csv’s steeds intensiever wordt samengewerkt met gemeenten, omdat zij als een belangrijke partner worden gezien in de aanpak van csv’s. Voorbeelden van in de praktijk toegepaste bestuurlijke interventies zijn onder andere het sluiten van panden of locaties, huisverboden, bestuurlijke rapportages en Bibob-toetsen.

Geïntegreerde aanpak en RIECs

In de onderzoeksperiode is in de aanpak van csv’s ook meer aandacht gekomen voor samenwerking met andere organisaties (5.2). De inzet van niet-strafrechtelijke interventies kan ook één op één met andere organisaties plaatsvinden. Dit hoeft niet altijd via het RIEC te verlopen. Uit de interviews komen ook duidelijk verschillen tussen de AP’s naar voren wat betreft de mate van samenwerking met het RIEC en het gebruikmaken van een geïntegreerde aanpak. Zo stelt een officier van justitie van een van de AP’s dat het merendeel van de csv-

onderzoeken in RIEC-verband wordt opgepakt, maar er zijn ook AP's die wel met het RIEC samenwerken, maar (lang) niet bij alle onderzoeken. Dat heeft ook gevolgen voor de volledigheid en vergelijkbaarheid van RIEC-rapportages en OM-jaarverslagen over de aanpak van csv's.

“Het RIEC vertelt over andere aanpakken in hun jaarverslag. Dit vind je niet terug in de cijfers van het OM. Onder de RIEC-vlag doen we dingen die je niet terugziet in de cijfers van het OM: het sluiten van een coffeeshop, inmenging van de Belastingdienst of de IND.” (OM08)

“Als het OM iets alternatiefs wil doen dan het strafrecht dan doen ze dit vaak niet via het RIEC omdat het lang duurt, maar hebben ze één op één contact met bijvoorbeeld de Belastingdienst.” (OM06)

Hoewel de visie wordt gedeeld dat andere organisaties betrokken moeten worden bij de aanpak van csv's, worden vanuit het OM ook verschillende knelpunten, zoals de noodzaak van het geïntegreerd verzamelen van informatie en het onderling vertrouwen bij het delen van informatie.

“Geïntegreerde aanpak: bij de zware criminaliteit zijn nog steeds vooral de politie en het OM aan zet. In RIEC-verband worden onderwerpen wel geagendeerd en wordt bekeken wat je samen kan doen. Bijvoorbeeld fiscaal: het klinkt aantrekkelijk om iets anders dan strafrechtelijk te doen, maar de informatiepositie van de andere partners is nog niet voldoende. Vaak wordt nog wel naar politie/OM gekeken voor de informatie die een strafrechtelijk onderzoek oplevert. Het is nog wel zoeken: de partners moeten ook binnen hun eigen lijn verantwoording afleggen.” (OM10)

5.5 Capaciteit en doorlooptijd

In meerdere interviews wordt gesteld dat er in de onderzoeksperiode een tekort is geweest aan opsporingscapaciteit bij de politie. Dan moeten voortdurend keuzes gemaakt worden: welke csv's worden aangepakt en hoe? Verschillende officieren van justitie en beleidsmedewerkers bij het OM brengen de gelimiteerde opsporingscapaciteit in verband met veranderingen in de aard en omvang van csv-onderzoeken. Dat gebeurt onder andere in de vorm van minder grote en langlopende en meer kleinere en kortere onderzoeken, mede in het licht van de verplichting om jaarlijks een vooraf vastgesteld of opgelegd aantal onderzoeken te doen.

Daarnaast wordt het tekort aan opsporingscapaciteit gerelateerd aan ontwikkelingen in afdoeningen en interventies die worden ingezet. Zo legt een officier van justitie van een AP (OM12) uit dat rond 2012 door de reorganisatie bij de politie de capaciteit van de politie tekortschoot en dat andere overheidspartijen (zoals de Belastingdienst en gemeenten) *“in dit gat zijn gesprongen.”*

Tot slot worden vanuit het OM veranderingen in de aard en omvang van csv-onderzoeken in het type interventies ook in verband gebracht met de doorlooptijd van strafzaken. Verschillende officieren van justitie en beleidsmedewerkers zeggen dat in het algemeen de opsporingsfase erg lang duurt en dat het ook vaak lang duurt voordat een zaak op zitting komt. Dat

gaat ten koste van de slagvaardigheid, maar stimuleert ook dat wordt gekeken naar alternatieven.

“Zaken moeten beheersbaar gehouden worden want er moet ook snelheid zijn in de strafrechtspiegeling. De zittingstijd is echter heel lang. [...] Omdat de doorlooptijd zo lang is kijken we naar andere manieren van aanpakken zoals strafbeschikkingen en transacties.” (OM14)

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de aanpak van csv's centraal (onderzoeksvraag 2). Dat gebeurde niet aan de hand van wat in beleidsstukken en jaarrapportages wordt geschreven over het instrumentarium dat organisaties ter beschikking staat in de aanpak van csv's – zoals in m.n. hoofdstuk 3 het geval was. In plaats daarvan werd ingezoomd op door professionals vanuit de praktijk in interviews naar voren gebrachte ontwikkelingen in de aanpak van csv's.

Veranderingen in aard en omvang van csv-onderzoeken

Een eerste ontwikkeling is dat, in lijn met de toegenomen focus in beleid op ondermijning (zie hoofdstuk 2 en 3), op de werkvloer van politie en OM meer nadruk is komen te liggen op de bestrijding van de maatschappelijke impact van csv's. Dit vertaalde zich in een verschuiving bij csv-onderzoeken. In plaats van het primaat bij 'klassieke', 'reactieve' onderzoeken gericht op strafrechtelijke afdoening werd steeds vaker gekozen voor 'probleemgerichte' onderzoeken waarbij (proactief) vanuit een breder perspectief informatie verzameld wordt over een (maatschappelijk) probleem en de rol daarin van een criminele organisatie, om op basis daarvan een bepaalde aanpak te kiezen. Deze ontwikkeling manifesteerde zich bij alle parketten, ook al werd die bij de AP's meer begrensd doordat zij moeten blijven reageren op acute zaken, bijvoorbeeld liquidaties.

Een tweede ontwikkeling heeft betrekking op de omvang van csv-onderzoeken. Mede vanwege een tekort aan opsporingscapaciteit bij de politie zijn parketten meer gaan sturen op beheersbaarheid van de onderzoeken. Bij de AP's gebeurt dit m.n. door (een combinatie van) vooraf een tijdslimiet te stellen aan de duur van een onderzoek, onderzoeken te richten op korte/snelle interventies en meer af te bakenen en/of op te splitsen in kleinere onderzoeken. Een van de strategieën bij het FP is: zaken sneller voor de rechter brengen. Daarbij wordt ook minder ingezet op (het strafverzwarende) art. 140 Sr. (deelname aan criminele organisatie) – overigens niet alleen vanwege het beheersbaar houden van csv-onderzoeken.

Een derde ontwikkeling sluit aan bij de criminologische benadering van de activiteiten van csv's als handelsprocessen (zie hoofdstuk 2). Daarbij richt de aanpak van csv's zich op het verstoren van criminele handelsprocessen, door het opwerpen van barrières en door meer te focussen op facilitators in plaats van (uitsluitend) de leidinggevende personen.

Breder palet aanpakmodaliteiten, minder en andere strafrechtelijke interventies

De interviews met bij de aanpak van csv's betrokken professionals bevestigen het in voorgaande hoofdstukken op basis van deskresearch geconstateerde groeiende belang dat gehecht wordt aan een integrale aanpak. Grosso modo worden in de praktijk vier juridische

modaliteiten ingezet bij de aanpak van csv's: strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal en civiel. Vanuit het perspectief van de politie – en in lijn met ontwikkelingen bij het OM – wordt nog steeds in veel gevallen een strafrechtelijke aanpak toegepast, echter vaak wel in combinatie met een bestuurlijke en/of fiscale aanpak, maar doorgaans niet met een civielrechtelijke aanpak. Mede dankzij de groeiende rol van RIECs is men in de loop van de onderzoeksperiode steeds meer organisaties gaan betrekken bij de aanpak van csv's. Daarmee is ook meer aandacht gekomen voor het samenspel van strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies en is men meer gaan inzetten op fiscale interventies (Belastingdienst) en bestuurlijke interventies (gemeenten). Wat betreft de strafrechtelijke aanpak zijn m.n. AP's, maar ook het LP, minder gaan inzetten op (lange) vrijheidsstraffen en meer op afpakken en op in csv-onderzoeken verkregen informatie waarmee andere organisaties aan de slag kunnen. Afgaande op de informatie uit de interviews lijkt dit concreet vooral te betekenen: meer strafbeschikkingen, meer transacties en meer specifiek op facilitators gerichte onderzoeken. De sterkere inzet op niet-strafrechtelijke interventies bij de aanpak van csv's komt volgens de parketten niet of onvolledig in de registratie terecht. Met andere woorden: er zou sprake zijn van onderrapportage.

Meer inzetten op witwassen, afpakken en bestuurlijke interventies

In de praktijk van het OM is binnen de aanpak van csv's het afpakken van criminele opbrengsten in de onderzochte periode geïntensiveerd. Aangezien witwasonderzoeken in deze periode landelijke (beleids-)prioriteit hadden, waren csv-onderzoeken relatief vaak gericht op witwassen in plaats van op de onderliggende gronddelicten. Als voordeel hiervan wordt gezien dat witwasonderzoeken doorgaans korter duren dan andere typen csv-onderzoeken. Om crimineel vermogen (fiscaal) af te kunnen pakken zijn parketten meer gaan samenwerken met de Belastingdienst. Ook de FIOD is een steeds grotere rol gaan spelen bij het afpakken van crimineel vermogen. Daarnaast wordt ook wel ingezet op het via het tuchtrecht 'afpakken' van de beroepsbevoegdheid van bijvoorbeeld notarissen die een belangrijke schakel vormen binnen en tussen csv's. Bij de aanpak van csv's zijn OM en politie (al dan niet in RIEC-verband) ook steeds intensiever gaan samenwerken met gemeenten. Bestuurlijke interventies worden ook op de werkvloer beschouwd als een belangrijk onderdeel van een geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit. Concrete praktijkvoorbeelden zijn: het sluiten van panden, bestuurlijke rapportages, Bibob-toetsen en het intrekken van vergunningen.

6 Registratie en cijfers over csv-onderzoeken en aanpak

In dit hoofdstuk staan kwantitatieve gegevens over de aanpak van csv's centraal. Leidend hierbij zijn onderzoeksvraag 3 (over toegepaste aanpakmodaliteiten en de registratie daarvan) en onderzoeksvraag 4 (over trends en patronen in resultaten per 'aangepakt csv' in de periode 2009-2015). Daarnaast wordt ingegaan op mogelijke verklaringen voor de gesignaleerde ontwikkelingen in aanpakmodaliteiten en resultaten (onderzoeksvraag 5). De beantwoording van deze vragen geschiedt primair aan de hand van een analyse van cijfers in verantwoordingsrapportages en jaarverslagen van OM, politie en RIECs. Deze documenten bevatten veel informatie over csv-onderzoeken en de aanpak van csv's. Daarnaast wordt geput uit de kennis en ervaring met betrekking tot de registratie van csv-onderzoeken zoals die naar voren kwam in interviews met OM en politie.

Op basis van interviews met politie en OM gaven we in het vorige hoofdstuk al een *kwalitatief* overzicht van veranderingen in de aard en omvang van csv-onderzoeken en ontstond vanuit de werkvloer het beeld van een verbreding in het palet aan aanpakmodaliteiten, met minder nadruk op 'klassieke' strafrechtelijke afdoeningen en een sterker inzetten op een witwassen, afpakken, een geïntegreerde aanpak en bestuurlijke interventies. Nu brengen we in dit hoofdstuk in kaart hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot de beschikbare *kwantitatieve* gegevens.

Eerst wordt beschreven hoe en door wie csv-onderzoeken worden geregistreerd (6.1). Vervolgens bespreken we wat er bij het OM wordt vastgelegd over strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke aanpakmodaliteiten in csv-onderzoeken en hoe volledig en betrouwbaar deze registratie is (6.2). Daarna wordt kort ingegaan op de landelijke doelstellingen met betrekking tot het aantal aan te pakken csv's en op de officiële criteria waaraan onderzoeken moeten voldoen om mee te kunnen mogen tellen als csv-onderzoek (6.3). Aansluitend geven we voor de AP's (arrondissementsparketten), het LP (Landelijk Parket) en het FP (Functioneel Parket) een overzicht van de cijfers uit rapportages over csv-onderzoeken en aanpakmodaliteiten (6.4), gevolgd door cijfers over de bijdrage van RIECs aan de aanpak van csv's (6.5) en ten slotte conclusies (6.6).

6.1 Hoe en door wie csv-onderzoeken worden geregistreerd

Sinds 2012 dienen csv-onderzoeken geregistreerd te worden in LZoZ en als deze een zogeheten LOGC-indicatie²⁵⁹ hebben, tellen ze mee voor de verantwoording (zie hoofdstuk 2). Wanneer een csv-onderzoek wordt geregistreerd, moet een aantal velden verplicht ingevuld worden, anders kan het onderzoek niet in het registratiesysteem worden opgeslagen.

²⁵⁹ LZoZ = Landelijk Zicht op Zaken; LOGC = Landelijk Overzicht Georganiseerde Criminaliteit.

De voor dit hoofdstuk relevante verplichte velden zijn²⁶⁰:

- Aard van het onderzoek (projectmatig, TGO, korte klap, regulier etc.);
- Aandachtsgebied (hennep, synthetische drugs, witwassen etc.);
- Level van het onderzoek (level I, level II, level III – zie 2.2);
- Zaakbehandelaar (parket en team OM, opsporingsdienst).

In de handleiding van LZoZ staat dat (indien van toepassing en voor zover bekend) voor LOGC-onderzoeken meer gegevens ingevoerd moeten worden dan voor reguliere onderzoeken.²⁶¹

Dit betreft gegevens in de volgende drie categorieën:

1. De fase van het onderzoek, inclusief start- en einddatum.²⁶²
2. Informatie over betrokken subjecten. Persoonlijke gegevens van de subjecten (zie 6.2) en m.b.t. deze subjecten indien van toepassing parketnummers en ingezette niet-strafrechtelijke interventies.
3. Informatie over samenwerking met bestuurlijke partners en andere opsporingsdiensten en internationale samenwerking.

Registratie van csv-onderzoeken bij de politie

Tot 2015 was er bij de politie geen centrale en eenduidige registratie van csv-onderzoeken. Vanaf 2015 hanteren de politie en het OM voor de verantwoording en monitoring van de aanpak van csv's één en dezelfde registratie. Deze is ondergebracht bij het OM, omdat het de officier van justitie is die het label csv toekent aan zaken. Deze praktijk bestaat sinds de lopende Veiligheidsagenda (2015-2018) is ingegaan. Hoe zat het met de registratie van csv-onderzoeken (intern) bij de politie in het kader van de verantwoordingsrapportages (dus naast strafdossiers e.d.) in de voorgaande jaren? De geïnterviewde politiefunctionarissen hebben hier vaak maar beperkt zicht op, omdat het hun taak niet is en de verantwoordelijkheid hiervoor is ondergebracht bij een afdeling control binnen de eenheid of bij het OM. Ook werden (en worden) registratietaken met betrekking tot csv's wel verdeeld tussen het RIEC en de politie, waarbij de politie focust op de registratie van strafrechtelijke onderzoeken. Registratie van csv-onderzoeken bij de politie kon en kan mede tot doel hebben om te sturen op jaarlijks te behalen aantallen onderzoeken. Deze sturing vond en vindt plaats in samenspraak tussen politie en OM, maar het OM droeg en draagt de eindverantwoordelijkheid voor de registratie. Over het geheel genomen is volgens de geïnterviewden in de periode 2009-2015 de manier van registreren bij de politie ten behoeve van verantwoordingsrapportages niet wezenlijk veranderd. En als er wel gesproken wordt van veranderingen, dan is dat in termen van beter, meer en specifiek registreren.

²⁶⁰ Een ander verplicht veld is: Onderzoeksnaam en een beschrijving van de casus.

²⁶¹ Interne bron OM (2014).

²⁶² In totaal negen opeenvolgende fases: (1) preweeg, (2) projectvoorbereiding, (3) tactisch onderzoek, (4) juridische beoordeling, (5) vervolgingsfase eerste aanleg, (6) hoger beroep, (7) cassatie, (8) verdere vervolging na terugverwijzing en (9) behandeling ontnemingszaak.

Wie is er bij het OM verantwoordelijk voor de registratie?

Bij arrondissementsparketten (AP's) zijn de zaakofficiëren verantwoordelijk voor het registreren van csv-onderzoeken, aldus AP-beleidsmedewerkers. De zaakofficiëren beslissen in principe ook of een onderzoek als zodanig wordt aangeduid, hoewel beleidsmedewerkers ook een rol hebben bij de registratie van csv-onderzoeken. Hoe hieraan concreet, meer of minder proactief, invulling wordt gegeven verschilt per parket.²⁶³ Bij het LP (Landelijk Parket) en FP (Functioneel Parket) registreren administratief medewerkers de onderzoeken in LZoZ en vervolgens vullen de zaakofficiëren de rest van de gegevens in.

Beleidsmedewerkers en officieren van justitie van alle onderzochte parketten (AP's, LP en FP) geven aan dat het registreren van csv-onderzoeken en het up-to-date houden van de gegevens door zaakofficiëren wordt ervaren als extra ballast (*"Tegenwoordig is een officier van justitie een halve boekhouder geworden"*, OM14). Vaak zeggen ze dat LZoZ niet gebruiksvriendelijk is – hoewel daaraan soms wordt toegevoegd dat de gebruiksvriendelijkheid de afgelopen jaren wel is verbeterd. Ook worden van de registratie van csv-onderzoeken geen echte voordelen ervaren voor de dagelijkse praktijk van de officier van justitie.

"Het systeem COMPAS bijvoorbeeld heb je nodig voor het werk, bijvoorbeeld om zittingen in te plannen. Dat is bij LZoZ niet het geval." (OM12)

Toch is men bij het OM in de jaren na de introductie van LOGC (dus sinds 2012) over het geheel genomen meer aandacht gaan besteden aan de registratie van csv-onderzoeken. Niet alleen dankzij de zojuist genoemde verbeterde gebruiksvriendelijkheid van LZoZ, maar ook doordat er meer op wordt gestuurd vanuit de opgelegde doelstellingen met betrekking tot het aantal jaarlijks te realiseren onderzoeken en omdat er meer wordt teruggekoppeld:

"Er is een handleiding en daarnaast wordt het aantal onderzoeken maandelijks gemonitord en verstrekt aan het management. Elke eenheid heeft afspraken over het aantal uit te voeren onderzoeken en dit wordt gemonitord en door de maandelijks monitoring worden de parketten gestimuleerd het goed te registreren." (OM04)

Wel of niet als een csv-onderzoek registreren?

Hoe zijn de verschillende parketten in de periode 2012-2015, na de invoering van LOGC, omgegaan met de registratie van csv-onderzoeken? Uit de interviews met beleidsmedewerkers en officieren van justitie blijkt dat de interpretatie van wat wel of niet onder de definitie van een csv-onderzoek valt (hoofdstuk 2) m.n. speelt bij de AP's omdat daar, in tegenstelling tot het LP, naast csv-onderzoeken ook veel andere typen zaken lopen. De officier van justitie licht dit als volgt toe:

²⁶³ Zo houdt bij een van de parketten de beleidsmedewerker zelf een overzicht bij van lopende csv-onderzoeken om daarmee te kunnen inventariseren bij de officieren van justitie of er nog onderzoeken worden gemist. Andere beleidsmedewerkers lichten hun rol als volgt toe: *"Wat betreft registratie is mijn taak als beleidsmedewerker om zaken geregistreerd te krijgen en daar aan te trekken."* (OM11) *"Als beleidsmedewerker wordt er regie gehouden op wat wel/niet als LOGC zaak wordt aangemerkt."* (OM13)

“Bij het LP betreffen bijna alle onderzoeken een csv. Het is meer de vraag of er zaken zijn die geen csv zijn. Het wordt pas interessant bij de regio’s (AP’s) omdat hier ook andere zaken lopen. Als officier van justitie stuur je hier ook op bij: is het wel/niet een csv-onderzoek? Dit werkt twee kanten op. Er worden zowel zaken bestempeld als csv die dit niet zijn, als zaken niet bestempeld als csv die dit wel zijn.” (OM05)

Uit de interviews komen twee factoren naar voren die discussie oproepen over hoe de AP’s omgaan met de vraag wat wel en wat niet valt onder de definitie van een csv-onderzoek, namelijk (1) de projectmatigheid van een onderzoek en (2) het wel of niet kunnen spreken van een csv. Het criterium van projectmatigheid luidt: ‘een onderzoek dat op basis van een projectvoorstel is gestart, na een beslissing van de weeg- of stuurploeg’.

Bij de AP’s worden de onderzoeken die vanuit de stuurploeg komen in principe geregistreerd als csv-onderzoek. Andersom betekent dit echter niet dat alle onderzoeken die staan aangeduid als csv-onderzoek in de praktijk de vereiste fases – o.a. vanwege beperkte capaciteit – ook daadwerkelijk (hebben) doorlopen. Zo licht een van de beleidsmedewerkers toe dat er een ontwikkeling gaande is waarbij minder onderzoeken op basis van een projectvoorstel worden gedaan. Ook zeggen beleidsmedewerkers dat in de praktijk niet alle geregistreerde csv-onderzoeken projectmatig (in de zin van het formele criterium) zijn:

“Voorheen was het zo dat er strikt genomen sprake moest zijn van een projectvoorstel voordat een onderzoek aangemerkt kon worden als csv-onderzoek. Maar in de praktijk werd dit niet altijd gehandhaafd. [...] De pre-weeg fase is geen harde eis om een onderzoek als csv-onderzoek aan te duiden.” (OM01)

Ten tweede kunnen AP’s verschillen in wat zij wel of niet als een csv-onderzoek beschouwen. De omvang, aard en (maatschappelijke) impact van een csv spelen hierbij een rol:

“Het grijze gebied en waar dus interpretatie bij komt kijken zijn kleinschalige/lokale onderzoeken en/of onderzoeken met minder impact. De onderzoeken met weinig impact registreren we niet als csv.” (OM13)

“Als bijvoorbeeld uit TCI-informatie blijkt dat men al langer met elkaar samenwerkt spreek je van een csv. Maar als het een gelegenheidsoverval is dan werk je ook met elkaar samen, maar is dit geen csv. Hier kan je over discussiëren.” (OM09)

Er zijn dus (nog steeds) verschillen tussen parketten in wat wel en wat niet als csv-onderzoek wordt bestempeld. Echter, de beleidsmedewerkers van de onderzochte AP’s schatten in dat anno 2017 vrijwel alles wat wordt aangemerkt als csv-onderzoek ook wordt geregistreerd. Sinds de invoering van LOGC in 2012 heeft het enige tijd gekost voordat de AP’s csv-onderzoeken systematisch zijn gaan registreren, maar gaandeweg hadden de meeste parketten de registratie van csv-onderzoeken steeds beter op orde. Daarentegen stelt een officier van justitie van het FP (OM14) dat daar het beeld dat LOGC geeft van het aantal zaken niet volledig is, waardoor er bij het FP in de afgelopen jaren handmatig is geteld.

Let wel: geen enkel AP registreert korte klappen en TGO-onderzoeken als csv-onderzoek. Wel verschillen AP's wat betreft het überhaupt apart registreren van korte klappen en TGO-onderzoeken. Het ene parket doet het wel, het andere niet.

Betrouwbaarheid van de registratie van de fase van het onderzoek

Om een csv-onderzoek op te kunnen slaan in LZoZ moet, zoals gezegd, een aantal velden verplicht worden ingevuld. Daarnaast zijn er velden voor aanvullende informatie die ook verplicht zijn om in te vullen, maar waarbij er geen foutmelding komt als het niet gebeurt. Dit laatste geldt onder andere voor de 'fase van het onderzoek'. De registratie van deze fase is doorslaggevend bij de selectie van de onderzoeken die meetellen voor de verantwoording. M.n. de *tactische fase* (feitelijke uitvoering van het tactische onderzoek, vanaf de start tot aan het opleveren van het laatste of eind proces-verbaal) en de *vervolgingsfase eerste aanleg* (de OM-afdoening of zittingsfase in eerste aanleg met betrekking tot de inhoudelijke zaak) blijken relevant voor de verantwoordingsrapportages. Formeel telt een csv-onderzoek dus niet mee als de fase van het onderzoek niet is ingevuld. Er komt echter, zoals gezegd, niet automatisch een foutmelding.

Csv-onderzoeken ontwikkelen zich in de tijd, en dat betekent dat de fase van het onderzoek ook een aantal keer aangepast zou moeten worden. Daarnaast kunnen de start- en einddatum van de fase worden geregistreerd. Idealiter zou deze informatie dus bij elke nieuwe aanbroken fase geüpdatet moeten worden in LZoZ. Uit een intern document van het OM blijkt echter dat in de periode 2012/2013 de fase niet altijd (betrouwbaar) werd geregistreerd.²⁶⁴ Wat betreft de tegenwoordige stand van zaken blijkt uit de interviews met beleidsmedewerkers dat op de meeste parketten het registreren van de fase samengaat met de registratie van het csv-onderzoek. Daarna is vooral zaak om de fase up-to-date te houden – want dat is cruciaal voor cijfers in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages. Maar daar schort het nog wel eens aan.

“Voorbeeld van ‘vervuiling’ in het systeem zijn onderzoeken die in het systeem op afgerond staan terwijl de tactische fase niet is afgerond of onderzoeken met een vervolging waarin geen tactische fase is geweest. Maar het is een jong systeem dus het is ook logisch dat dit soort dingen voorkomen.” (OM04)

6.2 Registratie van aanpakmodaliteiten door het OM

Wat wordt er vastgelegd in LZoZ over de aanpak van csv-onderzoeken? Eerst beschrijven we dit voor de strafrechtelijke aanpak en daarna voor niet-strafrechtelijke interventies, zoals fiscale of bestuurlijke interventies.

Hiaten in de registratie van strafrechtelijke interventies

In de periode 2009-2011 werd de strafrechtelijke aanpak bij het OM centraal geïnventariseerd middels het handmatige formulier dat jaarlijks aan de parketten werd rondgestuurd. In de

²⁶⁴ Zo waren er onderzoeken waarbij geen enkele fase was geregistreerd, maar ook onderzoeken waarin een eerdere fase was afgesloten en nog geen nieuwe fase stond geregistreerd. Interne bron OM (2013).

tabel die per csv-onderzoek ingevuld moest worden stonden ook enkele vragen over de strafrechtelijke aanpak, namelijk: wel/geen strafrechtelijk financieel onderzoek, aantal vervolgte verdachten, vervolgingsresultaat (parketnummer), ontnemingsvoorstel en conservatoir beslag.²⁶⁵

Vanaf 2012 is het mogelijk om de strafrechtelijke aanpak te registreren in LZoZ (zie 2.3 en 6.1). In de handleiding staat dat het verplicht is om gegevens over betrokken subjecten te registreren “indien deze bekend zijn”. Dit kunnen verdachten zijn, maar ook personen die nog geen verdachten zijn. Naast persoonlijke gegevens van betrokken subjecten is er een veld voor de registratie van het parketnummer, een uniek nummer dat verdachten krijgen toegewezen. In het administratiesysteem van het OM (COMPAS/GPS) wordt op basis van het parketnummer bijgehouden wat er met de strafrechtelijke vervolging van de verdachte gebeurt. In principe kunnen door middel van de parketnummers per subject de strafrechtelijke aanpak en de resultaten hiervan in een csv-onderzoek dus inzichtelijk worden gemaakt, waaronder (indien van toepassing) de strafrechtelijke afdoening, het type vonnis en opgelegde straffen en maatregelen (vrijheids- en taakstraffen maar ook boetes en ontnemingen). Onder de noemer ‘resultaten’ verschijnt het aantal vrijheids- en taakstraffen in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages. Let wel: in het geval van csv-onderzoeken hebben deze straffen uitsluitend betrekking op onderzoeken met een LOGC indicatie en waarbij in het rapportagejaar een vonnis is geweest. Het kunnen dus ook straffen zijn die het resultaat zijn van al langer lopende csv-onderzoeken, maar die niet (meer) meetellen bij de verantwoording van het aantal onderzoeken in de rapportage over dat jaar.

Er is echter geen automatische koppeling tussen LZoZ en COMPAS/GPS. Dit betekent dat informatie over de strafrechtelijke afdoening van subjecten in een csv-onderzoek alleen inzichtelijk kan worden gemaakt als de parketnummers worden geregistreerd in LZoZ bij het betreffende csv-onderzoek.²⁶⁶ De parketnummers moeten handmatig worden ingevoerd bij csv-onderzoeken. De beleidsmedewerkers en officieren van justitie noemen in de interviews verschillende factoren die de registratie van subjecten en parketnummers bemoeilijken. Dit heeft ten eerste te maken met het eerdergenoemde up-to-date houden van informatie doordat csv-onderzoeken continu in ontwikkeling zijn. Bij de start van de tactische fase kunnen al subjecten bekend zijn, maar deze hoeven (dan nog) niet allemaal een parketnummer te hebben; dat gebeurt pas wanneer zij daadwerkelijk zijn aangemerkt als verdachte. Daarnaast kunnen in de loop van het opsporingsonderzoek nieuwe subjecten naar voren komen (die wel/geen verdachten zijn). Als deze subjecten tijdens het invoeren van het csv-onderzoek nog niet bekend waren, moeten zij dus op een later moment worden toegevoegd. Net als het registreren van de fase van het onderzoek (zie 6.1) gebeurt dit in de praktijk vaak niet.

²⁶⁵ Interne bron OM (2011).

²⁶⁶ Een beleidsmedewerker legt uit: “De parketnummers moeten worden geregistreerd omdat zo een koppeling plaats kan vinden met COMPAS. Als dit niet gebeurt dan zitten de verdachten uiteraard wel in de grote bak van COMPAS, maar zijn ze niet te identificeren in LOGC. De parketnummers zijn de sleutels op basis waarvan de koppeling gemaakt kan worden.” (OM04)

De tweede factor betreft het aantal subjecten dat per csv-onderzoek wordt geregistreerd. Uit de interviews met beleidsmedewerkers en officieren van justitie blijkt dat dit aantal per csv-onderzoek sterk uiteen kan lopen. Dit heeft enerzijds te maken met de omvang van een csv, c.q. de focus van het csv-onderzoek. De definitie van een csv-onderzoek vereist weliswaar een verband van meerdere personen (zie 3.2), maar er is geen minimum vastgelegd voor het aantal subjecten dat strafrechtelijk vervolgd dient te worden. In de praktijk kan dit aantal nogal uiteenlopen.

“Soms heb je csv’s met twintig subjecten en soms maar met twee. Bij een csv-onderzoek hoeft het niet zo te zijn dat er daadwerkelijk meerdere personen vervolgd worden. Het kan voorkomen dat er uiteindelijk maar één persoon wordt vervolgd. Het gaat erom dat het onderzoek zich richt op een csv, wat minstens twee personen impliceert.” (OM11)

“In de praktijk zie je wel dat in een tenlastelegging ook andere personen worden benoemd, maar deze personen vervolg je niet allemaal. De hoofdverdachte wordt vervolgd, maar daardoor kan je wel een heel csv aangepakt hebben. Niet alle deelnemers worden dus altijd vervolgd, maar zij worden dan bijvoorbeeld wel op een bestuurlijke manier aangepakt.” (OM07)

Het aantal in LZoZ geregistreerde subjecten heeft ook te maken met de keuzes die worden gemaakt met betrekking tot welke personen wel en welke niet geregistreerd moeten worden. In de handleiding staat weliswaar dat in principe alle subjecten geregistreerd dienen te worden, ook als er geen strafrechtelijke vervolging plaatsvindt, maar in de praktijk registreren alle parketten (AP’s, LP en FP) uitsluitend verdachten. Daarbij zijn er wel verschillen: sommige parketten registreren alle betrokken verdachten, andere alleen hoofdverdachten.

De inschatting van beleidsmedewerkers en officieren van justitie is dat anno 2017 parketnummers (met andere woorden: subjecten die strafrechtelijk vervolgd worden) ‘redelijk goed’ worden geregistreerd, maar de meeste parketten geven ook aan dat de registratie nog niet compleet is. De verbeterde registratie van parketnummers is een ontwikkeling die pas de laatste jaren is ingezet. Dit rechtvaardigt de conclusie dat de registratie van parketnummers in de onderzoeksperiode 2012-2015 zeker nog niet volledig was, hoewel de mate van onvolledigheid verschilt tussen parketten.

Ook de registratie van subjecten is volgens medewerkers die betrokken zijn bij de totstandkoming van de rapportage sterk verbeterd en vergeleken met eerdere jaren behoorlijk op orde, maar nog niet volledig. Elk csv-onderzoek is immers uniek is en men weet dus niet op voorhand hoeveel/welke subjecten er (in theorie) geregistreerd zouden moeten worden.

Weinig registratie van niet-strafrechtelijke interventies

Niet-strafrechtelijke interventies werden in de periode 2009-2011 eveneens geïnventariseerd middels het handmatige formulier. Per csv-onderzoek werd gevraagd naar de samenwerking met andere externe partners (bijvoorbeeld de Belastingdienst of gemeenten) en het wel/niet opstellen van een bestuurlijke rapportage.²⁶⁷ Vanaf 2012 is het, net als voor de registratie van

²⁶⁷ Interne bron OM (2011).

de strafrechtelijke aanpak, in LZoZ mogelijk om niet-strafrechtelijke interventies op subject-niveau te registreren. In de handleiding van LZoZ staat dat deze interventies geregistreerd moeten worden ‘indien van toepassing’ (met als voorbeelden: opleggen van een fiscale boete; intrekken van een vergunning door het bestuur; en preventieve acties). Uit de interviews met beleidsmedewerkers blijkt dat men wel op de hoogte is van de mogelijkheid om bij csv-onderzoeken niet-strafrechtelijke interventies per subject te registreren, maar alle parketten (AP’s, LP en FP) geven aan dat dit in de praktijk nauwelijks of helemaal niet gebeurt.

“Het is een categorie die voor het OM minder relevant is. Je kan [in het systeem] bijvoorbeeld aangeven dat een dossier is doorgegeven aan de gemeente. De bestuurlijke aanpak is nu niet goed uit het systeem te halen omdat het niet goed wordt geregistreerd.” (OM01)

De consequentie hiervan is dat een (vaak) substantieel deel van het totaal aan toegepaste interventies buiten de gerapporteerde cijfers blijft. Een officier van justitie licht dit toe aan de hand van een concrete casus:

“Als we in X vier hele grote onderzoeken draaien waar veel capaciteit naar toe gaat, dan krijg je wellicht 10-12 personen te zien in de registratie van het OM. Onder een van deze onderzoeken vielen ongeveer 30 personen waarop actie is ondernomen. Bijvoorbeeld: disciplinaire acties, overplaatsing naar andere locaties, ontbinden van rechtspersonen, plekken of locaties gesloten door burgemeester, zes strafrechtelijke vervolgingen.” (OM08)

Aangezien de registratie niet volledig genoeg is, zo stellen beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij de totstandkoming van deze rapportages, staan er in de jaarlijkse verantwoordings-rapportages van OM en politie geen cijfers over niet-strafrechtelijke interventies.

6.3 Cijfers over aanpak csv’s in relatie tot prestatieafspraken

Verantwoording is een belangrijk doel van de registratie van csv-onderzoeken door het OM (hoofdstuk 2). Eerder in dit hoofdstuk bleek al dat dit een van de redenen is waarom de registratie gedurende de onderzoeksperiode vollediger is geworden. Het is daarom belangrijk om de gerapporteerde cijfers over het aantal aangepakte csv’s en de resultaten hiervan te bezien tegen de achtergrond van de opgelegde doelstellingen, c.q. ‘prestatieafspraken’.

Landelijke verdubbelingsdoelstelling

In 2009 werd door de politie en het OM geconstateerd dat zij, onder andere door een tekort aan opsporingscapaciteit, slechts zo’n 20% van de csv’s waarover ‘signalen’ bekend waren ook konden aanpakken.²⁶⁸ Daarom is in 2012 door de (toen nog) Minister van Veiligheid en Justitie een specifieke doelstelling opgelegd met betrekking tot de aanpak van georganiseerde criminaliteit. In 2014 moest het aantal aangepakte csv’s door politie en OM verdubbeld zijn ten opzichte van 2009 (toen er 531 werden geregistreerd).²⁶⁹ Dit resulteerde per jaar in de volgende doelstellingen:

- **2012:** 135% ten opzichte van het aantal aangepakte csv’s in 2009 (=717)

²⁶⁸ Openbaar Ministerie & Politie 2014.

²⁶⁹ Kamerstukken II, 2012/13, 29 911, nr. 79.

- **2013:** 165% ten opzichte van het aantal aangepakte csv's in 2009 (=877)
- **2014:** 200% ten opzichte van het aantal aangepakte csv's in 2009 (=1062)

In 2015 is opnieuw een doelstelling opgelegd wat betreft het jaarlijks aantal aan te pakken csv's. Deze doelstelling staat beschreven in de Veiligheidsagenda 2015-2018 en geldt voor deze gehele periode:

- **2015-2018:** ten minste 950 csv's aangepakt door middel van strafrechtelijk onderzoek.²⁷⁰ Deze nieuwe doelstelling is dus wat betreft het aantal aan te pakken csv's lager dan die voor 2014, maar is ook selectiever, omdat er sprake moet zijn van een strafrechtelijk onderzoek.

In de verantwoordingsrapportages van de politie en het OM werd over de periode 2012-2015 geconcludeerd dat de opgelegde doelstellingen zijn behaald.

Bijgestelde criteria voor welke onderzoeken meetellen als csv-onderzoek

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 wordt een 'aangepakt csv' geoperationaliseerd als een 'csv-onderzoek'. Maar niet alle csv-onderzoeken tellen officieel mee bij de verantwoording. Om te mogen meetellen voor de doelstelling moeten zij aan drie criteria voldoen. Deze betreffen (1) het aandachtsgebied, (2) de opsporingsinstantie en (3) de fase van het onderzoek. De cijfers die jaarlijks worden gerapporteerd vormen dus geen overzicht van alle csv-onderzoeken, maar alleen van de onderzoeken die voldoen aan deze criteria. Een complicerende factor hierbij is dat met de verandering van de doelstelling met betrekking tot het aantal aan te pakken csv's in 2015 ook de criteria zijn veranderd. Hieronder staat een overzicht van de csv-onderzoeken die in de periode 2012-2014, respectievelijk vanaf 2015 meetelden voor de doelstellingen.

²⁷⁰ Kamerstukken II, 2015/16, 29 911, nr. 129.

Tabel 6.1 Overzicht van onderzoeken die onder de doelstelling vallen

Jaar	2012-2014	2015
Aandachtsgebieden	Geprioriteerde aandachtsgebieden, namelijk: 1. Cocaïne/heroïne 2. Mensenhandel/mensen-smokkel 3. Synthetische drugs 4. Witwassen 5. Ideologisch 6. Grootschalige Hennepteelt 7. Vuurwapens en explosieven 8. Hollandse Netwerken 9. Zware milieucriminaliteit (FP) 10. Financieel economische criminaliteit (FP)	Csv-onderzoeken op alle aandachtsgebieden indien uitgevoerd door het betreffende parket. Aanvullend op de lijst hiernaast zijn dit de thema's: 1. OMG's 2. Geweld/zeden 3. Levensdelicten 4. Vermogensdelicten 5. High tech crime 6. Kinderporno 7. Fraude 8. Internationale misdaad Er zijn uitzonderingen hierop. Deze verschillen per parket. AP: kinderporno telt niet mee. LP: kinderporno en high tech crime tellen niet mee. P: fraude telt niet mee
Opsporingsdienst	Onderzoeken van de Politie, BOD-en en KMar	Onderzoeken van de Politie
Fase onderzoeken AP	Projectmatige onderzoeken in de tactische en/of vervolgingsfase in eerste aanleg.	(1)Projectmatige onderzoeken in de tactische en/of vervolgingsfase in eerste aanleg. (2) TGO-onderzoeken met een link naar georganiseerde criminaliteit in de tactische en/of vervolgingsfase in eerste aanleg.
Fase onderzoeken LP	Onderzoeken die dat jaar tactisch zijn gestart en/of afgerond	Onderzoeken die dat jaar tactisch zijn gestart en/of afgerond
Fase onderzoeken FP	Onderzoeken in de tactische en/of vervolgingsfase in eerste aanleg	Onderzoeken in de tactische en/of vervolgingsfase in eerste aanleg

6.4 Cijfers csv-onderzoeken en aanpakmodaliteiten AP's, LP en FP

Welke ontwikkelingen kunnen worden afgeleid uit de cijfers in de verantwoordingsrapportages over het aantal csv-onderzoeken en de strafrechtelijke afdoening hiervan? In de rapportages worden per parket de aantallen csv-onderzoeken, TGO-onderzoeken, korte klappen en reguliere onderzoeken en de vrijheids- en taakstraffen van deze onderzoeken inzichtelijk gemaakt (voor zover bekend en indien van toepassing). We beperken ons hier tot de hoofdlijnen; de volledige tabellen staan in Bijlage 2.

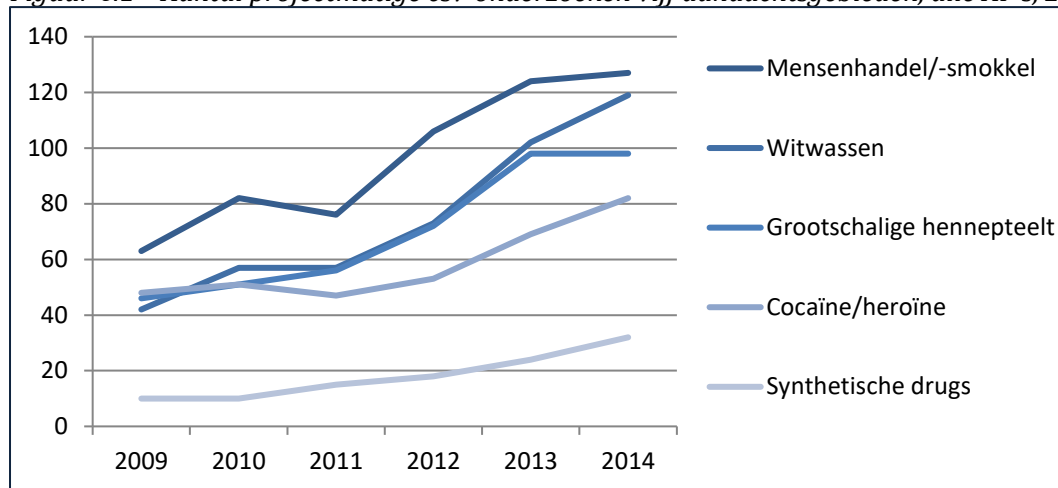
Arrondissementsparketten

In Bijlage 2, Tabel 1 staat een overzicht van de cijfers uit de jaarrapportages over de AP's met betrekking tot csv-onderzoeken in de tactische en/of eerste aanleg fase en TGO-onderzoeken in het betreffende jaar. Als de tactische fase en/of eerste aanleg fase van een csv-onderzoek meerdere jaren duurt wordt een onderzoek ook meerdere jaren meegeteld. Zoals een van de beleidsmedewerkers (OM03) toelicht "we meten de lopende werkvoorraad".

Tussen 2009 en 2011 steeg het aantal geregistreerde projectmatige csv-onderzoeken gestaag (van 217 naar 259), in 2012 maakte het een sprong (naar 330) en daarna ging het steiler omhoog (naar 437 in 2013 en 489 in 2014). In de jaarrapportages over 2009-2014 wordt het aantal csv-onderzoeken telkens opgesplitst naar prioritaire aandachtsgebieden (in totaal

acht). In de onderstaande grafiek²⁷¹ worden de aantallen voor de vijf aandachtsgebieden met de grootste aantallen projectmatige csv-onderzoeken weergegeven. Bij alle vijf gebieden is op termijn sprake van een toename. De steilste stijging – een verdrievoudiging – is te zien bij csv-onderzoeken naar witwassen. Zowel voor grootschalige hennepcultuur als mensenhandel/mensensmokkel geldt dat het aantal projectmatige onderzoeken bijna verdubbelde.

Figuur 6.1 Aantal projectmatige csv-onderzoeken vijf aandachtsgebieden, alle AP's, 2009-2014



In Bijlage 2 staat tevens een overzicht (Tabel 2) van het aantal opgelegde vrijheidsstraffen in projectmatige csv-onderzoeken en TGO-onderzoeken per jaar.²⁷² In 2011 steeg het gerapporteerde aantal vrijheidsstraffen die resulteerden uit csv-onderzoeken flink ten opzichte van 2010 (van 182 naar 250), waarna het vanaf 2012 vrij stabiel bleef op een iets lager niveau (rond 230 in zowel 2012 als in 2013 en 2014). Afgaand op deze cijfers groeide het aantal vrijheidsstraffen dus niet mee met het aantal csv-onderzoeken. Bij alle geprioriteerde aandachtsgebieden fluctueerde het aantal opgelegde vrijheidsstraffen in de periode 2010-2014. Zelfs bij witwassen – het aandachtsgebied met de sterkste stijging in het aantal csv-onderzoeken – bleef het aantal opgelegde vrijheidsstraffen vrijwel gelijk (39 in 2010 en 40 in 2014).

Landelijk Parket

Voor het LP worden de cijfers in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages inzichtelijk gemaakt van het aantal opgestarte, afgeronde en unieke (d.w.z. opgestarte en tevens afgeronde) projectmatige csv-onderzoeken dat zich het betreffende jaar in de tactische fase bevond. Als een onderzoek in 2013 is gestart en in 2013 ook is afgerond telt het onderzoek één keer mee. Als een onderzoek in 2012 is gestart en in 2014 is afgerond telt het onderzoek mee

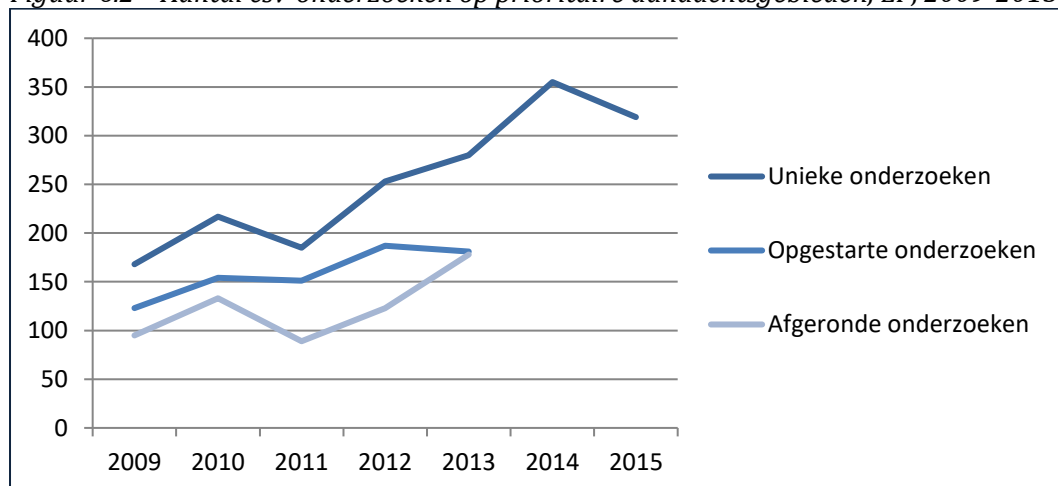
²⁷¹ Zoals eerder besproken is in 2015 de doelstelling veranderd en dit heeft invloed op de beschikbare cijfers. Er zijn daarom over 2015 geen soortgelijke cijfers inzichtelijk als voor de periode 2009-2014.

²⁷² In de periode 2010-2014 (in 2009 werd hierover nog niet gerapporteerd). Voor 2010 en 2011 zijn dit het aantal vrijheidsstraffen die middels de handmatig ingevulde formulieren zijn geïnventariseerd per csv-onderzoek. Voor de periode 2012-2015 gaat het om het aantal opgelegde vrijheidsstraffen in eerste aanleg in onderzoeken met een LOGC-indicatie. Let wel: dit is dus een andere selectie projectmatige csv-onderzoeken dan de selectie die wordt gemaakt om het aantal onderzoeken in hetzelfde jaar inzichtelijk te maken.

in 2012 én in 2014, maar niet in 2013. Deze selectie is dus anders dan bij het AP (waarbij naar de lopende onderzoeken in de tactische en/of eerste aanleg fase wordt gekeken).

In het overzicht (Bijlage 2, Tabel 3) is het aantal projectmatige csv-onderzoeken door het LP per jaar in de tactische fase weergegeven. Tussen 2009 en 2011 fluctueerde het totaal aantal unieke onderzoeken op de prioritaire aandachtsgebieden, in 2012 maakte het een sprong van 185 naar 253 onderzoeken en daarna ging het verder omhoog naar 355 onderzoeken in 2014. In 2015 was het aantal onderzoeken op *dezelfde* prioritaire aandachtsgebieden in totaal wat lager dan in het voorgaande jaar (319). Door veranderingen in de verantwoordingsrapportages is het niet mogelijk om voor alle jaren een uitsplitsing te maken naar het aantal unieke onderzoeken per aandachtsgebied, maar wat vooral opvalt is dat (ook) bij het LP het aantal witwasonderzoeken enorm is gestegen: naar bijna de helft van alle unieke csv-onderzoeken in 2014 en 2015 (Bijlage 2, Tabel 3).

Figuur 6.2 Aantal csv-onderzoeken op prioritaire aandachtsgebieden, LP, 2009-2015



In Bijlage 2, Tabel 4 staat voor het LP het aantal opgelegde vrijheidsstraffen uit projectmatige csv-onderzoeken die voortvloeien uit eerder tactisch afgeronde csv-onderzoeken op de prioritaire aandachtsgebieden. Tussen 2010 en 2011 steeg het aantal vrijheidsstraffen van 77 naar 128. In 2012 lag het aantal vrijheidsstraffen tevens op 128, waarna het aantal licht steeg naar 152 vrijheidsstraffen in 2014. Net als bij de AP's fluctueerde het jaarlijks aantal opgelegde vrijheidsstraffen per prioritair aandachtsgebied, maar in tegenstelling tot de AP's hield in het geval van het LP het aantal opgelegde vrijheidsstraffen vrijwel gelijke tred met het aantal unieke onderzoeken: ongeveer een verdubbeling.²⁷³

Functioneel Parket

In Bijlage 2, Tabel 5 staat voor het FP een overzicht van het aantal csv-onderzoeken in de periode 2011-2015, opgesplitst in vier aandachtsgebieden.²⁷⁴ Het gaat hierbij, net als bij het

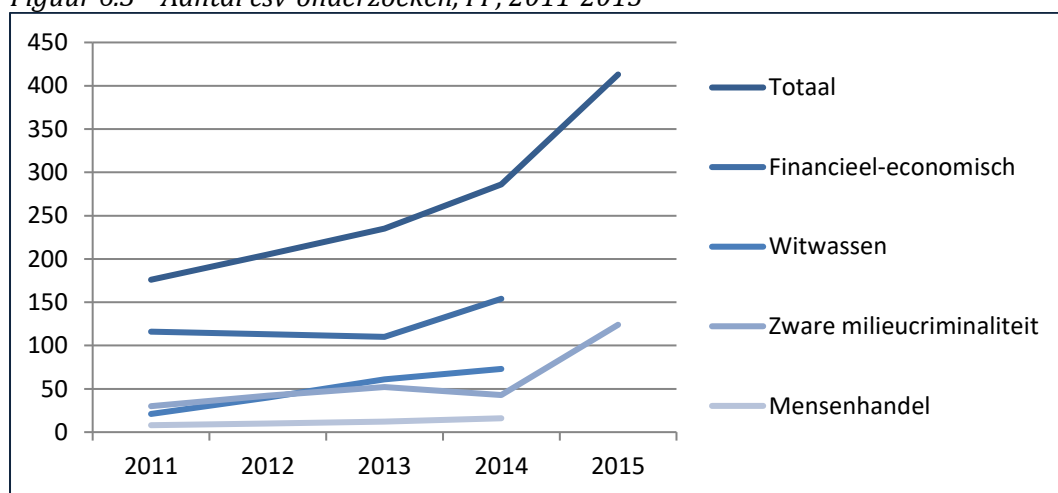
²⁷³ In 2015 veranderde de doelstelling waardoor het niet mogelijk is om over dat jaar dezelfde cijfers inzichtelijk te maken als in de periode 2009-2014.

²⁷⁴ Plus de categorie 'overig', met slechts enkele onderzoeken in de gehele periode.

AP, om csv-onderzoeken die zich in het betreffende jaar in de tactische en/of eerste aanleg fase bevonden. Tussen 2011 en 2014 laten de jaarcijfers een continue stijging zien, gevolgd door een sterke toename in 2015. Ook hier geldt: in 2015 veranderde de doelstelling en werd de rapportage aangepast.

De stijging manifesteerde zich bij alle vier aandachtsgebieden. Veruit het grootste aandachtsgebied betreft financieel-economische criminaliteit en daar zien we ook de grootste sprong tussen 2013 en 2014. Op afstand volgt witwassen. Vanaf 2015 wordt een andere indeling naar aandachtsgebieden gehanteerd – daarbij valt het merendeel van de csv-onderzoeken binnen het (nieuwe) aandachtsgebied ‘fraude’ (286 van de 413 in 2015).

Figuur 6.3 Aantal csv-onderzoeken, FP, 2011-2015



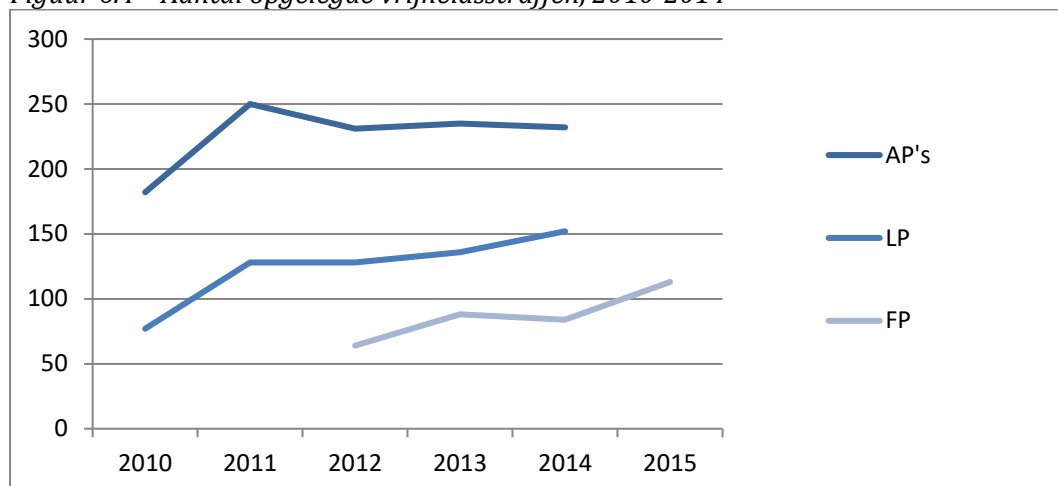
In het overzicht (Bijlage 2, Tabel 6) is het aantal het aantal opgelegde vrijheidsstraffen in csv-onderzoeken per jaar weergegeven. Net als bij het LP liep het aantal vrijheidsstraffen liep min of meer parallel met het aantal csv-onderzoeken en steeg dit bij het FP tussen 2011 en 2014 van 52 naar 84, gevolgd door een wat sterkere stijging naar 113 in 2015.

Csv-onderzoeken en vrijheidsstraffen: vergelijking tussen de parketten

Samenvattend is het aantal gerapporteerde csv-onderzoeken in de onderzoeksperiode bij zowel AP's, als LP en FP ongeveer verdubbeld. Bij het LP en FP steeg (voor zover gerapporteerd) het aantal opgelegde vrijheidsstraffen in min of meer gelijke mate, maar bij de AP's gebeurde dit niet. Niettemin bleef het (in absolute zin) grootste aantal gerapporteerde vrijheidsstraffen voortkomen uit csv-onderzoeken bij de AP's.²⁷⁵

²⁷⁵ In 2011, respectievelijk 2014 bij de AP's 250 en 232, bij het LP 128 en 152, bij het FP 52 en 84.

Figuur 6.4 Aantal opgelegde vrijheidsstraffen, 2010-2014



Naast het aantal vrijheidsstraffen worden voor zowel AP's als LP en FP ook cijfers over het aantal opgelegde taakstraffen gerapporteerd, maar dit gebeurt niet systematisch: het ene jaar wel, het andere jaar niet. Niettemin lijkt zich op termijn een opwaartse trend af te tekenen. In 2010 werden voor de AP's 23 en voor het LP 12 opgelegde taakstraffen gerapporteerd, terwijl voor het FP cijfers hierover ontbraken. In 2014 ging het om 57 opgelegde taakstraffen bij de AP's, 49 bij het LP en 54 bij het FP (samen 160, tegenover 468 opgelegde vrijheidsstraffen). In 2015 liep dit op naar 216 (90 bij de AP's, 46 bij het LP en 80 bij het FP; tegenover in totaal 546 vrijheidsstraffen).

6.5 Cijfers over de bijdrage van RIECs aan de aanpak van csv's

De eerste RIECs gingen van start in 2008 en na een pilotperiode (2008-2011) was er een landelijk dekkend netwerk van elf RIECs. In 2012 werd de verdeling congruent gemaakt met de nieuwe politieregio's en sindsdien zijn er tien RIECs.²⁷⁶ In 2011 werd het LIEC opgericht als een 'shared service centre' voor de RIECs. Het LIEC stroomlijnt de werkwijzen van de RIECs, ondersteunt bij de onderlinge afstemming en bundelt elk jaar informatie over/van de RIECs in een jaarverslag. In de eerste jaarverslagen van RIEC/LIEC staan nog weinig (precieze) kwantitatieve gegevens. Over 2011 wordt gerapporteerd dat 'rond de duizend adviezen en driehonderd casussen zijn afgerond'.²⁷⁷ In het jaarverslag 2012 staan per RIEC af en toe cijfers, zoals '27 patsers fiscaal aangepakt' in Limburg, 'een grootschalige actie tegen 13 growshops in de regio Utrecht' (Midden-Nederland).²⁷⁸ In deze jaren zijn de RIECs nog volop in ontwikkeling en wordt veel tijd gestoken in het uitbouwen van de expertise en in de regionale samenwerking en ondersteuning van het openbaar bestuur.²⁷⁹ Van belang voor de vergelijking

²⁷⁶ In alfabetische volgorde: Amsterdam-Amstelland, Den Haag, Limburg, Midden-Nederland, Noord-Holland, Noord-Nederland, Oost-Brabant, Oost-Nederland, Rotterdam, Zeeland-West-Brabant.

²⁷⁷ RIEC-LIEC 2011. Een georganiseerde overheid tegen georganiseerde misdaad, p. 13.

²⁷⁸ RIEC-LIEC 2012, respectievelijk p. 15 en 17.

²⁷⁹ Illustratief hiervoor is de verslaglegging over een van de RIECs. 'Hoewel het RIEC Oost-Brabant in het verslagjaar betrokken was bij de integrale aanpak van 39 zaken, lag de nadruk van de werkzaamheden op de ondersteuning van gemeenten en provincies in hun strijd tegen de georganiseerde misdaad.' RIEC-LIEC 2012, p. 21.

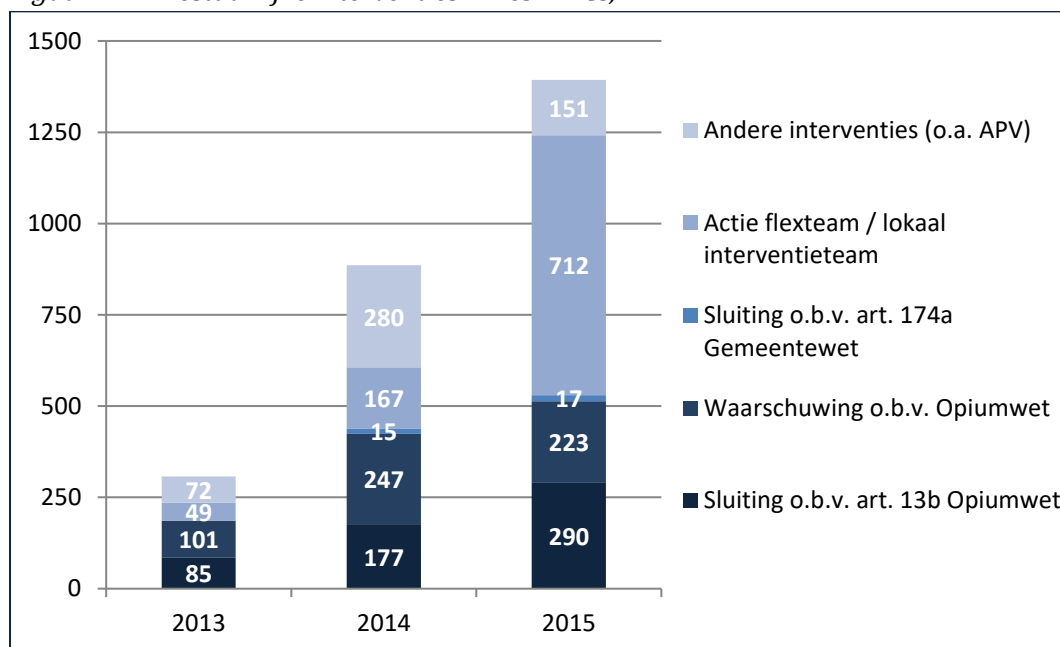
van de jaarcijfers is dat het aandeel bij RIECs aangesloten gemeenten steeg van 64.2% op 1 januari 2010 naar 94.4% op 1 april 2013 en daarna verder naar vrijwel alle gemeenten. Ook sloten zich steeds meer andere partners aan.

In het jaarverslag 2012 staan voor het eerst enkele landelijke cijfers.²⁸⁰ Vanaf 2013 staan per RIEC thematisch en systematisch cijfers in de jaarverslagen. Soms ontbreken nog wel cijfers ('lege cellen'), maar dit wordt steeds minder. In Bijlage 2 staan overzichten die we maakten op basis van de jaarverslagen over 2013, 2014 en 2015.

Bestuurlijke aanpak: bestuurlijke interventies, Bibob en vergunningen

Over de bestuurlijke aanpak worden drie soorten cijfers gerapporteerd: bestuurlijke interventies, (korte) Bibob-toets en (verstreckte en geweigerde) vergunningen. In het jaarverslag over 2013 werden 383 *bestuurlijke interventies* gerapporteerd, in 2014 waren het er tweeënhalf keer zoveel (931) en in 2015 nog veel meer (1621). Deze stijging wordt echter vertekend door onvolledigheid van de gegevens in eerdere jaren.²⁸¹ Maar ook als we alleen de (zes) RIECs nemen waarover elk jaar werd gerapporteerd, zien we een forse stijging (van 307 in 2013, naar 886 in 2014 en 1393 in 2015). Telkens is RIEC Limburg de onbetwiste koploper. Dit RIEC had ook landelijk een voortrekkersrol bij de het opstellen van rapportages ten behoeve van de bestuurlijke aanpak.²⁸²

Figuur 6.5 Bestuurlijke interventies in zes RIECs, 2013-2015



²⁸⁰ 484 onderzoeken (168 in behandeling, 228 afgerond, 88 doorverwezen naar integrale stuurploeg); 307 analyses; 871 casus (141 ingebracht door bestuur, 561 door overige partners en 169 herkomst niet geregistreerd); 194 bestuurlijke rapportages (waarbij cijfers van 4 RIECs ontbreken); 802 vergunningen (met Bibob) aangevraagd/behandeld. (Jaarverslag RIEC-LIEC 2012, p. 35).

²⁸¹ In 2013 ontbraken cijfers van drie RIECs (Oost-Brabant, Oost-Nederland en Zeeland-West-Brabant), en in 2014 en 2015 gold dat nog voor één RIEC (Amsterdam-Amstelland).

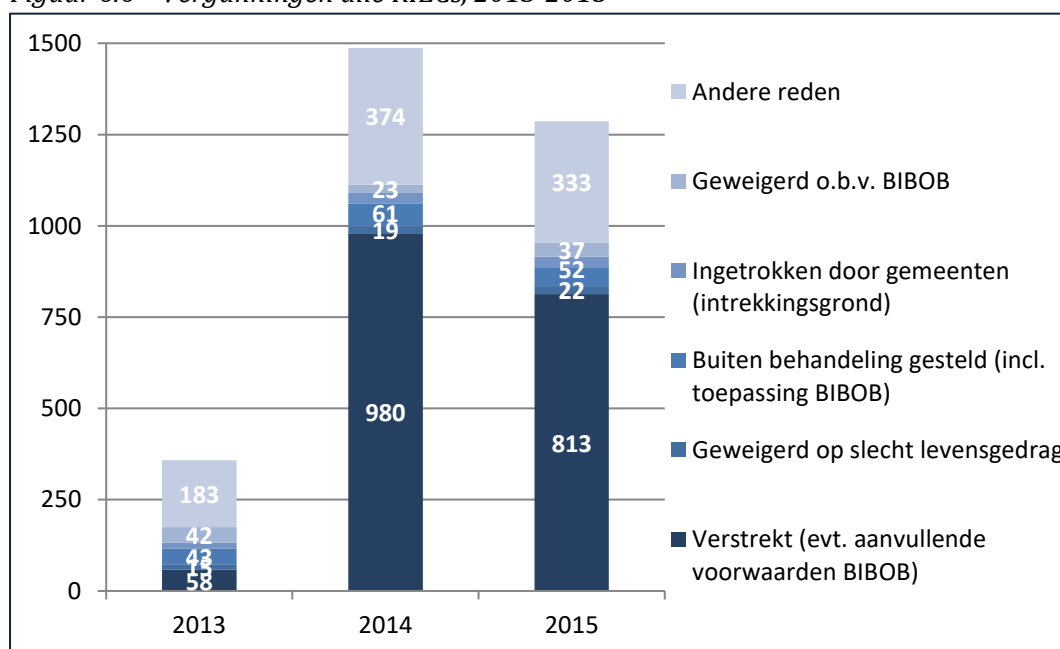
²⁸² De jaarverslagen vermelden grote aantallen bestuurlijke rapportages: 1279 voor 7 RIECs in 2013; 701 in 2014 en 832 in 2015 (beide jaren alle RIECs). Daarbij staat Limburg elk jaar veruit bovenaan.

Bij de cijfers over bestuurlijke interventies worden zes typen onderscheiden. Voor de zojuist genoemde zes RIECs staat per jaar de verdeling over deze typen in Figuur 6.5. Bij de meeste typen zien we een voortgaande stijging.

- Sluiting o.b.v. art. 13b Opiumwet: ruim een verdrievoudiging;
- Waarschuwing o.b.v. Opiumwet: ruime verdubbeling tussen 2013 en 2014, zet niet door;
- Sluiting o.b.v. art. 174a Gemeentewet: gestage toename, kleine aantallen;
- Actie flexteam / lokaal interventieteam: veruit sterkste stijging;
- Andere interventies (o.a. APV): verviervoudiging tussen 2013 en 2014, zet niet door.

Het aantal in de jaarverslagen vermelde (korte) *Bibob-toetsen* in de periode 2013-2015 beslaat wel elk jaar alle RIECs – en schommelt in totaal tussen bijna 1200 en ruim 1400 per jaar. De cijfers over *vergunningen* blijven in 2013 fors achter bij het aantal (korte) Bibob-toetsen, liggen daar in 2014 juist boven en in 2015 iets onder (Figuur 6.6). Zonder meer de grootste verandering in de landelijke cijfers ten opzichte van 2013 is het veel grotere aantal verstrekte vergunningen in 2014 en 2015. Dit wijst op een inhaalslag, waarbij eerst veel Bibob-toetsen werden gedaan en met enige vertraging uitsluitel kwam over de vergunningen. Het aantal geweigerde vergunningen (op slecht levensgedrag of o.b.v. Wet Bibob) bleef vrij stabiel.

Figuur 6.6 Vergunningen alle RIECs, 2013-2015



Bij de jaarcijfers over de bestuurlijke aanpak zien we regelmatig opmerkelijke verschillen tussen RIECs. Zo waren het aantal sluitingen op basis van art. 13b Opiumwet en het aantal waarschuwing op basis van de Opiumwet in alle drie jaren het grootst in Limburg. Ook bij de Bibob-toetsen stond RIEC Limburg steeds bovenaan (met rond de 40% van het totale aantal) en liep het veruit aan kop bij de cijfers over vergunningen. Bij de Bibob-toetsen stond Amsterdam-Amstelland in 2013 op de tweede plaats, maar daarna gingen daar volgens de jaarrapportage de aantallen omlaag. Daarentegen gingen voor Oost Nederland de jaarlijks gerapporteerde aantallen steeds verder omhoog.

Geïntegreerde aanpak: aantal behandelde casus

Bij de cijfers over geïntegreerde aanpak worden in de jaarverslagen allereerst het *aantal casus* die behandeld zijn in integrale stuurploegen en in andere integrale gremia gepresenteerd. Bij elkaar opgeteld ging het in het jaarverslag over 2013 om 556 casus. Ook deze cijfers waren echter nog niet volledig.²⁸³ Over 2014 en 2015 worden wel van alle RIECs aantallen behandelde casus gerapporteerd, waarbij van één RIEC alleen het aantal casus behandeld in integrale stuurploegen. Bij elkaar genomen betrof het 1445 casus in 2014 en 1516 casus in 2015.

De in *integrale stuurploegen* behandelde casus (ca. 450-500 per jaar, voor zover gerapporteerd) zijn in de jaarverslagen verder opgesplitst in drie categorieën: met uitgevoerde interventies tot gevolg, zonder uitgevoerde interventies tot gevolg en met uitvoeren van interventies in het vooruitzicht. Voor zover hierover in de jaarverslagen wordt gerapporteerd lijkt ook hier sprake van een inhaalslag en

- Werd de categorie *met uitvoeren van interventies in het vooruitzicht* steeds kleiner²⁸⁴;
- Steeg het aantal en percentage *met uitgevoerde interventies tot gevolg*²⁸⁵;
- Was het aantal en aandeel *zonder uitgevoerde interventies tot gevolg* vrij stabiel.²⁸⁶

De toename in het totale aantal gerapporteerde casus komt vooral op het conto van casus die behandeld werden in *andere integrale gremia*: van – voor zover vermeld in de jaarverslagen – 117 in 2013 naar 940 in 2014 en 1066 in 2015. Opmerkelijk zijn ook hierbij de verschillen in het totale aantal gerapporteerde casus per jaar tussen de RIECs en soms ook tussen opeenvolgende jaren binnen eenzelfde RIEC.²⁸⁷

Vier hoofdthema's

Wat betreft de casus waarop RIECs en LIEC zich richten, gelden als uitgangspunt: de fenomenen die de minister van Veiligheid en Justitie op basis van het nationaal dreigingsbeeld voor politie en Openbaar Ministerie (OM) heeft benoemd tot prioritaire fenomenen in de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Daarnaast is er ruimte voor lokale thema's; in latere jaarverslagen heten dit regionaal benoemde handhavingsknelpunten.²⁸⁸ In de jaarverslagen 2013-2015 wordt ook gerapporteerd hoe vaak een thema in de casus speelde. Daarbij worden vier (hoofd)thema's onderscheiden: (a) mensenhandel, (b) georganiseerde hennepeteelt, (c) witwassen/vastgoed en (d) regionaal benoemde handhavingsknelpunten. In het jaarverslag 2013 ontbreken cijfers over één RIEC (Noord-Holland) en wordt voor een ander RIEC

²⁸³ Er ontbraken cijfers van twee RIECs en daarnaast werden van enkele andere RIECs alleen cijfers gerapporteerd over het aantal casus behandeld in integrale stuurploegen.

²⁸⁴ In 2013 was deze categorie het grootst (253 = 54.3%), in 2014 ook nog, maar minder uitgesproken (206 = 41.0%) en in 2015 niet meer (165 = 37.7%).

²⁸⁵ 112 = 24.0% in 2013; 171 = 34.1% in 2014; 183 = 40.7% in 2015.

²⁸⁶ 101 = 21.7% in 2013; 125 = 24.9% in 2014; 102 = 22.7% in 2015.

²⁸⁷ Zo werden in 2014 de grootste aantallen casus gerapporteerd voor Oost Nederland en Rotterdam, in 2015 voor Limburg. In 2013 stond Amsterdam-Amstelland bovenaan, met bijna vier op de tien gerapporteerde casus; in 2014 en 2015 was dit minder dan één op de tien van alle gerapporteerde casus. Bij RIEC Den Haag ging het gerapporteerde aantal casus juist omhoog.

²⁸⁸ Deze worden vastgesteld door de stuurgroepen van de RIECs.

(Limburg) geen aantal casus vermeld bij regionaal benoemde handhavingsknelpunten; dit laatste gebeurt wel voor 2014 en 2015 – en dan gaat het om forse aantallen. Bij de vergelijking tussen de jaren in Figuur 6.7 dient hiermee dus rekening gehouden te worden. Niettemin zien we wederom soms opmerkelijke regionale verschillen.

Mensenhandel speelde in (het onvolledig gerapporteerde jaar) 2013 in 121 casus, in 2014 in 201 casus en in 2015 in 167 casus. Bij het RIEC waarover in 2013 geen cijfers werden gerapporteerd (Noord-Holland) betrof het in de daaropvolgende jaren respectievelijk 51 en 16 casus. Al met al lijkt landelijk sprake van een min of meer *stabiel* aantal casus met het thema mensenhandel. Amsterdam-Amstelland staat hierbij alle drie jaren in de top drie; Limburg in 2013 en 2015; en Oost Nederland in 2014 en 2015.

Georganiseerde hennepeteelt speelde in een groeiend aantal casus. Rekening houdend met RIEC Noord-Holland, waarover in 2013 geen cijfers werden gerapporteerd (22 in 2014 en 29 in 2015), lijkt landelijk sprake van ongeveer een *verdubbeling* van aantal casus met het thema georganiseerde hennepeteelt tussen 2013 en 2015. Den Haag staat hierbij alle drie jaren bovenaan.

Witwassen/vastgoed speelde in een *wisselend* aantal casus. Het meest opvallend is dat in 2014 bijna de helft van de casus met witwassen/vastgoed betrekking had op Noord-Holland²⁸⁹, waarover in 2013 (nog) geen cijfers werden gerapporteerd. Ook in 2015 waren hier relatief veel van de casus met dit thema.²⁹⁰ Daarnaast werd dit thema verhoudingsgewijs vaak gerapporteerd door RIEC Oost Nederland.²⁹¹

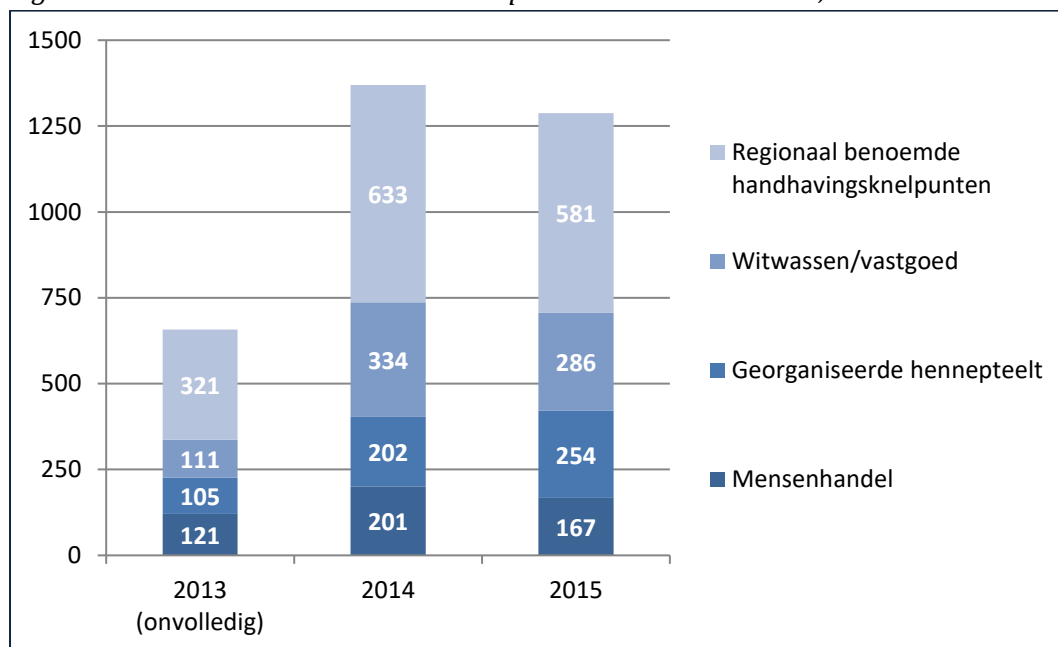
Het aantal gerapporteerde *casus met regionaal benoemde handhavingsknelpunten* verdubbelde tussen 2013 en 2014 naar 633 en ging in 2015 iets omlaag naar 581. In de jaarverslagen worden de handhavingsknelpunten per RIEC in meer of mindere mate nader kwalitatief toegelicht en soms worden daarbij ook aantallen genoemd. In 2014 wordt voor het eerst bij enkele (vier) RIECs het aantal *OMG's* (Outlaw Motorcycle Gangs, oftewel: motorbendes) als apart sub-thema gespecificeerd. Samen rapporteerden deze RIECs toen 77 casus met *OMG's*. In 2015 rapporteerden op één na alle RIECs het aantal casus met *OMG's*, in totaal 158. In beide jaren rapporteerde Noord Nederland het grootste aantal casus met *OMG's*.

²⁸⁹ 157 van 334 = 47.0%.

²⁹⁰ 62 van 286 = 21.7%.

²⁹¹ 75 van 334 = 22.5% in 2014; 66 van 286 = 23.1% in 2015.

Figuur 6.7 Aantal maal dat een thema speelde in casus alle RIECs, 2013-2015

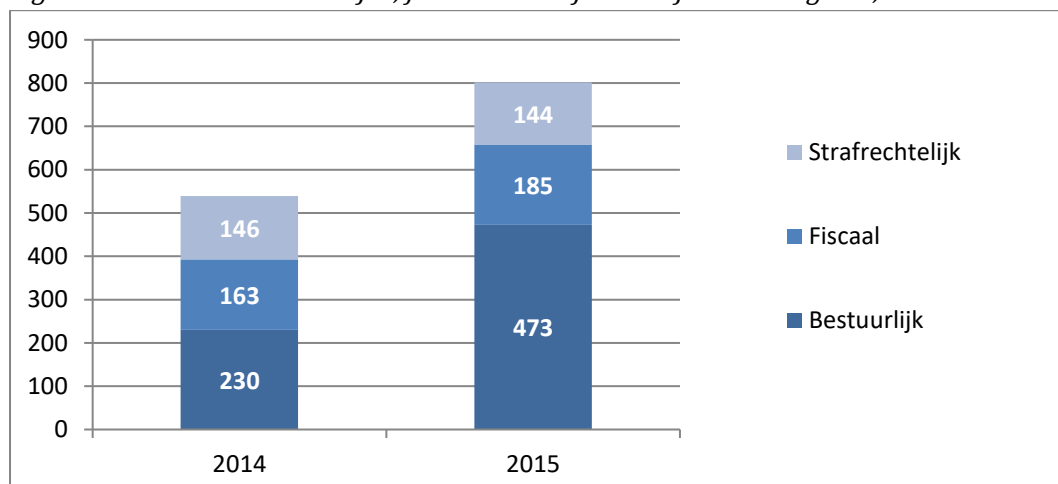


Geïntegreerde aanpak: bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke maatregelen

Tot slot wordt met betrekking tot de geïntegreerde aanpak in de jaarverslagen per RIEC een cijfermatig overzicht gegeven van drie typen *interventies waartoe de behandelde casus hebben geleid*, te weten de aantallen bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke maatregelen. Ook deze gegevens worden niet voor elk jaar over elk RIEC gerapporteerd. Dat geldt vooral voor het jaar 2013; daarna wordt de rapportage steeds completer, maar (nog) niet landelijk dekkend. We beperken ons daarom tot een vergelijking van de cijfers van zes RIECs die over zowel 2014 en als 2015 gerapporteerd werden (Figuur 6.8). Hieruit blijkt vooral een toename van bestuurlijke maatregelen.

- *Bestuurlijke* maatregelen: bij de zes RIECs leidden de behandelde casus het vaakst (ook) tot dit type maatregelen; het aantal verdubbelde tussen 2014 en 2015.
- *Fiscale* maatregelen: bij de zes RIECs ging het aantal licht omhoog.
- *Strafrechtelijke* maatregelen: bij de zes RIECs bleef het aantal min of meer gelijk.

Figuur 6.8 Aantal bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke maatregelen, 6 RIECs 2014-2015



Tevens wordt in de jaarverslagen per type interventie per RIEC de totale *omvang in euro* gerapporteerd. Ook deze gegevens zijn niet voor elk jaar en elk RIEC volledig. Dat geldt wederom vooral voor het jaar 2013; daarna wordt de rapportage steeds completer, maar (nog) niet landelijk dekkend. Het meest compleet zijn de bedragen met betrekking tot *fiscale* maatregelen. Deze bedragen lopen per jaar en tussen RIECs sterk uiteen (totaal gerapporteerd 30.5 miljoen euro in 2014 en 8.7 miljoen euro).

6.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn kwantitatieve gegevens over de aanpak van csv's gepresenteerd en besproken. Dat gebeurde primair tegen de achtergrond van de derde en vierde onderzoeksvraag, over respectievelijk (de registratie van) toegepaste aanpakmodaliteiten en trends en patronen in resultaten per 'aangepakt csv'. Daarnaast is gekeken naar verklaringen voor de gesignaleerde ontwikkelingen in aanpakmodaliteiten en resultaten (onderzoeksvraag 5).

Registratie csv-onderzoeken geïntensiveerd, nog niet overal volledig dekkend

Zoals eerder vastgesteld (zie hoofdstuk 2) wordt het aantal 'aangepakte csv's' gemeten als het aantal grote projectmatige opsporingsonderzoeken naar csv's en is de registratie hiervan met de invoering in 2012 van het landelijk systeem LZoZ gestroomlijnd. Uit de interviews met politie en OM blijkt dat de parketten sindsdien meer aandacht zijn gaan besteden aan de registratie. Weliswaar zien parketten nog steeds onderlinge verschillen bij wat wel of niet wordt geïnterpreteerd als csv-onderzoek, maar AP's stellen ook dat anno 2017 alle onderzoeken die worden aangemerkt als csv-onderzoek ook als zodanig worden geregistreerd. Vanuit het FP klinken echter geluiden dat daar de registratie van csv-onderzoeken nog niet volledig dekkend is.

Invloed van landelijke doelstellingen op het aantal csv-onderzoeken

Een tweede ontwikkeling wat betreft de registratie van csv-onderzoeken hangt samen met op landelijk niveau bepaalde 'prestatieafspraken' over de aanpak van georganiseerde criminaliteit. In 2014 moest voor alle parketten tezamen het aantal 'aangepakte csv's' dubbel zo hoog zijn als in 2009 (d.w.z. een toename van 531 naar 1062). Blijkens de jaarlijkse verantwoordingsrapportages van politie en OM werd deze verdubbelingsdoelstelling ruimschoots gehaald. In 2015 kwam er een nieuwe doelstelling en moesten vanaf toen elk jaar 950 csv's worden aangepakt. Tevens werd vanaf 2015 de selectie versmald tot csv-onderzoeken met (ook) een strafrechtelijke insteek, maar tegelijkertijd verbreed doordat voor de AP's ook TGO-onderzoeken met een link naar georganiseerde criminaliteit gingen meetellen. Van de prestatieafspraken ging volgens geïnterviewden bij de politie en het OM een sturende werking uit op de registratie. Enerzijds werd hierdoor de registratiediscipline versterkt en werden onderzoeken consequenter ingevoerd in LZoZ. Anderzijds ging men soms ook wel onderzoeken meetellen die (nog) niet alle officieel voor registratie vereiste fasen hadden doorlopen. Wat betreft de betrouwbaarheid van de gerapporteerde aantallen csv-onderzoeken lijkt dus, naast een steeds vollediger dekkende registratie, op den duur ook sprake van een zekere mate van over-rapportage.

Gefaseerd steeds meer csv-onderzoeken gerapporteerd

Aangezien dat wat officieel meetelt als ‘aangepakt csv’ niet voor alle parketten helemaal gelijk is en sommige criteria gedurende de onderzoeksperiode veranderden, kunnen de jaarlijks gerapporteerde cijfers over csv-onderzoeken bij AP’s, LP en FP niet zomaar naast elkaar gelegd worden. Wat ze echter op termijn wel gemeenschappelijk laten zien, is een duidelijke, gefaseerde stijging. Deze toename is mede te verklaren door een combinatie van landelijke sturing op de te bereiken aantallen onderzoeken en ontwikkelingen in de registratiepraktijk (onderzoeksvraag 5). Tot 2011 – toen nog eenmaal per jaar handmatig geïnventariseerd werd – was er geen eenduidig patroon in de jaarcijfers. Vanaf 2012, sinds de ‘prestatieafspraken’ en de invoering van het landelijk registratiesysteem, was er bij alle parketten een forse toename.

Patronen en trends in resultaten

Op geaggregeerd niveau geven de jaarcijfers in de verantwoordingsrapportages van OM en politie zicht op ontwikkelingen in het aantal gerealiseerde (althans als zodanig geregistreerde) csv-onderzoeken en op trends bij de zogeheten ‘aandachtsgebieden’. Uit de registratie van csv-onderzoeken kunnen in principe ook ‘uitkomsten’ afgeleid worden, die volgden op de aanpak, zoals het aantal opgelegde vrijheidsstraffen. Door tekortkomingen in de registratiepraktijk zijn de cijfers over ‘uitkomsten’ in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages echter verre van volledig. Kwantitatieve gegevens in de jaarverslagen van LIEC/RIEC bieden op dit punt wel enig soelaas – althans vanaf 2013/2014. Een beperking is echter dat deze jaarverslagen betrekking hebben op een bredere verzameling dan csv-onderzoeken.

Om per gerapporteerd ‘aangepakt csv’ vast te kunnen stellen tot welk resultaat de aanpak heeft geleid (onderzoeksvraag 4) zou echter een grondige dossierstudie moeten worden gedaan, waarbij van elke verdachte binnen een csv informatie beschikbaar is over opsporing, vervolging en afdoening. Daarbij kan niet worden volstaan met analyse van de (tot nu toe) in LZoZ geregistreerde informatie. Een dergelijke arbeidsintensieve en tijdrovende dossierstudie viel buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Aanpakmodaliteiten: vooral meer witwasonderzoeken gerapporteerd

Analyse van registratiegegevens over csv-onderzoeken bevestigen kwantitatief de (kwalitatief) in beleidsstukken (hoofdstuk 2 en 3) en in de praktijk (hoofdstuk 5) gesignaleerde verschuiving naar meer focus op witwassen en afpakken. De toename in het aantal door AP’s gerapporteerde csv-onderzoeken manifesteerde zich bij verschillende aandachtsgebieden (onderzoeksvraag 3), m.n. bij mensenhandel-/smokkel, witwassen, grootschalige hennep-teelt, cocaïne/heroïne, en synthetische drugs. De scherpste stijging bij de AP’s vond echter plaats binnen het aandachtsgebied witwassen: een verdrievoudiging tussen 2009 en 2014. Bij het LP was de opwaartse trend nog steiler en steeg het aandeel witwasonderzoeken naar bijna de helft van alle unieke csv-onderzoeken.

Afdoeningen: minder groei in gerapporteerde aantal opgelegde vrijheidsstraffen

Sinds 2012 kan bij csv-onderzoeken de strafrechtelijke aanpak geregistreerd worden in LZoZ. Voorheen gebeurde dit nog handmatig op een formulier. Om de strafrechtelijke aanpak te

kunnen vastleggen moeten de 'subjecten' ingevoerd worden. In de praktijk gebeurt dit doorgaans alleen voor verdachten (en daarbij is dan de vraag of iemand al verdachte is op het moment dat de gegevens worden ingevoerd, of dat dit later alsnog wordt geüpdatet). Door bij het subject ook het parketnummer in te voeren, kan de strafrechtelijke aanpak achterhaald worden. In de afgelopen jaren is ook het registreren van verdachten in csv-onderzoeken en de daarbij horende parketnummers sterk verbeterd, maar deze registratie is nog steeds niet volledig dekkend (onderzoeksvraag 3). Sommige parketten voeren alle betrokken verdachten in, andere alleen hoofdverdachten. Kortom: er is (nog) geen betrouwbare, consistente landelijke registratie van bij csv's betrokken verdachten.

Met behulp van de parketnummers kunnen vanuit een ander registratiesysteem de strafrechtelijke afdoeningen getraceerd worden. De gerapporteerde cijfers blijven echter veelal beperkt tot vrijheidsstraffen. Gedurende de onderzoeksperiode groeide bij het LP en FP (voor zover gerapporteerd) het aantal opgelegde vrijheidsstraffen in min of meer gelijke mate mee met het aantal csv-onderzoeken, maar bij de AP's gebeurde dit niet en bleef het aantal gerapporteerde vrijheidsstraffen tussen 2011 en 2014 min of meer stabiel (onderzoeksvraag 4).

Onvolledige cijfers over taakstraffen en niet-strafrechtelijke interventies

Voor zowel AP's als LP en FP worden ook cijfers over het aantal opgelegde taakstraffen gerapporteerd, maar dit gebeurt niet systematisch: het ene jaar wel, het andere jaar niet. Dat bemoeilijkt het doen van kwantitatieve uitspraken over trends in het aantal opgelegde taakstraffen (onderzoeksvraag 4). Voor zover hier wel cijfers over worden gerapporteerd, liggen deze beduidend lager dan die over vrijheidsstraffen. Niettemin lijkt zich op termijn een opwaartse trend in het aantal opgelegde taakstraffen af te tekenen. In 2010 werden in totaal nog enkele tientallen opgelegde taakstraffen gerapporteerd, in 2014 waren het er 160 en in 2015 liep dit op naar 216.

Vanaf 2012 kunnen in LZoz niet-strafrechtelijke interventies, zoals fiscale boetes en het intrekken van vergunningen, eveneens per subject geregistreerd worden. In de praktijk gebeurt dit echter nauwelijks of helemaal niet; in principe worden subjecten zonder strafrechtelijke vervolging niet geregistreerd. De informatie hierover is dus verre van volledig. In de jaarlijkse verantwoordingsrapportages van OM en politie staan dan ook geen cijfers over niet-strafrechtelijke interventies. Derhalve kunnen geen kwantitatieve uitspraken worden gedaan over trends (onderzoeksvraag 4).

Cijfers van RIECs over de aanpak van csv's: vaker bestuurlijke maatregelen

Hoewel RIECs zelf geen csv-onderzoeken doen bevatten de jaarverslagen van LIEC/RIEC wel veel informatie over de aanpak van csv's. Vanaf 2013 staan in de jaarverslagen thematisch en systematisch cijfers over de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit. De compleetheid van de rapportage neemt tussen 2013 en 2015 toe, hoewel elk jaar nog steeds wel cijfers ontbreken. De jaarverslagen over de periode 2013-2015 indiceren een forse toename van het aantal bestuurlijke interventies, waaronder een verdrievoudiging van het aantal sluitingen van (drugs)panden op grond van art. 13b

Opiumwet. De opwaartse trend bij bestuurlijke interventies vormt een kwantitatieve onderbouwing van de kwalitatieve observatie bij politie en OM (hoofdstuk 5) dat steeds vaker niet-strafrechtelijke aanpakmodaliteiten worden toegepast (onderzoeksvraag 3). Daarop wijzen de cijfers van LIEC/RIEC over het aantal casus dat werd behandeld in integrale stuurploegen. De (weliswaar niet landelijk dekkende) cijfers indiceren tussen 2014 en 2015 een verdubbeling van het aantal casus met bestuurlijke maatregelen, bij een licht stijgend aantal met fiscale maatregelen en een vrij stabiel aantal met strafrechtelijke maatregelen.

Regionaal meer casus met georganiseerde hennepsteelt en OMG's

In de jaarverslagen van LIEC/RIEC over 2013, 2014 en 2015 valt de landelijke verschuiving bij de aanpak van csv's in de richting van ondermijning (zie hoofdstuk 2) op regionaal niveau onder andere te herkennen in een groeiend aantal behandelde casus binnen het aandachtsgebied georganiseerde hennepsteelt (ongeveer een verdubbeling) en een rappe toename van het aantal behandelde casus onder de noemer OMG's (ofwel motorbendes; in 2015 dubbel zoveel als in 2014).

7 Vrijheidsstraffen in perspectief

De aanleiding voor dit onderzoek was de constatering dat het aantal csv-onderzoeken in de periode 2009-2015 was verdubbeld, terwijl deze trend niet werd weerspiegeld in de cijfers over uit csv-onderzoeken voortvloeiende vrijheidsstraffen. Deze constatering mondde uit in de probleemstelling (Welke verklaring(en) ligt/liggen ten grondslag aan het achterblijven/uitblijven van een stijging in het aantal strafopleggingen bij het aantal door het OM gerapporteerde aangepakte csv's over de periode 2009-2015?)

In dit hoofdstuk worden enerzijds bevindingen uit voorgaande hoofdstukken met betrekking tot het aantal aangepakte csv's bijeengebracht en geïntegreerd, aangevuld met de inbreng hierover tijdens de expertmeeting met politie, OM en rechters. Anderzijds wordt hetgeen in eerdere hoofdstukken, in het bijzonder hoofdstuk 6, reeds naar voren kwam over strafopleggingen nu verder verdiept. Daartoe wordt niet alleen ingezoomd op vrijheidsstraffen, maar wordt ook gekeken naar andere interventies, aangezien ontwikkelingen op dat terrein meer inzicht zouden kunnen verschaffen in de plek die vrijheidsstraffen innemen binnen het totale pakket aan modaliteiten bij de aanpak van csv's. Meer toegespitst wordt daarbij voortgebouwd op wat eerder, m.n. in het voorgaande hoofdstuk, werd gesteld ter verklaring van ontwikkelingen in aanpakmodaliteiten en resultaten (onderzoeksvraag 5). Ook bij deze tweede invalshoek wordt geput uit de expertmeeting. Daarnaast worden verklaringen verwerkt die in individuele interviews met OM en politie zijn geopperd voor de divergerende ontwikkeling van aan de ene kant fors meer csv-onderzoeken en aan de andere kant minder groei in het aantal vrijheidsstraffen.²⁹²

7.1 Ondernijning: veranderde visie op de aanpak van csv's

Een duidelijke rode draad in de ontwikkelingen gedurende de onderzoeksperiode betreft de toegenomen aandacht voor de maatschappelijke schade die csv's teweegbrengen. Waar voorheen vooral werd gesproken van (zwarte) georganiseerde criminaliteit, is men csv's steeds meer gaan duiden in termen van ondernijning. Deze verschuiving reikt verder dan slechts een wijziging in terminologie. Ondernijnde criminaliteit wordt gedefinieerd als 'criminaliteit die de maatschappij of maatschappelijke structuren schaadt'. Daarmee vormt de maatschappelijke impact een wezenlijk aspect van de activiteiten van csv's. Een belangrijke notie die hieraan ten grondslag ligt, is dat csv's niet als min of meer van de samenleving losstaande entiteiten worden beschouwd, maar als verbanden van personen die (ook) gebruikmaken van legale structuren, waardoor de grenzen tussen onderwereld en bovenwereld vervagen. Bij ondernijning ligt de focus minder op de criminele activiteiten sec en meer op de negatieve gevolgen ervan voor de maatschappij. Deze veranderde visie heeft zijn weerslag gehad op de

²⁹² In de interviews met m.n. OM en politie werd ook gevraagd naar verklaringen voor deze divergentie. In het bijzonder met de volgende vraag: "Volgens officiële cijfers is landelijk het aantal csv-onderzoeken de afgelopen jaren flink gestegen, maar dat geldt niet voor het aantal opgelegde vrijheidsstraffen voor aan csv's gerelateerde strafbare feiten. Hoe valt dat volgens u het beste te verklaren?"

prioritering van opsporingsonderzoeken. Hoewel deze ontwikkeling niet direct (causaal) in verband kan worden gebracht met de sterke stijging van het aantal csv-onderzoeken en het vergelijkenderwijs min of meer stabiel gebleven aantal vrijheidsstraffen, had zij wel invloed op de aard, omvang en focus van csv-onderzoeken en ook op het type interventies en afdoeningen waarop wordt ingezet bij de aanpak van csv's.

7.2 Csv-onderzoeken in toenemende mate beheersbaar gehouden

Gedurende de onderzoeksperiode zijn politie en OM steeds meer gaan inzetten op het beheersbaar houden van csv-onderzoeken. Hoe hieraan invulling wordt gegeven, verschilt tussen de parketten. Kort samengevat komen uit de voorgaande hoofdstukken als meest toegepaste (combinaties van) strategieën naar voren:

- Minder diepgaande onderzoeken. Onder andere door minder vaak in te zetten op artikel 140 Sr., waartoe de hele criminele organisatie in kaart moet worden gebracht.
- Kortere onderzoeken. De tijd die wordt besteed aan een csv-onderzoek wordt beperkt door vooraf een maximale duur van de opsporingsfase vast te stellen.
- Schaalverkleining. Csv-onderzoeken worden minder grootschalig opgezet, bijvoorbeeld door zich op minder subjecten te richten.
- Opsplitsen van grotere csv-onderzoeken in meerdere kleine, duidelijk afbakende csv-onderzoeken.

Doordat csv-onderzoeken korter en kleiner worden gehouden, kunnen meer onderzoeken in dezelfde tijdsperiode gedaan worden. Deze ontwikkeling wordt in de individuele interviews ook als een van de verklaringen gegeven voor de stijging van het aantal csv-onderzoeken:

“Een verklaring voor de stijging van het aantal csv-onderzoeken is de manier waarop de onderzoeken worden ingestoken. [...] Verdubbeling onderzoeken komt door kortere onderzoeken en betere registratie.” (OM13)

“We hebben meer onderzoeken kunnen doen omdat er minder lange doorlooptijd is omdat de aard van de onderzoeken is veranderd. Van hoofdverdachten naar de spil in het web, een klein deel van het netwerk.” (OM06)

7.3 Cijfers over csv-onderzoeken en vrijheidsstraffen

In voorgaande hoofdstukken is uitgebreid ingegaan op de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gerapporteerde cijfers over csv-onderzoeken. Kort samengevat werd geconcludeerd dat gedurende de onderzoeksperiode sprake is geweest van registratie-effecten die samenhangen met (a) stroomlijning van de registratie van csv-onderzoeken door invoering en later ook meer gebruiksvriendelijk maken van het landelijk registratiesysteem LZoz; en (b) sturing op aantal csv-onderzoeken vanuit prestatieafspraken over het jaarlijkse aantal aan te pakken csv's.

De stroomlijning resulteerde in een vollediger en betrouwbaarder registratie, maar ook in een, ten opzichte van de eerste jaren, vertekening (naar boven) in de gerapporteerde cijfers over csv-onderzoeken. In de interviews wordt de invoering van het landelijk

registratiesysteem herhaaldelijk als een belangrijke verklaring gegeven voor de stijging van het gerapporteerde aantal csv-onderzoeken:

“De stijging is een registratieding en betekent niet dat er daadwerkelijk meer onderzoeken worden gedaan. Uiteraard wordt er heel hard gewerkt door de politie en het OM, maar er is niet meer capaciteit vrijgekomen.” (OM01)

“2012 was het omslagjaar waarin LZoZ werd geïmplementeerd. Door de betere registratie hebben we al een verdubbeling.” (OM13)

Als een andere belangrijke verklaring voor de opwaartse trend in het gerapporteerde aantal csv-onderzoeken noemen geïnterviewden dat de parketten (mede) vanwege de landelijk opgelegde doelstellingen en de verantwoording die hierover afgelegd moet worden veel meer zijn gaan sturen op cijfers.

“Verhoging van de administratieve druk, vooral ten gevolge van de verantwoordingsverplichtingen.” (POL29)

“Stijging van het aantal onderzoeken heeft te maken met de verdubbeling die is opgelegd voor de aanpak van csv’s. Er lag een duidelijke opdracht aan ten grondslag.” (OM07)

Bevindingen expertmeeting met OM en politie

Nadat de onderzoekers de aanleiding van het onderzoek hebben geschetst (fors meer csv-onderzoeken, niet dezelfde stijging van het aantal vrijheidsstraffen), geeft een van de deelnemers aan dat zijn observatie is dat nadat de verdubbeling van het aantal csv-onderzoeken was opgelegd, het hele ambtelijke apparaat “harder is gaan rennen” om de onderzoeken geregistreerd te krijgen. Daarnaast is er ook een systeem gekomen om csv-onderzoeken te registreren. De stijging van het aantal csv-onderzoeken is zijns inziens daarom niet reëel; er kan niet zomaar worden gesteld dat er een verdubbeling is geweest.

Dit betekent volgens de deelnemers niet dat er geen veranderingen zijn geweest in de aanpak. In de praktijk zal men opgelegde aantallen echter eerst moeten halen, waarna pas echte vrije ruimte ontstaat voor de professionals. Wat betreft het registreren van csv-onderzoeken moet men erop bedacht zijn dat de dienstonderdelen tegen elkaar gaan opbieden. Gewezen wordt op de onderlinge concurrentie tussen de parketten wat betreft het aantal te halen csv-onderzoeken. Gesteld wordt dat het college van PG’s hier ook op stuurt en dit kan een prikkel opleveren voor de registratie, “want ieder dienstonderdeel wil bij het college van PG’s het beste uit de bus komen.” De weg van het kloppend maken van de cijfers is voor rechercheofficiërs daarom vaak een stuk makkelijker dan de weg van “achter je cijfers blijven staan” (terwijl het streefcijfer niet is gehaald).

Deze sturing droeg niet alleen bij aan de registratiediscipline, maar ook aan het eerdergenoemde beheersbaar houden van csv-onderzoeken. Mede hierdoor werden, zoals eerder gezegd, de csv-onderzoeken grosso modo ook kleinschaliger.

Dat in de rapportages de trend in de cijfers over vrijheidsstraffen sterk achterbleef bij die over csv-onderzoeken wordt eveneens vaak mede toegeschreven aan de registratiediscipline. Vergeleken met csv-onderzoeken was er vanuit de praktijk veel minder aandacht voor de registratie van bij csv’s betrokken subjecten en daaraan gekoppelde parketnummers (waarmee o.a. opgelegde straffen achterhaald kunnen worden; zie ook hoofdstuk 6). Hoewel de

parketnummers blijkens de interviews met het OM anno 2017 ‘redelijk goed’ worden geregistreerd, was dit tijdens de onderzoeksperiode (2009-2015) bepaald nog niet het geval. Aangezien de parketnummers een voorwaarde zijn om csv-onderzoeken te kunnen linken aan afdoeningen, dringt zich de conclusie op dat bij het jaarcijfer over opgelegde vrijheidsstraffen sprake is van *onderrapportage*. Het is echter niet mogelijk om op basis van de gerapporteerde cijfers de mate van (on)volledigheid met enige nauwkeurigheid vast te stellen. Dit komt mede door verschillen tussen parketten in welke subjecten per csv-onderzoek geregistreerd worden (hoofdverdachten, medeverdachten en/of betrokkenen) en hoe goed deze informatie wordt bijgehouden (zie ook hoofdstuk 6).

7.4 Ongelijke eenheden in de rapportage

Er zijn nog twee andere redenen die nopen tot terughoudendheid bij het trekken van conclusies uit het combineren van het aantal opgelegde vrijheidsstraffen met het aantal csv-onderzoeken.

De eerste reden heeft betrekking op de manier waarop de gerapporteerde aantallen csv-onderzoeken en vrijheidsstraffen tot stand komen. Voor de jaarcijfers over csv-onderzoeken geldt in het geval van AP’s en het FP dat de projectmatige csv-onderzoeken worden geteld die zich in het betreffende jaar in de tactische fase of eerste aanleg fase bevonden. Vaak duren deze fases bij csv-onderzoeken echter langer dan een (kalender)jaar. Dezelfde onderzoeken kunnen en worden derhalve (deels) meerdere jaren meegeteld – en dat gaat door tot zij afgesloten worden. Het aantal csv-onderzoeken van AP’s en het FP in de jaarrapportages is dus groter dan het aantal in het betreffende kalenderjaar afgesloten csv-onderzoeken. Een soortgelijke, maar iets andere complicatie doet zich voor bij het LP. Ook daar kunnen csv-onderzoeken meerdere keren worden meegeteld, maar nu met een maximum van twee keer (namelijk het jaar waarin ze zijn gestart en het jaar waarin ze zijn afgerond).²⁹³ Door ‘dubbel-tellingen’ worden dus in totaal (veel) meer csv-onderzoeken gerapporteerd dan dat er unieke csv-onderzoeken zijn.

“Je zou moeten kijken naar welke zaken het afgelopen jaar nieuw in de tactische fase zijn gekomen. Dan zie je wat een regio echt oppakt. Onderzoeken kunnen jaren duren. Vanwege die reden haal je je doelstelling ook makkelijker omdat hetzelfde onderzoek dus ook jaren mee kan tellen.”
(OM11)

Daarentegen worden vrijheidsstraffen eenmalig verwerkt in de rapportages (er is maar één keer een uitspraak in eerste aanleg).²⁹⁴ Zoals in een interview wordt toegelicht:

“De vervolgingsresultaten die inzichtelijk worden gemaakt in het rapport: wat is er in dat betreffende jaar voor de rechter in eerste aanleg gekomen? Er vindt maar één keer een eindvonnis in

²⁹³ Bij het LP wordt het jaarcijfer gebaseerd op het aantal csv-onderzoeken waarvan de tactische fase het betreffende jaar is gestart of afgerond, gecorrigeerd de voor overlap in het betreffende jaar (onderzoeken die dat jaar tactisch zijn gestart én afgerond).

²⁹⁴ Voor de AP’s en het FP wordt het aantal vrijheidsstraffen (in eerste aanleg) gerapporteerd dat in het betreffende kalenderjaar is opgelegd in csv-onderzoeken die staan geregistreerd als projectmatig csv-onderzoek. Voor het LP is dit het aantal vrijheidsstraffen dat voortvloeit uit de tactisch afgeronde onderzoeken.

eerste aanleg plaats, dus dit wordt maar één keer gerapporteerd. Dit geldt voor de vrijheidsstraffen, geldboetes en taakstraffen. Een onderzoek kan wel meerdere jaren duren en dus ook meerdere jaren in de tactische en/of eerste aanleg fase zijn. Dan wordt het onderzoek ook meerdere jaren meegeteld in het aantal onderzoeken.” (OM04)

Door het aantal vrijheidsstraffen te delen door het aantal gerapporteerde (lopende en afgesloten) csv-onderzoeken, in plaats van uitsluitend het aantal afgesloten csv-onderzoeken, worden de ‘resultaten’ dus (kunstmatig) omlaag getrokken. Anders gezegd: per uniek (eenmalig geteld) csv-onderzoek is het aantal opgelegde vrijheidsstraffen (in eerste aanleg) in werkelijkheid hoger.

Een tweede reden om terughoudendheid te betrachten bij het koppelen van aantal csv-onderzoeken aan het aantal opgelegde vrijheidsstraffen heeft te maken met het tijdsverloop tussen de start van een csv-onderzoek en de uitspraak van een rechter. Een strafoplegging in een betreffend jaar kan voortvloeien uit een onderzoek dat in hetzelfde kalenderjaar is afgerond, maar ook uit een onderzoek dat eerder, zelfs meerdere jaren daarvoor is afgerond. Ook de doorlooptijd is dus van belang bij het duiden van de verhouding tussen het aantal csv-onderzoeken en het aantal vrijheidsstraffen. De ‘resultaten’ (in termen van opgelegde vrijheidsstraffen) komen vaak pas in latere jaren in beeld en lopen daarmee dus achter op de csv-onderzoeken.

Bevindingen expertmeeting strafrechters en OM

Nadat de onderzoekers de aanleiding van het onderzoek hebben geschetst (fors meer csv-onderzoeken, niet dezelfde stijging van het aantal vrijheidsstraffen) is de eerste reactie van een van de rechters dat in deze aanname een denkfout zit. Dat er een opsporingsonderzoek wordt gestart betekent namelijk niet automatisch dat het onderzoek tot een dagvaarding van (een) verdachte(n) leidt en/of tot een strafoplegging. *“Deze denkfout zou je bij de Tweede Kamer weg moeten halen. Zeker als je kleinere onderzoeken start, verwacht je niet dat elk onderzoek tot het opleggen van een (aantal) vrijheidsstraffen leidt.”* Daarnaast is er in grote onderzoeken ook sprake van ‘een soort waaiereffect’: een aantal veroordelingen aan het begin, midden en eind. Dit kan invloed hebben (gehad) op de cijfers.

Vanuit het OM wordt aangegeven dat de aard van de csv-onderzoeken inderdaad is veranderd. Er worden nu minder netwerkonderzoeken gedaan. Een rechter vult hierop aan dat er geen één-op-één relatie is tussen het aantal personen dat als verdachte is aangemerkt in een csv-onderzoek en het aantal personen dat uiteindelijk wordt gedagvaard. *“Bijvoorbeeld partners worden menigmaal gezien als witwasser of als personen die aangetroffen drugs, wapens, etc. ook voorhanden hebben gehad, maar menigmaal leidt dat niet tot dagvaarding. En als dat al wel gebeurt, leidt dat nog niet tot gevangenisstraf.”*

7.5 Knelpunten in de strafrechtsketen

De eerdergenoemde ontwikkeling richting kortere en kleinschaliger csv-onderzoeken wordt ook in verband gebracht met knelpunten in de strafrechtsketen. Het strafproces van opsporing, vervolging en berechting van csv’s bestaat uit een aaneenschakeling van stappen en fases, waarbij diverse organisaties betrokken worden en die ook van elkaar afhankelijk zijn. Dit vraagt om goede samenwerking, afstemming en informatiedeling, maar door de complexiteit

van het proces en de afzonderlijke doelen, visies en belangen van elke organisatie is dit niet altijd even makkelijk. Hoewel dit niet uniek is voor de aanpak van csv's, stellen medewerkers van politie en OM dat knelpunten in de strafrechtketen een deel van de verklaring kan bieden voor de stijging van het aantal csv-onderzoeken en het uitblijven van een vergelijkbare toename bij het aantal vrijheidsstraffen.

Een eerste knelpunt betreft een tekort aan opsporingscapaciteit bij de politie. Door minder omvangrijke en langlopende csv-onderzoeken uit te voeren, gaat weliswaar het aantal csv-onderzoeken omhoog (er worden meer onderzoeken gedaan, want de onderzoeken duren korter), maar houdt het aantal vrijheidsstraffen daarmee geen gelijke tred. Doordat er vaker wordt gekozen voor andere manieren van aanpakken en door minder uitgebreide en diepgaande onderzoeken, lijken ten eerste minder personen (per csv-onderzoek) strafrechtelijk vervolgd te worden.

“Onderzoeksteams krijgen of de tijd niet om een langlopend onderzoek te draaien of er is sprake van capaciteits- of inzetproblemen van bijvoorbeeld specialistische ondersteuning.” (POL36)

“Tegenwoordig wordt er veel meer aandacht besteed aan het vervaardigen van veiligheidsbeelden. Daarin worden de bekende csv's beschreven. Dat wil echter niet zeggen dat er altijd ruimte is om die csv's ook daadwerkelijk door middel van een opsporingsonderzoek aan te pakken en dossiers aan te leveren voor verdere vervolging. Bij gebrek aan opsporingscapaciteit wordt wellicht ook in toenemende mate gekozen voor een andere dan een strafrechtelijke interventie, bijvoorbeeld door een persoonsgerichte aanpak van leden van criminele jongerengroepen.” (POL35)

Een tweede knelpunt in de strafrechtketen betreft de bewijsvoering. Feiten die een vrijheidsstraf op zouden kunnen leveren zouden minder vaak bewezen kunnen worden. Vooral in de interviews met de politie wordt gesproken van problemen met de kwaliteit en het type bewijs dat binnen de beschikbare capaciteit kan worden vergaard. Ook deze problemen ziet men als een van de verklaringen voor het achterblijven van het aantal vrijheidsstraffen bij de aanpak van csv's en zouden tevens leiden tot een toename in het aantal septs.

“Andere reden zou kunnen liggen in afname van de kwaliteit van de dossiers, waardoor er een verhoging van het aantal septs en vrijspraken heeft plaatsgevonden.” (POL34)

“Doordat de communicatie van verdachten moeilijk te intercepteren is, levert dit ook problemen op in de bewijsvoering. De technische revolutie maakt bewijsvergaring moeilijk, denk hierbij aan WhatsApp-berichten die onzichtbaar zijn als er getapt wordt. De 'grote vissen' komen minder voor de rechter, bewijs tegen hen verzamelen wordt alsmaar moeilijker.” (POL15)

Ten derde wordt door politie en OM de doorlooptijd van strafzaken ook benoemd als knelpunt bij de strafrechtelijke aanpak van csv's. Enerzijds wordt daarbij bedoeld op de lange duur van de opsporingsfase bij strafzaken. Een strategie om het opsporingsonderzoek binnen de perken te houden, is volgens bij de aanpak van csv's betrokken professionals: de duur van csv-onderzoeken begrenzen en csv's op andere manieren aanpakken, zodat het tempo erin blijft.

“Omdat de doorlooptijd zo lang is kijken we naar andere manieren van aanpakken zoals strafbeschikkingen en transacties.” (OM14)

“De omvang van megazaken wordt beperkt om langdurige doorlooptijden en procesverstoringen te mijden.” (POL28)

Anderzijds wordt vanuit politie en OM gewezen op de lange doorlooptijd van de vervolgingsfase. Daarbij refereren geïnterviewden herhaaldelijk op de tactiek van de verdediging om verdachten uit voorlopige hechtenis te krijgen, onder andere door het proces te rekken door middel van veel onderzoekswensen. Dit zorgt voor vertraging van de zaak en dus een langere doorlooptijd. Daarnaast zou deze tactiek resulteren in het lager uitvallen van straffen.

“Veelal zijn het langdurige onderzoeken waarbij het onderzoek ter terechtzitting vaak lang op zich laat wachten. De onderzoekswensen van de advocatuur en rechtbank nemen in hoeveelheid toe en vergen veel inzet van de politie, ook in tijd. Door de trage rechtsgang lijken mildere straffen te worden opgelegd.” (POL15)

“Het agenderen van rechtszaken bij de rechtbank loopt moeizaam. Bij verdachten in voorlopige hechtenis weet je waar ze zitten. Is dat niet het geval, dan is het moeilijker om ze voor de rechtbank te krijgen. Er is een ontwikkeling te zien dat er door advocaten er alles aan wordt gedaan om personen uit voorlopige hechtenis te krijgen. Dit heeft geen gunstige invloed op het vonnis. Bij de politie is het grote frustratie wanneer verdachten uit voorlopige hechtenis gaan (waardoor zij moeilijker te traceren zijn). Ik heb het idee dat wanneer een zaak lang duurt, de straffen lager zijn.” (OM07)

Bevindingen expertmeeting OM en politie

Gesteld wordt dat er tegenwoordig veel meer buitengerechtelijke afdoeningen zijn, maar dat dit niet uit de jaarverslagen blijkt. Het achterblijven van het aantal vrijheidsstraffen bij het aantal csv-onderzoeken komt naar zijn ervaring niet alleen door de duur van rechtsgang, maar wordt ook veroorzaakt doordat rechters terughoudender zijn geworden in het veroordelen van verdachten. Rechters zouden ‘onzinverzoeken’ vanuit de verdediging te weinig opzij te schuiven. Bewijs leveren en getuigen vinden is lastig. Vooral in gevallen van ‘uitlokken’ en ‘opdrachtgeven’ is de bewijspositie van politie en OM moeilijk.

7.6 Integrale aanpak csv’s: meer niet-strafrechtelijke interventies

Er zijn echter niet alleen maar ‘technische’ kanttekeningen te plaatsen bij het naast elkaar leggen van cijfers over csv-onderzoeken en over vrijheidsstraffen. Naast onderrapportage van het aantal vrijheidsstraffen is namelijk in de onderzoeksperiode ook bewust minder sterk, c.q. minder eenzijdig ingezet op vrijheidsstraffen.

Mede door de focus op ondermijning bij de aanpak van csv’s heeft het strafrecht volgens bij de aanpak van csv’s betrokken professionals in plaats van *optimum remedium* meer de rol van gekregen van *ultimum remedium*. Daarbij is strafrechtelijk ingrijpen minder vanzelfsprekend het uitgangspunt; kortgezegd is de aanpak minder dadergericht, en meer fenomeenggericht geworden. Dit betekent uiteraard niet dat verdachten in csv-onderzoeken helemaal geen vrijheidsstraffen meer opgelegd krijgen, maar wel dat er kritisch gekeken wordt naar welke rol het strafrecht kan vervullen.

In de individuele interviews met politie en OM wordt deze ontwikkeling ook als een van de verklaringen genoemd voor het uitblijven van een gelijk met het aantal csv-onderzoeken oplopende stijging in het aantal vrijheidsstraffen.

“Doordat csv’s ook integraal worden aangepakt en daarbij soms niet door de strafrechtketen, maar alleen fiscaal en bestuurlijk. Voorheen werd bijvoorbeeld een csv aangepakt op drugsfeiten en nu bijvoorbeeld alleen op valsheid in geschrifte om een fundament te leggen om fiscaal het juiste effect te krijgen.” (POL18)

In de loop van de onderzoeksperiode is men ook steeds meer andere organisaties gaan betrekken bij de aanpak van csv’s. In de praktijk betekent dit dat in de aanpak van csv’s niet uitsluitend meer een taak voor politie en justitie is weggelegd. Deze ontwikkeling is, mede door de komst van de RIECs, de afgelopen jaren in een stroomversnelling geraakt. Gemeenten, de Belastingdienst en de Douane spelen hierbij een belangrijke rol, maar ook private partijen zoals banken worden bij de aanpak betrokken. Csv’s worden vaker integraal aangepakt en wordt er meer ingezet op niet-strafrechtelijke interventies, met als gevolg dat in csv-onderzoeken het opleggen van vrijheidsstraffen minder prioriteit heeft gekregen.

“Bij integrale zaken loopt het aantal gevangenisstraffen op een lager pitje dan bij klassieke onderzoeken.” (OM13)

De keuze voor het type interventie wordt mede gemaakt op basis van het effect dat men wil bereiken. In de onderzoeksperiode wordt het verstoren van csv’s steeds meer als een belangrijk doel gezien en, zo stellen geïnterviewden bij politie en OM, de ervaring leert dat het strafrecht niet altijd nodig is om dit doel te bereiken. Het beoogde effect kan bijvoorbeeld ook verwezenlijkt worden middels bestuurlijke of fiscale maatregelen, zoals het sluiten van panden en het afpakken van crimineel vermogen.

“De doelstelling was verstoring van csv’s, het doel was niet: strafoplegging. Alternatieve interventies hebben geleid tot het gewenste doel.” (POL06)

“Er worden ook vaker financiële interventies uitgevoerd door bijvoorbeeld de belastingdienst, de FIOD en uitkeringsinstanties.” (POL35)

“Het inzetten van andere interventies is een andere verklaring voor het uitblijven van strafopleggingen in de cijfers.” (OM12)

Bevindingen expertmeeting OM en politie

Een van de veranderingen in de aanpak van csv’s wordt geïllustreerd aan de hand van het oprollen van hennepkwekerijen. Deze worden eigenlijk niet meer strafrechtelijk aangepakt. Er wordt alleen maar verstoord en afgepakt door binnen te vallen. Als er vermogen wordt aangetroffen, dan wordt dit buitengerechtelijk afgedaan, via afstandsverklaringen. Zo wordt een duidelijke boodschap afgeleverd, ook met het oog op de toekomst van de jeugd (het loont niet om je in dit circuit te begeven). Deze praktijk is mede geboren uit capaciteitsgebrek.

In de aanpak van csv’s wordt ook het sluiten van panden als effectief gezien. Waarom is het effectief? Omdat betrokkenen vaak heel boos zijn over dit soort maatregelen en er sterk op wordt ingezet door advocaten. Het verstoort de organisatie omdat ze plekken en panden nodig hebben. Als de gemeente dan een pand sluit wordt er een spaak tussen het wiel gestoken.

Tot slot zijn er meer praktische factoren die kunnen helpen verklaren waarom csv-onderzoeken lang niet altijd uitmonden in vrijheidsstraffen. Ook wanneer aanvankelijk wel wordt ingezet op een strafrechtelijk afdoening, leidt niet elk opsporingsonderzoek tot een veroordeling, en dus ook niet tot een vrijheidsstraf. De aanname dat dit wel het geval zou moeten zijn, vindt men vanuit de praktijk gezien een te simplistische weergave van de werkelijkheid:

“Bij de beslissing van te vervolgen personen vallen er personen af. Dit kan verschillende oorzaken hebben, zoals te lange doorlooptijden, een beperkt deel op zitting brengen, een keuze in verband met capaciteit bij OM en Rechtbank.” (POL32)

“Er zijn gedurende een onderzoek meerdere momenten waarop beslissingen worden genomen die ertoe kunnen leiden dat onderzoeken niet resulteren in een vrijheidsstraf. Het kan bijvoorbeeld dat er onvoldoende bewijs is en dat het OM besluit om het niet aan te brengen of dat er geen veroordeling komt van de rechter.” (OM01)

“Het kan ook zo zijn dat de stekker uit een onderzoek wordt getrokken. Dan blijkt het onderzoek niets op te leveren of een verdenking verdampt. Of de verdachten blijken spoorloos.” (OM11)

7.7 Conclusie

Analyse van de cijfers in combinatie met toelichtingen en duidingen door experts die in de praktijk betrokken zijn bij de aanpak van csv's en/of de registratie van csv-onderzoeken, leidt op hoofdlijnen tot de volgende verklaringen voor de bevinding dat het aantal vrijheidsstraffen is achtergebleven bij het aantal door het OM gerapporteerde csv's (centrale probleemstelling).

In werkelijkheid minder toename van het aantal csv-onderzoeken

De gerapporteerde toename (een ruime verdubbeling in de periode 2009-2015) van het aantal csv-onderzoeken is (naar boven) vertekend door registratie-effecten. De registratie van csv-onderzoeken is gedurende de onderzoeksperiode meer gestroomlijnd en daarmee vollediger geworden, waardoor de toename in werkelijkheid minder groot was. Ook zijn politie en OM meer gaan sturen op het realiseren van de (van bovenaf opgelegde) prestatieafspraken over het jaarlijks aantal aan te pakken csv's. Daarbij werden verschillende strategieën toegepast, met als gemeenschappelijk kenmerk: vaker kortere, kleinschaliger csv-onderzoeken. Dit proces werd mede versterkt door de vanuit de werkvloer ervaren noodzaak om zo goed als mogelijk om te gaan met de beperkte opsporingscapaciteit. Tot slot is er sprake van 'dubbeltellingen', omdat dezelfde (lopende) csv-onderzoeken in meerdere jaren kunnen worden meegeteld in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages.

In werkelijkheid meer vrijheidsstraffen per csv-onderzoek

Bij het aantal in het kader van csv-onderzoeken opgelegde vrijheidsstraffen was en bleef sprake van onderrapportage. Aannemelijk is dat, met kleinschaliger csv-onderzoeken, per csv-onderzoek minder verdachten een vrijheidsstraf werd opgelegd. Derhalve zou bij een onveranderde manier, c.q. mate van registreren van strafrechtelijke afdoeningen een verdubbeling van het aantal vrijheidsstraffen niet in de rede liggen. Het niet met het aantal csv-onderzoeken meegroeien van het gerapporteerde aantal vrijheidsstraffen had hoofdzakelijk

betrekking op de AP's (zie hoofdstuk 6). Dit zou mede verklaard kunnen worden doordat met name bij de AP's csv-onderzoeken kleinschaliger werden, waardoor er op jaarbasis meer uitgevoerd konden worden.

Het vergelijken van het aantal opgelegde vrijheidsstraffen met het aantal csv-onderzoeken levert sowieso een (naar beneden) vertekend beeld op, aangezien vrijheidsstraffen – in tegenstelling tot csv-onderzoeken – slechts één keer worden meegeteld in de rapportages. Dit betekent dat *gemiddeld per (uniek, eenmalig geteld) csv-onderzoek* het aantal opgelegde vrijheidsstraffen in werkelijkheid (beduidend) groter is dan uit de gerapporteerde cijfers naar voren komt.

Meer andere interventies en afdoeningen

Een belangrijke inhoudelijke factor bij de duiding van de cijfers over csv-onderzoeken en vrijheidsstraffen is de verschuiving die in zowel het (landelijk) beleid als op de werkvloer heeft plaatsgevonden in de richting van ondermijning. Deze verschuiving heeft mede bijgedragen aan veranderingen in de insteek bij de csv-onderzoeken en de aard van de interventies. Ook deze processen hebben elkaar versterkt, bijvoorbeeld door in te zetten op meer (maar korter durende) csv-onderzoeken gericht op financieel afpakken in plaats van vrijheidsstraffen.

Naar een betrouwbaarder beeld van resultaten bij de aanpak van csv's

Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over ontwikkelingen in het aantal uit csv-onderzoeken voortvloeiende aantal opgelegde vrijheidsstraffen, zou er ook volledig zicht moeten zijn op het totaal aantal subjecten. Dit vereist een consistent en consequent invoeren van alle subjecten (hun aantal kan tussen csv-onderzoeken sterk variëren) en wanneer het verdachten betreft ook het invoeren van de bijbehorende parketnummers, aangezien deze nodig zijn om de afdoeningen te achterhalen. Dit geldt in elk geval voor alle verdachten bij wie men (op basis van de strafeis) een vrijheidsstraf zou verwachten (niet bij elke vervolging wordt ingezet op een vrijheidsstraf).

Ten einde een volledig beeld te krijgen van de resultaten van csv-onderzoeken zouden beslissingen of resultaten op een eerder moment in het strafproces (zoals sepots) en andere afdoeningen ook meegenomen moeten worden in de jaarrapportages, zeker ook door de veranderde rol van het strafrecht en de toename van andere interventies. Idealiter worden daarbij als basis alleen afgesloten csv-onderzoeken genomen.

8 Effectiviteit in opsporing, vervolging en berechting

In dit hoofdstuk wordt de draad van de zesde onderzoeksvraag weer opgepakt en spitsen die nu toe op de effectiviteit in opsporing, vervolging en berechting, belicht vanuit de praktijk. Wanneer men spreekt over effectiviteit binnen de kaders van opsporen, vervolgen en berechten kunnen verschillende invalshoeken of perspectieven worden gekozen. Deze keuze is afhankelijk van de gestelde doelen en de aard van de zaak(stroom): een voortvarende rechtsgang in de zin van korte doorlooptijden, veroordelende uitspraken, en/of de hoogte of modaliteit van straffen, of doelen die meer zien op een maatschappelijk effect (vergelding, veiligheidsbeleving van de burger, tegengaan van ontwijking van maatschappelijke structuren, e.d.).

Bij de factoren die mogelijk van invloed zijn op gestelde doelen om te komen tot een effectieve berechting gaat het in de eerste plaats om het aanbrengen van een zaak door het OM bij de rechter. Daarbij worden keuzes gemaakt. Dat gebeurt veelal reeds in een vroeg stadium. Zo wordt bij de start van een onderzoek vaak al bepaald welk dienstonderdeel van de politie of het OM de zaak oppakt, of het opsporingsonderzoek zal worden aangemerkt als een projectmatig onderzoek, dan wel een TGO of een 'gewoon' regionaal onderzoek, welke verdachten worden betrokken in het onderzoek, op welke strafbare feiten het opsporingsonderzoek zich richt, en hoe het proces-verbaal zal worden ingericht. Wat betreft dat laatste moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het wel of niet opstellen van een zogenaamd art. 140 Sr-proces-verbaal (deelname aan een criminele organisatie). Vervolgens wordt besloten welke verdachten gelijktijdig en welke verdachten apart zullen worden aangebracht bij de rechter. Dit zal afhankelijk zijn van de feiten die zullen worden ten laste gelegd, of het (opsporings-)onderzoek (voor één of meerdere verdachten) gereed is, of een verdachte gedetineerd zit, maar ook andere praktische overwegingen kunnen daaraan ten grondslag liggen (tijd, capaciteit, grootte van de zittingszaal, beveiliging, rivaliteit tussen verdachten, tolken, te verwachten of reeds aangekondigde getuigenverzoeken en/of andere nadere onderzoekswensen, et cetera). Daarnaast zal de keuze worden gemaakt of een eventuele ontnemingsvordering gelijktijdig zal worden aangebracht of pas later. Vervolgens kunnen tijdens de behandeling ter terechtzitting diverse 'incidenten' plaatsvinden waardoor de behandeling van een zaak vertraging oploopt (zoals dagvaardings- of oproepingsperikelen, niet-verschijnen ter terechtzitting van verdachte(n) of getuige(n), en onderzoekswensen) of waardoor zaken die aanvankelijk gelijktijdig berecht dienden te worden, alsnog worden gescheiden. Ten slotte is de te formuleren strafeis en op te leggen straf (inclusief strafmaatoverwegingen) van belang. Op dit laatste punt is in hoofdstuk 4 ingegaan.

In dit hoofdstuk worden de bevindingen geschetst die aan de hand van online interviews en de expertmeetings op de hiervoor genoemde punten naar voren zijn gekomen. In de online interviews zijn professionals bij de politie, het OM en de zittende magistratuur bevraagd op

onder meer de volgende topics: de praktische werkbaarheid van art. 140/140a Sr en 11b Ow (deelname aan criminele organisatie) en de kwaliteit van het proces-verbaal, sturing van de politie door het OM, duidelijkheid over of de strafzaak of het strafdossier een csv-verdachte of csv-onderzoek betreft, duidelijkheid over het al dan niet inzetten van een niet-strafrechtelijke aanpak, effectiviteit van de rechtsgang/strafprocedure bij aanpak van csv's, bepalende factoren voor effectiviteit van de strafprocedure, ontneming, en zogeheten waterbedeffecten. De bevindingen uit de online interviews worden in dit hoofdstuk op hoofdlijnen besproken. Voor meer gedetailleerde resultaten wordt verwezen naar specifieke tabellen in Bijlage 1.

8.1 Relevante factoren voor effectieve opsporing en vervolging

Praktische werkbaarheid art. 140/140a Sr en 11b Ow, en kwaliteit proces-verbaal

In hoofdstuk 2 is reeds ingegaan op het begrip crimineel samenwerkingsverband (csv), mede in relatie tot het begrip criminele organisatie. De officiële definitie van csv's valt niet één op één samen met de wettelijke omschrijving van deelname aan een criminele organisatie in de zin van art. 140/140a en 11b Ow. De vraag rijst hoe dit uitwerkt in de opsporings- en rechtspraktijk. Vanuit de opsporingspraktijk en vanuit het OM komen signalen die erop duiden dat men de genoemde wettelijke bepalingen niet altijd bruikbaar, lastig te bewijzen of onnodig verzwarend vindt om in te zetten bij de strafrechtelijke aanpak van csv's. In bepaalde gevallen zou men er liever voor kiezen om verdachten aan te pakken op brondelicten in plaats van (op verdenking van) art. 140 Sr. Tenzij er onvoldoende bewijs is voor een berechting op brondelicten maar er wél bewijs is dat een verdachte heeft deelgenomen aan de organisatie waarbij anderen (medeverdachten) zich schuldig hebben gemaakt aan brondelicten, en er op die wijze dan toch een veroordeling kan volgen (enkel) op basis van art. 140 Sr. Ook de kwaliteit van de art. 140 Sr-processen-verbaal zou te wensen over laten.

Signalen dat de gewenste artikelen problemen opleveren in de praktijk kwamen (zijdelings) al ter sprake is hoofdstuk 5. Een ander, veel gedetailleerder signaal komt uit recent onderzoek van Verweij.²⁹⁵ Doordat in de opsporingspraktijk werd gevoeld dat de vervolging van deelneming aan een criminele organisatie te weinig wordt toegepast²⁹⁶ en vanwege de behoefte om de inzet van de artikelen 140 Sr en 11b Ow in rechercheonderzoeken te optimaliseren, onderzocht Verweij welke barrières de toepassing van deze artikelen hinderen. Het belang van deze optimalisatie werd vergroot door twee factoren, te weten (1) de toegenomen dreiging voor de samenleving die uitgaat van georganiseerde criminaliteit²⁹⁷ en (2) de juridisch gezien ruime toepassingsmogelijkheden van de genoemde artikelen. Uit zijn onderzoek bleek dat de sleutelfiguren die hij met een enquête heeft bevroegd, als barrières in de in de opstartfase van een rechercheonderzoek het sterkst kennis- en ervaringslacune ervoeren, vooral het

²⁹⁵ Verweij (2016).

²⁹⁶ Zie bijvoorbeeld ook NRM7, pp. 433-434; NRM9, pp. 35-36.

²⁹⁷ Dit geldt volgens Verweij zowel voor criminele groeperingen (de 'moco-war' in de Amsterdamse onderwereld) als voor terroristische groeperingen (aanslagen Parijs in 2015 en Brussel in 2016).

ontbreken van een vaste werkwijze voor het opstellen van een 140-verbaal. Ook werden meer algemene barrières als tijd en menskracht sterk ervaren. Daarentegen werden in het bijzonder barrières ten aanzien van de bewijsvoering relatief beperkt ervaren. Dit gold m.n. voor het bestanddeel deelneming. Opvallend is dan ook dat uit de analyse van de processen-verbaal door Verweij binnen de bewijsvoering juist barrières bij het bestanddeel deelneming naar voren kwamen. Ook uit de gerechtelijke uitspraken bleek dat een voorname grond voor vrijspraak lag in het onvoldoende aantonen van de deelnemingshandelingen van de verdachten, terwijl juist dit bestanddeel vaak het vertrekpunt is in de bewijswaardering van de rechters. Anderzijds bevestigde de analyse van processen-verbaal de in de enquête gerapporteerde lacunes in kennis en ervaring. De processen-verbaal hadden namelijk stuk voor stuk een andere opbouw, waarin niet altijd werd aangesloten bij de juridische terminologie en essentiële bestanddelen voor de bewijsvoering niet of onvolledig werden behandeld. Verweij concludeert dan ook dat de voornaamste barrière wordt gevormd door de bewijsvoering in de processen-verbaal en dat ieder bestanddeel van de bewijsvoering voor verbetering vatbaar is – in het bijzonder het bestanddeel deelneming. Tegelijkertijd stelt hij dat de barrière bewijsvoering zeer hardnekkig is. De consequentie daarvan kan zijn dat zaken bij de rechter in een vrijspraak eindigen, wat zich ook daadwerkelijk heeft gerealiseerd. Daarom acht Verweij deze situatie onwenselijk en beveelt hij aan om een model proces-verbaal in te voeren. Hij verwacht dat hierdoor kennis wordt gewaarborgd en uitgedragen binnen de politie, en zodoende de bewijsvoering wordt verbeterd. Tevens verwacht hij dat artikel 140 Sr dan vaker zal worden ingezet.

Gelet op deze signalen hebben wij in de online interviews en de expertmeetings specifiek op deze bepalingen ingezoomd. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat er in de praktijk verschillend wordt gedacht over de werkbaarheid van de art. 140/140a en art. 11bOw in de opsporingspraktijk bij de aanpak van csv's (zie Bijlage 1, Figuur 7). Bij het OM lijkt men hier over het geheel genomen wat positiever over te denken dan bij de politie. Vanuit de kant van de politie worden de artikelen als niet werkbaar ervaren vanwege de juridische vereisten (in wetstechnische zin), dan wel vanwege de bewijslast. Van de zijde van het OM wordt genoemd dat deze artikelen de opsporing bemoeilijken of het opsporingsonderzoek te veel moet worden uitgebreid (bijvoorbeeld door meer getuigen horen) en de behandeling van de strafzaak bij de rechter compliceren door meer verweren of verdedigingsverzoeken (zoals horen van getuigen).

Ook tijdens de expertmeeting met politie en OM kwam naar voren dat art. 140 Sr vertragend werkt. Aangegeven wordt dat dit wetsartikel een hausse aan verzoeken van de zijde van de verdediging genereert en dat het vervolgonderzoek exponentieel toeneemt. Bovendien, zo merkt men op, lijkt het effect van art. 140 Sr op de straf minimaal. Een van de deelnemers geeft aan dat art. 140 Sr een obstakel en geen hulpmiddel is: dit artikel gebruik je alleen als je er met een ander feit niet uitkomt. Een andere deelnemer beaamt dat art. 140 Sr heel veel werk betekent, maar in het beste geval ongeveer een jaar extra gevangenisstraf oplevert. Het

is vaak ook specialistenwerk. De vraag of dat jaar extra gevangenisstraf opweegt tegen de extra inspanning die ervoor geleverd moet worden, wordt daarom vaak gesteld.

In de expertmeeting met rechters en OM wordt opgemerkt dat de onderhavige strafbepalingen in principe niet als belemmering worden gezien, maar dat het inderdaad wel zo is dat het veel werk is en dat de meerwaarde voor de strafmaat nogal vaak beperkt is. Probleem bij art. 140 Sr is namelijk dat als er bijvoorbeeld 13 verdachten zijn, alle 13 verdachten moeten worden meegenomen in de bewijsmotivering van het vonnis, terwijl het uiteindelijk in de strafmaat niet veel uitmaakt. Rechters geven aan dat het OM kan proberen om meerdere verdachten tegelijk aan te brengen, maar dan in plaats van tien verdachten gelijktijdig voor één zittingscombinatie deze wellicht op te knippen in twee zittingen met vijf verdachten, of dat het OM beter selecteert door alleen belangrijke verdachten te vervolgen. Het OM geeft daarop echter aan dat het opknippen van zaken geen oplossing is, want de verwachting is dat de raadslieden van verdachten alle zaken bij elkaar berecht zullen willen hebben. Bovendien bestaat dan het risico van verschillende beoordelingen van rechters. Verder wordt als belemmering gezien, dat als er een 140 Sr-verwijt wordt gemaakt, ook allerlei informatie uit niet ten laste gelegde dossiers van belang is en kan leiden tot een grote hoeveelheid extra onderzoekswensen door de verdediging. Zeker indien de verdediging aanstuurt op een (erg) lang voorbereidend onderzoek, om zo de voorlopige hechtenis te kunnen aanvechten. Wanneer de voorlopige hechtenis wordt opgeheven, zorgt dit weer voor vertraging van de rechtsgang.

Ten slotte is in de online interviews met officieren van justitie en rechters gevraagd naar hun oordeel over de kwaliteit van de processen-verbaal die zien op criminele organisaties (art. 140 Sr verballen of daaraan verwante delictsbeoordelingen). Geen van de geïnterviewden noemt de kwaliteit van deze processen-verbaal echt goed of echt slecht (zie Bijlage 1, Figuur 8). Wel wordt de kwaliteit vaker voldoende dan matig gevonden. Rechters lijken wat beter te spreken over deze processen-verbaal dan officieren van justitie.

Sturing van de politie door het OM

In de online interviews is ook gevraagd naar sturing van de politie door het OM.²⁹⁸ Opmerkelijk is dat de geïnterviewden bij de politie hier beter over te spreken zijn dan de geïnterviewden bij het OM. Bij de politie zegt weliswaar niemand dat de sturing door het OM heel goed is, maar allemaal beoordelen ze die als redelijk of goed. Ook bij het OM vindt niemand de sturing heel goed; de meesten beoordelen deze als redelijk of goed, maar er is ook een minderheid die de sturing als matig of zelfs slecht beoordeelt (zie Bijlage 1, Figuur 9).

Duidelijkheid over of strafzaak/-dossier csv-verdachte betreft en over niet-strafrechtelijke aanpak

Of duidelijk is dat de vervolging van een verdachte voortvloeit uit de csv-aanpak dan wel of er daarnaast of voorafgaand aan vervolging nog gekozen is voor een niet-strafrechtelijke

²⁹⁸ De achterliggende gedachte bij deze vraag was om na te gaan in hoeverre het OM in de praktijk een stempel drukt op onderzoeken naar csv's, met andere woorden in hoeverre OM-beleid merkbaar zal (kunnen) zijn in de opsporingspraktijk.

aanpak is relevant met het oog op de vraag in hoeverre deze gegevens uiteindelijk meewegen in de beoordeling van de gepleegde feiten bij de berechting en de uiteindelijk op te leggen strafmaat. Duidelijkheid bij de officier van justitie over de betrokkenheid van de zaak en/of de verdachte en over eventuele andersoortige interventies in die aanpak is daarbij een eerste stap.

Blijkens de online interviews verschillen de geïnterviewden bij het OM van mening over of het aan de hand van de strafzaak of het strafdossier voor hen duidelijk is of zij te maken hebben met een verdachte in een csv-onderzoek. Voor een kleine meerderheid is het vaak of altijd duidelijk en voor niemand in het zelden of nooit duidelijk (zie Bijlage 1, Figuur 10). Daarnaast bleek dat voor sommige geïnterviewden bij het OM het aan de hand van de stukken vaak of altijd duidelijk is of er in een strafrechtzaak ook een niet-strafrechtelijke aanpak heeft plaatsgevonden. Maar voor de meerderheid is dit slechts soms, zelden of nooit het geval. De interviews met rechters laten een vergelijkbaar beeld zien (zie Bijlage 1, Figuur 11).

8.2 Aspecten en factoren van effectiviteit van de rechtsgang

In de online interviews met officieren van justitie en rechters is tevens gevraagd om voor verschillende aspecten of uitkomsten van de rechtsgang c.q. strafprocedure aan te geven in hoeverre deze effectief zijn bij de aanpak van csv's. De meningen hierover laten tussen de officieren van justitie enerzijds en de rechters anderzijds over het geheel genomen geen verschillen zien (zie Bijlage 1, Figuur 12).

Bij het **OM** scoort de rechtsgang als meest effectief indien met de strafoplegging ook bepaalde strafdoelen kunnen worden bereikt, zoals voorkomen van recidive, genoegdoening voor samenleving en slachtoffers, maatschappelijke veiligheid, et cetera. Ook hoog scoort als er in een individuele strafzaak binnen een relatief korte termijn een einduitspraak kan worden gedaan. Beide aspecten maken de rechtsgang volgens de overgrote meerderheid van de geïnterviewden bij het OM effectief of zelfs heel effectief. In iets minder mate effectief, maar nog steeds volgens een ruime meerderheid geldt dit ook als kan worden gekomen tot een strafoplegging; als er geen onderzoekswensen zijn van de kant van de verdediging en de behandeling van de zitting bijgevolg niet hoeft te worden aangehouden; als kan worden gekomen tot een zo hoog mogelijke gevangenisstraf (in aantal dagen/weken/maanden/jaren); als alle (ongeacht het aantal) medeverdachten in aanverwante strafzaken tegelijk kunnen worden berecht. Maar niet als daarmee de termijn voor berechting langer wordt.

Wat meer omstreden, maar nog steeds door de meerderheid beschouwd als effectieve rechtsgang bij csv's is volgens de geïnterviewden bij het OM als kan worden gekomen tot een veroordeling en als er geen onderzoekswensen zijn van de kant van het OM en de behandeling van de zitting bijgevolg niet hoeft te worden aangehouden. Nog wat meer omstreden (maar door de ongeveer helft van de geïnterviewden bij het OM wel als effectief beschouwd) is een rechtsgang bij de aanpak van csv's, als er geen rechtsmiddel tegen de einduitspraak wordt aangewend door de verdachte of het OM. Vaker ineffectief dan effectief wordt een rechtsgang bij de aanpak van csv's beschouwd als er zo snel mogelijk een eindproduct ligt dat

bijdraagt aan het behalen van de gestelde output-cijfers. Veruit het minst effectief vinden geïnterviewden bij het OM een rechtsgang bij de aanpak van csv's als alle (ongeacht het aantal) medeverdachten in aanverwante strafzaken tegelijk kunnen worden berecht, ook als daarmee de termijn voor berechting langer wordt.

De interviews met rechters laten over de hele linie een vergelijkbaar beeld zien. Rechters lijken wat minder moeite te hebben met het tegelijk berechten van alle medeverdachten in aanverwante strafzaken, ook als daarmee de termijn voor berechting langer wordt.

Bij de vraag in de online interviews aan officieren van justitie en rechters in welke mate zij een aantal aan hen voorgelegde factoren bepalend vinden voor de effectiviteit van de strafprocedure tekent zich een heel gevarieerd beeld af (zie Bijlage 1, Figuur 13). Veruit het meest bepalend vinden de geïnterviewden bij het **OM** de zittingscapaciteit. Daarna volgen, door een ruime meerderheid als bepalend beschouwde factoren: de inrichting van de tenlastelegging en de omvang, opbouw en inrichting van het onderliggende (politie)proces-verbaal. In volgorde van een afnemende meerderheid als (sterk) bepalende factoren noemen de geïnterviewde officieren van justitie: de omvang/grondigheid van het opsporingsonderzoek; ter zitting aangebrachte onderzoekswensen van de verdediging of van het OM, onder meer bestaande uit het horen van getuigen; de houding/opstelling van de advocatuur (bijvoorbeeld uitvoerige ondervragingen van getuigen, lange pleidooien, et cetera), en de aard van de ten laste gelegde feiten, bijvoorbeeld als art. 140 Sr is ten laste gelegd of een bepaalde deelnemingsvorm.

Daarna komen door een groeiende meerderheid als weinig of nauwelijks/niet bepalende factoren: wel of geen onderzoek van de rechter/raadsheer-commissaris; de al dan niet gelijktijdige berechting van verdachten in aanverwante strafzaken; de gevoerde verweren van de verdediging en de aanwezigheid van slachtoffers, slachtofferverklaringen en vorderingen benadeelde partijen. Tot slot zijn volgens de geïnterviewden bij het OM de minst bepalende factoren voor de effectiviteit van de strafprocedure in zaken waarin een csv aan de orde is: de houding/opstelling van het OM (bijv. uitvoerige ondervragingen van getuigen, lange requisitoiren, et cetera), de termijn waarbinnen rapportages over de persoon of persoonlijke omstandigheden van verdachte wordt uitgebracht en de houding/opstelling van de verdachte (al dan niet beroep op zwijgrecht, leugenachtige verklaringen, et cetera).

In de online interviews met **rechters** komt voor de meeste factoren hetzelfde (gevarieerde) beeld naar voren. Wat officieren van justitie meer of juist minder bepalende factoren vinden voor de effectiviteit van de strafprocedure, geldt veelal ook voor rechters. Niettemin tekent zich bij de rechters voor sommige factoren een (iets) andere prioritering af. Bij de rechters staan bovenaan: de omvang/grondigheid van het opsporingsonderzoek (staat bij OM op plaats 4), de omvang, opbouw en inrichting van het onderliggende (politie)proces-verbaal (staat bij OM op plaats 3), de zittingscapaciteit (staat bij OM op plaats 1) en wel of geen onderzoek van de rechter/raadsheer-commissaris (staat bij OM op plaats 8).

Ook in de expertmeeting met politie en OM kwam een aantal factoren naar voren die de effectiviteit van de rechtsgang zouden (kunnen) beïnvloeden, in negatieve maar ook in positieve zin. In aanvulling op hiervoor genoemde factoren zijn dat de volgende zes factoren.

(1) Context meewegen van bewijs

Een eerste factor is dat in de praktijk van de zijde van politie en OM een kloof wordt ervaren tussen enerzijds wat politie en OM zien en anderzijds wat de rechter meeneemt in het wegen van het bewijs. Een zogeheten 'sfeerproces-verbaal' (sfeer-pv), waarin een 'breder verhaal' wordt geschetst van de context van de verdachte en diens (criminele) gedragingen en activiteiten, werkt niet altijd in het voordeel van het OM en roept vooral veel verdedigingsvragen op. De context en praktijk zoals het OM die ervaart, komt dus niet altijd goed over op de rechter. Daardoor wordt vanuit het perspectief van het OM niet altijd de straf opgelegd die eigenlijk gepast zou zijn volgens het OM. De indruk bestaat dat rechters terughoudender zijn geworden in het veroordelen van verdachten. Daarnaast schroomt het merendeel van de rechters om 'onzinverzoeken' vanuit de verdediging opzij te schuiven. Bewijs leveren en getuigen vinden is lastig. Vooral in gevallen van 'uitlokken' en 'opdrachtgeven' is de bewijspositie moeilijk. Deelnemers aan deze expertmeeting constateren dat het soms lijkt dat de juridische werkelijkheid een andere werkelijkheid is dan de praktijk van OM en politie. Men vindt het ook niet eenvoudig om hiervoor een oplossing te vinden. Volgens de deelnemers is het niet zozeer dat er iets in de opsporing moet veranderen, want het gaat om de *waardering* van het bewijs. Als OM is het in ieder geval belangrijk om de *context* waarin strafbare feiten zijn gepleegd te geven en duiding te geven. Het probleem is echter doorgaans, dat ofschoon heel veel informatie beschikbaar is, er geen verklaringen van getuigen zijn omdat deze vaak niet durven of willen verklaren. Daarom moet de samenhang goed in beeld worden gebracht. Maar in de praktijk lijkt het geven van een sfeer-pv juist tegen het OM te werken. Het gebeurt volgens deelnemers van het OM dat rechters zeggen 'val me er niet mee lastig, ik doe het met de vier punten van een dossier'.

Erkend wordt dat er een bepaalde mate van subjectiviteit aan een sfeer-pv's zit, maar dat er een balans moet zijn tussen het technisch juridische gedeelte en de context en het maatschappelijke belang/effect. Deze balans is er volgens deelnemers van politie en OM niet. Er ligt (te) veel nadruk op de bescherming van de verdachten en er is (te) weinig aandacht voor de slachtoffers en de maatschappij. Daarbij komt dat een sfeerproces-verbaal onderzoeksvragen en verdedigingsverzoeken oproept. Als voorbeeld wordt het bezit van automatische vuurwapens gegeven. Die worden gebruikt in het zware criminele circuit. Het OM probeert dan duidelijk te maken dat het niet om het bezitten van het vuurwapen an sich gaat, maar om de onderliggende 'typologie' (de betreffende persoon bezit een wapen voor de uitoefening van 'zijn beroep' als crimineel en een automatisch wapen maakt direct enorme schade). De rechtbank kijkt er echter puur technisch naar, dat wil zeggen: enkel naar de oriëntatiepunten en richtlijnen voor wapenbezit van een automatisch vuurwapen. Dit geeft volgens de deelnemer blijk van naïviteit. "*De context spat doorgaans uit het dossier*", maar die wordt – zo is de indruk

– door rechters vaak buiten beschouwing gelaten en ook niet meegenomen in de strafoplegging.

In de expertmeeting met rechters en OM bevestigen de rechters dat de context die het OM vaak schetst over de omvang van het probleem inderdaad niet altijd wordt meegenomen, m.n. niet als er geen connectie is met andere personen of als de verdachte geen eerdere veroordelingen heeft. Het probleem is volgens rechters vooral dat zij gebonden zijn aan de tenlastelegging. Daar komt de context niet in naar voren omdat die niet nodig is voor een bewezenverklaring. Wanneer er bijvoorbeeld in de tenlastelegging staat dat het om een geval van afpersing gaat in de zin van 317 Sr, dan kijkt de rechter naar afpersing en maakt de organisatie die erachter zit niet uit. Maar dergelijke achtergrondinformatie, kan wel worden meegenomen in de strafoplegging (zowel de strafsoort als de -maat). Wat het OM belangrijk vindt, moet (vanuit het perspectief van de rechters) uit het dossier blijken, in algemene zin, maar dat kan niet concreet worden toegespitst op de tenlastelegging. Zodra het wordt toegespitst op de tenlastelegging, genereert dat inderdaad onderzoekswensen (van de verdediging) – en die zorgen weer voor vertraging. In het andere geval wordt volgens de rechters wel degelijk rekening gehouden met de context, ook als er niet direct een art. 140 Sr “blijkt” of ten laste is gelegd. Het maakt verschil of het gaat om een enkele winkeldief of om mobiel banditisme, of een bijstandsmoeder iets pikt of dat het een verdachte betreft van een rondtrekkende en stelende bende. Ook in liquidatiezaken wordt gekeken naar de context.²⁹⁹ Een oplossing is wellicht dat rechters passende informatie krijgen over bepaalde fenomenen of vormen van criminaliteit, bijvoorbeeld door middel van voorlichting door de politie. Dat hoeft niet in een rechtszaal maar dat kan ook bij andere gelegenheden. Om van invloed te kunnen zijn bij de beoordeling van een concrete zaak, dient er echter ook in de concrete strafzaak en/of bij de behandeling van die zaak op zitting gericht aandacht te zijn voor dit context-aspect.

(2) Politie in de rechtszaal

Een tweede factor die wordt genoemd in de expertmeeting met politie en OM is dat het door de politie en het OM als voordeel wordt gezien wanneer een politieteam in de rechtszaal zit dat kennis paraat heeft. Daardoor kan sneller worden voldaan aan verzoeken en het beantwoorden van detailvragen. Daarnaast is er sprake van een leereffect: de politie ziet hoe een zaak op zitting wordt behandeld en dit kan winst opleveren ten aanzien van ‘efficiency’. Een nadeel is wel dat er vaak veel tijd overheen gaat voordat een zaak op zitting komt en dat de politie dan alweer bezig is met andere onderzoeken. Het levert ook een dilemma op qua capaciteit.

Wat betreft het aanwezig zijn van een politieteam in de rechtszaal geven de rechters (in de expertmeeting met rechters en OM) aan dat zij eigenlijk vinden dat het onderzoeksteam van

²⁹⁹ Om helder te krijgen of er inderdaad sprake is van een kloof tussen de politie en OM-praktijk enerzijds en rechters anderzijds waar het gaat om het oordelen in een context, zou je een gericht en (ook) kwalitatief onderzoek moeten verrichten naar het (eventuele) verschil tussen requisitoir en het oordeel van de rechter (in het vonnis/arrest). Een analyse van een eventueel verschil zou dan wellicht een antwoord kunnen geven op dit punt.

de politie juist niet in de rechtszaal aanwezig moet zijn, zolang de kans bestaat dat leden van het politieteam op enig moment als getuigen moeten worden gehoord. Misschien moet hooguit een teamleider in de zaal aanwezig zijn.

(3) De internationale component

De derde factor (die in beide expertmeetings wordt genoemd) is de internationale component van rechtszaken over csv's. De internationale component is belangrijk bij onderzoeken naar csv's en internationale rechtshulp zou heel effectief kunnen zijn in de aanpak van csv's. In de praktijk zorgt dit echter voor dilemma's. Ten eerste werkt dit veelal vertragend voor de rechtsgang: rechtshulpverzoeken duren lang, kosten veel tijd en betekenen veel werk. Ten tweede kan een internationale component ook negatief inwerken op een effectieve berechting. Niet zelden dient de verdediging verzoeken in, met alle gevolgen voor de procedure en de voorlopige hechtenis van de verdachte van dien. Dit soort complexe zaken met internationale componenten wordt tegenwoordig daarom veel minder gedaan. Als rechters minder mee zouden gaan in de schorsingsverzoeken – zo wordt gesteld vanuit politie en OM – zou het de verdediging misschien ervan weerhouden om dit soort tijdrovende verzoeken te doen.

(4) Verzoeken van de zijde van de verdediging

Een vierde factor is een toenemend aantal getuigenverzoeken en wrakingsverzoeken van de zijde van de verdediging. De deelnemers (in de expertmeeting politie/OM) geven aan dat rechtbanken wrakingsverzoeken boven het hoofd hangen als bijvoorbeeld getuigenverzoeken niet worden toegewezen, waardoor een proces 'weer in de soep kan lopen'. Een tactiek van de verdediging is, zo wordt geredeneerd, om de voorlopige hechtenis ten einde te krijgen (met als gevolg dat verdachten moeilijker te traceren zijn). Men vraagt zich af wat er zou gebeuren als rechtbanken hier wat minder in mee zouden gaan. Een voorbeeld hiervan zijn de Rotterdamse Havenprocessen. De rechtbank zit klem door de wrakingsverzoeken en daarmee verstoren advocaten de zittingsplanning van de rechtbank. De rechtbank neemt weliswaar voorzorgsmaatregelen, er staat vaak al een wrakingskamer klaar, maar als er een wraking komt is het desondanks nog steeds lastig. Daarnaast is elk bericht in de krant reden voor de verdediging om te komen met verzoeken. Daarom is het OM terughoudend met het verspreiden van persberichten.

Rechters vinden (expertmeeting rechters/OM) dat ze wellicht kritischer kunnen kijken naar getuigenverzoeken om als rechtspraak effectiever te zijn. Rechters zouden daarbij niet té bang moeten zijn voor het Europese Hof in Straatsburg. Er zit nog wel ruimte in de afweging tussen enerzijds een effectieve rechtsgang en anderzijds het (te makkelijk) toewijzen van overloze verdedigingsverzoeken. Er hoeven bijvoorbeeld geen vijf getuigen te worden gehoord op hetzelfde bewijsthema, terwijl je in een concreet geval met twee of drie getuigen zou kunnen volstaan, aldus opmerkingen van de zijde van de rechters.

(5) Hoogte van de straf

Als vijfde factor wordt in de expertmeeting met politie en OM gesteld dat er in de strafoplegging (bijvoorbeeld in grotere drugzaken) geen lijn zit en dat de straffen alle kanten op

schieten. Hetzelfde geldt voor moorden en liquidaties: de straffen lopen erg uiteen. Bovendien is er sprake van afnemend grensnut met betrekking tot de hoeveelheid verdovende middelen: grotere hoeveelheden leveren niet een evenredig hogere straf op. Daarom willen getuigen vaak niet verklaren, ook niet met de status van bedreigde getuige, want je weet niet wat je getuigen kan bieden.

(6) Belemmerende factoren voor een voortvarende rechtsgang

Tot slot worden in de expertmeeting met OM en rechters van de kant van de rechters meerdere factoren genoemd die de voortgang van de rechtsgang belemmeren, zoals (1) getuigen die niet snel te vinden zijn; (2) dossiers die niet snel compleet zijn en in stukjes worden aangeleverd; (3) als er later nog een verdachte bij komt die dan ook weer onderzoek wil, terwijl het onderzoek in de andere strafzaak net is afgerond en (4) het lostrekken van zaken in een meervoudige kamer-deel en een deel dat bestaat uit politierechter-zaken. Ook doet zicht regelmatig het probleem van (5) te weinig rechter-commissarissen (RCs) als er veel getuigen moeten worden gehoord. Volgens deelnemers is het beter om een tweede RC aan een zaak te koppelen, bijvoorbeeld een rechter uit de zittingscombinatie, of een door de RC aan de politie gedelegeerd verhoor te laten plaatsvinden.

8.3 Ontneming

Met de ontnemingssanctie van art. 36e Sr kunnen criminele verdiensten worden afgenomen. De gedachte van de wetgever is dat met het afnemen van crimineel gewin wordt ingegrepen in de drijfveer voor het plegen van strafbare feiten en dat de mogelijkheden tot het doen van nieuwe criminele investeringen worden tegengegaan.

In de online interviews met officieren van justitie en rechters zijn verschillende vragen over ontneming gesteld. Hoewel de meningen uiteenlopen, ziet van beide groepen de meerderheid de ontnemingsmaatregel als een effectieve sanctie bij de aanpak van csv's (zie Bijlage 1, Figuur 14). De meerderheid vindt ook dat de ontnemingsprocedure adequaat is ingericht om door het OM beoogde ontnemingssancties effectief op te kunnen doen leggen (Bijlage 1, Figuur 15). Maar aan de kwaliteit van de ontnemingsrapportages valt kennelijk nog wat te verbeteren. Een minderheid van zowel officieren van justitie als rechters vindt de kwaliteit vaak wel toereikend om effectief te ontnemen (Bijlage 1, Figuur 16). Hoewel de meningen verschillen, draagt volgens de meeste officieren van justitie en rechters het opleggen van een ontnemingsmaatregel bij aan de doeleinden van de strafrechtspleging (Bijlage 1, Figuur 17). Volgens eveneens een meerderheid maakt het uit of een ontnemingsvordering gelijktijdig met óf afzonderlijk van de hoofdzaak wordt behandeld, maar er zijn ook geïnterviewden die vinden dat het er niet toe doet (Bijlage 1, Figuur 18).

Wat betreft de ontnemingsprocedure noemen tijdens de expertmeeting met OM en rechters de deelnemers van het OM de grens van de ontnemingsvordering van 50.000 euro als een voor de berechting verdragende factor. Vanaf dat bedrag moet een zaak namelijk naar de meervoudige kamer en kan er vertraging ontstaan. Op de vraag of een ontnemingsvordering los van de strafzaak aanbrengeffectief is, geven rechters aan dat als je puur kijkt naar hoe

lang een ontnemingszaak duurt, dit niet het geval is, maar dat de benadering ‘follow the money’ voor de politie in de opsporing soms juist wel effectief blijkt in het kader van de bewijsvergaring in de hoofdzaak. De automatische knip tussen ontnemingsvordering en strafzaak is volgens hen echter niet altijd handig omdat het totale onderzoek (strafzaak en ontnemingszaak samen) dan ook langer duurt. Wanneer de strafzaak en ontnemingszaak tezamen worden berecht heeft het geen matigende werking op het vonnis (de strafoplegging), want de ontnemingszaak wordt vaak pas na de strafzaak behandeld, op basis van het strafrechtelijk vonnis en een eigen dossier.

8.4 Waterbed-/verplaatsingseffecten

In de hoofdstukken 3 en 4 is reeds ingegaan op ongewenste neveneffecten, die weliswaar uit de diverse documenten kunnen worden opgemaakt en waarnaar hier en daar in de diverse stukken wordt gewezen. Maar zulke effecten lijken geen vast thema te zijn bij de keuze van interventiestrategieën en ook niet in de totaalbalans die achteraf bij de vraag of bepaald beleid effectief is/was.

De resultaten van de online interviews met politie en OM geven een interessant en nuttig beeld. Het kost de geïnterviewden over het algemeen weinig moeite om vanuit hun praktijkervaring in het kort een voorbeeld te geven van waterbed- of verplaatsingseffecten op (gedragingen van) csv's van bepaalde interventies (zie Bijlage 1, paragraaf 1.11 voor meer gedetailleerde bevindingen). De praktijkvoorbeelden gaan vooral over *geografische verplaatsing* naar andere regio's of over de grens, m.n. bij verdovende middelen, meer specifiek hennep-teelt en de productie van synthetische drugs. Geografische verplaatsing kan ertoe bijdragen dat de druk op de ketel vermindert in de ene regio, maar dat (vervolgens) een andere regio (meer) wordt geconfronteerd met csv's die voorheen actief waren in die ene regio. Andere praktijkvoorbeelden van waterbedeffecten hebben betrekking op de aanpak van OMG's en mensenhandel/-smokkel. Naast geografische verplaatsing gaat het daarbij om *personele wisselingen*. Dit laatste kan ook inhouden dat activiteiten van een bepaalde criminele groepering of organisatie op dezelfde locatie of in hetzelfde geografische gebied, soms zelfs dezelfde buurt, wordt overgenomen door een andere criminele groepering of organisatie. In dit verband worden ook praktijkvoorbeelden gegeven van het betrekkelijke gemak waarmee waarschijnlijk andere criminelen of criminele ondernemers kunnen worden ingeschakeld of waarmee gebruikgemaakt wordt van verschillende, c.q. wisselende bedrijven of rechtspersonen. Deze voorbeelden zijn van belang voor de inschatting van het uiteindelijke effect van de facilitator-aanpak.

Tot slot wordt een praktijkvoorbeeld gegeven dat illustreert hoe bij de aanpak van csv's creatief en met enig succes (proactief) ingespeeld kan worden op verplaatsingsgedrag. En een ander voorbeeld betreft het bij de aanpak van csv's anticiperen op verplaatsing en het inzetten op positieve samenwerking met legale bedrijven waardoor waterbedeffecten gereduceerd kunnen worden.

Sommige geïnterviewden bij politie en OM vinden dat er onvoldoende aandacht is voor wederbeleid- of verplaatsingseffecten en niemand zegt volmondig dat er wel voldoende aandacht voor is. Maar de meerderheid meent dat er wel aandacht voor is, hoewel er kennelijk nog wel een tandje bij zou kunnen.

8.5 Aanvullende aspecten die men van belang acht voor effectieve aanpak csv's

Zowel in de online interviews alsook in de expertmeetings is ruimte gelaten om aanvullende aspecten te noemen die men van belang acht voor een effectieve aanpak van csv's. Zo werd geïnterviewden aan het eind van het online interview gevraagd of zij aspecten hadden gemist die van belang zijn voor de effectiviteit van de aanpak van csv's. Dit leverde een gevarieerd palet aan ervaringen, ideeën, kritisch commentaren en adviezen op. Gewezen wordt onder andere op capaciteitsproblemen, kennisachterstand en gebrek aan specialisten, juridische knelpunten waar het gaat om de mogelijkheden van informatiedeling, de kwaliteit van de samenwerking, teveel focus op korte klappen waardoor csv's niet grondig genoeg (kunnen) worden aangepakt of ontwricht, meer aandacht voor de financiële aanpak en het opwerpen van barrières, meer aandacht voor sociale netwerkanalyse, en versnellen van het doorsturen van dossiers tussen gerechtelijke instanties.

Dit laatste punt sluit ook aan bij de inbreng van rechters tijdens de expertmeeting, maar zij noemen naast het doorsturen van dossiers nog andere punten die de procedure zouden kunnen versnellen. Gesteld wordt dat effectiviteit in de rechtspraak ook gaat om planning. De suggestie die de rechters aan het OM zouden willen doen, is om te proberen een regiezitting zo panklaar mogelijk te hebben door de verdediging eerder te betrekken bij de opsporingsonderzoeken en door niet te terughoudend te zijn in het (tijdig) verstrekken van stukken (*"Laat als OM en politie zien dat je voortvarend probeert te zijn"*). Een grote frustratie van rechters is dat het dossier al klaar is, maar het heel lang duurt voordat het wordt verstrekt aan de rechtbank en de verdediging. Vaak is niet duidelijk waarom het zo lang duurt. En als het onderzoek al klaar is, duurt het soms ook lang voordat het op zitting komt. Dus planning vanaf het begin is heel belangrijk voor een effectieve rechtsgang. De verdediging wil graag de cliënt uit de voorlopige hechtenis. Als dat ook gebeurt en de verdachte, dan gaat een zaak op de lange baan en is de verdere behandeling en afdoening niet meer gebonden aan bepaalde termijnen die wel gelden als een verdachte nog in voorlopige hechtenis zit. Een goede planning zorgt ervoor dat er concreet zicht blijft op het verloop van het onderzoek en de (te verwachten) inhoudelijke behandeling van de strafzaak. Onzekerheid over de termijn van afdoening, zeker wanneer de rechtbank de verwachting heeft dat het nog heel lang kan duren tot een strafzaak inhoudelijk zal worden behandeld, leidt nogal eens tot schorsing van de voorlopige hechtenis. Zodra de voorlopige hechtenis is geschorst, krijgen nieuwe zaken voorrang indien in die zaken verdachten zitten die zich nog wel in voorlopige hechtenis bevinden. Ook zou het OM, zo vinden de rechters, in het opsporingsonderzoek meer moeten anticiperen op verwachte verdedigingsverzoeken. Daarmee voorkom je de onnodige verdedigingsverzoeken en wordt aan effectiviteit van de rechtsgang gewonnen.

Ook waar het gaat om tenlasteleggingen (zoals het ten laste leggen van pleegplaatsen, alternatieve vormen van tenlasteleggingen en dergelijke) doet het OM er volgens rechters in de expertmeeting verstandig aan zich te beperken en zodoende de berechting beheersbaar te maken. Dit kan veel onnodige verdedigingswensen voorkomen en (daarmee) de omvang van het onderzoek ter terechtzitting beperken. Daarnaast zou het volgens de rechters wellicht aanbeveling verdienen om een deskundige op te nemen in de Rechtspraak, om bepaalde problematiek in bepaalde zaken beter te doorgronden. Bijvoorbeeld op het terrein van cyber-crime. In de rechtspraak moet men permanent kennismaken van ontwikkelingen op bepaald gebied. Het werving- en selectiebeleid zou daarop kunnen worden gericht. Tot slot stellen rechters dat het hen aan tijd ontbreekt om zaken te evalueren en daar lering uit te trekking. Het zou goed zijn om standaard tijd in te ruimen voor juridische en feitelijke evaluatie ten behoeve van collega's, bijvoorbeeld: hoe ga je in grote zaken om met veel getuigen horen. Het vonnis is de belangrijkste plaats waar de rechters verantwoording afleggen voor hun beslissingen, maar dit ziet deels op andere aspecten van het rechterlijke werk.

8.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is in het kader van de zesde onderzoeksvraag dieper ingegaan op verschillende factoren die van belang zijn voor de effectiviteit in de opsporing, vervolging en berechting bij de (strafrechtelijke) aanpak van csv's. Dat gebeurde hoofdzakelijk op basis van interviews met professionals bij de politie, het OM en de zittende magistratuur en twee expertmeetings (met OM en politie, respectievelijk rechters en OM).

Twijfels over de meerwaarde van strafbepalingen over deelneming aan een criminele organisatie

Zowel bij de politie als het OM wordt verschillend geoordeeld over de praktische werkbaarheid en juridische relevantie van strafbepalingen die zien op deelneming aan een criminele organisatie (art. 140/140a Sr en art 11b Ow) bij de aanpak van csv's. Los van het feit dat deze wetsartikelen geen deel uitmaken van de definitie van een csv (zie hoofdstuk 2), brengt m.n. art. 140/140a Sr veel extra werk met zich mee in de opsporing en bewijsmotivering. Daarbij lijkt het meerwerk niet op te wegen tegen een eventuele hogere strafoplegging.

Effectieve rechtsgang en strafprocedure

In dit hoofdstuk is een breed palet aan factoren en aspecten in beeld gebracht die de effectiviteit van de rechtsgang in meerdere of mindere mate medebepalen. Deze aspecten en factoren sluiten aan op de bevindingen in de vorige hoofdstukken. Officieren van justitie en (straf-)rechters beschouwen de rechtsgang bij de aanpak van csv's vooral effectief als algemene strafdoelen (zoals voorkomen van recidive, genoegdoening voor samenleving en slachtoffers, maatschappelijke veiligheid) kunnen worden bereikt en wanneer in individuele strafzaken binnen een relatief korte termijn een einduitspraak kan worden gedaan.

Volgens officieren van justitie wordt de effectiviteit van de strafprocedure bij de aanpak van csv's vooral bepaald door de zittingscapaciteit, gevolgd door de inrichting van de tenlastelegging en de omvang, opbouw en inrichting van het onderliggende proces-verbaal. Ook bij

rechters staan de laatste twee aspecten in de top-drie, maar in de eerste plaats noemen zij de omvang/grondigheid van het opsporingsonderzoek.

Uit de expertmeetings komen daarnaast verschillende factoren naar voren die de effectiviteit van de rechtsgang kunnen beïnvloeden, negatief dan wel positief. Zo pleiten politie en OM ervoor dat rechters de context van verdachten – bijvoorbeeld in de vorm van zogeheten sfeer-pv's – meer laten meewegen in het bewijs. Ook pleiten zij voor de aanwezigheid van een politieteam in de rechtszaal. Rechters zijn daar minder enthousiast over omdat leden van het politieteam mogelijk in een later stadium als getuigen gehoord zouden moeten worden. Verder zou internationale rechtshulp – volgens zowel politie en OM als rechters – heel effectief kunnen zijn bij de aanpak van csv's. In de praktijk zorgen internationale rechtshulpverzoeken echter nogal eens voor vertraging in de rechtsgang.

Onbedoelde neveneffecten

Vanuit hun praktijk kennen politie en OM doorgaans verschillende voorbeelden van waterbeddeffecten. Daarbij noemen zij vooral geografische verplaatsing naar andere regio's of over de grens en personele wisselingen (andere criminelen, andere facilitators). Echter – zoals ook al bleek uit de voorgaande hoofdstukken – in de praktijk spelen dergelijke effecten lang niet altijd mee de in keuze van interventie-strategieën.

9 Duiding van effectiviteit en adviezen voor rapportage

Vanuit verschillende invalhoeken is in voorgaande hoofdstukken het thema effectiviteit in relatie tot de aanpak van csv's (onderzoeksvraag 6) belicht. In dit hoofdstuk brengen we de bevindingen op hoofdlijnen samen, plaatsen deze in een breder kader en doen een aanzet tot een beschouwende analyse op meta-niveau. Daarbij wordt, waar mogelijk en zinvol, ook gekeken naar wat dit betekent (of zou moeten betekenen) voor de verslaglegging over de aanpak van csv's. Tot slot worden enkele adviezen geformuleerd over betere rapportage-indicatoren voor de aanpak van csv – en breder: van georganiseerde criminaliteit en ondermijning (onderzoeksvraag 7).

9.1 Het gebruik en de betekenis van het begrip 'effectiviteit'

Kortweg wordt onder effectiviteit van een organisatie verstaan: de mate waarin een organisatie in staat is haar doelstellingen te realiseren. Een (voorgenomen) handelwijze is effectief (doelmatig) als de betreffende inspanningen daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel. Uit ons onderzoek in diverse documenten naar de invulling van het begrip effectiviteit in bijvoorbeeld de verantwoordingsrapportages van politie en OM ontstaat een diffuus beeld. Effectiviteit wordt – als dit al nader wordt toegelicht – op diverse manieren uitgelegd, opgevat en gemeten. Niet altijd is duidelijk of beoogde effecten worden gezien als randvoorwaarden of als een doel op zich. Ook een onderscheid tussen doelen en/of subdoelen, en tussen effecten van eerste of van hogere orde wordt niet altijd duidelijk gezien. Dat geldt ook voor een onderscheid tussen 'interne' (binnen betrokken organisaties) en 'externe' effecten (binnen het criminele milieu, voor de samenleving) of bijvoorbeeld 'juridische' en 'economische' effecten (zie hoofdstukken 3 en 4).

Om de effectiviteit van de aanpak van de csv's te kunnen bepalen in relatie tot de strafoplegging (centrale probleemstelling), menen wij in de eerste plaats dat het van belang is om helder te hebben wat beleidsmatig wordt verstaan of begrepen als 'effectief' of onder 'effectiviteit', en wanneer men meent effectief te zijn (geweest). Tegelijkertijd moet de ambitie om (duidelijke) antwoorden te kunnen formuleren worden getemperd en gerelativeerd. Het blijft hoe dan ook moeilijk om uitspraken te doen over de effecten van interventies en maatregelen gegeven de veelal onzichtbare aard van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Niettemin is in voorgaande hoofdstukken al wel duidelijk geworden dat de doelstelling tot verdubbeling van het aantal csv's is gehaald, resultaten van de geïntegreerde en bestuurlijke aanpak steeds beter in beeld komen en aanzienlijke aantallen concrete interventies tegen individuele subjecten en csv's concrete maatregelen om criminele infrastructuur weg te nemen, in gang zijn gezet.³⁰⁰

³⁰⁰ Hetgeen ook door de Minister van Veiligheid en Justitie wordt onderkend: zie o.a. *Kamerstukken II 2013/14*, 29 911, nr. 84, p. 8.

Een logisch hieruit voortvloeiende vraag in het kader van dit onderzoek is dan uiteindelijk in hoeverre doelstellingen op de verschillende beleidsterreinen van OM, politie en andere ketenpartners (maatschappelijk betekenisvolle interventies, preventie, barrières opwerpen, e.d.) overeenkomen met de politiek-maatschappelijk gewenste of verwachte doelstellingen in de zin van meer geregistreerde en aangepakte csv's enerzijds en strafopleggingen anderzijds. De probleemstelling is niet alleen breed maar ook complex. Een relatie tussen de aanpak van csv's en de strafopleggingen laat zich nu eenmaal niet of nauwelijks leggen, indachtig de diverse vormen van aanpakken (geïntegreerd, strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal, civielrechtelijk en publiek-privaat), de diversiteit aan interventies op de verschillende prioriteitsgebieden binnen de strafrechtelijke aanpak en de verschillende fasen in het proces (van signalering van een csv tot aan een eventuele uiteindelijke strafoplegging) die moeten worden onderscheiden en steeds weer een eigen dynamiek met stimulerende en belemmerende factoren kennen.

Een dergelijk complex werkveld, waar handhavingsorganisaties mee te maken hebben bij de aanpak van csv's en waardoor niet gemakkelijk naar een politiek gewenst eindresultaat zoals strafoplegging kan worden toegewerkt of -geredeneerd, wordt niet alleen gezien bij de benadering van (maatschappelijke) vraagstukken die zien op ondermijnende criminaliteit, maar meer algemeen bij de aanpak van 'wicked problems' waar samenlevingen mee kampen. In dit verband onderscheidt Teisman vier dimensies van complexiteit, die in de bevindingen van het onderhavige onderzoek duidelijk worden herkend.

Vier vormen van complexiteit

In een document van het Ministerie van Economische Zaken over complexe vraagstukken en beleid onderscheidt Teisman de volgende vier dimensies van complexiteit.³⁰¹ (1) Inhoudelijke complexiteit: het vraagstuk bestaat uit veel elementen en relaties tussen elementen, waardoor men niet goed weet waar te beginnen, waar te begrenzen en hoe het 'echt' in elkaar zit. (2) Institutionele complexiteit: handhavingsorganisaties die met elkaar aan de slag gaan, weten dat niet, niet altijd of niet meteen van elkaar, of weten het wel, maar zijn gebonden aan hun eigen aanpak. (3) Procescomplexiteit: "*partijen proberen hun beleidsprocessen te standaardiseren door procedures vast te leggen, maar ervaren tegelijkertijd ook een veelheid aan 'verstorende' omliggende procedures en processen.*" (4) Succescomplexiteit: de situatie dat nadat het gelukt is een vraagstuk aan te pakken met verschillende partijen en door de vele processen en procedures te loodsen, men aan het eind op iets heel anders wordt afgerekend.

9.2 Complicerende factoren bij het begrip effectiviteit m.b.t. de aanpak van csv's

Terminologie: csv's versus georganiseerde criminaliteit en criminele organisatie

In hoofdstuk 2 is reeds ingegaan op de vraag hoe een csv wordt gedefinieerd. Daar is vermeld dat uit het deskresearch en de interviews met professionals blijkt dat de term csv niet strikt

³⁰¹ Teisman (2017), p. 37.

onderscheiden wordt van begrippen als georganiseerde criminaliteit, criminele organisaties, criminele netwerken, of criminele groepen/groeperingen. Ook de term criminele families komt voor. Bovendien wordt het begrip csv niet door iedereen die betrokken is bij de aanpak van csv's, althans niet in dezelfde mate, gehanteerd. In de loop der jaren is de definitie van csv weliswaar op papier niet gewijzigd, maar wel meer verschoven naar ondermijning (verwevenheid van onder- en bovenwereld). Bovendien is er een verandering in de manier van registratie van csv-onderzoeken gezien. Verder is er ruimte voor interpretatie waardoor er verschillen zijn in uitleg bij de diverse betrokken dienstonderdelen van de politie en het OM.

Als vervolgens gekeken wordt naar wat er wordt geschreven over de effectiviteit van de aanpak van csv's, rijst aldus de vraag of het dan (enkel) gaat om de (door het OM) als zodanig geëtiketteerde en geregistreerde csv's of dat het breder moet worden gezien, meer in termen van de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit in zijn algemeenheid? Is een dergelijk onderscheid naar (als zodanig geregistreerde) csv's wel aan te houden bij de benadering van het onderhavige vraagstuk aan de hand van rapportages, beleidsstukken, et cetera?

De vraag naar de effectiviteit van de aanpak van csv's vereist onzes inziens – gelet op voorgaande noties – een bredere benadering dan enkel het weergeven van kwantitatieve gegevens van aantallen 'aangepakte' csv's (geregistreerde csv-opsporingsonderzoeken). Verder moet worden opgemerkt dat voor zover er al een direct verband is te leggen tussen de aanpak van csv's en een eventuele strafoplegging van zaken die daaruit voortvloeien, in de strafoplegging ook straffen zijn opgenomen die zijn opgelegd in strafzaken die niet zijn gevolgd uit een geregistreerd csv-opsporingsonderzoek. Tegelijkertijd zijn er zaken die daaruit wél voortvloeien maar nog niet hebben geleid tot een (onherroepelijke) strafoplegging. Zoals gezegd, gaat het bij de vermelding van het aantal 'aangepakte csv's' om uitgevoerde of lopende grote projectmatige opsporingsonderzoeken. Dit zegt nog niets over de uitkomst – in termen van strafoplegging – daarvan. Bovendien gaat het bij de cijfers over 'aangepakte csv's' enkel om opsporingsonderzoeken, dus om de strafrechtelijke aanpak en niet de aanpak van csv's via een andere dan strafrechtelijke weg. De cijfers zeggen dus ook niets over 'de effectiviteit' van 'de' aanpak (zie ook hoofdstuk 7).

Bij de definiëring van csv's gaat het bovendien in verband met de vraag of er sprake is van een effectieve aanpak niet alleen om een beleidsmatige benadering maar – in het laatste sluitstuk van de eventuele strafrechtelijke route – ook om een juridische benadering. Om bepaalde juridische instrumenten (zoals strafvervolging, strafrechtelijk beslag, ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel of vrijheidsbeneming) te kunnen inzetten, moet eerst vastgesteld worden of een bepaald samenwerkingsverband voldoet aan de juridisch relevante begrippen. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan art. 140 Sr (criminele organisatie), 140a Sr en 11b Ow, maar ook aan bijvoorbeeld art. 2:20 BW (verboden rechtspersoon)³⁰². Daarbij moet direct worden aangetekend dat 140 Sr (of varianten daarop) niet wordt ingezet

³⁰² Laatstgenoemde bepaling wordt bijvoorbeeld ingezet in civiele zaken tegen OMG's. Zie hoofdstuk 4.

in ieder csv-onderzoek, en dat niet iedere zaak waarin een dergelijke strafbepaling of civiele bepaling aan de orde is, geregistreerd is als een csv-onderzoek. Het begrip csv is derhalve niet één op één te leggen op de juridisch relevante begrippen.

Csv's – zo zijn de huidige inzichten – zijn geen statische en hiërarchische organisaties, maar gelegenheidscoalities en fluïde netwerken waarin een aantal sleutelfiguren steeds weer opduikt. De criminelen en facilitators die opereren in csv's zijn veelvuldig actief op meer dan één thema: geld dat wordt verdiend met de ene vorm van criminaliteit, wordt gebruikt om andere criminele activiteiten te financieren. Csv's hebben veelal een adaptief vermogen. Dat maakt ook dat effecten van interventies niet mechanisch verlopen en voorspelbaar zijn, maar veelal onvoorspelbaar en uiteindelijk ook ongewenst kunnen zijn.³⁰³

Diversiteit van aandachtsgebieden en soorten onderzoeken

Een andere complicerende factor bij het bepalen van de effectiviteit is de diversiteit aan aandachtsgebieden en soorten onderzoeken. Eén van de randvoorwaarden voor een effectieve aanpak is een gedegen inzicht in het fenomeen georganiseerde criminaliteit. Doordat in de loop der jaren steeds duidelijker werd dat veel csv's niet statisch zijn, maar bestaan uit individuen die flexibel zijn en voortdurend van samenstelling, rolverdeling en werkterrein veranderen is de aanpak niet alleen gericht op de aanvankelijke geprioriteerde aandachtsgebieden, maar ook op de aanpak van georganiseerde criminaliteit op andere thema's zoals fraude, vermogenscriminaliteit en geweld, en is er een breder scala van onderzoeken (TGO's, reguliere onderzoeken en 'korte klap'-onderzoeken).

Een beeld van de georganiseerde criminaliteit, actuele fenomenen en verwachte dreigingen, alsmede het palet aan aandachtsgebieden wordt gegeven in het Nationaal Dreigingsbeeld (NDB) georganiseerde criminaliteit in de publicaties van 2004, 2008, 2012 en ook recent van 2017. Voorts geeft ook de probleemanalyse behorende bij de Toekomstagenda 2017 een goed overzicht van (de problemen die zijn verbonden aan) de aard en omvang van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Nederland.³⁰⁴ Bij deze probleemanalyse wordt erkend dat een strikte afbakening of definitie van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit lastig te maken is aangezien er tal van verschijningsvormen zijn en er een aanzienlijke mate van overlap is met andere fenomenen (zoals fraude, corruptie en organisatiecriminaliteit). Daarnaast is op lokaal en regionaal niveau soms sprake van specifieke uitingsvormen of kwetsbaarheden, en doen ook technologische veranderingen, zoals digitalisering en de opkomst van cyber gerelateerde criminaliteit hun invloed gelden. Nieuwe ontwikkelingen en verschuivingen kunnen zich binnen die ondermijnende georganiseerde criminaliteit voordoen, waardoor nieuwe vormen, patronen of werkwijzen kunnen ontstaan.³⁰⁵ Als

³⁰³ Van Engers, De Meijer & Barros (2018); Ministerie van Economische Zaken (2017)

³⁰⁴ De Toekomstagenda Ondernijning 2017 is een gezamenlijk product van politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en de regioburgemeesters, samen met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en Veiligheid en Justitie, gevoegd bij brief van de Minister van V&J aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 14 juli 2017, *Kamerstukken II 2016/17*, 29 911, nr. 167.

³⁰⁵ Zie bijvoorbeeld Nationaal Dreigingsbeeld 2017.

gemeenschappelijk kenmerk wordt gezien het ondermijnende en potentieel ontwrichtende karakter ervan op de samenleving. Deze probleemanalyse geeft al aan dat weliswaar bekend is dat op al deze illegale markten samenwerkingsverbanden of netwerken actief zijn³⁰⁶ maar ook dat het vaak onzichtbare en fluïde karakter van georganiseerde criminaliteit betrouwbare schattingen over de omvang (financieel, immaterieel, schade) van die markt niet goed mogelijk maakt. Handhavingsorganisaties zijn niet altijd goed toegerust op deze wijzigingen en veranderen per definitie niet even snel, dynamisch en wendbaar mee.

Diversiteit van organisatorische terreinen c.q. werkomgevingen

Als we spreken over de effectiviteit van ‘de aanpak’, rijst voorts de vraag naar welke terreinen dan wordt gekeken. In voorgaande hoofdstukken is reeds opgemerkt dat een verschuiving van de aanpak van csv’s is te constateren richting ‘ondermijning’. De vraag is echter of de aanpak van csv’s zich beperkt tot het terrein van ‘ondermijnende criminaliteit’, of dat het zich ook uitstrekt naar andere terreinen, zoals de zogenaamde ‘high impact crime’ en wellicht nog op andere terreinen. De organisaties van politie en OM zijn onder meer (capacitair, regionaal, e.d.) ingericht naar de verschillende terreinen, ook wel ‘werkomgevingen’ genoemd. Voor het bepalen van effectiviteit kan het onderscheid in de terreinen waarop de aanpak zich richt inhoudelijk van belang zijn. De aanpak van ondermijnende criminaliteit zal onder meer tot doel hebben om de mogelijke effecten van ondermijning in de samenleving teniet te doen, terwijl de aanpak op het terrein van de ‘high impact crime’ (zoals woningovervallen, ramkraken e.d.) er niet zozeer op gericht zal zijn de impact van bepaalde criminele gedragingen op de legale structuren van de samenleving te verminderen, maar meer rechtstreeks om die criminele gedragingen in zijn geheel uit te bannen. Dat is belangrijk een verschil in benadering.

Daarbij komt dat ‘ondermijning’ of ‘ondermijnende criminaliteit’ op zichzelf al lastig te omlijnen of af te bakenen begrippen zijn. Volgens Van Baaren kan ondermijning bovendien niet los worden gezien van de context waarin deze plaatsvindt.³⁰⁷ Niet alleen het strafrecht speelt een rol, maar ook morele, economische en culturele aspecten – en die kunnen per situatie ook weer verschillen. Bij de zoektocht naar ‘vindplaatsen’ van ondermijning dienen voor Van Baaren de effecten van ondermijning het uitgangspunt te zijn. Dat betekent automatisch dat de aanpak gericht is op het teniet doen daarvan. En het betekent ook dat de aanpak niet vanzelfsprekend (primair) strafrechtelijk zal zijn. Volgens Van Baaren moet de aanpak niet gericht zijn op kwantitatieve resultaten, maar op het ondermijnende effect in de samenleving. Hij wijst er daarbij op dat het sorteren van maatschappelijk effect ook in het belang is van de politie, omdat op de lange termijn een investering in de samenwerking – dankzij de bijdrage die partners leveren aan de aanpak – zich meervoudig terugverdient door een besparing op capaciteit.

³⁰⁶ Zie de opeenvolgende publicaties van de Monitor Georganiseerde criminaliteit in Nederland (WODC), waarin dit uitvoerig wordt beschreven.

³⁰⁷ Van Baaren (2014), p. 6-8

Diversiteit van interventies/aanpakken

De aanpak van csv's en van ondermijnende criminaliteit is niet meer alleen traditioneel strafrechtelijk, maar vindt ook langs andere weg plaats. In de loop der jaren is men doordrongen geraakt van de noodzaak om georganiseerde criminaliteit 'geïntegreerd' aan te pakken.³⁰⁸ Ook het inzetten van bestuurlijke, fiscale en andere instrumenten, zoals bijvoorbeeld verstoren en tegenhouden, hebben naast de strafrechtelijke weg een belangrijke plaats in de geïntegreerde aanpak. Daarnaast heeft het (strafrechtelijk, bestuurlijk of fiscaal) afpakken van door misdadig verkregen vermogen daarbinnen speciale aandacht.

Op basis van de diverse beleidsrapporten en onderzoeken stellen wij vast dat er de afgelopen jaren – landelijk genomen – een stevige ontwikkeling heeft plaatsgevonden op het terrein van de geïntegreerde aanpak waarbij tal van personen organisaties en instellingen met elkaar de samenwerking hebben opgezocht, alsmede binnen de diverse aanpakken (zoals de bestuurlijke of fiscale aanpak).³⁰⁹ Daarbinnen zijn evenwel op meerdere niveaus (regionaal, per organisatie, etc.) verschillen te constateren die het niet eenvoudig maken om volledig inzicht te krijgen in de totale omvang of kwaliteit van deze ontwikkelingen van de aanpakken. Op veel plaatsen in het land zijn en worden interessante en innovatieve aanpakken ontwikkeld op deelterreinen, die breder toepasbaar kunnen zijn.³¹⁰ In de Toekomstagenda Ondernijning wordt het afgelopen decennium een pioniersfase genoemd, waarin een uitgebreide 'portfolio aan initiatieven en experimenten' is ontwikkeld.³¹¹ Zo'n pioniersfase wordt onmisbaar geacht als grote veranderingen moeten worden gerealiseerd, maar kent tegelijkertijd problemen die blijken onze deskresearch en interviews in de praktijk zichtbaar en merkbaar zijn. De opbrengst van experimenten en pilots blijft beperkt tot de directe omgeving; ontwikkelingssnelheden lopen uiteen; er zijn grote verschillen tussen gemeenten en regio's; de aandacht en voortgang blijft afhankelijk van de verschillen tussen gemeenten en regio's en van de toewijding van individuele (sleutel-)functionarissen. Een ander geluid laten evenwel Boutellier & Broekhuizen (2016) horen. Zij zien een duidelijke meerwaarde en een bestaansrecht van regionale en organisatorische verschillen, en van een 'generator van impulsen' zoals de Taskforce Brabant-Zeeland³¹², maar pleiten tegelijkertijd voor het leren van elkaar door de diversiteit van werkwijzen en aanpakken, voor nog meer integraal en voor het zoeken naar een balans tussen degelijkheid en activisme.

Gelet op de diversiteit van aanpakken, zowel inhoudelijk, organisatorisch als geografisch, is er sprake van een lappendeken van interventies. Deze lappendeken maakt het niet mogelijk om in algemene termen te spreken over 'de effectiviteit van de aanpak' van csv's. Welke aanpak gekozen wordt hangt af van de csv zelf, van de aard van de criminaliteit, van de context,

³⁰⁸ Openbaar Ministerie & Politie (2013), p. 4.

³⁰⁹ Zie hierover uitgebreid hoofdstuk 3.

³¹⁰ Aldus Toekomstagenda (2017), p. 1-2.

³¹¹ Toekomstagenda (2017), p. 1-2. Zie bijvoorbeeld negenluik in Zeeland-West-Brabant (Depla, Breda Jaarplan 2016) <https://www.gemeente.nu/content/uploads/sites/2/2017/03/Paul-Depla.pdf>

³¹² En dus geen groot dekkend systeem organiseren, niet zonder meer vertrouwen op de slagkracht van organisaties en het prikkelen tot actie en ambitie.

van de betrokken personen, instellingen en organisaties, en zelfs van de regio.³¹³ Bijgevolg is het logischerwijs denkbaar dat de effectiviteit van een gekozen type aanpak in een bepaald geval anders is en anders kan worden gewaardeerd dan in een ander geval en dat dit evenzeer afhankelijk is van de mate waarin men in staat is resultaten zichtbaar en merkbaar te maken.

Verder breidt de aanpak van ondermijning zich uit van een benadering van ondermijning als alleen een criminaliteitsprobleem naar een benadering waarbij ondermijning ook een sociaal-maatschappelijk probleem, dat is vergroeid met alle lagen van de samenleving.³¹⁴ De aanpak ervan vergt, zo is het huidige inzicht, dat naast de blijvende inzet van repressieve instrumenten ook een veel stevigere en langdurige preventie, gericht op het wegnemen van de sociale voedingsbodem en de aanpak van gelegenheidsstructuren en kwetsbare sectoren en branches vereist is. Het vraagstuk van ondermijnende criminaliteit is een maatschappelijk vraagstuk geworden. De ontwikkeling van aanpakken stopt niet bij het huidige palet, zo verwachten wij, niet in de laatste plaats omdat de complexiteit van de aanpak voortkomt uit de aantrekkelijke en gunstige gelegenheidsstructuren die Nederland biedt voor georganiseerde en financieel-economische criminaliteit.³¹⁵

Diversiteit van regio's

Uit de bestudeerde documenten en interviews blijkt dat in regio's eigen aanpakken bestaan en worden ontwikkeld. De ene regio is daar verder in dan de andere. Als voorbeeld geldt Zuid-Nederland waar de afgelopen jaren is gewerkt aan een intensiveringsslag en waar een forse financiële investering heeft plaatsgevonden. Doordat de aanpakken per regio verschillen, kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan over 'het effect' van 'de aanpak' van csv's, maar moet gedifferentieerd worden gekeken naar regio's. Bovendien kunnen regionale verschillen in aanpak per regio over en weer (negatieve) gevolgen hebben voor de diverse andere (omliggende) regio's (verplaatsingseffecten).

Diversiteit van betrokken organisaties en samenwerkende partners

De aanpak van csv's – en breder: van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit – kenmerkt zich veelal door een geïntegreerde aanpak waarbij diverse organisaties en instellingen met elkaar samenwerken. Als een van de factoren voor een effectieve aanpak komt uit de deskresearch naar voren: 'effectiviteit van het samenwerkingsproces'. Effectiviteit wordt daarbij ook wel opgevat als 'slagvaardigheid'.³¹⁶ De kwaliteit van de samenwerking en de mate waarin het samenwerkingsproces effectief is of de ruimte krijgt, lijken tevens af te hangen van de vraag in hoeverre men gezamenlijke doelen nastreeft, en ook of men eenzelfde

³¹³ Zie bijv. Boutellier & Broekhuizen (2016), p. 11 over het verschil tussen oost en west.

³¹⁴ Toekomstagenda (2017), p. 1-2. Tops & Van der Torre (2014).

³¹⁵ Zie de probleemanalyse bij de Toekomstagenda (2017).

³¹⁶ Boutellier & Broekhuizen (2016), p. 7, waarbij acht principes voor slagvaardigheid zijn gebruikt: (1) drive, (2) inhoudelijke richting, (3) actiegerichtheid, (4) organisatiemandaat, (5) doorwerking van afspraken, (6) controle en vertrouwen, (7) informatie-uitwisseling, (8) regie en coördinatie. Aan deze acht principes is in de loop van hun onderzoek een negende toegevoegd, te weten (9) de balans tussen degelijkheid en activisme. Op een andere plaats in het rapport (p. 10) wordt het aangeduid als de 'kwaliteit' van samenwerking.

visie heeft over hoe men die doelen wenst te bereiken. In dit verband wordt in het Jaarverslag 2016 van RIEC-LIEC³¹⁷ geconcludeerd dat het in georganiseerd verband effectief aanpakken van ondermijning een complexe opgave blijkt. Dit vraagt van de betrokken partners dat zij een gezamenlijk doel voor ogen hebben en dat doel kunnen verwezenlijken doordat ze daarin vanuit de eigen organisatie en vanuit het samenwerkingsverband ondersteund worden. Doordat we – zo stelt Boutellier – echter te maken hebben met een netwerksamenleving die structureel wordt gekenmerkt door onvoorspelbaarheid, snelheid en onoverzichtelijkheid van problemen, is samenwerking en afstemming niet zo eenvoudig te realiseren. Voor een netwerkmaatschappij wordt het proces vaak bepalend geacht voor de inhoud en kunnen belangrijke stappen vaak pas gezet worden afhankelijk van het verloop van het proces, waarbij het gaat om handelingen naar bevind van zaken binnen een structuur op basis van een beperkt aantal afspraken.³¹⁸ Ook de diverse organisaties die zijn toegesneden op de aanpak van ondermijning zitten elkaar zo nu en dan in de weg. In de Bijlage ‘Probleemanalyse’ van de Toekomstagenda Ondermijning wordt expliciet gewezen op de weerbarstigheid van het werken als één overheid.³¹⁹ Als oorzaken voor de weerbarstigheid in de samenwerking worden onder andere genoemd:

- Conflicterende prioriteiten van organisaties; door het ontbreken van gezamenlijke doelstellingen waar gezamenlijk op wordt gestuurd zijn eigen organisatiedoelen en afrekenmechanismen leidend, dit gaat niet goed samen met een integrale aanpak;
- Onvoldoende focus in de aanpak;
- Onduidelijkheid over of onvoldoende praktisch toepasbare kennis over wettelijke mogelijkheden om informatie te delen; wettelijke beperkingen aan informatie-uitwisseling;
- Onduidelijkheid of onvoldoende verbinding tussen verschillende sturingsniveaus, stuurgroepen, stuur- en weegploegen etc. als het gaat om prioritering en toedeling van capaciteit;
- Onvoldoende aansluiting tussen lokaal/regionaal aangestuurde organisaties en meer landelijk gestuurde diensten;
- Onvoldoende kwaliteit en kwantiteit recherche, m.n. financiële en digitale expertise;
- Onvoldoende slagkracht, capaciteit en kennisniveau kleinere gemeenten;
- Een actievere rol lokaal bestuur leidt tot tegenreacties vanuit de georganiseerde misdaad en daarmee tot nieuwe vragen en dilemma’s over weerbaarheid en integriteit.

In diverse rapportages worden ten aanzien van een geïntegreerde aanpak oplossingen en verbeterpunten genoemd (zie hiervoor ook hoofdstuk 3). In meer algemene zin wordt in de Toekomstagenda³²⁰ gesteld dat een beweging moet worden gecreëerd van pionieren naar brede adoptie, waarbij de pioniersfase overgaat in een meer bestendige fase. Om dit te bereiken

³¹⁷ RIEC-LIEC (2016), p. 7.

³¹⁸ Overigens wordt door Boutellier & Broekhuizen een onderscheid gemaakt tussen netwerkpartners en ketenpartners zie: Boutellier & Broekhuizen (2016), p. 14-15.

³¹⁹ Aldus Toekomstagenda (2017).

³²⁰ Toekomstagenda (2017), p. 3-4.

moet de verbreding van een probleemgerichte aanpak door de juiste gelegenheidscoalities van overheidspartijen en maatschappelijk middenveld worden gestart en versneld, waarbij de aanpak van ondermijning 'inzinkt' in de lokale en regionale aanpak en landelijke aanpak indien de schaal van het probleem dat behoeft. Het gaat om het bereiken van een aanpak die zowel subject-, object- als fenomeengericht is, waarbij maatwerk wordt geleverd met een concrete en op de specifieke omstandigheden toegesneden aanpak. Deze gedachten worden vertaald naar zes vitale componenten – in vrij abstracte bewoordingen – die de veranderstrategie vorm moeten geven. Samengevat gaat het om het bouwen en onderhouden van een goede integrale informatiepositie, het optimaal combineren van theorie en praktijk, het daadwerkelijk integraal werken als uitgangspunt nemen, het vormen van maatschappelijke coalities, het nastreven van succes en vertrouwen in het eigen (overheids-)optreden, en een integrale aanpak op alle verschillende niveaus (lokaal, regionaal, bovenregionaal, landelijk en (mogelijk) zelfs internationaal).

Als we de recente publicaties leggen naast eerder verschenen beleidsstukken en nota's (zoals Nota Hennepteelt 2006 en het Emergo-project in het Amsterdamse Wallengebied) dan komen we tot de constatering dat knelpunten, problemen die in het kader van de samenwerking worden ervaren, en de geformuleerde aandachts- en verbeterpunten niet zo veel verschillen tussen toen en nu. Deze vormen de rode draden binnen de geïntegreerde samenwerking. Ofschoon de geïntegreerde samenwerking vooral volume heeft gekregen door het ontstaan van nieuwe initiatieven, de RIECs en het LIEC, Taskforces, etc. zijn een groot deel van de problemen en knelpunten die nadelig uitwerken voor de effectiviteit van de samenwerking kenmerkend constante factoren gebleken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de aanbiedingsbrief van het Hoofd LIEC bij het jaarverslag RIEC-LIEC 2016 wordt opgemerkt dat een uitbreiding op het samenwerkingslandschap onherroepelijk zal leiden tot een grotere diversiteit in doelstellingen en daarmee mogelijk eerder zal schaden dan baten. Daarom is het veeleer verstandig om te investeren in bestaande samenwerkingsverbanden. Deze waarschuwing staat echter haaks op hetgeen in andere recente beleidsstukken aan de orde is, namelijk dat men juist streeft naar het vormen van meer (maatschappelijke) samenwerkingscoalities. Deze tegenstelling maakt duidelijk dat men niet alleen verschillende doelstellingen voor ogen heeft met de ingezette aanpakken, maar ook verschillend denkt over de koers die moet worden ingezet. Zie hier de door Teisman genoemde dimensie van institutionele complexiteit in volle omvang.

Diversiteit van gestelde doelen en beoogde effecten

Bij het analyseren van het vraagstuk naar de effectiviteit van interventies komen we tegen dat samenwerkende organisaties een gezamenlijk algemeen doel trachten te formuleren, maar dat daarbij niettemin verschillen zijn te onderscheiden per organisatie(onderdeel), instelling of regio, m.n. waar men meer concreet wordt. Die verschillen manifesteren zich daar waar een verfijning van een beoogd effect wordt gemaakt door een aantal elementen te

noemen die moeten leiden tot of moeten bijdragen aan het algemeen geformuleerde doel.³²¹ Ook worden acties die moeten leiden tot een beoogd doel, als zelfstandige doelen c.q. effecten op zich geformuleerd, en andersom. In de hoofdstukken 3 en 4 is een overzicht gegeven van de verschillende aanpakken en prioriteitsgebieden. Aan de hand daarvan is een rangorde aan te brengen in de gestelde doelen en de beoogde effecten. Te zien is dat hoe concreter handhavingsorganisaties worden in de gestelde doelen en de beoogde effecten hoe meer men divergent ten opzichte van elkaar opereert en acteert.

Meer *algemeen geformuleerde doelen* zijn: in hoeverre met een betreffende interventie het ontstaan van georganiseerde criminaliteit is voorkomen, het (onbewust) faciliteren is voorkomen, de ondermijning is teruggedrongen/wordt voorkomen, terugkeer van criminaliteit is voorkomen, uitwassen van criminaliteit zijn teruggedrongen, en in hoeverre machtsposities zijn teruggedrongen. Wat betreft het *maatschappelijk effect* van de bestuurlijke aanpak (effect van de bestuurlijke aanpak voor de samenleving), worden als elementen genoemd:³²² het verbeteren van de reputatie van de gemeente, het voorkomen van financiële schade, het terugdringen van de aantasting van vrijheid, beschermen van persoonlijke integriteit, terugdringen van verloedering en het vergroten van het veiligheidsgevoel van burgers. We noemen hier enkele beleidsstukken en rapporten ter illustratie. In De Leidraad Integraal, tenzij... van 2013³²³ wordt over het beoogde effect opgemerkt dat een effectief antwoord van de overheid is gericht op verslechtering van het criminele ondernemersklimaat in Nederland. Een integrale aanpak is volgens deze leidraad niet enkel gericht op het opsporen en vervolgen van de daders, maar ook op de verstoring van de gelegenheidsstructuren en het afbreken van economische machtsposities van criminelen en hun facilitators. Een effectieve aanpak van de criminele industrie richt zich volgens deze leidraad op:

- Het afbreken van (economische) machtsposities van criminelen en hun netwerken in onder- en bovenwereld, door de focus te leggen op het aanpakken van hun vermogensposities, vitale faciliteiten, facilitators, en logistieke voorzieningen en processen;
- Het bestrijden van misbruik van legale economische en juridische (overheids-) voorzieningen voor investeringen van crimineel vermogen en het ontplooien van criminele activiteiten door het zichtbaar maken van de kwetsbare plekken in de legale infrastructuur, het opwerpen of versterken van barrières en het aanpakken van misbruik van rechtspersonen.

Deze lijn wordt in zekere zin doorgezet in de Toekomstagenda (2017), waarbij tevens een verbreding in doelstellingen te zien is.³²⁴ Als algemeen *doel* wordt gesteld: 'Het terugdringen en beheersbaar maken en houden van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit in Nederland.' Beoogde *maatschappelijke effecten* van de integrale aanpak zijn: 'De maatschappelijke voedingsbodem voor georganiseerde, ondermijnende criminaliteit verkleinen;

³²¹ Smits, Struiksma & Schudde (2016), par. 7.2.

³²² Smits, Struiksma & Schudde (2016), par. 7.3.

³²³ Stuurgroep GOC (2013), p. 6.

³²⁴ Toekomstagenda (2017), p. 3 en 4-5

verslechteren van het criminele ondernemersklimaat in Nederland; het tegengaan van parallelle samenlevingen en herstel van vertrouwen in overheidsgezag.³²⁵ Dit komt overeen met hetgeen daarover is opgenomen in het Jaarverslag 2016 van de RIECs/LIEC.³²⁵ Deze algemeen en vooral ook kwalitatief geformuleerde beoogde effecten kunnen worden gezien als effecten van een hogere orde, afgezet tegen meer concrete of kwantitatieve doelen en resultaten.

Om de georganiseerde ondermijnende criminaliteit terug te dringen en beheersbaar te maken, is vervolgens in de Toekomstagenda een aantal meer concrete – of zoals wij deze duiden – *effecten van eerste of tweede orde* geformuleerd die overeenkomen met de Leidraad 2013, namelijk het wegnemen van gelegenheidsstructuren en de aanpak van criminele markten, en het wegnemen van een voedingsbodem. De maatschappelijke effecten moeten worden bereikt aan de hand van drie hoofdpunten. “(1) In beeld brengen hoe georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Nederland er uitziet; (2) In kaart brengen en aanpakken van bijzondere ‘gelegenheden’ die Nederland (ook internationaal) biedt en tegengaan van lokale worteling van ondermijning; en (3) Drempels wegnemen die een optimale integrale aanpak nog in de weg staan, zodat we daadwerkelijk effectief kunnen optreden als één overheid samen met het relevante maatschappelijke middelveld.”

In de verschillende rapportages en beleidsdocumenten worden daarmee samenhangende beoogde doelen en effecten teruggezien:

- Opwerpen van drempels;
- Bemoeilijken of verstoren van criminele bedrijfsprocessen;
- Verdienmodel van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in kaart brengen en frustreren;
- Criminele ondernemersklimaat verslechteren;
- Scherper in beeld brengen van en meer focus leggen op sleutelpersonen (subjecten, groepen), sleutelplaatsen (locaties), sleutelbranches (sectoren) en criminele processen (fenomenen);
- Preventie en weerbaar maken van de samenleving door sterke geworteldheid van veel vormen van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit te doorbreken;
- Tegengaan van de negatieve impact en de innesteling van georganiseerde, ondermijnende misdaad op wijk- en buurtniveau.

Doelen die in de Toekomstagenda (2017) zijn geformuleerd met het oog op de (geïntegreerde) *samenwerking* (al dan niet in samenhang), maar die in wezen de *randvoorwaarden* vormen voor de beoogde effecten, zijn:

- Het creëren van een beweging van pionieren naar brede adoptie (van een geïntegreerde en probleemgerichte aanpak van ondermijnende georganiseerde criminaliteit);

³²⁵ RIEC-LIEC (2016), p. 8.

- Initiatieven vanuit het lokale niveau stimuleren, goede ervaringen delen en lerend vermogen organiseren met het oog op het wegnemen van een sociaal maatschappelijke voedingsbodem;
- Het vergroten van de slagkracht van het overheidsoptreden en de integrale aanpak, door: optreden als één georganiseerde overheid; de bijdrage en inzet van partijen minder vrijblijvend maken; het beter en ook gecombineerd inzetten van ieders eigen bevoegdheden (samen, complementair); rollen expliciteren en eventueel uitbreiden; meer gerichte uitvoeringskracht organiseren; beschikbaar maken van kwalitatief goede informatieanalyse en op basis daarvan ontwikkelde ondernemingsbeelden; een vlotte en ongehinderde uitwisseling van noodzakelijke informatie vanuit het principe “delen: ja, tenzij”; optimaal benutten en versterken van mogelijkheden tot internationale gegevensuitwisseling; voldoende kwaliteit en capaciteit; in de praktijk gesignaleerde belemmeringen voor de samenwerking adresseren; samenwerking met het bedrijfsleven opbouwen/vergroten; internationale samenwerking verstevigen; een integrale communicatiestrategie ontwikkelen;
- Vergroten van de weerbaarheid van bestuurders en ambtenaren is een belangrijk aandachtspunt;
- Aanpassen aan verdergaande technologisering en mondialisering en technologische verdieping.

Wordt men nog concreter, dan wordt zowel in termen van ‘resultaten’ als in termen van ‘effect’ gesproken over aantallen, zoals het aantal gesloten clubhuizen, aantal ingetrokken of geweigerde vergunningen, aantal opgestarte opsporingsonderzoeken, hoogte van inbeslaggenomen geldbedragen, enzovoorts.

9.3 (Onwenselijke) neveneffecten

Bij het beantwoorden van de vraag of een aanpak in zijn totaliteit (maatschappelijk) effectief is, mogen eventuele negatieve neveneffecten niet buiten beschouwing worden gelaten. Of een aanpak effectief is, hangt niet alleen af van de vraag of de beoogde doelen zijn bereikt, maar – gelet op het meer abstracte en hoger liggende doel van maatschappelijke effectiviteit – meer overkoepelend wat het *totale maatschappelijke effect* is. Daarbij hoort onmiskenbaar het antwoord op de vraag of met een bepaalde aanpak ook onwenselijke neveneffecten optreden. Als bijvoorbeeld de aanpak van het fenomeen ‘skimming’ maximaal effectief zou zijn, in die zin dat de betreffende gedraging volledig is uitgebannen, maar tegelijkertijd het aantal ram- en plofkraken daardoor zou zijn gestegen, dan rijst de vraag in hoeverre dit laatste een onwenselijk neveneffect is van het eerste. Ofschoon skimming financiële schade oplevert en het vertrouwen van de burger schaadt, zijn ram- en plofkraken schadelijker voor goederen en personen, en fnuikend voor de gevoelens van veiligheid van de burger. Men woont niet graag meer boven een pinautomaat, zo mag wel worden aangenomen. En wat te denken van geografische verplaatsingseffecten? Als de geïntensiveerde aanpak in de zuidelijke provincies zodanig effectief is dat criminele organisaties worden weggejaagd uit het gebied, wat betekent

dat voor het uiteindelijke totale maatschappelijke effect? In hoeverre hebben de ons omringende landen daar de nadelige en schadelijke gevolgen van? Is met het wegjagen van die criminele organisaties ook daadwerkelijk de criminele grip op de Nederlandse samenleving weggenomen of verminderd? Of is enkel de locatie van waaruit men werkt gewijzigd en is de bestrijding juist bemoeilijkt door de noodzaak voor politie en justitie om grensoverschrijdend te werken? In hoeverre heeft het verplaatsingseffect gevolgen voor internationale verhoudingen? En als de clubhuizen van Outlaw Motorcycle Gangs worden gesloten, in hoeverre ‘infiltreren’ deze lieden zich in legale horecagelegenheden en vinden hun bijeenkomsten elders plaats?

In het vorige hoofdstuk kwamen vanuit de praktijk van politie en OM al zonder veel moeite voorbeelden van ongewenste neveneffecten naar voren, vooral in de vorm van geografische verplaatsing (waterbedeffecten) en personele wisselingen waarbij andere criminelen of facilitators worden ingeschakeld of criminele activiteiten door andere criminele groeperingen worden voortgezet.

Geografische neveneffecten

In 2017 bestond reeds de veronderstelling dat een succesvolle aanpak elders aanleiding kan zijn voor de betreffende daders om zich naar een ander ‘werkterrein’ te begeven.³²⁶ Maar ook uit meer recente documenten blijken geografische verplaatsingen. Zo schreef de voorzitter van de Taskforce Brabant Zeeland in zijn brief van 19 juli 2016 aan de Minister van Veiligheid en Justitie dat criminele ondernemers met hun activiteiten naar elders uitwijken.³²⁷ Hij legt daarbij een verband met de aanpak van Brabant-Zeeland. In een nog recentere publicatie van De Middeleer & De Ruyver³²⁸ worden de (mogelijke) gevolgen van de Nederlandse maatregelen (de geïntensiverde aanpak) voor de illegale drugsmarkten op het Belgisch grondgebied beschreven, waarbij ook de rol van de Belgisch-Nederlandse landsgrens in het fenomeen van de drugscriminaliteit en de bestrijding ervan in aanmerking is genomen. De sterke toename van het aantal Belgische plantages kan volgens hen mogelijk worden toegeschreven aan de Nederlandse intensivering van de strijd tegen de cannabisplantages. De geïntensiverde aanpak aan Nederlandse zijde lijkt aldus een belangrijke push-factor te zijn voor de verschuiving van de problematiek richting België.³²⁹ Er bestaat een sterke verwevenheid tussen de Nederlandse drugsmarkt en die drugsmarkt in omringende landen. Hetzelfde geldt voor de OMG’s

³²⁶ Antwoorden van de Minister van Justitie d.d. 19 september 2007 op de vragen van de leden Wilders en De Roon (beiden PVV) over overlast door Marokkaanse drugscriminelen te Maastricht (ingezonden 1 augustus 2007, nr. 2060722360).

³²⁷ Zie Brief 19 juli 2016 van mr P.G.A. Noordanus, voorzitter van de Taskforce Brabant-Zeeland, aan Minister van Veiligheid en Justitie, waarin overigens meer de nadruk ligt op kennelijk als positief aangemerkte effecten van de Zuidelijke aanpak, zoals prijsstijgingen voor hennepstekken, schaarser wordende hardware voor de productie van synthetische drugs en het lastiger maken van het vinden van een vaste pleisterplaats voor criminele motorbendes.

³²⁸ De Middeleer & De Ruyver (2017), p. 103-119.

³²⁹ Zie ook Spapens e.a. (2016), p. 12; De Ruyver (2006); Kruihof e.a. (2016), p. 105; Taskforce BZ (2015); Nationale Politie & Openbaar Ministerie (2016) p. 37-38.

die zich zowel in grensgebieden van België alsook van Duitsland begeven.³³⁰ Deze neveneffecten geven weer nieuwe handhavingsproblemen.

Neveneffecten op de criminele organisatie

In een innovatief onderzoek keken Duijn, Kashirin en Sloot (2014) o.a. naar wat er gebeurt als de centrale criminele topondernemers in criminele netwerken structureel worden aangepakt.³³¹ Zij bestudeerden deze dynamiek met een combinatie van datamining en computersimulaties van complexe netwerken. Daarbij werden effecten van het verwijderen van hoofdrolspelers uit de netwerken (in dit geval hennepteelt) nagebootst. Hieruit bleek dat de (kunstmatig) zo afgedwongen dynamische reorganisatie leidde tot beter functionerende netwerken. De oorzaak hiervan bleek te liggen in de verknoping van verschillende subnetwerken waar de criminelen deel vanuit maken. Die verknoping ontstaat als gevolg van de zoektocht naar de juiste vervanger.

In de bestudeerde documenten worden verschuivingen naar andere criminele gedragingen gesignaleerd en benoemd. Zo ontstond ten gevolge van maatregelen in het kader van de aanmaak en invoer van precursoren voor de productie van synthetische drugs een tekort aan deze grondstoffen. Dit tekort werd opgevangen doordat criminele organisaties zelf met zogenoeten 'pre-precursoren' precursoren gingen maken.³³²

Tot slot wordt gewezen op het toenemende risico van ongewenste neveneffecten die medewerkers op het publieke domein raken. Zeer recent werd hieraan nog gerefereerd in Kamerstukken: *"Hoe beter organisaties binnen het veiligheidsdomein erin slagen barrières op te werpen voor criminelen, hoe meer criminelen en hun netwerken afhankelijk (lijken) te worden van deze organisaties. Dit zou ertoe kunnen leiden dat criminelen anders dan in het verleden juist actief op zoek gaan naar medewerkers in het publieke domein in plaats van ze te ontwijken."*

333

9.4 Effectiviteitsmeting: kwantitatief en kwalitatief

Effectiviteit is weer te geven in kwantitatieve gegevens, maar wordt in de diverse beleidsstukken ook op andere, meer kwalitatieve wijze vertaald. Dit laatste sluit aan bij de groeiende behoefte op de werkvloer aan 'het verhaal achter de cijfers'.

Onderscheid tussen output en outcome

Het vaststellen van de te behalen of behaalde (kwantitatieve) output (meestal effecten van eerste orde) is gemakkelijker dan het definiëren van de te bereiken effecten en zeker wanneer het hier gaat om maatschappelijke effecten (outcome; vaak niet te kwantificeren resultaten en effecten van hogere orde). Een maatschappelijk effect wordt immers vaak gerealiseerd

³³⁰ Spapens e.a. (2016), p. 12

³³¹ Duijn, Kashirin & Sloot (2014).

³³² De Middeleer & De Ruyver (2017), p. 103-119, i.h.b. 104-105. DNR (2012), p. 12-13, 13-21, 127; Spapens (2008), p. 180; Van Laar & Van Ooyen-Houben (2016), p. 179

³³³ Kamerstukken II 2016-2017, 28 844/29 911 nr. 121, p.

door meerdere actoren, de randvoorwaarden, en wordt beïnvloed door externe omstandigheden. De output van een bepaalde aanpak moet bovendien niet alleen per soort aanpak gezien worden, maar in samenhang met een alternatiefrechtelijke aanpak. Het gaat dan om de gezamenlijke of totale output. De output van de strafrechtelijke aanpak zal dan bijvoorbeeld gezien moeten worden in samenhang met de output van bestuurlijke en/of fiscale output om te komen tot een inzicht in de totale kwantitatieve effectiviteit c.q. output.

- *Strafrechtelijk te kwantificeren output* kan bijvoorbeeld de hoogte van de strafopleggingen zijn en het aantal geregistreerde aangepakte csv's, het aantal aanhoudingen ter zake van strafbare feiten, het aantal betekende vonnissen, aantal in beslag genomen kilo's verdovende middelen of hoeveelheid pillen en de vertegenwoordigende waarde, het aantal ontmantelde kwekerijen, het aantal inbeslaggenomen vuurwapens, de hoogte van ontnomen wederrechtelijk verkregen voordeel, enzovoorts.
- *Bestuurlijke te kwantificeren output* is bijvoorbeeld het aantal beëindigde uitkeringen, het aantal onbewoonbaar verklaarde woningen, het aantal gesloten panden, het aantal verwijderde/gesloopte caravans en het aantal in gang gezette Bibob-procedures.
- *Fiscale output* is bijvoorbeeld het aantal onterechte buitenlandse kentekens, aantal in beslag genomen voertuigen, hoogte van de geïnde openstaande beslagen of het aantal stopgezette onterechte uitkeringen/toeslagen (en voor welk bedrag).

Effecten die kunnen ontstaan door de geleverde output – de *outcome* – zijn bijvoorbeeld het verstoren en tegenhouden van criminele activiteiten, het vergroten van de bewustwording bij bedrijven en burgers (door communicatie en/of voorlichting), een effectievere handhaving en controle, minder criminaliteit en meer veiligheid voor de burger. Maar de outcome kan ook (onbedoeld) negatief zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een waterbedeffect. Kortom, het is belangrijk om in het oog te houden dat een positieve output niet per definitie een positieve outcome hoeft te betekenen. Ondanks een output die voldoet aan de doelstellingen kunnen de effecten van die output onwenselijk zijn, en zelfs tegenovergesteld van wat men beoogt. Als het aantal gesloten clubhuizen van OMG's wordt gemeten in termen van een effectieve bestuurlijke aanpak, maar de horeca vervolgens hinder ondervindt van OMG's die nu dáár hun clubbijeekkomsten organiseren, dan is weliswaar de bestuurlijke aanpak effectief als het gaat om een behaalde doelstelling op het aantal gesloten clubhuizen (output), maar het uiteindelijke maatschappelijke effect (outcome) zou dan wel eens negatief kunnen zijn.

Maatschappelijk effect als gezamenlijke (uiteindelijke) doelstelling

Om de beleidsinspanningen en ingezette maatregelen voor de aanpak van csv's te kunnen beoordelen op effectiviteit is het aldus van belang te beschikken over een instrument waarmee de diversiteit aan effecten van de integrale aanpak in het totaal kunnen worden vastgesteld. Het meten van effectiviteit is (dan) geen eenvoudige exercitie. Toch is het belangrijk om de doeltreffendheid van een bepaalde aanpak te vertalen naar het (totale) maatschappelijke effect. Organisaties en professionals in het veiligheidsdomein stellen zich namelijk over het algemeen tot (eind-)doel bij te dragen aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk probleem of veiligheidsvraagstuk. Derhalve is het kritisch bekijken en meten van de activiteiten

van deze betrokken organisaties en individuen belangrijk. Zowel met het oog op de vraag naar continuering of aanpassing van een bepaalde aanpak, als wat betreft het bereiken van voldoening en inspiratie wanneer er ook daadwerkelijk positieve resultaten zijn en gestelde doelen worden bereikt.³³⁴ Een systeem waarbij de effectiviteit van de integrale aanpak van csv's betrouwbaar en eenduidig wordt gemeten, is er – het veld overziend – niet. Er moet afgegaan worden op informatie uit landelijke monitors, jaarcijfers, jaarverslagen en wetenschappelijke onderzoeken die vaak 'slechts' zijn uitgevoerd op onderdelen van de integrale aanpak.³³⁵

9.5 Adviezen voor betere rapportage-indicatoren

In aanvulling op lessen die getrokken kunnen worden uit voorgaande hoofdstukken, is in de expertmeeting met politie, OM en rechters gevraagd wat er volgens hen verbeterd kan worden aan de (verantwoordings-)rapportages over de aanpak van csv's. Op basis hiervan komen we op hoofdlijnen tot drie adviezen.

Verdere verbetering kwantitatieve jaarrapportages

In verschillende voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat het niet eenvoudig is om op een consistente manier over een reeks van jaren cijfers over de aanpak van csv's, c.q. csv-onderzoeken te rapporteren. Dat heeft onder andere te maken met het gegeven dat (beleids-)doelstellingen veranderen in de tijd, complex zijn en ook kunnen verschillen tussen bijvoorbeeld parketten onderling. Anderzijds is er de afgelopen jaren veel verbeterd bij de registratie van csv-onderzoeken door onder meer toegenomen gebruiksvriendelijkheid en welwillendheid bij politie en OM om te registreren (zie m.n. hoofdstuk 6). Niettemin is de registratie van csv-onderzoeken nog lang niet volledig en ontbreekt het soms aan eenduidigheid. Zo worden csv-onderzoeken geregistreerd bij het OM en impliceren daarom doorgaans primair een strafrechtelijke aanpak, waardoor het zicht op niet-strafrechtelijke interventies en afdoeningen tekortschiet. Bovendien vertoont de registratie van verdachten in csv-onderzoeken inconsistenties (welke personen worden in principe wel of juist niet mee geteld?) en hiaten (gedurende en na afloop van een csv-onderzoek wordt niet van elke verdachte de voortgang in het registratiesysteem geactualiseerd). Op deze en andere punten bij de registratie van csv-onderzoeken zijn dus nog wel verbeterlagen te maken. Breder bezien geldt dit voor te kwantificeren (beoogde en behaalde) strafrechtelijke, bestuurlijke en fiscale output, waarbij geput kan worden uit de eerdergenoemde voorbeelden van parameters die gehanteerd zouden kunnen worden.

Kritische houding ten aanzien van kpi's

Tegelijkertijd moet rekening gehouden met een zekere weerzin op de werkvloer tegen het voortdurend van alles moeten registreren. Tijdens de expertmeeting met politie en OM wordt het belang van verantwoording zonder meer erkend, maar er worden ook twijfels geuit over de zinvolheid van een kpi (key performance indicator, ook wel: kern-prestatie-indicator) als

³³⁴ Vgl. De Groot & Mateman (2014), p. 3-4.

³³⁵ Zie hoofdstuk 3 en 4.

het aantal csv-onderzoeken. Geopperd wordt dat een (kwalitatieve) verantwoording over de inzet ook voldoende zijn zou moeten (bijvoorbeeld: we hebben zoveel officieren ingezet op ondermijning, ze hebben deze zaken op zitting gedaan en dit was het resultaat). Dit zouden officieren van justitie heel goed ook zelf kunnen bijhouden, zo wordt gesteld. Het minpunt hiervan is wel, zo wordt ook onderkend, dat iedereen op zijn eigen manier dingen bijhoudt. Anderzijds is er de kritiek dat de registratie zoals die nu wordt gedaan een eigen werkelijkheid is geworden: ‘de cijfers kloppen altijd’. In plaats van kpi’s en cijferregistratie zou er volgens deelnemers aan de expertmeeting gekozen kunnen worden voor: kwalitatief verantwoorden, fenomeen-verantwoording en/of inzet-verantwoording.

Ter concretisering wijzen deelnemers van de politie erop dat er nadat een opsporingsonderzoek is afgerond (intern) *eindverslagen* worden gemaakt en dat daarin ook staat wat het onderzoek heeft opgeleverd qua effecten. Er zit in zo’n verslag ook context en er wordt ook aangegeven welke niet-politiële resultaten zijn geboekt (bijvoorbeeld bestuurlijke rapportages). Een eindverslag is minder werk dan wat er nu allemaal wordt bijgehouden. De huidige beperking is (nog) dat dit soort eindverslagen niet overal (even goed) worden gemaakt en bijgehouden.

Story-telling

In de expertmeeting met politie en OM wordt in de volle breedte gepleit voor ‘storytelling’ in de verantwoordingsrapportages.³³⁶ De centrale vraag die gesteld zou moeten worden als het over (de beoogde) effectiviteit gaat, is ‘wat wil je bereiken?’ Wat betreft de rapportage zeggen de cijfers wel iets, maar het descriptieve is ook heel belangrijk, aldus de deelnemers aan de meeting. Als een van de voorbeelden hiervan worden de haven van Rotterdam en de douane genoemd. Douanemedewerkers die een rol hebben gespeeld in de drugshandel komen wellicht vast te zitten en dit zie je terug in de cijfers. Maar vervolgens zijn ze ook op een zwarte lijst terechtgekomen zodat ze dit werk nergens meer kunnen doen. Dit is een effect dat alleen met storytelling naar voren komt. In de verantwoordingsrapportages staan nu ook verhalen, maar storytelling wordt nu – zo is het algemene beeld – vooral gebruikt om te laten zien wat goed gaat. Maar storytelling zou ook meer kunnen gaan over verantwoording, bijvoorbeeld: de aanpak (het middel) is op zich goed, maar de wijze waarop nog niet. Met storytelling zouden ook voorbeelden kunnen worden gegeven van interventies die wel zijn gepleegd, maar die niet terug te zien zijn in de cijfers. Bijvoorbeeld de aanpak van verhuurmakelaars. Daarmee kan worden voorkomen dat criminelen uit bepaalde landen aan een woning komen. Dat is niet persé geregistreerd als een csv-aanpak, terwijl deze aanpak wel voorkomt dat criminelen zich ergens kunnen nestelen. Door het aanpakken van facilitators wordt het criminele organisaties moeilijker gemaakt. Maar ook dit zie je niet terug in de cijfers, terwijl het volgens de deelnemers aan de expertmeeting wél goed is om te vermelden in verantwoordingsrapportages omdat het evenzeer gaat om de effectiviteit van de aanpak van csv’s.

³³⁶ Zie hierover ook reeds Smits, Sibma, Roodnat & Schudde (2013), p. 17. Inmiddels is ‘storytelling’ een vast onderdeel van de jaarverslagen van het OM.

Effectiviteitskaart

In de expertmeeting met politie en OM is van de zijde van de onderzoekers het idee geopperd om een 'effectiviteitskaart' te ontwikkelen. Daarmee zou keten-breed een genuanceerd beeld kunnen worden gegeven van de (verschillende orde) effecten in de aanpak van csv's. De deelnemers spreekt dit idee erg aan. Zo'n kaart zou hen kunnen helpen bij het kiezen en inrichten van interventiestrategieën bij de aanpak van csv's, maar zou wel concreet moeten worden. Keuzes voor prioriteiten moeten nu eenmaal worden gemaakt. Het gaat er dan ook om dat in het projectvoorstel bij een voorgenomen csv-onderzoek wordt beschreven wat het gewenste effect is. De effectiviteitskaart vormt vervolgens ook het kader voor de effectbeschrijving: wat is er gedaan, wat heeft het gekost en wat heeft het opgeleverd. Met duiding en context.

Met een effectiviteitskaart kunnen verschillende aspecten van een interventie met elkaar in verband worden gebracht en op een overzichtelijke wijze worden gerapporteerd, waardoor zicht ontstaat op de effecten die worden verwacht en de veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen. In de effectiviteitskaart worden niet alleen de veronderstelde effecten (outcome) en de op vooraf duidelijk aangegeven indicatoren behaalde resultaten aangegeven, maar ook de stakeholder (wie ondervindt effecten), de samenwerkende organisaties en ketenpartners, de gebruikte indicatoren en de activiteiten waarmee de effecten en resultaten moeten worden behaald. De effectiviteitskaart kan vervolgens worden gebruikt om achteraf te bepalen wat de ervaren effecten zijn en om interventies zo nodig verder te ontwikkelen en aan te scherpen.³³⁷

In Bijlage 4 is een eerste aanzet gedaan voor zo'n effectiviteitskaart door middel van een overzicht van de verzamelde effecten die in de diverse onderzochte documenten zijn gedetecteerd. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen externe en interne resultaten/effecten en naar eerste, tweede, derde en vierde orde effecten, alsmede (onbedoelde) neveneffecten – telkens verdeeld naar geïntegreerde, strafrechtelijke, bestuurlijke, fiscale, civiele en publiek-private aanpak. Wenselijk zou zijn dat zo'n effectiviteitskaart op uniforme wijze wordt gehanteerd door betrokken (handhavings-)organisaties.

9.6 Conclusie

Het begrip 'effectiviteit' is in de wereld van de bestrijding van de ondermijnende criminaliteit geen homogeen, maar een heterogeen begrip gebleken, met veel facetten en meerdere dimensies en lagen. Deze bevinding past bij de complexiteitsgraad van het effectiviteitsvraagstuk met betrekking tot de aanpak van csv's (onderzoeksvraag 6).

Bij het vraagstuk van de effectiviteit van de bestrijding van georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit en meer specifiek de aanpak van csv's is het van belang om een onderscheid te maken naar effecten op verschillende dimensies of niveaus, namelijk op het niveau van de criminele gedraging, op het niveau van de criminele organisatie (zoals een csv), op het niveau van het criminele individu (de actor), op het niveau van een samenwerkende overheid, en op het niveau van de samenleving. Daarbij komt het vraagstuk van neven-, waterbed-, c.q. verplaatsingseffecten. Dit alles maakt het beantwoorden van de vraag of interventies effectief

³³⁷ De effectiviteitskaart is ontleend aan: De Groot & Mateman (2014), p. 20.

zijn diffuus. Er is niet één enkel antwoord op te geven, al was het maar vanwege het feit dat de beoogde doelen niet eenvoudig te meten of te stapelen zijn.

Een belangrijk onderscheid bij effectiviteit van een interventie of aanpak, is dat tussen *output* (de direct tastbare resultaten van activiteiten, bijvoorbeeld het aantal csv-onderzoeken) en *outcome* (zoals: minder criminaliteit). In dit hoofdstuk zijn concrete voorbeelden gegeven van kwantitatieve indicatoren voor strafrechtelijke, bestuurlijke en fiscale output, die gebruikt zouden kunnen worden ter verbetering van de verantwoordingsrapportage. Tegelijkertijd is onderstreept dat het verre van eenvoudig is om een antwoord te geven op de vraag naar de uiteindelijke effectiviteit, de outcome in termen van maatschappelijke effecten.

Met betrekking tot (indicatoren ten behoeve van) de verantwoordingsrapportages over de aanpak van csv's (onderzoeksvraag 7) is geconcludeerd dat bij de kwantitatieve verslaglegging verdere verbeteringen te maken zijn – en daarbij ook systematisch te rapporteren over de niet-strafrechtelijke aanpak. Tegelijkertijd bestaat er op de werkvloer bij politie en OM een zekere weerzin tegen telkens maar (meer) moeten registreren. Meer waardering heeft men voor kwalitatieve verslaglegging, bijvoorbeeld in de vorm van story-telling. In het licht hiervan is ook de suggestie gegeven voor het gebruik van een 'effectiviteitskaart', waarmee verschillende aspecten van interventies met elkaar in verband worden gebracht, onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende niveaus van effecten van de diverse vormen van aanpakken en op een overzichtelijke wijze wordt gerapporteerd. Voor een overzicht en het onderscheid tussen verschillende niveaus van effecten van een geïntegreerde, strafrechtelijke, bestuurlijke, fiscale, civiele en publiek-private aanpak van csv's is daartoe als bijlage een zogenaamde menukaart gevoegd.

10 Conclusie

Aanleiding voor dit onderzoek was de constatering dat de groei in het aantal aangepakte csv's niet terug te zien was in de ontwikkeling van het aantal vrijheidsstraffen. Om de georganiseerde misdaad terug te dringen werd in 2012 tussen de Minister van Veiligheid en Justitie, de politie en het OM afgesproken dat er meer csv's zouden moeten worden aangepakt. Tussen 2012 en 2014 moest het aantal aangepakte csv's stapsgewijs toenemen en in 2014 dienen dat er twee keer zoveel te zijn als in 2009. Uit een vergelijking van de cijfers uit de jaarlijkse verantwoordingsrapportages van de politie en het OM blijkt dat deze 'verdubbelingsdoelstelling' ruimschoots werd gehaald: tussen 2009 en 2014 steeg het aantal aangepakte csv's van 531 naar 1130 (+113%). Daarentegen groeide het aantal (in eerste aanleg) opgelegde vrijheidsstraffen met betrekking tot csv's met slechts 34%. Hoe vallen deze divergerende ontwikkelingen te verklaren?

Probleemstelling

Welke verklaring(en) ligt/liggen ten grondslag aan het achterblijven/uitblijven van een stijging in het aantal strafopleggingen bij het aantal door het OM gerapporteerde aangepakte csv's over de periode 2009-2015?

Deze probleemstelling is nader uitgewerkt in zeven onderzoeksvragen. Om deze te beantwoorden is een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden toegepast. Deze *mixed method* benadering bestond uit deskresearch (analyse van relevante documenten zoals beleidsstukken, rapportages en onderzoeken); interviews (face-to-face, telefonisch en middels online vragenlijsten) met bijna honderd bij de aanpak en registratie van csv's betrokken actoren (politie, OM, FIOD, RIECs en strafrechters); analyse van kwantitatieve registratiegegevens over de aanpak van csv's; en een tweetal expertmeetings met deelnemers van de politie, het OM en de Rechtspraak.

In dit concluderende hoofdstuk worden per onderzoeksvraag de belangrijkste bevindingen besproken. Afgesloten wordt met een conclusie op hoofdlijnen over de probleemstelling.

10.1 Definitie van een csv(-onderzoek) en de verschuiving naar ondermijning

Onderzoeksvraag 1: Wat is de (operationele) definitie van een csv, c.q. csv-onderzoek? Is er sprake van een eenduidige definitie? Is de definitie in de afgelopen 7 jaren (2009-2015) veranderd? Zijn er uniforme criteria die in het hele land worden gehanteerd of zijn er verschillen tussen parketten?

In hoofdstuk 2 is de eerste onderzoeksvraag beantwoord op basis van deskresearch en interviews met medewerkers van politie, OM, FIOD en RIECs. Met het begrip csv wordt tot uitdrukking gebracht dat georganiseerde criminaliteit zich niet beperkt tot (klassieke) strak hiërarchisch gestructureerde maffia-achtige organisaties en dat de uitvoering van criminele

activiteiten vaak geschiedt in wisselende personele constellaties. De term csv wordt niet door alle bij de aanpak van csv's betrokken organisaties en actoren in gelijke mate gehanteerd. Het meest gangbaar is het begrip csv bij het OM en de politie, hoewel daar ook wordt gesproken van 'criminele organisaties', 'criminele groepen' en/of 'criminele netwerken'. Ook in de criminologische literatuur worden deze begrippen naast elkaar gebruikt. In de meest expliciete begripsafbakening bestaat een *crimineel netwerk* uit personen die noodzakelijke kennis, motivatie en toegang hebben tot hulpbronnen om specifieke illegale activiteiten uit te kunnen voeren, terwijl een *crimineel samenwerkingsverband* bestaat uit personen die daadwerkelijk gezamenlijk criminele activiteiten uitvoeren. De deelnemers aan een csv zijn doorgaans ervaren criminelen die participeren in criminele netwerken, maar ook personen zonder crimineel verleden kunnen een rol vervullen binnen een csv.

Er bestaat geen gemeenschappelijke en door verschillende bij de aanpak van csv's betrokken organisaties en actoren gehanteerde eenduidige begripsomschrijving. De grootste gemene deler hebben we zelf vertaald in de volgende 'werkdefinitie': *Een csv is een verband waarin personen samenwerken met bekenden en elkaar weer bij anderen introduceren om criminele activiteiten te verrichten*. Wel is er intern bij het OM een officiële omschrijving van wat voor de jaarrapportages telt als een csv-onderzoek. Daarbij wordt een csv gedefinieerd als *een verband dat bestaat uit minimaal twee personen, waarbinnen sprake is van een structurele samenwerking, en waarbij de verdachten delicten plegen die 4 of meer jaren straf opleveren en die mede gericht zijn op financieel gewin*. Deze definitie is in de onderzochte periode niet veranderd.

Wat er de afgelopen jaren wel veranderde, is dat het begrip *ondermijning* – kortweg: 'misdaad die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt' – een steeds prominentere plek heeft gekregen in het discours over (de aanpak van) csv's. Deze veranderde kijk in beleid op csv's is niet slechts een kwestie van terminologie op papier. Officieren van justitie en politiefunctionarissen constateren dat operationeel, in de praktijk van opsporing en vervolging van csv's daadwerkelijk meer aandacht is gekomen voor de rol van csv's bij ondermijning, m.n. voor de verwevenheid van onderwereld-bovenwereld.

De cijfers over het aantal 'aangepakte csv's' in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages van de politie en het OM zijn feitelijk cijfers over het aantal csv-onderzoeken: *grote, projectmatig opgezette opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit*. De vaststelling dat het aantal aangepakte csv's de afgelopen jaren flink is gestegen houdt dus concreet in dat politie en OM hebben gerapporteerd dat er meer van zulke onderzoeken zijn uitgevoerd.

Ook al is er formeel gezien een landelijk uniforme definitie van een csv-onderzoek, in de praktijk blijken de definitie en de bijbehorende criteria (inclusief de omschrijving van een csv) ruimte te bieden voor interpretatieverschillen. Mogelijk verschillen hierdoor de arrondissementsparketten (AP's), het Landelijk Parket (LP) en het Functioneel parket (FP) van elkaar, en ook de AP's onderling, in wat zij betitelen als csv-onderzoek.

10.2 De aanpak van csv's

Onderzoeksvraag 2: Wat wordt door OM en politie verstaan onder 'aanpak' van een csv? Welke aanpakmodaliteiten (afdoeningen en andere interventies) zijn er? Zijn hierin verschillen tussen de parketten?

Niet iedere aangepakte csv, c.q. elk csv-onderzoek leidt tot vervolging en dus ook niet tot uiteindelijke strafoplegging. Naast een strafrechtelijke aanpak van csv's worden ook andere vormen van aanpakken ingezet.

Vijf vormen van aanpak van csv's

Om een beeld te krijgen van verschillende manieren van aanpak van csv's zijn in hoofdstuk 3 aan de hand van documentanalyse de vijf – althans op papier – belangrijkste beschreven. Daarbij is ook onderzocht welke doelen met een bepaalde aanpak worden nagestreefd, welke resultaten worden beoogd, en of doelstellingen worden vertaald in concrete indicatoren voor wat men – op beleidsniveau – beschouwt als een effectieve aanpak.

Wat betreft de *strafrechtelijke aanpak* van csv's komen naast beoogde doelen en verwachte dan wel behaalde resultaten verschillende belemmerende factoren voor een effectieve aanpak naar voren, alsmede randvoorwaarden waar een dergelijke aanpak aan zou moeten voldoen (de vijf lijnen: goed weeg- en sturingsproces, samenwerking, csv's aanpakken op organisatorisch niveau, financieel rechercheren en beoogd effect leidend bij de keuze van de aanpak). In de loop van de rapportagejaren wordt meer concreet gewezen op de verschillende samenstellingen en de verschillende karakters van csv's en de complexiteit van csv's die wordt veroorzaakt door fluïde structuren en een groot adaptief vermogen. Deze inzichten zijn van invloed op vragen die zien op de effectiviteit van aanpakken en interventies: de aard, structuur en eigenschappen van een csv hebben gevolgen voor de concrete invulling van het beoogde effect. Vanaf 2015 wordt het strafrecht meer en meer gezien als een *situationeel instrument*, dat wil zeggen afgestemd op het maatschappelijk probleem in kwestie. Het beoogde effect van de strafrechtelijke aanpak moet dan worden gezocht in het verslechteren van het criminele ondernemingsklimaat, onder andere door een grotere inzet op het afpakken van crimineel vermogen, het tegengaan van de zichtbaarheid van de 'kennelijk onaanastbare' georganiseerde criminaliteit en verhoging van het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat.

De *bestuurlijke aanpak* richt zich niet expliciet op het aanpakken van csv's, maar wel in breder opzicht op georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Meer overkoepelende doelen zijn: het bestrijden, voorkomen, belemmeren en frustreren van criminele activiteiten. Andere doelen zijn onder andere het terugdringen van machtsposities die zijn opgebouwd met door criminele activiteiten verdiend kapitaal; voorkomen dat dezelfde criminelen/criminele activiteiten die zijn bestreden, terugkomen; voorkomen van vermenging tussen boven- en onderwereld; voorkomen dat criminelen (onbedoeld, onbewust) door de overheid worden gefaciliteerd; en voorkomen dat georganiseerde criminele activiteiten van de grond kunnen komen. Verder wordt een onderscheid gemaakt tussen *indirecte en directe (maatschappelijke)*

effecten, zoals vermindering van verloedering door het terugdringen van bepaalde vormen van criminaliteit (indirect) en het verhogen van het veiligheidsgevoel door een vermindering van verloedering (direct).

Een van de doelen van de *fiscale aanpak* is het via 'de weg van het geld' criminele netwerken traceren en aanpakken. Een ander doel is het versterken van de gehele afpakketen, als onderdeel van het geheel aan afpakmogelijkheden. Beoogde effectiviteit van de fiscale aanpak wordt dan opgevat in termen van het verhogen van afpakwinsten en incasso-opbrengsten. Ook wordt genoemd het (na)heffen van belasting op (crimineel verkregen) vermogen als onderdeel van het reguliere proces van (na)heffen en innen. De fiscale aanpak wordt ook effectief geacht wanneer er sprake is van een *uitstralingseffect* van actieve bestrijding van criminaliteit via financiële interventies. Criminele winsten ontnemen kan in die visie bijdragen aan het maatschappelijk beeld dat meedoen aan criminele economische netwerken niet 'normaal' is en dat het al helemaal niet loont. Dat kan vervolgens weer bijdragen aan de maatschappelijke weerbaarheid, doordat mensen zien dat crimineel vergaarde rijkdom niet ongecontroleerd blijft.

De *geïntegreerde aanpak* is geënt op het cruciale belang dat toegekend wordt aan een doelmatige en doeltreffende *samenwerking*, onder andere door het *delen van informatie*, met als achterliggende assumptie dat dit leidt tot een effectieve aanpak van csv's. Het blijkt echter verre van eenvoudig om vanuit de bestudeerde documenten vast te stellen wat over een reeks van jaren de maatstaf zou moeten zijn voor een effectieve aanpak van csv's. Bij een geïntegreerde aanpak wordt lang niet altijd specifiek gesproken over csv's – soms wordt het begrip zelfs niet eens genoemd. Ook speelt hier de eerdergenoemde verschuiving van een aanpak die gericht is op 'de georganiseerde misdaad' naar een aanpak die gericht is op 'ondermijning'. Bij het omlijnen van wat onder een effectieve aanpak dient te worden verstaan is men niet meer alleen gericht op het bepalen van cijfers over te behalen resultaten (zoals hoogte van belastingaanslagen, beslaglegging op auto's en onroerend goed, het stopzetten en terugvorderen van onterecht ontvangen sociale uitkeringen, het intrekken van vergunningen, civiele aansprakelijkheidstellingen, het aantal gesloten panden), maar ook op minder, moeilijker of niet meetbare kwalitatieve (overkoepelende) doelen (bijvoorbeeld: 'een duurzaam effect' of 'een effect met maatschappelijke betekenis') en op doelen die zien op de organisatie en samenwerkingsstructuren (zoals een geïntegreerde samenwerking en ondersteuning bieden bij het inzetten van (bestuurlijke) instrumenten).

De inzet van *civielrechtelijke* instrumenten bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit, c.q. csv's is in de eerste plaats relevant voor de *bestrijding van misbruik van rechtspersonen* bij het plegen van strafbare feiten, of rechtspersonen die naast hun legale activiteiten ook illegale activiteiten ontplooiën. De civielrechtelijke aanpak lijkt tot enkele jaren geleden geen vanzelfsprekend onderdeel van de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit te zijn geweest, ofschoon civielrechtelijke instrumenten reeds in het begin van deze eeuw als onderdeel van een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit en misbruik van rechtspersonen worden genoemd. Het OM beschikt ook over civiele taken om criminele

organisaties aan te pakken – en daar is recent ook gebruik van gemaakt in de aanpak van OMG's (Outlaw Motorcycle Gangs).

Ook de *publiek-private aanpak* was tot voor enkele jaren geen vanzelfsprekend onderdeel van de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, maar daar lijkt verandering in te komen. Het overkoepelende doel van deze vorm van aanpak is het tegengaan van criminaliteit in diverse branches en de schade die bedrijven daardoor ondervinden. De achterliggende gedachte is dat veiligheidsvraagstukken alleen in samenwerking tussen overheid en private sector effectief kunnen worden aangepakt. Bij de *privaat-publieke samenwerking* kunnen de *doelen zeer divers* zijn, afhankelijk van de branche waarmee wordt samengewerkt en waar criminele groeperingen zich manifesteren.

Aanpak van csv's op vijf prioriteitsgebieden

Door middel van documentanalyse is in hoofdstuk 4 de strafrechtelijke aanpak van csv's verder uitgediept. Onderzocht zijn vijf in het landelijk beleid als prioriteitsgebieden benoemde thema's: mensenhandel en mensensmokkel, georganiseerde hennep en synthetische drugs, OMG's, witwassen, en afpakken. Op deze thema's worden expliciete doelen geformuleerd en beoogde, c.q. te behalen effecten genoemd die zien op de aanpak van csv's. Deze doelstellingen en benoemde effecten zijn ingebed in breder opgezet beleid op de specifieke thema's. Op de verschillende prioriteitsgebieden komen de algemene beleidslijnen en beleidskaders die zijn ingezet door een programmatische aanpak terug. Kern hiervan is dat een cultuuromslag nodig is, die moet resulteren in een effectieve aanpak van csv's die breder is dan alleen strafrechtelijk. Over algemeen gestelde (hogere en overkoepelende) doelen en beoogde (externe) effecten die aansluiten op het algemene beleid is men veelal helder. Voor de verschillende prioriteitsgebieden zijn die doelen in wezen dezelfde. Waar het gaat om 'subdoelen' en rand- of basisvoorwaarden voor een effectieve(re) aanpak valt echter op dat het realiseren hiervan op sommige terreinen ook wel wordt gezien als doel op zich – in plaats van een tussendoel. In de rapportages op het terrein van mensenhandel wordt een onderscheid tussen doelen en (organisatorische) randvoorwaarden of subdoelen, beoogde en gerealiseerde doelen, effecten en complicerende en bevorderende factoren voor effecten het meest zuiver en over een langere periode ook consequent gemaakt.

Ontwikkelingen in de aanpak van csv's volgens de betrokken professionals

Hoe verhoudt hetgeen in (beleids-)documenten is geschreven over de aanpak van csv's zich tot ervaringen op de werkvloer? In hoofdstuk 5 komen uit de interviews met professionals die zelf betrokken zijn bij de aanpak van csv's verschillende ontwikkelingen en veranderingen in de aanpak van csv's in de periode 2009-2015 naar voren, zowel wat betreft de aard en omvang van csv-onderzoeken als de toegepaste aanpakmodaliteiten.

Met betrekking tot de *aard en omvang van csv-onderzoeken* – en daarmee de aanpak van csv's – werden drie ontwikkelingen geconstateerd. Deze voltrokken zich bij alle parketten, maar niet overal in gelijke mate of op dezelfde wijze.

(1) Conform de toegenomen focus in het landelijk beleid op ondermijning is op de werkvloer van politie en OM meer nadruk komen te liggen op de bestrijding van de *maatschappelijke impact* van csv's. Dit vertaalde zich in een verschuiving wat betreft type onderzoeken. In plaats van het primaat bij 'klassieke', meer 'reactieve' onderzoeken gericht op strafrechtelijke afdoening werd steeds vaker gekozen voor 'probleemgerichte' onderzoeken waarbij (proactief) vanuit een breder perspectief informatie wordt verzameld over een (maatschappelijk) probleem en de rol daarin van een criminele organisatie, om op basis daarvan een bepaalde aanpak te kiezen. Deze ontwikkeling manifesteerde zich bij alle parketten, ook al werd die bij de AP's meer begrensd doordat zij moeten blijven reageren op acute zaken, bijvoorbeeld liquidaties.

(2) Wat betreft de *omvang van csv-onderzoeken* zijn parketten, mede vanwege een tekort aan opsporingscapaciteit bij de politie, meer gaan sturen op *beheersbaarheid*. Bij de AP's gebeurt dit m.n. door (een combinatie van) vooraf een tijdslimiet te stellen aan de duur van een onderzoek, onderzoeken te richten op korte/snelle interventies en meer af te bakenen en/of op te splitsen in kleinere, beter behapbare onderzoeken. Een van de strategieën bij het FP is zaken sneller voor de rechter brengen.

(3) In lijn met de criminologische benadering van de activiteiten van csv's als handelsprocessen richt de aanpak van csv's zich meer en meer op het *verstoren van criminele handelsprocessen*, door het opwerpen van *barrières* en door in csv-onderzoeken meer te focussen op *facilitators* in plaats van (uitsluitend) de leidinggevende personen.

Breder palet aanpakmodaliteiten, minder en andere strafrechtelijke interventies

De interviews met bij de aanpak van csv's betrokken professionals bevestigen het in beleidsstukken en verantwoordingsrapportages geconstateerde groeiende belang dat gehecht wordt aan een integrale aanpak. Grosso modo worden in de praktijk vier juridische modaliteiten ingezet bij de aanpak van csv's: strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal en civiel. Vanuit het gezichtspunt van de politie wordt nog steeds in veel gevallen een strafrechtelijke aanpak toegepast, echter vaak wel in combinatie met een bestuurlijke en/of fiscale aanpak, maar doorgaans niet met een civielrechtelijke aanpak. Mede dankzij de groeiende rol van Regionale Informatie en Expertise Centra (RIECs) is men in de loop van de onderzoeksperiode steeds meer organisaties gaan betrekken bij de aanpak van csv's. Daarmee is ook meer aandacht gekomen voor het samenspel van strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke interventies en is men meer gaan inzetten op fiscale interventies (Belastingdienst) en bestuurlijke interventies (gemeenten).

Wat betreft de strafrechtelijke aanpak zijn m.n. AP's, maar ook het LP, minder gaan inzetten op (lange) vrijheidsstraffen en meer op afpakken en op in csv-onderzoeken verkregen informatie waarmee andere organisaties aan de slag kunnen. Afgaande op de informatie uit de interviews lijkt dit concreet vooral te betekenen: meer strafbeschikkingen, meer transacties en meer specifiek op facilitators gerichte onderzoeken. De sterkere inzet op niet-

strafrechtelijke interventies bij de aanpak van csv's komt volgens de parketten niet of onvolledig in de registratie terecht. Met andere woorden: er zou sprake zijn van onderrapportage.

Meer inzetten op witwassen, afpakken en bestuurlijke interventies

In de praktijk van het OM is binnen de aanpak van csv's het afpakken van criminele opbrengsten in de jaren 2009-2015 geïntensiveerd. Aangezien witwasonderzoeken in deze periode landelijke (beleids-)prioriteit hadden, waren csv-onderzoeken relatief vaak gericht op witwassen in plaats van op de onderliggende gronddelicten. Als voordeel hiervan wordt gezien dat witwasonderzoeken doorgaans korter duren dan andere typen csv-onderzoeken. Om crimineel vermogen (fiscaal) af te kunnen pakken zijn parketten meer gaan samenwerken met de Belastingdienst. Ook de FIOD is een steeds grotere rol gaan spelen bij het afpakken van crimineel vermogen. Daarnaast wordt ook wel ingezet op het via het tuchtrecht 'afpakken' van de beroepsbevoegdheid van bijvoorbeeld notarissen die (als facilitator) een belangrijke schakel vormen binnen en tussen csv's. Bij de aanpak van csv's zijn OM en politie (al dan niet in RIEC-verband) ook steeds intensiever gaan samenwerken met gemeenten. Bestuurlijke interventies worden beschouwd als een belangrijk onderdeel van een geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit. Concrete praktijkvoorbeelden zijn: het sluiten van panden, bestuurlijke rapportages, Bibob-toetsen en het intrekken van vergunningen.

10.3 Registratie van aanpakmodaliteiten en resultaten

Onderzoeksvraag 3: Welke aanpakmodaliteiten (afdoeningen en andere interventies) zijn toegepast in de csv-onderzoeken zoals door het OM gerapporteerd over de afgelopen 7 jaren (2009-2015)? Hoe wordt er geregistreerd?

Onderzoeksvraag 4: Kan per gerapporteerd 'aangepakt csv' over de afgelopen 7 jaren (2009-2015) worden nagegaan tot welk resultaat de aanpak heeft geleid? Welke patronen/trends zijn daarin zichtbaar?

In hoofdstuk 6 zijn kwantitatieve gegevens over de aanpak van csv's – meer concreet: registratiegegevens over csv-onderzoeken – gepresenteerd en geduid aan de hand van interviews met medewerkers van OM, politie en RIECs.

Registratie csv-onderzoeken geïntensiveerd, nog niet overal volledig dekkend

In de periode 2009-2015 deden zich verschillende ontwikkelingen voor met betrekking tot de registratie van csv-onderzoeken. Ten eerste is de manier waarop het aantal csv-onderzoeken wordt bijgehouden veranderd, van een handmatige inventarisatie naar het landelijke registratiesysteem LZoZ (Landelijk Zicht op Zaken). Derhalve moet rekening gehouden worden met een registratie-effect. In de periode 2009-2011 was hierdoor sprake van onderrapportage. Met de invoering van LZoZ is de registratie van csv-onderzoeken vanaf 2012 landelijk gestroomlijnd. Daarmee is echter niet op voorhand gegarandeerd dat in de praktijk het jaarlijks aantal onderzoeken ook consistent en volledig wordt bijgehouden. Uit de interviews met politie en OM blijkt dat de parketten sindsdien meer aandacht zijn gaan besteden aan de registratie. Toch zien parketten zien nog steeds onderlinge verschillen bij wat wel of niet wordt

geïnterpreteerd als csv-onderzoek, maar AP's stellen ook dat men steeds stringenter is gaan registreren. Deze ontwikkeling zette na de onderzochte periode door en anno 2017 zouden alle onderzoeken die worden aangemerkt csv-onderzoek ook als zodanig worden geregistreerd. Vanuit het FP klinken echter geluiden dat daar de registratie van csv-onderzoeken nog niet steeds volledig dekkend is.

Invloed van landelijke doelstellingen op het aantal csv-onderzoeken

Een tweede ontwikkeling hangt samen met op landelijk niveau bepaalde 'prestatieafspraken' over de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Na de verdubbelingsdoelstelling voor de periode 2009-2014 kwam er in 2015 een nieuwe doelstelling. Vanaf toen moesten elk jaar 950 csv's worden aangepakt. Tevens werd vanaf 2015 de selectie versmald tot csv-onderzoeken met (ook) een strafrechtelijke insteek, maar tegelijkertijd verbreed doordat voor de AP's ook onderzoeken door Teams Grootschalige Opsporing (TGO-onderzoeken) met een link naar georganiseerde criminaliteit gingen meetellen.

Van de prestatieafspraken ging volgens geïnterviewden bij de politie en het OM een sturende werking uit op de registratie. Enerzijds werd hierdoor de registratiediscipline versterkt en werden onderzoeken consequenter ingevoerd in LZoZ. Anderzijds ging men soms ook wel onderzoeken meetellen die (nog) niet alle officieel voor registratie vereiste fasen hadden doorlopen. Wat betreft de betrouwbaarheid van de gerapporteerde aantallen csv-onderzoeken lijkt dus, naast een steeds vollediger dekkende registratie, op den duur ook sprake van een zekere mate van over-rapportage.

Patronen en trends in resultaten

Op geaggregeerd niveau geven de jaarcijfers in de verantwoordingsrapportages van OM en politie zicht op ontwikkelingen in de resultaten in de vorm van het aantal gerealiseerde (althans als zodanig geregistreerde) csv-onderzoeken en op trends bij de verschillende 'aandachtsgebieden'. Uit de registratie van csv-onderzoeken kunnen in principe ook uitkomsten afgeleid worden, die volgden op de aanpak, zoals het aantal opgelegde vrijheidsstraffen. Door tekortkomingen in de registratiepraktijk zijn cijfers over 'uitkomsten' in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages echter verre van volledig. Kwantitatieve gegevens in de jaarverslagen van LIEC/RIEC bieden hier wel enig soelaas – althans vanaf 2013-2014. Een beperking is echter dat deze jaarverslagen betrekking hebben op een bredere verzameling dan csv-onderzoeken.

Om per gerapporteerd 'aangepakt csv' vast te kunnen stellen tot welk resultaat de aanpak heeft geleid zou echter een grondige dossierstudie moeten worden gedaan, waarbij van elke verdachte binnen een csv informatie beschikbaar is over opsporing, vervolging en afdoening. Daarbij kan niet worden volstaan met analyse van de (tot nu toe) in LZoZ geregistreerde informatie. Een dergelijke arbeidsintensieve en tijdrovende dossierstudie viel echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Aanpakmodaliteiten: vooral meer witwasonderzoeken gerapporteerd

Voor de verantwoording van het aantal 'aangepakte csv's' mogen officieel alleen csv-onderzoeken meetellen die voldoen aan een aantal criteria. Een daarvan is dat een csv-onderzoek

betrekking heeft op een aandachtsgebied. De toename in het aantal door AP's gerapporteerde csv-onderzoeken manifesteerde zich bij verschillende aandachtsgebieden, m.n. bij mensenhandel-/smokkel, witwassen, grootschalige hennepcultuur, cocaïne/heroïne, en synthetische drugs. De scherpste stijging bij de AP's vond plaats binnen het aandachtsgebied witwassen: een verdrievoudiging tussen 2009 en 2014. Bij het LP was de opwaartse trend nog steiler en steeg het aandeel witwasonderzoeken naar bijna de helft van alle unieke csv-onderzoeken. Deze registratiegegevens vormen een (kwantitatieve) bevestiging van de (kwalitatief) in beleidsstukken (hoofdstuk 2 en 3) en op de werkvloer (hoofdstuk 5) geconstateerde verschuiving naar meer focus op witwassen en afpakken.

Afdoeningen: minder groei in gerapporteerde aantal opgelegde vrijheidsstraffen

Sinds 2012 kan bij csv-onderzoeken de strafrechtelijke aanpak geregistreerd worden in LZoZ. Voorheen gebeurde dit nog handmatig op een formulier. Om de strafrechtelijke aanpak te kunnen vastleggen moeten de 'subjecten' ingevoerd worden. In de praktijk gebeurt dit alleen voor verdachten (en daarbij is dan de vraag of iemand al verdachte is op het moment dat de gegevens worden ingevoerd, of dat dit later alsnog wordt geüpdatet). Als bij het subject ook het parketnummer wordt ingevoerd, kan de strafrechtelijke aanpak achterhaald worden. In de afgelopen jaren is ook het registreren van verdachten in csv-onderzoeken en de daarbij horende parketnummers sterk verbeterd, maar deze registratie is nog steeds niet volledig dekkend. Sommige parketten voeren alle betrokken verdachten in, andere alleen hoofdverdachten. Kortom: er is (nog) geen betrouwbare, consistente landelijke registratie van bij csv's betrokken verdachten.

Met behulp van de parketnummers kunnen vanuit een ander registratiesysteem de strafrechtelijke afdoeningen getraceerd worden. De gerapporteerde cijfers blijven echter veelal beperkt tot vrijheidsstraffen. Gedurende de onderzoeksperiode groeide bij het LP en FP (voor zover gerapporteerd) het aantal opgelegde vrijheidsstraffen in min of meer gelijke mate mee met het aantal csv-onderzoeken, maar bij de AP's gebeurde dit niet en bleef het aantal gerapporteerde vrijheidsstraffen tussen 2011 en 2014 min of meer stabiel.

Onvolledige cijfers over taakstraffen en niet-strafrechtelijke interventies

Voor zowel AP's als LP en FP worden ook cijfers over het aantal opgelegde taakstraffen gerapporteerd, maar dit gebeurt niet systematisch: het ene jaar wel, het andere jaar niet. Dat bemoeilijkt het doen van kwantitatieve uitspraken over trends in het aantal opgelegde taakstraffen. Voor zover hier wel cijfers over worden gerapporteerd, liggen deze beduidend lager dan die over vrijheidsstraffen. Niettemin lijkt zich op termijn een opwaartse trend in het aantal opgelegde taakstraffen af te tekenen. In 2010 werden in totaal nog enkele tientallen opgelegde taakstraffen gerapporteerd, in 2014 waren het er 160 en in 2015 liep dit op naar 216.

Vanaf 2012 kunnen in LZoZ niet-strafrechtelijke interventies, zoals fiscale boetes en het intrekken van vergunningen, eveneens per subject geregistreerd worden. In de praktijk gebeurt dit echter nauwelijks of helemaal niet; in principe worden subjecten zonder strafrechtelijke vervolging niet geregistreerd. De informatie hierover is dus verre van volledig. In de jaarlijkse

verantwoordingsrapportages van OM en politie staan dan ook geen cijfers over niet-strafrechtelijke interventies. Derhalve kunnen geen kwantitatieve uitspraken worden gedaan over trends daarin.

Cijfers van RIECs over de aanpak van csv's: vaker bestuurlijke maatregelen

Hoewel RIECs zelf geen csv-onderzoeken doen bevatten de jaarverslagen van LIEC/RIEC wel veel informatie over de aanpak van csv's. Vanaf 2013 staan in de jaarverslagen thematisch en systematisch cijfers over de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit. De compleetheid van de rapportage neemt tussen 2013 en 2015 toe, hoewel elk jaar nog steeds wel cijfers ontbreken. De jaarverslagen over de periode 2013-2015 indiceren een forse toename van het aantal bestuurlijke interventies, waaronder een verdrievoudiging van het aantal sluitingen van (drugs)panden op grond van art. 13b Opiumwet. De opwaartse trend bij bestuurlijke interventies vormt een kwantitatieve onderbouwing van de kwalitatieve observatie bij politie en OM (hoofdstuk 5) dat steeds vaker niet-strafrechtelijke aanpakmodaliteiten worden toegepast (onderzoeksvraag 3). Daarop wijzen de cijfers van LIEC/RIEC over het aantal casus dat werd behandeld in integrale stuurploegen. De (weliswaar niet landelijk dekkende) cijfers indiceren tussen 2014 en 2015 een verdubbeling van het aantal casus met bestuurlijke maatregelen, bij een licht stijgend aantal met fiscale maatregelen en een vrij stabiel aantal met strafrechtelijke maatregelen.

Regionaal meer casus met georganiseerde hennepcultuur en OMG's

In de jaarverslagen van LIEC/RIEC over 2013, 2014 en 2015 valt de landelijke verschuiving bij de aanpak van csv's in de richting van ondermijning (zie hoofdstuk 2) op regionaal niveau onder andere te herkennen in een groeiend aantal behandelde casus binnen het aandachtsgebied georganiseerde hennepcultuur (ongeveer een verdubbeling) en een rappe toename van het aantal behandelde casus onder de noemer OMG's (ofwel motorbendes; in 2015 dubbel zoveel als in 2014).

10.4 Verklaringen voor ontwikkelingen in aanpakmodaliteiten en resultaten

Onderzoeksvraag 5: Zijn er verklaringen voor de gesignaleerde ontwikkelingen in aanpakmodaliteiten en resultaten te geven?

Aangezien dat wat officieel meetelt als 'aangepakt csv' niet voor alle parketten helemaal gelijk is en sommige criteria gedurende de onderzoeksperiode veranderden (zie 10.3), kunnen de jaarlijks gerapporteerde cijfers over csv-onderzoeken bij AP's, LP en FP niet zomaar naast elkaar gelegd worden. Wat ze echter op termijn wel gemeenschappelijk laten zien, is een duidelijke, *gefaseerde* stijging. Deze stapsgewijze toename is mede te verklaren door de eerdergenoemde combinatie van ontwikkelingen in de registratiepraktijk en landelijke sturing op de te bereiken aantallen onderzoeken. Tot 2011 – toen nog eenmaal per jaar handmatig geïnventariseerd werd – was er geen eenduidig patroon in de jaarcijfers. Vanaf 2012, sinds de

‘prestatieafspraken’ en de invoering van het landelijk registratiesysteem, was er bij alle parketten een forse toename.

Als andere mogelijke verklaringen voor ontwikkelingen in aanpakmodaliteiten en resultaten kwamen uit de interviews met bij de aanpak van csv’s betrokken professionals in hoofdstuk 6 naar voren: beleidswijzigingen (meer focus op ondermijning) en meer aandacht voor een geïntegreerde en minder exclusief strafrechtelijke aanpak van csv’s, zoals bestuurlijke maatregelen. Aan het eind van dit concluderende hoofdstuk (10.7) wordt hier bij de beantwoording van de probleemstelling op voortgebouwd en wordt specifiek ingezoomd op de vraag waarom de cijfers over vrijheidsstraffen achterblijven bij het aantal csv-onderzoeken.

10.5 Effectiviteit van de aanpak van csv’s

Onderzoeksvraag 6: Wat kan er gezegd worden over de effectiviteit van de verschillende interventies die vallen onder de definitie ‘aanpakken van csv’s’ in de periode 2009-2015? Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan het concept effectiviteit en is het aantal strafopleggingen als doel of indicator daarin terug te zien?

Hiaten in de registratie van ‘resultaten’ van csv-onderzoeken (zie 10.3) brengen met zich mee dat geen rechttoe-rechtaan kwantitatieve uitspraken gedaan kunnen worden over de effectiviteit van de aanpak van csv’s, bijvoorbeeld in termen van het aantal opgelegde vrijheidsstraffen. Daarbij komt dat er verschillende vormen van aanpak van csv’s zijn, met (deels) hun eigen doelstellingen en beoogde effecten.

Variatie en overeenkomsten bij vijf vormen van aanpak van csv’s

Uit de analyse in hoofdstuk 3 van vijf verschillende vormen van aanpak van csv’s komt het volgende naar voren over de effectiviteit van deze interventies. Duidelijk is dat niet iedere aangepakte csv leidt tot vervolging en dus ook niet tot –uiteindelijk– strafoplegging. De gedachte dat het meest effectieve middel moet worden ingezet bij de aanpak van csv’s, en dat dit niet het strafrecht hoeft te zijn, leidt ertoe dat ook andere vormen van aanpakken worden ingezet die ieder voor zich tot een andere uitkomst kunnen leiden.

Bij de *strafrechtelijke aanpak* zetten opsporende en vervolgende instanties strafrechtelijke instrumenten en bevoegdheden in ten behoeve van het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Eén van de strafrechtelijke afdoeningsmodaliteiten is de berechting en eventuele strafoplegging. Bij de strafrechtelijke aanpak is het vergroten en het ontwikkelen van inzichten in csv’s en ondermijningsfenomenen en -beelden mede van invloed op wat men verstaat onder een effectieve aanpak. Daardoor krijgt het begrip effectiviteit ook een steeds gedifferentieerder karakter en wordt het vanuit verschillende niveaus benaderd. Behaalde effectiviteit kan als gevolg van deze ontwikkelingen niet meer alleen uit kwantitatieve gegevens blijken, maar dient mogelijk ook breder (bijvoorbeeld in termen van maatschappelijke effecten) en wellicht meer in kwalitatieve vorm te worden gezien. In de jaarlijkse verantwoordingsrapportages is de laatste jaren dan ook een verschuiving te zien van een meer kwantitatieve naar een meer kwalitatieve benadering van effectiviteit. Bij de *bestuurlijke aanpak* wordt de invulling van

doelen en resultaten, zowel kwantitatief (meetbaar) als meer kwalitatief (niet of moeilijker meetbaar) benaderd. Meer kwantitatief te meten activiteiten en resultaten worden ook wel omschreven als effectieve instrumenten, zoals het weigeren of intrekken van vergunningen en toezicht bestuurlijke rapportage, maar worden ook gezien als successen en resultaten. Uit onderzoek blijkt dan ook dat er geen duidelijk en gedeeld beeld is van wanneer de bestuurlijke aanpak (of de invulling van de bestuurlijke rol) 'geslaagd' of 'effectief' is en dat effectiviteit ook wordt gedefinieerd in termen van wat er is georganiseerd of zou moeten worden georganiseerd, dan wel in termen van prestaties als sluitingen van panden of geweigerde vergunningen. Bij de *fiscale aanpak* zijn de in de documenten genoemde indicatoren voor effectiviteit zowel kwantitatief (meetbaar), zoals het verhogen van afpakwinsten of incasso-opbrengsten, als kwalitatief (niet, minder of moeilijk meetbaar), zoals uitstralingseffecten. Wat betreft de *geïntegreerde aanpak* wordt aan de hand van de geanalyseerde documenten duidelijk dat fors is geïnvesteerd in het verwezenlijken van organisatorische doelen, maar ook dat de samenwerking (nog) niet optimaal is, aangezien onder meer monodisciplinaire doelstellingen van de verschillende betrokken organisaties, het ontbreken van in een geïntegreerde verantwoordingscyclus vastgelegde afspraken over het gezamenlijk te realiseren resultaat en over de bijdragen die partners hieraan moeten leveren een effectieve samenwerking in de weg staan. Overigens, ook als er meer informatie wordt gedeeld, zegt dit op zichzelf nog niets over de kwaliteit van de informatie en de effectiviteit van interventies. Tot slot blijkt dat een geïntegreerde aanpak niet in het bijzonder (primair) gericht is op opsporing, vervolging en berechting van csv's en langs die weg dus ook niet op bestraffing. Over de onderzoeksperiode 2009-2015 zijn met betrekking tot de *civielrechtelijke aanpak* geen onderzoeken of gegevens bekend over de (mate van) effectiviteit van de civiele aanpak van criminele organisaties of van ondermijnende criminaliteit. Over de *privaat-publieke aanpak* samenwerking zijn van de onderzoeksperiode 2009-2015 niet veel gegevens bekend met betrekking tot de (mate van) effectiviteit van deze aanpak in zijn algemeenheid, ofschoon er wel meerdere voorbeelden zijn van succesvolle samenwerking. De algemene opvatting is dat effectieve privaat-publieke samenwerking een bepaalde mate van duurzaamheid vereist en niet gebaat is met kortdurende interventies.

De vraag naar wat per aanpak wordt verstaan onder te behalen resultaten en beoogde effectiviteit, wordt verschillend benaderd – bijvoorbeeld vanuit beleidsperspectief of vanuit organisatorisch perspectief. Hoe concreter en kwantificeerbaarder de beoogde doelen (in termen van resultaten en prestaties) hoe meer deze verschillen van de doelen van andere aanpakken en van andere daarbij betrokken organisaties. De verschillende vormen van aanpakken van csv's hebben met elkaar gemeen dat de doelen niet alleen meer gericht zijn op kwantitatieve en meetbare resultaten maar ook – en naar het zich laat aanzien steeds meer – op kwalitatieve en niet, minder of moeilijk meetbare resultaten. Bij de overkoepelende doelen die worden beoogd, en die in meer abstracte termen zijn geformuleerd, worden bij alle vijf vormen van aanpakken van csv's overeenkomsten gevonden, zoals het streven naar een maatschappelijk en duurzaam effect.

Relevant voor dit onderzoek is ten slotte de constatering dat in het algemene beleidskader de ambitie om zoveel mogelijk verdachten in een csv-onderzoek voor de rechter te brengen en zodoende een bestraffing door middel van strafoplegging te bereiken lijkt te ontbreken en dat ook expliciet blijkt wordt gegeven van een keuze om capaciteit in te zetten op de grootste maatschappelijke problemen van georganiseerde criminaliteit, niet noodzakelijk op onderzoeken met de hoogste succeskans en het grootste aantal verdachten. Het doel van berechting en bestraffing wordt evenwel het meest uitdrukkelijk teruggezien op de thema's mensenhandel en mensensmokkel en de Outlaw Motorcycle Gangs, maar minder of in het geheel niet op de thema's georganiseerde hennepcultuur en synthetische drugs, witwassen en afpakken van crimineel vermogen. Hieraan kunnen diverse verklaringen ten grondslag liggen, bijvoorbeeld complicaties of drempels binnen de kaders van berechting die ertoe kunnen leiden dat wordt gekozen voor andersoortige interventies.

Strafrechtelijke aanpak: verschillen in visies op en indicatoren voor effectiviteit

In hoofdstuk 4 is beschreven hoe (beleidsmatig) is ingezet op de strafrechtelijke aanpak van csv's op het eerdergenoemde vijftal prioriteitsgebieden. Naast overeenkomsten worden ook verschillen gezien in doelstellingen en uitwerkingen van effectiviteit en te behalen effecten, en verschillen in indicatoren voor effect en effectmetingen, niet alleen tussen de vijf thema's, maar ook binnen de kaders van een bepaald prioriteitsgebied zelf. Dit laatste wordt m.n. duidelijk bij de aanpak van witwassen en op het gebied van de bestrijding van georganiseerde hennepcultuur en synthetische drugs. Ten aanzien van witwassen heeft dit zelfs geleid tot Kamervragen over behaalde resultaten in termen van afgepakte criminele winsten versus economische en juridische effectiviteit van witwasbestrijding. Ook waar het gaat om complicerende factoren voor effectiviteit zijn er overeenkomsten en verschillen te zien, net als in de aandacht voor (on)gewenste neveneffecten, bijvoorbeeld in de vorm van verplaatsing (waterbedeffect). Verschillen kunnen deels worden verklaard door het verschil in de aard van de criminaliteitsbeelden en -fenomenen per prioriteitsgebied, verschillen in typen en aard van csv's die op bepaalde thema's actief zijn, maar deels ook door de verschillende wijze waarop handhavingsorganisaties (hiërarchisch of lokaal, regionaal of nationaal) zijn ingericht en verschillen in de gestelde doelen en/of beoogde effecten. Verder valt op dat ofschoon op de verschillende terreinen ongewenste neven- of verplaatsingseffecten in de rapportages wel expliciet worden geduïd, deze onderbelicht blijven in de algemene beleidskaders van de programmatische aanpak. Overigens is bij de (strafrechtelijke) aanpak van csv's het onderscheid in prioriteitsgebieden in zekere zin kunstmatig. Csv's richten zich niet per se op één bepaald type criminele handeling, maar kunnen betrokken kunnen zijn bij meerdere thema's. Dat maakt de vraag of een bepaalde (strafrechtelijke dan wel niet-strafrechtelijke) aanpak effectief is extra complex.

Effectiviteit in opsporing, vervolging en berechting

In hoofdstuk 8 is vanuit het perspectief van de praktijk ingegaan op verschillende factoren die van belang zijn voor de effectiviteit in de opsporing, vervolging en berechting bij de (strafrechtelijke) aanpak van csv's. Dat gebeurde hoofdzakelijk op basis van interviews met

professionals bij de politie, het OM en de zittende magistratuur en twee expertmeetings (met OM en politie, respectievelijk rechters en OM).

Wat betreft opsporing en vervolging komen twijfels naar voren over de meerwaarde van strafbepalingen over deelneming aan een criminele organisatie. Zowel bij de politie als het OM wordt verschillend geoordeeld over de praktische werkbaarheid en juridische relevantie van art. 140/140a Sr en art 11b Ow bij de aanpak van csv's. Los van het feit dat deze wetsartikelen geen deel uitmaken van de definitie van een csv, brengt met name het (strafverzwarende) art. 140/140a Sr (deelname aan criminele organisatie) veel extra werk met zich mee in de opsporing en bewijsmotivering. Daarbij lijkt het meerwerk niet op te wegen tegen een eventuele hogere strafoplegging.

Volgens officieren van justitie wordt de effectiviteit van de *strafprocedure* bij de aanpak van csv's vooral bepaald door de zittingscapaciteit, gevolgd door de inrichting van de tenlastelegging en de omvang, opbouw en inrichting van het onderliggende proces-verbaal. Ook bij rechters staan de laatste twee aspecten in de top-drie, maar in de eerste plaats noemen zij de omvang/grondigheid van het opsporingsonderzoek. Officieren van justitie en strafrechters beschouwen de *rechtsgang* bij de aanpak van csv's vooral effectief als algemene strafdoelen (zoals voorkomen van recidive, genoegdoening voor samenleving en slachtoffers, maatschappelijke veiligheid) kunnen worden bereikt en wanneer in individuele strafzaken binnen een relatief korte termijn een einduitspraak kan worden gedaan. Uit de expertmeetings komen daarnaast verschillende factoren naar voren die de effectiviteit van de rechtsgang kunnen beïnvloeden, negatief dan wel positief. Zo pleiten politie en OM ervoor dat rechters de context van verdachten – bijvoorbeeld in de vorm van zogeheten sfeer-pv's – meer laten meewegen in het bewijs. Ook pleiten zij voor de aanwezigheid van een politieteam in de rechtszaal (om indien gewenst nadere toelichting te kunnen geven). Rechters zijn daar minder enthousiast over omdat leden van het politieteam mogelijk in een later stadium als getuigen gehoord zouden moeten worden. Verder zou internationale rechtshulp – volgens zowel politie en OM als rechters – heel effectief kunnen zijn bij de aanpak van csv's. In de praktijk zorgen internationale rechtshulpverzoeken echter nogal eens voor vertraging in de rechtsgang.

Vanuit hun praktijk kennen politie en OM doorgaans verschillende voorbeelden van *onbedoelde neveneffecten*. Daarbij noemen zij vooral waterbedeffecten in de vorm van geografische verplaatsing naar andere regio's of over de grens en personele wisselingen (andere criminelen, andere facilitators). Echter, in de praktijk spelen dergelijke effecten lang niet altijd mee de in keuze van interventie-strategieën.

Effectiviteit: verschillende niveaus

In hoofdstuk 9 is breder en ook meer abstract ingegaan op de complexiteit van het begrip 'effectiviteit'. Een (voorgenomen) handelwijze is effectief (doelmatig) te noemen als de betreffende inspanningen daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel. Uit ons onderzoek in diverse documenten naar de invulling van het begrip effectiviteit in bijvoorbeeld de verantwoordingsrapportages van politie en OM ontstaat een diffuus beeld.

Effectiviteit wordt – als dit al nader wordt toegelicht – op diverse manieren uitgelegd, opgevat en gemeten. In de wereld van de bestrijding van de ondermijnende criminaliteit blijkt het begrip effectiviteit geen homogeen, maar een heterogeen begrip, met veel facetten en meerdere dimensies en lagen. Niet altijd is duidelijk of beoogde effecten worden gezien als randvoorwaarden of als een doel op zich. Ook een onderscheid tussen doelen en/of subdoelen, en tussen effecten van eerste of van hogere orde wordt niet altijd duidelijk gezien. Dat geldt ook voor een onderscheid tussen ‘interne’ (binnen betrokken organisaties) en ‘externe’ effecten (binnen het criminele milieu, voor de samenleving) of bijvoorbeeld ‘juridische’ en ‘economische’ effecten (zie hoofdstukken 3 en 4).

De vraag in het kader van dit onderzoek is dan uiteindelijk in hoeverre doelstellingen op de verschillende beleidsterreinen (maatschappelijk betekenisvolle interventies, preventie, barrières opwerpen, e.d.) overeenkomen met de politiek-maatschappelijk gewenste of verwachte doelstellingen in de zin van meer geregistreerde en aangepakte csv’s enerzijds en strafopleggingen anderzijds. De probleemstelling is niet alleen breed maar ook complex. Een relatie tussen de aanpak van csv’s en de strafopleggingen laat zich nu eenmaal niet één op één leggen, indachtig de diverse vormen van aanpakken (geïntegreerd, strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal, civielrechtelijk en publiek-privaat), de diversiteit aan interventies op de verschillende prioriteitsgebieden binnen de strafrechtelijke aanpak en de verschillende fasen in het proces (van signalering van een csv tot aan een eventuele uiteindelijke strafoplegging) die moeten worden onderscheiden en steeds weer een eigen dynamiek met stimulerende en belemmerende factoren kennen.

Een dergelijk complex werkveld, waar handhavingsorganisaties mee te maken hebben bij de aanpak van csv’s en waardoor niet gemakkelijk naar een politiek gewenst eindresultaat zoals strafoplegging kan worden toegewerkt of -geredeneerd, wordt niet alleen gezien bij de benadering van (maatschappelijke) vraagstukken die zien op ondermijnende criminaliteit, maar meer algemeen bij de aanpak van ‘wicked problems’ waar samenlevingen mee kampen.

Bij het vraagstuk van de effectiviteit van de bestrijding van georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit en meer specifiek de aanpak van csv’s is het van belang om een onderscheid te maken naar effecten op verschillende dimensies of niveaus, namelijk op het niveau van de criminele gedraging, op het niveau van de criminele organisatie (zoals een csv), op het niveau van het criminele individu (de actor), op het niveau van een samenwerkende overheid, en op het niveau van de samenleving. Daarbij komt het vraagstuk van neven-, waterbed-, c.q. verplaatsingseffecten. Dit alles maakt het beantwoorden van de vraag of interventies effectief zijn diffuus. Er is niet één enkel antwoord op te geven, al was het maar vanwege het feit dat de behaalde doelen niet altijd eenvoudig te meten of te stapelen zijn. Een belangrijk onderscheid bij effectiviteit van een interventie of aanpak, is dat tussen *output* (de direct tastbare resultaten van activiteiten, bijvoorbeeld het aantal csv-onderzoeken) en *outcome* (zoals: minder criminaliteit). Tegelijkertijd is onderstreept dat het verre van eenvoudig is om een antwoord te geven op de vraag naar de uiteindelijke effectiviteit, de outcome in termen van maatschappelijke effecten.

10.6 Adviezen rapportage-indicatoren

Onderzoeksvraag 7: Kunnen adviezen worden gegeven over betere rapportage-indicatoren (resultaten) voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning?

Met betrekking tot (indicatoren ten behoeve van) de verantwoordingsrapportages over de aanpak van csv's zijn bij de kwantitatieve verslaglegging verdere verbeteringen te maken. Het verdient aanbeveling om daarbij ook systematisch te rapporteren over de niet-strafrechtelijke aanpak. In hoofdstuk 9 zijn concrete voorbeelden gegeven van kwantitatieve indicatoren voor strafrechtelijke, bestuurlijke en fiscale output, die gebruikt zouden kunnen worden ter verbetering van de verantwoordingsrapportage.

Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over ontwikkelingen in het aantal uit csv-onderzoeken voortvloeiende aantal opgelegde vrijheidsstraffen, zou er ook volledig zicht moeten zijn op het totaal aantal subjecten. Dit vereist een consistent en consequent invoeren van alle subjecten (hun aantal kan tussen csv-onderzoeken sterk variëren) en wanneer het verdachten betreft ook het invoeren van de bijbehorende parketnummers, aangezien deze nodig zijn om de afdoeningen te achterhalen. Dit geldt in elk geval voor alle verdachten bij wie men (op basis van de strafeis) een vrijheidsstraf zou verwachten (niet bij elke vervolging wordt ingezet op een vrijheidsstraf).

Ten einde een volledig beeld te krijgen van de resultaten van csv-onderzoeken zouden beslissingen of resultaten op een eerder moment in het strafproces en andere afdoeningen ook meegenomen moeten worden in de jaarrapportages, zeker ook door de veranderde rol van het strafrecht en de toename van andere interventies. Idealiter worden daarbij als basis alleen afgesloten csv-onderzoeken genomen.

Tegelijkertijd bestaat er op de werkvloer bij politie en OM een zekere weerzin tegen telkens maar (meer) moeten registreren. Meer waardering heeft men voor kwalitatieve verslaglegging, bijvoorbeeld in de vorm van story-telling. In het licht hiervan is ook een aanzet gegeven voor een 'effectiviteitskaart', waarbij een onderscheid gemaakt tussen verschillende niveaus van effecten van een geïntegreerde, strafrechtelijke, bestuurlijke, fiscale, civiele en publiek-private aanpak van csv's.

10.7 Verklaringen voor het achterblijven van het aantal vrijheidsstraffen

Analyse van de cijfers in combinatie met toelichtingen en duidingen door experts die in de praktijk betrokken zijn bij de aanpak van csv's en/of de registratie van csv-onderzoeken, leidt op hoofdlijnen tot een vijftal met elkaar samenhangende verklaringen voor de bevinding dat het aantal vrijheidsstraffen is achtergebleven bij het aantal aangepakte csv's.

In werkelijkheid minder groei in het aantal csv-onderzoeken

Ten eerste is de gerapporteerde ruime verdubbeling van het aantal csv-onderzoeken in de periode 2009-2015 (naar boven) vertekend door registratie-effecten. De registratie van csv-

onderzoeken is gedurende de onderzoeksperiode meer gestroomlijnd en daarmee vollediger geworden, waardoor de toename in werkelijkheid minder was.

Ook zijn politie en OM naar eigen zeggen meer gaan sturen op het realiseren van de (van bovenaf opgelegde) prestatieafspraken over het jaarlijks aantal aan te pakken csv's. Daarbij werden – ten tweede – verschillende strategieën toegepast, met als gemeenschappelijk kenmerk: vaker kortere, kleinschaliger en beter behapbare csv-onderzoeken, onder andere door grotere onderzoeken op te splitsen in meerdere kleinere. Dit proces werd mede versterkt door de vanuit de werkvloer ervaren noodzaak om zo goed als mogelijk om te gaan met de beperkte opsporingscapaciteit.

Dubbeltellingen bij csv-onderzoeken

Ten derde was en is er bij het aantal gerapporteerde csv-onderzoeken sprake van 'dubbeltellingen', omdat dezelfde (lopende) csv-onderzoeken in meerdere jaren kunnen worden meegeteld in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages. Met een groeiend aantal csv-onderzoeken is het vanwege dubbeltellingen te verwachten dat de toename in het aantal opgelegde vrijheidsstraffen hier steeds meer op zal achterblijven, waardoor de trendlijnen van het aantal (meermaals getelde) 'aangepakte csv's' en het aantal vrijheidsstraffen steeds verder uit elkaar gaan lopen. Echter bij korter durende csv-onderzoeken zullen er minder dubbeltellingen zijn, waardoor de trendlijnen juist dichter naar elkaar zouden moeten gaan. Het niet met het aantal csv-onderzoeken meegroeien van het gerapporteerde aantal vrijheidsstraffen had hoofdzakelijk betrekking op de AP's. Dit zou mede verklaard kunnen worden doordat met name bij de AP's csv-onderzoeken kleinschaliger werden, waardoor er op jaarbasis meer uitgevoerd konden worden. Tegelijkertijd tekende zich met name bij de door AP's uitgevoerde csv-onderzoeken een tendens af van meer taakstraffen.

In werkelijkheid meer vrijheidsstraffen per csv-onderzoek

Bij het aantal in het kader van csv-onderzoeken opgelegde vrijheidsstraffen bleef – ten vierde – sprake van onderrapportage. Aannemelijk is dat, met kleinschaliger csv-onderzoeken, per csv-onderzoek minder verdachten een vrijheidsstraf werd opgelegd. Derhalve zou bij een gelijkblijvende manier, c.q. mate van registreren van strafrechtelijke afdoeningen een verdubbeling van het aantal vrijheidsstraffen niet in de rede liggen.

Het vergelijken van het aantal opgelegde vrijheidsstraffen met het aantal csv-onderzoeken levert sowieso een (naar beneden) vertekend beeld op, aangezien vrijheidsstraffen – in tegenstelling tot csv-onderzoeken – slechts één keer worden meegeteld in de jaarlijkse verantwoordingsrapportages. Dit betekent dat *gemiddeld per (uniek, eenmalig geteld) csv-onderzoek* het aantal opgelegde vrijheidsstraffen in werkelijkheid (beduidend) groter is dan uit de gerapporteerde cijfers naar voren komt.

Meer andere interventies en afdoeningen

Een belangrijke inhoudelijke factor bij de duiding van de cijfers over csv-onderzoeken en vrijheidsstraffen is – ten vijfde – de verschuiving die in zowel het (landelijk) beleid als op de werkvloer heeft plaatsgevonden in de richting van ondermijning. Deze verschuiving heeft mede

bijgedragen aan veranderingen in de insteek bij de csv-onderzoeken en de aard van de interventies. Ook deze processen hebben elkaar versterkt, bijvoorbeeld door in te zetten op meer (maar korter durende) csv-onderzoeken gericht op financieel afpakken (zowel strafrechtelijk als niet-strafrechtelijk) en andere interventies in plaats van vrijheidsstraffen, zoals schikkingen en transacties bij met name witwasonderzoeken.

Bijlage 1 – Online interviews politie, OM en rechters

1.1 Inleiding

Aan de hand van een lijst met open en gesloten vragen zijn via internet interviews gedaan met professionals bij de politie, het OM en de zittende magistratuur die betrokken zijn bij de aanpak van csv's en/of de registratie van csv-onderzoeken. In de online interviews werden hoofdzakelijk vragen gesteld over verschillende aspecten van effectiviteit in de aanpak van csv's (onderzoeksvraag 6). In deze bijlage rapporteren we uitsluitend over de antwoorden op vragen die zien op deze thematiek. Deze resultaten worden op hoofdlijnen besproken in hoofdstuk 8. Daarnaast werden in de online interviews met de politie en het OM ook enkele vragen gesteld, waarvan de resultaten niet in deze bijlage worden besproken, maar direct zijn verwerkt in verschillende hoofdstukken.³³⁸

Vanuit de politie deden in totaal **36** personen mee aan het online interview, maar niet allemaal over alle interviewthema's; van hen beantwoordden er **23** (een deel van) de vragen over effectiviteit in de aanpak van csv's. De respondenten werken verspreid over alle eenheden/regio's (incl. de landelijke eenheid), in de functie van dienst- of sectorhoofd, teamleider/-chef, programmamanager, specialist/expert opsporing of ambtelijk secretaris. Samen bestrijken zij het hele scala aan (politiële) aanpak van csv's, c.q. ondermijning, zoals: cybercrime, excessief geweld, HIC (high impact crime), mensenhandel/-smokkel, verdovende middelen (synthetische drugs, hennepsteelt), vuurwapens, witwassen en zwacri (zware criminaliteit). Bij het OM deden **25** officieren van justitie bij het Landelijk Parket (LP) of een Arrondissementsparket (AP) mee. Ook zij werken verspreid over het land, en wat betreft csv's op uiteenlopende thema's als: fraude/witwassen, HIC (high impact crime), liquidaties, mensenhandel/-smokkel, OMG's, ondermijning, ontneming, terrorisme, verdovende middelen (hennep, synthetische drugs), vuurwapens en munitie en zwacri (zware criminaliteit). Vanuit de zittende magistratuur deden **8** professionals mee, werkzaam als rechter-commissaris, (straf)rechter of raadsheer. Zij werken eveneens verspreid over het land, bij een rechtbank of gerechtshof. Tezamen houden zij zich wat betreft csv's bezig met een breed scala aan thema's, waaronder drugs, vermogensdelicten/witwassen/fraude, overvallen en mensenhandel.

Bij het beschrijven van de bevindingen worden regelmatig vergelijkingen getrokken of verschillen benoemd tussen OM en politie of tussen OM en rechters. Daarbij wordt gebruikge maakt van grafieken waarin de resultaten worden weergegeven met percentages. Gezien de

³³⁸ Dit betreft enkele vragen aan de politie en het OM over de definitie en praktische relevantie van het begrip csv op de werkvloer (verwerkt in hoofdstuk 2). Daarnaast enkele vragen aan de politie over (veranderingen in) aard, omvang, focus en de registratie van csv-onderzoeken (verwerkt in hoofdstuk 2 en 5); over (veranderingen in) de mate waarin verschillende modaliteiten worden toegepast in de aanpak van csv's (verwerkt in hoofdstuk 5); en naar verklaringen voor het achterblijven van het aantal opgelegde vrijheidsstraffen (verwerkt in hoofdstuk 5 en 7).

aantallen geïnterviewden zijn geen statistische analyses uitgevoerd. Derhalve is voorzichtigheid geboden bij het naast elkaar leggen van percentages en ligt de nadruk op tendensen en patronen.

Bij citaten uit de online interviews worden de geïnterviewden weergegeven met een code van twee of drie letters als weergave van de beroepsgroep, gevolgd door tweecijferig nummer (bijvoorbeeld POL99, OM99, RE99). Wat betreft (de uitsluitend online) geïnterviewden bij de politie zijn dezelfde codes voor dezelfde personen gebruikt als in de hoofdstukken. Voor de geïnterviewden bij het OM ligt dit anders, omdat voor sommige hoofdstukken ook face-to-face interviews zijn gehouden met gedeeltelijk dezelfde personen. Hierdoor kan het zijn dat dezelfde geïnterviewde twee verschillende codes heeft gekregen – en andersom dat dezelfde code kan staan voor twee verschillende geïnterviewden.

1.2 Meer en minder belangrijke aspecten van effectiviteit in aanpak van csv's

In de online interviews met politie en OM werd de volgende vraag gesteld: *“Hoe belangrijk vindt u vanuit uw praktijkervaring de volgende aspecten voor de effectiviteit van de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden?”* Daarbij werden 15 aspecten voorgelegd en voor elk aspect werd gevraagd om de mate van belangrijkheid voor de effectiviteit aan te geven, op een vijfpuntschaal lopend van heel belangrijk tot heel onbelangrijk.

Over het geheel genomen zijn er vooral veel overeenkomsten in wat de geïnterviewden bij politie en OM als meest en minst belangrijke aspecten beschouwen. **Er is een duidelijke Top Drie van meest belangrijke aspecten, met voor zowel OM als politie: goede samenwerking, geïntegreerde aanpak en verzwakken/verstoren van csv's.** Elk van deze aspecten wordt door een meerderheid heel belangrijk gevonden.

1. Een geïntegreerde aanpak, waarbij betrokken partners gezamenlijk steeds bekijken welke interventie (strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal of anderszins) het meest passend zijn (F);
2. Een aanpak waarbij sprake is van een goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken overheidsorganisaties/de ketenpartners (D);
3. Een aanpak die specifiek gericht is op (het verzwakken, verstoren of kapot maken van) een crimineel samenwerkingsverband (K).

Kort daarop volgt, bij het OM meer uitgesproken dan bij de politie:

4. Een aanpak die specifiek gericht is op het **afpakken van criminele verdiensten** (O).

Daarna komen aspecten die iets lager scoren, maar een grote meerderheid vindt ze wel belangrijk of heel belangrijk. In aflopende volgorde van belangrijkheid zijn dit: een aanpak ...

- die specifiek gericht is op het versterken van zwakke of kwetsbare maatschappelijke en/of economische structuren (L);
- waarbij bestuurlijke instrumenten worden ingezet (E);
- die bestuurlijk en organisatorisch verankerd is (C).

Nog iets minder belangrijk – maar nog steeds door de meerderheid wel belangrijk – worden gevonden: een aanpak waarbij ...

- het realiseren van strategische, tactische en/of operationele doelstellingen (ongeacht welke) in verhouding staat tot de ingezette capaciteit en de verrichte activiteiten (B);
- strategische, tactische en/of operationele doelstellingen (ongeacht welke) worden gerealiseerd (A).

Vervolgens vindt rond de helft van de geïnterviewden – meer bij het OM dan bij de politie – de volgende aspecten belangrijk of heel belangrijk:

- Een strafrechtelijke aanpak waarbij gericht een zogeheten csv-opsporingsonderzoek wordt opgestart (G);
- Een aanpak die specifiek gericht is op het criminele individu (J).

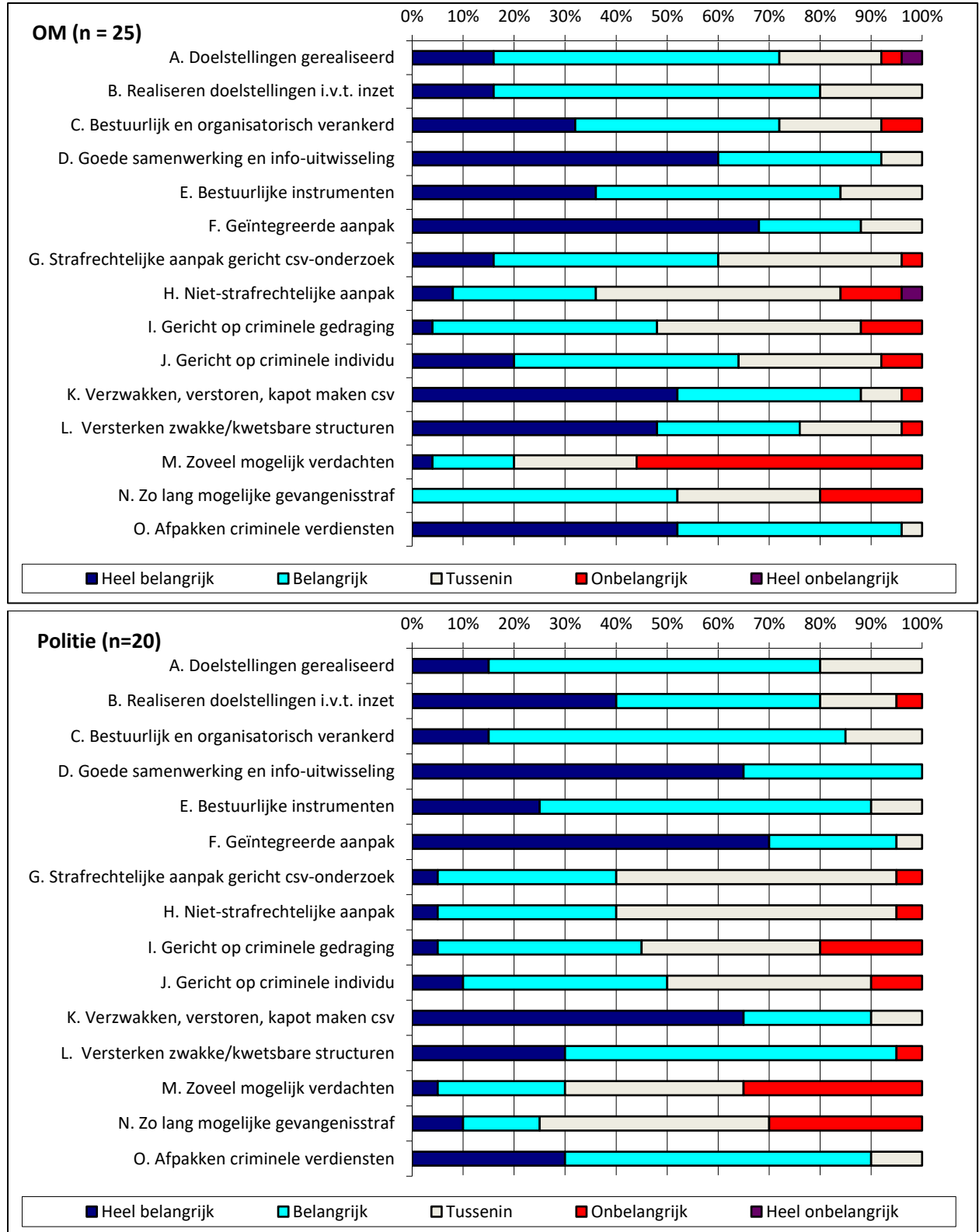
Rond of minder dan de helft van de geïnterviewden bij OM en politie, vindt de volgende aspecten belangrijk of heel belangrijk:

- Een niet-strafrechtelijke aanpak (H);
- Een aanpak die specifiek gericht is op de criminele gedraging (I).

Tot slot tekenen zich duidelijk twee **minst belangrijk** gevonden aspecten af, te weten een aanpak die resulteert in:

- **zoveel mogelijk verdachten** (in een csv-opsporingsonderzoek), die uiteindelijk ook voor de strafrechter kunnen worden gebracht (M);
- een **zo lang mogelijke gevangenisstraf** voor verdachten uit een csv-opsporingsonderzoek (N).

Figuur 1. Mate van belangrijkheid voor effectiviteit aanpak csv's

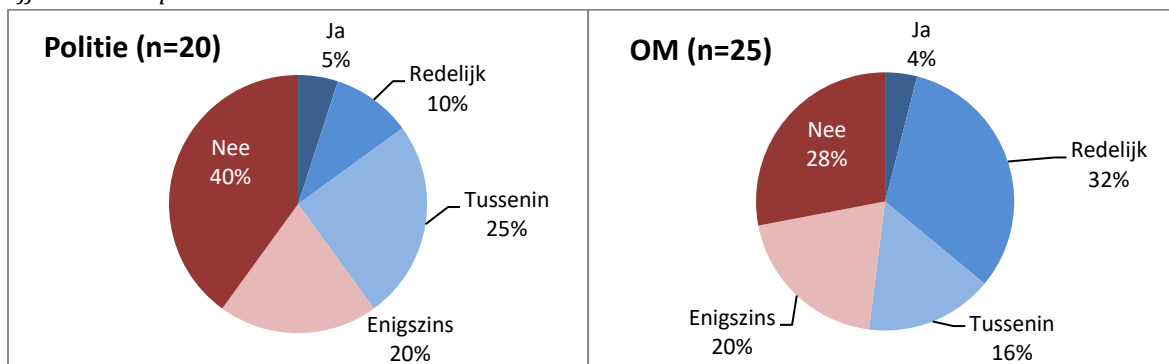


1.3 Doelstellingen aanpak csv's: toerusting, overeenstemming en haalbaarheid

In de interviews met politie en OM zijn verschillende (gesloten) vragen gesteld over de doelstellingen bij de aanpak van csv's.³³⁹

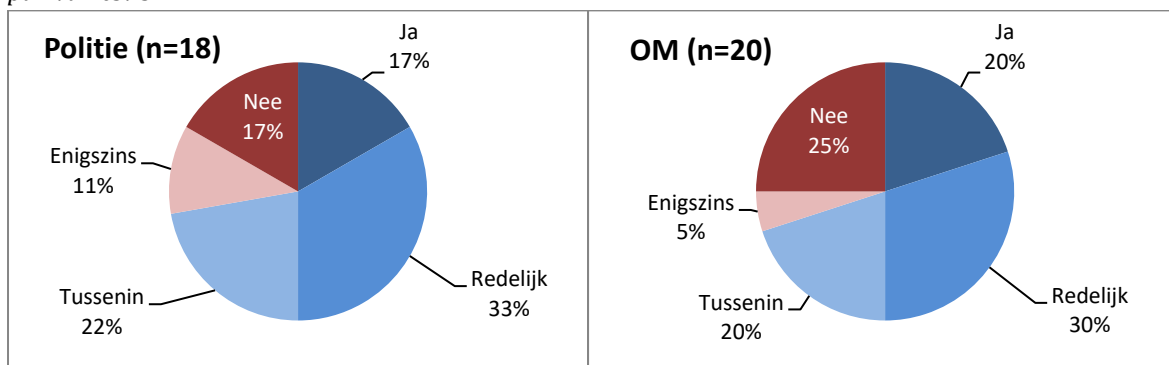
Vergeleken met de politie wordt bij het OM wat positiever – of wellicht correcter: minder negatief – geoordeeld over of de praktijk voldoende is toegerust om voor een effectieve aanpak van csv's belangrijk geachte doelstellingen te bereiken. M.n. bij de politie vindt een flinke minderheid dat de praktijk hiertoe onvoldoende is toegerust (Figuur 2).

Figuur 2. Is de praktijk volgens u voldoende toegerust om de doelstellingen die u belangrijk acht voor een effectieve aanpak te bereiken?



Wat gunstiger wordt gedacht over de mate overeenstemming binnen de eigen organisatie over de doelstellingen bij de aanpak van csv's. Toch zien we dat bij zowel politie als OM een deel vindt dat er helemaal geen overeenstemming is (Figuur 3).

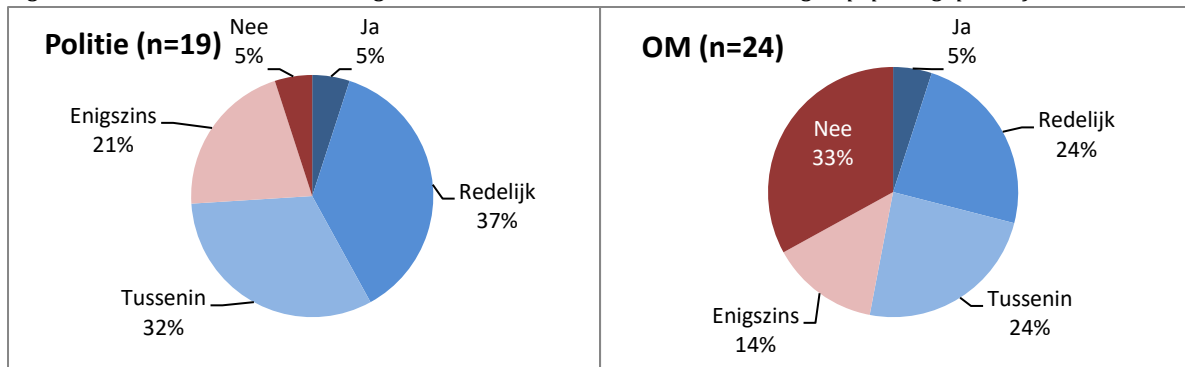
Figuur 3. Is er volgens u overeenstemming binnen politie/OM over de doelstellingen ten aanzien van de aanpak van csv's?



Over de vraag of de doelstellingen in de huidige opsporingspraktijk haalbaar en toereikend zijn wordt verschillend gedacht, maar in grote lijnen is de mening hierover bij de politie positiever dan bij het OM. Bij beide organisaties is echter bijna niemand echt positief (Figuur 4).

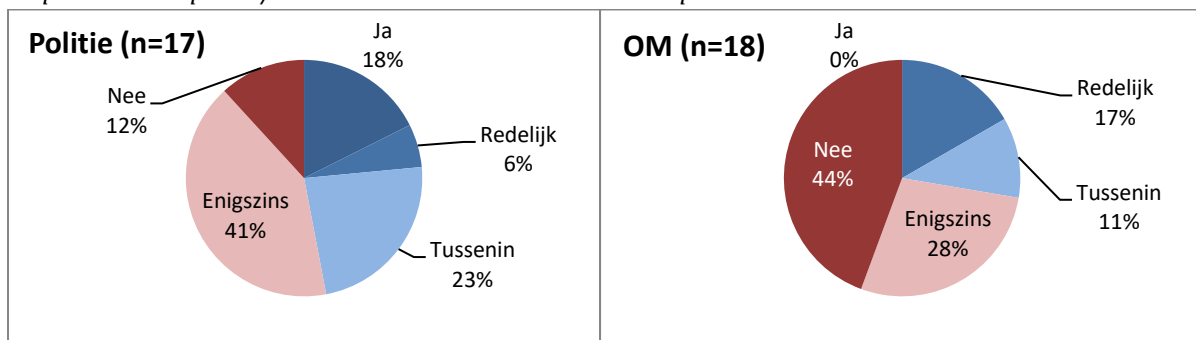
³³⁹ Bij sommige vragen vonden een of meer geïnterviewden dat zij niet genoeg van de doelstellingen wisten om de vraag te kunnen beantwoorden. Zij zijn dan buiten beschouwing gelaten.

Figuur 4. Acht u deze doelstellingen haalbaar en toereikend in de huidige opsporingspraktijk?



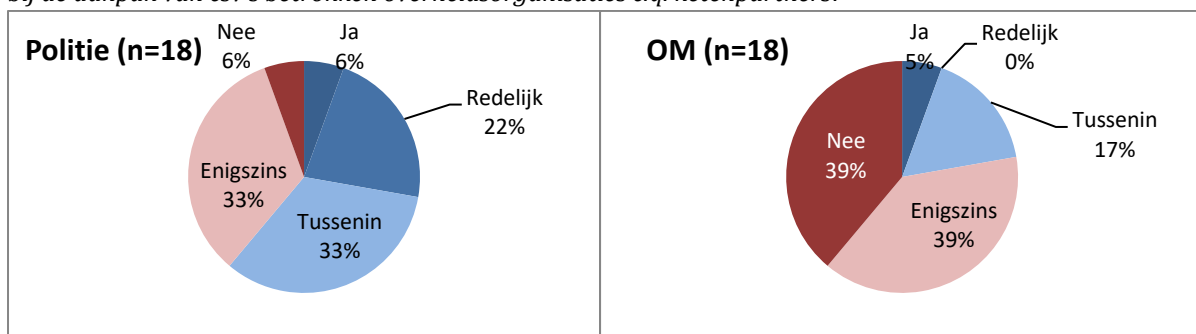
Beduidend minder gunstig wordt gedacht over de mate van overeenstemming tussen ketenpartners over doelstellingen bij de aanpak van csv's. De meerderheid van de geïnterviewden vindt dat er tussen de ketenpartners geen of slechts enigszins overeenstemming is. Deze negatieve mening geldt het sterkst voor het OM (Figuur 5). Daarbij dient aangetekend te worden dat meerdere geïnterviewden bij het OM aangaven te weinig van de doelstellingen van ketenpartners te weten. Zij zijn in de grafiek buiten beschouwing gelaten.

Figuur 5. Is er volgens u overeenstemming over de doelstellingen die andere overheidsorganisaties c.q. ketenpartners van politie/OM hanteren ten aanzien van de aanpak van csv's?



Tot slot levert bij het OM de vraag of de doelstellingen van het OM voldoende zijn afgestemd op die van bij de aanpak van csv's betrokken overheidsorganisaties c.q. ketenpartners min of meer hetzelfde beeld op. Bij de politie resulteert de soortgelijke vraag in een beduidend gunstiger beeld: een minderheid vindt dat de doelstellingen van politie niet of slechts enigszins zijn afgestemd op die van bij de aanpak van csv's betrokken overheidsorganisaties c.q. ketenpartners (Figuur 6).

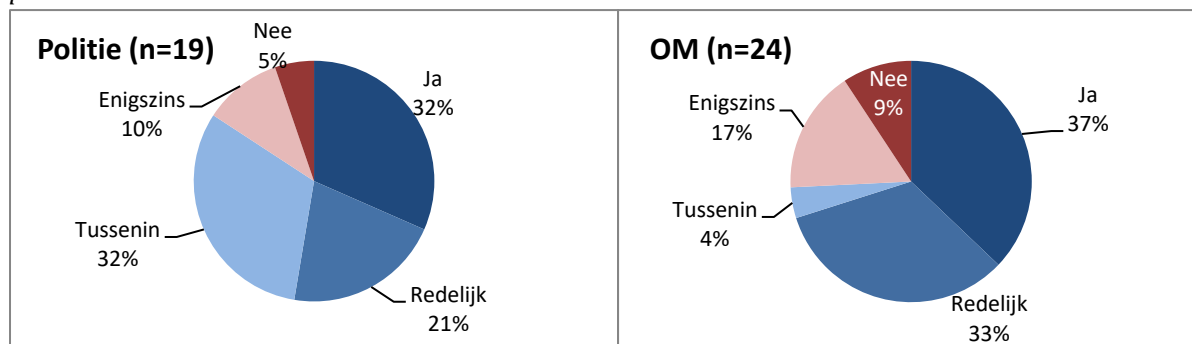
Figuur 6. Zijn de doelstellingen van de politie volgens u voldoende afgestemd op de doelstellingen van andere bij de aanpak van csv's betrokken overheidsorganisaties c.q. ketenpartners?



1.4 Praktische werkbaarheid art. 140/140a Sr en 11a Ow en kwaliteit proces-verbaal

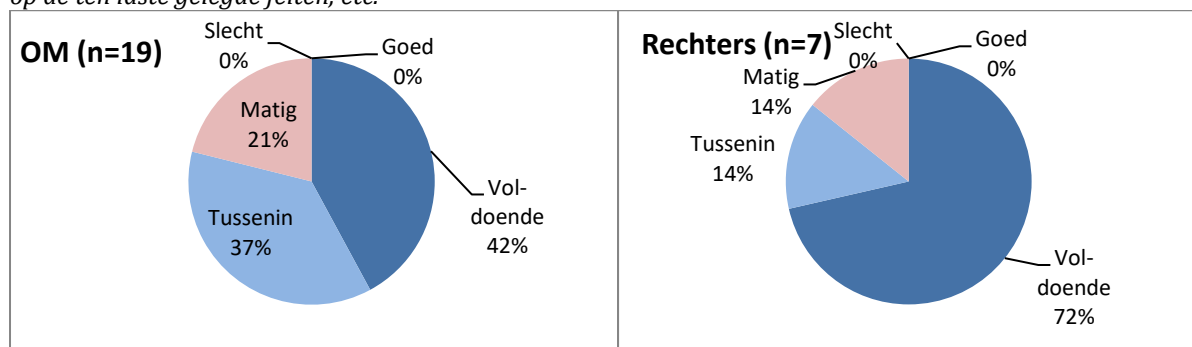
Zowel bij politie als OM verschillen de meningen over of deze wetsartikelen werkbare strafbepalingen zijn in de opsporingspraktijk bij de aanpak van csv's. Bij het OM lijkt men hier door de bank genomen wat positiever over te denken dan bij de politie.³⁴⁰

Figuur 7. Acht u art. 140/140a Sr en 11a Ow werkbare strafbepalingen in de opsporingspraktijk bij de aanpak van csv's?



In de online interviews met officieren van justitie en rechters is ook gevraagd naar hun oordeel over de kwaliteit van de processen-verbaal die zien op criminele organisaties (art. 140 Sr-verbalen of daaraan verwante delictsbepalingen). Geen van de geïnterviewden noemt de kwaliteit van deze processen-verbaal echt goed of echt slecht. Wel vinden ze de kwaliteit vaker voldoende dan matig. Rechters lijken wat beter te spreken over deze processen-verbaal dan officieren van justitie.

Figuur 8. Hoe beoordeelt u de processen-verbaal die zien op criminele organisaties (art. 140 Sr-verbalen of daaraan verwante delictsbepalingen)? Denk daarbij aan duidelijkheid, volledigheid, voldoende toegesneden op de ten laste gelegde feiten, etc.

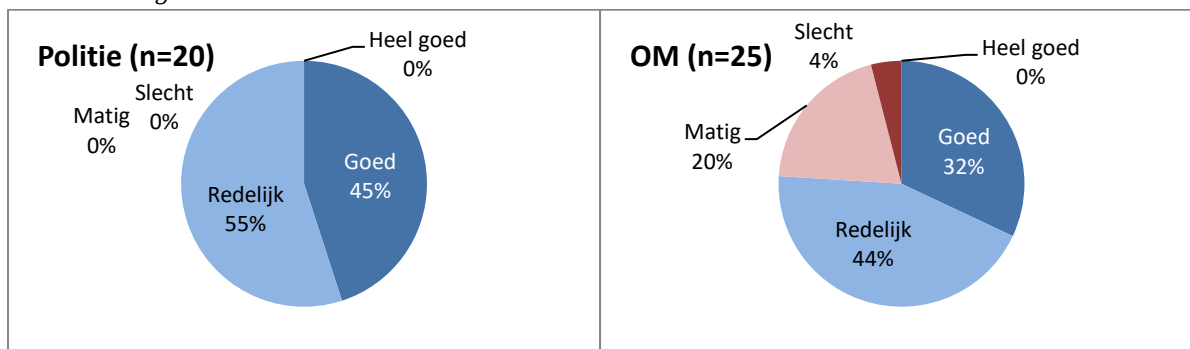


³⁴⁰ De (drie) geïnterviewden die deze strafbepalingen niet werkbaar vinden, kruisen daarbij als redenen aan: 1x (politie) vanwege de juridische vereisten (in wetstechnische zin); 1x (politie) vanwege de bewijslast; 2x (OM) doordat het de opsporing bemoeilijkt of het opsporingsonderzoek daardoor teveel moet worden uitgebreid (bijv. door meer getuigen horen); 2x (OM) doordat het de behandeling van de strafzaak bij de rechter compliceert door meer verweren of verdedigingsverzoeken (zoals horen van getuigen). Niemand kiest (ook) voor de optie dat de strafbepalingen niet werkbaar zijn vanwege de eisen die worden gesteld aan het proces-verbaal. Wel noemen de geïnterviewden bij het OM uit zichzelf nog twee redenen: "Het levert veel te weinig meerwaarde (in de zin van extra bestraffing) op." En: "Omdat je steeds vaker ziet dat er geen sprake is van een criminele organisatie in klassieke zin. Samenwerkingsverbanden zijn meer fluïde geworden."

1.5 Sturing van de politie door het OM

Opmerkelijk is dat de geïnterviewden bij de politie beter te spreken zijn over de sturing van de politie door het OM dan de geïnterviewden bij het OM. Bij de politie zegt weliswaar niemand dat de sturing heel goed is, maar allemaal beoordelen ze die als redelijk of goed. Ook bij het OM zegt niemand de sturing heel goed te vinden; de meesten beoordelen deze als redelijk of goed, maar er is ook een minderheid die de sturing als matig of zelfs slecht beoordeelt.

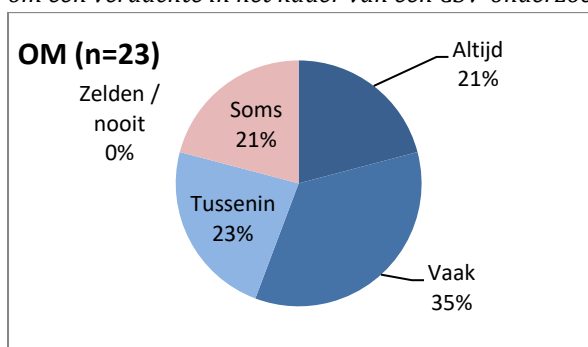
Figuur 9. Hoe beoordeelt u de sturing van de politie door het OM in onderzoeken waar het gaat om criminele samenwerkingsverbanden?



1.6 Duidelijkheid over of strafzaak/-dossier csv-verdachte betreft

De geïnterviewden bij het OM verschillen van mening over of het aan de hand van de strafzaak of het strafdossier voor hen duidelijk is of zij te maken hebben met een verdachte in een csv-onderzoek. Voor een kleine meerderheid is het vaak of altijd duidelijk en voor niemand in het zelden of nooit duidelijk.

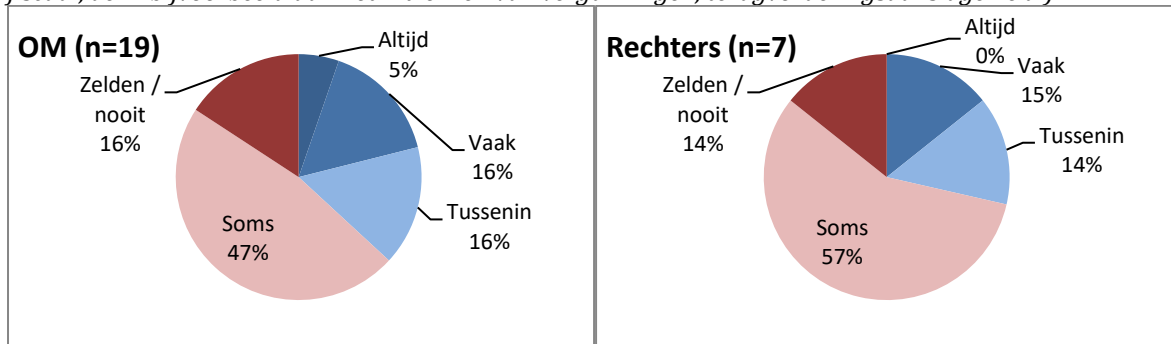
Figuur 10. Is het voor u aan de hand van de strafzaak of het strafdossier duidelijk wanneer het wel of niet gaat om een verdachte in het kader van een CSV-onderzoek?



1.7 Duidelijkheid over niet-strafrechtelijke aanpak

Voor sommige geïnterviewden bij het OM is het aan de hand van de stukken vaak of altijd duidelijk of er in een strafrechtzaak ook een niet-strafrechtelijke aanpak heeft plaatsgevonden. Maar voor de meerderheid is dit slechts soms, zelden of nooit het geval. De interviews met rechters laten een vergelijkbaar beeld zijn.

Figuur 11. In hoeverre is voor u duidelijk (bijv. aan de hand van het proces-verbaal of de informatie die het OM verstrekt) of er tevens een andere dan strafrechtelijke aanpak heeft plaatsgevonden (zoals bestuurlijk of fiscaal, denk bijvoorbeeld aan het intrekken van vergunningen, terugvorderingsaanslagen e.d.).



1.8 Effectiviteit van de rechtsgang/strafprocedure bij de aanpak van csv's

In de online interviews met officieren van justitie en rechters is gevraagd om (aan hand van vooraf geformuleerde lijst met een 5-puntsschaal) voor verschillende aspecten of uitkomsten van de rechtsgang c.q. strafprocedure aan te geven in hoeverre deze effectief zijn bij de aanpak van csv's. Bij het OM scoren als meest effectief:

1. Als met de strafoplegging ook bepaalde **strafdoelen** kunnen worden **bereikt**, zoals voorkomen van recidive, genoegdoening voor samenleving en slachtoffers, maatschappelijke veiligheid, etc. (K);
2. Als er in een individuele strafzaak binnen een relatief **korte termijn** een **einduitspraak** kan worden gedaan (A).

Deze beide aspecten maken de rechtsgang volgens de overgrote meerderheid van de geïnterviewden bij het OM effectief of zelfs heel effectief. In iets minder mate, maar nog steeds volgens een ruime meerderheid geldt dit voor:

3. Als kan worden gekomen tot een **strafoplegging** (I);
4. Als er **geen onderzoekswensen** zijn van de kant van de **verdediging** en de behandeling van de zitting bijgevolg niet hoeft te worden aangehouden (F);
5. Als kan worden gekomen tot een **zo hoog mogelijke gevangenisstraf** (in aantal dagen/weken/maanden/jaren) (J);
6. Als alle (ongeacht het aantal) **medeverdachten** in aanverwante strafzaken **tegelijk** kunnen worden **berecht**, maar **niet** als daarmee de **termijn voor berechting langer** wordt (E).

Wat meer omstreden, maar nog steeds door de meerderheid als effectief beschouwd, is volgens de geïnterviewden bij het OM de rechtsgang bij csv's:

7. Als kan worden gekomen tot een **veroordeling** (H);
8. Als er **geen onderzoekswensen** zijn van de kant van het **OM** en de behandeling van de zitting bijgevolg niet hoeft te worden aangehouden (G).

Nog wat meer omstreden, maar door de ongeveer helft van de geïnterviewden bij het OM wel als effectief beschouwd, is een rechtsgang bij de aanpak van csv's:

9. Als er **geen rechtsmiddel tegen de einduitspraak** wordt aangewend door de verdachte of het OM

Vaker ineffectief dan effectief wordt een rechtsgang bij de aanpak van csv's beschouwd:

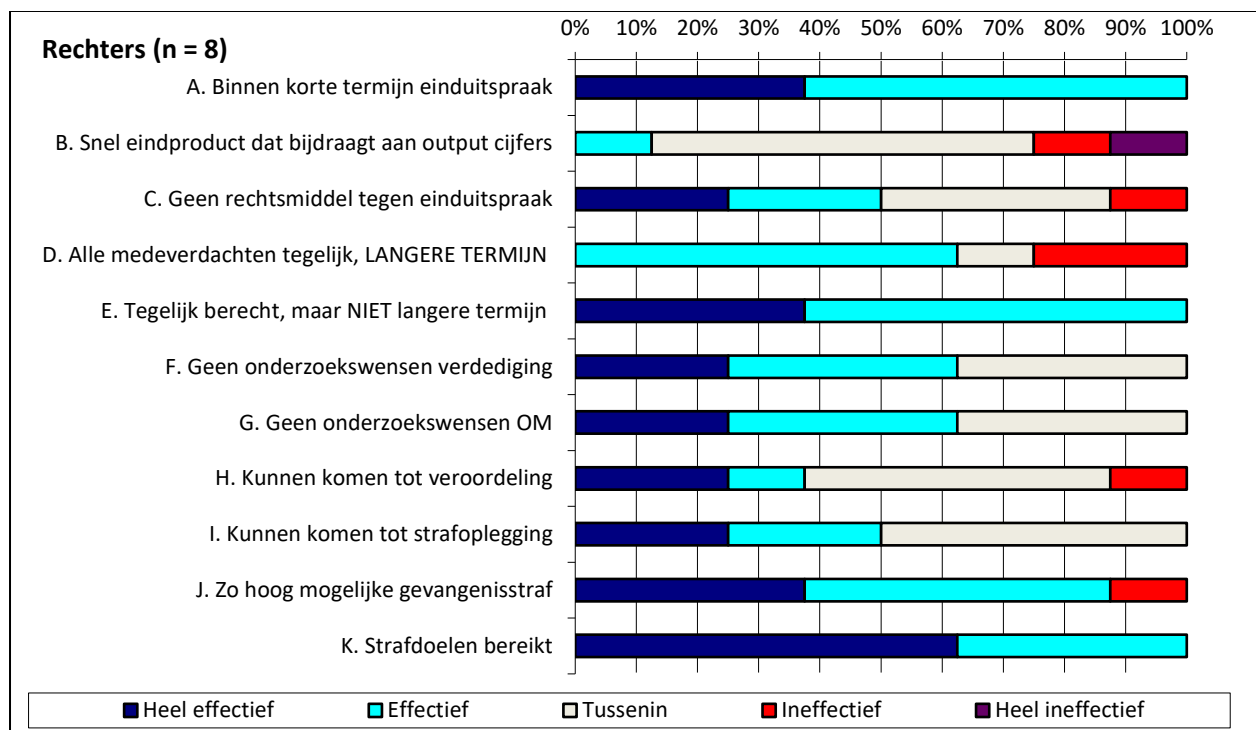
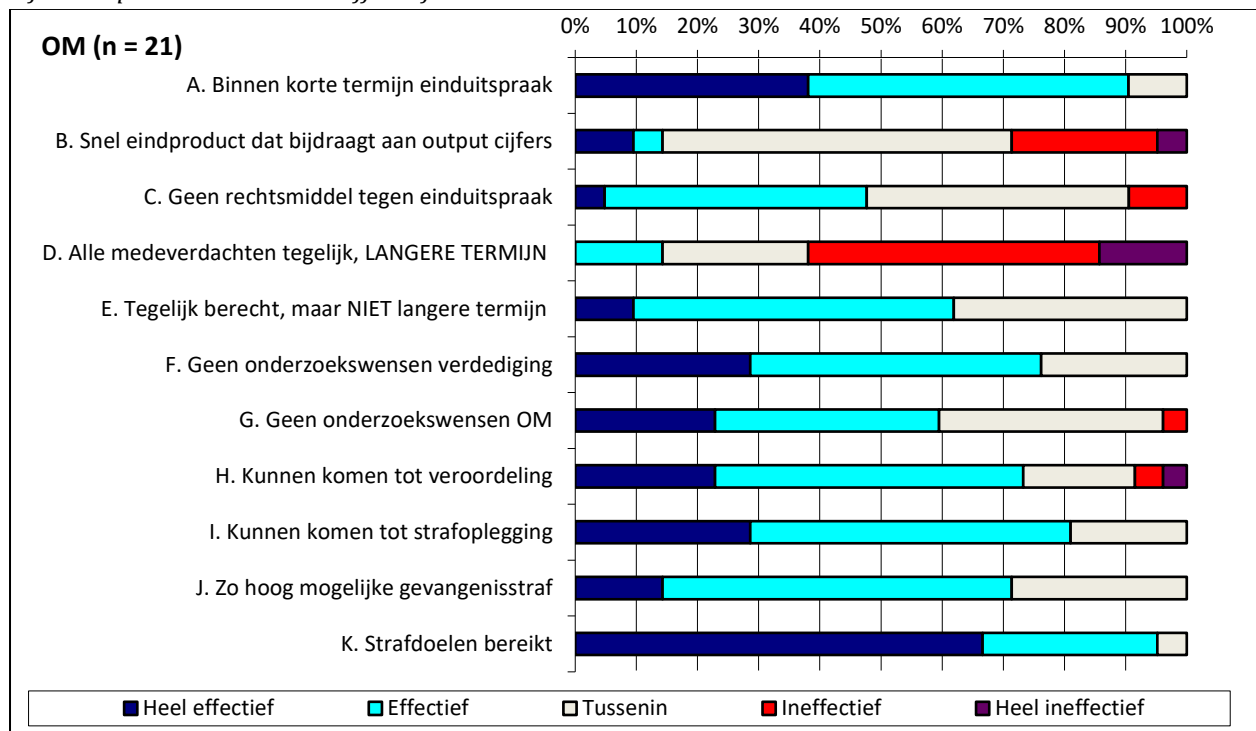
10. Als er zo snel mogelijk een eindproduct ligt dat bijdraagt aan het behalen van de gestelde output-cijfers (B).

Veruit het **meest ineffectief** vinden geïnterviewden een rechtsgang bij de aanpak van csv's:

11. Als **alle** (ongeacht het aantal) **medeverdachten** in aanverwante strafzaken **tegelijk** kunnen worden **berecht**, ook als daarmee de **termijn voor berechting langer** wordt (D).

De online interviews met rechters laten over de hele linie een vergelijkbaar beeld zien. Rechters lijken er wat minder moeite mee te hebben tegelijk berechten van alle medeverdachten in aanverwante strafzaken, ook als daarmee de termijn voor berechting langer wordt (D).

Figuur 12. Wanneer is – gebaseerd op uw ervaringen in de praktijk – een rechtsgang c.q. een strafprocedure bij de aanpak van csv's voor u effectief?



1.9 Bepalende factoren voor effectiviteit strafprocedure

Bij de vraag aan officieren van justitie en rechter in welke mate zij een aantal factoren bepalend vinden voor de effectiviteit van de strafprocedure tekent zich een heel gevarieerd beeld af. Veruit het meest bepalend vinden de geïnterviewden bij het OM:

1. De **zittingscapaciteit** (O).

Daarna volgen, door een ruime meerderheid als bepalend beschouwde factoren:

2. De inrichting van de **tenlastelegging** (A);
3. De omvang, opbouw en inrichting van het onderliggende (politie)**proces-verbaal** (C).

In volgorde van een afnemende meerderheid als (sterk) bepalende en een stapsgewijs groeiende minderheid als weinig of nauwelijks/niet bepalende factoren noemen de geïnterviewde officieren van justitie:

4. De omvang/grondigheid van het **opsporingsonderzoek** (D);
5. Ter zitting aangebrachte **onderzoekswensen** van de verdediging of van het OM, onder meer bestaande uit het horen van getuigen (G);
6. De houding/opstelling van de **advocatuur** (bijv. uitvoerige ondervragingen van getuigen, lange pleidooien, etc.) (I);
7. De aard van de **ten laste gelegde feiten**, bijvoorbeeld als art. 140 Sr is ten laste gelegd of een bepaalde deelnemingsvorm (B).

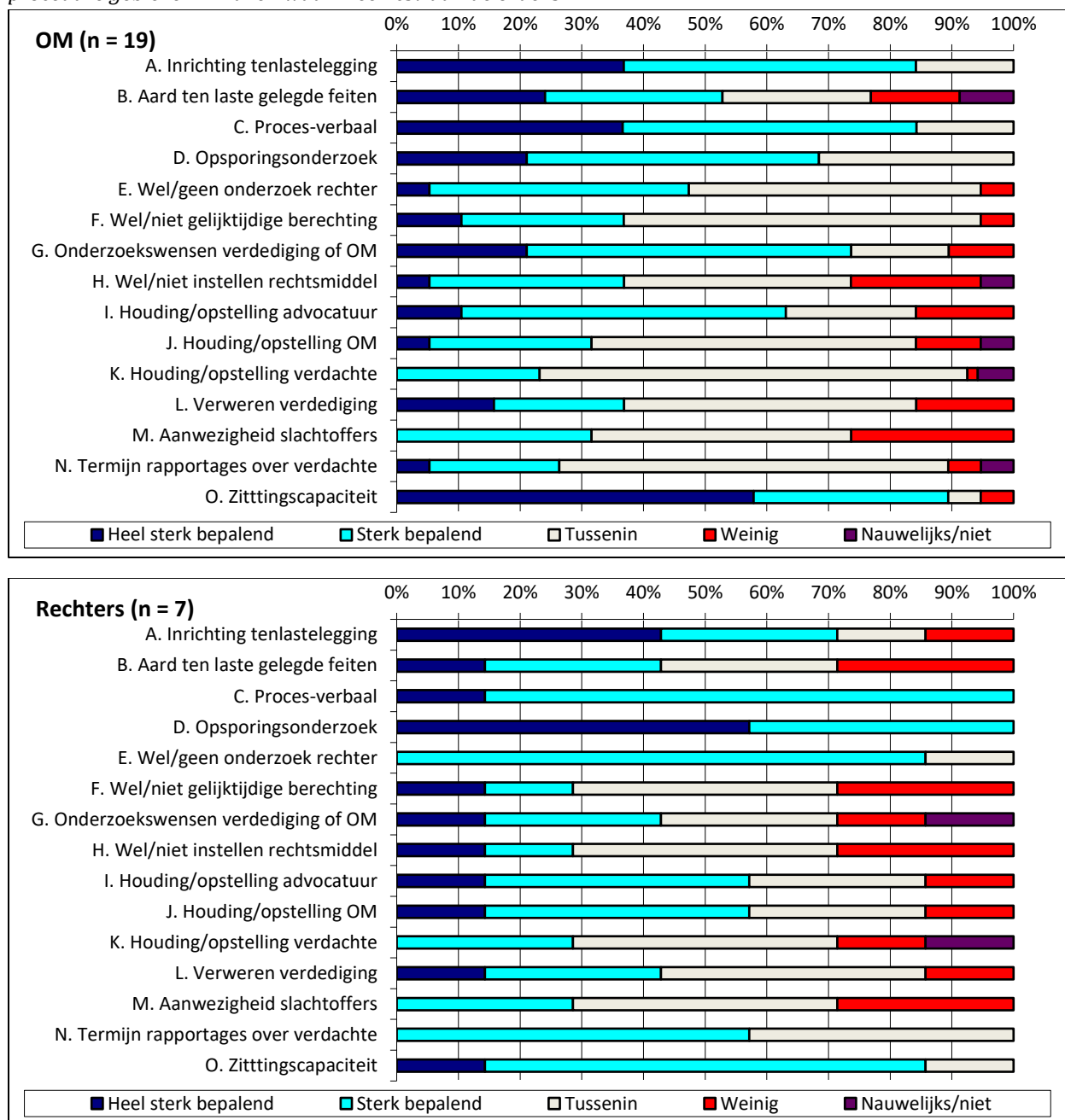
Daarna komen door een afnemende minderheid als bepalend en door een groeiende meerderheid als weinig of nauwelijks/niet bepalende factoren:

8. Wel of geen **onderzoek** van de **rechter/raadsheer-commissaris** (E);
9. De al dan niet **gelijktijdige berechting** van verdachten in aanverwante strafzaken (F);
10. De gevoerde **verweren** van de verdediging (L);
11. Aanwezigheid van **slachtoffers**, slachtofferverklaringen en **vorderingen** benadeelde partijen (M).

Tot slot zijn volgens de geïnterviewden bij het OM de minst bepalende factoren voor de effectiviteit van de strafprocedure in zaken waarin een csv aan de orde is:

12. De **houding/opstelling** van het **OM** (bijv. uitvoerige ondervragingen van getuigen, lange requisitoiren, etc.) (J);
13. **Termijn** waarbinnen **rapportages** over de persoon of persoonlijke omstandigheden van verdachte wordt uitgebracht (N);
14. De houding/opstelling van de verdachte (al dan niet beroep op zwijgrecht, leugenachtige verklaringen, etc.) (K)

Figuur 13. In welke mate zijn in uw ervaring de volgende factoren bepalend voor de effectiviteit van de strafprocedure gebleken in zaken waarin een csv aan de orde is?



In de interviews met rechters komt voor de meeste factoren hetzelfde (gevarieerde) beeld naar voren. Wat officieren van justitie meer of juist minder bepaalde vinden voor de effectiviteit van de strafprocedure, geldt veelal ook voor rechters. Niettemin tekent zich bij de rechters voor sommige factoren een (iets)andere prioritering af. Bij de rechters staan bovenaan:

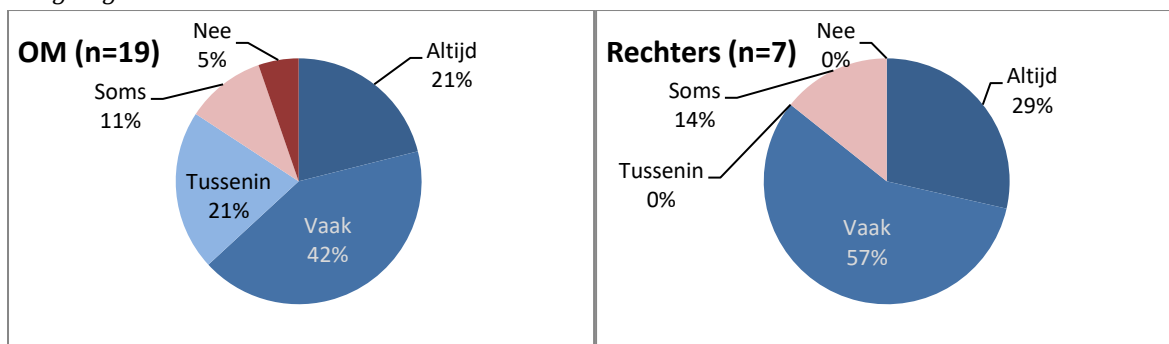
1. De omvang/grondigheid van het **opsporingsonderzoek** (D) – staat bij OM op #4;
2. De omvang, opbouw en inrichting van het onderliggende (politie)**proces-verbaal** (C) – staat bij OM op #3.
3. De **zittingscapaciteit** (O) – staat bij OM op #1 – en wel of geen **onderzoek** van de **rechter/raadsheer-commissaris** (E) – staat bij OM op #8.

1.10 Ontneming

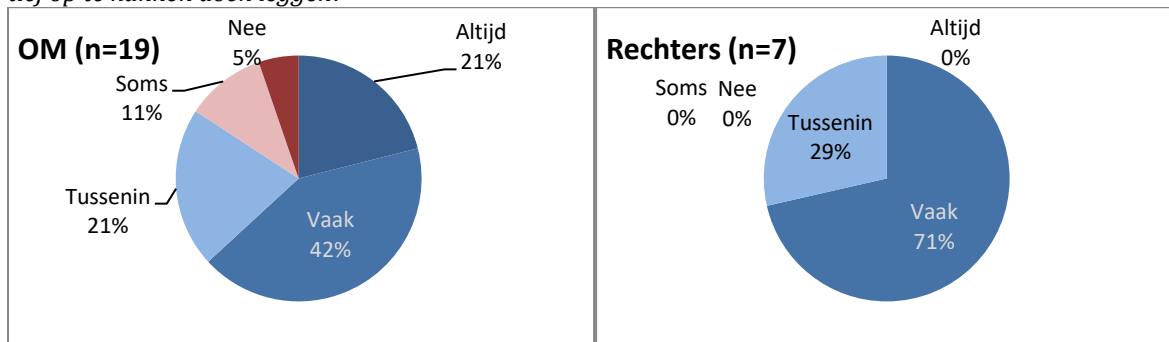
Met de ontnemings sanctie van art. 36e Sr kunnen criminele verdiensten worden afgenomen. De gedachte van de wetgever is dat met het afnemen van crimineel gewin wordt ingegrepen in de drijfveer voor het plegen van strafbare feiten en dat de mogelijkheden tot het doen van nieuwe criminele investeringen wordt tegengegaan.

In de interviews met officieren van justitie en rechters zijn verschillende vragen over ontneming gesteld. Hoewel de meningen uiteenlopen, ziet van beide groepen de meerderheid de ontnemingsmaatregel als een effectieve sanctie bij de aanpak van csv's (Figuur 14). De meerderheid vindt ook dat de ontnemingsprocedure adequaat is ingericht om door het OM beoogde ontnemings sancties effectief op te kunnen doen leggen (Figuur 15). Aan de kwaliteit van de ontnemingsrapportages valt kennelijk nog wat te verbeteren. Een minderheid van zowel officieren van justitie als rechters vindt de kwaliteit vaak wel toereikend om effectief te ontnemen (Figuur 16). Hoewel de meningen uiteenlopen, draagt volgens de meerderheid van zowel officieren van justitie als rechters het opleggen van een ontnemingsmaatregel bij aan de doeleinden van de strafrechtspleging (Figuur 17). Volgens eveneens een meerderheid maakt het uit of een ontnemingsvordering gelijktijdig met of afzonderlijk van de hoofdzaak wordt behandeld, maar er zijn ook geïnterviewden die vinden dat niet uit maakt (Figuur 18).

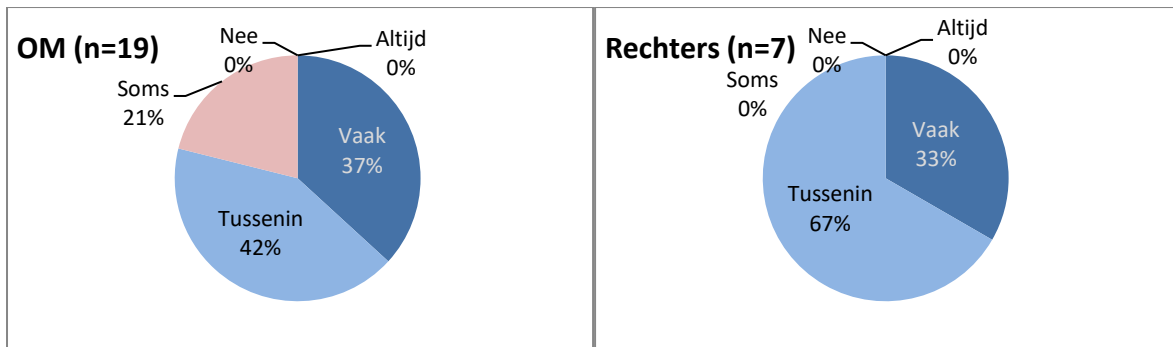
Figuur 14. Ziet u de ontnemingsmaatregel als een effectieve sanctie bij de aanpak van csv's / de bestrijding van georganiseerde criminaliteit?



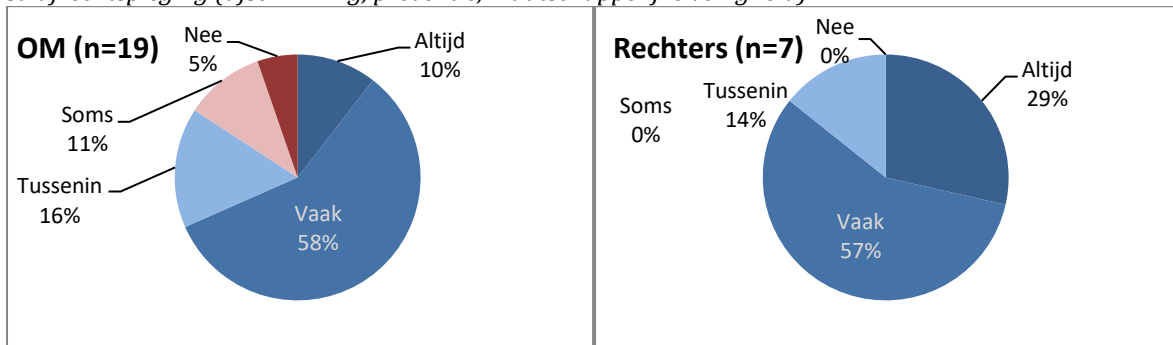
Figuur 15. Is de ontnemingsprocedure adequaat ingericht om door het OM beoogde ontnemings sancties effectief op te kunnen doen leggen?



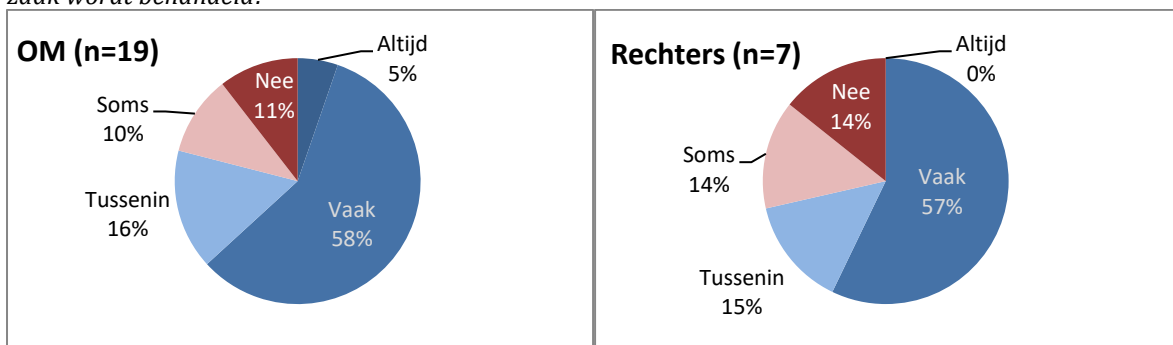
Figuur 16. Is de kwaliteit van ontnemingsrapportages toereikend om effectief te ontnemen?



Figuur 17. Draagt naar uw oordeel de oplegging van een ontnemingsmaatregel bij aan de doeleinden van de strafrechtspleging (afschrikking, preventie, maatschappelijke veiligheid)?



Figuur 18. Maakt het in uw visie uit of een ontnemingsvordering gelijktijdig met of afzonderlijk van de hoofdzaak wordt behandeld?



1.11 Waterbed- en verplaatsingseffecten

Het kost de geïnterviewden over het algemeen weinig moeite om vanuit hun praktijkervaring in het kort een voorbeeld te geven van waterbed- of verplaatsingseffecten op (gedragingen van) csv's van bepaalde interventies. De praktijkvoorbeelden gaan vooral over geografische verplaatsing naar andere regio's of over de grens, m.n. bij verdovende middelen, in het bijzonder hennepsteelt en de productie van synthetische drugs. Geografische verplaatsing kan ertoe bijdragen dat de druk op de ketel vermindert in de ene regio, maar dat (vervolgens) een andere regio (meer) wordt geconfronteerd met csv's die voorheen actief waren in die ene regio.

Voorbeelden geografische verplaatsing hennepsteelt

POL15	<i>Door de drie zuidelijke eenheden wordt flink geïnvesteerd in het opsporen en ontmantelen van labs en stashes waardoor je ziet dat het aantal dumpingen van afval in België en het grensgebied toeneemt.</i>
POL32	<i>Voor hennepgerelateerde criminaliteit merken we in de eenheid Rotterdam dat een streng integraal regiem (voor wat betreft deze aanpak in de eenheid Zeeland-Midden-West-Brabant) zorgt voor een verschuiving richting onze eenheid. Als voorbeeld zien wij stekken-telers van hennep uit Brabant zich vestigen binnen de eenheid Rotterdam. In onze eigen eenheid leidde een integrale controle van een groothandel in hennepgerelateerde goederen tot sluiting en verhuizing naar de eenheid Midden Nederland.</i>

Voorbeelden geografische verplaatsing synthetische drugs

POL11	<i>Door de aanpak van Intensivering Zuid, m.n. in Limburg de aanpak van synthetische drugs, zie je een verplaatsing naar andere regio's en naar de buurlanden m.n. België en Duitsland</i>
POL15	<i>Door de 3 zuidelijke eenheden wordt flink geïnvesteerd in het opsporen en ontmantelen van labs en stashes waardoor je ziet dat het aantal dumpingen van afval in België en het grensgebied toeneemt.</i>
POL18	<i>Momenteel is er in Brabant en Limburg een langdurige aanpak van diverse csv's op het gebied van de productie van synthetische drugs. Daarbij wordt gezien dat de productielocaties door de csv's worden verplaatst naar het noordoosten van Nederland.</i>
OM14	<i>Met de Intensivering Zuid, waarbij middels korte klappen veel laboratoria werden opgerold in het zuiden van Nederland. Duidelijke verschuiving naar België geconstateerd.</i>
OM17	<i>Versterking van de aanpak van productie synthetische drugs in Limburg en Brabant door politie/justitie/bestuur zorgt ervoor dat een aantal belangrijke figuren criminele activiteiten verplaatst naar het buitenland.</i>
OM30	<i>Wij zien steeds meer drugslabs e.d. in Midden-Nederland, die duidelijk uit het zuiden zijn verjaagd. Dat dit een verschuiving is wordt bevestigd door het feit dat er vaak (ook) verdachten uit het Zuiden van het land bij betrokken zijn.</i>

Voorbeeld geografische verplaatsing hennepsteelt én synthetische drugs

POL35	<i>In Zuid Nederland zijn er veel csv's die zich richten op de productie van en handel in verdovende middelen (hennepsteelt en synthetische drugs). Een intensivering van de aanpak van deze dadergroepen (csv's) ondersteund met veel extra mankracht, middelen en geld, leidt tot een verplaatsing. In toenemende mate worden in Noord Nederland nu drugslaboratoria en hennepplantages aangetroffen die gerund worden door csv's uit andere delen van het land, m.n. Zuid Nederland.</i>
-------	---

Voorbeeld geografische verplaatsing cocaïne-import

OM25	<i>Interventies op sleutelfiguren die zich bezighielden met uithalen van cocaïne in de Rotterdamse haven raakten meerdere csv's die hiervan afhankelijk. Csv's raakten partijen cocaïne</i>
------	---

	<i>kwijt en hierdoor ontstond er onrust binnen de csv's, waardoor men ging uitwijken naar haven Antwerpen.</i>
--	--

Andere praktijkvoorbeelden van watereffecten hebben betrekking op de aanpak van OMG's en mensenhandel/-smokkel. Naast geografische verplaatsing gaat het daarbij om personele wisselingen. Dit laatste kan ook inhouden dat activiteiten van een bepaalde criminele groepering of organisatie op dezelfde locatie of in hetzelfde geografische gebied, soms zelfs dezelfde buurt of locatie, wordt overgenomen door een andere criminele groepering of organisatie.

Voorbeelden geografische verplaatsing en personele wisselingen bij OMG's

POL29	<i>Sluiting van OMG clubhuis leidt tot verhoogde druk in de horeca om daar bijeenkomsten te organiseren en verplaatsing naar het buitenland, m.n. net over de grens in Duitsland.</i>
POL34	<i>Aanpak van OMG, waarna chapter op andere locatie onder andere naam de activiteiten voortzette.</i>
POL06	<i>Sluiting clubhuis Hells Angels en ontmanteling van het charter HA leidt tot een vacuüm waarin rivaliserende OMG's kansen zien.</i>
POL13	<i>Criminele mensenhandelaren verleggen hun werkgebied. Als een verdachte is gepakt neemt een ander het roer over. Vervolgens is samenwerken met andere landen voor de politie nog steeds lastig en criminelen kunnen zich vrij bewegen over de grenzen heen.</i>

Voorbeelden geografische verplaatsing en personele wisselingen bij mensenhandel/-smokkel

OM35	<i>Verplaatsen van locatie van inklimmen in bijvoorbeeld vrachtwagens (mensensmokkel) van havengebied naar binnenland.</i>
POL13	<i>Criminele mensenhandelaren verleggen hun werkgebied. Indien men merkt dat de politie te dichtbij komt verplaatst men de slachtoffers (prostituees) naar een ander land.</i>
OM33	<i>M.n. in onderzoeken naar mensenhandel/seksuele uitbuiting op Amsterdamse Wallen is goed zichtbaar geweest dat het aanpakken van een aantal (Hongaarse) csv's tot gevolg heeft gehad dat de csv's of gerelateerde csv's zich naar andere (Europese) steden verplaatsten. De leeggevallen plekken werden overgenomen door andere buitenlandse (i.c. Roemeense en Bulgaarse) csv's.</i>

Andere praktijkvoorbeelden gaan over het betrekkelijke gemak waarmee klaarblijkelijk andere criminelen of criminele ondernemers kunnen worden ingeschakeld of gebruikgemaakt wordt van verschillende, c.q. wisselende bedrijven of rechtspersonen.

Voorbeelden van personele wisselingen, vervanging

POL36	<i>Binnen de liquidaties wordt geprobeerd om bepaalde "facilitators" of de schutters "eruit" te halen. Wanneer dit (een keer) lukt dan zie je heel snel nieuwe figuren opstaan die die vrijgekomen plek (eigenlijk zonder problemen) innemen</i>
-------	--

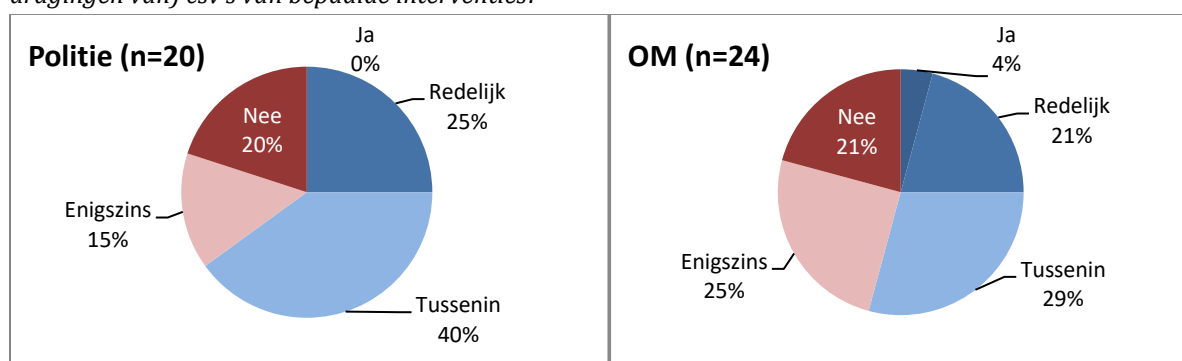
OM15	<i>Ene criminele autoverhuurbedrijf organiseren we weg uit een bepaald gebied, komt een nieuwe voor in de plaats. Datzelfde geldt voor huurders van woningen in woontorens. En voor Moneytransfer-agentschappen. Steviger bestuurlijk beleid zoals vergunningplicht voor een branche o.i.d. zou helpen dit probleem te tackelen. En samenwerking van partners regiobreed leidt in de praktijk ook goede tot resultaten.</i>
OM32	<i>Ik heb getracht een bepaald autoverhuurbedrijf (strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en civielrechtelijk) aan te pakken omdat dit autoverhuurbedrijf auto's verhuurde aan criminelen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot sluiting van dit verhuurbedrijf door het hoofdkantoor. Helaas zie ik dat auto's nog steeds gehuurd worden door criminelen, maar nu bij andere bedrijven.</i>
OM38	<i>11a OW verbod growshops heeft geleid tot het verspreiden van de verboden gedraging/assortiment (verkoop spullen bedoeld voor de hennepcultuur zoals lampen, groeimiddelen, klimaatbeheersing) over verschillende (veelal) rechtspersonen die met elkaar samenwerken.</i>
OM18	Pure focus op (enkel) straffen leidt tot meer voortgezet handelen binnen detentie waar de beroepscsv's niet ophouden te bestaan

Tot slot wordt een praktijkvoorbeeld gegeven dat illustreert dat bij de aanpak van csv's ook creatief en met enig succes (proactief) ingespeeld kan worden op verplaatsingsgedrag. En een ander voorbeeld betreft het bij de aanpak van csv's anticiperen op verplaatsing en het inzetten op positieve samenwerking met legale bedrijven waardoor waterbedeffecten gereduceerd kunnen worden.

OM16	<i>In positieve zin. Bij het LP hebben wij eens een financiële groep die grote geldbedragen verplaatste voor Colombiaanse drugskartels tijdelijk op non actief gekregen enkel door zoveel mogelijk van hun geldverplaatsingen te onderscheppen, in beslag te nemen en direct met een transactie af te doen.</i>
OM23	<i>In onderzoeken betrekking hebbende op de productie en handel in synthetische drugs zijn producenten van chemische hardware en -grondstoffen aangeschreven teneinde hun awareness voor de contacten met criminelen te vergroten. Dit heeft duidelijk invloed gehad. Zo werd na verloop van tijd hardware besteld in China! Ook melden groothandels in chemische vloeistoffen verdachte contacten bij politie.</i>

Sommige geïnterviewden bij politie en OM vinden dat er onvoldoende aandacht is voor waterbed- of verplaatsingseffecten en niemand zegt volmondig dat er wel voldoende aandacht voor is. Maar de meerderheid meent dat er wel aandacht voor is, hoewel er kennelijk nog wel een tandje bij zou kunnen.

Figuur 19. Is er volgens u voldoende aandacht voor zogenaamde waterbed- of verplaatsingseffecten op (gedragingen van) csv's van bepaalde interventies?



1.12 Aanvullende aspecten die men van belang acht voor effectieve aanpak csv's

Geïnterviewden werd aan het eind van het interview gevraagd of zij aspecten hadden gemist die van belang zijn voor de effectiviteit van de aanpak van csv's. Dit leverde een gevarieerd palet aan ervaringen, ideeën en kritisch commentaar op.

POL23	<i>Slagkracht, prioritering/keuze en bureaucratie in relatie tot capaciteit opsporing, kennisachterstand, gebrek aan specialisten en/of inhoudelijk kennis.</i>
POL25	<i>Aanpak wordt steeds integraler, meer gericht op facilitators.</i>
POL28	<i>Ondanks het feit dat de zware georganiseerde criminaliteit professioneler is geworden, is de beschikbare capaciteit bij ondermijning sterk afgenomen!</i>
POL29	<i>Juridische (on)mogelijkheden voor informatiedeling met partners (zoals RIEC- en Hennepconvenant) en de scheiding van informatie- en opsporingsfase die het OM en andere partners strikt hanteren en de politie in mindere mate. Door onzorgvuldigheid van de politie op dit punt ontstaan problemen in de aanpak maar ook in de kwaliteit van de samenwerking.</i>
POL32	<i>Door effectiever in de eenheid te investeren op hennep teelt ontstaat er meer inzicht op hennepgerelateerde csv's. Deze zijn voor een deel te koppelen aan geweldsmisdrijven en ondermijning. Hierdoor komt er meer zicht op csv's die zich hiermee bezighouden. Ook draagt dit bij aan afpakkmogelijkheden. Ook blijkt dat er sprake is van buitenlandse mensen die worden ingezet in verwerking van hennepproces (knippers en bewaking). Dit gaat waarschijnlijk niet altijd geheel vrijwillig, waardoor er sprake is van uitbuiting/mensenhandel.</i>
OM16	<i>Is de toolkit van het OM a. voldoende gevuld en b. voldoende bekend bij collega's (ik denk aan buitengerechtelijke afdoeningen en vonnis en procesafspraken)? Wat is het allergrootste probleem bij het verwezenlijken van een effectieve integrale aanpak (informatie deling, elk integraal overleg gaat voor de helft daarover)?</i>
OM17	<i>Duur van de aanpak is mijns inziens ook bepalend voor de aanpak. "Korte klap" vs. een langdurige aanpak met aandacht voor verschillende aspecten. Laatste zou veel effectiever kunnen zijn, maar in de huidige aanpak wordt te veel gefocust op korte termijn en speldenprikken. Hiermee pak je csv's niet bij de wortel aan.</i>
OM30	<i>Bij de vraagstelling lijkt ervan uit te zijn gegaan dat een zaak is opgestart met direct al als doel om een CSV aan te pakken. De ervaring leert mij dat het zeker in de helft van de gevallen andersom is: je start een zaak of hebt een toevalstreffer bij een controle of een aangifte en er (b)lijkt een CSV achter te zitten. In die gevallen gaan veel van de genoemde instrumenten, afspraken en methoden niet op.</i>

OM32	<i>De ontnemingsmaatregel is pas effectief als er al conservatoir beslag ligt. Het is anders vrij lastig om op een de ontnemingsmaatregel te executeren. Bij de inrichting van de opsporingsonderzoeken wordt over het algemeen veel te weinig aandacht besteed aan financieel onderzoek en het zicht krijgen op beslagmogelijkheden. Ik denk dat een van de beste manieren om csv's aan te pakken, het afpakken van crimineel vermogen is, daar is het ze allemaal om te doen. Daarnaast is het natuurlijk ook nodig om barrières op te werpen, dat kan op verschillende manieren. Eén van die manieren is het opleggen van gevangenisstraf. Dit is dus slechts een middel, niet een doel op zich.</i>
OM33	<i>De effectiviteit van de aanpak van csv's is veel groter als er sprake is van specifieke (lokale of landelijke) regelgeving, die gericht is op het opwerpen van drempels voor csv's. Dat betekent dat in het kader van integrale aanpak van csv's veel meer de nadruk moet komen te liggen op het beïnvloeden van de (lokale of landelijke) politieke agenda. Vanuit OM en politie is er (nog) te weinig oog voor de urgentie van het delen van kennis die is opgedaan in strafrechtelijke onderzoeken. Het is vaak vooral dweilen met de kraan open, de voedingsbodem voor misstanden blijft daardoor nog te vaak bestaan.</i>
OM34	<i>In criminele organisaties gaan miljoenen om. Wij zien slechts een fractie. Hoe krijgen we zicht op al dat geld?</i>
OM36	<i>Aandacht voor sociale netwerkanalyse. Csv's vallen pas om nadat je ze vaak genoeg hebt aangevallen. What doesn't kill you makes you stronger geldt ook voor csv's. We zouden dus veel beter zicht moeten hebben op "wie kent wie", omdat dankzij sociale netwerken alle schakels in een csv redundant aanwezig zijn. Dat ligt alleen anders voor facilitators, die specialistische kennis/vaardigheden bezitten. Wil je csv's effectief aanpakken, dan moet je goed doordacht/geïnformeerd kiezen op wie of wat je je pijlen richt.</i> <i>Ik vind een inzet pas effectief als een csv merkbaar wordt ontwricht of als een ander wenselijk maatschappelijk effect zich voordoet. Kwesties als "lange gevangenisstraffen" zeggen mij niets over de effectiviteit; als de opgehokte veroordeelde namelijk een dag later vervangen kan worden, dan was de inzet niet effectief... wél voor de mensen die kijken naar targets (hoeveel csv's aangepakt of hoeveel straffen opgelegd of hoeveel is er geplukt), maar voor mij niet.</i>
RE03	<i>Als een verdachte of het OM appèl instelt, is het van belang dat de rechtbank het dossier snel overdraagt aan het hof. Als de rechter-commissaris er zuinig is met het toewijzen van verzoeken om getuigen te horen, kost de hoger beroepsfase veel meer tijd. Rechters hebben steeds meer moeite met langdurige voorlopige hechtenis. De tijd tussen aanhouding verdachten en insturen eindproces-verbaal moet veel korter.</i>
RE06	<i>De toepassing van voorlopige hechtenis en de executie, waaronder de VI en de overdracht van executie aan het buitenland.</i>

Bijlage 2 – Cijfers OM

Tabel 1 AP's: aantal csv-onderzoeken in de tactische/eerste aanleg fase en TGO-onderzoeken per jaar

PRIORITAIRE AANDACHTSGEBIEDEN	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
cocaïne/heroïne							
projectmatig	48	51	47	53	69	82	x
regulier	x	x	x	6	5	1	x
korte klap	x	x	x	10	16	8	x
totaal aandachtsgebied	x	x	x	69	90	91	92
grootschalige hennepsteelt							
projectmatig	46	51	56	72	98	98	x
regulier	x	x	x	3	8	6	x
korte klap	x	x	x	7	5	5	x
totaal aandachtsgebied	x	x	x	82	111	109	111
Hollandse netwerken							
projectmatig	0	0	0	3	7	8	x
regulier	x	x	x	0	0	0	x
korte klap	x	x	x	0	0	0	x
totaal aandachtsgebied	x	x	x	3	7	8	4
Ideologische misdaad							
projectmatig	2	1	4	0	2	2	x
regulier	x	x	x	1	0	1	x
korte klap	x	x	x	0	0	0	x
totaal aandachtsgebied	x	x	x	1	2	3	19
mensenhandel/mensensmokkel							
projectmatig	63	82	76	106	124	127	x
regulier	x	x	x	15	6	5	x
korte klap	x	x	x	4	0	1	x
totaal aandachtsgebied	x	x	x	125	130	133	135
synthetische drugs							
projectmatig	10	10	15	18	24	32	x
regulier	x	x	x	0	4	4	x
korte klap	x	x	x	6	4	1	x
totaal aandachtsgebied	x	x	x	24	32	37	57
vuurwapens/explosieven							
projectmatig	6	4	4	5	11	21	x
regulier	x	x	x	0	5	2	x
korte klap	x	x	x	3	3	1	x
totaal aandachtsgebied	x	x	x	8	19	24	40
witwassen							
projectmatig	42	57	57	73	102	119	x
regulier	x	x	x	7	5	5	x
korte klap	x	x	x	5	5	1	x
totaal aandachtsgebied	x	x	x	85	112	125	140
totaal projectmatig prio. aandachtsgebieden	217	256	259	330	437	489	x
totaal projectmatig, regulier, korte klap	x	x	x	397	503	530	598
TGO-onderzoeken	31	56	52	66	83	87	x
projectmatig overige aandachtsgebieden**	x	x	x	112	119	106	x
projectmatig, regulier, korte klap overige aandachtsgebieden ***	x	x	x	x	x	x	333

* In 2015 zijn de doelstellingen veranderd waardoor de rapportage ook is aangepast. Er zijn geen prioritaire aandachtsgebieden meer. Daarnaast kan er geen onderscheid meer worden gemaakt tussen projectmatige, reguliere en korte klap onderzoeken en worden TGO-onderzoeken niet meer los gerapporteerd. Deze vallen nu onder 'levensdelicten'.

** Dit zijn de thema's: fraude, vermogensdelicten, levensdelicten, OMG's, cyber.

*** Dit zijn de thema's: OMG's, fraude, geweld/zeden, vermogensdelicten, cyber, levensdelicten, kinderporno, overig.

Tabel 2 AP's: cijfers strafrechtelijke aanpak projectmatige csv-onderzoeken en TGO-onderzoeken per jaar

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
PRIORITAIRE AANDACHTSGEBIEDEN							
cocaïne/heroïne							
vrijheidsstraffen	x	43	77	51	31	79	x
taakstraffen	x	2	0	x	x	5	x
grootschalige hennepeteelt							
vrijheidsstraffen	x	57	68	62	51	44	x
taakstraffen	x	16	20	x	x	26	x
Hollandse netwerken							
vrijheidsstraffen	x	x	x	2	14	7	x
taakstraffen	x	x	x	x	x	x	x
ideologische misdaad							
vrijheidsstraffen	x	x	0	0	0	2	x
taakstraffen	x	x	0	x	x	1	x
mensenhandel/mensensmokkel							
vrijheidsstraffen	x	24	39	46	61	46	x
taakstraffen	x	4	0	x	x	7	x
synthetische drugs							
vrijheidsstraffen	x	19	26	11	24	10	x
taakstraffen	x	0	0	x	x	2	x
vuurwapens/explosieven							
vrijheidsstraffen	x	x	7	5	2	14	x
taakstraffen	x	x	0	x	x	1	x
witwassen							
vrijheidsstraffen	x	39	33	54	52	40	x
taakstraffen	x	1	10	x	x	15	x
totaal vrijheidsstraffen	x	182	250	231	235	232	x
totaal taakstraffen	x	23	30	x	x	57	x
TGO-ONDERZOEKEN							
vrijheidsstraffen	x	15	30	24	41	24	x
taakstraffen	x	x	x	x	x	1	x
ALLE AANDACHTSGEBIEDEN							
totaal vrijheidsstraffen alle aandachtsgebieden	x	x	x	x	x	x	296
totaal taakstraffen alle aandachtsgebieden	x	x	x	x	x	x	90

*In 2015 zijn de doelstellingen veranderd waardoor de rapportage ook is aangepast. Er zijn geen prioritaire aandachtsgebieden meer. Daarom is over 2015 alleen een totaalcijfer gerapporteerd van vrijheids- en taakstraffen voor alle aandachtsgebieden samen.

Tabel 3 LP: aantal tactisch opgestarte, afgeronde en unieke csv-onderzoeken per jaar

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
PRIORITAIRE AANDACHTSGEBIEDEN							
cocaïne/heroïne							
opgestart	43	47	41	31	27	x	x
afgerond	38	47	26	25	26	x	x
aantal unieke onderzoeken	x	x	x	x	43	40	33
grootschalige hennepsteelt							
opgestart	0	1	4	3	8	x	x
afgerond	0	1	0	2	8	x	x
aantal unieke onderzoeken	x	x	x	x	15	9	4
Hollandse netwerken							
opgestart	10	10	2	9	11	x	x
afgerond	9	2	5	7	4	x	x
aantal unieke onderzoeken	x	x	x	x	13	19	11
ideologische misdaad							
opgestart	22	18	18	18	17	x	x
afgerond	15	18	18	11	29	x	x
aantal unieke onderzoeken	x	x	x	x	29	35	58
mensenhandel/mensensmokkel							
opgestart	13	32	23	26	32	x	x
afgerond	12	28	15	22	20	x	x
aantal unieke onderzoeken	x	x	x	x	38	45	23
synthetische drugs							
opgestart	19	24	20	34	17	x	x
afgerond	13	23	14	26	26	x	x
aantal unieke onderzoeken	x	x	x	x	37	45	44
vuurwapens/explosieven							
opgestart	3	6	2	1	2	x	x
afgerond	1	4	2	1	2	x	x
aantal unieke onderzoeken	x	x	x	x	3	2	4
witwassen							
opgestart	13	16	41	56	67	x	x
afgerond	7	10	9	29	63	x	x
aantal unieke onderzoeken	x	x	x	x	102	160	142
totaal opgestart	123	154	151	178	181	x	x
totaal afgerond	95	133	89	123	178	x	x
totaal unieke onderzoeken	168	217	185	253	280	355	319
overige aandachtsgebieden unieke onderzoeken**	x	x	x	x	x	x	102

* In 2015 zijn de doelstellingen veranderd waardoor de rapportage ook is aangepast. Er zijn geen prioritaire aandachtsgebieden meer.

** Hier vallen de volgende thema's onder: omg's, internationale misdaad, vermogensdelicten, cyber, levensdelicten, kinderporno, overig.

Tabel 4 LP: cijfers strafrechtelijke aanpak csv-onderzoeken per jaar

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
PRIORITAIRE AANDACHTSGEBIEDEN							
cocaïne/heroïne							
vrijheidsstraffen	x	32	51	45	36	34	x
taakstraffen	x	1	4	x	x	3	x
grootschalige hennepsteelt							
vrijheidsstraffen	x	x	x	1	0	13	x
taakstraffen	x	x	x	x	x	9	x
Hollandse netwerken							
vrijheidsstraffen	x	x	x	18	32	25	x
taakstraffen	x	x	x	x	x	9	x
ideologische misdaad							
vrijheidsstraffen	x	4	x	1	6	0	x
taakstraffen	x	0	x	x	x	0	x
mensenhandel/mensensmokkel							
vrijheidsstraffen	x	13	15	25	25	32	x
taakstraffen	x	5	1	x	x	20	x
synthetische drugs							
vrijheidsstraffen	x	19	26	25	7	21	x
taakstraffen	x	5	0	x	x	2	x
vuurwapens/explosieven							
vrijheidsstraffen	x	5	x	0	0	0	x
taakstraffen	x	0	x	x	x	0	x
witwassen							
vrijheidsstraffen	x	4	36	13	30	27	x
taakstraffen	x	1	5	x	x	6	x
totaal vrijheidsstraffen	x	77	128	128	136	152	x
totaal taakstraffen	x	12	10	x	x	49	x
ALLE AANDACHTSGEBIEDEN							
totaal vrijheidsstraffen alle aandachtsgebieden	x	x	x	x	x	x	137
totaal taakstraffen alle aandachtsgebieden	x	x	x	x	x	x	46

*In 2015 zijn de doelstellingen veranderd waardoor de rapportage ook is aangepast. Er zijn geen prioritaire aandachtsgebieden meer. Daarom is over 2015 alleen een totaalcijfer gerapporteerd van vrijheids- en taakstraffen voor alle aandachtsgebieden samen.

Tabel 5 FP: Aantal csv-onderzoeken in de tactische/eerste aanleg fase per jaar

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
financieel-economische criminaliteit	x	x	116	113	110	154	286
mensenhandel	x	x	8	10	12	16	
witwassen	x	x	21	40	61	73	
zware milieucriminaliteit	x	x	30	42	52	43	124
overig	x	x	1	0	0	0	3
totaal onderzoeken	x	x	176	205	235	286	413

* In 2015 zijn de doelstellingen veranderd waardoor de rapportage ook is aangepast. Vanaf 2015 wordt er een onderscheid gemaakt tussen de aandachtsgebieden fraude, milieucriminaliteit en overig. In het rapport staat dat onder fraude in ieder geval witwassen, faillissementsfraude en fiscale fraude vallen. Mensenhandel wordt niet specifiek benoemd, maar er wordt wel benoemd dat er onderzoeken van de Inspectie SZW onder vallen.

Tabel 6 FP: Cijfers strafrechtelijke aanpak csv-onderzoeken per jaar

	2009	2010	2011*	2012	2013	2014	2015
vrijheidsstraffen	x	x	52	64	88	84	113
geldboete > 100.000 euro	x	x	10	x	x	x	x
taakstraffen	x	x	x	x	x	54	80

*In 2011 zijn vrijheidsstraffen korter dan 1 jaar niet gerapporteerd, in de jaren daarna wel.

Bijlage 3 – Cijfers LIEC en RIECs

RIEC-LIEC 2013	AsdAmst	DenHaag	Limburg	M-Ned	N-Holl	N-Ned	O-Brab	O-Ned	R'dam	ZlndW-Brab	TOTAAL
BESTUURLIJKE AANPAK											
1. Bestuurlijke interventies											
a. sluiting o.b.v. art. 13b Opiumwet	1	4	73	2	5	0			1		86
b. waarschuwing o.b.v. Opiumwet		1	86	0	14	0			0		101
c. sluiting o.b.v. art. 174a Gemeentewet		0		0	0	0			0		0
d. actie flexteam/lokaal interventieteam		16	12	0	9	1			11		49
e. andere interventies (o.a. APV)	75	11	50	0	7	4			0		147
Totaal interventies	76	32	221	2	35	5			12		383
2. (korte) BIBOB toets	214	64	576	46	23	9	48	184	197	82	1443
% van totaal	14,8%	4,4%	39,9%	3,2%	1,6%	0,6%	3,3%	12,8%	13,7%	5,7%	100,0%
3. Vergunningen											
a. verstrekt (eventueel onder aanvullende voorwaarden BIBOB)	2	1	46	0	4	2	0	0	0	3	58
b. geweigerd op slecht levensgedrag		0	2	0	2	2	0	1	8	0	15
c. buiten behandeling gesteld (incl. toepassing BIBOB)		1	20	1	1	1	6	4	0	9	43
d. ingetrokken door gemeenten (intrekingsgrond)	1	0	1	2	4	0	3	0	1	5	17
e. geweigerd o.b.v. Wet Bibob	3	1	15	3	0	0	4	9	6	1	42
f. andere redenen		2	23	37	7	0	0	114	0	0	183
g. totaal	6	5	107	43	18	5	13	128	15	18	358
GEÏNTEGREERDE AANPAK											
4. Aantal casus behandeld in integrale stuurploeg											
a. met uitgevoerde interventies tot gevolg	36	47		6		10	4		5	4	112
b. zonder uitgevoerde interventie tot gevolg	14	6		13		15	3	43	3	4	101
c. met uitvoeren van interventies in vooruitzicht	191	23		11		5	8		7	8	253
4.B. Aantal casus behandeld in andere integrale gremia				1		0	36		19	61	117
C. Totaal	214	76		31		30	51	43	34	77	556
	38,5%	13,7%		5,6%		5,4%	9,2%	7,7%	6,1%	13,8%	100,0%
5. Aantal maal dat een thema speelde in de casus											
a. Mensenhandel	20	6	59	7		2	5	9	10	3	121
b. Georganiseerde hennepcultuur		30	7	5		9	13	6	6	29	105
c. Witwassen/vastgoed	16	5	11	17		14	16	15	16	1	111
d. Regionaal benoemde handhavingsknelpunten	205	33		7		10	17	13	2	34	321
6. Behandelde casus hebben tot de volgende interventies geleid											
a. Totaal aantal bestuurlijke maatregelen		20		>17	35	10	28	7	1	29	>147
Totale omvang in euro											
b. Totaal aantal fiscale maatregelen		18		>28	45	9	100	16	2	103	>321
Totale omvang in euro	5.053.173										
c. Totaal aantal strafrechtelijke maatregelen		24		>9	206	3		8	2		>252
Totale omvang in euro											
BESTUURLIJKE SIGNALLEN EN RAPPORTAGES											
7. Bestuurlijke signalen		0		0		0		0	0		0
8. Bestuurlijke rapportages		72	1092	3	35	0		23	54		1279

RIEC-LIEC 2014	AsdAmst	DenHaag	Limburg	M-Ned	N-Holl	N-Ned	O-Brab	O-Ned	R'dam	ZIndW-Brab	TOTAAL
BESTUURLIJKE AANPAK											
1. Bestuurlijke interventies											
a. sluiting o.b.v. art. 13b Opiumwet	0	0	165	1	2	1	5	2	8	5	189
b. waarschuwing o.b.v. Opiumwet	0	1	242	0	4	0	1	0	0	1	249
c. sluiting o.b.v. art. 174a Gemeentewet	0	0	14	0	1	0	0	0	0	0	15
d. actie flexteam/lokaal interventieteam	0	4	148	1	0	14	0	0	n.v.t.	0	167
e. andere interventies (o.a. APV) *	0	7	158	19	38	24	19	0	34	12	311
Totaal interventies	0	12	727	21	45	39	25	2	42	18	931
2. (korte) BIBOB toets											
	187	55	468	37	26	9	34	269	77	72	1234
% van totaal	15,2%	4,5%	37,9%	3,0%	2,1%	0,7%	2,8%	21,8%	6,2%	5,8%	100,0%
3. Vergunningen											
a. verstrekt (eventueel onder aanvullende voorwaarden BIBOB)	276	16	558	4	18	10	21	19	16	42	980
b. geweigerd op slecht levensgedrag	0	0	10	0	0	2	1	2	1	3	19
c. buiten behandeling gesteld (incl. toepassing BIBOB)	0	1	27	1	1	1	2	23	1	4	61
d. ingetrokken door gemeenten (intrekingsgrond)	3	2	6	1	0	2	1	2	10	3	30
e. geweigerd o.b.v. Wet Bibob	2	1	10	0	0	2	2	2	0	4	23
f. andere redenen **	0	35	58	32	0	6	1	190	49	3	374
g. totaal	281	55	669	38	19	23	28	238	77	59	1487
GEÏNTEGREERDE AANPAK											
4. A. Aantal casus behandeld in integrale stuurgroep											
a. met uitgevoerde interventies tot gevolg	7	29	21	9	72	1	15	0	3	14	171
b. zonder uitgevoerde interventie tot gevolg	0	12	0	8	88	0	3	8	2	4	125
c. met uitvoeren van interventies in vooruitzicht	4	30	34	8	62	5	4	17	29	13	206
4.B. Aantal casus behandeld in andere integrale gremia ***	131	47	121	59	118	38	41	328	N.v.t.	57	940
C. Totaal ****	142	118	176	84	340	44	63	353	38	87	1445
	9,8%	8,2%	12,2%	5,8%	23,5%	3,0%	4,4%	24,4%	2,6%	6,0%	100,0%
5. Aantal maal dat een thema speelde in de casus											
a. Mensenhandel	40	12	29	9	51	8	6	39	2	5	201
b. Georganiseerde hennepteelt	0	50	17	6	22	10	13	39	12	33	202
c. Witwassen/vastgoed	8	7	13	12	157	29	16	75	10	7	334
d. Regionaal benoemde handhavingknelpunten # waaronder OMG	95	55	95	6	98	54	28	146	14	42	633
			21			38	11			7	
6. Behandelde casus hebben tot de volgende interventies geleid											
a. Totaal aantal bestuurlijke maatregelen	71	48	370	17	45	62	826	2	2	826	1443
Totale omvang in euro											
b. Totaal aantal fiscale maatregelen	14	42	349	12	68	15		22	2		524
Totale omvang in euro	1.249.560	0	9.309.741	4.931.500	3.769.644	1.104.000	8.600.000	2.238.240	50.000	8.600.000	30.5 mio
c. Totaal aantal strafrechtelijke maatregelen	2	38	309	13	26	11	1179	66	3	1179	1647
Totale omvang in euro											
BESTUURLIJKE SIGNALLEN EN RAPPORTAGES											
7. Bestuurlijke signalen	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
8. Bestuurlijke rapportages	1	72	519	3	56	31	1	18	0	1	701
* Midden Nederland incl. 17 onkened / (nog) geen resultaat; Rotterdam incl. 24 onbekend.											
** Rotterdam incl. 35 onbekend. *** Noord-Holland: 118 STOB (stop ongebruikelijk bezit).											
**** Rotterdam: incl. 4 Overige (o.a. geen analyse uitgevoerd, overgedragen).											
# Rotterdam incl. aparte categorie ondermijning; Zeeland West-Brabant incl. o.a. aparte categorie synthetische drugs.											

RIEC-LIEC 2015	AsdAmst	DenHaag	Limburg	M-Ned	N-Holl	N-Ned	O-Brab	O-Ned	R'dam	ZlndW-Brab	TOTAAL
BESTUURLIJKE AANPAK											
1. Bestuurlijke interventies											
a. sluiting o.b.v. art. 13b Opiumwet		4	269	2	5	6	104	0	4	124	518
b. waarschuwing o.b.v. Opiumwet		0	219	0	2	1		0	1		223
c. sluiting o.b.v. art. 174a Gemeentewet			12	5	0	0		0	0		17
d. actie flexteam/lokaal interventieteam		375	315	3	7	12		0			712
e. andere interventies (o.a. APV)		7	58	8	59	0		0	19		151
Totaal interventies		386	873	18	73	19	104	0	24	124	1621
2. (korte) BIBOB toets	116	75	544	18	23	38	60	302	91	129	1396
% totaal	8,3%	5,4%	39,0%	1,3%	1,6%	2,7%	4,3%	21,6%	6,5%	9,2%	100,0%
3. Vergunningen											
a. verstrekt (eventueel onder aanvullende voorwaarden BIBOB)	3	44	686	9	17	25	0	5	23	1	813
b. geweigerd op slecht levensgedrag	3		8	1	1	3	0	2	1	3	22
c. buiten behandeling gesteld (incl. toepassing BIBOB)	0	0	27	0	2	0	3	16	0	4	52
d. ingetrokken door gemeenten (intrekkingsgrond)	2	3	7	5	2	0	0	7	2	1	29
e. geweigerd o.b.v. Wet Bibob	4	6	7	1	2	4	1	3	6	3	37
f. andere redenen	0	22	20	0	0	2	0	221	59	9	333
g. totaal	12	75	755	16	24	34	4	254	91	21	1286
GEÏNTEGREERDE AANPAK											
4. A. Aantal casus behandeld in integrale stuurploeg											
a. met uitgevoerde interventies tot gevolg	7	14	19	9	52	7	22		34	19	183
b. zonder uitgevoerde interventie tot gevolg	0	3	25	14	50	1	4	2	1	2	102
c. met uitvoeren van interventies in vooruitzicht	2	9	25	7	47	7	19	15	12	22	165
4.B. Aantal casus behandeld in andere integrale gremia	107	163	249	35	109	141	42	206		14	1066
C. Totaal	116	189	318	65	258	156	87	223	47	57	1516
	7,7%	12,5%	21,0%	4,3%	17,0%	10,3%	5,7%	14,7%	3,1%	3,8%	100,0%
5. Aantal maal dat een thema speelde in de casus											
a. Mensenhandel	35	16	38	12	16	10	7	32	0	1	167
b. Georganiseerde hennepsteelt	2	70	47	10	29	12	39	19	8	18	254
c. Witwassen/vastgoed	30	46	0	22	62	22	19	66	9	10	286
d. Regionaal benoemde handhavingsknelpunten	53	104	134	16	34	127	3	89	5	16	581
waaronder DMG	5	51	11	8		57	3	10	3	10	158
6. Behandelde casus hebben tot de volgende interventies geleid											
a. Totaal aantal bestuurlijke maatregelen	275	48	410	1	61	55	574	15	19	661	2119
Totale omvang in euro	1.8 mio		0		115.524	102.500		5.000	30.000		
b. Totaal aantal fiscale maatregelen	27	36		178	70	30		8	14		363
Totale omvang in euro	30.792	130.274	672.195	20.896	660.600	46.538	5.319.526	1.673.550	100.484		8.7 mio
c. Totaal aantal strafrechtelijke maatregelen	13	33	5		39	26		19	14		149
Totale omvang in euro			2.532.511		343.993	815.128		300.000	225.491	369.185	
BESTUURLIJKE SIGNALLEN EN RAPPORTAGES											
7. Bestuurlijke signalen	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2
8. Bestuurlijke rapportages	0	79	635	9	51	30	0	28	0	0	832

Bijlage 4 – Menu voor een effectiviteitskaart: een eerste aanzet

Uit onderzoek blijkt dat er verschillend wordt gerapporteerd over effect en effectiviteit. Verschillen worden ook aangetroffen waar het gaat om opvattingen van het begrip ‘effect’ en ‘effectiviteit’, alsook van de typering. Doel, subdoelen, resultaat, effect, effectief, output en outcome zijn termen die in de vele documenten die zijn onderzocht regelmatig door elkaar worden gebruikt. Ook wordt gezien dat in rapportages wel een onderscheid wordt gemaakt tussen direct en indirect effect, intern en extern effect, tussen organisatorisch (ook wel interne effectmeting genoemd), bestuurlijk, beleidsmatig (achterliggende ambities van een bepaald beleid worden gerealiseerd), economisch en maatschappelijk effect. Ook worden instrumenten of randvoorwaarden aangemerkt als effecten en andersom; wat voor de éne organisatie bijvoorbeeld een instrument is, wordt door een andere organisatie genoemd als doel, resultaat of effect. Wanneer vervolgens de vraag gesteld wordt of een bepaalde aanpak of interventiestrategie effectief is, kan dit dus een meerzijdig of verschillend antwoord opleveren, afhankelijk van wat men onder het effect-begrip verstaat of schaaft binnen het kader van die aanpak.

Voorts kan niet ieder effect worden gemeten aan de hand van kpi’s. Als een effect niet kan worden gemeten met een kpi, wil dat uiteraard niet zeggen dat het effect er niet is en er in het geheel geen uitspraken kunnen worden gedaan over de vraag of een bepaalde interventiestrategie wel of niet succesvol is.

Om meer grip te krijgen op het effect-begrip en meer inzicht in de (wenselijke) wijze van rapporteren zijn de verschillende (beoogde) effecten hieronder in kaart gebracht, in de vorm van een menu ten behoeve van een effectiviteitskaart (zie hierover hoofdstuk 9 in paragraaf 5).

Met een effectiviteitskaart kunnen verschillende aspecten van een interventie met elkaar in verband worden gebracht en op een overzichtelijke wijze worden gerapporteerd, waardoor zicht ontstaat op de effecten die worden verwacht en de veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen. In de effectiviteitskaart worden niet alleen de veronderstelde effecten (outcome) en de op vooraf duidelijk aangegeven indicatoren behaalde resultaten aangegeven, maar ook de stakeholder (wie ondervindt effecten), de samenwerkende organisaties en ketenpartners, de gebruikte indicatoren en de activiteiten waarmee de effecten en resultaten moeten worden behaald. De effectiviteitskaart kan vervolgens worden gebruikt om achteraf te bepalen wat de ervaren effecten zijn en om interventies zo nodig verder te ontwikkelen en aan te scherpen.³⁴¹

Om daartoe te komen, is een eerste inventarisatie gemaakt van de effecten die in diverse documenten (denk daarbij aan jaarverslagen, rapportages, beleidsplannen, etc.) worden

³⁴¹ Deuten (2007); De Groot & Mateman (2014), p. 20.

genoemd. In deze inventarisatie is een ordening aangebracht tot in de vierde 'graad'. Deze menukaart is een eerste aanzet.

De ordening bestaat uit orde-effecten tot in de vierde graad. Een aparte eerste-tweede orde effecttabel is gemaakt voor wat men wel noemt 'interne effecten'.

- Eerste orde effecten vertalen zich in output. Het betreft directe effecten die vaak op relatief korte termijn worden gerealiseerd en zijn (veelal) kwantificeerbaar en goed meetbaar. Deze effecten kunnen worden gemeten en geanalyseerd aan de hand van kpi's.
- Tweede orde effecten volgen veelal volgen op eerste orde effecten en zijn dus minder direct dan eerste orde effecten. Tweede orde effecten worden veelal op een wat langere termijn gerealiseerd, zijn niet of moeilijk kwantificeerbaar en minder goed meetbaar. Kpi's zijn minder of zelfs niet geschikt als meetinstrument.
- Derde orde effecten zijn effecten van een hoger abstractieniveau die van meerdere factoren afhankelijk zijn. Veelal moeilijk meetbaar. Kpi's zijn niet geschikt als meetinstrument.
- Vierde orde effecten zijn maatschappelijke effecten op de langere termijn. Deze zijn moeilijk meetbaar en van meerdere factoren afhankelijk. Kpi's zijn niet geschikt als meetinstrument.
- Interne eerste en tweede orde-effect: betreft organisatorische effecten en kunnen worden gezien als instrument of als middel (input) om externe effecten (output en outcome) te bereiken.

Externe eerste orde effecten naar type aanpak

Resultaten/effecten	Geïntegreerd	Strafrechtelijk	Bestuurlijk	Fiscaal	Civiel	Publiek-privaat
Verdubbeling aantal aangepakte csv's						
Verhogen aantal strafrechtelijke vervolgingen						
Vergroting fiscale handhaving						
Opleggen belastingaanslagen						
Invorderingsacties belastingsschulden innen						
Verhogen invorderen onterechte (bijstands)uitkeringen						
Verhogen terugvorderen gemeentesubsidies						
Betalingsregeling treffen						
(Verhogen) beslaglegging auto's						
(Verhogen) beslaglegging panden						
(Verhogen) beslaglegging geld, bankrekeningen, etc.						
Afpakken crimineel vermogen						
(Verhogen) afpakwinsten						
(Verhogen) incasso-opbrengsten						
(Verhogen) aantal gevangenisstraffen						
(Verhogen) aantal geldboetes						
(Verhogen) aantal opgestarte strafrechtelijke onderzoeken						
Meer handhaving o.b.v. APV						
Verhogen aantal dwangsommen						
Overnemen beheer van panden						
Verbodenverklaring en ontbinding rechtspersonen						
Aantal toegewezen faillissementsaanvragen of Actio Pauliana's						
Aantal onderschepte drugtransporten						
Aantal ontmantelde druglaboratoria						
Aantal geruimde hennepkwekerijen						
Vergroten/verhogen aantal strafbaarstellingen (door nieuwe wetgeving)						
Aantal aangepakte windhappers						

Interne eerste en tweede orde 'effecten', naar type aanpak

Effecten	Geïntegreerd	Strafrechtelijk	Bestuurlijk	Fiscaal	Civiel	Privaat-publiek
Ondersteunen in beleid en aanpak						
Sterkere handhaving						
Grotere interne slagkracht a.g.v. korte, slimme interventies						
Meer regio-overstijgende samenwerking politie/OM/ketenpartners						
Grotere dynamiek tussen politie en OM en minder afwachtende houding a.g.v. focus op snelle interventies						
Vergroten bestuurlijke weerbaarheid						
Versterking regionale samenwerking						
Verbetering van informatie-uitwisseling						
Versterken (regionale) samenwerking						
Deskundigheidsbevordering						
Ontwikkeling van bestuurlijke instrumenten						
In beeld krijgen van criminele structuren						
Faciliteren van geïntegreerde aanpak						
Het kunnen monitoren van ondernemers						
Verhogen aantal convenanten						
Verhogen aantal maatschappelijke coalities						
Inzicht in fenomenen en criminaliteit						
In kaart brengen van criminele activiteiten						
In kaart brengen en aanpakken van bijzondere 'gelegenheden' die Nederland biedt						

(Externe) tweede orde effecten, naar type aanpak

Effecten	Geïntegreerd	Strafrechtelijk	Bestuurlijk	Fiscaal	Civiel	Privaat-publiek
De aanpak moet pijn doen						
De aanpak moet duurzaam zijn						
Misdaad mag niet lonen						
Opwerpen barrières						
Verstoren criminele circuit						
Voorkomen onbewust faciliteren						
Voorkomen faciliteren						
Vergroten en verstevigen van aanpak van faciliteren						
Uitwassen criminaliteit terugdringen						
Voorkomen van overlast						
Vergroting meldingsbereidheid slachtoffers						
Plaatsvinden van evenementen volgens de regels en tegengaan van gebruiken van evenementen voor versterking van onaantastbaarheid imago OMG's						
Tekort aan ketels voor de productie van synthetische drugs						
Stijging prijzen hennepstekken						
Uitstralings-effect richting (potentiële) criminelen						
Uitsluiten van criminele bemoeienis bij bouw van horeca-activiteiten						
Verslechteren/ondergraven van crimineel ondernemingsklimaat						
Verstoren van gelegheidsstructuren						
Aanpakken van vermogensposities						
Afbreken structuren onder- en bovenwereld						
Aanpakken vitale faciliteiten						
Aanpak logistieke voorzieningen en processen						
Aanpak misbruik rechtspersonen						
Beïnvloeding van beleid of bedrijfsvoering van een onderneming						
Herstellen gezonde verhoudingen binnen een onderneming						
Eliminatie criminele elementen in het economisch verkeer						
Inzicht in het beleid van een onderneming						
Vaststellen van verantwoordelijke voor wanbeleid in een organisatie						

Preventieve werking richting bedrijven om beleid binnen onderneming gezond te houden						
Mogelijkheid om bestuurlijke of strafrechtelijke instrumenten in te zetten (bijv. art. 140a Sr na verbodenverklaring)						
Afschrikken en stigmatiseren						
Afnemende trend van aantal fraudemeldingen						
Afname van aantal aangiften						
Voorkomen van liquidaties						

(Externe) derde orde effecten

Effecten	Geïntegreerd	Strafrechtelijk	Bestuurlijk	Fiscaal	Civiel	Privaat-publiek
Duurzaamheid van aanpak						
Interventies zijn betekenisvol						
Tegengaan/voorkomen van ondermijning						
Terugdringen van ondermijning						
Ontstaan van criminaliteit voorkomen						
Terugkeer van criminaliteit voorkomen						
(Economische) machtsposities terugdringen						
Leveren van een bijdrage aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit						
Leveren van een bijdrage aan het voorkomen van georganiseerde criminaliteit						
Tegengaan van bepaalde vormen van criminaliteit (o.a. mensenhandel, hennep, OMG's, fraude, witwassen)						
Creëren van bewustwording						
Verminderen van maatschappelijke voedingsbodem voor georganiseerde ondermijnende criminaliteit						
Bestrijden misbruik legale economische voorzieningen						
Bestrijden juridische (overheids-)voorzieningen voor investeringen crimineel vermogen						
Bestrijden van ontplooiën van criminele activiteiten door zichtbaar maken van kwetsbare plekken in legale infrastructuur						
Tegengaan van lokale worteling						
Creëren of oproepen van maatschappelijk beeld dat meedoen aan criminele (economische) netwerken niet 'normaal' is en niet loont						
Laten zien dat crimineel vergaard vermogen niet ongecontroleerd blijft						
Laten zien dat instanties in staat zijn om grenzen te bewaken						
Wegnemen van (terreur)dreiging						
Tegengaan van verwevenheid invloed OMG's in de horeca, voetbalsupporters en beveiligingsbranche						
Tegengaan intimidatie en andere drukmiddelen						
Voorkomen financiële schade						

Vierde orde effecten

Effecten	Geïntegreerd	Strafrechtelijk	Bestuurlijk	Fiscaal	Civiel	Privaat-publiek
Verbetering reputatie overheid						
Vergroten maatschappelijke weerbaarheid						
Beschermen persoonlijke integriteit						
Beschermen (integriteit) van de fundamenteën van de samenleving						
Terugdringen verloedering						
Veiligheidsgevoel van burgers vergroten						
Tegengaan van parallelle samenlevingen						
Herstellen van het gezag van de overheid						

Neveneffecten
Regionale verplaatsing criminele activiteiten/waterbedeffect
Verschuiving naar andere vormen van criminaliteit
Versterking criminele samenwerkingsverbanden
Criminaliteit neemt toe in intensiteit
Geweld neemt toe
Meer druk op legale structuren
Toename criminele infiltratie in bepaalde sectoren
Dieper ondergronds
Toename gevaar volksgezondheid door slechtere criminele producten (bijv. slechte kwaliteit xtc)
Intimidatie van toezichthoudende ambtenaren
Reversed effectivity (beoogde effecten worden niet bereikt en leidt bijv. tot vermindering van vertrouwen in overheid)

Literatuur en documentatie

- Albanese, J.S. (2010) *Organized crime in our times*. Burlington: Anderson Publishing.
- Andersson Elffers Felix (2015) *Integraal afpakken crimineel vermogen door overheidsinstellingen*. Eindrapport integraal afpakken.
- Aakster, C.W. (2006) *Gestuurde verandering, Interdisciplinaire handreiking voor de programmering van veranderingsprocessen*, Assen: Van Gorcum.
- Baaren, A. van, *Samenwerken is een vak apart*, het Tijdschrift voor de Politie – jg. 76/nr. 8/14.
- Berghuis, A.C., Malsch, M., Moerings, L.M., Niemeijer, Poot, E.C.J. de, Schuilenburg, M., Slot B.M.J. en Voorst, P.J.J. van (2009) *Nodal governance en veiligheidszorg*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Bloem, B., Hartevelde, A (2012) Horizontale fraude; Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F., Stoffers, E., Nationaal dreigingsbeeld 2012. Georganiseerde criminaliteit, Zoetermeer: Dienst IPOL 2012.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F., Stoffers, E., (2017) Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit, Driebergen: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Boutellier e.a. (juli 2016) *Impulsen tegen ondermijning, De taskforce Brabant-Zeeland wetenschappelijk tegen het licht gehouden, Strategisch advies*, Verweij-Jonker instituut.
- Boutellier e.a. (september 2016) *Impulsen tegen ondermijning, De Taskforce Brabant-Zeeland wetenschappelijk tegen het licht gehouden, Onderzoek Verkennen, Bevragen, Verdiepen & Strategisch advies*, Verweij-Jonker instituut.
- Bunt, H.G. van de (1992) *Organisatiecriminaliteit*. Arnhem: Gouda Quint.
- Centraal Bureau Statistiek (2011) *Integrale veiligheidsmonitor 2010; Landelijke rapportage*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid (2010) *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit*, Utrecht.
- Dienst Nationale Recherche (2012) *Synthetische drugs en precursoren. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*, Woerden: Korps Landelijke Politiediensten.
- Duijn, P.A.C., Kashirin V. & Sloot, P.M.A. (2014) *The Relative Ineffectiveness of Criminal Network Disruption*, in: Scientific Reports. Nature Publishing Group.
- Duyn, P.C. van, Kouwenberg, R.F. & Romeijn, G. (1990) *Misdaadondernemingen: Ondernemende misdadigers in Nederland*. Den Haag: WODC.
- Emergo (2011) *De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*. Amsterdam, Uitgeverij BOOM.
- Engers, T.M. van, Meijer, M.E. de & Barros, A. I., (2016) Facilitators in silico, look before you leap: Kennisgebaseerde scenario's voor interventies gericht op facilitators in criminele samenwerkingsverbanden. *Strafblad, tijdschrift voor Wetenschap en Praktijk*, juli 2018, 3, 16, 5.
- Flight, S., Bogaerts, S., Korf, D.J., Siegel, D. (2010) *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen, Eerste bevindingen, Cahier 2010-12* (WODC).
- Fijnaut, C.J.C.F., Bovenkerk, F., Bruinsma, G.J.N. & Van de Bunt, H.G. (2016) *Betreffende opsporing. Enquêtecommissie opsporingsmethoden. Bijlage VII. Eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 16.
- Fröllich T.H.E., Gardenier, D.E., Meer (2012) Slimmer en effectiever afpakken, *BOOM-Nieuws*, 64.
- Gestel, B. van, Verhoeven, M. (2011) Obstakels voor samenwerking, *Justitiële verkenningen*, 2011
- Gestel, B. van, Verhoeven, M. (2014) Autonomie, ambtelijke organisaties en criminaliteitsbestrijding, *Tijdschrift voor Criminologie*, 2014
- Giessen, M. van der, Molenaar, D., Ooyen-Houben, M. van (2014) *De export van in Nederland geteelde cannabis*, Den Haag: WODC.

- Groot, N. de, Mateman H. (2014) *Zicht op effect, een overzicht van instrumenten om zelf het effect van je aanpak te meten*, Movisie, kennis en aanpak van sociale vraagstukken, Utrecht juni 2014
- Hagenaars, P.M.M., Bonnes, J.M., (2014) *De kracht van privaat-publieke samenwerking*, BOOM/LEMMA.
- Hamers, A.M., (2014) *Handboek (fiscale) aanpak beroepscriminelen en vrijplaatsen*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Huisman, W. & Kleemans, E.R. (2017) Organisatiecriminaliteit, georganiseerde criminaliteit en ondermijning. In: R. Staring, R. van Swaaningen & K. van Wingerde (eds.) *Over muren van stilzwijgen*. (pp. 535-548). Den Haag: Boomcriminologie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2017) *Onderzoek: De aanpak van ondermijning*, RIECs en LIEC.
- Interview Gerrit van der Burg, het Tijdschrift voor de Politie – jg. 76/nr. 8/14, p. 10-13.
- Jansen, F. (2012) *Georganiseerde hennepsteelt: criminaliteitsbeeldanalyse 2012*, Driebergen: Korps Landelijke Politiediensten – Dienst Nationale Recherche 2012.
- Kesteloo, A.N. (2011) *Deelneming aan een criminele organisatie. Een onderzoek naar de strafbaarstellingen in artikel 140 Sr*. Heerlen/ Nijmegen: Wolf Legal Publishers (diss).
- Kleemans, E.R. (2011) *Georganiseerde misdaad en de zichtbare hand; Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Zwarte criminaliteit en Rechtshandhaving aan de Vrije Universiteit op 1 oktober 2010*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Klerks, P. (1996) *Ondergrondse organisaties in vergelijkend perspectief*, juni 1996 EUR, WODC.
- Knoop, J. van der, Rollingswier, R. (2015) *De bestrijding van witwassen, Beschrijving en effectiviteit 2010-2013, Startversie monitor anti-witwasbeleid*. Decide.
- Kort, J., Fedorova, M.I., Terpstra, J.B., *Politiemensen over het strafrecht*, 2014 Politie & Wetenschap, Apeldoorn, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Korps Landelijke Politiediensten (2010) *Georganiseerde hennepsteelt, criminaliteitsbeeldanalyse 2009*. Driebergen: KLPD
- Kruisbergen, E.W., van de Bunt, H.G., Kleemans, E.R., Kouwenberg R.F., Huisman, K., Meerts, C.A. & de Jong, D. (2012) *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma.
- Kruithof, K., Aldridge, J., Décarý-Hetú, D., Sim D. e.a., *Internet-facilitated drugs trade. An analysis of the size, the scope and the role of the Netherlands*, Santa Monica/Cambridge: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016.
- Mein, A., Ooyen-Houben, M. van (2013) *Bestuurlijke rapportage coffeshop Checkpoint*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Meijer, M.E. de, (2003) *Het Openbaar Ministerie in civiele zaken*, diss. EUR, Deventer: Kluwer.
- Meijer, M.E. de, (2005) De rol van het OM bij de civielrechtelijke bestrijding van terroristische organisaties, *WPNR* nr. 6633.
- Meijer, M.E. de, (2006) De civielrechtelijke bevoegdheden van het OM bij de aanpak van ‘foute’ rechtspersonen en organisaties: een zinvol complement? *Strafblad*, afl. 2.
- Middleer, F. de, Ruyver, B. de, *De verschuiving van illegale drugsmarkten van Nederland naar België, perceptie of realiteit?* In: Justitiële Verkenningen 2/17, jrg. 43, Criminaliteit in Noord-Brabant, Boomjuridisch, p. 103-119.
- Montfoort, C. van, Brink, G. van den, Schultz, M., Maalsté, N., (2012) *Publiek-private samenwerking in maatschappelijke veiligheid, naar een improvisatiemodel*.
- Nationale Politie & OM (2016) *Jaarbericht Intensivering aanpak ondermijning in Zuid-Nederland*.
- Nieuwenhuis, F., Pannekoek, M., *Werkwijzen van georganiseerde criminaliteit, verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012*, KLPD-Dienst IPOL Zoetermeer, Den Haag: Delta-hage.
- NSOB (2016) *Ondermijning ondermijnd, Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- OM (2010) *Jaarbericht 2009*.

- OM (2011) *Jaarbericht 2010*.
- OM (2012) *Jaarbericht 2011*.
- OM (2013) *Jaarbericht 2012*.
- OM (2014) *Jaarbericht 2013*.
- OM (2015) *Jaarbericht 2014*.
- OM (2016) *Jaarbericht 2015*.
- OM (2017) *Jaarbericht 2016*.
- OM & Politie (2011) *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2010*.
- OM & Politie (2012) *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2011*.
- OM & Politie (2013) *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2012*.
- OM & Politie (2014) *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2013*.
- OM & Politie (2015) *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2014*.
- OM & Politie (2016) *Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2015*.
- Nationale Politie & Openbaar Ministerie, Jaarbericht. *Intensivering aanpak ondermijning in Zuid-Nederland* (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 29911, 126), 2016
- Politie Amsterdam-Amstelland (2009) *Over ondermijning; Een verkenning naar het fenomeen, de aanpak en mogelijke verbeteringen*. Tweede druk. Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland.
- Paoli, L. (2002) The paradoxes of organized crime. *Crime, Law and Social Change*, 37(1): 51-97.
- Paoli, L. (2003) *Mafia brotherhoods. Organized crime, Italian style*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Rapport Commissie Van den Emster, (2016) *De toekomst van de strafrechtspleging*.
- Rapport Over ondermijning (2009) Een verkenning naar het fenomeen, aanpak en mogelijke verbeteringen, Politie Amsterdam-Amstelland.
- Reuter, P. (1983) *Disorganized crime: the economics of the visible hand*. Cambridge: MIT Press.
- RIEC-LIEC (2012) *Jaarverslag 2011. Een georganiseerde overheid tegen georganiseerde criminaliteit*.
- RIEC-LIEC (2013) *Jaarverslag 2012*.
- RIEC-LIEC (2014) *Jaarverslag 2013*.
- RIEC-LIEC (2015) *Jaarverslag 2014*.
- RIEC-LIEC (2016) *Jaarverslag 2015*.
- RIEC-LIEC (2015) *Integrale landelijke voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)*.
- Rovers, B., Fijnaut, C. (2011) *De drugsoverlast in Maastricht en omliggende gemeenten. Een schets van de problemen en het effect van tegenmaatregelen*, Antwerpen: Intersentia.
- Rovers, B., Jans, M., (2014) *Criminaliteit tegen bedrijven in Nederland*.
- Smits, J., Sibma, A., Roodnat, J. Schudde, B. (2013) *Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit*, WODC-rapport 2207, Deventer/Groningen: Arena Consulting/Pro Facto.
- Smits, J., Struiksma, N., Schudde, B. (2016), *Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit, onderzoek naar de stand van zaken in 2016*, Deventer/Groningen: Arena Consulting, Pro Facto.
- Spapens, T. (2008) *Georganiseerde misdaad en strafrechtelijke samenwerking in de Nederlandse grensgebieden*. Antwerpen/Oxford: Intersentia.
- Spapens, A.C.M. (2011) Barrières opwerpen voor criminele bedrijfsprocessen, *Justitiële verkenningen* 2011.
- Spapens, T., Opsporing van zware en georganiseerde misdaad vanuit een macroperspectief, *Tijdschrift voor de Politie* – jg. 73/nr. 9/11, p. 20-21.
- Spapens, A.C.M., Kolthoff E., Stol, W., Georganiseerde misdaad in de 21ste eeuw, *Tijdschrift voor Criminologie* (58) 2016, afl. 2, p. 3-18.
- Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit (GOC), *Integraal, tenzij... Leidraad om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren*, Den Haag 2013.
- Taskforce Brabant-Zeeland (2014) *Voortgangsrapportage Taskforce Brabant-Zeeland. Januari 2014-oktober 2014*.
- Taskforce Brabant-Zeeland (2015) *Voortgangsrapportage Taskforce Brabant-Zeeland. November 2014-juni 2015*.

- Taskforce Brabant-Zeeland (2016) *Voortgangsrapportage Taskforce Brabant-Zeeland*.
- Taskforce Brabant-Zeeland (2017) *Voortgangsrapportage Taskforce Brabant-Zeeland. Juni 2015-november 2015*.
- Task Force Mensenhandel (2011) *Plan van Aanpak 2011-2014, De integrale aanpak van mensenhandel verder versterken*.
- Toekomstagenda Ondernijning*. (2017) Een gezamenlijk product van politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en de regioburgemeesters, samen met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en Veiligheid en Justitie.
- Tops, P.W., Torre, E. van der (2014) *Wijkeraanpak en Ondernijnde Criminaliteit*, Tilburg University en de Politieacademie.
- Vermaas, P. (2002) Het wordt wat, dat afpakken, *Opportun* (thema: afpakken), 2012, 05.
- Weerman, F. & Kleemans, E. (2002) Criminele groepen en samenwerkingsverbanden. *Tijdschrift voor Criminologie*, 44 (2), 114-127.
- Unger, B., Busuioac, E.M. (2007) *The Scale and Impacts of Money Laundering*. Edward Elgar Publishing.
- Verweij, A.Th. (2016) *Optimalisatie aanpak criminele organisaties, Onderzoek naar barrières die de toepassing van de artikelen 140 Sr en 11b OW hinderen in rechercheonderzoeken van de Dienst Regionale Recherche*, Eenheid Amsterdam.
- Vries Leemans, M.J.H.J. de (1995) *Art. 140 Wetboek van strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint.

Interne bronnen

- Brief aan hoofden van de OM-onderdelen d.d. 9 januari 2013 (PL-V-1231) van G.W. van der Burg, hoofdofficier Landelijk Parket, Programmaleider investeringsprogramma Ondernijning
- Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingssknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen (<http://riec.nl/doc/liec/LIEC-A4Convenant06.pdf>).
- Europol (2015): Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering.
- OM (2011) Vragenformulier verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2010.
- OM (2013) Bevindingen tussenmeting verantwoording aanpak csv's t/m augustus 2013.
- OM (2014) Gebruikershandleiding LZoZ.
- OM (2016) Werkomgeving ondernijning, Richtingsdocument.
- OM (2017) Handleiding voor gebruik LZoZ 3.1.
- Programma Veiligheid 2015-2018, Jaarplan 2016 Breda, februari 2016
- Programma OM 2020, Voorgenomen besluitvorming OM 2020 (tbv Collegevergadering 25 maart 2014), 25 maart 2014
- KLPD-Dienst Nationale Recherche, Georganiseerde Hennepteelt, Criminaliteitsbeeldanalyse 2009.
- Uitvoeringsprotocol Hennep Gelderland-Midden, juni 2015

Kamerstukken

- Algemene Rekenkamer, Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering, Kamerstukken II 2007/ 08, 31 477, nrs. 1-2;
- Brief van de ministers van 3 november 2008, Kamerstukken II 2008/09, 29 911, 16;
- Brief van de Minister, Tweede Kamer 2009-2010, 29 911, nr. 40
- Brief van de minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 14 februari 2011, Kamerstukken II 2010/11, 29 911, 45.
- Brief 19 juli 2016 van mr P.G.A. Noordanus, voorzitter van de Taskforce Brabant-Zeeland, aan Minister van Veiligheid en Justitie.
- Brief van de Minister van V&J, d.d. 14 juli 2017, Tweede Kamer 2016-2017, 29 911, nr. 167

‘Drugbeleid’, brief van de minister van Justitie van 26 april 2005, Kamerstukken II 2004/05, 24077, 156.

‘Drugbeleid’, brief van de minister van Justitie van 27 oktober 2005, Kamerstukken II 2005/06, 24077, 170.

Kamerstukken II 2002/03, 28463, 10

Kamerstukken II 2004/05, 28 764, 6

Kamerstukken II 2004-2005, 29 911, 1 (Brief van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties t.a.v. Bestrijding georganiseerde criminaliteit)

Kamerstukken II 2008/09, 29 911, 30. 81.

Kamerstukken I 2009/10, 31 948, C,

Memorie van antwoord op de Wet van 17 maart 1988 tot wijziging van enige bepalingen over verboden rechtspersonen, Kamerstukken II 1984/85, 17 476, nrs. 5-7

Notitie integrale aanpak hennepsteelt, bijlage bij Kamerstuk 24077 nr. 184, gepubliceerd 26 juni 2006, vergaderjaar 2005-2006, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24077-184-b1.pdf>

Programma’s versterking aanpak georganiseerde misdaad en FINEC en Programma versterking bestuurlijke aanpak, Kamerstukken II, 29 911, nr. 10

Rapport parlementaire werkgroep Verwevenheid van de bovenwereld, oktober 2008, Kamerstukken 29 911, 14;

Rapport Inzicht in verwevenheid, Deloitte 2009; Kamerstukken II 2009/10, 29 911, 40.

Kamerstukken II 2011/12, 29911, 55.

Kamerstukken II, 2013-2014, 29 911, 84.

Kamerstukken II 2013-2014, 34 011, 1-2, 3, en 4-6

Kamerstukken II, vergaderjaar 2013-2014, 29 911, 84.

Kamerstukken II 2013–2014, 33 930 VI, 1, p. 49 (jaarverslag en slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013)

Kamerstukken I 2015/16, 34 011, A-E.

Krantenartikelen

Endedijk, B., Meeus, J. & Wittenberg, E. (2016, 16 april) Zachte g, harde criminelen. *NRC*.

Endedijk, B. (2017, 10 mei) Overheidsingrijpen moet de maatschappij veranderen. *NRC*.

De Graaf, P. (2017, 14 februari) Zo gaan zes Brabantse bestuurders drugsmisdaad te lijf. *De Volkskrant*.

Kouwenhoven, A. (2017, 26 mei) Locoburgemeester Emmen: ‘het tuig mag dit land niet ondermijnen’. *NRC*.

Stoker, E. & Thijssen, W. (2016, 26 april) Pak criminelen hun geld af, dan tref je ze het hardst. *de Volkskrant*.

Tops, P. & Tromp, J. (2017, 7 januari) Georganiseerde misdaad: de taaie strijd tegen de ondermijning. *de Volkskrant*.

Internet

<http://users.pandora.be/dirk.van.aerschot/vlaamsbrabant/documenten/voorafgaand/verklarende%20woordenlijst.pdf>

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/06/15/intensieve-aanpak-ondermijnende-criminaliteit-zuiden-wordt-doorgezet>

<https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vk4zpaig8azz>

Negenluik in Zeeland-West-Brabant (Depla, Breda Jaarplan 2016): <https://www.gemeente.nu/content/uploads/sites/2/2017/03/Paul-Depla.pdf>
www.politie.nl/nieuws/2017/februari/20/09-de-strijd-tegen-ondermijnende-drugscriminaliteit-zuid-nederland-in-cijfers.html
<https://assets.trimbos.nl/docs/24dd30ba-464f-4dcd-a740-20ac058d310b.pdf>

Overig

Kaderbesluit van 13 juni 2002, Pb2002, L 164/3 in de vorm van invoering van de Wet terroristische misdrijven (wet van 24 juni 2004, 290).