

# Samenvatting

## Doelstelling en probleemstelling

Dit rapport bevat de bevindingen van de vierde 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 telefoontaps, het opnemen van vertrouwelijke communicatie, observatie en undercovermethoden, 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 Enquête 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 over 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 hun 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.

## Onderzoeksoptzet

De basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit bestaat uit diepgravende analyses van afgeronde grootschalige opsporingsonderzoeken. Vanaf 1996 zijn met behulp van dezelfde systematiek 150 grootschalige opsporingsonderzoeken geanalyseerd (40 zaken per ronde in de eerste drie rondes en 30 zaken in de vierde 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.

## Conclusies

Deze vierde rapportage bouwt voort op de bevindingen uit de drie eerder gepubliceerde monitorrapporten. Daarom zullen in de onderstaande samenvatting ook enkele relevante conclusies uit de vorige drie rapportages worden gememoreerd.<sup>1</sup>

### *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 crimina-

1 Kleemans, E.R., Berg, E.A.I.M. van den, & Bunt, H.G. van de (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC. Onderzoek en beleid 173; Kleemans, E.R., Brien, M.E.I., & Bunt, H.G. van de (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC. Onderzoek en beleid 198; Bunt, H.G. van de, & Kleemans, E.R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 252.

liteit 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 aangetroffen 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 een eerder monitorrapport 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.

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

In de beeldvorming van de jaren negentig werden criminele samenwerkingsverbanden doorgaans voorgesteld als traditionele maffiaorganisaties 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 samen-

werkingsrelaties, 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, hun diensten verlenen aan meerdere criminele samenwerkingsverbanden. Daarmee nemen zij een belangrijkere positie in binnen een crimineel netwerk dan beschouwing van afzonderlijke ‘criminele organisaties’ zou doen vermoeden.

#### *Vertrouwen en criminele samenwerking*

In de vorige 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 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. 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 gebaseerd zijn op de (overgedragen) ervaringen van anderen. Ten derde kunnen reputaties ook gebaseerd worden op generalisaties ten aanzien van de (vermeende) eigenschappen van bepaalde groepen.

#### *De relatie tussen beroepen en georganiseerde criminaliteit*

Beroepen kunnen op verschillende manieren gelegenheid bieden voor georganiseerde criminaliteit. Allereerst kan dat door internationale contacten en reisbewegingen, waardoor mogelijkheden voor (transit)criminaliteit kunnen

worden ontdekt en geëffectueerd. Voorbeelden hiervan zijn beroepen die te maken hebben met transport en logistiek. In de tweede plaats is de individuele bewegings- en/of handelingsvrijheid van bepaalde beroepsgroepen van belang (autonomie). 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.

#### *Lokale inbedding van transnationale georganiseerde criminaliteit*

Het is 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. Door hun kennis van de lokale omgeving kunnen zij zich ontwikkelen tot veelzijdige, lokale illegale entrepreneurs. Maar veel van deze daders weten het niveau van de 'local hero' niet te overstijgen; zij ontberen exclusieve vaardigheden of specialismes 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.

#### *Criminele carrières*

In de vorige rapportage zijn de resultaten gepresenteerd van analyses van de criminele carrières van ongeveer 1.000 daders die betrokken waren bij de eerste 80 zaken van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. De resultaten daarvan geven aanleiding tot bijstelling van het beeld dat een carrière in de georganiseerde criminaliteit altijd op jonge leeftijd begint. In de eerste plaats blijkt dat jeugdige daders in de door ons onderzochte groep verdachten volledig afwezig zijn. 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 '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. 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. 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. 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.

Uit een analyse van de carrières van 66 'leidinggevendenden' blijkt dat het standaardbeeld van 'een leven in de misdaad' maar voor een deel opgaat. Het grootste deel (36) is pas na het twintigste levensjaar voor het eerst met justitie in aanraking gekomen. Verder blijkt dat een aanzienlijk deel (32) van de 'leidinggevendenden' vanuit een reguliere beroepsachtergrond op een bepaald moment de overstap heeft gemaakt naar de georganiseerde misdaad.

Ook zijn een aantal doorgroeifactoren besproken. Criminele carrières kunnen in een stroomversnelling raken door: een broker die de dader toegang geeft tot interessante markten; kapitaal dat de dader gebruikt om te investeren in handelsmogelijkheden; of het beschikken over specifieke vaardigheden of transnationale contacten waarvan andere daders afhankelijk zijn.

### *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'.

Bij criminele netwerken passen echter andere opsporingsstrategieën, zoals de strategie van 'korte klappen'. 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 gericht is 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. 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 ontwarren of korte onderzoeken tegen specifieke personen om via hen informatie te vergaren over de belangrijkste daders. 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.

Verklaringen van daders en getuigen 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 personen – daders en/of getuigen – bereid om verklaringen af te leggen. Dit blijkt uit een analyse van 22 zaken die op dit punt zijn onderzocht. Onder de minder belangrijke verdachten is de medewerkingsbereidheid groter dan onder de hoofdverdachten. Verder is er vooral onder getuigen een grote medewerkingsbereidheid, vooral wanneer de getuigen verder afstaan van de daders. In enkele interviews wordt naar voren gebracht dat de medewerkingsbereidheid mede afhankelijk is van de tijd en aandacht die aan getuigen wordt besteed.

### *De rol van geweld*

De reeks liquidaties in de afgelopen 10 à 15 jaar heeft het beeld versterkt dat het plegen van ernstig geweld een intrinsiek onderdeel is van georganiseerde criminaliteit. In tal van definities van georganiseerde criminaliteit wordt het toepassen van geweld, of althans het dreigen ermee, genoemd als één van de elementen van georganiseerde criminaliteit. Eén van de verklaringen die worden aangevoerd voor de prevalentie van geweld is dat plegers van georganiseerde criminaliteit geen beroep kunnen doen op de overheid of op het recht als het gaat om het beslechten van conflicten die tijdens handelstransacties zijn ontstaan. Daders zullen hun conflicten zelf moeten uitvechten. Hiertegenover staat een andere interpretatie van geweldsgebruik. Volgens deze redenering zouden er weliswaar veel conflicten ontstaan maar zou het toepassen van geweld een ‘duur bedrijfsmiddel’ zijn. Immers door geweld toe te passen vestigen de actoren de aandacht op zich van politie en justitie. Bovendien zou de reputatie van de geweldpleger er bij potentiële handelspartners niet beter op worden. Op grond van deze laatste overwegingen wordt door onderzoekers op het terrein van de georganiseerde criminaliteit

vaak gesteld dat de associatie van georganiseerde criminaliteit met geweld niet terecht is.

Wie alle 150 zaken achter elkaar op geweld en geweldsdreiging naleest, zal tot een andere conclusie moeten komen. In ongeveer de helft van de zaken wordt fysiek geweld toegepast of wordt met de toepassing van (ernstig) geweld bedreigd. Zowel de frequentie van de gewelduitingen als de ernst ervan lopen zeer uiteen. Het merendeel van het geweld richt zich op een betrekkelijk kleine kring van personen: mededaders, illegale handelspartners, directe slachtoffers (slachtoffers van mensenhandel bijvoorbeeld), en in veel mindere mate op onschuldige burgers, wettige handelspartners of dienstverleners en politie- of justitiefunctionarissen.

De aard en de omvang van het geweld zijn niet te vergelijken met die in Mexico of Italië. Het geweld in Nederland is een afspiegeling van de georganiseerde criminaliteit die wij in Nederland aantreffen. Het gaat de daders er in Nederland niet om machtsposities te verwerven die tot de vestiging van een soort crypto-staat moeten leiden; het geweld in Nederland heeft vaak te maken met problemen en conflicten die zich in allerlei typen illegale transacties voordoen. Bij sommige typen misdrijven is de kans op dergelijke problemen klein, omdat de neuzen van de betrokkenen alle in dezelfde richting staan. Mensensmokkel, ondergronds bankieren en btw-fraude zijn voorbeelden van misdrijven waarin zich betrekkelijk weinig conflicten voordoen en waarin ook de toepassing van geweld (sdreiging) tot de uitzonderingen behoort.

Bij veel andere misdrijven is de kans op het voorkomen van geweld groter. Sommige typen misdrijven, zoals afpersing en mensenhandel, kunnen vaak zelfs niet gepleegd worden zonder (dreiging met) geweld. In de uitvoering van misdrijven, zoals het importeren en exporteren van drugs, waarbij verschillende partijen met elkaar moeten samenwerken en complexe transacties moeten worden uitgevoerd, ontstaan veel problemen over de levering van de producten (prijs, kwaliteit) en de wijze van betaling (tijdstip, plaats). Vooral bij dergelijke transacties wreekt zich dat zonder de overheid en tegen de overheid moet worden gehandeld.

Op grond van de concrete voorvallen die wij in de zaken aantreffen, is een indeling gemaakt in vijf vormen (of redenen) van geweld. Onderscheiden wordt (1) geweld gebruikt om misdrijven te kunnen uitvoeren, zoals bij afpersing en mensenhandel, (2) geweld gebruikt om personen binnen het gareel van het samenwerkingsverband te houden, (3) geweld om conflicten te beslechten over bijvoorbeeld de levering van illegale waar en de wijze van financiering, (4) geweld om de onthulling van het misdrijf te voorkomen en (5) geweld als reactie op bedrog of verraad.

#### *Afhankelijkheid van de omgeving*

Binnen een crimineel samenwerkingsverband moeten verschillende deeltaken worden verzorgd. Deze liggen op het gebied van: de infrastructuur;

het voorzien in apparatuur en stoffen; financiële, juridische en administratieve diensten; en afscherming, beveiliging of promotie.

In de onderzochte zaken zien we dat criminele samenwerkingsverbanden een aantal infrastructurele deeltaken zelf uitvoeren, namelijk de opslag en in mindere het transport van vooral drugs en grondstoffen. Bij ruimten die daders gebruiken om elkaar (en klanten) te ontmoeten, zien we een gemengd beeld; sommige samenwerkingsverbanden, vooral op het terrein van ondergronds bankieren, beschikken zelf over dergelijke ruimten, andere gebruiken ruimten die van derden zijn. Bij de overige onderdelen van het criminele bedrijfsproces zien we dat vaker een beroep wordt gedaan op de omgeving van een crimineel samenwerkingsverband. Dit geldt het sterkst voor een heel specifiek infrastructureel proces, namelijk het veilig binnenloodsen van drugs en mensen via luchthavens, en voor het verschaffen van apparatuur en stoffen die nodig zijn voor het produceren van drugs. Ook voor financiële, juridische en administratieve diensten wordt vaak de hulp van derden ingeschakeld. Het gaat dan om juridische adviezen en diensten en het verschaffen van bijvoorbeeld paspoorten. In mindere mate geldt het ook voor het witwassen van criminele inkomsten. En ten slotte wordt ook voor specifieke activiteiten ter afscherming, beveiliging of promotie vaak een beroep gedaan op anderen. Verder is er een klein aantal groeperingen dat omschreven zou kunnen worden als *universele zelfdoeners*; criminele samenwerkingsverbanden die voor verschillende of alle deeltaken van het bedrijfsproces zelfvoorzienend zijn.

Bij de keus die criminele samenwerkingsverbanden moeten maken tussen het zelf uitvoeren van een deeltaak of juist het inschakelen van personen of bedrijven uit de omgeving, lijken ook, of misschien vooral, pragmatische overwegingen een rol te spelen. Wanneer we kijken naar de deeltaken die vrijwel altijd worden uitbesteed, zien we dat het gaat om taken die de meeste criminele samenwerkingsverbanden simpelweg niet *kunnen* uitvoeren: het binnenloodsen van drugs en mensen via luchthavens en het verschaffen van apparatuur en stoffen die nodig zijn voor het produceren van drugs. De afwezigheid van eigen mogelijkheden op deze terreinen zorgt ervoor dat voor andere overwegingen, zoals het streven naar zo veel mogelijk winst of een zo klein mogelijk risico, weinig ruimte is. Aan de andere kant beschikken sommige criminele samenwerkingsverbanden over zoveel eigen middelen – de universele zelfdoeners – dat voor hen juist het ‘zelf doen’ van verschillende of alle deeltaken een voor de hand liggende uitkomst is. Ook bij hen zullen andere overwegingen misschien geen rol (meer) spelen.

De actoren waarvan criminele samenwerkingsverbanden gebruikmaken zijn zich daar zeker niet in alle gevallen bewust van. Zo is het in verschillende gevallen duidelijk dat een ingeschakelde ondernemer niets meer doet dan het leveren van een gewone, ‘standaard’-dienst, dat wil zeggen een dienst die onder normale omstandigheden wordt geleverd en waarbij geen afwijkende voorwaarden van toepassing zijn. Er is voor de desbetreffende ondernemer

dan over het algemeen geen reden om argwaan te krijgen. Een opslagbedrijf waar een ruimte wordt gehuurd door een groepering die er vervolgens drugs of bepaalde stoffen in opslaat, kan daar een voorbeeld van zijn. Er is echter ook een categorie van dienstverleners bij wie de omstandigheden waaronder of de context waarbinnen een klant opereert vragen had kunnen oproepen – vragen die de desbetreffende dienstverlener echter niet stelt. Soms zijn die omstandigheden zodanig dat van doelbewust meewerken sprake lijkt te zijn, hoewel dat vaak niet met zekerheid is vast te stellen.

Die zekerheid is er wel bij een categorie van dienstverleners die het bedienen van criminele clientèle op min of meer beroepsmatige wijze uitvoert; de *professionele facilitators*. Sommige professionele facilitators richten zich volledig op criminele klanten, zoals de criminele groepering waarvan de leden hun werkzaamheden in onder meer de bagagekelder van een luchthaven misbruiken om cocaïne veilig binnen te loodsen. Anderen opereren op een in beginsel legale markt en hebben zowel criminele als reguliere klanten. De glasblazer die aan ‘normale’ klanten levert maar tevens sterk gespecialiseerd glaswerk en andere goederen verkoopt aan verschillende drugsproducenten, is daar een voorbeeld van. In zijn geval waren het de criminele klanten die hem benaderden, en wel vanwege zijn vrij schaarse ambachtelijke vaardigheden. Bij andere facilitators is sprake van een meer actieve, bijna marketing-technische strategie. Zij beschikken niet, zoals de glasblazer, over bijzondere vaardigheden en leveren vrij alledaagse diensten. Zij leveren die dienst echter onder voorwaarden die vooral voor personen met criminele bedoelingen zeer aantrekkelijk zijn. De voorwaarden waaronder klanten bij hen terecht kunnen is wat hen van andere partijen op de markt onderscheidt; het zijn hun *unique selling points*. Voorbeelden van dergelijke facilitators die opereren in een *criminele niche* zijn bedrijven die het mogelijk maken om over woningen of auto’s te beschikken die niet tot de gebruiker te herleiden zijn.

In het onderzochte casusmateriaal zien we dat de dienstverleners waarvan een dader gebruikmaakt, althans degenen die bewust meewerken, vaak afkomstig zijn uit zijn sociale netwerk; ze worden dus vaak gevonden in reeds bestaande relaties.

Geldelijk gewin is vermoedelijk een belangrijke drijfveer voor personen en bedrijven om diensten te verlenen aan criminele samenwerkingsverbanden. De onderzochte zaken bevatten echter ook voorbeelden waarin dienstverlening plaatsvond vanuit loyaliteit, afhankelijkheid of dwang.

#### *Contactpunten tussen illegaliteit en legaliteit*

Criminele samenwerkingsverbanden doen dus in veel gevallen een beroep op personen en bedrijven uit hun omgeving, wat vaak betekent dat er contact wordt gemaakt met ‘de bovenwereld’. Maar ook daders die zelf voorzien in de goederen en diensten die nodig zijn voor het criminele bedrijfsproces, staan daarbij vaak in verbinding met de legaliteit. Dit laatste is bijvoorbeeld het

geval wanneer een dader zijn eigen (op papier) reguliere garagebedrijf gebruikt om criminele inkomsten wit te wassen.

Contactpunten tussen illegaliteit en legaliteit kunnen zich op vier verschillende niveaus bevinden, namelijk op het niveau van een persoon, een onderneming, een gemeenschap of een door de overheid gecreëerde voorziening. Bij *personen* gaat het om mensen die, vaak beroepsmatig, een positie hebben in 'de bovenwereld' en beschikken over kennis, capaciteiten en/of bevoegdheden die van grote waarde kunnen zijn voor een crimineel samenwerkingsverband. We onderscheiden vier categorieën: financiële specialisten; notarissen en advocaten; luchthavenpersoneel; en corrupte ambtenaren. Financiële specialisten worden in verschillende zaken ingeschakeld ten behoeve van: het investeren, doorsluizen en fiscaal afschermen van vermogen; het verrichten van transacties; het oprichten van rechtspersonen; en/of het verzorgen van contacten met de Belastingdienst. Notarissen en advocaten kunnen vanwege hun kennis, hun wettelijk voorgeschreven rol op bepaalde terreinen, hun afgeschermd status en de respectabiliteit van de desbetreffende ambten belangrijke diensten leveren voor criminele samenwerkingsverbanden. Binnen de onderzochte zaken wordt advocaten vaker een rol toegedicht dan notarissen. Die rol valt doorgaans onder één van de volgende noemers: juridische advisering; het verlenen van een schijn van betrouwbaarheid; afscherming; ondersteuning bij mensenhandel/-smokkel; en witwassen. In de meeste gevallen die we in de dossiers zijn tegengekomen, is overigens geen sprake van strafrechtelijk vastgestelde verwijtbaarheid. In opsporingsonderzoek wordt in het algemeen terughoudend omgegaan met signalen van betrokkenheid van advocaten bij georganiseerde criminaliteit.

Ook luchthavenpersoneel kan voor criminele samenwerkingsverbanden een zeer waardevol contactpunt vormen. In verschillende onderzochte zaken is op luchthavens gebruikgemaakt van burgerpersoneel – schoonmakers, medewerkers in de bagagekelder of de vrachtafdeling, of stewards – dat beroepsmatig in staat is om drugszendingen of personen buiten de controles om het land in te laten komen. Meer nog dan het zojuist genoemde burgerpersoneel, hebben ambtenaren binnen bijvoorbeeld politie, justitie of de douane bepaalde exclusieve bevoegdheden die criminele samenwerkingsverbanden goed kunnen gebruiken. Ook de corrupte contacten met deze ambtenaren kunnen een rol spelen bij het passeren van grenzen. Maar ze kunnen ook worden aangewend voor meer algemene afschermingsdoeleinden, zoals om op de hoogte te komen van opsporingsactiviteiten. In verschillende zaken zijn er dan ook signalen van mogelijke betrokkenheid van Nederlandse of buitenlandse ambtenaren. Ook hier zien we dat het in de onderzochte zaken vaak blijft bij 'mogelijke' betrokkenheid omdat de vermeende corrupte contacten vaak (voor zover bekend) niet strafrechtelijk worden vastgesteld.

Het gebruik van (op papier) reguliere *ondernemingen* als contactpunt naar de legaliteit komt in veel zaken voor. Veel criminele samenwerkingsverbanden

hebben eigen ondernemingen of vennootschappen. Deze kunnen drie dienen: logistieke ondersteuning, dat wil zeggen opslag, vervoer en ontmoetingsruimte; witwassen, vooral het fingeren van een legale geldstroom; en legitimering en verhulling, zoals het voorzien in een deklading voor een drugstransport of het dienen als tussenschakel tussen de daders en reguliere, externe bedrijven. Ook externe ondernemingen worden gebruikt, vooral voor logistieke ondersteuning en om apparatuur en stoffen te verkrijgen voor de productie van drugs. Wanneer zij vanuit het oogpunt van witwassen worden ingeschakeld, dan gebeurt dat vaak via de reeds genoemde financiële specialisten. Een opvallend voorbeeld van de inzet van externe ondernemingen is het gebruik van de massamedia. Dit komt in enkele zaken voor en kan een aantal doelen dienen: beïnvloeding van de algemene opinie; beschadiging van tegenstanders; en het trekken van klanten (reclame).

Ook *gemeenschappen* kunnen fungeren als contactpunt tussen illegaliteit en legaliteit. Sommige motorclubs en woonwagenkampen vormen subculturele gemeenschappen waarvoor dat geldt. Zo lijken deze gemeenschappen relatief veel potentiële mededaders te herbergen. Verder bieden beide netwerken, via de vele (internationale) contacten, een eventuele dader verschillende logistieke en andere faciliteiten en verbanden met de reguliere omgeving. Ook bieden beide gemeenschappen goede omstandigheden voor afscherming; ze beschikken over locaties die letterlijk en/of figuurlijk sterk afgesloten zijn, de sociale cohesie is sterk, er heerst een code van zwijgzaamheid naar de buitenwereld, en lidmaatschap van een van deze gemeenschappen boezemt vaak ontzag of angst in. Ook sommige etnische gemeenschappen bieden potentiële voordelen voor georganiseerde criminaliteit. Door de contacten in zowel het land van herkomst als in Nederland kunnen leden van bepaalde gemeenschappen een schakel vormen tussen bron- en bestemmingsland bij bijvoorbeeld drugshandel of mensensmokkel. Ook stellen deze contacten hen beter in staat om geld weg te sluisen. Verder vormt soms ook een reguliere bedrijfstak een 'gemeenschap' die voorziet in afgeschermd mogelijkheden voor georganiseerde criminaliteit. Een voorbeeld is de vastgoedsector. De wereld van het commercieel vastgoed is relatief kwetsbaar voor fraude vanwege het ontbreken van gespecialiseerd toezicht, een ondoorzichtige prijsvorming en een cultuur die omschreven zou kunnen worden als 'ons kent ons' en 'voor wat hoort wat'.

In sommige gevallen worden *door de overheid gecreëerde voorzieningen* gebruikt voor het vervullen van een bepaalde deeltaak in het criminele bedrijfsproces. Het misbruik dat mensensmokkelorganisaties in sommige zaken hebben gemaakt van de asielprocedure is daar een voorbeeld van. Een ander voorbeeld is het gebruik van fiscaal-juridisch afgeschermd jurisdicties voor witwasdoelinden. In veel zaken zien we dat daders, via bankrekeningen of rechtspersonen, vermogen hebben ondergebracht in een zogenoemd 'belastingparadijs'. Behalve lage belastingtarieven bieden deze jurisdicties vooral goede afschermingsmogelijkheden. Op de markt van zakelijke dienst-

verleners in Nederland hebben verschillende aanbieders zich gespecialiseerd in het toegankelijk maken van de faciliteiten in die jurisdicties.

Het gebruik van posities in de legaliteit brengt behalve kansen ook risico's met zich mee voor criminele samenwerkingsverbanden. Ten eerste kunnen dekmantels of witwasconstructies door de mand vallen wanneer ze eenmaal in het vizier komen van de opsporing. Ten tweede kan het gebruik van posities in de reguliere samenleving ook zelf, wanneer het de argwaan oproept van een oplettende derde en deze melding doet bij de politie, de aanleiding vormen voor de start van een opsporingsonderzoek. Het derde risico is dat het gebruik van een onderneming kan bijdragen aan de bewijspositie tegen de daders. Zo kan het afnemen van goederen bij een extern bedrijf sporen nalaten in de boekhouding van dat bedrijf. Wanneer een crimineel samenwerkingsverband zelf beschikt over een 'regulier' bedrijf, bijvoorbeeld een winkel, kan dat bedrijf letterlijk en figuurlijk een goede ingang bieden voor de opsporing, bijvoorbeeld voor een undercoveroperatie.

Ondanks deze risico's kunnen sommige contactpunten langdurig en intensief als zodanig functioneren. Een belangrijke oorzaak daarvan is het ontbreken of falen van toezicht. Sommige criminele samenwerkingsverbanden opereren vanuit een afgeschermd omgeving. De afgeschermd locaties waarover zij beschikken, een sterke sociale cohesie, een code van zwijgzaamheid richting de buitenwereld en/of een angstaanjagende reputatie kunnen het functioneren van *capable guardians* erg moeilijk maken. Verder ontbreekt toezicht soms of werkt het niet sterk genoeg. Zo was in een grote fraudezaak zowel binnen de organisaties waarbij de verdachten in dienst waren als bij externe partijen het toezicht onschadelijk gemaakt, afwezig of anderszins niet in staat om langdurige fraude te voorkomen. Ten slotte is het toezicht soms begrensd vanwege andere belangen die op het desbetreffende terrein een rol spelen, zoals het belang van een vlotte vluchtafhandeling op luchthavens of een economisch belang dat 'belastingparadijzen' hebben om hun fiscaal-juridisch afgeschermd status te handhaven.

#### *Verdiene, verdelen en besteden van criminele inkomsten*

Symbiotische vormen van georganiseerde criminaliteit zijn marktgeoriënteerd en spelen met de levering van een goed of dienst in op een vraag. Bij groeperingen die zich bezighouden met de handel in exotische drugs als heroïne en cocaïne, is het 'verdienmodel' gebaseerd op het overbruggen van de afstand tussen het productieland enerzijds en de afzetmarkt anderzijds. Via bijvoorbeeld internationale contacten en transportmogelijkheden profiteren zij van het verschil tussen inkoopprijs in de productie- en verkoopprijs in de afzetregio. Sommige criminele samenwerkingsverbanden concentreren zich daarbij overigens alleen op een deel van de route tussen het productiegebied en de Europese afzetmarkt. Bij groeperingen die drugs van 'eigen bodem', zoals hennep, amfetamine en xtc, exporteren naar het buitenland, geldt ook dat zij profiteren van het verschil tussen productie-/inkoopkosten

enerzijds en verkoopprijzen in afzetgebieden anderzijds. De handel in exotische en binnenlands geproduceerde drugs is echter niet op alle punten vergelijkbaar. In de respectievelijke handelsketens gelden deels specifieke problemen die moeten worden opgelost. Bij de productie van xtc bijvoorbeeld ligt een dergelijk probleem, en dus een verdienmogelijkheid, bij het verkrijgen van de juiste grondstoffen.

Ook mensensmokkelorganisaties voldoen aan een vraag, in dit geval de vraag naar internationale migratiemogelijkheden buiten de reguliere kanalen om. Hun verdien capaciteit ligt in het kunnen beschikken over een netwerk dat zowel het vertrekland als het bestemmingsland maar vaak ook tussenliggende landen beslaat. Dat netwerk voorziet in contacten met klanten, transportfaciliteiten, personen die de klanten opvangen en doorgeleiden, en eventueel reisdocumenten. Een specifieke groep van spelers op de criminele markt zijn de facilitators. De verdien capaciteit van facilitators komt voort uit het gegeven dat zij, vaak door een specialistische achtergrond, aan een crimineel samenwerkingsverband een dienst of goed kunnen leveren dat essentieel is voor het criminele bedrijfsproces maar waarin het criminele samenwerkingsverband moeilijk of niet zelf kan voorzien.

Bij parasitaire vormen van georganiseerde criminaliteit wordt niet ingespeeld op een vraag, maar wordt anderen simpelweg iets afgenomen. Bij mensenhandel en afpersing is het verdienmodel gebaseerd op dominantie; de mogelijkheid van daders om slachtoffers in hun macht te krijgen en te houden. Die machtsbasis is onder meer gebaseerd op (de dreiging met) geweld en/of misleiding. Met behulp van onder meer die ingrediënten zijn daders in staat om slachtoffers te laten doen wat ze willen; het afstaan van geld. Ook bij verschillende vormen van fraude wordt slachtoffers geld afhandig gemaakt. Daarbij wordt over het algemeen echter geen geweld gebruikt. Misleiding en verleiding zijn hier de sleutelwoorden.

Bij de verdeling van criminele inkomsten kan grofweg een tweedeling worden gemaakt tussen aan de ene kant een kern van twee tot vier hoofdrolspelers die meestal het overgrote deel krijgen en aan de andere kant een categorie van vooral uitvoerenden die meestal een veel kleiner deel ontvangen. De kern van drugsgroeperingen bestaat uit personen die de invoer van cocaïne of heroïne dan wel de productie van weed of synthetische drugs organiseren en financieren. Ook de leveranciers van BMK en PMK (grondstoffen voor synthetische drugs) kunnen tot die kern worden gerekend. Binnen de categorie uitvoerenden is er een grote variatie in zowel de concrete taken als de wijze en omvang van de beloning. In sommige zaken zien we personen die bijvoorbeeld als een soort 'rechterhand' van een kernlid functioneren en een min of meer vast salaris krijgen. Daarnaast zijn er personen met een zuiver uitvoerende taak, zoals koeriers en chauffeurs, die vaak een stukloon (per kilo of lading) ontvangen. Overigens zijn de bedragen die de uitvoerenden innen weliswaar kleiner dan het aandeel van de kernleden, maar kunnen ze afgezet tegen de maatstaven in de reguliere economie soms nog vrij aanzienlijk zijn.

De scheefheid van de verdeling van de winsten verschilt per drugsmarkt en hangt samen met de logistieke aard van de handelsketen. In het geval van cocaïne is er sprake van een grote afstand tussen de productielocaties enerzijds en de afzetmarkten anderzijds. Het succesvol overbruggen van die afstand is de belangrijkste en meest lucratieve stap binnen de totale keten van de cocaïnemarkt. Degene die de contacten en/of de capaciteiten heeft om deze drug succesvol te importeren, is dan ook de grootverdiener. De productie van synthetische drugs is, in tegenstelling tot de productie van coca-bladeren, niet geografisch gebonden. Verder is in het geval van synthetische drugs de afstand tussen productie en (Europese) afzet veel kleiner. Bij handel in synthetische drugs bestaat de keten uit de volgende drie schakels: grondstoffen, die in vergelijking met de beginperiode van xtc moeilijker te krijgen zijn; productie, waarvoor apparatuur en kennis is vereist; en (internationale) afzetkanalen. De verhouding tussen deze schakels is gelijkwaardiger en dus ligt de winstverdeling minder scheef dan in het geval van handel in cocaïne (hoewel bij de export van bijvoorbeeld xtc wel veel grotere winsten te behalen zijn dan bij binnenlandse afzet).

De verdeling van criminele winsten is geen statisch gegeven; actoren kunnen proberen hun eigen aandeel, ten koste van anderen, te vergroten. Bij drugs-handel lijkt het vergroten van het eigen winstaandeel vaak neer te komen op het passeren, bedriegen of bestelen van 'zakenpartners'. Bij mensenhandel en afpersing wordt de winst vooral vergroot door de druk op de slachtoffers te verhogen en hun zodoende hogere bedragen afhandig te maken.

Wat betreft de consumptie die met de verdiensten wordt verricht, voldoet het casusmateriaal in zekere zin aan het stereotiepe beeld; de zaken laten regelmatig daders zien met een (zeer) luxe levensstijl. Populaire bestedingen zijn dure auto's, horloges, juwelen, woninginrichting, vakanties en uitgaan.

Bij de investering in criminele activiteiten valt op dat deze vooral individueel worden gefinancierd. 'Bedrijfsreserves' of een gezamenlijke pot zijn er dus meestal niet en de investeringen maar ook de winsten zijn sterk geïndividualiseerd. In de bestudeerde zaken zien we nagenoeg geen voorbeelden van strategische investeringen in Nederland die als resultaat hebben dat op nationaal niveau een positie wordt verworven in bijvoorbeeld grote bedrijven of projecten of dat anderszins maatschappelijke invloed wordt verkregen. Wel zijn er voorbeelden van daders die door investeringen in onroerend goed en/of bedrijven op lokaal niveau een bepaalde positie hebben veroverd. De daders blijven met hun investeringen vaak dicht bij huis. Zo lijkt de bekendheid met een investeringsbestemming een rol te spelen, dat wil zeggen dat daders investeren in goederen of sectoren waarmee zij vanuit het dagelijks leven bekend zijn. Een veel voorkomende investering is onroerend goed. Vaak gaat het daarbij om een woonhuis van de dader, maar in een aantal gevallen gaat het om meer grootschalige investeringen. Verder wordt in de onderzochte zaken relatief vaak geïnvesteerd in horeca- en andere bedrijven die gebruikt kunnen worden voor witwas-, logistieke of legitimeringsdoelein-

den. Ten slotte worden investeringen vaak gedaan in het oorspronkelijke land van herkomst. De afstand tussen de dader en zijn investering is dus vaak letterlijk en figuurlijk vrij klein; de investeringen hebben een functionaliteit voor het criminele bedrijfsproces en/of worden gedaan in een omgeving waar de dader bekend mee is.

#### *Afscherming van criminele inkomsten*

In de literatuur wordt witwassen vaak onderscheiden in een aantal fases. Het gebruikte model impliceert dat pas van witwassen kan worden gesproken als het misdaadgeld actief is 'gewit' en onderdeel is geworden van de legale economie. Het witwassen wordt daarbij ook vaak gepresenteerd als een proces dat bestaat uit verfijnde en complexe constructies. Uit de praktijk blijkt echter dat er ook eenvoudige en vrij directe wegen bewandeld kunnen worden om 'veilig' de opbrengsten van criminaliteit aan te wenden. In een aantal gevallen komen daders er overigens (tijdelijk) niet toe om hun geld aan te wenden, maar *verstopp* ze het fysiek.

Als een dader zijn geld wel wil gebruiken, zijn daarvoor dus zowel vrij eenvoudige als ook wat meer complexe mogelijkheden. Zo kan het misdaadgeld worden *verplaatst* naar landen waar het toezicht op het financiële verkeer minder stringent is. Dat verplaatsen kan zowel fysiek plaatsvinden als via formele instellingen (binnen- of buitenlandse banken of money transfer-instellingen) of via het zogenoemde ondergronds bankieren. Daarnaast zijn er ook manieren om het geld in Nederland uit te geven. Dit *afgeschermd consumeren* kan onder meer door gebruik te maken van facilitators die dat als dienst aanbieden. In het casusmateriaal zagen we voorbeelden van facilitators die het daders mogelijk maken om voertuigen of woonruimte te gebruiken zonder dat deze 'goederen' naar hen zijn te herleiden. Andere manieren om afgeschermd te consumeren zijn het inschakelen van een katvanger of het gebruik van valse identiteiten.

Daarnaast zijn er ook in de door ons bestudeerde zaken wel degelijk vele verschijningsvormen van *meer complexe witwasconstructies*. We hebben een aantal van die vormen besproken. Zo wordt in verschillende zaken aan misdaadgeld een schijn van legaliteit gegeven door het fingeren of ophogen van inkomen uit een dienstbetrekking, door het fingeren of ophogen van omzet in een onderneming, door het fingeren of ophogen van winst uit een kansspel, of door het fingeren of ophogen van een vordering. Wordt bij het fingeren van omzet in een onderneming een onderneming alleen gebruikt om te doen alsof de dader een legale inkomstenbron heeft, bij een andere verschijningsvorm wordt, via een omweg, juist daadwerkelijk geïnvesteerd in een legale onderneming. Verder zien we in verschillende zaken dus dat misdaadgeld wordt gestopt in onroerend goed. Weer een andere methode is het geld via een serie van transacties doorsluizen naar vennootschappen of personen (stromannen/medeverdachten). In de onderzochte zaken zien we overigens vaak combinaties van verschillende verschijningsvormen.

Witwasconstructies hebben vaak gemeenschappelijke kenmerken. Deze zijn: het opdelen van een geldbedrag in verschillende kleinere bedragen ('smurfen'); het verschillende keren achter elkaar en soms met zeer korte tussenvoelen overboeken van geld; grote sommen aan contant geld vervoeren, opnemen of storten; en het gebruik van rekeningen en rechtspersonen in het buitenland, vooral in fiscaal-juridisch afgeschermd gebied, ook wel aangeduid als 'belastingparadijzen' of '*tax havens*'.

De verschillende vormen voor het afschermen van criminele geldstromen – verstoppen, verplaatsen, afgeschermd consumeren en meer complexe witwasconstructies – kennen een oplopende complexiteit en vereisen ook een oplopende hoeveelheid sociale en/of economische hulpbronnen. Verstoppen is erg simpel om te doen en ook verplaatsen kan dat zijn. Maar als het verplaatsen via een ondergrondse bankier verloopt, is al vereist dat de dader via zijn netwerk over contacten met een dergelijke 'bankier' beschikt. De hulpbronnen spelen ook een belangrijke rol bij de meer complexere vormen van witwassen, zoals wanneer criminele verdiensten moeten worden 'verstoppt' in legale ondernemingen of wanneer via tussenschakels in onroerend goed wordt geïnvesteerd. De 'witwaspotentie' is dan voor een belangrijk deel afhankelijk van de mate waarin de dader en/of zijn relaties kunnen beschikken over gevestigde posities in de reguliere omgeving. Legale bedrijfsactiviteiten, een, liefst internationale, structuur van vennootschappen en legale vermogensbestanddelen bieden goede mogelijkheden om misdaadgeld in onder te brengen. De witwasmogelijkheden zijn natuurlijk groter naarmate er meer geld omgaat in deze posities. Het is echter niet alleen de financiële omvang die een rol speelt bij het witwaspotentieel. Van belang is ook de bedrijfssector of de aard van het goed of de dienst waarin de dader of zijn netwerk actief is. Hierbij gaat het onder meer om de transparantie van de prijsvorming. Interessant voor witwassers zijn goederen en diensten waarbij de prijsvorming weinig doorzichtig is en hoge prijzen of zeer grote (fictieve) winsten dus in beginsel niet ongeloofwaardig zijn. Voorbeelden daarvan zijn goederen als onroerend goed of kunst, of bedrijven waarin vergoedingen kunnen worden weggeboekt voor vaag omschreven diensten als coördinatie, advies of management.

De afscherming van verdiensten en vermogens kan, gezien vanuit de dader zelf, meer of minder nabij plaatsvinden, wat voor een belangrijk deel samenvalt met de mate waarin hij directe controle behoudt over zijn geld en bezittingen. De nabijheid en de mate van directe controle zijn het grootst voor de dader die het afschermen van zijn misdaadgeld zelf verzorgt zonder daarbij van anderen afhankelijk te zijn. De witwascapaciteit van bijvoorbeeld eigen bedrijven kent echter zijn grenzen. Voor het witwassen van criminele inkomsten wordt dan ook vaak (ook) een beroep gedaan op derden.

Wanneer door een dader ten behoeve van de afscherming van criminele geldstromen van de diensten van derden gebruik wordt gemaakt, speelt natuurlijk de vraag aan wie hij zijn geld kan toevertrouwen. De basis onder

dat vertrouwen kan uit vier pijlers bestaan. De eerste is het financiële voordeel voor de persoon die de dader van dienst is. Een persoonlijke band tussen de dader en de ingeschakelde persoon is de tweede pijler waarop het vertrouwen kan zijn gebaseerd. De derde pijler wordt gevormd door de gewelddadige reputatie van de dader zelf. De dader 'vertrouwt' er in dat geval op dat de dienstverlener het wel uit zijn hoofd laat om hem te bedriegen omdat die dienstverlener weet wat de fysieke gevolgen daarvan kunnen zijn. Een dergelijke 'vertrouwensbasis' speelt bijvoorbeeld tussen de dader die zijn misdaadvermogen in handen geeft van een vermogensbeheerder. De vierde pijler waarop het vertrouwen kan berusten is juist de reputatie van een financiële dienstverlener. Dat zien we bij ondergrondse bankiers. Deze 'bankiers' opereren bij de gratie van het vertrouwen dat het instituut ondergronds bankieren geniet. Een ondergrondse bankier weet dat het beschamen van dat vertrouwen een economische doodstraf oplevert.

Ten slotte zijn we ingegaan op de liquiditeit van verschillende bestemmingen van misdaadgeld. Vanzelfsprekend is die liquiditeit het grootst wanneer een dader zijn geld simpelweg ergens heeft bewaard of verstopt. Is het geld geïnvesteerd, dan is de liquiditeit mede afhankelijk van de investeringsbestemming. Daarnaast is deze afhankelijk van de vraag of de investering onder zijn eigen controle staat of in handen is van bijvoorbeeld een vermogensbeheerder. Is dat laatste het geval, dan kan het snel opeisen van het geld moeilijk worden wanneer de vermogensbeheerder het goed of product waarin is geïnvesteerd moeilijk te gelde kan maken, wanneer hij onder de aandacht van de opsporing is gekomen en/of wanneer ook andere criminele klanten hun geld terug willen.

#### *Opsporing en ontneming van criminele inkomsten*

Hoewel de financiële component in de loop der jaren meer nadruk heeft gekregen, is uit een aantal onderzoeken gebleken dat het financieel rechercheren nog niet de centrale plaats binnen het rechte proces heeft die beleidsmatig wordt nagestreefd.

Criminele geldstromen laten zich natuurlijk een stuk lastiger in beeld brengen dan de geldstromen binnen reguliere ondernemingen. Toch laat ook misdaadgeld sporen na. Vier kenmerken van het criminele samenwerkingsverband of het criminele bedrijfsproces zijn van invloed op het al dan niet aantreffen van die sporen. Ten eerste is de persoon van de dader relevant. Individuele daders verschillen bijvoorbeeld van elkaar in de mate waarin zij zich bewust zijn van mogelijke aandacht van de autoriteiten en in de discipline om hun gedrag zoveel als mogelijk op die aandacht af te stellen. Ten tweede spelen de omvang en de logistiek van het criminele bedrijfsproces een rol; criminele activiteiten van een grotere omvang en van een complexere aard vergen eerder een vorm van administratie dan kleinschalige en meer eenvoudige activiteiten. Ten derde staan sommige criminele samenwerkingsverbanden in verband met reguliere bedrijven, wat de zichtbaarheid van de

geldstromen kan vergroten. Ten vierde worden daders door onduidelijkheden of obstakels tijdens een criminele transactie soms min of meer gedwongen om meer openheid te betrachten dan ze eigenlijk zouden willen.

Worden er sporen van criminele geldstromen gevonden, dan zijn ook die, in de onderzochte casussen althans, vaak in vier soorten in te delen: 1) sporen in het reguliere betalingsverkeer, bijvoorbeeld via reguliere banken of money transfer-instellingen); 2) de boekhouding van andere reguliere bedrijven waarmee de daders in contact staan, zoals een leverancier van grondstoffen of apparatuur voor de productie van drugs of een boekhouding van een bedrijf van de daders zelf dat zij hebben gebruikt om een legale geldstroom te fingeren (witwassen); 3) de 'criminele' boekhouding, dat wil zeggen de verslaglegging van bijvoorbeeld in- en verkopen van drugs; en 4) tapverslagen en verklaringen van slachtoffers en verdachten.

Voor 102 veroordeelden uit de eerste drie rondes van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit is in beeld gebracht hoe de rechtsgang én de afdoening van een ontnemingsvordering zich hebben ontwikkeld. Omdat zowel tegen de uitspraak in de strafzaak als tegen de uitspraak in de ontnemingszaak in hoger beroep kan worden gegaan (en daarna eventueel cassatie kan worden ingesteld bij de Hoge Raad), en de daadwerkelijke uitvoering van de ontnemingsmaatregel (en dus de betalingsverplichting) pas begint als beide uitspraken onherroepelijk zijn, kan het vanaf de strafzaak jarenlang duren voordat die uitvoering begint. De ontnemingsmaatregel is overigens maar één manier waarop daders financieel kunnen worden geraakt. Andere instrumenten via welke geld kan worden 'afgepakt', zoals schikkingen, geldboetes, schadevergoedingen of vorderingen van de fiscus, zijn buiten beschouwing gebleven.

Het totale bedrag aan ontnemingsvorderingen dat door de officieren van justitie tegen de 102 veroordeelden is geëist, bedraagt € 62.440.188. De rechtbank legt echter maar € 46.353.192 aan vorderingen op. Na hoger beroep blijft daar nog € 30.471.637 van over (inclusief de vorderingen waarbij geen hoger beroep heeft gediend). Nadat uiteindelijk 34 zaken ook zijn voorgelegd aan de Hoge Raad, komt het totaal aan onherroepelijke ontnemingsvorderingen uit op € 27.463.899, wat overeenkomt met 44% van het totale bedrag dat oorspronkelijk door de officieren van justitie in eerste aanleg was geëist.

De meeste redenen waarom een onherroepelijke vordering lager uitpakt dan het bedrag dat aan ontneming was geëist door de officier van justitie of de advocaat-generaal, zijn in te delen in drie categorieën: 1) het gerechtcollege komt tot een lager wederrechtelijk verkregen voordeel, bijvoorbeeld omdat het minder drugstransporten meeneemt in zijn berekening dan de officier van justitie of advocaat-generaal; 2) het gerechtcollege oordeelt dat er sprake is van een overschrijding van de 'redelijke termijn' waarbinnen de ontnemingszaak zijn beslag had moeten krijgen, waarmee de procedure in strijd is met artikel 6, eerste lid van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), wat vaak tot een korting van het op te leggen bedrag

leidt; of 3) het gerechtcollege schat de betalingscapaciteit van de veroordeelde lager in.

Van de € 27.463.899 die bij de 102 veroordeelden aan onherroepelijke vordering is opgelegd, is op het peilmoment (september 2011) 34% daadwerkelijk betaald. Een flink deel van de vorderingen is echter nog lopende. Lagere vorderingen worden in grotere mate terugbetaald dan hogere vorderingen. De uitkomsten gelden voor de onderzochte casussen en kunnen niet worden gegeneraliseerd naar alle ontnemingszaken. Op hoofdlijnen wijken de uitkomsten echter niet heel sterk af van de resultaten van enkele andere bronnen.

### *Schade van georganiseerde misdaad*

Het is niet mogelijk de schade van georganiseerde criminaliteit volledig valide en precies in kaart te brengen. Bij iedere methode die wordt gekozen om schade van georganiseerde criminaliteit te beschrijven, spelen problemen omtrent operationalisering – hoe maak je begrippen als ‘leed voor een slachtoffer’ of ‘reputatieverlies’ meetbaar? – en causaliteit – hoe bepaal je of een schadepost ook echt het gevolg is van georganiseerde criminaliteit? Maar desondanks is het zinvol en, als je prioriteiten aan wilt brengen in de opsporing, misschien zelfs noodzakelijk, om na te denken over niveaus en/of soorten van schade.

Op basis van het bestudeerde casusmateriaal maken we onderscheid tussen drie dimensies van schade. De eerste dimensie betreft *hurts to victims*, de schade die aan concrete slachtoffers wordt toegebracht. Het gaat hierbij onder meer om de lichamelijke en/of psychische schade voor slachtoffers van bijvoorbeeld mensenhandel of afpersing. Daarnaast gaat het om financiële schade, die eveneens bij slachtoffers van mensenhandel of afpersing kan optreden maar bijvoorbeeld ook bij slachtoffers van fraude. De tweede dimensie van schade betreft de zogeheten *systemic effects* van georganiseerde misdaad. Het gaat hier om de schadelijke gevolgen van georganiseerde criminaliteit voor ‘systemen’, zoals verstoorde marktwerking in bijvoorbeeld de vastgoedsector, of om gevolgen voor de lokale economie. Maar ook de aantasting van de reputatie van een beroepsgroep, bijvoorbeeld het notariaat, kan een indirect gevolg zijn van georganiseerde criminaliteit. Deze dimensie belicht de ‘ondermijnende’ effecten van georganiseerde misdaad. De kans op het optreden van dergelijke negatieve systeemeffecten lijkt groter naarmate de activiteiten van de plegers van georganiseerde criminaliteit meer maatschappelijk zijn ingebed. Zo beschouwd is de criminaliteit van beroepsbeoefenaren in de vastgoedsector schadelijker dan de handel op een volledig illegale en dus afgescheiden markt, zoals bijvoorbeeld de handel in synthetische drugs (maar die brengt weer andere schade met zich mee, bijvoorbeeld voor de volksgezondheid).

Een derde dimensie van schade heeft betrekking op het vermogen om zich af te schermen door het *neutraliseren van sociale controle*. In sommige gevallen

kan het effect hiervan zijn dat daders zich onkwetsbaar wanen en een levend bewijs gaan vormen van het onvermogen van politie en justitie om de georganiseerde criminaliteit adequaat aan te pakken. Deze beeldvorming kan gaan werken als een zichzelf waarmakende uitspraak. Als getuigen (slachtoffers, mededaders, toevallige waarnemers) niet over daders durven te verklaren of er geen vertrouwen in hebben dat gevoelige informatie bij politie en justitie in veilige handen is, kan dit de strafrechtelijke slagkracht ernstig verzwakken.

### **Beleidsimplicaties**

#### *De situationele aanpak*

Binnen de criminologie gaat de meeste aandacht doorgaans uit naar achtergronden en beweegredenen van daders, en hetzelfde kan worden gezegd over veel studies naar georganiseerde criminaliteit. In de *situationele benadering* is dat perspectief verlaten en wordt de aandacht gevestigd op de factoren in de omgeving die criminaliteit mogelijk maken. De laatste jaren is deze benadering ook toegepast op het verschijnsel georganiseerde criminaliteit. In het Nederlands beleid zien we dat terug in een grotere aandacht voor niet-strafrechtelijke maatregelen ter bestrijding en voorkoming van georganiseerde criminaliteit. Bekende voorbeelden daarvan zijn de Wet BIBOB en de zogenoemde 'bestuurlijke' of 'programmatische' aanpak.

Binnen deze 'aanpak' is al het nodige gebeurd. Soms kunnen met relatief eenvoudige ingrepen successen worden geboekt. Een voorbeeld hiervan is het opwerpen van een barrière tegen de productie van synthetische drugs. Belangrijke grondstoffen (precursoren), zoals PMK voor de productie van xtc, kwamen onder meer uit China. Nadat door Nederlandse betrokkenen bij de drugsbestrijding afspraken zijn gemaakt met de Chinese autoriteiten over de uitvoer van deze stoffen, is het voor Nederlandse drugsproducenten een stuk moeilijker geworden om aan de benodigde stoffen te komen.

Ook in deze rapportage is naar voren gekomen hoe sterk georganiseerde criminaliteit verweven is met haar sociale omgeving. Dit betekent dat er dus nog veel te doen is wat betreft het aanpakken van situationele factoren die bij georganiseerde criminaliteit een rol spelen. Georganiseerde criminaliteit kan plaatsvinden dankzij het ontbreken van *capable guardians*, dat wil zeggen actoren die in staat zijn om de misdrijven waar te nemen en daar iets tegen te doen. Soms zijn deze *guardians* niet eens aanwezig; in andere gevallen proberen criminele samenwerkingsverbanden door corruptie of bedreiging de competentie van deze poortwachters aan te tasten. Wie georganiseerde criminaliteit wil tegengaan, moet dus dat toezicht in brede zin, of eigenlijk de maatschappelijke weerbaarheid, versterken. In deze rapportage zijn verschillende manieren besproken waarop actoren in de reguliere omgeving bewust en onbewust dienstbaar kunnen zijn aan georganiseerde criminaliteit. Bij een

deel van die actoren zal vergroting van het bewustzijn ertoe kunnen leiden dat criminele samenwerkingsverbanden minder gemakkelijk van hen gebruik kunnen maken. Dat geldt vooral voor degenen die zich nu onbewust zijn van de wijze waarop ze mogelijk worden ingezet voor criminele doeleinden en van de risico's die zij daar zelf bij kunnen lopen. Het geldt ook voor degenen die misschien wel vermoedens hebben maar zich lijdelijk opstellen en 'geen vragen stellen'. Wanneer zij zich, bijvoorbeeld via de inzet van brancheorganisaties, meer bewust worden van de rol die zij (onbedoeld) kunnen spelen binnen criminele bedrijfsprocessen en van de gevaren die dat met zich meebrengt, kunnen sommigen misschien veranderen van onwetende of passieve derden in oplettende derden. In deze rapportage hebben we verschillende voorbeelden gezien waarin oplettende dienstverleners – een makelaar, een opslagbedrijf, een raamverhuurder of een reisbureau – voorkwamen dat een crimineel samenwerkingsverband van hen gebruikmaakte of waarin zij melding deden bij de politie omdat zij argwaan hadden gekregen bij een, naar later bleek, criminele klant. Concrete beroepsgroepen en sectoren die in dit verband aandacht verdienen, moeten vooral uit de opsporingspraktijk naar voren komen. In deze rapportage zijn verschillende dienstverleners besproken die relevant zijn voor daders in de georganiseerde criminaliteit, zoals bedrijven op het terrein van opslag en transport, maar ook notarissen, advocaten, trustkantoren en andere partijen.

Bij dienstverleners die doelbewust en min of meer beroepsmatig diensten verlenen aan de georganiseerde criminaliteit, lijkt vooral strafrechtelijk optreden vereist. Dergelijke professionele facilitators kunnen in beeld komen in opsporingsonderzoeken naar daders die van hen gebruikmaken. Maar andersom kan een opsporingsonderzoek dat is gericht op een facilitator, ook resulteren in een beeld van zijn criminele clientèle.

Naast onwetendheid, een lijdelijke opstelling of doelbewuste medewerking wordt effectief toezicht soms beperkt door concurrerende belangen. Zo is het toezicht op luchthavens zoals gezegd begrensd omdat naast veiligheid nu eenmaal ook een vlotte vluchtafhandeling belangrijk is. In luchthavens (bagagekelders) speelt daarnaast het probleem dat de dagelijkse werkzaamheden van medewerkers moeilijk zijn te onderscheiden van criminele activiteiten. De hardnekkigheid waarmee luchthavens door criminele samenwerkingsverbanden lijken te worden gebruikt, maakt dat dit echter geen reden kan zijn om dit simpelweg te accepteren. Ook fiscaal-juridisch afgeschermd gebied spelen een belangrijke rol binnen de georganiseerde criminaliteit. Verbetering van het toezicht, en dus het opheffen van hun afgeschermd status, botst hier met het grote economische belang dat deze 'belastingparadijzen' hebben bij het aantrekkelijk blijven voor buitenlands vermogen.

Sommige daders neutraliseren potentieel toezicht omdat zij opereren vanuit sterk afgeschermd gemeenschappen. Niet alleen beschikken zij over afgesloten locaties, ook voorkomen een sterke sociale cohesie, een code van zwijgzaamheid en een gewelddadige reputatie dat groepsleden of buiten-

staanders aangifte durven doen. Een dergelijk scherm van geheimhouding maakt strafrechtelijk optreden moeilijk. Strafrechtelijk optreden is echter juist hier van belang om het aura van onaantastbaarheid te doorbreken. Nagedacht zou verder kunnen worden over mogelijkheden om de verklaringsbereidheid te vergroten. Verder zijn er ook hier mogelijkheden voor een situationele of bestuurlijke aanpak. Daarbij geldt dat gemeenschappen zoals sommige motorclubs in ieder geval één voordeel hebben voor opsporing en openbaar bestuur; hun herkenbaarheid.

#### *De financiële aanpak*

Glaeser et al. wezen met het concept *social multiplier* op het belang van sociale interacties voor het verklaren van verschillen in criminaliteitsniveaus. Een deel van de variatie in criminaliteitscijfers wordt veroorzaakt doordat de keuze van een individu om wel of geen misdrijf te plegen mede wordt bepaald door de keuzes die zijn naasten op dit terrein maken. Begeven de naasten in de omgeving van een persoon zich in de misdaad, dan zal hij eerder geneigd zijn om ook delicten te plegen, bijvoorbeeld omdat de sociale interacties een gevoel van onkwetsbaarheid creëren en de bereidheid tot het overschrijden van normen versterken. De criminele daden en de criminele carrière van een persoon kunnen er dus toe leiden dat ook anderen misdrijven gaan plegen. De misdrijven ‘vermenigvuldigen’ zich aldus (Glaeser et al., 1996; 2002). Met deze *social multiplier* is het belang van een effectieve opsporing van misdaad en criminele verdiensten aangegeven. Wanneer de misdrijven en verdiensten van een individuele crimineel zichtbaar worden opgespoord, dan zal dit volgens het ‘vermenigvuldigingseffect’ een rem vormen op het mogelijke criminele handelen van anderen. Komt de crimineel er echter mee weg en loont zijn misdaad dus, dan zal dit juist een criminogene aanmoediging zijn voor zijn ‘buren’. De verdiensten van criminelen kunnen dus een wervende invloed hebben op potentiële nieuwe daders, zeker nu ook in deze rapportage is gebleken dat de bestedingen van de criminele inkomsten in veel gevallen in de omgeving plaatsvinden.

De overheid is vanaf het eind van de vorige eeuw meer nadruk gaan leggen op het afnemen van financieel voordeel. Zo werd er ontnemingswetgeving geïntroduceerd en vervolgens zijn de wettelijke mogelijkheden voor ontneming verschillende keren verruimd. Behalve via wetgeving is ook beleidsmatig meer prioriteit gegeven aan het financieel opsporen, bijvoorbeeld via het programma Financieel-Economische Criminaliteit (FinEC).

Om criminele verdiensten inderdaad effectief af te kunnen pakken, moet een keten van acties succesvol worden uitgevoerd: criminaliteit moet worden opgespoord evenals de verdiensten die daarmee gepaard zijn gegaan; een financiële maatregel (zoals een ontnemingmaatregel) moet worden toegepast; en deze maatregel moet vervolgens worden geëffectueerd, dat wil zeggen dat de veroordeelde ook daadwerkelijk betaalt. Het doorlopen van deze keten kan bij ontnemingen (vele) jaren duren, omdat de effectuering (en dus

de betalingsverplichting) pas begint nadat niet alleen de uitspraak in de strafzaak maar ook die in de ontnemingszaak onherroepelijk is geworden. Het opsporen en afpakken van misdaadgeld verloopt in de praktijk als een trechter: wat er uiteindelijk daadwerkelijk wordt geïncasseerd, vormt een beperkt deel van wat er in de georganiseerde criminaliteit wordt verdiend. Zoals gezegd is het instrumentarium verschillende keren uitgebreid. De bedoeling is dat de trechter wat minder smal gaat uitlopen en dat er dus meer van al het misdaadgeld dat in omloop is wordt afgepakt.

In de opsporingspraktijk, zo komt uit ander onderzoek naar voren, blijkt dat financieel rechercheren nog steeds niet de centrale plaats heeft die het in beleidsdocumenten wél heeft. Bij de start van opsporingsonderzoeken is de financiële component vaak alleen summier uitgewerkt. De financiële component lijkt nog vaak een secundair karakter te hebben, terwijl de primaire focus blijft liggen op de ‘kerels’ en de ‘kilo’s’. Het financieel-economische bewustzijn binnen de opsporing lijkt echter wel gegroeid. De uitdaging is om dit ook steeds meer in concrete acties in opsporingsonderzoeken te vertalen. Hoe de recente verruiming van de mogelijkheden tot het afpakken van misdaadgeld verder gaan uitwerken, is onbekend.

De ontnemingsmaatregel – de financiële maatregel waarvan in deze rapportage is gekeken hoe die in de bestudeerde zaken is uitgevoerd – is maar één van de verschillende instrumenten waarmee daders financieel kunnen worden getroffen. Andere instrumenten zijn bijvoorbeeld boetes, schikkingen en fiscale maatregelen. Deze zijn in deze rapportage niet aan bod gekomen. De analyses van de ontnemingen in de bestudeerde zaken leren dat het daadwerkelijk incasseren van in ieder geval ontnemingsvorderingen niet zo gemakkelijk is. Dat is echter geen reden om hier niet (versterkt) op in te blijven zetten. Wel is het misschien reden om de verwachtingen niet al te hooggespannen te laten zijn.

Verder is het belangrijk om de doelen en uitgangspunten bij het afpakken helder te hebben. Wanneer het doel vooral is om *zo veel mogelijk misdaadgeld* binnen te halen, dan kan dit tot andere prioriteiten leiden dan wanneer het doel is om bij *zo veel mogelijk daders* geld af te pakken. Wanneer het eerste het geval is, zou de aandacht zich vooral kunnen richten op het relatief kleine aantal veroordeelden waarbij zeer hoge ontnemingsvorderingen zijn opgelegd.<sup>2</sup> Wanneer het laatste het geval is, worden zo veel mogelijk daders in het vizier genomen, dus ook de relatief grote groep bij wie naar verhouding slechts een kleine ontnemingsvordering is opgelegd. Verder heeft het uitgangspunt dat ‘iedere euro die wordt gestopt in financieel rechercheren zich terugverdient’, waarschijnlijk beperkte geldingskracht. Onder meer de lange doorlooptijden zijn daar debet aan. Het financiële terugverdieneffect moet misschien ook geen uitgangspunt zijn. Het ‘terugverdienen’ zit niet in de

2 Een belangrijke kanttekening daarbij is echter dat juist hoge ontnemingsvorderingen moeilijk worden geïncasseerd.

euro's die het oplevert, maar in het afgeven van het signaal dat misdaad niet mag lonen.

Ten slotte is er iets voor te zeggen om vooral in te zetten op het leggen van (conservatoir) beslag op bezittingen, en opsporingsonderzoeken ook vanuit dat perspectief in te richten. Ontnemingsprocedures kunnen erg lang duren. Daardoor heeft een veroordeelde meer mogelijkheden om misdaadgelden te verbergen. Beslaglegging voorkomt dat en vergroot de kans dat een opgelegde ontnemingsvordering, of een andere financiële maatregel, ook daadwerkelijk wordt geïncasseerd. Daarmee wordt de kans op het bereiken van het beoogde generaal-preventieve effect van het 'afpakken' vergroot. Beslaglegging kan ook in een ander opzicht bijdragen aan dat effect. Doordat beslaglegging samen met of kort na strafrechtelijk optreden (aanhouding) plaatsvindt en soms bovendien duidelijk zichtbaar is voor de omgeving van de dader, wordt deze vorm van ingrijpen door de dader en zijn omgeving misschien veel meer gezien en gevoeld als het afpakken van criminele inkomsten dan een jarenlange betalingsregeling.

#### *De strafrechtelijke aanpak*

Daders van georganiseerde criminaliteit zijn bedreven in het effectief afschermen van misdrijven. Dankzij de verwevenheid van criminele samenwerkingsverbanden met sectoren en gemeenschappen kunnen hun activiteiten lange tijd onzichtbaar blijven. Een belangrijk voorbeeld hiervan zijn de omvangrijke fraudes in het vastgoed waar de daders hun illegale activiteiten aan het oog van velen onttrokken door zich als normale beroepsbeoefenaren of werknemers voor te doen. Hoe belangrijk de situationele aanpak ook is, zonder overtuigend bewijsmateriaal zal er geen bewustwording van de problematiek zijn en zullen toezichthouders en dienstverleners, als hun wordt verweten dat zij zich te lijdelijk zouden hebben opgesteld, zich kunnen beroepen op onwetendheid. Voor de financiële aanpak geldt hetzelfde. Misdaad mag niet lonen, maar zonder opsporing van strafbare feiten en een deugdelijke vaststelling van de opbrengsten en bestedingen van misdaadgeld lukt het niet om dit waar te maken.

Met andere woorden: voor een succesvolle situationele en financiële aanpak van georganiseerde criminaliteit is de aanwezigheid van overtuigend bewijsmateriaal van belang. Mede daarom dient naast 'korte klappen-onderzoeken', ook veel plaats ingeruimd te (blijven) worden voor traditioneel strafrechtelijk onderzoek. Het instellen van een dergelijk strafrechtelijk onderzoek biedt de mogelijkheid om verregaande dwangmiddelen in te zetten, zoals telefoontaps, huiszoeking en aanhoudingen, die als breekijzers kunnen fungeren om de onderste steen boven te brengen. Het lukt uiteraard lang niet altijd om die onderste steen te vinden. Maar zonder deze breekijzers zouden enkele belangrijke zaken uit deze monitor, zoals de fraudes in het vastgoed, de afpersing van enkele zakenlieden, en de exploitatie van vrouwen in de ver-

gunde prostitutiesector, vermoedelijk nooit in hun volle omvang naar buiten zijn gekomen.

Natuurlijk kleven er ook aan de strafrechtelijke waarheidsvinding beperkingen. Opsporingsonderzoeken zijn gericht op de beantwoording van de vraag of de tenlastegelegde strafbare feiten kunnen worden bewezen. Daarmee vindt er een sterke reductie plaats van de werkelijkheid. Maatschappelijke problemen, zoals ongecontroleerd persoonlijk winstbejag in de vastgoedsector of moderne vormen van slavernij, worden getransformeerd en geïndividualiseerd tot strafzaken. Dit is gegeven de strafrechtelijke context waarbinnen de waarheidsvinding plaatsvindt onvermijdelijk. Maar juist vanwege de exclusieve breekijzers die het biedt, is strafrechtelijk onderzoek soms ook een noodzakelijke voorwaarde voor een proces in omgekeerde richting: bewustwording van maatschappelijke problemen. Het is echter geen voldoende voorwaarde. Om die bewustwording te bereiken, blijft er een belangrijke taak weggelegd voor anderen; voor overheden, maar ook en vooral voor de sectoren, gemeenschappen en beroepsgroepen waarin sprake is van kwetsbaarheid voor georganiseerde criminaliteit.