

Samenvatting

Doel

Een goed onderbouwde aanpak van de georganiseerde criminaliteit is alleen mogelijk wanneer er een gedegen inzicht bestaat in de aard van de georganiseerde criminaliteit zoals die zich in Nederland manifesteert. De Monitor Georganiseerde Criminaliteit biedt dat inzicht door zo veel mogelijk de kennis te benutten die wordt opgedaan tijdens omvangrijke opsporingsonderzoeken. Tijdens dergelijke onderzoeken worden vaak vergaande instrumenten ingezet, zoals telefoon- en internettaps, het afluisteren van face-to-face gesprekken, observatie, undercovertrajecten, huiszoekingen, inbeslagnames en verhoor van verdachten en getuigen. Omdat alleen de politie deze instrumenten kan inzetten en ze vaak een diepgaand beeld schetsen van de personen tegen wie ze worden gebruikt, leveren ze unieke kennis op over wat georganiseerde criminaliteit in de praktijk behelst. Wanneer deze kennis opgesloten blijft in afzonderlijke opsporingsonderzoeken, kan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit in bredere zin er niet van profiteren. Het ontsluiten van die kennis vormt de bestaansreden van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit (zie ook Minister van veiligheid en Justitie, 2013).

Dit rapport is het resultaat van de meest recente, vijfde ronde van de monitor (eerdere rapportages: Kleemans et al., 1998, 2002; Van de Bunt & Kleemans, 2007; Kruisbergen et al., 2012). Om dieper op bepaalde thema's in te kunnen gaan, is ervoor gekozen om de vijfde ronde uit te laten monden in drie afzonderlijke deelrapporten. In oktober 2017 is het eerste deelrapport verschenen (Van Wingerde & Van de Bunt, 2017). Dat rapport richtte zich op de strafrechtelijke afhandeling van georganiseerde criminaliteit, met name de geëiste en opgelegde straffen. Het tweede deelrapport verscheen in 2018 en behandelde het gebruik van ICT (informatie- en communicatietechnologie) door dadergroepen in de georganiseerde criminaliteit (Kruisbergen e.a., 2018). In het derde deelrapport staan daders centraal. Het behandelt de volgende onderwerpen: de criminele carrière van daders in de georganiseerde criminaliteit; hoe de verwevenheid van daders met hun omgeving hen in staat stelt hun criminele activiteiten af te schermen; en de opsporing van de daders. Georganiseerde criminaliteit kan haar schadelijke werking alleen maar hebben wanneer daders de aanpak in zekere zin weten te trotseren. Dat 'trotseren' kan bestaan uit het langdurig buiten beeld blijven van de opsporing, maar het betreft ook daders die ondanks intensieve aandacht van justitie en politie doorgaan met criminele activiteiten. Het 'trotseren' wordt bovendien mogelijk gemaakt doordat de omgeving van daders hen faciliteert of op zijn minst niet te veel hindert. Dit is kort gezegd de blik waarmee we in dit deelrapport naar de onderzochte zaken hebben gekeken.

Onderzoeksopzet

De empirische kern van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit bestaat uit de analyse van afgeronde opsporingsonderzoeken. Opsporingsonderzoeken, vooral als ze langer hebben gelopen en/of gepaard zijn gegaan met de inzet van ingrijpende opsporingsinstrumenten, zijn een rijke bron van informatie. Net als bij de vierde ronde zijn deze vijfde ronde dertig opsporingsonderzoeken op het terrein

van georganiseerde criminaliteit geanalyseerd. Dit betekent dat voor deze opsporingsonderzoeken, aan de hand van een aandachtspuntenlijst (zie bijlage 2), het volledige opsporingsdossier is doorgenomen, doorgaans nadat een interview had plaatsgevonden met de zaakofficier en/of de teamleider. Inmiddels zijn in vijf rondes van de monitor 180 zaken via deze vaste systematiek geanalyseerd.

De empirische analyses in dit deelrapport zijn grotendeels gebaseerd op de genoemde dertig zaken uit de vijfde ronde. Voor het in kaart brengen van de criminele carrière van daders (hoofdstuk 2), hebben we echter ook eerdere rondes meegenomen. Verder grijpen we bij verschillende deelonderwerpen terug op bevindingen zoals die in eerdere rapporten zijn beschreven.

De rijkdom van het empirisch materiaal en de diepte van de kwalitatieve analyses maken het onderzoek bij voorkeur geschikt voor het beantwoorden van kwalitatieve vragen over de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland (Kleemans e.a., 1998, p. 28-29; Kruisbergen e.a., 2012, p. 57-58). Op specifieke deelterreinen zijn, vanwege het grote aantal zaken dat inmiddels is bestudeerd, kwantitatieve analyses soms wel mogelijk. Voorbeelden daarvan zijn: analyses van criminele carrières (Kleemans & De Poot, 2007; Van Koppen, 2013; deze rapportage); analyse van investeringen van daders in de legale economie (Kruisbergen e.a., 2015); analyse van de rechtsgang en de incasso bij ontnemingsmaatregelen (Kruisbergen e.a., 2016); en de analyse van de rechtsgang in strafzaken tegen daders in de georganiseerde criminaliteit (Van Wingerde & Van de Bunt, 2017). Daarbij geldt wel steeds een belangrijk voorbehoud, namelijk dat kwantificerende uitspraken in beginsel alleen gelden binnen de context van de door ons geanalyseerde zaken.

Ten slotte wijzen we er hier op dat het bereik van ons onderzoek zich beperkt tot die gevallen van georganiseerde criminaliteit die door Nederlandse autoriteiten zijn opgespoord en vervolgd. Dit is het gevolg van het feit dat Nederlandse opsporingsonderzoeken onze belangrijkste informatiebron zijn.

Conclusies

Criminele carrières in de georganiseerde criminaliteit

In dit rapport zijn we ingegaan op de criminele levensloop van daders in de georganiseerde criminaliteit. Er werd enerzijds een kwantitatieve schets gegeven van de criminele carrières van daders. Van de 349 daders uit de laatste drie monitortorondes waarvan de justitiële geschiedenis betrouwbaar kon worden vastgesteld, is grofweg vier op de vijf voorafgaand aan de uitgangszaak al eens met justitie in aanraking gekomen, wat niet veel afwijkt van analyses die in 2007 zijn gemaakt. Meer dan twee vijfde heeft bovendien zes of meer voorafgaande delicten op zijn naam en meer dan drie vijfde is elf jaar of langer crimineel actief. Uit de strafgeschiedenis van de daders blijkt dat iets meer dan een derde ooit onvoorwaardelijke gevangenisstraf heeft ondergaan voorafgaand aan de uitgangszaak. Vergelijken we deze daders in de georganiseerde criminaliteit met een algemene populatie van personen met een strafrechtelijk verleden, dan blijkt dat ze gemiddeld ouder zijn, meer delicten op hun naam hebben en vaker ooit gevangenisstraf hebben ondergaan.

Dit komt in grote lijnen overeen met eerder, zowel Nederlands als buitenlands onderzoek. Binnen de groep van daders in de georganiseerde criminaliteit onderscheiden daders met een leidinggevende rol zich bovendien van daders met een andere rol; ze hebben een actiever en ook zwaarder strafrechtelijk verleden (waarvoor ze overigens, omdat ze gemiddeld ouder zijn, ook meer de tijd hebben gehad).

Anderzijds is aan de hand van de meer kwalitatieve informatie uit de bestudeerde zaken een analyse gemaakt van persisterend daderschap, dat wil zeggen daders die ondanks dat ze eerder werden verdacht van activiteiten in de georganiseerde criminaliteit en niet zelden een relatief zware straf opgelegd hebben gekregen doorgaan met criminele activiteiten. Dit is met name gedaan door in te zoomen op dertig verdachten die in twee of meer rondes van de monitor voorkomen. We gingen na of hun betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit over de criminele activiteiten diversiteit of juist continuïteit laat zien. Bij het merendeel van deze persisterende daders is sprake van continuïteit van het criminaliteitsveld waarop ze actief zijn (waarbij verschillende vormen van drugscriminaliteit als één criminaliteitsveld zijn beschouwd). Tot op zekere hoogte zien we die continuïteit ook in de taken die een dader uitvoert. Verschillende verdachten voeren in twee zaken, waartussen soms vele jaren zitten, een zelfde type taken uit binnen het criminele bedrijfsproces, zoals het coördineren van criminele activiteiten of het fungeren als tussenpersoon. Tot slot gingen we in op enkele mogelijke achtergronden van persisterend daderschap. Een onderscheid werd gemaakt tussen een economische component (gebrek aan andere economische mogelijkheden, gewoontevorming of hebzucht), een sociaal-culturele component (waarbij we ingingen op de rol die woonwagencampen kunnen spelen in de context waarbinnen georganiseerde criminaliteit zich afspeelt) en een familiale component (familiale overdracht).

De afscherming van daders en hun criminele activiteiten

Verder stond in dit rapport de afscherming van daders en hun criminele activiteiten centraal. We stelden vast dat het zicht op de criminele activiteiten van daders in niet onbelangrijke mate wordt belemmerd door het internationale karakter van veel van die activiteiten. Daarna gingen we vooral in op de rol van de sociale omgeving. In ons casusmateriaal valt de afscherming van criminele activiteiten door de sociale omgeving op twee overkoepelende manieren te herkennen. Allereerst bespraken we voorbeelden waaruit blijkt dat daders hun (criminele) activiteiten afschermen door gebruik te maken van de mogelijkheden die de omgeving daartoe biedt, bijvoorbeeld door gebruik te maken van technologische ontwikkelingen, zoals digitale functionaliteiten die hen in staat stellen (verondersteld) anoniem te opereren. Naast het creëren van een anonieme omgeving, lieten we zien op welke manieren de legale omgeving voor afscherming kan zorgen. Door gebruik te maken van de eigenschappen van legale structuren, springen criminele activiteiten minder snel in het oog. We besteedden hierbij in het bijzonder aandacht aan de manier waarop beroepsmatige inbedding kan bijdragen aan afscherming. In een aantal van de door ons bestudeerde casussen zien we dat criminele activiteiten in het verlengde liggen van reguliere, legale activiteiten. Deze verwevenheid tussen legaliteit en illegaliteit levert een bijdrage aan het langere tijd uit het zicht blijven van daders en hun criminele activiteiten.

In de voorbeelden van zowel de anonieme als de legale omgeving hoeft de sociale omgeving niet op de hoogte te zijn van de criminele activiteiten. Het tweede overkoepelende patroon van de afscherming van daders, belicht gevallen waarin diverse betrokkenen, in verschillende gradaties, vaak wel op de hoogte zijn van strafbare feiten. Daarmee spelen die betrokkenen een rol bij de criminele activiteiten, soms actief, soms juist door niets te doen of te zeggen. Een goed voorbeeld hiervan betreft de familiale omgeving. Om het hoofd te bieden aan problemen rondom vertrouwen, volgen criminele samenwerkingsverbanden veelal de wetten van sociale en geografische afstand. Deze familiale omgeving kan fungeren als een afdeklaag richting opsporingsdiensten waardoor criminele activiteiten langere tijd kunnen voortduren.

Naast de familiale omgeving, kunnen ook onwetendheid, profijt en angst functioneren als muren van stilzwijgen. Onwetendheid kan zich daarbij op twee manieren voordoen. Er zijn betrokkenen die er geen weet van hebben dat ze meewerken aan criminele activiteiten, bijvoorbeeld omdat ze te goeder trouw een op zichzelf legale dienst verlenen. In veel van de door ons bestudeerde zaken lijkt er echter sprake van geregisseerde onwetendheid, waarbij de sociale omgeving richting opsporingsdiensten zich de nodige moeite getroost om de indruk te wekken van niets te weten. In samenhang hiermee zien we in verschillende zaken dat de sociale omgeving op een of andere manier profiteert van de criminele activiteiten. Dit doet zich voor bij familie en vrienden die mede de financiële vruchten plukken van de criminele activiteiten. Het doet zich ook voor bij actoren uit de omgeving die, als professionele facilitator of door geen vragen te stellen, een schakel vormen binnen het criminele bedrijfsproces, bijvoorbeeld door tegen contante betaling cruciale goederen of diensten te leveren. Verder hebben ook de klanten van daders, de afnemers van criminele goederen en diensten, baat bij het voortduren van criminele activiteiten. Ten slotte speelt angst een belangrijke rol in de afscherming van daders en hun criminele activiteiten; de bange omgeving. Geweld, of de dreiging met geweld, vormt een krachtig middel om de omgeving in stilzwijgen te hullen. Een bange omgeving is immers in veel gevallen een zwijgende omgeving.

Opsporing van georganiseerde criminaliteit

Muren van stilzwijgen zijn echter niet onfeilbaar. Dit blijkt uit het feit dat alle genoemde gevallen uiteindelijk wel in beeld zijn gekomen bij de opsporingsdiensten. De meeste opsporingsonderzoeken startten na informatie van binnen- of buitenlandse opsporingsdiensten. Buiten de opsporing gelegen aanleidingen zoals aangiften en tips komen veel minder vaak voor. Verder blijkt uit de bestudeerde opsporingsonderzoeken dat de criminele activiteiten soms al langdurig gaande waren op het moment dat het onderzoek startte. Zojuist noemden we al de factoren die waarschijnlijk bijdragen aan de afscherming van deze daders.

Ook bespraken we contra-strategieën die sommige daders inzetten, zoals technische hulpmiddelen om opsporingsactiviteiten te frustreren en het corrumperen van medewerkers van rechtshandavingsorganisaties. In verschillende zaken zagen we hier voorbeelden van. Of corruptie ook meer voorkomt dan voorheen, is niet te zeggen op basis van ons materiaal. Wel wezen we op factoren die mogelijk de corrumperende druk op bijvoorbeeld de douane en de politie hebben vergroot, zoals verscherpte controles op logistieke knooppunten en de automatisering van werkprocessen (Nelen & Kolthoff, 2017; Madarie & Kruisbergen, 2019; Staring e.a., 2019; Smit e.a., 2019).

Welke opsporingsmethoden en – strategieën zijn er in de dertig onderzochte zaken ingezet? Allereerst blijkt ook nu dat veel hoofdverdachten zwijgen en niet of maar weinig verklaren tijdens verhoren (zie ook Van de Bunt & Kleemans, 2007, p. 147-148). Sommige hoofdverdachten in onze zaken leggen echter wel een uitgebreide verklaring af en in een zaak waarin dit een spijtoptant betreft, speelt de verklaring een doorslaggevende rol. Ten tweede kwam naar voren dat in vrijwel alle zaken gebruik wordt gemaakt van de telefoon- en/of internettap. Dit instrument levert daarbij in veel gevallen een wezenlijke bijdrage aan de succesvolle afronding van het opsporingsonderzoek. Onze zaken illustreren dat daders de telefoon en aanverwante diensten blijven gebruiken, waarschijnlijk vanwege het gebruiksgemak en vanwege de logistieke complexiteit van veel criminele operaties. Wel nemen daders vaak maatregelen om te voorkomen dat communicatie effectief wordt afgevangen. Ten derde beschreven we hoe het inbreken in de afgeschermdde omgeving een succesvolle strategie kan zijn. Verschillende daders getroosten zich de nodige moeite

om bijvoorbeeld te overleggen in een omgeving waar zij zich veilig wanen. Maar daarin gaat ook een grote kwetsbaarheid schuil. Een aantal dossiers geeft zicht op hoe de politie meeluistert bij gesprekken in bijvoorbeeld een bedrijfspand, woning of auto en zo een schat aan waardevolle informatie verzamelt. Ook undercoveragenten kunnen een 'breekijzer' vormen waarmee in de afgeschermdde omgeving van daders kan worden ingebroken. Verder zijn zoekingen in bijvoorbeeld woningen een belangrijke, letterlijke variant van het doorbreken van de afscherming van daders. In verschillende zaken worden bijvoorbeeld papieren aangetroffen die zijn gebruikt als boekhouding bij de criminele activiteiten. Ten slotte kan een vlotte samenwerking met het buitenland kan een belangrijke succesfactor zijn in opsporingsonderzoeken. Die internationale dimensie kan echter ook, wanneer samenwerking met een land niet goed mogelijk is of niet goed verloopt, een belemmering vormen. Opvallend is verder dat daders wanneer zij merken dat de politie hen actief in de gaten houdt, hun criminele activiteiten nogal eens gewoon lijken voort te zetten. In sommige gevallen zien we daarbij een aanpassing van de modus operandi, maar we zien weinig voorbeelden van vluchtgedrag of daders die stoppen met hun criminele activiteiten. Het overheersende uitgangspunt lijkt een zo klein mogelijke verstoring van het criminele bedrijfsproces te zijn. Hier kunnen verschillende redenen achter schuilgaan, variërend van een gevoel van onaantastbaarheid, ervaren druk van mededaders of opdrachtgevers, of een onvermogen om op andere manieren inkomsten te verwerven.

Resumerend zien we in onze analyses dat daders in de georganiseerde criminaliteit relatief veel delicten en straffen op hun naam hebben staan op het moment dat ze in de uitgangszaak (weer) onderwerp worden van opsporingsonderzoek. In deze zin gaat het dus voor een deel om persistente daders. Die persistentie zien we ook terug in wat ze doen in de georganiseerde criminaliteit; daders voor wie we dat na konden gaan zijn in verschillende zaken vaak actief op hetzelfde criminaliteitsveld (waarbij 'drugs' als één breed criminaliteitsveld werd opgevat). Persistent zijn daders ook nogal eens wanneer ze geconfronteerd worden met politie-aandacht. De sociale omgeving waarin daders opereren speelt verder een verhullende of faciliterende rol bij de (persistentie van die) criminele activiteiten. Ten slotte laten de bestudeerde opsporingsonderzoeken zien dat daders soms al langdurig crimineel actief zijn voordat het opsporingsonderzoek start. Tegelijkertijd illustreren dezelfde opsporingsonderzoeken hoe de politie wel degelijk in staat is om afschermingslagen effectief te doorbreken.

Mogelijke implicaties voor beleid

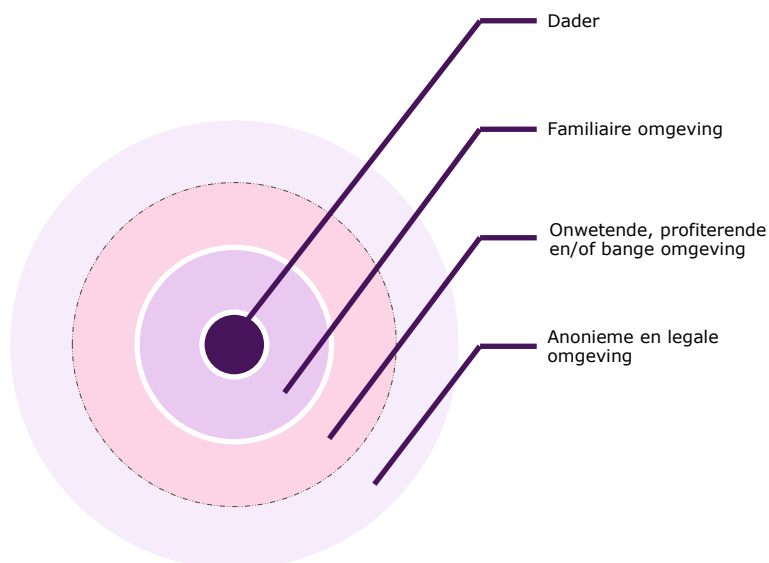
Een deel van de inzichten uit dit rapport is gevisualiseerd in figuur S.1. Deze figuur plaats de dader in het middelpunt met daaromheen verschillende ringen die duiden op verschillende facetten van de omgeving van de dader. Deze spelen een faciliterende of ondersteunende rol bij het plegen van criminele activiteiten of leveren een wezenlijke bijdrage in het (langdurig) afschermen daarvan. Het betreft achtereenvolgens de familiale omgeving, de onwetende, profiterende en/of bange omgeving en ten slotte de anonieme en legale omgeving.

Figuur S.1 is een algemene weergave van deze verschillende cirkels om de dader heen. De omvang van deze cirkels verschilt echter per dader. Sommige daders opereren als 'local hero' (Kleemans et al., 2002, p. 74-75) nadrukkelijk vanuit hun familiale omgeving, waarbij diverse familieleden en vrienden op de hoogte zijn van de gepleegde criminele activiteiten. Andere daders hebben een beperkt gezelschap van vertrouwelingen om zich heen. Voortgaande criminele activiteiten zijn ook vaak

zichtbaar voor de directe familiale omgeving en deze directe omgeving kan daarbij fungeren als een belangrijke sociale 'afdeklaag'. Buiten deze familiere ring beginnen de onwetende, profiterende en/of bange omgeving en de anonieme en legale omgeving, in de figuur gescheiden door een stippellijn. Deze stippellijn is bedoeld om aan te geven dat de omvang van deze cirkels kan verschillen en is te beïnvloeden. Vanuit het perspectief van de dader kunnen cirkels groter of kleiner worden. Een dader die succesvol crimineel handelt en zijn criminele activiteiten afschermt, kan de cirkel doen uitbreiden, waardoor een steeds groter deel van de sociale omgeving vanwege profijt, onwetendheid of angst bij deze criminele activiteiten of de afscherming daarvan betrokken raakt.

De centrale gedachte achter figuur S.1 is echter dat de omvang van de cirkel niet alleen wordt bepaald door de dader, maar ook door actoren in de directe sociale omgeving, politie, justitie, bestuur en beleidsmakers. Wet- en regelgeving bepaalt de legale ruimte waarbinnen burgers, daders en de opsporing kunnen opereren. Wet- en regelgeving, de handhaving daarvan en opsporing, hebben ook hun uitwerking op de onwetende, profiterende en/of bange omgeving. In de volgende paragrafen gaan we op basis van onze bevindingen nader in op mogelijke beleidsimplicaties.

Figuur S1 De inbedding van georganiseerde criminaliteit



Ingrijpen in criminele carrières

Interventies in criminele carrières zijn vaak gebaseerd op impliciete veronderstellingen over typen daders en hun ontwikkelingspaden. Binnen de georganiseerde misdaad zien we echter verschillende typen daders en verschillende typen carrières. Sommige daders starten jong en groeien door in de georganiseerde misdaad; andere daders groeien niet door of stoppen; en weer anderen raken pas op latere leeftijd betrokken bij georganiseerde misdaad. Maar ook een relatief late start kan heel goed samengaan met een leidinggevende rol en persisterend daderschap. Een deel van de persisterende daders raakt ook na relatief zware straffen opnieuw betrokken bij georganiseerde criminaliteit. Dit plaatst vraagtekens bij de strafrechtelijke aanpak van deze personen. Is de strafrechtelijke aanpak in staat om die hardnekkige betrokkenheid te doorbreken? Enerzijds toont hun recidive aan dat gevangenisstraf geenszins hoeft te betekenen dat een criminele carrière wordt ge-

staakt. Er lijkt weinig reden te veronderstellen dat langere straffen zullen leiden tot minder recidive na vrijlating en een betere opname in de reguliere samenleving. Anderzijds is het zo dat een vrijheidsstraf wel delicten voorkomt voor de periode dat een dader vastzit. Een criminele carrière wordt op zijn minst tijdelijk onderbroken door een dergelijke, zware strafrechtelijke sanctie.¹ Zo redenerend kan het ontbreken van strafrechtelijke sancties ook worden beschouwd als een succesfactor in de carrière van iemand die actief is in de georganiseerde criminaliteit; dankzij het uitblijven van adequaat justitieel ingrijpen kan de loopbaan van een dader zich verder ontwikkelen (Van de Bunt & Kleemans, 2007, p. 167-168). Duidelijk is hoe dan ook dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit niet kan bestaan zonder een strafrechtelijke kern. Structurele overtreding van normen kan zonder handhaving leiden tot vervaging en uiteindelijk het verdwijnen van de onderliggende waarden. Ook voor de signaalwerking naar de omgeving en de maatschappelijke discussie blijft de strafrechtelijke aanpak van belang. Als ze niet worden blootgelegd, blijven criminele activiteiten immers onbesproken.

Weinigen zullen het er over oneens zijn dat het de voorkeur heeft om een criminele carrière vroegtijdig af te breken of, nog beter, deze te stoppen voordat die echt op gang komt. Daders die jong beginnen met het plegen van misdrijven zien we ook in zaken uit de Monitor Georganiseerde Criminaliteit (zie bijvoorbeeld Van de Bunt & Kleemans, 2007, p. 20). Mogelijk dat een groter deel van deze vroege starters bereikt kan worden met beleid dat hen toerust om weg te blijven van criminaliteit. Dat kan zowel via algemene maatregelen, bijvoorbeeld effectiever onderwijs, als maatregelen die zich op specifieke jongeren richten. Laatstgenoemde categorie veronderstelt dat het ontwikkelen van een criminele carrière in de georganiseerde criminaliteit tot op zekere hoogte is te voorspellen. Dat is echter lang niet altijd het geval. Bovendien is bij een deel van de daders helemaal geen sprake van een vroege maar juist van een late start. In hun recente analyse van de criminele carrières van jongeren en jongvolwassenen die verdacht werden van het plegen van een zwaar delict, laten Van Koppen e.a. (2017) zien dat slechts een klein deel van de door hen onderzochte daders een ontwikkelingspad volgt dat kan worden getypeerd als 'doorgroeien'. Daders die op jonge leeftijd een zwaar delict hebben begaan lijken niet per definitie bestemd te zijn voor een carrière in de misdaad en ook is deze carrière niet bij voorbaat heel gemakkelijk te voorspellen aan de hand van risicofactoren. Tijdens opsporingsonderzoeken kunnen dan ook personen in beeld komen die voor die tijd niet op de politieradar zijn verschenen. Ook komen in opsporingsonderzoeken daders naar voren die wel al eerder bekend waren, maar waarvan de rol die zij blijken te spelen niet eerder is onderkend. Naast het voorkomen of afbreken van de criminele carrière van vroege starters en doorgroeiers, is het signaleren van deze 'onbekende' of 'onderschatte vissen' dan ook een belangrijke opgave.

Daarmee gaan we terug naar figuur 1. Kijkend naar die figuur kan men zich afvragen of het centraal stellen van het individu niet een te beperkte opvatting is van interventies in criminele carrières. Omdat het gaat om georganiseerde misdaad, waarbij de sociale omgeving een belangrijke rol speelt, moet ook de bredere werking van interventies in beschouwing worden genomen. Welke invloed hebben interventies op de directe sociale omgeving van daders en factoren als profijt, onwetendheid en angst? Voorbeelden hiervan zijn de mogelijke invloed van de opsporing en vervolging of van het bestuurlijk aanpakken van criminele activiteiten op de medewerkingsbereidheid in de directe sociale omgeving.

1 Hoewel ook tijdens detentie delicten kunnen worden gepleegd.

Ondermijning: van dreiging naar weerbaarheid en veerkracht

Figuur 1 maakt ook duidelijk dat de discussie over ondermijning misschien beter kan worden gevoerd vanuit een preventie- en interventieperspectief dan vanuit een dreigingsperspectief. De term ondermijning heeft een belangrijke agendavormende werking gehad door de nadruk te leggen op de schadelijke effecten van verschillende vormen van criminaliteit, die in het verleden vaak als afzonderlijke fenomenen werden onderscheiden, zoals georganiseerde misdaad, organisatiecriminaliteit, high-impact crime en – meer recentelijk – cybercriminaliteit (Huisman & Kleemans, 2017). De term ondermijning heeft daarmee verschillende criminaliteitsproblemen en verschillende overheidspartners samengebracht met een sterk mobiliserende boodschap dat deze fenomenen ernstige maatschappelijke gevolgen kunnen hebben en dat een gezamenlijke aanpak noodzakelijk is.

Je kan je echter afvragen of de discussie over ondermijning niet minder vanuit een dreigingsperspectief zou moeten worden gevoerd en meer vanuit een perspectief van weerbaarheid en veerkracht. Waar in figuur S.1 de cirkel rond de dader groter kan worden en steeds meer een bedreiging kan vormen voor de samenleving, zou de nadruk ook gelegd kunnen worden op de vraag onder welke omstandigheden daders relatief ongestoord hun gang kunnen gaan en welke mogelijkheden er zijn om deze vrije ruimte rond daders en hun directe sociale omgeving te beperken: door het minder gemakkelijk te maken om anoniem en legitiem te opereren of door de weerbaarheid van de sociale omgeving te vergroten door in te spelen op de factoren profijt, onwetendheid en angst. De directe sociale omgeving kan namelijk om allerlei redenen meewerken met criminele activiteiten of deze activiteiten afschermen, maar kan aan de andere kant ook een belangrijke rol spelen in de preventie of bestrijding van deze criminele activiteiten. Ook hier is geen makkelijk wondermiddel te vinden. Maar een omgeving die georganiseerde criminaliteit mogelijk maakt, kan het criminele groeperingen ook moeilijker maken. Die tegenkracht van de omgeving, haar weerbaarheid, kan op haar beurt worden gestimuleerd door overheidsop-treden.

Ogen en oren

Daders maken gebruik van legale structuren, onder andere om hun criminele activiteiten te faciliteren. Zo zien we in de verschillende rondes van de monitor dat loodsen, of bedrijfsruimten in de horeca of detailhandel een centrale rol spelen in de activiteiten van sommige criminele samenwerkingsverbanden, soms zodanig dat achter een legaal 'uithangbord' een ware criminele marktplaats schuil blijkt te gaan. In deze gevallen speelt de omgeving een meer passieve rol en hoeft die omgeving niet op de hoogte te zijn van het criminele gebruik. Dat wil zeker niet zeggen dat het gebruik van legale structuren onzichtbaar is. Aangescherpte ogen en oren van personen in de omgeving kunnen wel degelijk een drempel opwerpen tegen de criminele aanwending van die structuren. Dat kunnen omwonenden zijn, waarbij het opvalt dat een winkel geen bedrijvigheid lijkt te hebben, of een type bedrijvigheid dat niet past bij de desbetreffende winkel of loods. Maar het kunnen ook medewerkers van publieke diensten zijn, die bijvoorbeeld in verband met het verstrekken van vergunningen of het controleren van regel naleving bij de desbetreffende panden betrokken zijn.

'Removing excuses'

Daarnaast zijn er actoren uit de omgeving die een meer actieve rol hebben en in meer of mindere mate, bewust of onbewust, activiteiten van criminele groeperingen faciliteren. In verschillende rapportages van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit zien we bijvoorbeeld steeds weer aanbieders van goederen en diensten die worden gebruikt bij het verhullen of besteden van crimineel verkregen gelden. Dat kan gaan om financiële en juridische dienstverleners (adviseurs, trustkantoren, advocaten). Maar het gaat ook om allerlei aanbieders van kostbare goederen en diensten die daders in staat stellen hun gelden afgeschermd te consumeren, door bijvoorbeeld keukens, auto's, scooters, boten, elektronica en woningen tegen contante betaling te verkopen of verhuren (Kruisbergen e.a., 2018, p. 90; Kruisbergen e.a., 2012, p. 203-207). In deze rapportage zijn we onder meer ingegaan op reisbureaus die in enkele zaken een opvallende rol lijken te spelen door, soms veelvuldig voor dezelfde groepering en in totaal oplopend tot grote bedragen, verkochte reizen contant af te laten rekenen. Behalve bij de verhulling en besteding van criminele inkomsten zien we dat aanbieders van op zichzelf legale goederen en diensten ook bij andere onderdelen van criminele bedrijfsprocessen een rol spelen.

De vraag of deze aanbieders zich bewust zijn van hun actieve rol, is soms wel maar vaak ook niet eenduidig te beantwoorden. In dit verband beschreven we in een eerder monitorrapport al een spectrum, dat loopt van onwetende derden, dienstverleners die 'geen vragen stellen', tot derden die doelbewust meewerken en uiteindelijk professionele facilitators, waarbij in het laatste geval sprake is van actoren die bewust verschillende criminele groeperingen ten dienste staan en waarbij het bedienen van die criminele clientèle een belangrijk, zo niet het belangrijkste, deel uitmaakt van hun totale werkzaamheden (Kruisbergen e.a., 2012: 93-99). Zoals gezegd komen bepaalde goederen, diensten en sectoren steeds weer terug, bijvoorbeeld op het terrein van opslag en vervoer of financieel-juridische dienstverlening. Soms komen er 'nieuwe' actoren bij, spyshops bijvoorbeeld, of verschillende aanbieders van aan internet gerelateerde diensten (Odinot e.a., 2017; Kruisbergen e.a., 2018). Er zijn verschillende instrumenten om de (al dan niet geveinsde) onwetendheid te doorbreken – *removing excuses* (Cornish & Clarke, 2003; Soudijn, 2011) – en het profijt dat facilitering van georganiseerde criminaliteit voor sommigen oplevert te verminderen. Eén zo'n instrument is regelgeving, regelgeving bijvoorbeeld die de werkingssfeer van vergunningsplichten, de Wet BIBOB of de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) bepaalt. Verder kan het gaan om regelgeving die generieke ge- en verboden bevat, zoals een mogelijk wettelijk vastgelegde limiet bij contante betalingen. Via dit type instrument kan de overheid haar handelingsruimte vergroten om barrières op te werpen tegen criminelen die faciliteiten uit de reguliere economie willen gebruiken.

Natuurlijk is regelgeving nooit afdoende. Juist bij de bestrijding en voorkoming van georganiseerde criminaliteit blijft de overheid afhankelijk van onder meer het bewustzijn en de mentaliteit van aanbieders van goederen en diensten. Professionele facilitators, aan het uiteinde van het eerder beschreven spectrum, zullen vooral strafrechtelijk aangepakt moeten worden. Sommige sectoren, zoals de autobranche, hebben al enige tijd de aandacht van overheidsactoren als het gaat om het tegengaan van facilitering van criminaliteit. Andere sectoren liggen niet of in mindere mate onder dit vergrootglas. Juist daar kan oprechte onwetendheid een rol spelen of kunnen aanbieders van goederen en diensten zich met wat meer geloofwaardigheid op die onwetendheid beroepen. Juist daar kan het dan ook zinvol zijn om de ruimte voor 'excuses' te verkleinen. Dat kan door een gecombineerd gebruik van voorlichting en strafrechtelijk ingrijpen in specifieke sectoren.

Toegespitste voorlichting, bijvoorbeeld via brancheverenigingen, kan bedrijven erop wijzen dat het verkopen van op zichzelf legale goederen en diensten, zoals elektronica, internetgerelateerde diensten of reizen, onder bepaalde omstandigheden een strafbaar feit kan opleveren, zoals witwassen. Succesvolle opsporing en vervolging van een beperkt aantal aanbieders die daarvoor in aanmerking komen kan er vervolgens, wanneer er in de desbetreffende sector voldoende ruchtbaarheid aan wordt gegeven, aan bijdragen dat de drempel voor andere aanbieders om criminelen te faciliteren daadwerkelijk wordt verhoogd.

Ten slotte is bij de meeste vormen van georganiseerde criminaliteit in Nederland een burger betrokken. Die betrokkenheid kan de vorm aannemen van consument, van slachtoffer of van getuige. Consumenten liggen samen met het illegale karakter van drugs ten grondslag aan het verdienmodel waarvan aanbieders op drugsmarkten gebruikmaken. Lange tijd lijken de nadelige gevolgen van drugsgebruik vooral in gezondheidstermen te zijn gedefinieerd. De externe, negatieve effecten van de vraag naar drugs reiken natuurlijk veel verder. Het feit dat de consument een belangrijke schakel is op de drugsmarkt, is een goed argument om na te denken over mogelijkheden om het gedrag van die consument te beïnvloeden. Aangezien drugsgebruik en het bezit van kleine hoeveelheden niet actief wordt bestreden, kan een overheid die het gebruik wil terugdringen alleen gebruikmaken van overreding als instrument, bijvoorbeeld via een voorlichtingscampagne. Grootschalige voorlichtingscampagnes worden op veel verschillende terreinen ingezet, wat er ook mee te maken heeft dat de 'preek' als beleidsinstrument makkelijker is in te zetten dan de 'stok' van wetgeving en handhaving (Vedung & Van der Doelen, 1998, p.118). Voorlichtingscampagnes die gericht zijn op een algemeen publiek en die niet vergezeld gaan van bijvoorbeeld handhavingsacties, hebben echter lang niet altijd een positief en soms zelfs een negatief effect, zo laat onder meer onderzoek op het terrein van verkeersveiligheid zien (SWOV). Voorlichting kan in sommige situaties werken, maar is geen makkelijk of vrijblijvend instrument en moet altijd goed worden doordacht. De betrokkenheid van burgers kan ook de vorm aannemen van slachtoffer, onder meer bij sommige vormen van cybercrime, of van getuige, zoals de in het begin van deze paragraaf genoemde bewoner die opmerkt dat een verhuurde loods mogelijk voor andere zaken wordt gebruikt dan waarvoor deze formeel is bedoeld. De meldingsbereidheid van getuigen (én mededaders) kan, zo zagen we in het casusmateriaal, in de weg worden gestaan door angst die daders inboezemen.

Angst doorbreken

Ook angst kan een belangrijke bijdrage leveren aan het buiten beeld blijven van daders. Voor daders met een gewelddadige reputatie geldt dat een bange omgeving vaak ook een zwijgende omgeving is. Laagdrempelige en anonieme manieren om informatie met politie en justitie te delen, kunnen de meldingsbereidheid vergroten. Verder laat een aantal grote strafzaken getuigen of mededaders zien die vanwege hun centrale rol niet anoniem kunnen blijven, maar desondanks wel, sterk bepalende, verklaringen hebben afgelegd. De angst voor het eigen leven of dat van andere, of de angst voor zeer lange gevangenisstraf, kunnen van een getuige of verdachte een meewerkende getuige of spijtoptant maken. Zo kan de grote angst die een dader oproept, en die hem langdurig kan afschermen, zich dus ook tegen hem gaan keren. Via verklaringen van getuigen en spijtoptanten is in geruchtmakende zaken, en ook in een voor de vijfde monitorronde bestudeerde zaak, het zwijgen rondom een hoofdverdachte effectief doorbroken. Tegelijkertijd bieden die zaken voorbeelden waaruit blijkt dat eenmaal afgelegde verklaringen behalve tot sterke bewijsposities ook tot complicaties kunnen leiden, bijvoorbeeld rondom de veiligheid van be-

trokkenen en hun naasten maar ook vanwege onduidelijkheid of onenigheid over de voorwaarden (toezeggingen) waaronder een verklaring is afgelegd.

De fundamentele rol van opsporing

De strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit gaat al geruime tijd gepaard met andere soorten van aanpak. Vanwege de verwevenheid van georganiseerde criminaliteit en de reguliere samenleving is dat ook nodig. Ook in deze rapportage is die verwevenheid weer uitgebreid beschreven en is gepleit voor het betrekken van de omgeving bij de bestrijding en preventie van georganiseerde misdaad.

Strafrechtelijk ingrijpen, dat wil zeggen opsporing en vervolging, is en blijft echter cruciaal. Allereerst zijn opsporing en vervolging nodig bij het tegengaan van zware normovertredingen; zonder zou een situatie van wetteloosheid ontstaan. Maar het belang reikt veel verder dan dat. Opsporingsonderzoeken zijn ook een rijke, en vaak een exclusieve bron van informatie over criminele werkwijzen. Dankzij opsporingsonderzoeken kennen we de modus operandi bij verschillende typen van georganiseerde criminaliteit en weten we wat kwetsbare schakels zijn in het criminele bedrijfsproces. Zonder dat inzicht is een situationele aanpak van georganiseerde criminaliteit onmogelijk.

Succesvolle opsporing is ook essentieel voor bewustwording en de strategie van 'removing excuses'. Daders in de georganiseerde criminaliteit maken gebruik van verschillende aanbieders van op zichzelf legale goederen en diensten, aanbieders die zich bevinden ergens op het spectrum dat loopt van oprechte onwetendheid aan de ene kant tot en met het doelbewust en professioneel faciliteren aan de andere kant. Vooral voor aanbieders die zich (nog) niet aan het laatstgenoemde eind van het spectrum bevinden, kan vervolging van een klein aantal collega's effectief zijn in het creëren van bewustwording en het opwerpen van een drempel. Tenslotte zijn opsporing en vervolging noodzakelijk om het aura van onaantastbaarheid dat rond sommige daders hangt door te prikken. Een succesvolle strafrechtelijke aanpak van daders die angst inboezemen kan gewicht in de schaal leggen bij getuigen en mededaders en hen motiveren het zwijgen te doorbreken.

Kennis van georganiseerde criminaliteit en haar aanpak

In de aanpak van, en het denken over, georganiseerde criminaliteit zijn de laatste twee decennia jaar grote stappen gezet. Maar er zijn ook nog veel stappen te zetten, dit blijkt alleen al uit de omvang en de ernst van criminele activiteiten die afzonderlijke opsporingsonderzoeken steeds weer bloot weten te leggen. Een goede aanpak van georganiseerde criminaliteit vereist adequate kennis. Ook daarin is nog vooruitgang te boeken.

De Monitor Georganiseerde Criminaliteit vindt haar oorsprong in de conclusies van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden (PEO, 1996) en de daarop volgende politieke besluitvorming. Destijds is aan de Tweede Kamer toegezegd om periodiek te rapporteren over de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland (Ministerie van Justitie/Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1996). De rapportages en artikelen die sindsdien op basis van de monitor zijn verschenen en andere publicaties van bijvoorbeeld de politie en van onderzoekers verbonden aan universiteiten en andere onderzoeksinstituten, hebben veel inzicht opgeleverd in verschillende facetten van het fenomeen georganiseerde criminaliteit. De kennis over georganiseerde misdaad in Nederland is dus sinds 'Van Traa' sterk toegenomen.

Dat laat onverlet dat er nog blinde vlekken zijn in de kennis van de georganiseerde criminaliteit. Dit geldt zeker ook voor kennis ten aanzien van de *aanpak* van geor-

ganiseerde criminaliteit. De aanpak van georganiseerde criminaliteit kent inmiddels verschillende modaliteiten. De 'klassieke' aanpak is de strafrechtelijke, waaronder we het opsporen en vervolgen van daders verstaan. Daarnaast is er de financiële aanpak, het opsporen van criminele geldstromen en het afpakken van criminele verdiensten. Ten slotte is er een aanpak die we de situationele benadering zouden kunnen noemen. Daarin staan de factoren in de omgeving die criminaliteit mogelijk maken centraal. Het omvat een breed palet aan niet-strafrechtelijke maatregelen ter bestrijding en voorkoming van georganiseerde criminaliteit, zoals de Wet BIBOB, de zogenoemde 'bestuurlijke' of 'programmatische' aanpak, maar ook voorlichting (bijvoorbeeld gericht op burgers of op specifieke branches) zou hieronder kunnen worden verstaan. In beleidsstukken wordt overigens vaak gesproken over de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit, waarbij de nadruk wordt gelegd op de combinatie van de verschillende instrumenten, zowel strafrechtelijke als niet-strafrechtelijke.

Er is veel aandacht voor de mogelijke dreiging, de ondermijnende gevolgen van georganiseerde criminaliteit. Er wordt dan ook veel geïnvesteerd in de aanpak daarvan. Kennis van de uitvoeringspraktijk, de resultaten en de effectiviteit van die aanpak, is echter nog beperkt. De inzet, in onderzoek maar ook in bijvoorbeeld verantwoordingsrapportages, zou meer dan tot nu het geval is geweest gericht moeten zijn op het verkrijgen van kennis van hoe de verschillende aanpakmodaliteiten uitwerken in de praktijk.