

# Wetenschappelijk onderzoek naar georganiseerde misdaad en opsporingsmethoden in Nederland

*Edward Kleemans\**

‘Praat over de maffia. Op radio, tv, of in de kranten – prát erover’, aldus een beroemd citaat van de Italiaanse onderzoeksrechter Borsellino, die zijn strijd tegen de maffia met de dood moest bekopen. Op 19 juli 1992 maakte een zware bomaanslag een einde aan zijn leven en dat van maar liefst vijf lijfwachten. Dit gebeurde na de fatale aanslag op Giovanni Falcone, twee maanden eerder, waarbij een deel van de snelweg volledig werd opgeblazen bij Capaci, dicht bij het vliegveld van Palermo. Deze brute moorden schokten Italië en de wereld. Zij doorbraken ook het lange stilzwijgen binnen de Italiaanse samenleving. Want zeer lange tijd konden in Sicilië en andere delen van Italië lokaal sterk gewortelde maffiagroepen vrijwel ongemoeid hun invloed uitoefenen in de politiek, het bestuur en de samenleving. Wat een dergelijke sterke verwevenheid met de samenleving betekent voor het handelen en niet-handelen van politie en justitie, wordt treffend beschreven in het boek *Excellent cadavers* (Stille 1995): Falcone, Borsellino en anderen zijn achteraf weliswaar uitbundig geprezen vanwege hun strijd tegen de maffia, maar zij werden aan het begin vooral tegengewerkt vanuit hun directe omgeving en voerden een eenzame strijd. Als we kijken de norm is in politiek en samenleving, kiezen ook politie en justitie vaak andere prioriteiten en blijft het stilzwijgen dat de georganiseerde misdaad beschermt bestaan.

Deze brute moorden schokten niet alleen Italië. Ook in Nederland kwam het fenomeen georganiseerde misdaad binnen zeer korte tijd plotseling bovenaan de politieke agenda en verscheen de nota ‘Georganiseerde criminaliteit in Nederland: dreigingsbeeld en plan van aan-

\* Prof. dr. E.R. Kleemans is hoogleraar Zware Criminaliteit en Rechtshandhaving en vicedecaan van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam.

pak' (Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken 1992). Opvallend is hoe weinig deze nota was geïnspireerd door gede- gen empirisch wetenschappelijk onderzoek en hoe sterk door de beeldvorming over georganiseerde misdaad in Italië. De nadruk lag sterk op de dreiging van piramidaal georganiseerde groepen die bin- nen een bepaald gebied of een bepaalde economische sector optreden als een soort alternatieve overheid, met een geweldsmonopolie en het recht om belasting te heffen (door middel van protectie en afpersing). Later zou blijken uit uitvoerig empirisch onderzoek, waarbij het WODC een sleutelrol vervulde, dat deze veronderstellingen over de aard van de georganiseerde misdaad in Nederland volstrekt onjuist waren en de opsporing in feite op het verkeerde been hadden gezet. Daarnaast was er ten opzichte van de jaren zestig, zeventig en tachtig sprake van een draai van 180 graden. Lange tijd keek Nederland name- lijk weg, zichzelf op de borst slaand vanwege zijn tolerante drugsbeleid en de ogen sluitend voor de transformatie die de Nederlandse onder- wereld onderging door het vele criminele geld dat op transnationale drugsmarkten werd verdiend (zie Van Ooijen-Houben & Kleemans 2015; Abraham e.a. 2021). Daarnaast werd ook de normering van de opsporing op haar beloop gelaten, terwijl politie en justitie in een nieuw grijs gebied experimenteerden met nieuwe methoden als pseu- dokoop en (burger)infiltratie, die belangrijke normatieve en ethische vragen met zich meebrachten, inclusief vragen rondom toezicht, con- trole en integriteitsrisico's (Wever 2020).

Deze korte bijdrage aan het WODC-jubileumnummer schetst in vogel- vlucht een aantal belangrijke ontwikkelingen in het onderzoek naar georganiseerde criminaliteit en de opsporing daarvan in Nederland. Vanwege de beperkte lengte van dit artikel was het de uitdrukkelijke opdracht van de redactie om hier niet een uitputtend overzicht van al het onderzoek van te maken. We gaan daarom – op basis van eerder verschenen publicaties<sup>1</sup> – met grote stappen door de geschiedenis van het onderzoek naar georganiseerde misdaad en opsporingsmethoden in Nederland. De kernvraag daarbij is: welke belangrijke nieuwe inzichten zijn er door middel van onderzoek naar georganiseerde mis- daad in de afgelopen decennia verworven? We beginnen met de gun-

1 Dit betreft onder meer de verschillende rapportages en deelstudies die zijn verschenen in het kader van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit (o.a. Kleemans e.a. 1998, 2002; Kleemans & Van de Bunt 2007; Kruisbergen e.a. 2012, 2018, 2019).

stige voorwaarden in Nederland voor wetenschappelijke vooruitgang op dit gebied. Vervolgens geven we op hoofdlijnen een beschrijving van het onderzoek naar georganiseerde misdaad en opsporingsmethoden en de belangrijkste nieuwe inzichten. Tot slot bespreken we de grilligheid van politieke agendavorming en de noodzaak van langetermijnonderzoek en een langetermijnkennisagenda.

### **Geen wetenschappelijk inzicht zonder toegang tot politie en justitie**

Reuter en Tonry (2020, p. 2) constateren dat onderzoek naar georganiseerde criminaliteit in sommige landen veel sterker is ontwikkeld dan in andere landen en dat Italië en Nederland internationaal gezien een hoofdrol spelen. Mijns inziens is dat te verklaren uit drie factoren. Ten eerste moet er uiteraard sprake zijn van een serieus misdaadprobleem, zoals in Italië en Nederland het geval is. Ten tweede moeten politie en justitie ook daadwerkelijk opsporingsonderzoek uitvoeren naar het fenomeen. Want zonder de inspanningen van politie en justitie, met hun ingrijpende opsporingsbevoegdheden, blijft de kennis over dergelijke verborgen fenomenen noodzakelijk beperkt. Dit verklaart de lange discussies in Italië over de vraag of de maffia eigenlijk wel bestond. Het verklaart ook de sterke groei van wetenschappelijke kennis die vooral na de prioritering vanuit politie en justitie tot stand is gekomen. De derde factor betreft een vruchtbare samenwerkingsrelatie tussen de wetenschap en politie en justitie (Kleemans 2014). Vooral op dit laatste gebied heeft het WODC in Nederland een uitermate belangrijke rol gespeeld, door zelf onderzoek te initiëren naar gevoelige onderwerpen en door universitaire onderzoekers daarin ook actief te faciliteren. Enerzijds gaat dit om wetenschappelijke agendavorming. Veel beleidsproblemen berusten in de kern op onopgeloste kennisvragen, maar deze staan niet altijd hoog op de wetenschappelijke agenda, juist omdat zij moeilijk te onderzoeken zijn (zonder toegang tot politie en justitie). Anderzijds speelt vertrouwen een grote rol. Met zijn geprivilegieerde positie (dicht bij politie en justitie, maar in principe wetenschappelijk onafhankelijk) heeft het WODC hierbij een sleutelrol gespeeld door aan te tonen dat onafhankelijk onderzoek naar georganiseerde misdaad en bijzondere opsporingsmethoden mogelijk en waardevol is. En door ook te laten zien hoe dit vertrouwen kan worden geschraagd door een verantwoorde manier van handelen

(formele toestemmingen, geheimhoudingsverklaringen, beveiliging, protocollen, et cetera) en een zorgvuldige wijze van publiceren. Een dergelijke vruchtbare samenwerking tussen wetenschap en politie en justitie is namelijk niet vanzelfsprekend (Cockbain & Knutsson 2014). Er zijn landen (bijvoorbeeld de Verenigde Staten) waarin wetenschap en politie en justitie sterk van elkaar zijn gescheiden, met ernstige gevolgen. Politie en justitie hebben zo alle vrijheid om ongecontroleerd uitspraken te doen over de ernst en de dreiging van criminaliteitsproblemen, zonder empirische toetsing en/of tegenspraak, vaak gevolgd door een pleidooi voor meer middelen en bevoegdheden om de strijd tegen deze grote dreigingen succesvol te kunnen voeren. Anderzijds hebben sommige 'kritische' wetenschappers alle gelegenheid om zonder empirisch onderzoek vanuit een ivoren toren kritiek te leveren op politie en justitie. Ten slotte hebben politici daardoor alle ruimte om empirisch-juridische vragen over de bestrijding van een maatschappelijk zeer relevant fenomeen volledig om te buigen naar een naar eigen inzicht te kiezen ideologisch kader, waarin zowel probleem als oplossing volledig losgezongen kan zijn van de empirische werkelijkheid. Dit is een vicieuze cirkel die irrationele en op ideologische leest geschoeide beleidsvorming mogelijk maakt en in stand houdt.

Gelukkig is deze situatie in Nederland anders. De Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden – naar aanleiding van de IRT-affaire – was wat dat betreft een kantelpunt (PEO 1996). De voorzitter van de commissie, Maarten van Traa, vond namelijk dat discussies over wat moet en mag bij de opsporing van georganiseerde criminaliteit niet los kunnen worden gezien van een gedegen inzicht in de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Was die situatie vergelijkbaar met bijvoorbeeld de situatie in Italië en de Verenigde Staten, waar ingrijpende bevoegdheden werden ingezet, zoals (burger)infiltratie, pseudokoop en deals met meewerkende getuigen? Daarom werd de politie – die tot dan toe de beeldvorming over georganiseerde misdaad had bepaald – op een zijspoor gezet en kreeg de onderzoeksgroep Fijnaut, een onafhankelijke groep wetenschappers onder leiding van de criminoloog Cyrille Fijnaut, de opdracht om met behulp van alle mogelijke bronnen een zo goed mogelijk beeld te schetsen van de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland (PEO 1996). Daarna is er in Nederland sprake geweest van een grote groei aan kennis over georga-

niseerde criminaliteit, enerzijds door onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek en anderzijds door een sterke groei in de kennisfunctie bij politie en justitie (zie voor een overzicht Kleemans 2007). Door een vruchtbare samenwerking tussen wetenschap en politie en justitie weten we ruim 25 jaar later veel meer dan destijds. Dat geldt op het gebied van zowel het fenomeen als de bestrijding daarvan.

### **Onderzoek naar georganiseerde misdaad en opsporingsmethoden**

Het WODC, destijds onder leiding van directeur Henk van de Bunt, heeft bij het onderzoek naar georganiseerde misdaad en opsporingsmethoden in Nederland een sleutelrol gespeeld, enerzijds door zelf onderzoek uit te voeren en anderzijds door onderzoek uit te besteden en te faciliteren. Na de commissie-Van Traa<sup>2</sup> werd onder meer de Monitor Georganiseerde Criminaliteit gestart, een langlopend systematisch onderzoek naar de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland op basis van afgesloten opsporingsonderzoeken (voor meer informatie: Kleemans 2014). Sinds de start in 1996 zijn inmiddels meer dan 180 grootschalige opsporingsonderzoeken systematisch geanalyseerd en verschenen er vele rapportages voor de Tweede Kamer en andere wetenschappelijke publicaties (Kleemans e.a. 1998, 2002; Kleemans & Van de Bunt 2007; Kruisbergen e.a. 2012, 2018, 2019). Dit langlopende onderzoeksproject heeft niet alleen belangrijke nieuwe inzichten opgeleverd in de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland (waarover later meer). Het heeft er ook voor gezorgd dat het gebruik van grootschalige (en vaak gevoelige) opsporingsonderzoeken voor empirisch wetenschappelijk onderzoek in Nederland een zeer gebruikelijke onderzoeksmethode is geworden. Dit verklaart ook voor een belangrijk deel de bijzondere internationale positie van Nederlands onderzoek naar georganiseerde criminaliteit, omdat opsporingsonderzoek de voornaamste empirische bron is voor wetenschappelijk onderzoek naar georganiseerde criminaliteit. Ook op het terrein van bijzondere opsporingsmethoden heeft het WODC laten zien dat onderzoek uitstekend door onafhankelijke wetenschappers kan worden uitgevoerd en dat dergelijk onderzoek

2 Ook voor de commissie-Van Traa was het WODC overigens al een voorloper op het gebied van onderzoek naar georganiseerde misdaad en opsporingsmethoden (o.a. Van Duyne e.a. 1990).

een belangrijke bijdrage kan leveren aan normatieve debatten. Want zonder inzicht in hoe opsporingsmethoden feitelijk worden ingezet, wat ze opleveren en wat de voor- en nadelen zijn, ontaarden belangrijke discussies al snel in ideologische debatten met voorspelbare voor- en tegenstanders van bepaalde methoden. Zo is er door het WODC zeer relevant en vernieuwend onderzoek gedaan naar infiltratie (o.a. Kruisbergen & De Jong 2010; Kruisbergen 2017), de telefoon- en internettap (Odinot e.a. 2012), de aard en opsporing van mensenhandel (Verhoeven e.a. 2011) en zelfs op nog gevoeliger terreinen, zoals de verruiming van opsporingsbevoegdheden bij terrorismezaken (Van Gestel & De Poot 2014). Uit een recente door het WODC uitbestede overzichtsstudie met betrekking tot de effectiviteit van opsporingsstrategieën (Van Dijk e.a. 2023, p. 43-54) blijkt zelfs dat – met uitzondering van één studie uit de Verenigde Staten (over de inzet van informanten in terrorismezaken) – al het recente openbare wetenschappelijke onderzoek naar het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden afkomstig is uit Nederland. Meer onderzoek op dit gebied, in andere landen en op andere terreinen, zou zeer welkom zijn. Want deze studies kunnen door middel van vergelijking en eventueel aanvullend onderzoek nieuwe inzichten opleveren. De voor- en nadelen van een methode kunnen immers sterk samenhangen met het te onderzoeken verschijnsel en de specifieke situatie. Zo maakt het nogal wat uit of we het hebben over infiltratie in ‘ouderwetse’ drugszaken (met alle bijkomende integriteit- en veiligheidsrisico’s), terrorismezaken (waarbij infiltratie ook een van de weinige manieren is om concreet zicht en greep te houden op risico’s op daadwerkelijke aanslagen) of een nieuw verschijnsel zoals de infiltratie van de Nederlandse politie op online drugsmarkten, zoals bij de online drugsmarktplaats ‘Hansa’ (o.a. Oerlemans & Van Wegberg 2019). Dit is enerzijds een compliment aan het WODC, maar anderzijds ook een advies: het is een bijzondere situatie, waar Nederland zuinig op moet zijn. Want een rationele discussie over de inzet van bijzondere opsporingsmethoden, die rechtstreeks raken aan de fundamentele rechten van burgers, kan niet zonder kritisch empirisch onderzoek en het evalueren en bijstellen van bestaande kaders vanwege nieuwe inzichten en veranderende tijden.

## Nieuwe inzichten in het verschijnsel georganiseerde misdaad

De beeldvorming over georganiseerde misdaad in Nederland werd in hoge mate beïnvloed door de situatie in Italië in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Sterk met de samenleving vergroeide criminele organisaties werden in feite voor het eerst in een lange geschiedenis echt aangepakt door politie en justitie, hetgeen uitmondde in een 'all out war' tussen maffiaorganisaties en politie en justitie. Daarom werd de dreiging van de georganiseerde misdaad in Nederland voorgesteld in termen van piramidale criminele organisaties die door middel van dreiging en geweld in bepaalde regio's of bepaalde sectoren de macht zouden overnemen en daar de dienst zouden uitmaken. Dit was in Italië ook daadwerkelijk het geval, bijvoorbeeld op Sicilië en in bepaalde sectoren, zoals de bouwsector. In de literatuur wordt dit verschijnsel ook wel 'racketeering' genoemd. Uitvoerig empirisch onderzoek heeft echter aangetoond dat de situatie in Nederland wezenlijk anders was dan de situatie in Italië, zowel wat betreft de organisatievorm van de georganiseerde misdaad als wat betreft de plaats in de samenleving en het daarmee samenhangende 'verdienmodel'.

### *Geen racketeering, maar vooral transitcriminaliteit*

De onderzoeksgroep Fijnaut concludeerde al dat er geen aanwijzingen waren dat bepaalde bedrijfstakken onder controle stonden van de georganiseerde misdaad, al waren er wel zorgen over de sectoren transport en horeca (PEO 1996). Ook de vervolgonderzoeken op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit bevestigden dit beeld en wezen op een totaal ander 'verdienmodel' van de georganiseerde misdaad in Nederland. In plaats van pogingen om regio's of bedrijfstakken door corruptie en geweld onder controle te krijgen, bleek 'transitcriminaliteit' de belangrijkste bron van inkomsten te zijn: grensoverschrijdende smokkel van mensen (mensenhandel en -smokkel) en verboden waar, zoals drugs, wapens en gestolen auto's, en andere grensoverschrijdende illegale handelingen, zoals witwassen en het ontduiken van heffingen en belastingen (o.a. olie-, sigaretten-, alcohol- en btw-fraude). Juist de internationale positie van Nederland, onder meer bij de invoer, doorvoer en uitvoer van legale en illegale goederen (waaronder verdovende middelen), bleek hierbij zeer belangrijk.

Dit vraagt dus aandacht voor de mogelijkheden die worden geboden door onder meer de transportsector en logistieke knooppunten, zoals havens en luchthavens. Daarom is er de afgelopen decennia veel onderzoek verricht naar deze logistieke knooppunten, waaronder de luchthaven Schiphol (Van Wijk e.a. 2020) en de Rotterdamse haven (Staring e.a. 2019). Hierbij kwam naar voren dat processen binnen deze knooppunten veelal gericht zijn op economische efficiëntie en dat controle- en opsporingsbelangen vaak moeten concurreren met economische belangen. Plegers van georganiseerde misdaad moeten voor hun handel, zoals de smokkel van verdovende middelen, meeliften op legale goederenstromen, en dat maakt deze sectoren inherent kwetsbaar. Ook blijkt uit empirisch onderzoek de kwetsbaarheid van bepaalde beroepen in deze sectoren om vanuit legale activiteiten – ook op latere leeftijd – betrokken te raken bij georganiseerde criminaliteit (zie ook Kleemans & Van Koppen 2020).

### *Van piramidale organisaties naar criminele netwerken*

Niet alleen in media en politiek, maar ook in politiekringen is het beeld van piramidale maffiaorganisaties naar Italiaans of Amerikaans voorbeeld onverminderd populair. Het gaat dan om duurzame, piramidale organisaties met een strenge hiërarchie, een duidelijke taakverdeling, een gedragscode en een intern sanctiesysteem. Dit dreigingsbeeld stond ook centraal in de nota ‘Georganiseerde criminaliteit in Nederland: dreigingsbeeld en plan van aanpak’ (Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken 1992) en was destijds leidend in de rechnerstrategieën. Dit zette de opsporing in feite op het verkeerde been.

Empirisch wetenschappelijk onderzoek heeft uitgewezen dat dergelijke criminele organisaties wel degelijk bestaan, maar dat dit in Nederland eerder uitzondering dan regel is (o.a. Kleemans e.a. 1998, 2002). Dat betekent overigens niet dat er geen sprake kan zijn van hiërarchische relaties, maar de aard en dynamiek van de samenwerking tussen daders vallen – zeker bij transnationale drugshandel – beter te verklaren in termen van criminele netwerken. Daders kunnen in wisselende verbanden met elkaar samenwerken en de vraag daarbij is niet zozeer ‘Wie is de baas?’, maar ‘Wie is afhankelijk van wie en waarom?’ Dan blijkt dat daders die beschikken over schaarse hulpbronnen, zoals geld, kennis en contacten, belangrijke posities in deze netwerken

innemen, omdat veel andere daders van hen afhankelijk zijn. Belangrijke spelers binnen criminele netwerken zijn bijvoorbeeld de daders die – via sociale relaties of via hun legale contacten – een brug kunnen slaan tussen verschillende landen (zoals Nederland en drugsproducerende landen), verschillende etnische groepen of tussen onderwereld en bovenwereld.

### *Facilitators en de rol van de legale omgeving*

Het denken in termen van criminele netwerken trekt ook de aandacht naar personen die cruciale problemen voor criminele samenwerkingsverbanden oplossen, maar die niet per definitie in het brandpunt van de justitiële belangstelling staan: witwassers (onder wie geldwisselaars en ondergrondse bankiers), documentenvervalsers, financiële of juridische dienstverleners of transporteurs (Kleemans e.a. 1998, 2002).

Dergelijke ‘facilitators’ zijn cruciaal voor het functioneren van criminele samenwerkingsverbanden, omdat zij een oplossing bieden voor problemen die deze samenwerkingsverbanden zelf niet kunnen oplossen (door een gebrek aan capaciteiten) of niet willen oplossen (vanwege het hoge risico). Daarom verlenen zij hun diensten vaak ook aan meerdere criminele samenwerkingsverbanden. Opsporing van deze facilitators levert veel inzicht op in het functioneren van verschillende samenwerkingsverbanden en kan ook meerdere daders en criminele processen in de problemen brengen.

Criminele samenwerkingsverbanden bestaan niet ondanks, maar dankzij hun sociale en legale omgeving (Kleemans e.a. 1998, 2002). Hun succes hangt dus ook af van de mate waarin deze omgeving mogelijkheden en beperkingen oplevert voor het succesvol uitvoeren van criminele activiteiten (Kruisbergen e.a. 2012, p. 81-228, 2019). Door wetenschappelijk onderzoek en door ‘bestuurlijke rapportages’ in het kader van opsporingsonderzoeken is er steeds meer aandacht voor ‘criminele gelegenheidsstructuren’ die ervoor zorgen dat bepaalde illegale activiteiten zich telkens blijven herhalen: de daders rouleren, maar de omstandigheden zorgen ervoor dat de illegale praktijken voortbestaan. Ook is er daarbij meer aandacht voor de vraag op welke terreinen preventieve maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit mogelijk zouden zijn en waar overheidsbeleid zelf soms bepaalde illegale activiteiten faciliteert (o.a. Van Wingerde e.a. 2023). De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit begint met

het begrijpen van de ‘crime scripts’ van daders en hoe de omgeving hun criminele processen faciliteert of juist bemoeilijkt.

*Vroege starters, late starters en jonge aanwas*

Een van de opvallendste conclusies uit het onderzoek naar georganiseerde criminaliteit is dat criminele carrières zich anders lijken te ontwikkelen dan bij veelvoorkomende criminaliteit (Kleemans & Van Koppen 2020). Zorgen over ‘jonge aanwas’ waren er al na de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden in 1996 en zijn er ook nu weer met het programma ‘Preventie met gezag’. Uit empirisch onderzoek blijkt echter – anders dan bij veelvoorkomende criminaliteit, waarbij jeugdigen en jongvolwassenen een belangrijke rol spelen – dat dit maar een zeer beperkt deel van het hele verhaal is.<sup>3</sup>

Aanwas in de georganiseerde misdaad bestaat namelijk uit zeer verschillende leeftijdsgroepen en verloopt via andere mechanismen dan het dominante beeld van rekrutering van jongeren door criminele organisaties (Kleemans & Van Koppen 2020). Starters in de georganiseerde misdaad raken betrokken via vijf verschillende mechanismen: door al bestaande sociale relaties (familie, vrienden en bekenden), werk- en beroepsgerelateerde relaties, hobby’s en nevenactiviteiten (bijvoorbeeld motorclubs, schietverenigingen of het nachtleven), negatieve levensloope gebeurtenissen (vaak gekoppeld aan financiële problemen, zoals een dreigend faillissement) en bewuste rekrutering door criminele groepen.

Naast vroege starters en doorgroeiers, blijkt er ook sprake te zijn van een substantiële groep ‘late starters’: daders die pas op latere leeftijd betrokken raken bij georganiseerde criminaliteit, maar die voor die tijd niet bekend waren bij politie en justitie. Dit geldt zowel voor de groep van hoofdrolspelers, die in bepaalde gevallen overstappen van legale naar illegale activiteiten, als voor andere betrokkenen. Kenmerkend hierbij is het ‘sociale sneeuwbaaleffect’: daders raken via hun directe sociale omgeving betrokken bij illegale activiteiten, worden in de loop van de tijd steeds minder afhankelijk van anderen (door het verwerven van geld, kennis en contacten) en betrekken bij andere criminele activiteiten weer andere mensen uit hun directe sociale omgeving.

3 Hoewel de politieke discussie zich veelal richt op zeer jonge daders, richt het programma ‘Preventie met gezag’ zich op een zeer brede doelgroep, namelijk jongeren van 8 tot en met 27 jaar.

## **De grilligheid van politieke agendavorming en de noodzaak van langetermijnonderzoek**

Door de IRT-affaire en de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden kwam het verschijnsel georganiseerde misdaad plotse-ling hoog op de politieke agenda en ontstond er een rijke empirische onderzoekstraditie, waardoor we nu veel meer weten dan voorheen.

Dit komt niet alleen door een langetermijnproject als de Monitor Georganiseerde Criminaliteit en onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek, maar ook door de substantiële versterking van de kennis-functie van politie en justitie, uitmondend in onder meer (openbare) criminaliteitsbeelden en dreigingsbeelden (o.a. Boerman e.a. 2017).

Ook werken er steeds meer onderzoekers en wetenschappelijk geschoolde medewerkers bij politie en justitie.

Politieke agendavorming is echter grillig en het is een misverstand om te denken dat wetenschappelijk onderzoek daarbij de eerste viool speelt. Dat zien we onder meer in de golven van aandacht voor het verschijnsel georganiseerde criminaliteit. Na de eerste grote golf van onderzoek in het kader van en naar aanleiding van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEO 1996) werd de poli-tieke aandacht weggetrokken door de terroristische aanslagen in New York (2001), Madrid (2004) en Londen (2005). Daardoor werden terro-risme en radicalisering op eigen bodem dominante thema's in het politieke debat over de opsporingsbevoegdheden van politie en justitie en andere beleidsvragen. Daarna overstemden ook andere fenomenen, zoals financieel-economische criminaliteit en cybercrimi-naliteit, deels de aandacht voor georganiseerde criminaliteit, meer in het bijzonder de drugscriminaliteit en de gevolgen daarvan.

Pas de afgelopen jaren is er sprake van een sterke heropleving, met name naar aanleiding van enkele geruchtmakende opsporingsonder-zoeken en liquidaties, zoals van de broer van een meewerkende getuige, een advocaat (Derk Wiersum) en een zeer bekende onder-zoeksjournalist (Peter R. de Vries). Dit deed opnieuw de vraag rijzen of Nederland de problemen die kleven aan de internationale drugshan-del en de gevolgen daarvan niet schromelijk had onderschat. Daar-naast was er sprake van een nieuwe framing van het fenomeen georga-niseerde misdaad met behulp van de term 'ondermijnende criminali-teit'. Deze term is voor velerlei uitleg vatbaar en kan dus een waaier aan criminaliteitsfenomenen en onwenselijke maatschappelijke gevol-

gen omvatten. Maar er gaat ook een duidelijke mobiliserende werking van uit: als niet snel wordt ingegrepen bij een sluipend fenomeen als ondermijning, volgt vroeg of laat een maatschappelijke ontploffing. Dat verklaart voor een belangrijk deel ook de populariteit in politiek en media van deze even vage als onheilspellende term.

Belangrijk daarbij is echter dat deze herontdekking van de georganiseerde drugscriminaliteit en de maatschappelijke gevolgen daarvan gepaard is gegaan met de ontwikkeling van een 'Kennisagenda Ondermijning', een samenwerkingsverband tussen het WODC en het Directoraat-Generaal Ondermijning van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.<sup>4</sup> Waar normaliter de politieke waan van de dag vaak sterk bepalend is voor de programmering van onderzoek, is op dit belangrijke thema goed nagedacht over kennisvragen en is structureel geld vrijgemaakt voor langetermijnonderzoek. Naast het aanpakken van onderbelichte onderzoeksthema's en het monitoren van kwantitatieve gegevens heeft deze kennisagenda er ook toe geleid dat op bepaalde gebieden eerst overzichtsstudies of systematische reviews worden ondernomen, voordat meer specifieke kennisvragen worden aangepakt. Daarmee is de kennisagenda een belangrijk instrument om de politieke waan van de dag te kanaliseren en te komen tot langetermijnkennisontwikkeling.

Praat en debatteer dus niet alleen over georganiseerde criminaliteit. Laat ook onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek doen en creëer zo een stevige empirische basis voor de veelal ideologisch gekleurde normatieve debatten, die alle burgers aangaan. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het WODC kunnen daarbij een sleutelrol vervullen door expliciet de ratio van de wetenschap in stelling te brengen.

4 Zie [www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/kennisagenda-ondermijning](http://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/kennisagenda-ondermijning).

## Literatuur

### **Abraham e.a. 2021**

M. Abraham, B. van Dijk, D. Hofstra & T. Spapens, *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit. Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering*, Amsterdam: DSP-groep 2021.

### **Boerman e.a. 2017**

F. Boerman, M. Grapendaal, F. Nieuwenhuis & E. Stoffers, *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*, Driebergen: Dienst Landelijke Informatieorganisatie 2017.

### **Cockbain & Knutsson 2014**

E. Cockbain & J. Knutsson (red.), *Applied police research. Challenges and opportunities*, New York: Routledge 2014.

### **Van Dijk e.a. 2023**

B. van Dijk, M. Pluijm, M. Abraham & N. Piepers, *Effectiviteit van politieke opsporingsmethoden. Een literatuurreview*, Amsterdam: DSP-groep 2023.

### **Van Duyne e.a. 1990**

P.C. van Duyne, R.F. Kouwenberg & G. Romeijn, *Misdaadondernemers: ondernemende misdadigers in Nederland*, Deventer: Gouda Quint 1990.

### **Van Gestel & De Poot 2014**

B. van Gestel & C.J. de Poot, *Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

### **Kleemans 2007**

E.R. Kleemans, 'Organized crime, transit crime, and racketeering', in: M. Tonry & C. Bijleveld (red.), *Crime and justice in the Netherlands. Crime and justice: A review of research. Volume 35*, Chicago: University of Chicago Press 2007, p. 163-215.

### **Kleemans 2014**

E.R. Kleemans, 'Organized crime research: Challenging assumptions and informing policy', in: E. Cockbain & J. Knutsson (red.), *Applied police research. Challenges and opportunities*, New York: Routledge 2014, p. 57-67.

### **Kleemans & Van de Bunt 2007**

E.R. Kleemans & H.G. van de Bunt, m.m.v. C.J. de Poot, R.J. Bokhorst, M. Huikeshoven, R.F. Kouwenberg, M. van Nassou & R. Staring, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

### **Kleemans & Van Koppen 2020**

E.R. Kleemans & M.V. van Koppen, 'Organized crime and criminal careers', in: M. Tonry & P. Reuter (red.), *Organizing crime: Mafias, markets, and networks*, Chicago: University of Chicago Press 2020, p. 385-423.

**Kleemans e.a. 1998**

E.R. Kleemans, E.I.A.M. van den Berg & H.G. van de Bunt, m.m.v. M. Brouwers, R.F. Kouwenberg & G. Paulides, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Rapportage op basis van de WODC-Monitor*, Den Haag: WODC 1998.

**Kleemans e.a. 2002**

E.R. Kleemans, M.E.I. Brienens & H.G. van de Bunt, m.m.v. R.F. Kouwenberg, G. Paulides & J. Barenzen, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-Monitor*, Den Haag: WODC 2002.

**Kruisbergen 2017**

E.W. Kruisbergen, *Combating organized crime. A study on undercover policing and the follow-the-money strategy* (diss. Amsterdam VU), 2017.

**Kruisbergen & De Jong 2010**

E.W. Kruisbergen & D. de Jong, m.m.v. R.F. Kouwenberg, *Opsporen onder dekmantel. Regulering, uitvoering en resultaten van undercovertrajecten*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

**Kruisbergen e.a. 2012**

E.W. Kruisbergen, H.G. van de Bunt & E.R. Kleemans, m.m.v. R.F. Kouwenberg, K. Huisman, C.A. Meerts & D. de Jong, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

**Kruisbergen e.a. 2018**

E.W. Kruisbergen, E.R. Leukfeldt, E.R. Kleemans & R.A. Roks, *Georganiseerde criminaliteit en ICT. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, Den Haag: WODC 2018.

**Kruisbergen e.a. 2019**

E.W. Kruisbergen, R.A. Roks & E.R. Kleemans, m.m.v. R.F. Kouwenberg, D. Knol, S.S. Nabi, T. Fiorito, E.R. Leukfeldt & T. van Ruitenburg, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: daders, verwevenheid en opsporing. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, Den Haag: WODC 2019.

**Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken 1992**

Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken, *De georganiseerde criminaliteit in Nederland: dreigingsbeeld en plan van aanpak*, Den Haag 1992.

**Odinot e.a. 2012**

G. Odinet, D. de Jong, J.B.J. van der Leij, C.J. de Poot & E.K. van Straalen, *Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

**Oerlemans & Van Wegberg 2019**

J.J. Oerlemans & R.S. van Wegberg, 'Opsporing en bestrijding van online drugsmarkten', *Strafblad* 2019, afl. 5, p. 25-31.

**Van Ooijen-Houben & Kleemans 2015**

M. van Ooijen-Houben & E.R. Kleemans, 'Drug policy: The "Dutch model"', *Crime and Justice. A Review of Research* (44) 2015, p. 165-226.

**PEO 1996**

Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, *Inzake opsporing: Enquête Opsporingsmethoden*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1996.

**Reuter & Tonry 2020**

P. Reuter & M. Tonry, 'Organized crime: Less than meets the eye', in: M. Tonry & P. Reuter (red.), *Organizing crime: Mafias, markets, and networks*, Chicago: University of Chicago Press 2020, p. 1-16.

**Staring e.a. 2019**

R.H.J.M. Staring, L.C.J. Bisschop, R.A. Roks, E.G. Brein, H.G. van de Bunt & A. Houweling, *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*, 2019, <http://hdl.handle.net/1765/116671>.

**Stille 1995**

A. Stille, *Excellent cadavers. The mafia and the death of the first Italian republic*, New York: Vintage 1995.

**Verhoeven e.a. 2011**

M.A. Verhoeven, B. van Gestel & D. de Jong, *Mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie. Een onderzoek naar aard en opsporing van mensenhandel*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

**Van Wijk e.a. 2020**

A. van Wijk, E. van der Torre, G. van Barneveld & J. Wolsink, *Ondermijning op en rondom de luchthaven Schiphol*, Arnhem: Bureau Beke 2020.

**Van Wingerde e.a. 2023**

K. van Wingerde, L. Bisschop & F. Brongers, *Onbedoeld ondermijnen. Verkennend onderzoek naar de wijze waarop de Nederlandse overheid de georganiseerde drugscriminaliteit onbedoeld kan faciliteren*, Erasmus School of Law 2023.

**Wever 2020**

J. Wever, *Geschiedenis van de Nederlandse drugsbestrijding (1961-2011). Het Dirty Harry-probleem* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Boom criminologie 2020.