

Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2010

OPENBAAR MINISTERIE & POLITIE

Versie:	1.1
Status:	Definitief
Datum:	20 september 2011

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	3
1.1	Afbakening	3
1.2	Methode	4
1.3	Opzet.....	4
2	ONDERZOEKEN	5
2.1	Sturing & intelligence	5
2.2	Keuzes in 2010	6
2.3	Landelijk Parket en Nationale Recherche	7
2.4	Arrondissementsparketten en regiokorpsen	8
2.5	Bovenregionale recherche	9
2.6	Gezamenlijke aanpak	10
2.7	FP & Bijzondere Opsporingsdiensten	10
2.8	Internationale samenwerking	11
3	VERVOLGINGSRESULTATEN	13
3.1	Landelijk parket.....	13
3.2	Arrondissementsparketten	13
3.3	Functioneel Parket	14
3.4	Afnemen	14
4	PROGRAMMATISCHE OF INTEGRALE AANPAK	17
4.1	Programmatische of integrale aanpak	17
4.2	Programmatisch werken in de praktijk	18
5	CONCLUSIES	21

1 Inleiding

De aanpak van georganiseerde criminaliteit behoort tot de kerntaken van politie en Openbaar Ministerie. Opsporing en vervolging van criminele samenwerkingsverbanden vergt een brede inzet. Georganiseerde criminaliteit trekt zich immers weinig aan van regio- of landsgrenzen, en kenmerkt zich door fluïde netwerken, een heimelijke aard en verwevenheid met de bovenwereld. Van korpsen en arrondissementsparketten vergt dit dat zij hun informatie- en sturingsprocessen goed op orde hebben, zodat ze de juiste keuzes kunnen maken binnen de aanpak, en dat ze de samenwerking zoeken met opsporings- en vervolgingsinstanties in binnen- en buitenland. Maar de aard van georganiseerde criminaliteit vergt ook inspanningen en daarmee afhankelijkheid van andere partners: enkel een strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit kan niet voldoende effectief zijn. De samenhang tussen interventies van verschillende partijen maakt dat georganiseerde criminaliteit echt kan worden teruggedrongen.

Naast de onderzoeken die korpsen en parketten in 2010 hebben uitgevoerd, zijn binnen politie en OM ook een aantal algemene (beleidsmatige) ontwikkelingen door- of ingezet. Op het gebied van intelligence en sturing zijn belangrijke vervolgstappen gezet. Maar ook op programmatisch/ integraal werken en op ont- en afnemen is in 2010 geïnvesteerd.

In deze rapportage leggen het College van procureurs-generaal en de Board Opsporing van de Raad van Korpschefs verantwoording af over de inspanningen die in 2010 zijn geleverd binnen de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Hiertoe worden de concrete resultaten qua aantallen onderzoeken en vervolgingsresultaten gegeven en wordt daarnaast ingegaan op de investeringen in de samenwerking met (keten)partners.

1.1 Afbakening

De speerpunten die door de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken zijn vastgesteld op basis van uit het Nationaal Dreigingsbeeld 2008 dienen als uitgangspunt voor de rapportage. Dit zijn de volgende thema's:

- Smokkel van of grensoverschrijdende handel in cocaïne of heroïne;
- Smokkel van of grensoverschrijdende handel in mensen;
- Productie van of (nationale en internationale) handel in synthetische drugs;
- Ideologisch gemotiveerde zware en georganiseerde misdaad, waaronder terrorisme en extreme vormen van activisme;
- Witwassen van wederrechtelijk verkregen vermogen;
- Grootschalige hennepcultuur.

Bovenstaande speerpunten vormden in 2010 het landelijke strategische kader voor de sturing op de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Voor 2011 zijn de ambities bij de aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit inmiddels geformuleerd in het programma "Nederland Veiliger"; deze wijken iets af van de bovenstaande thema's.

Door te kiezen voor een thematische benadering worden in deze rapportage niet alle vormen van georganiseerde criminaliteit meegenomen. In algemene zin worden ook andere vormen van ernstige criminaliteit, zoals de bredere overvallenproblematiek en het onderwerp kinderporno, niet meegenomen in deze rapportage. Er wordt in deze rapportage niet ingegaan op overvallencriminaliteit, ladingdiefstal of vormen van criminaliteit die zich m.n. in een bepaalde regio voordoen. Uiteraard zijn er ook criminele samenwerkingsverbanden die zich (onder andere) met deze vormen van criminaliteit bezig houden. Ook die moeten worden aangepakt en ook daarvoor moet in het proces van wegen en sturen schaarse capaciteit worden ingezet.

1.2 Methode

Voor deze rapportage zijn de parketten en politieregio's, alsmede Landelijk Parket en de Nationale Recherche, bevestigd over de projectmatige onderzoeken die door hen zijn uitgevoerd in 2010, en over ad hoc-onderzoeken (Teams Grootchalige Opsporing) naar aanleiding van bijvoorbeeld liquidaties in het criminele circuit. Ook is hen algemene (kwalitatieve) informatie gevraagd over het sturingsproces en de samenwerking met externe partners. Alle korpsen en parketten hebben gegevens aangeleverd ten behoeve van de rapportage. Verder is een beschrijving opgenomen van de activiteiten van het Functioneel Parket (FP) en is informatie verwerkt van het stafbureau van het Bovenregionaal Recherche Overleg (BRO). Door het Bureau Ontnemingswetgeving OM (BOOM) zijn gegevens gegenereerd over ontnemingsresultaten in 2010.

1.3 Opzet

De rapportage geeft eerst een algemeen, cijfermatig beeld van de onderzoeken die in 2010 zijn uitgevoerd, opgesplitst naar de verschillende speerpunten binnen de georganiseerde misdaad. Vervolgens wordt ingegaan op de resultaten van de aanpak. Daarna wordt aandacht besteed aan de samenwerking conform de programmatische aanpak. Dit wordt gevolgd door een afrondend hoofdstuk.

2 Onderzoeken

Binnen politie en OM houden verschillende onderdelen zich bezig met de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Net zoals georganiseerde criminaliteit zich weinig aantrekt van regio- of landsgrenzen, houden eenheden op de verschillende territoriale niveaus zich – in nauwe samenhang en in afstemming met opsporings- en vervolgingsinstanties in het buitenland – bezig met de aanpak van deze vormen van criminaliteit. Voor de Nationale Recherche en het Landelijk Parket vormt de aanpak van (inter)nationale georganiseerde criminaliteit de kern van het werk. De regionale korpsen en parketten en de Bovenregionale Recherche-eenheden en Koninklijke Marechaussee (KMar) voeren onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden uit binnen hun volledige activiteitenpakket. Daarnaast leveren de Bijzondere Opsporingsdiensten en het Functioneel Parket een belangrijke bijdrage aan de aanpak, door het tegenaan van de activiteiten van criminele samenwerkingsverbanden in de sfeer van witwassen, georganiseerde milieucriminaliteit, vastgoed en arbeidsuitbuiting.

2.1 Sturing & intelligence

De aanpak van georganiseerde criminaliteit begint bij het verkrijgen van zicht op de aangrijpingspunten voor de aanpak, middels een goede intelligencepositie. Hoewel het zicht op de georganiseerde criminaliteit steeds beter wordt met de versteviging van het intelligenceproces, kunnen politie en OM niet pretenderen zicht te hebben op *alle* georganiseerde criminaliteit. Een vanzelfsprekendheid, gezien de heimelijke aard van georganiseerde criminaliteit en de grote diversiteit van de activiteiten die door criminele samenwerkingsverbanden worden ontplooid.

Goede sturing: voorwaarde voor effectieve aanpak

Maar ook voor die aangrijpingspunten voor de aanpak die wel in beeld zijn, geldt dat de beschikbare (recherche)capaciteit verre van voldoende is om al deze signalen op te pakken. In 2009 is al geconstateerd dat slechts grofweg 20% van de csv's waarover signalen bekend zijn, kan worden aangepakt. Op basis van de beschikbare capaciteit moeten daarom keuzes worden gemaakt bij de aanpak van de verschillende csv's die landelijk of in een regio actief zijn. Die keuzes komen gedurende het jaar vaak nog verder onder druk te staan, door andere acute prioriteiten zoals bijvoorbeeld de overvallenproblematiek of incidenten die aanleiding zijn voor het inrichten van TGO's. De praktijk wil dat lopende onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden niet zelden (al dan niet tijdelijk) moeten worden stilgelegd omdat er acuut een ander onderzoek moet worden gedraaid, zoals een TGO naar een moord. De regionale recherches die onderzoek doen naar georganiseerde criminaliteit, zijn juist ook de eenheden die vaak verantwoordelijk zijn voor dit soort acute onderzoeken: hier zitten immers de beste en meest ervaren rechercheurs. Met dit besef in het achterhoofd, is goede sturing een cruciale voorwaarde voor een zo effectief en efficiënt mogelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Er is te weinig capaciteit en er zijn teveel signalen van dergelijke criminele activiteiten om lichtvoetig om te gaan met de vraag: welk csv wordt wanneer aangepakt?

NIM 2.0

Het Nationaal Intelligence Model vormt de basis voor deze sturing en in 2010 is verder gewerkt aan de doorontwikkeling richting NIM 2.0. Binnen NIM 2.0 ligt de nadruk inmiddels meer op de 'real-time' informatiepositie, die in staat stelt om adequaat op ontwikkelingen en opkomende dreigingen in te spelen. Dit in tegenstelling tot de meer statische informatieproducten uit NIM 1.0, zoals regionale criminaliteitsbeeldanalyses, die meer met terugwerkende kracht inzicht boden in de landelijke en regionale dreigingen. Ook komt er in NIM 2.0 meer nadruk te liggen op interventiegerichte intelligence: informatie op basis waarvan een csv kan worden aangepakt, in tegenstelling tot intelligence die zich vooral richt op het zo volledig mogelijk inzichtelijk maken van de onderhavige criminaliteitsvorm.

2.2 Keuzes in 2010

Binnen het strategische kader van de aandachtsgebieden van het Nationaal Dreigingsbeeld 2008, maken vooral de regio's expliciete keuzes met betrekking tot de thema's die extra prioriteit krijgen. Op basis van de regionale criminaliteitsbeeldanalyses die in 2009 zijn opgesteld, worden de regionale prioriteiten aangeschept en/of aangevuld. De thema's mensenhandel en grootschalige hennepsteelt kregen regionaal in 2010 de meeste prioriteit. Een thema als ideologische gemotiveerde zware criminaliteit krijgt binnen de meeste regio's minder aandacht, omdat er vaak zeer weinig (of zelfs helemaal geen) signalen zijn van de aanwezigheid van deze criminaliteitsvorm in de regio.

In een aantal regio's werden in 2010 op basis van de vastgestelde aandachtsgebieden ook normen gesteld aan het aantal te draaien onderzoeken (per thema, of voor georganiseerde criminaliteit in den brede). Dergelijke – vaak zachte – normen worden vastgelegd in korpsjaarplannen of strategiedocumenten, en dienen vooral om te garanderen dat tenminste een minimum aantal onderzoeken wordt gedraaid op de verschillende thema's en om te voorkomen dat de beschikbare capaciteit wegvloeit naar de waan van de dag (TGO's, korte klap-onderzoeken, prioriteiten die nieuw opkomen, etc).

Keuzes tussen signalen

Op basis van dit strategische kader (NDB) met betrekking tot de geprioriteerde thema's, worden vervolgens keuzes gemaakt tussen concrete signalen die kunnen worden aangepakt. Op basis van de beschikbare informatie worden die csv's aangepakt waar de grootste dreiging vanuit gaat, waar de meeste informatie over beschikbaar is, waar de kans van een succesvolle interventie het grootst wordt geacht, en waarbij verwacht wordt dat door middel van een strafrechtelijke interventie het grootste effect kan worden behaald. Simpel gezegd wordt binnen de aanpak van georganiseerde criminaliteit continu gezocht naar de beste manier om betekenisvolle interventies uit te voeren. Waarbij het zeer moeilijk is om in te schatten wat de impact van de beoogde interventie uiteindelijk is. Want wat is de impact van een korte klap-onderzoek en het in beslag nemen van een partij drugs, op het bedrijfsproces van een crimineel samenwerkingsverband dat internationaal opereert? Dat een csv hiermee een klap wordt toegediend, spreekt voor zich. Maar zolang alle organisatoren van zo'n transport niet gepakt worden, zal een csv vervolgens zijn activiteiten kunnen doorzetten. Het blijft vaak maar de vraag of het op deze wijze verstoren van het criminele proces er ook toe leidt dat het csv zijn ondermijnende activiteiten staakt, dan wel Nederland in het vervolg mijdt en uitwijkt naar landen waar de 'bedrijfsrisico's' lager zijn.

Persoonsgerichte benadering

Onder invloed van dergelijke inzichten is in 2010 het besef gegroeid dat een focus op criminele samenwerkingsverbanden niet altijd optimaal is, en dat juist met een focus op individuele schakels binnen deze verbanden de grootste impact kan worden behaald bij het verstoren van het criminele bedrijfsproces. Door inzichtelijk te maken welke facilitator zijn diensten verleent aan meerdere criminele samenwerkingsverbanden, en dan juist die facilitator aan te pakken, wordt meerdere criminele samenwerkingsverbanden tegelijk een voet dwars gezet. En door criminelen met een sleutelrol als investeerder actief aan te pakken, in plaats van het netwerk dat de daadwerkelijke drugsdeals doet, wordt de schijn van onaantastbaarheid van de 'grote vissen' teruggedrongen. Hiermee wordt de verwevenheid van de onder- en bovenwereld een halt toegeroepen, waardoor criminele netwerken bijvoorbeeld minder makkelijk hun criminele gewin kunnen investeren in de bovenwereld. De Nationale Recherche en het LP alsmede verschillende regio's hanteren inmiddels actief een dergelijke persoonsgerichte benadering waarbij specifiek wordt ingezet op het aanpakken van een top-X van criminelen, naast de benadering waarbij criminele samenwerkingsverbanden centraal staan.

Financiële invalshoek

Vanuit de gedachte dat strafrechtelijke interventies het grootst mogelijke effect moeten hebben, in de zin dat criminele samenwerkingsverbanden daadwerkelijk een klap moeten krijgen, is in 2010 ook fors ingezet op een andere benadering die grote impact op de georganiseerde criminaliteit heeft: het afpakken van hun geld. Door expliciet te sturen op het opstarten van onderzoeken vanuit een financiële invalshoek worden de betreffende criminelen geraakt waar het hen echt pijn doet. Hiermee wordt gepoogd de motivatie om zich bezig te houden met georganiseerde criminaliteit weg te nemen: misdaad loont niet.

2.3 Landelijk Parket en Nationale Recherche

De Nationale Recherche en het Landelijk Parket staan voor een belangrijk deel voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Op landelijk niveau krijgen ook de Koninklijke Marechaussee en FIOD een steeds belangrijker rol in relatie tot het Landelijk Parket, op respectievelijk de thema's mensenhandel en -smokkel, en witwassen en synthetische drugs.

In 2010 zijn onder gezag van het Landelijk Parket de volgende onderzoeken opgestart dan wel afgerond. Ter vergelijking worden ook de aantallen van 2009 gegeven.

Aandachtsgebied	2010		2009	
	Opgestart	Afgerond	Opgestart	Afgerond
Cocaine & heroïne	47	47	43	38
Mensenhandel & -smokkel	32	28	13	12
Synthetische drugs	24	23	19	13
Witwassen	16	10	13	7
Ideologisch	18	18	22	15
Hennep	1	1	0	0
Vuurwapens & explosieven	6	4	3	1
SUBTOTAAL NDB	144	131	113	86
Hollandse netwerken / Nationaal belang	10	2	10	9
TOTAAL	154	133	123	95

In 2010 zijn er respectievelijk 154 onderzoeken opgestart en 133 afgerond, tegen 123 en 95 in 2009. Er is ongeveer 50% overlap tussen de in 2010 opgestarte en afgeronde onderzoeken; dat percentage was in 2009 gelijk. Op bijna alle thema's is er in 2010 sprake van een stijging in het aantal onderzoeken. De belangrijkste stijging betreft het aantal onderzoeken naar mensenhandel en mensensmokkel (meer dan twee keer zoveel onderzoeken opgestart en/of afgerond). Het thema grootschalige hennepcultuur blijft ook dit jaar achter bij de andere thema's; de aanpak van grootschalige hennepcultuur ligt tot op heden vooral bij de regio's.

Andere opsporingsdiensten

Onder het gezag van het Landelijk Parket worden ook door andere opsporingsdiensten dan de Nationale Recherche opsporingsonderzoeken uitgevoerd naar de geprioriteerde thema's. Onder bovenstaande aantallen vallen dan ook 17 opgestarte KMar-onderzoeken en 13 afgeronde KMar-onderzoeken (allemaal op de thema's mensenhandel & -smokkel en cocaine). Ook vallen er 11 opgestarte en 10 afgeronde FIOD-onderzoeken onder deze cijfers (op de thema's synthetische drugs en witwassen). Tot slot vallen ook 7 opgestarte en 9 afgeronde onderzoeken die door regionale opsporingsdiensten onder het gezag van het LP zijn gedraaid, onder bovenstaande lijst.

Nationaal belang

In aanvulling op de benadering volgens thematische aandachtsgebieden richten Landelijk Parket en Nationale Recherche zich ook op bepaalde geprioriteerde subjecten binnen de georganiseerde criminaliteit (de Hollandse netwerken) en op onderzoeken die om wat voor reden dan ook als nationaal belang worden aangemerkt. In 2010 stond de aanpak van georganiseerde criminaliteit door LP en DNR voor een belangrijk deel in het teken van een grootschalig onderzoekstraject naar aanleiding van een aantal geruchtmakende liquidaties in het criminele circuit en de bedreiging van een officier van justitie. Deze onderzoeken zijn onder de noemer nationaal belang geschaard, waarbij LP en DNR nauw samenwerkten met enkele regiokorpsen die onderzoek deden naar individuele liquidaties. Veel onderzoekscapaciteit is in 2010 in dit traject gaan zitten en door de inzet op grote schaal van bijzondere opsporingsmiddelen waren deze niet beschikbaar voor andere opsporingsonderzoeken (landelijk of regionaal).

Afnemen crimineel vermogen

Het LP en de KLPD hebben in 2010 extra aandacht gehad voor de financiële component van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Naast een stijging in het aantal onderzoeken op het thema witwassen, hebben KLPD en LP medio 2010 met vereende krachten een plan van aanpak opgesteld voor de KLPD FinEc pilot "niet goed, geld terug". Hieruit voortvloeiend is eind 2010 bij het KLPD het HARM-team opgericht (Hit And Run Money), dat zich richt op de contante geldstromen binnen het criminele milieu en dat al snel resultaat heeft behaald met inbeslagnames van grote sommen cash geld, in onderzoeken naar 'money pick-ups' en 'underground banking'. Daarnaast is extra ingezet op de aanpak van facilitators; financiële dienstverleners die belangrijke schakels vormen bij het witwassen en beheren van crimineel vermogen. Dit leidde medio 2010 al tot de aanhouding van een accountant die wordt verdacht van stelselmatig witwassen en financiering van drugstransporten. In 2011 wordt deze aanpak verder uitgebouwd, met een bundeling van krachten door LP, FP, DNR en FIOD.

High-tech crime

Bij de DNR en het LP is verder de aanpak van high-tech crime belegd. Het Team High Tech Crime voert onderzoeken uit naar criminele samenwerkingsverbanden die zich bezig houden met bijvoorbeeld de exploitatie van botnets. Bij de bestrijding van dergelijke vormen van high-tech-crime is publiek-private samenwerking cruciaal. De proeftuin Taurus heeft een belangrijke rol gespeeld bij het vormgeven van deze publiek-private samenwerking gericht op het verbeteren van de informatiepositie rond botnets, het in kaart brengen van mogelijke interventies op dit dossier en het opsporen van de betreffende criminele samenwerkingsverbanden. Naast publiek-private samenwerking kan opsporing en vervolging op dit dossier ook niet zonder internationale samenwerking.

2.4 Arrondissementsparketten en regiokorpsen

In 2010 hebben de arrondissementsparketten de volgende aantallen projectmatige onderzoeken gerapporteerd op de verschillende thema's. Dit betreft de optelsom van onderzoeken die ofwel in de opsporings-, ofwel in de vervolgingsfase waren, eind 2010 (met andere woorden, er is geen sprake van overlap). Ter vergelijking worden ook de onderzoeken over 2009 getoond.

Aandachtsgebied	2010	2009
Cocaïne & heroïne	51	48
Mensenhandel & mensensmokkel	82	63
Synthetische drugs	10	10
Witwassen	57	42
Ideologisch	1	2
Grootschalige hennepsteelt	51	46
Vuurwapens & explosieven	4	6
SUBTOTAAL NDB	256	217
TGO	56	31
TOTAAL	312	248

In totaal is er qua aantal onderzoeken sprake van een stijging van 26% ten opzichte van 2009. Deze stijging wordt voor een deel veroorzaakt door een grote stijging in het aantal aan georganiseerde criminaliteit gerelateerde TGO's, namelijk een stijging van 81%. Het aantal projectmatige onderzoeken is gestegen met 18%.

Thema's

De stijging van 18% meer projectmatige onderzoekstrajecten is voornamelijk veroorzaakt door de toename van onderzoeken op de thema's mensenhandel en witwassen. Qua verhouding tussen de verschillende thema's blijkt uit bovenstaande gegevens dat er wederom veel meer onderzoeken zijn gedraaid op mensenhandel en -smokkel. Opvallend is echter ook de stijging in het aantal witwasonderzoeken: het aantal onderzoeken op dit thema neemt nu de tweede plek in. Deze invalshoek om ondermijning tegen te gaan en om csv's te raken daar waar het hen meeste raakt, wint in 2010 verder aan populariteit.

Teams Grootschalige Opsporing (TGO's)

Een in het oog springende ontwikkeling is de stijging van het aantal TGO's met een (vermoede) link naar georganiseerde criminaliteit. De 56 TGO's met een link naar georganiseerde criminaliteit betreffen liquidaties, ripdeals waarbij slachtoffers vallen, ontvoeringen of gijzelingen tussen criminele groeperingen onderling, afpersing, etc. Hoewel niet altijd onomstotelijk vast staat dat de betreffende moord/doodslag/gijzeling/afpersing, direct in verband is te brengen met georganiseerde criminaliteit, kan deze koppeling over het algemeen redelijk goed worden ingeschat. Als bij een ripdeal een dodelijk slachtoffer valt bij een hennepkwekerij, is het verband vanzelfsprekend. Bij een lijk in een uitgebrande auto zullen er over het algemeen eerst ook andere indicaties moeten zijn dat dit verband er is, alvorens een dergelijke link wordt gelegd.

In 25 van de over 2010 gerapporteerde TGO's werd een verband geconstateerd met de (grootschalige) handel in harddrugs. In 13 gevallen lag er een link naar de grootschalige hennepsteelt. Voor de overige 18 gevallen is niet gerapporteerd over het thema waaraan deze TGO's gerelateerd waren. Het overgrote deel van de regio's heeft in 2010 dergelijke TGO's gedraaid. Wel zit er verschil in het soort TGO per regio. Zo was er bijvoorbeeld in arrondissement Den Bosch sprake van in totaal 6 TGO's, waarvan 5 met een link naar grootschalige hennepsteelt. In andere regio's speelden juist vooral incidenten gerelateerd aan handel in harddrugs.

2.5 Bovenregionale recherche

De bovenregionale recherche richt zich primair op de aanpak van bovenregionale middencriminaliteit. In aanvulling op de specifieke BR-prioriteiten heeft de BR in 2010 - net als in voorgaande jaren - ook

een stevige bijdrage geleverd aan de aanpak van georganiseerde criminaliteit op de thema's van het Nationaal Dreigingsbeeld, vooral op het gebied van witwassen. De BR heeft over 2010 12 onderzoeken gedraaid op witwassen, waarvan er eind 2010 4 nog in de opsporingsfase zaten en 8 in de vervolgingsfase. Daarnaast is er door de BR één onderzoek uitgevoerd naar grootschalige hennepsteelt. In 2009 deed de BR nog 9 onderzoeken op de NDB-thema's (3 op mensenhandel, 3 op witwassen, 3 op hennepsteelt).

2.6 Gezamenlijke aanpak

De scheidslijn tussen 'regionale' en 'landelijke' georganiseerde criminaliteit is nooit hard. In de aanpak moeten er dus ook verbanden worden gezocht tussen de activiteiten van (boven)regionale eenheden en landelijke opsporingsdiensten. Csv's kunnen effectiever in gezamenlijkheid worden aangepakt. Dit besef dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit niet gebaat is bij een benadering vanuit territoriale eilanden, heeft er ook in 2010 weer toe geleid dat in veel onderzoeken samenwerking met andere regio's en/of bovenregionale of landelijke eenheden heeft plaatsgevonden. In 49 regionale onderzoekstrajecten was sprake van samenwerking met een andere regio (of regio's), BR, DNR of Koninklijke Marechaussee. Samenwerking tussen regio's (36 maal) en met de DNR (10 maal) komt het meest voor. Vooral op het thema mensenhandel en –smokkel vond samenwerking plaats (in 17 onderzoekstrajecten). Het eerdergenoemde grootschalige onderzoekstraject naar liquidaties binnen het criminele circuit is een sprekend voorbeeld van het gezamenlijk opereren van opsporingsinstanties, waarbij DNR en drie regio's zich in gezamenlijkheid richten op één (fluïde) csv.

Naast de operationele samenwerking in concrete onderzoekstrajecten hebben de regio's en DNR ook in 2010 weer verder geïnvesteerd in het verbeteren van de onderlinge informatiepositie. Zo zijn in G5-verband signalen van mensenhandel bij elkaar gebracht, op basis waarvan in gezamenlijkheid activiteiten konden worden ontplooid richting een groepering die in meerdere regio's actief was.

Om de samenhang tussen onderzoeken te stimuleren, en om de stuurploegen in staat te stellen meer in samenhang te opereren, wordt binnen het OM gewerkt aan een Landelijk Overzicht Onderzoeken Georganiseerde Criminaliteit (voorheen: plotroom). Door middel van dit landelijke overzicht wordt beoogd meer regie in de sturing aan te kunnen brengen, ook in de relatie tussen het landelijk niveau en de regio's. De politie is op deze ontwikkeling aangesloten; het gezamenlijke doel van politie en OM is om uiteindelijk te komen tot een gecombineerd overzicht van (de aanpak van) de georganiseerde criminaliteit.

2.7 FP & Bijzondere Opsporingsdiensten

Het Functioneel Parket (FP) is verantwoordelijk voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit en milieucriminaliteit. De algemene kenmerken van georganiseerde criminaliteit, zoals het opereren in georganiseerd verband, de primaire focus op illegaal gewin, het systematische karakter en het bewust afschermen van het criminele handelen, zijn in (nagenoeg) alle zaken van het FP terug te vinden. De rode draad in de verscheidenheid van strafbare feiten die in een gemiddelde FP-zaak voorwerp van onderzoek kunnen zijn, is dat de criminaliteit altijd een ondermijnend effect heeft op een maatschappelijke sector of een ontwrichtend effect op de samenleving als geheel. De typische FP-verdachte heeft een hoog 'witte boordengehalte' en geniet niet zelden een goede reputatie of maatschappelijk aanzien. Die façade is in verscheidene FP-zaken uitermate bros gebleken; het is vaak maar een dun laagje beschaving dat een ordinaire en grove graaicultuur bedekt. Het gaat bovendien om gehaaide verdachten die appelleren aan de belangen die de overheid of bona fide organisaties behartigen en daardoor een corrumperend effect op die organisaties of de daarvoor werkzame personen hebben.

In 2010 heeft het FP de regie op de voorkant van de aanpak verstevigd. Er is samen met de opsporingspartners een 'intelligence agenda' opgesteld, waarin is vastgelegd op welke thema's en criminaliteitstypen de participerende informatieorganisaties intelligence vergaren. Die informatie leidt

tot nieuwe zaken, maar is ook input voor het opstellen van op de specifieke criminaliteit gerichte interventiestrategieën. Voor 2011 en verder is het doel nog gericht intelligence te vergaren op het snijvlak van bestuurlijke toezicht en strafrechtelijke handhaving.

Waar het de speerpunten uit het NDB betreft, hebben het FP en de BOD'en onder andere witwassen en uitbuiting (mensenhandel) aangewezen als thema's waarop specifiek wordt ingezet, in samenwerking met relevante partners. Voor wat betreft milieucriminaliteit richten FP en BOD'en zich primair op vuurwerk- en asbest-gerelateerde (georganiseerde) criminaliteit.

Voor wat betreft mensenhandel en uitbuiting richt het Functioneel Parket zich, met de SIOD als opsporingsdienst, voornamelijk op uitbuiting van werknemers. Veelal worden goedkope krachten van buiten en binnen de EU naar Nederland gehaald, daar in een afhankelijke positie gebracht en, veelal via malafide uitzendbureaus, te werk gesteld. De 'afnemers' zijn vaak 'normale' ondernemingen en de land- en tuinbouwsector is als afnemer sterk vertegenwoordigd. Deze criminaliteit heeft een ontwrichtend effect op de economie doordat de afnemer een concurrentievoordeel behaalt. Het belang van de werknemer, die niet zelden onder erbarmelijke omstandigheden wordt gehuisvest en lange uren tegen een schamele vergoeding moet werken, is daarbij ondergeschikt aan winstbejag. Daarbij geldt dat het bij afnemers niet zelden normaal wordt gevonden om dergelijke krachten aan het werk te hebben of dat er op z'n minst bewust naïef geen vragen worden gesteld. In 2010 hebben Functioneel Parket en SIOD meerdere van dit soort zaken in behandeling gehad.

2.8 Internationale samenwerking

De internationale aard van georganiseerde criminaliteit brengt per definitie vaak internationale samenwerking met zich mee. Dergelijke internationale samenwerking kan de vorm nemen van klassieke rechtshulp, gemeenschappelijke onderzoeken, samenwerking met Europol en Eurojust, en niet-operationele samenwerking. In de "rapportage uitvoering JBZ-prioriteiten (OCTA) 2010", die op een later moment zal worden aangeboden, wordt uitvoeriger op deze vormen ingegaan. Hieronder wordt ingegaan op de samenwerking in concrete onderzoeken.

Landelijk Parket & Nationale Recherche

Landelijk Parket en DNR geven in hun rapportage aan dat in hun onderzoeken veel internationale samenwerking plaatsvindt en er sprake is van nauwe contacten met de opsporingsdiensten in het buitenland. Dat is een logisch gevolg van het feit dat DNR en LP met name actief zijn in de bestrijding van de georganiseerde misdaad op nationaal en internationaal niveau. Van dergelijke internationale samenwerking wordt in hun rapportage een flink aantal voorbeelden gegeven. Landelijk Parket en DNR hebben over 2010 geen cijfers aangeleverd over het aantal onderzoeken waarin internationale samenwerking heeft plaatsgevonden. Er is echter geen reden om aan te nemen dat dit minder frequent het geval is geweest dan in 2009. Toen was er sprake van internationale samenwerking in 61% van de onderzoeken op de NDB-thema's. Hieronder volgt een aantal voorbeelden van onderzoeken waarin door LP i.s.m. DNR en/ of KMAR op diverse manieren internationaal is samengewerkt. Daaruit wordt duidelijk dat op vele manieren en met vele landen wordt samengewerkt, zowel binnen als buiten Europa.

Met Eurojust is samengewerkt in een onderzoek naar een criminele organisatie die mensen uit landen als Irak, Iran en Afghanistan via o.a. Frankrijk en Nederland smokkelde naar Noordwest Europa. Met hulp van Eurojust zijn afspraken gemaakt over de verdeling van opsporingsactiviteiten tussen verschillende EU-landen. LP en KMAR hebben onderzoek gedaan naar het smokkeltraject van Parijs via Nederland naar Noordwest-Europa. In een ander mensensmokkel-onderzoek dat zich concentreerde op schijnhuwelijken, zijn LP en KMAR een JIT met het VK gestart om het betrokken csv in zijn vertakkingen in Nederland en het Verenigd Koninkrijk bloot te leggen.

Om de samenwerking tussen Nederland en België in diverse onderzoeken i.v.m. synthetische drugs te optimaliseren is in 2009 een JIT opgericht dat ook in 2010 nog doorliep. Dat heeft inmiddels geleid tot veroordelingen tot 10 jaar gevangenisstraf in België. Het deel van het onderzoek met het zwaartepunt in Nederland loopt nog, en richt zich o.a. op het witwassen van crimineel verkregen vermogens.

Arrondissementsparketten & regiokorpsen

In 141 van de 256 projectmatige onderzoeken van de arrondissementen en regiokorpsen is op enigerlei wijze internationaal operationeel samengewerkt. In 2010 is daarmee in 55% van de projectmatige onderzoeken internationaal samengewerkt, tegen 50% in 2009 en 45% in 2008. In 22 van de 56 met de georganiseerde misdaad verband houdende TGO's is in 2010 sprake geweest van internationale samenwerking.

In het overgrote deel van de onderzoeken betrof de samenwerking rechtshulp, met in totaal 44 verschillende landen. In 10 gevallen is samengewerkt in een parallel onderzoek, hetzelfde aantal als in 2009. Daarnaast liep er een JIT op het thema witwassen. Over 2009 werden twee JITs gerapporteerd. De landen waarmee het meest is samengewerkt zijn België (43 onderzoeken), Duitsland, (38), Verenigd Koninkrijk (29), Frankrijk (13), Spanje (13), Marokko (10), Turkije (10), Roemenie (10), Bulgarije (9) en Polen (8). De meeste samenwerking vindt plaats op de thema's witwassen en mensenhandel, gevolgd door cocaïne en grootschalige hennepcultuur.

3 Vervolgingsresultaten

Een deel van de projectmatige onderzoeken en TGO's die in 2010 in de vervolgingsfase zaten, hebben reeds tot concrete vervolgingsresultaten geleid. Voor het overige deel geldt, dat in deze trajecten de vervolgingsfase nog niet is afgerond. In dit hoofdstuk worden de behaalde vervolgingsresultaten uiteengezet. Gegevens over het aantal vanuit projectmatige onderzoeken aangeleverde verdachten zijn niet beschikbaar; deze cijfers kunnen dus niet tegen elkaar worden afgezet.

Hieronder worden alleen de aantallen strafopleggingen voor vrijheidsstraffen en taakstraffen gegeven. Andere strafopleggingen, zoals transacties en geheel voorwaardelijke vrijheidsstraffen, zijn buiten beschouwing gelaten. Hetzelfde geldt voor vrijspraken en septs.

3.1 Landelijk parket

In strafzaken die volgden op onderzoeken onder gezag van het Landelijk Parket op de geprioriteerde thema's heeft de rechter in 89 gevallen een straf opgelegd in de categorie vrijheidsstraf of taakstraf. Net als in voorgaande jaren had het grootste aantal strafopleggingen betrekking op de grootschalige handel in harddrugs.

De aantallen hieronder betreffen de resultaten in eerste aanleg.

	Gev.straf tot 1 jaar	Gev.straf 1 tot 2 jaar	Gev.straf 2 tot 5 jaar	Gev.straf 5 jaar of hoger	Taakstraf	Totaal
Cocaïne & heroïne	11	4	14	3	1	33
Mensenhandel & -smokkel	5	6	2	-	5	18
Synthetische drugs	3	4	9	3	5	24
Witwassen	2	1	1	-	1	5
Ideologisch	3	-	1	-	-	4
Wapens & explosieven	1	2	1	1	-	5
Totaal	25	17	28	7	12	89

Het totaalaantal van 89 strafopleggingen is dit jaar tot stand gekomen op dezelfde wijze als de resultaten voor de arrondissementsparketten, en betreft strafopleggingen in eerste aanleg. Hiermee zijn deze getallen niet vergelijkbaar met de gerapporteerde resultaten over 2009, toen ook de definitieve afdoeningen (in hoger beroep / cassatie) zijn meegeteld. Als in 2009 dezelfde methode was gehanteerd als nu, zouden over 2009 128 strafopleggingen zijn gerapporteerd (in tegenstelling tot de over 2009 gerapporteerde 232).

3.2 Arrondissementsparketten

De vervolging in het kader van de aanpak op de aandachtsgebieden van het NDB door arrondissementsparketten heeft geresulteerd in 205 strafopleggingen in eerste aanleg. In totaal hebben 76 projectmatige onderzoeken tot positieve vervolgingsresultaten geleid. In aan de aanpak

van aan georganiseerde criminaliteit gerelateerde TGO's zijn 15 straffen opgelegd. In 8 TGO's zijn positieve vervolgingsresultaten geboekt.

	Gev.straf tot 1 jaar	Gev.straf 1 tot 2 jaar	Gev.straf 2 tot 5 jaar	Gev.straf 5 jaar of hoger	Taakstraf	Totaal
Cocaïne & heroïne	7	11	7	18	2	45
Mensenhandel & -smokkel	3	7	14		4	28
Synthetische drugs	7	4	5	3		19
Witwassen	17	14	7	1	1	40
Grootschalige hennepcultuur	16	22	16	3	16	73
Subtotaal	50	58	49	25	23	205
TGO's aan GC gerelateerd	2	2	3	8		15
TOTAAL	52	60	52	33	23	220

Het totaal aantal strafopleggingen in 2010 is lager dan in 2009, toen 258 strafopleggingen in eerste aanleg werden gerapporteerd. Het aantal strafopleggingen op grootschalige hennepcultuur is het meest in het oog springend; met 73 strafopleggingen zijn op dit thema ruim de meeste strafopleggingen behaald. Dit in tegenstelling tot 2009, toen op de thema's grootschalige hennepcultuur, witwassen en cocaïne & heroïne vergelijkbare aantallen strafopleggingen werden behaald.

3.3 Functioneel Parket

Voor de vormen van georganiseerde criminaliteit waartegen het FP optreedt, vormt het enkel voor de rechter brengen van een verdachte niet automatisch het beste antwoord. Bij bepaalde daders is de rechter uiteraard onontbeerlijk om tot passende vrijheidsbenemende straffen te komen. Rechtspersonen kunnen daarentegen in de regel alleen financieel worden getroffen. Wanneer het Functioneel Parket strafrechtelijk optreedt, wordt daarom ook altijd bezien welke interventie het meest effectief is. Naast gevangenisstraffen voor de natuurlijke personen voert het Functioneel Parket een actief transactiebeleid richting verdachte rechtspersonen. Op die manier handhaaft het Functioneel Parket niet alleen effectief, maar ook doelmatig. Daarbij zet het Functioneel Parket sinds 2010 steeds meer speciale onderhandelingssteams in. Dat zijn ervaren officieren van justitie die over de competenties beschikken om te komen tot evenwichtige afdoeningen, waarbij de (financiële) belangen van slachtoffers actief worden behartigd. Zo is in de vastgoedfraudezaak Klimop overeenstemming over schadevergoeding door verdachten aan benadeelde partijen een voorwaarde geweest om tot (hoge) transacties met de verdachte rechtspersonen te kunnen komen.

3.4 Afnemen

In 2010 is het programma "afpakken" gestart, een samenwerking tussen OM, politie, BOD'en en andere strafrechtelijke partners. Het OM draagt de resultaatverantwoordelijkheid voor het programma, dat tot doel heeft het afnemen van crimineel vermogen te intensiveren. Verwacht wordt dat de opbrengst structureel oploopt tot ruim € 100 miljoen vanaf 2018. Die directe opbrengst van €100 miljoen is maar een beperkt deel van het crimineel vermogen dat wordt afgepakt. Ook schadevergoedingen aan benadeelden, terugbetalingen aan overheden of instanties belast met bijvoorbeeld de uitvoering van sociale zekerheid en terugvorderingen, naheffingen en boetes van de

belastingdienst zijn vaak gegrond op de resultaten van onderzoek dat onder leiding van het OM plaatsvond. In het kader van het programma wil het OM dit totale maatschappelijke 'afpak-effect' beter zichtbaar gaan maken.

In lijn met bovenstaand programma heeft de financiële aanpak van csv's in 2010 veel aandacht gekregen. Evenals in 2009 hebben dit jaar weer verhoudingsgewijs een groot aantal projectmatige onderzoeken van politie en OM zich primair gericht op witwaspraktijken. Deze aanvliegroute blijkt in de praktijk succesvol te zijn, getuige ook het aantal strafopleggingen op dit thema. Naast de onderzoeken die zich primair richtten op de aanpak van witwassen, is er ook in een groot aantal van de regionale onderzoeken parallel een strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) gedraaid. Bij 71 projectmatige onderzoeken was sprake van een SFO; dat is meer dan twee keer zoveel als in 2009. De onderzoeken waaraan deze SFO's parallel draaiden richtten zich vooral op handel in cocaïne (in 17 gevallen), grootschalige hennepcultuur (in 16 gevallen) en mensenhandel (in 11 gevallen). Ook bij 18 onderzoeken naar witwaspraktijken is parallel een SFO gedraaid.

Opgelegde maatregelen

Voor het realiseren van de financiële aanpak van criminele samenwerkingsverbanden gaat veel aandacht uit naar het ontnemen van crimineel vermogen. In 44 van de regionale onderzoeken is een ontnemingsvoorstel gedaan, of is een ontnemingsvoorstel in voorbereiding. De uitspraak over deze voorstellen volgt over het algemeen ruime tijd na de uitspraak over de hoofdzaak. Op basis van gegevens van het BOOM (Bureau Ontnemingswetgeving OM) kan worden geconstateerd dat ontnemingsvorderingen zijn opgelegd voor een totaalbedrag van €35.035.533,-, gerelateerd aan de aanpak van georganiseerde criminaliteit volgens de aandachtsgebieden van het NDB.¹ Dit betreft over het algemeen strafopleggingen in het kader van andere onderzoeken, dan de projecten die in 2010 hebben gelopen. Het grootste deel van de vorderingen betrof de Opiumwet (bijna 27 miljoen) en vorderingen naar aanleiding van een veroordeling voor deelname aan georganiseerde criminaliteit (meer dan 6,5 miljoen). Voor wat betreft de maatregelen in het kader van de Opiumwet, zijn de meeste vorderingen opgelegd in het kader van de aanpak van softdrugs (art.3, dus lijst II van de Opiumwet; voor bijna 21 miljoen). De overige vorderingen betroffen harddrugs.

Beslag

Bij de tenuitvoerlegging van de ontnemingsbenadering speelt het leggen van beslag een grote rol. Het percentage opgelegde maatregelen dat wordt gedekt door conservatoir beslag schommelt al jaren rond de 15%. Het verhogen van dat percentage is een belangrijke voorwaarde om de incasso van opgelegde maatregelen, dus de daadwerkelijke afneemopbrengsten, te verhogen. Over 2010 rapporteren de regio's dat in 82 regionale onderzoeken beslag is gelegd. Bij het gerapporteerde beslag zijn de grootste bedragen en/of meeste goederen in beslag genomen in het kader van onderzoeken naar handel in cocaïne of naar grootschalige hennepcultuur, op afstand gevolgd door onderzoeken naar witwassen of naar mensenhandel.

De pilots van het politie versterkingsprogramma FinEC op regionaal, bovenregionaal en nationaal niveau laten een forse toename van het beslagresultaat zien. Het gelegde beslag bedraagt € 35 miljoen euro, tegen 48 miljoen aan ontnemingsmaatregelen. De beslagratio's liggen daarmee substantieel hoger dan in de rest van het land. Een deel van dit beslagresultaat is gelegd ten behoeve van derden. Daarbij valt op dat vooral de bovenregionale researchteams in het kader van de fraudebestrijding veel beslag overdragen aan derden. Enkele kenmerkende BR-onderzoeken met een hoog resultaat zijn die op gebied van Persoonsgebonden budgetfraude (BR Zuid-west) en autoruit-

¹ Deze aantallen zijn gebaseerd op gegevens over opgelegde vorderingen per wetsartikel. Gegevens over opgelegde ontnemingsvorderingen in uitsluitend projectmatige onderzoeken zijn niet beschikbaar.

verzekeringsfraude (BR Noord- en Oost Nederland). In diverse onderzoeken zijn notarissen naar voren gekomen die een faciliterende rol vervullen tussen de zogenoemde onder- en bovenwereld.

Naast de harde beslagresultaten levert financieel opsporen tevens een bijdrage aan de TGO's. Deze bijdrage is in het kader van de FinEC-intensivering nader geconcretiseerd en wordt opgenomen in de standaard werkwijze rond TGO's. De pilots zijn verder inmiddels structureel versterkt met 63,5 fte in recherche, informatie en bestuurskundige functies, waarvoor mensen van buiten de politie zijn aangetrokken.

4 Programmatische of integrale aanpak

Een effectieve bestrijding van georganiseerde criminaliteit vergt meer dan alleen strafrechtelijke opsporing en vervolging, zeker wanneer schaarse researchcapaciteit in verhouding tot het totaal aantal onderzoeken een gegeven is. Om daadwerkelijk de georganiseerde misdaad terug te dringen is een gecombineerde en onderling samenhangende inzet nodig van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen. Dat betekent samenwerking met bestuur (gemeenten), andere overheidsorganisaties (bijv. Belastingdienst, IND, bijzondere opsporingsdiensten) en private partijen (zoals elektriciteitsbedrijven). Een dergelijke inzet wordt aangeduid als integrale of programmatische aanpak. Het OM en politie streven ernaar dat deze manier van werken de komende jaren steeds meer gemeengoed wordt, in de eigen organisatie en bij partners.

Om de programmatische werkwijze te ontwikkelen lopen sinds 2008 tien tot vijftien proeftuinen en pilots op de thema's hennep, mensenhandel, witwassen/onverklaarbaar vermogen, cybercrime en vastgoed. Al deze proeftuinen en pilots vloeien voort uit de politie-programma's Finec, Cybercrime, Mensenhandel, Intelligence en Aanpak Georganiseerde Hennepteelt, en de OM-intensiveringsprogramma's Georganiseerde Misdaad en Financieel-Economische Criminaliteit. In 2010 hebben een aantal proeftuinen hun 'best practices', bestuurlijke rapportages en andere eindproducten opgeleverd en in 2011 zullen de andere proeftuinen volgen. In het kader van de programma's wordt en werd ook gewerkt aan kennisdeling binnen de politie- en OM-organisatie en aan de implementatie en borging van de programmatische werkwijze.

Over de ontwikkelingen in 2010 in de programma's en over de proeftuinen wordt separaat uitgebreid verantwoording afgelegd in de voortgangsrapportages over de intensiveringsprogramma's. Dat is in de tweede helft van 2010 gebeurd en zal opnieuw na de zomer van 2011 plaatsvinden. Hieronder wordt kort en aantal aspecten van de programmatische werkwijze uiteengezet. Vervolgens wordt inzichtelijk gemaakt in hoeveel van de projectmatige onderzoeken op NDB-thema's aspecten van programmatisch werken zijn toegepast. Vanuit de gedachte dat het programmatisch werken steeds meer deel moet gaan uitmaken van de reguliere aanpak, wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen reguliere onderzoeken en proeftuinen.

4.1 Programmatische of integrale aanpak

Een effectieve bestrijding van de georganiseerde criminaliteit vraagt om méér dan alleen de inzet van het strafrecht. Aan de ene kant omdat het strafrecht "ultimum remedium" is en de capaciteit van OM en politie beperkt is. Aan de andere kant omdat blijvend resultaat alleen bereikt kan worden door een gecombineerde en samenhangende inzet van preventieve, bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke interventies, eventueel aangevuld met maatregelen van private partners. Dat is wat de programmatische aanpak beoogt.

Het doel van de programmatische aanpak is steeds om effectieve interventiestrategieën, gericht op het bestrijden van de ondermijnende georganiseerde criminaliteit te vinden en toe te passen. Het maatschappelijk effect staat voorop en is meer dan het aantal criminelen dat achter de tralies verdwijnt. Deze aanpak kenmerkt zich door samenwerking met externe partners.

Barrièremodellen en bestuurlijke dossiers

Instrumenten bij het programmatisch werken zijn barrièremodellen en bestuurlijke dossiers. Een barrièremodel maakt het criminele proces inzichtelijk: welke stappen moeten criminelen zetten om hun criminele activiteit te kunnen uitoefenen en hun criminele winsten te behalen. Bij elke stap in dat proces kunnen barrières worden opgeworpen. Bovendien wordt inzichtelijk welke (overheids)organisaties een rol kunnen spelen bij het opwerpen van die barrières. Ter illustratie: voor het uitoefenen van hun activiteiten maken criminele organisaties gebruik van diensten van anderen.

Leden van CSV's komen Nederland binnen, halen anderen Nederland binnen, vragen en ontvangen vergunningen en identiteitspapieren, huren woon- en bedrijfsruimte, sluiten hypotheek af en verwerven vastgoed. Soms zijn deze dienstverleners te goeder trouw, maar in een groot aantal gevallen is sprake van bewuste facilitering van die criminele activiteiten. Door betere controle en handhaving van de regelgeving worden barrières opgeworpen tegen deze faciliterende activiteiten.

Een bestuurlijk dossier wordt gebruikt om een fenomeen bloot te leggen waarin legale processen worden gebruikt of misbruikt om criminele activiteiten te plegen of zelfs te faciliteren. In een bestuurlijk dossier wordt op basis van ervaringen uit een (opsporings)onderzoek aandacht gevraagd voor de structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen, die zich lenen voor een andere dan een strafrechtelijke aanpak. In een bestuurlijk dossier worden adviezen opgesteld en gericht aan de verschillende betrokken organisaties om deze knelpunten en kwetsbaarheden (structureel) aan te pakken. Dit gebeurt meestal naar aanleiding van bevindingen uit een strafrechtelijk onderzoek.

Samenwerking met gemeenten

Gemeenten zijn een cruciale partner bij de strijd tegen georganiseerde misdaad. De bestuurlijke aanpak is een essentieel onderdeel van de programmatische aanpak. Een belangrijke parallele ontwikkeling is dan ook de oprichting van tien Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en een Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (het LIEC). De rol van de RIEC's is het versterken en faciliteren van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit door gemeenten. De elf RIEC's bevonden zich in 2010 in verschillende fases van ontwikkeling, maar duidelijk is dat ze een steeds belangrijker rol gaan spelen bij de samenwerking van OM en politie met de gemeenten en andere regionale partners. Het OM en de politie zullen in de toekomst – via convenanten – intensief samenwerken met de RIEC's bij de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit: zowel bij de informatieuitwisseling als bij het – in gezamenlijkheid – bepalen van de juiste interventiestrategie. Met als centrale vraag: wat is de meest geëigende interventie (fiscaal, bestuurlijk, strafrechtelijk) bij de aanpak van deze vorm van criminaliteit.

Vastgoed Intelligence Center (VIC)

Waar het gaat om de aanpak van vastgoedfraude heeft de samenwerking tussen Belastingdienst, FIOD/ECD en OM binnen het Vastgoed Intelligence Center zich in 2010 opnieuw verder ontwikkeld. Het VIC brengt vastgoed- en vermogensposities in kaart en maakt zogenoemde Geoscans. Hierin wordt van een bepaald gebied een scan gemaakt van alle panden en hun risico's. Vervolgens kan dan worden ingezoomd op de eigenaar, gebruiker of financier van de panden met verhoogd risico. Het VIC heeft onder andere bijdragen geleverd aan proeftuinen en aan RIEC's. Ook heeft het VIC informatie geleverd voor lopende onderzoeken die tot aanhoudingen en veroordelingen hebben geleid. Voor Geoscans is veel belangstelling van bestuur, RIEC's en politie.

4.2 Programmatisch werken in de praktijk

In 2010 is in een groot aantal projectmatige onderzoeken op NDB-speerpunten programmatisch samengewerkt met diverse partners, vaak met meerdere partners in één onderzoek. Ook is een fors aantal bestuurlijke dossiers en rapportages² opgeleverd. Verder zijn in een aantal regio's rondom de aanpak van csv's samenwerkingsmodellen ontstaan waarin het programmatisch werken een vaste plaats heeft gekregen. Per saldo kan gesteld worden dat de programmatische aanpak inmiddels vaste voet aan de grond krijgt. In de komende jaren zal hier onverminderd op worden geïnvesteerd.

² Een bestuurlijke rapportage is een aanbeveling in een concreet geval (bijvoorbeeld het sluiten van een café dat zich niet houdt aan vergunningvoorwaarden).

Programmatische samenwerking in onderzoeken

In 2010 hebben de regioparketten en -korpussen in 66 projectmatige onderzoeken op de NDB-aandachtsgebieden samengewerkt met meerdere externe partners. De combinatie van samenwerking met zowel Belastingdienst als gemeente komt daarbij het meest voor. In 63 onderzoeken was sprake van samenwerking met één externe partner. In totaal zijn dat 129 onderzoeken, dus 53% van het totaal. Veel genoemde partners zijn de Belastingdienst (samenwerking in 74 onderzoeken), gemeenten (in 40) en FIOD/ECD (in 32 gevallen). In onderzoeken naar grootschalige hennepsteelt wordt ook een aantal malen samenwerking gerapporteerd met energiebedrijven, banken en de Kamer van Koophandel. Bij mensenhandel is regelmatig sprake van samenwerking met de IND en het UWV. Op het thema witwassen is samengewerkt met banken en met de AFM. Op het gebied van de aanpak van cybercrime is samengewerkt met private partners zoals internet-service-providers, banken en internethandelsbedrijven.

Structurele vormen van programmatisch/integraal samenwerken

In een aantal regio's ontwikkelt zich een werkwijze waarbij al in de fase van het wegen en sturen programmatisch wordt gewerkt. In deze regio's wordt aan de voorkant in meer of mindere mate overwogen en overlegd welke aanpak (strafrechtelijk, bestuurlijk of anders) in een bepaald onderzoek of bij een bepaald csv het meest effectief zal zijn. In Amsterdam is in het kader van het project Emergo de werkwijze gehanteerd om breed met partners te kijken wie welke bijdrage aan de aanpak van georganiseerde misdaad kan leveren. In Groningen wordt bij het sturen en wegen altijd gekeken naar de wenselijkheid van strafrechtelijk ingrijpen ten opzichte van bestuurlijke aanpak. Dit kan betekenen dat een preweegdocument aanleiding is om een casus voor te leggen aan het RIEC, teneinde te bezien of bijvoorbeeld bestuursrechtelijk ingrijpen mogelijk is. In Alkmaar is een basisvereiste voor een projectvoorstel dat is gekeken naar brede aanpak. En dat wanneer daar kansen voor zijn, die voorstellen standaard worden voorgelegd aan de Regiegroep integrale overheidshandhaving. Ook in Maastricht wordt steeds vaker de mogelijkheid van een interventie door een andere partij als alternatieve strategie overwogen of als parallelle aanpak meegenomen, bij de voorbereiding van een onderzoek. In Utrecht is op het gebied van onverklaarbaar vermogen/witwassen een intelligence-overleg tussen politie, OM en Belastingdienst in het leven geroepen. Dit overleg heeft al diverse gezamenlijke preweegdocumenten opgeleverd.

Bestuurlijke rapportages en dossiers

Er zijn in totaal door de regio's 44 bestuurlijke rapportages of dossiers opgesteld en naar externe partners gestuurd. In 2009 waren dit er 21. De meeste rapportages of dossiers werden opgesteld op de thema's grootschalige hennepsteelt (14 maal), mensenhandel & -smokkel (16 maal), witwassen/fraude (9 maal).

Een groot deel van deze rapportages is beperkt van omvang en ziet op bijvoorbeeld het sluiten van een massagesalon, een growshop, een café, een poolcentrum of een sexclub. Daarnaast zijn er echter ook voorbeelden van meer beleidsmatige rapportages. Zo is er een uitgebreide rapportage met aanbevelingen aan de gemeenten Groningen en Leeuwarden en aan andere ketenpartners over de aanpak van Bulgaarse mensenhandel. Een ander voorbeeld is een rapportage waarin het verschijnsel van misbruik van reguliere migratieprocedures wordt geschetst, met aanbevelingen aan diverse partners.

Landelijk Parket en Nationale Recherche

Het programmatisch werken is vast onderdeel van de tactische aanpak op met name de speerpunten synthetische drugs, mensenhandel en witwassen door LP en DNR. Zo is naar aanleiding van een onderzoek van DNR naar mogelijke betrokkenheid van escort-websites bij de uitbuiting van prostituees een bestuurlijke rapportage gezonden aan de gemeente die de vergunningen had verstrekt.

Functioneel Parket en Bijzondere Opsporingsdiensten

Bij de georganiseerde criminaliteit waartegen FP en BOD'en optreden is een geïsoleerde, klassieke strafrechtelijke veroordeling veelal niet zaligmakend. Daarom wordt actief samengewerkt met andere handhavingpartners om te komen tot effectieve interventies. Om het nalevingsgedrag in een sector te bevorderen, is het plegen van enkele gerichte strafrechtelijke interventies bijvoorbeeld effectiever als daarna(ast) het toezichts- en controlebeleid op de geconstateerde problematiek aansluit. Ook kan juist een bestuurlijke sanctie of maatregel in bepaalde gevallen beter passen. Daarom maakt het Functioneel Parket daarover structurele afspraken in het kader van een programmatische aanpak. Het Functioneel Parket en de daaronder ressorterende opsporingsdiensten stellen daarbij naar aanleiding van de concrete strafzaken bestuurlijke rapportages op om het openbaar bestuur in zijn taak bij te staan.

5 Conclusies

De aanpak van georganiseerde criminaliteit stelt politie en OM continu voor moeilijke keuzes. Keuzes op basis van goede intelligence, waarbij moet worden gekozen tussen csv's en mogelijke interventies. Keuzes tussen verschillende soorten onderzoek, waarbij wordt gekeken of een korte klap-onderzoek, een dadergericht onderzoek of toch een csv-benadering het meeste impact zal hebben. Maar ook keuzes voor samenwerking met opsporingsinstanties in het buitenland; want hoewel in sommige gevallen een onderzoek überhaupt weinig kans van slagen heeft zonder internationale (rechts)hulp, moet in andere onderzoeken de afweging worden gemaakt of het de moeite waard is te investeren in intensieve rechtshulp of parallel onderzoek. Met zulke samenwerking kan het betreffende csv vaak ook in het buitenland een zwaardere slag toe worden gebracht, maar die samenwerking gaat vaak wel ten koste van de eigen capaciteit. En dan komen daar de afwegingen met betrekking tot samenwerking in het kader van de programmatische aanpak nog bij. De ongemakkelijke werkelijkheid van het handhavingstekort maakt al deze keuzes gelijk een slag lastiger.

Ondanks deze uitdagingen zijn in 2010 door de betrokken opsporingsdiensten en parketten goede resultaten behaald. Er zijn meer onderzoeken gedraaid, de mate waarin internationaal wordt samengewerkt is verder gestegen en de programmatische aanpak begint langzaam steeds meer een structurele gestalte aan te nemen.

5.1 Aandachtsgebieden

Bij het invulling geven aan de prioriteiten van het Nationaal Dreigingsbeeld blijft het eind 2009 gesignaleerde handhavingstekort onverminderd relevant. Het handhavingstekort vormt nog steeds een belangrijke factor bij het maken van de keuzes die hierboven staan genoemd. Van alle csv's die politie en OM in beeld hebben, kan slechts een (te) klein deel worden opgepakt. Naast deze algemene capaciteitsbeperking die politie en OM in dit opzicht ervaren, speelden in 2010 twee andere ontwikkelingen die de slagkracht van politie en OM onder druk hebben gezet. Enerzijds de overvallenproblematiek en de capaciteit die voor deze criminaliteit moest worden vrijgespeeld, en anderzijds het verhoudingsgewijs grote aantal TGO's met een link naar de georganiseerde criminaliteit die een groot beslag hebben gelegd op de capaciteit die beschikbaar is voor de aanpak van csv's.

Desondanks is er wel sprake van een stijging van het aantal projectmatige onderzoeken op de aandachtsgebieden van het NDB. Bij het Landelijk Parket en de DNR/overige opsporingsdiensten is er vooral sprake van een forse toename in het aantal onderzoeken naar mensenhandel en mensensmokkel. In de regio's is er niet alleen een stijging van het aantal onderzoeken op het gebied van mensenhandel en -smokkel, maar blijven ook onderzoeken naar witwaspraktijken en grootschalige hennepcultuur hoog op de agenda staan.

Toch moet er ook een kanttekening worden geplaatst bij deze stijging van het aantal projectmatige onderzoeken. In verhouding tot voorgaande jaren hebben de over 2010 gerapporteerde projectmatige onderzoeken namelijk op bijna alle thema's in minder strafopleggingen geresulteerd. Het is moeilijk om uitspraken te doen over de oorzaak van deze terugloop in de vervolgingsresultaten. Wel maakt deze terugloop duidelijk dat de stijging van het aantal onderzoeken nuancering behoeft; alleen een stijging op alle fronten (aantal onderzoeken, vervolgingsresultaten, mate van samenwerking) kan uiteindelijk worden aangemerkt als duidelijk signaal dat de georganiseerde criminaliteit over een breder front effectiever wordt aangepakt.

5.2 Samenwerking

Er kan worden geconstateerd dat politie en OM in 2010 wederom duidelijk hebben gekozen voor meer samenwerking, over alle linies. Internationale samenwerking, samenwerking met bestuurlijke en private partners in het kader van de programmatische aanpak en samenwerking tussen opsporingsinstanties onderling heeft in 2010 binnen een groot aantal onderzoeken plaatsgevonden.

Voor de integrale aanpak van csv's door middel van - steeds vaker structurele – programmatische samenwerking met andere partners dan politie en OM, geldt dat deze in 2010 wederom steviger voet aan de grond gekregen. Wel ligt het totaal aantal onderzoeken waarin programmatische samenwerking heeft plaatsgevonden lager dan in 2009; voortdurende aandacht voor deze ontwikkeling blijft dus noodzakelijk, inclusief aandacht voor de arbeidsintensieve aard van deze samenwerking. Wel staat hier tegenover dat het aantal opgestelde bestuurlijke dossiers en/of rapportages ruim is gestegen. Zeker op de thema's mensenhandel/mensensmokkel en grootschalige hennepcultuur worden de mogelijkheden van andere partijen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit vaker onderkend en benut, en worden alternatieve interventiemogelijkheden met succes geagendeerd bij betrokken partijen.

5.3 Programma Ondernijning en programma Afpakken

In 2010 is ook de opstart gemaakt naar nieuwe investeringen in kwaliteit en kwantiteit, waar momenteel uitwerking aan wordt gegeven. Met de programma's "Ondernijning" en "Afpakken" kiezen politie en OM blijvend voor de bredere, integrale benadering bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit, in het volle besef dat door alleen in te zetten op de strikt strafrechtelijke aanpak en de traditionele benadering van de aanpak van georganiseerde criminaliteit, we nooit de gewenste resultaten kunnen behalen.

Binnen het programma "Ondernijning" wordt invulling gegeven aan de ambities om de aanpak van georganiseerde criminaliteit in brede zin te investeren, zowel qua volume, als qua inhoud. Er moeten meer csv's worden aangepakt, en dit moet op een slimmere, effectievere manier integraal worden aangepakt. Binnen het programma "Afpakken" wordt breed geïnvesteerd in de aanpak van crimineel vermogen, vanuit de invalshoek van een financiële aanpak. Gezien de aard van de georganiseerde criminaliteit en het financiële gewin dat er aan ten grondslag ligt, vormt het afpakken een belangrijke pijler van de aanpak van csv's.

Met deze programma's zijn twee belangrijke ontwikkelingen ingezet waarmee de aanpak van georganiseerde criminaliteit de komende jaren verder zal worden geïntensiveerd. Uiteraard geldt voor het programma Ondernijning, dat de beoogde resultaten alleen kunnen worden behaald, als ook de in het kabinetsprogramma 'Nederland Veiliger' beoogde capaciteitsinvesteringen worden gerealiseerd.

5.4 Nationaal bestel

De ontwikkelingen in het kader van het bestel zullen hun weerslag hebben op de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De bundeling van researchcapaciteit en het terugdringen van het aantal weeg- en stuurploegen die het nieuwe bestel met zich meebrengt, leiden ertoe dat politie en OM met meer kritieke massa in kunnen zetten op de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Er zal meer regie kunnen plaatsvinden op de samenhang tussen de activiteiten van de regio's en de landelijk opererende diensten. In combinatie met de ontwikkelingen in het kader van NIM 2.0, waarbij een samenhangend stelsel van stuurploegen wordt gerealiseerd en de nadruk meer komt te liggen op realtime informatie en interventiegerichte intelligence, zal steeds beter invulling kunnen worden gegeven aan de sturing op de aanpak van georganiseerde criminaliteit.