

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

Criminele samenwerkingsverbanden

*Ontwikkelingen in aanpak en
duiding van effectiviteit*

Samenvatting

Bonger Reeks
35

Deze samenvatting behoort bij het rapport:

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

Samenvatting

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

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

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

Csv's en csv-onderzoeken

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

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

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

Verschillende vormen van aanpak van csv's

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

Ontwikkelingen in de aanpak van csv's

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

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

Registratie van csv-onderzoeken, aanpakmodaliteiten en resultaten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Effectiviteit: verschillende niveaus

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

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

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

Verklaringen voor het achterblijven van het aantal vrijheidsstraffen

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

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

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

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

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

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