

Vergaderjaar 2017–2018

29 911

## Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 208

### BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juli 2018

Conform het verzoek van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid 16 november 2017, bieden wij het onderzoeksrapport «*Geëiste en opgelegde straffen bij de strafrechtelijke afhandeling van georganiseerde criminaliteit*» aan<sup>1</sup> en geven we een reactie op de conclusies uit het onderzoek. Daarbij wordt u tevens verwezen naar de antwoorden van de Minister Justitie en Veiligheid op eerdere vragen van uw Kamer hierover.<sup>2</sup> Daarnaast beiden we ter kennisneming het rapport «*Georganiseerde criminaliteit en ICT: Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*» aan<sup>3</sup>.

#### Onderzoeksbevindingen

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Politie en Wetenschap en vond plaats in het kader van de vijfde ronde van het vierjaarlijks WODC Monitor georganiseerde criminaliteit (Monitor GC). Er is voor het onderzoek gebruik gemaakt van de dossiers<sup>4</sup> over strafzaken die sinds eind jaren «90 binnen de Monitor GC zijn onderzocht. Het onderzoek bestaat uit twee delen: in het kwantitatieve deel is gekeken naar de verschillen tussen geëiste en opgelegde gevangenisstraffen en de motivering daarvan in vonnissen, en in het kwalitatieve deel naar verklaringen voor deze verschillen.

De algemene conclusie is dat de uiteindelijk opgelegde gevangenisstraf in ruim 70 procent van de gevallen zowel in eerste aanleg als in hoger beroep lager is dan de eis van de officier van justitie: respectievelijk

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>2</sup> *Handelingen II* 2017/18, nr. 518.

<sup>3</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>4</sup> In totaal 70 zaken uit 3<sup>de</sup> en 4<sup>de</sup> ronde van Monitor GC, met daaruit n = 899 verdachten, waarvan voor n = 471 verdachten informatie over eis en vonnis gevonden kon worden in de systemen van OM en Raad voor de Rechtspraak.

gemiddeld 15 maanden en 17,5 maand. Voor sommige type delicten is dit verschil groter dan andere: zo legt de rechter in de onderzochte mensenhandelzaken in eerste aanleg en in hoger beroep in meer dan 90 procent van de onderzochte gevallen een lagere gevangenisstraf op dan geëist. De verschillen in mensenhandelzaken zijn de laatste jaren minder geworden. Het besluit van enkele jaren geleden om deze zaken door gespecialiseerde rechters te laten behandelen, om zo al te grote verschillen in de afhandeling van zaken te voorkomen, heeft daaraan bijgedragen. Ter vergelijking, in strafzaken ten aanzien van meer commune misdrijven is het verschil tussen eis en vonnis aanzienlijk minder en legt de rechter meestal een straf op die conform de eis van de officier van justitie is. Dat is volgens de onderzoekers verklaarbaar omdat deze zaken over het algemeen minder complex zijn, daardoor minder maatwerk vergen en er duidelijke richtlijnen en oriëntatiepunten voor strafeisen en vonnissen zijn opgesteld.

Op basis van een analyse van interviews (n = 20) met officieren, rechters en rechercheurs worden door de onderzoekers de volgende tentatieve oorzaken en verklaringen voor de bevindingen aangedragen. Ten eerste zijn er verschillen in waardering tussen de officier van justitie en de rechter van onder meer het bewijs en de omstandigheden van de verdachte in een zaak. Er zijn maar weinig volledige vrijspraken: circa 6 procent in eerste aanleg en 11 procent in hoger beroep. Maar er is een relatief groot aantal partiële vrijspraken: vonnissen waarin de rechters het tenlastegelegde op sommige onderdelen wel maar op andere niet bewezen achtten. Dat heeft uiteraard direct consequenties voor de strafmaat. De rechter die op grond van wettig en overtuigend bewijs minder bewezen acht dan de officier van justitie kan tot een lagere strafoplegging komen dan geëist door die officier van justitie. Als tweede belangrijke verklaring wordt de doorlooptijd van dit soort complexe strafzaken gezien. Zo is de gemiddelde tijd tussen vonnis in eerste aanleg en vonnis in hoger beroep twee jaar (25 maanden). Daarvoor zijn meerdere oorzaken. Een verklaring is volgens de onderzoekers de schorsing van de voorlopige hechtenis waardoor er minder druk op de planning van zittingsdagen is en zaken waarin verdachten zich wel in voorlopige hechtenis bevinden voorrang krijgen. Ook constateren de onderzoekers dat het lang doorrecheren bijdraagt aan een langere doorlooptijd: er is soms sprake van steeds uitdijende opsporingsonderzoeken doordat gaande het onderzoek weer informatie wordt gevonden over nieuwe delicten die vervolgens aan de tenlastelegging en het zaaksdossier wordt toegevoegd. Verder geven de respondenten van het onderzoek aan dat de langere doorlooptijden veroorzaakt worden door een tekort aan zittingscapaciteit en toegewezen onderzoekswensen van de verdediging. Juist in grote, complexe strafzaken worden in de praktijk veel onderzoekswensen door de verdediging ingebracht. Als gevolg van de langere doorlooptijd kunnen straffen lager uitvallen, bijvoorbeeld omdat de persoonlijke omstandigheden van verdachte(n) in de tussentijd zijn veranderd – een verdachte heeft bijvoorbeeld een baan gekregen en zijn leven weer op de rit – of de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 EVRM is overschreden. Een lange doorlooptijd kan volgens de onderzoekers bovendien een derogerende (apaiserende) uitwerking hebben op het ernstoordeel over en de maatschappelijke afkeuring van de zaak. En de derde verklaring is volgens de officieren en rechters gelegen in de organisatorische condities zoals personele wisselingen van officieren in langlopende, omvangrijke zaken en de overdracht van de eerste naar de tweede lijn. Bij deze overdracht kan kennis en gevoel van urgentie verloren gaan en een nieuwe officier of advocaat-generaal moet zich een complexe zaak eigen maken.

Ondanks de betrouwbaarheid kent het onderzoek ook enkele (methodologische) beperkingen die maken dat de uitkomsten niet zonder meer generaliseerbaar zijn. Het onderzoek bevat onder meer veel oudere zaken. De oudste zaak is reeds in 1997 afgedaan, terwijl de meest recente zaak uit 2016 stamt. Verschillen over de tijd – zoals bijvoorbeeld de duidelijke verkleining van de verschillen tussen eis en vonnis in mensenhandelzaken – worden niet geduid.

Voor de Monitor GC zijn zaken geselecteerd op basis van hun relevante informatie over de aard van georganiseerde criminaliteit en behelst dus geen aselechte steekproef van georganiseerde misdaad zaken. Daarbij hebben de onderzoekers maar van iets meer dan de helft van de verdachten in de geselecteerde onderzoeken de geëiste en opgelegde gevangenisstraffen kunnen achterhalen. Ook is er maar een beperkt aantal interviews gehouden ten behoeve van de achterliggende verklaringen voor de geconstateerde afwijkingen. Voorts is er weinig informatie over de onderbouwing van de strafeis en opgelegde straf in vonnissen terug te vinden, wat het trekken van betrouwbare conclusies over de verschillen tussen die strafeis en de door de rechter opgelegde straf bemoeilijkt.

### **Verwerken van uitkomsten in verbetertrajecten**

Dat er verschillen zijn tussen de geëiste en door de rechter opgelegde gevangenisstraffen is inherent aan ons strafrechtelijke systeem waarin de rechters een andere rol vervullen dan de officieren van justitie. Het onderzoek laat ook zien dat het tot op zekere hoogte verklaarbaar is dat deze verschillen bij grote, complexe strafzaken aanzienlijk groter (kunnen) zijn dan bij strafzaken in meer commune misdrijven. De vraag is dan welke van de verklarende factoren voor die verschillen beïnvloedbaar zijn en hoe dat past binnen de bredere verbeterambitie ten aanzien van het functioneren van de strafrechtsketen.

De bevindingen uit dit onderzoek zullen mede worden gebruikt als input voor de reeds lopende en omvangrijke verbetertrajecten die samen met de partners in de strafrechtsketen zijn opgestart om de kwaliteit en effectiviteit van het strafproces in den brede te verbeteren: onder meer de modernisering van het Wetboek van Strafvordering<sup>5</sup>, de herijking van de opsporing<sup>6</sup> en de verbetering van de effectiviteit van de strafrechtsketen met het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB). Zo heeft het BKB het initiatief genomen voor een maatschappelijk ambitietraject. In het kader van dit traject heeft het BKB besloten om (onder meer) de prioriteit te leggen bij het – ook in het regeerakkoord benoemde – thema doorlooptijden. Uw Kamer zal naar verwachting spoedig over de voortgang van dit traject worden geïnformeerd.

Ook zal naar onze verwachting de digitalisering van de processen in de strafrechtsketen, waarin dit kabinet jaarlijks 70 mln. euro investeert, bijdragen aan een efficiëntere afdoening van strafzaken.

Daarnaast investeert dit kabinet in de versterking van de opsporing en vervolging, onder meer uit de 291 mln. euro die voor de politie zijn vrijgemaakt en de 20 mln. euro voor de daaruit voortkomende ketenefecten. We verwachten dat deze intensivering een positieve bijdrage zullen hebben op de efficiëntie en uitkomsten van de strafrechtelijke aanpak, ook van georganiseerde criminaliteit.

Verder zal het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering leiden tot een efficiënter strafproces, zoals met de versnelling in de zittingsprocedure.

<sup>5</sup> Zie onder meer: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/11/13/documenten-modernisering-wetboek-van-strafvordering>

<sup>6</sup> *Kamerstuk* 29 628 nr. 754.

Voorts is binnen de Rechtspraak aandacht voor de begrijpelijkheid van strafmotivering en het daarin zoveel mogelijk tot uitdrukking brengen van de omstandigheden die bij de strafoplegging hebben meegewogen en welk effect dat heeft op de uiteindelijk op te leggen straf. Het opleidingsinstituut van de Rechtspraak, de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR), start binnenkort met de eerste module van de leergang strafmotivering voor rechters en juridisch medewerkers. En zoals uw Kamer reeds is geïnformeerd, onderzoekt de Rechtspraak de mogelijkheden om te komen tot een landelijke databank voor de straftoemeting, waarmee betrouwbare informatie over de straftoemeting kan worden ontsloten.<sup>7</sup>

Tenslotte willen we er op wijzen dat de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit niet op zichzelf staat en dat het strafrecht meer sancties en maatregelen biedt dan alleen gevangenisstraf als middel om de criminele economie aan te pakken. Zo biedt het strafrecht veel mogelijkheden om crimineel vermogen af te pakken. In het kader van de ondermijningswetgeving bezien we op welke terreinen het strafrechtelijke instrumentarium kan worden verruimd of verbeterd. Voorts wordt het strafrecht ingezet als onderdeel van een veel bredere integrale aanpak, waar openbaar ministerie en de politie samenwerken met gemeenten, Belastingdienst, Bijzondere Opsporingsdiensten etc. Over de bijdrage van de opsporing en vervolging aan die integrale aanpak wordt uw Kamer jaarlijks geïnformeerd.

### **Georganiseerde criminaliteit en ICT: Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit**

Op 21 juni jongstleden is het rapport «Georganiseerde criminaliteit en ICT: Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit» gepubliceerd door het WODC. Net als het rapport over geëiste en opgelegde straffen is deze rapportage een deelproject in het kader van de Monitor GC. De rapportage heeft tot doel het vergroten van het inzicht in hoe daders binnen de georganiseerde criminaliteit ICT gebruiken, en welke invloed dat gebruik heeft op hun criminele bedrijfsprocessen. Het onderzoek richt zich niet uitsluitend op cybercrime, maar verkent juist het gebruik van ICT én de consequenties daarvan voor een breder scala van soorten georganiseerde criminaliteit, dus ook «traditionele» georganiseerde criminaliteit zoals drugssmokkel. De inzichten worden betrokken bij de aanpak van ondermijning en georganiseerde criminaliteit.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,  
S. Dekker

---

<sup>7</sup> *Handelingen II* 2017/18, nr. 518.