

# Samenvatting

## Doelstelling en probleemstelling

Dit rapport bevat de bevindingen van de derde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. Het doel van dit onderzoeksproject is om de kennis die wordt opgedaan tijdens grootschalige opsporingsonderzoeken, zo goed mogelijk te benutten voor het verkrijgen van inzicht in de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Door de inzet van verregaande opsporingsmethoden, zoals infiltratie, telefoontaps, het opnemen van vertrouwelijke communicatie en observatie, leveren deze opsporingsonderzoeken unieke kennis op over het verschijnsel georganiseerde criminaliteit en het gedrag van daders. Daarom is het van groot belang dat deze inzichten systematisch worden vastgelegd en worden teruggekoppeld naar personen die betrokken zijn bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Want zonder een goed inzicht in de aard van de georganiseerde criminaliteit blijft de bestrijding daarvan in het luchtledige hangen.

Dit al langer bestaande idee om 'de kennis van de werkvloer' systematisch vast te leggen, kwam in een stroomversnelling door de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Mede naar aanleiding van de conclusies van de Enquêtecommissie heeft de Minister van Justitie besloten om het informatiebeleid over georganiseerde criminaliteit te herzien. In dit verband is aan de Tweede Kamer onder meer toegezegd om periodiek te rapporteren over de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland en te signaleren ontwikkelingen. De Monitor Georganiseerde Criminaliteit vormt de concrete invulling van deze toezegging. Een bijzonderheid is dat bij de inrichting en opzet van dit onderzoek is voorzien in continuïteit, waardoor ook gesproken wordt over een *monitor*. De centrale probleemstelling van de monitor luidt:

*Wat is de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland en welke ontwikkelingen zijn op dit gebied te onderkennen?*

Een belangrijke beperking in deze probleemstelling ligt in het feit dat het onderzoek zich niet richt op de *omvang*, maar op de *aard* van de georganiseerde criminaliteit: Wie zijn de daders? Hoe werken zij samen? Hoe gaan zij te werk? Op welke manier spelen zij in op de mogelijkheden en beperkingen die hun omgeving hen biedt? Hoe schermen zij zich af tegen risico's? Wat verdienen zij aan hun illegale activiteiten en waaraan besteden zij dit?

Antwoorden op dergelijke vragen zijn van buitengewoon groot belang voor een gefundeerde bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

## Onderzoeksopzet

De basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit bestaat uit diepgravende analyses van afgeronde grootschalige opsporingsonderzoeken. Vanaf 1996 zijn met behulp van dezelfde systematiek 120 grootschalige opsporingsonderzoeken geanalyseerd (veertig zaken per ronde). Daarmee is inmiddels een grote dwarsdoorsnede aan opsporingsonderzoeken voorhanden, niet alleen over verschillende samenwerkingsverbanden en criminaliteitsvelden, maar ook in de tijd. Op basis van dit materiaal is het ook mogelijk om verdiepingsstudies uit te voeren, bijvoorbeeld naar specifieke delicten of naar specifieke aspecten van het fenomeen. Zo zijn in het kader van deze derde ronde verdiepingsstudies uitgevoerd naar de criminale carrières van daders en naar recherchestrategieën.

## Conclusies

Deze derde rapportage bouwt voort op de bevindingen uit de twee eerder gepubliceerde monitorrapporten (Kleemans, Van den Berg & Van de Bunt, 1998; Kleemans, Brienen & Van de Bunt, 2002). Daarom zullen in de onderstaande samenvatting ook enkele relevante conclusies uit de vorige twee rapportages worden gememoreerd.

### *Van racketeering naar transitcriminaliteit*

Toen in Nederland in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw het fenomeen georganiseerde criminaliteit een prominente plaats op de politieke agenda verwierf, werd de beeldvorming sterk beïnvloed door ideeën over Italiaanse en Amerikaanse maffia-organisaties en de wijze waarop deze zich manifesteren in de samenleving. Piramidaal opgebouwde misdaadorganisaties zouden op het punt staan om binnen te dringen in economische branches en politieke instituties. Daarbij zouden zij optreden als een soort alternatieve overheid die in bedrijfstakken of regio's twee traditionele overheidstaken overneemt: het geweldsmonopolie en het recht om belasting te heffen (door middel van protectie en afpersing). In de internationale literatuur wordt dit illegaal opereren op legale markten ook wel 'racketeering' genoemd.

Sinds het begin van de jaren negentig is de beeldvorming ten aanzien van georganiseerde criminaliteit ingrijpend veranderd door systematisch wetenschappelijk onderzoek. In opdracht van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden voerde de onderzoeksgroep Fijnaut een uitgebreid onderzoek uit naar de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. De onderzoeksgroep concludeerde dat er geen aanwijzingen waren dat bedrijfstakken onder controle stonden van de georganiseerde misdaad. Ook in de follow-up studies van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit werden nagenoeg geen voorbeelden aan-

getroffen van protectie, politieke corruptie, onwettige beïnvloeding van politieke besluitvorming of infiltratie in vakbonden. Ook waren er geen duidelijke aanwijzingen van pogingen om regio's of bedrijfstakken door corruptie en geweld onder controle te krijgen.

In de meeste gevallen blijkt het bij georganiseerde criminaliteit te gaan om smokkel van mensen (vrouwenhandel, mensensmokkel) en verboden waar, zoals drugs, wapens en gestolen auto's, en om illegale grensoverschrijdende handelingen, zoals ondergronds bankieren en het ontduiken van heffingen en accijnzen. Plegers van georganiseerde criminaliteit bedrijven dus vooral internationale handel en Nederland functioneert daarbij als productieland, doorvoerland of bestemmingsland. Daarom werd in het vorige monitrorrapport de term 'transitcriminaliteit' geïntroduceerd, hetgeen een betere beschrijving geeft van de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland dan 'racketeering'.

Plegers van georganiseerde criminaliteit liften eerder mee op bestaande goederen-, geld- en passagiersstromen dan dat zij zelf onderdelen van de infrastructuur onder controle houden. De positie van Nederland als doorvoerland – met onder meer de Rotterdamse haven, de luchthaven Schiphol en allerlei import- en exportfaciliteiten – biedt ook goede mogelijkheden voor verschillende vormen van transitcriminaliteit.

Bedrijfstakken worden dus wél gebruikt om misdrijven te plegen of te verheimelijken. Ook wordt misdaadgeld geïnvesteerd in bedrijven en onroerend goed. Maar over de precieze omvang van deze bestedingen bestaat nog steeds veel onduidelijkheid. Wat betreft de aard van de bestedingen is duidelijk geworden dat daders vooral investeren in sectoren die hen vertrouwd zijn, zoals de horeca, de prostitutiebranche, de autobranche en de transportbranche. Ook de plaats van de investeringen wordt bepaald door de mate van vertrouwdheid. Daders investeren vooral in het land van herkomst: autochtone Nederlandse daders in Nederland, Turkse daders in Turkije, et cetera. Wanneer men in andere landen investeert, zijn dit veelal landen waar men crimineel actief is of waar men goede sociale relaties heeft. Rondom investeringen in onroerend goed is recentelijk grote ongerustheid ontstaan door afpersingen van vastgoedhandelaren. Ook de opeenvolgende liquidaties in de 'Amsterdamse' onderwereld hebben opnieuw vragen opgeworpen over wantrouwen en conflicten binnen de wereld van de georganiseerde misdaad en over de relaties tussen onderwereld en bovenwereld.

#### *Van piramidale misdaadorganisaties naar criminele netwerken*

In de beeldvorming van de jaren negentig werden criminele samenwerkingsverbanden doorgaans voorgesteld als traditionele maffia-organisaties naar Italiaans of Amerikaans voorbeeld: duurzame, piramidale organisaties met een strenge hiërarchie, een duidelijke taakverdeling, een gedragscode en een intern sanctiesysteem. Dergelijke criminele organisaties bestaan wel degelijk, maar zijn in Nederland eerder uitzondering dan

regel. Dit impliceert echter niet dat criminele samenwerkingsverbanden geen structuur kennen of dat de relaties in samenwerkingsverbanden inwisselbaar en horizontaal zijn.

In de vorige monitorrapportages is gewezen op de brede variëteit aan samenwerkingsverbanden en op het feit dat de logistiek van de criminele activiteiten (wat moet er allemaal worden geregeld?) grote invloed heeft op de manier waarop de samenwerking concreet gestalte krijgt. Ook is aandacht besteed aan de interne dynamiek van criminele samenwerkingsverbanden en criminele netwerken, die vooral op de wat langere termijn zichtbaar wordt. Door samenwerkingsverbanden te analyseren als criminele netwerken, waarin daders met elkaar in wisselende samenwerkingsverbanden kunnen samenwerken, ontstaat er niet alleen oog voor de stabiliteit in bepaalde samenwerkingsrelaties, maar ook voor discontinuïteit en verandering. Dergelijke inzichten zijn ook voor de opsporing van groot belang.

Door dit bredere perspectief kan ook een betere analyse plaatsvinden van de posities van daders binnen criminele netwerken en hun afhankelijkheidsrelaties. Zo zijn er vaak duidelijke hoofdrolspelers waarvan vele andere daders afhankelijk zijn vanwege hun geld, kennis of contacten. Deze hoofdrolspelers zien we telkens weer terug, in verschillende opsporingsonderzoeken en in verschillende samenwerkingsverbanden. Maar andere daders kunnen gaandeweg steeds minder afhankelijk worden van deze hoofdrolspelers, doordat zij zelf geld, kennis en contacten vergaren en vervolgens steeds meer eigen criminele activiteiten ontwikkelen. Door niet a priori uit te gaan van een duurzame, piramidale organisatie, ontstaat er dus oog voor groei en ontwikkeling binnen criminele netwerken. Ook kan duidelijk worden dat *facilitators*, die veelal in de periferie van criminele samenwerkingsverbanden opereren (denk aan geldwisselaars, ondergrondse bankiers, financiële dienstverleners en documentenvervalsers), hun diensten verlenen aan meerdere criminele samenwerkingsverbanden. Daarmee nemen zij een belangrijker positie in binnen een crimineel netwerk dan beschouwing van afzonderlijke 'criminele organisaties' zou doen vermoeden.

#### *Vertrouwen, wantrouwen en criminele samenwerking*

Bij transitcriminaliteit moeten in de regel contacten worden gelegd tussen daders uit verschillende landen, uit verschillende etnische groepen, of tussen onder- en bovenwereld. Bij bepaalde vormen van transitcriminaliteit, zoals bij heroïnesmokkel vanuit Turkije naar Europa, kan gemakkelijk gebruik worden gemaakt van reeds bestaande sociale relaties. In de vorige twee rapportages is het belang van bestaande sociale relaties bij criminele samenwerking uitvoerig belicht. Familie, vrienden en bekenden werken met elkaar samen en introduceren elkaar weer bij anderen.

Maar bestaande sociale relaties bieden niet altijd een oplossing, vooral niet bij transitcriminaliteit. Want het probleem van sociale relaties – en

van familie- en vriendschapsbanden in het bijzonder – is dat dergelijke ‘sterke’ sociale relaties vaak sterk zijn geclusterd. Zij bieden daardoor voor daders weinig extra mogelijkheden.

Bij criminele samenwerking en ‘vertrouwen’ gaat het niet alleen om betrouwbaarheid of integriteit, maar ook om capaciteit. Daarom wordt gesignaleerd dat daders juist bij omvangrijke en risicovolle criminele operaties met ‘buitenstaanders’ – niet zijnde familieleden, vrienden of vaste zakenpartners – in zee kunnen gaan. Nieuwe relaties kunnen nieuwe handelsmogelijkheden bieden. Tevens kunnen deze relaties door hun vaardigheden soms adequater (en dus ook veiliger) opereren dan vertrouwde partners. Dit is de ‘kracht’ van ‘zwakke’ banden.

Maar hoe komt vertrouwen met dergelijke partners tot stand? In de eerste plaats kan worden gewezen op leereffecten: vertrouwen wordt gebaseerd op eigen ondervinding met betrekking tot de (eerdere) prestaties van de partner. In de tweede plaats kan vertrouwen zijn gebaseerd op de (overgedragen) ervaringen van anderen. Bepalend hierbij is de reputatie van de zakenpartner. Reputaties worden geconstrueerd binnen sociale groepen, waarbij ontmoetingsplaatsen een belangrijke rol spelen om uit te dragen wie je bent (of wilt zijn). Ook kunnen reputaties gebaseerd worden op generalisaties ten aanzien van de (vermeende) eigenschappen van bepaalde groepen.

De vertrouwensvraag in een samenwerkingsrelatie doet zich sterker gelden naarmate partners meer speelruimte hebben om tegen de belangen van de ander in te gaan. Beide partijen vertrouwen erop dat zij elkaar niet zullen benadelen. Wanneer dat vertrouwen in elkaar echter ontbreekt, worden er meer zekerheden ingebouwd in de transacties.

De manier waarop dit vorm krijgt is mede afhankelijk van de mate van symmetrie in relaties. Wanneer vertrouwen ontbreekt in een asymmetrische relatie, leidt dit gemakkelijk tot verdergaande onderwerping en controle. Voorzover er beloningen in het vooruitzicht worden gesteld, weerspiegelen deze beloningen de asymmetrie van de relatie en de ongelijke verdeling van opbrengsten en risico's. Bij meer symmetrische relaties zien we andere vormen van controle: een sterkere nadruk op ‘eerlijk delen’, het zich vrijwillig binden via het geven van onderpanden, of het inschakelen van derden die een soort ‘notarisfunctie’ vervullen.

Met betrekking tot de reacties van daders op samenwerkingsproblemen is onze conclusie dat er veel conflicten zijn en (dreiging met) geweld regelmatig wordt toegepast ter beslechting van deze conflicten. In die zin wijken deze zaken toch zeker af van het gedrag van legale ondernemers. Maar er zijn ook andere wijzen waarop conflicten worden beslecht. Daadwerkelijk geweldgebruik is niet het ‘normale’, en zeker niet het enige antwoord op conflicten.

Veel conflicten spruiten voort uit één van de volgende vier kwesties: niet (tijdig) leveren; niet (tijdig) betalen; een samenwerkingspartner wordt concurrent (gaat voor zichzelf beginnen); en praten met de politie. Bij de eerste twee problemen is er ruimte voor onderhandelen en beoordelen (wat is de ware toedracht?). Maar bij de laatste twee problemen is het kwaad meestal al geschied op het moment dat het wordt gesignaleerd. Reacties op conflicten hangen onder meer af van de aanleiding van het conflict en van de aard van de relatie (vertrouwensband of niet). Zo wordt bij betalings- of leveringsproblemen in een aantal gevallen niet gereageerd of wordt gedoseerd en 'instrumenteel' geweld toegepast. Bij voor jezelf beginnen en praten met de politie zien wij doorgaans heftigere reacties, waarbij ook het verbreken van de vertrouwensband een rol speelt.

### *De sociale inbedding van criminele samenwerking*

In de vorige twee rapportages hebben wij veel aandacht besteed aan de inbedding van georganiseerde criminaliteit in bestaande sociale relaties. In deze rapportage gaan wij nader in op twee aspecten van sociale inbedding die in de literatuur tot nu toe onderbelicht zijn gebleven: de relatie tussen beroepen en georganiseerde criminaliteit en de lokale inbedding van transnationale georganiseerde criminaliteit.

Beroepen kunnen op verschillende manieren gelegenheid bieden voor georganiseerde criminaliteit. Allereerst door internationale contacten en reisbewegingen, waardoor mogelijkheden voor (transit)criminaliteit kunnen worden ontdekt en geëffectueerd. Voorbeelden hiervan zijn beroepen die te maken hebben met mobiliteit, transport en logistiek. In de tweede plaats is de individuele bewegings- en/of handelingsvrijheid van bepaalde beroepsgroepen van belang (autonomie). Dit verklaart de relatieve afwezigheid in de door ons onderzochte zaken van beroepsbeoefenaren die in loondienst werken, bij de overheid of in grote organisaties, evenals de betrokkenheid van meer 'autonome' beroepen: directeuren van (doorgaans) kleine bedrijven, vrije beroepsbeoefenaren, en in enkele gevallen relatief autonoom handelende personen in grotere organisaties zoals bedrijven en banken. In de derde plaats is het 'sociale' karakter van beroepen van belang. Beroepen waarin men veel met andere mensen in aanraking komt, bieden ook veel kansen tot ontmoetingen met potentiële mededaders.

Arbeidsrelaties bieden goede mogelijkheden om vertrouwen in elkaar te krijgen bij het aanknopen van relaties en om controle uit te oefenen. Daarbij is ook de sociale cohesie van belang. In dit verband is gewezen op de beroepsgerateerde gelegenheidsstructuren van vrije ondernemers. Door nauwe onderlinge sociale relaties kan een soort sneeuwbal effect ontstaan, waardoor bepaalde criminele handelswijzen worden overgedragen aan anderen of met steeds weer anderen worden uitgevoerd. Ook kunnen in bepaalde 'gesloten' sociale werelden andere normen ontstaan ten aanzien van goed en kwaad en kunnen rationalisaties en justificaties illegaal gedrag bevorderen en in stand houden.

Wat betreft de lokale inbedding van georganiseerde criminaliteit is het een misverstand om te menen dat transnationale georganiseerde criminaliteit geen lokale inbedding zou kennen. Zonder lokale inbedding is het erg moeilijk om succesvol te opereren. Daarentegen hebben daders die sterk lokaal zijn ingebed, reeds veel bestaande relaties met zowel de legale omgeving als met potentiële mededaders. Zij hebben een voorsprong in kennis ten aanzien van de mogelijkheden die de omgeving biedt voor het ontplooiën van criminele activiteiten, waardoor zij zich kunnen ontwikkelen tot veelzijdige, lokale illegale entrepreneurs. Deze veelzijdigheid is echter vaak een gevolg van het feit dat veel daders het niveau van de 'local hero' niet weten te ontstijgen en onvoldoende toegang hebben tot lucratieve internationale criminele activiteiten. Ook hebben zij geen exclusieve vaardigheden of specialisme die hen interessant maken voor criminele samenwerkingspartners van buiten de regio of van buiten Nederland. Toch zien we in verschillende zaken dat lokaal opererende daders aansluiting weten te vinden bij transnationale handelsactiviteiten. Van belang daarbij zijn ontmoetingsplaatsen, en meer in het bijzonder de positie van 'marktplaats Amsterdam' in de internationale drugshandel. Daarnaast stellen internationale 'bruggenbouwers' meer lokale groepen in staat om aansluiting te vinden bij internationale drugsmarkten, zonder dat dergelijke groepen ook maar een stap buiten Nederland hoeven te zetten. Dit soort relaties kunnen enkel en alleen ontstaan dankzij het feit dat men elkaars reputatie kent, dat men elkaar kan ontmoeten en dat zich een stabiele samenwerkingsrelatie kan ontwikkelen.

#### *Criminele carrières in de georganiseerde misdaad*

Tijdens en na de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden is vrij veel aandacht besteed aan het gevaar dat jongeren via rekrutering betrokken zouden raken bij georganiseerde criminaliteit. De huidige bevindingen nopen echter tot een bredere blik op criminele carrières in de georganiseerde misdaad. Van de ongeveer duizend daders die betrokken waren bij de eerste tachtig zaken van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit, zijn de criminele carrières onderzocht op basis van informatie uit het Justitiële Documentatiesysteem (JDS) en onze eigen analyses.

In de eerste plaats blijkt dat jeugdige daders in de door ons onderzochte groep verdachten volledig afwezig zijn: geen enkele dader is jonger dan 18 jaar ten tijde van de uitgangszaak en slechts 7% is tussen de 18 en 24 jaar oud. Ook zijn oudere daders – vergeleken met de totale JDS-populatie – oververtegenwoordigd. In totaal is ongeveer driekwart van de daders dertig jaar of ouder.

In de tweede plaats blijkt bij 28% van de daders dat het zicht dat politie en justitie hebben op hun voorgeschiedenis nagenoeg afwezig is. Deze daders komen pas op het moment dat er opsporingsonderzoek wordt verricht voor het eerst in beeld bij de Nederlandse politie en justitie. Deze 'onbekende vissen in de politienetten' bestaan voor een groot deel uit

daders die niet in Nederland zijn geboren en die pas later in hun leven hier zijn komen wonen of hier verblijven. Een substantieel deel van de daders is dus niet bekend en kan ook niet bekend zijn vanwege de aard van de criminele activiteiten waar het om gaat (en de registraties). In veel gevallen gaat het namelijk om transitcriminaliteit, waarbij daders uit meerdere landen zijn betrokken en daders 'instromen' en 'uitstromen'.

In de derde plaats is er ook sprake van een groot aantal 'oude bekenden': 72% van de daders is al eerder met de Nederlandse justitie in aanraking geweest. Maar opvallend aan de justitiële geschiedenis van de door ons onderzochte daders is dat zij tot de uitgangszaak nog weinig van de Nederlandse justitie te vrezen hebben gehad. In totaal heeft 31% van alle daders ooit een onvoorwaardelijke gevangenisstraf gehad, en 15% heeft ooit een gevangenisstraf van meer dan twaalf maanden gehad.

Daders zijn gemiddeld rond de 27 jaar oud wanneer zij voor het eerst met de Nederlandse justitie in aanraking komen. Hoewel een vroege start vrij normaal is, zeker voor mensen met een lange criminele carrière, komt slechts een kwart van alle daders voor het twintigste levensjaar voor het eerst in aanraking met de Nederlandse justitie. Daarentegen is 40% van de daders tussen de 20 en 30 jaar oud als ze voor het eerst met justitie in aanraking komen, en is 34% ouder dan 30 jaar ten tijde van het eerste justitiecontact.

Wanneer wij zouden willen weten hoe wij betrokkenheid bij (georganiseerde) criminaliteit 'vroegtijdig' zouden kunnen signaleren, is het ook van belang om na te gaan op welke manier mensen betrokken raken bij georganiseerde criminaliteit en hoe mensen 'doorgroeien'. Uit een analyse van 92 'starters' blijkt dat mensen op velerlei manieren betrokken raken bij vormen van georganiseerde misdaad: door reeds bestaande sociale relaties, door werk- en beroepsgerelateerde relaties, door hobby's of nevenactiviteiten, door bepaalde 'life events' en door bewuste rekrutering. Dit verklaart ook het fenomeen van de late starters: sommige gelegenheden voor het uitvoeren van winstgevende criminele activiteiten ontstaan pas later in iemands leven. Ook grijpen mensen bepaalde mogelijkheden pas later in het leven daadwerkelijk aan, bijvoorbeeld bij 'life events' zoals faillissementen en problematische schuldsituaties. De paden waarlangs betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit totstandkomt zijn dus meervoudig. Deze paden kunnen ook pas later in het leven worden ingeslagen. Daarbij valt op dat starters in veel gevallen zelf geen passieve maar een actieve rol spelen.

Uit een analyse van de carrières van 66 'leidinggevendenden' blijkt dat het standaardbeeld van 'een leven in de misdaad' maar voor een deel opgaat. Een aanzienlijk deel van de leidinggevendenden heeft vanuit een beroepsachtergrond op een bepaald moment de overstap gemaakt naar de georganiseerde misdaad. Bij deze 32 daders kan onderscheid worden gemaakt tussen een groep van 19 daders met een achtergrond in de legale handel (inclusief import en export) en een groep van 13 daders met andersoortige

beroepen: mensen uit het bedrijfsleven, bouw, montage, horeca, financiële dienstverlening of overheid. Sommige daders voeren hun criminele activiteiten uit in het verlengde van hun legale activiteiten. Anderen hebben vanuit de legale handel op een bepaald moment een duidelijke overstap gemaakt van legale naar illegale handelswaar. Deze overstap kent – naast een aspect van gelegenheid – ook een aspect van keuze, waardoor het leven van deze daders ook een andere wending neemt en steeds meer in het teken komt te staan van de organisatie van de criminele activiteiten en de afscherming ten aanzien van politie en justitie. Ten slotte kunnen ‘life events’ – ook later in het leven – bepaalde illegale mogelijkheden binnen het bereik brengen van mensen zonder noemenswaardige criminele carrière, of aantrekkelijker maken ten aanzien van bestaande alternatieven. Voor al deze daders met een beroepsachtergrond, waarvan het grootste deel pas na het twintigste levensjaar voor het eerst met justitie in aanraking komt, geldt dat het allerminst vanzelfsprekend is dat politie en justitie hen ‘in het vizier’ hebben. Het zijn ‘instromers’ – veelal op latere leeftijd – die gebruikmaken van de mogelijkheden en contacten die hun beroepen met zich meebrengen.

In de totale groep onderzochte leidinggevendenden (66) komt echter ook een substantieel deel van de daders (30) al voor het twintigste levensjaar in aanraking met justitie. Sommigen van hen hebben zich dankzij hun lokale wortels ontwikkeld tot veelzijdige ‘local heroes’. Zij missen echter de benodigde contacten om de eigen regio te ontstijgen en hebben ook geen specifieke vaardigheden die hen interessant maken voor partners van buiten de regio. Zij blijven daarom beperkt tot de eigen regio en richten zich daar – met al hun contacten – op de mogelijkheden die zich voordoen tot het behalen van legale, semi-legale en illegale winsten. De veelzijdigheid die zij aan de dag leggen is ook een gevolg van de beperkingen van de lokale context. Maar sommigen, bijvoorbeeld lokale XTC-producenten, weten via brokers toegang te krijgen tot interessante exportmarkten. Daardoor kunnen deze local heroes uitgroeien tot grote spelers, op nationaal niveau of soms zelfs op internationaal niveau. Dit geldt ook voor andere daders die mogelijkheden tot schaalvergroting weten te benutten. Door schaalvergroting kunnen winstgevende illegale activiteiten andere illegale activiteiten langzamerhand verdringen, waardoor in de praktijk sprake is van een soort specialisatie. Voor verschillende daders zien we ook dat vermogen dat wordt vergaard met commune criminaliteit, zoals inbraken en overvallen, kan worden gebruikt om een overstap te maken naar vormen van georganiseerde criminaliteit, in het bijzonder de drugs-handel. Kapitaal is een belangrijke doorgroeifactor, omdat het mogelijkheden schept om te investeren in illegale activiteiten. Daarnaast schept het mogelijkheden tot schaalvergroting en risicobeperking. Risico’s kunnen op een gegeven moment worden beperkt door zich te gaan bezighouden met minder risicovolle, semi-legale of legale activiteiten of door meer op de achtergrond bij activiteiten betrokken te zijn. Ten slotte komen bepaal-

de criminele carrières in een stroomversnelling omdat daders specifieke expertise bezitten of ontwikkelen waarvan veel andere daders afhankelijk zijn: transnationale contacten, vaardigheden op het gebied van transport, of geldhandelingen (witwassen). Dit zijn belangrijke bottlenecks voor daders die zich bezighouden met transitcriminaliteit. Ook zijn er bepaalde misdaadspecifieke bottlenecks, bijvoorbeeld bij mensensmokkel (vervalsen van documenten) of bij de productie van synthetische drugs (precursoren, hardware, en – in het verleden – kennis over het productieproces). Daders die over deze kennis of contacten beschikken kunnen daarom snel groeien in het criminele milieu. Dit komt niet alleen door het eigen handelen van deze daders, maar ook door de netwerkvorming die door anderen *rond* deze personen plaatsvindt: daders vertellen andere daders over de specifieke expertise van deze persoon, waardoor deze andere daders ook contact zoeken.

#### *Opsporing van georganiseerde criminaliteit*

De gewijzigde visie sinds de jaren negentig op de aard van criminele samenwerkingsverbanden heeft verstrekkende gevolgen gehad voor het denken over opsporingsstrategieën. Bij het beeld van duurzame, piramidale organisaties passen de grootschalige opsporingsonderzoeken uit begin jaren negentig, die een lange doorlooptijd hadden en waarbij inbeslagnemingen en arrestaties telkens werden uitgesteld tot men uiteindelijk in één keer de totale criminele organisatie kon ‘oprollen’. Het meest verregaande voorbeeld van een dergelijke strategie was de omstreden Delta-methode, waarbij het de bedoeling was om een informant – door middel van het onder regie van politie en justitie doorvoeren van grote partijen drugs – te laten ‘groeien’ tot aan de top van een criminele organisatie. Bij criminele netwerken passen echter andere opsporingsstrategieën. In de eerste plaats relativeert het denken in termen van criminele netwerken de verwachtingen die men moet hebben van de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Want als niemand onvervangbaar is, kunnen gaten binnen criminele netwerken ook weer worden opgevuld. Overigens betekent dit niet dat strafrechtelijk ingrijpen zinloos is. In de tweede plaats biedt het mogelijke alternatieven voor de traditionele aanpak. Zo kan men zich afvragen of de strafrechtelijke aanpak – gegeven deze beperkingen – effectiever kan worden gemaakt door meer gebruik te maken van de strategie van ‘korte klappen’, parallel aan of gecombineerd met langer lopend rechercheonderzoek. Wanneer er immers sprake is van een crimineel netwerk waarbinnen meerdere daders en meerdere samenwerkingsverbanden actief zijn, kunnen arrestaties en inbeslagnemingen niet alleen als een risico maar ook als een kans voor opsporingsonderzoeken worden beschouwd.

Op deze eerdere bevindingen bouwen wij voort. Naast onderzoek naar de veertig meest recent geanalyseerde opsporingsonderzoeken, hebben wij

ten behoeve van deze rapportage ook een verdiepende analyse uitgevoerd met betrekking tot de 22 zaken waarvan het complete dossier op cd-rom beschikbaar was.

Een groot deel van de onderzochte veertig opsporingsonderzoeken wordt gestart op basis van bestaande politiekennis: kennis uit lopende opsporingsonderzoeken of CIE-informatie. Daarnaast kunnen signalen afkomstig zijn van de daders zelf (zichtbare sporen achterlaten), informatie van burgers/organisaties (aangiftes, tips), vangsten bij controles of internationale rechtshulpverzoeken. Hoewel bijna alle onderzochte zaken een internationale dimensie kennen, is het merendeel van de aanleidingen tot het instellen van een onderzoek nationaal van karakter.

In een groot deel van de zaken is tijdens het opsporingsonderzoek samengewerkt met één of meer buitenlandse politiediensten. Maar de aard en intensiteit van deze samenwerking varieert. Soms is de samenwerking summier en bestaat deze slechts uit verzoeken gericht aan buitenlandse instanties om bepaalde informatie te mogen ontvangen. In andere gevallen treffen we intensievere samenwerking aan, waarbij naast gegevensverstrekking ook sprake is van actieve gegevensverzameling, door bijvoorbeeld het afluisteren van gesprekken, het doen horen van getuigen, of het observeren van bepaalde situaties. In die gevallen vindt het internationale opereren van de criminele samenwerkingsverbanden ook zijn pendant in de opsporing. Door internationale samenwerking blijkt een beter beeld te ontstaan van de internationale criminele samenwerking, bijvoorbeeld op verdachten buiten Nederland, reisbewegingen en geldbewegingen. Maar het beeld is allerminst compleet. Geconstateerd wordt dat het waarschijnlijk ook een illusie is om te verwachten dat door betere internationale politiesamenwerking de goederen-, geld- en personenmokkel integraal, vanaf de bron tot en met de afnemer of eindbestemming, in kaart kunnen worden gebracht. Ook is het de vraag of dit vanuit het perspectief van kosten en baten wenselijk is. Inzicht is immers zelden het hoogste doel. Het gaat vooral om de vraag welke toegevoegde waarde het verhoogde inzicht heeft voor de doelstellingen van een opsporingsonderzoek. Daarom zullen de kosten en baten van internationale samenwerking van geval tot geval verschillen.

De discussie over de strategie van de 'korte klappen' heeft in de praktijk geleid tot drie verschillende vormen van 'korte klappen'-onderzoek. In de eerste plaats wordt het begrip 'korte klap' gebruikt als de onderzoeksstrategie erop is gericht om de doorlooptijd van het onderzoek beperkt te houden tot een periode van circa zes weken tot drie maanden. Deze korte onderzoeken hebben qua opgelegde straffen een vergelijkbaar 'rendement' als langduriger onderzoeken. Verder lijken deze onderzoeken niet zozeer succesvol door de korte duur maar vanwege de wijze van werken, waarbij langdurige besluitvormingsprocedures worden vermeden en concrete kansen die zich voordoen tijdens een onderzoek worden aangegrepen. Maar dergelijke korte onderzoeken hebben ook nadelen, omdat

de achtergronden en de oorzaken van de gepleegde misdrijven veelal niet worden belicht. Ook is de actiegerichte 'korte klap' niet erg bevorderlijk voor de samenwerking met buitenlandse opsporingsinstanties en richten de onderzoeken zich vaak sterk op de lokale dimensie van zaken.

Een tweede variant bestaat uit kortstondige interventies in het kader van een langduriger rechercheonderzoek. Dit kunnen 'prikacties' betreffen die erop zijn gericht de onderlinge relaties in het samenwerkingsverband te ontwrichten of korte onderzoeken tegen specifieke personen om via hen informatie te vergaren over de belangrijkste daders. Maar of daders reageren op dergelijke interventies en hoe zij reageren, is ongewis. Het belangrijkste gevaar van deze 'korte klap'-variant als bewuste strategie schuilt in de onvoorspelbaarheid en de buitensporigheid van fysiek geweld. Bij toepassing van deze strategie is het dus uitermate relevant in hoeverre situaties en reacties van daders volledig onder controle kunnen worden gehouden.

Een derde variant is gericht op het aanpakken van een vitale schakel (bijvoorbeeld een dienstverlener of een bruggenbouwer) in de criminele samenwerking. Het gaat hier dus om een strategische ('slimme') interventie die gebaseerd is op goede kennis van bijvoorbeeld de logistiek of de facilitators van samenwerkingsverbanden. Deze 'korte' klap heeft niet noodzakelijkerwijs een korte doorlooptijd. Ook kan deze variant onderdeel zijn van een langdurig rechercheonderzoek.

Ten slotte gaan wij in op de medewerking van daders en getuigen. Verhoren en getuigenverklaringen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan opsporingsonderzoek. Maar medewerking van daders en getuigen is problematisch, omdat er veel aanwijzingen zijn van dreigingen met geweld, en in mindere mate van uitgevoerd geweld. Desondanks blijken er altijd wel daders bereid om verklaringen af te leggen. Vooral onder getuigen is er grote medewerkingsbereidheid.

Bijna alle hoofdverdachten in de door ons onderzochte zaken weigeren te verklaren. Ook als ze worden geconfronteerd met evident bewijs (verklaringen van anderen, foto's, taps, et cetera). Maar onder de minder belangrijke verdachten zijn er meestal wel enkele die – al dan niet beperkte – openheid van zaken willen geven. In ongeveer de helft van de 22 zaken zijn er één of meer daders die bekennen. In veel gevallen betreft het personen in uitvoerende functies die transport- of koerierswerk hebben verricht. Ook zijn er verklaringen van verdachten die in sociaal en zakelijk opzicht verder van een crimineel samenwerkingsverband af staan, zoals leveranciers en bemiddelaars. Een opvallend gegeven is dat de verklaringsbereidheid in de loop der tijd kan fluctueren. In sommige zaken is er een soort eb- en vloedbeweging van zwijgen, bekennen, en weer zwijgen.

In bijna alle 22 onderzochte zaken zijn één of meer getuigen bereid medewerking te verlenen, soms ook ondanks de angst voor represailles. Uit de dossiers komt naar voren dat getuigen die verder afstaan van de daders over het algemeen bereid zijn om de gevraagde informatie te verstrekken.

In enkele interviews wordt door de respondenten gesteld hoe belangrijk het is tijd en aandacht te besteden aan getuigen. Er zit – zo wordt meermalen in verschillende bewoordingen gesteld – ‘rek’ in de medewerkingsbereidheid van dergelijke getuigen. Bij inbedding in legale beroepen en organisaties zijn er juist vanwege deze inbedding altijd wel getuigen die kunnen verklaren over de criminele transacties die in het kader van hun organisatie, sector of beroep zijn gepleegd. In enkele gevallen heeft het ondervragen van dergelijke getuigen niet alleen veel informatie opgeleverd, maar naar alle waarschijnlijkheid ook preventief gewerkt.

### **Beleidsimplicaties**

#### *De veronderstelde maakbaarheid van de opsporing*

De geïmproviseerde wijze waarop de aanpak van georganiseerde misdaad in het begin van de jaren negentig een aanvang nam, heeft plaats gemaakt voor een ‘verwetenschappelijking van beleid’. De ambitie om alles te willen weten en alles tegen elkaar af te willen wegen, en de rationele beleidsmodellen die daarvan het gevolg zijn, spreken zeer tot de verbeelding van politici, beleidsmakers en leidinggevenden. Maar bedacht moet worden dat de daarvoor vereiste informatiestroom pas op gang komt door feitelijk opsporingsonderzoek. Het is daarom van groot belang dat de rechnerpraktijk openstaat voor ‘prikkel’ van buiten, waardoor nieuwe impulsen worden ontvangen en andere, tot dan toe onbekende fenomenen kunnen worden opgepikt. De huidige, sterk geformaliseerde besluitvorming en aansturing van de recherche, staat deze noodzakelijke flexibiliteit enigszins in de weg. Een concrete suggestie is om de mogelijkheden te verruimen om kortlopende onderzoeken te starten, zonder al te veel voorafgaande besluitvorming, en daarop stap voor stap voort te bouwen.

#### *Internationale samenwerking*

Nederlandse opsporingsinstanties zijn in eerste instantie gericht op de in Nederland geboren of langer in Nederland woonachtige daders en in mindere mate op ‘instromende’ en ‘uitstromende’ daders, die cruciale schakels kunnen zijn in de internationale handelsactiviteiten van in Nederland verblijvende daders. Bij de opsporing en vervolging van transicriminaliteit zijn de informatiestromen van en naar het buitenland van groot belang. Er vindt de laatste jaren veel internationale politie-samenwerking plaats. De samenwerking varieert sterk in intensiteit en moet meer gestructureerd gebeuren ten behoeve van het opbouwen van een informatiepositie, die cruciaal is voor succesvolle onderzoeken, en het opbouwen van vertrouwen in internationale samenwerkingsrelaties. Naast de versterking van de (infra)structuur van internationale samenwerking zou volop ruimte gegeven moeten worden voor bilaterale internationale samenwerking tussen opsporingsteams.

*De situationele aanpak*

In veel gevallen gaat het om 'criminele gelegenheidsstructuren': de daders rouleren, maar de illegale praktijken blijven bestaan. Kennelijk zit er een 'structuur' in dergelijke criminele activiteiten die niet wordt beïnvloed door de strafrechtelijke aanpak.

Deze criminele activiteiten zijn ingebed in de 'gewone' sociale omgeving. Bepaalde lokaties of beroepen blijken goede mogelijkheden te bieden om criminele activiteiten te plegen. Deze inbedding heeft een tweetal belangrijke implicaties voor de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. In de eerste plaats voor de waarheidsvinding. Deze inbedding bemoeilijkt het onderzoek naar de feitelijke toedracht van de criminele activiteiten. Het is niet op het eerste gezicht duidelijk of een met een koffer slepende bagagemedewerker uit de bagagekelder in Schiphol zijn werk doet of een misdrijf pleegt. Anderzijds biedt de inbedding tal van goede, nog onvoldoende benutte, mogelijkheden voor opsporingsonderzoek: (ex)werknemers, klanten, concurrenten, buurtbewoners, bezoekers et cetera kunnen criminele transacties waarnemen en verklaringen afleggen over de activiteiten die in hun sector plaatsvinden. Dat vereist wel een grote, blijvende inzet van de recherche in het onderhouden van relaties binnen de betrokken kwetsbare beroepen en lokaties. Maar veel rechercheactiviteit is vooral zaaksgebonden. De tweede belangrijke implicatie betreft de situationele omstandigheden waardoor de illegale activiteiten mogelijk werden die onder de loep moeten worden genomen. Er is vrij weinig aandacht voor de rol die de omgeving speelt bij het ontstaan en voortduren van deze criminaliteit. In enkele zaken hebben misdaadanalisten 'bestuurlijke rapportages' gemaakt ten behoeve van mogelijke aanknopingspunten voor bestuurlijke preventie (zie hierover de brief van de Ministers van Justitie en BZK aan de Tweede Kamer van 22 november 2004, Kamerstukken II, 29 911, nr. 4, p. 12). Het is de bedoeling dat het (lokale) overheidsbestuur op basis van dergelijke adviezen de betrokken partijen (branches, bestuurlijke diensten, beroepen) wijst op hun verantwoordelijkheden in het terugdringen van de mogelijkheden die hun sector biedt voor het plegen van misdrijven. De ervaringen die zijn opgedaan in de strafzaak zouden het begin kunnen zijn van het veranderen van staande praktijken op het gebied van screening van personeel, toezicht op productieprocessen, beoordeling van klanten, et cetera. Dit betekent dat één strafzaak een veel bredere uitstraling kan hebben.