

Vergaderjaar 2018–2019

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 219

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2019

Op 14 januari zond ik het WODC-onderzoeksrapport «*Criminele samenwerkingsverbanden – ontwikkelingen in aanpak en duiding van effectiviteit*» aan uw Kamer¹. Daarbij zegde ik toe op een later moment een inhoudelijke reactie op dit rapport te geven. Met het oog op de agendering van dit rapport voor het Algemeen Overleg Georganiseerde Criminaliteit/Ondermijning op 14 maart a.s., doe ik uw Kamer bij deze mijn inhoudelijke reactie toekomen. Het onderzoek is nogmaals als bijlage bijgevoegd².

Achtergrond

Aanleiding voor het onderzoek was de observatie in 2015, dat de gerealiseerde stijging van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden niet werd gevolgd door een evenredige stijging van het aantal opgelegde vrijheidsstraffen. Doel van het onderzoek was om meer inzicht te krijgen in de betekenis van deze ontwikkeling, in relatie tot de effectiviteit van de door politie en OM geïntensiveerde aanpak van georganiseerde criminaliteit. Deze intensivering betrof de ambitie om te komen tot een verdubbeling van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden, deze ambitie was ook onderdeel van de landelijke prioriteiten voor de politie 2010–2014. Een crimineel samenwerkingsverband gold hierbij als aangepakt, als er in het betreffende jaar een opsporings- of vervolgingstraject naar de verdachten in het samenwerkingsverband liep of was gestart. In vervolg op de toename van aangepakte criminele samenwerkingsverbanden steeg het aantal zaken waarin een straf werd opgelegd weliswaar, maar niet in gelijke tred met de verdubbeling.

¹ Kamerstuk 29 911, nr. 217.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Uitkomsten

Het onderzoek is uitgevoerd door de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam. De centrale probleemstelling van het onderzoek was: welke verklaringen liggen ten grondslag aan het achterblijven van een stijging in het aantal strafopleggingen bij het aantal door het OM gerapporteerde aangepakte csv's over de periode 2009–2015. Ter beantwoording van deze vraag hebben de onderzoekers breed gekeken naar trends binnen de aanpak en de effectiviteit daarvan. Daarbij constateren de onderzoekers dat – in lijn met het beoogde en nog altijd geldende beleid bij de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit – in de praktijk een sterke verbreding van de aanpak heeft plaatsgevonden: de inzet van het strafrecht is zeker niet de enige interventie die moet worden overwogen, ook andersoortige interventies (bestuursrechtelijk, fiscaal, civielrechtelijk) maken deel uit van het palet. In de praktijk werd dit ook zichtbaar. Het maatschappelijke probleem en de rol van het criminele netwerk daarbij worden steeds meer vanuit een breder perspectief benaderd: informatie van het bestuur en andere partners wordt betrokken en vervolgens wordt gezamenlijk bepaald wat de meest effectieve interventie zal zijn. Dat hoeft niet in alle gevallen een strafrechtelijke interventie, gevolgd door een opgelegde vrijheidsstraf te zijn. Met andere woorden: de effectiviteit van het overheidsoptreden kan en moet niet meer alleen worden afgemeten aan het aantal ingestelde strafrechtelijke onderzoeken en -in vervolg daarop- aan het aantal opgelegde vrijheidsstraffen.

Verder maakt het onderzoek inzichtelijk dat de registratie van de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden door de jaren heen sterk is verbeterd, zowel bij politie en OM, als bij de andere partners. Zo worden in de jaarverslagen van de RIEC's en het LIEC de vele honderden bestuurlijke interventies door gemeenten en andere partners inzichtelijk gemaakt. Deze ontwikkeling stelt de partners steeds beter in staat om gezamenlijk in beeld te brengen welke resultaten worden behaald, met als onderliggend doel de gezamenlijke maatschappelijke impact in beeld te brengen.

Op basis van deze brede analyse, benoemen de onderzoekers vervolgens een vijftal samenhangende verklaringen als antwoord op de hoofdvraag, namelijk:

- De gerapporteerde stijging van het aantal csv-onderzoeken is (naar boven) vertekend door registratie-effecten, waardoor er in werkelijkheid minder groei was.
- Politie en OM zijn meer gaan inzetten op kortere, kleinschaliger en beter behapbare csv-onderzoeken.
- Dezelfde (lopende) csv-onderzoeken worden in meerdere jaren meegeteld in de verantwoordingsrapportages (omdat een onderzoek meerdere jaren kan beslaan).
- Bij het aantal in het kader van csv-onderzoeken opgelegde vrijheidsstraffen was sprake van onderrapportage.
- De verschuiving in zowel landelijk beleid als op de werkvloer in de richting van ondermijning droeg bij aan veranderingen in de insteek bij csv-onderzoeken en de aard van de – nagestreefde – interventies: de inzet richtte zich steeds meer op het maatschappelijk effect bij het terugdringen van ondermijning.

Van de onderzoeksperiode naar de actuele situatie

De onderzoeksperiode beslaat de jaren van 2009 tot en met 2014. De verdubbelingsdoelstelling over deze periode vloeide voort uit het toentertijd geconstateerde handhavingstekort bij de aanpak van criminele

samenwerkingsverbanden. Naar de mening van OM en politie konden er te weinig criminele samenwerkingsverbanden worden aangepakt, in relatie tot het aantal signalen dat over dergelijke verbanden beschikbaar was. De intensivering van de aanpak ging gepaard met een verbetering van het zicht op de totale strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, met het oog op betere sturing en verantwoording over deze aanpak. Dit betere zicht bood ook meer inzicht in de uiteindelijke resultaten van de inspanningen in de strafrechtelijke aanpak, wat OM en politie in staat stelde om te sturen op niet alleen een geïntensiveerde, maar ook een effectievere aanpak.

De wijze waarop politie en OM verantwoording afleggen over de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit is in de afgelopen jaren niet gewijzigd: dit gebeurt in de jaarlijkse *Verantwoordingsrapportage georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Op 5 november 2018 zond ik de meest recente rapportage – over het jaar 2017 – aan uw Kamer³. De cijfers over 2018 komen in het derde kwartaal van 2019 beschikbaar. De verantwoordingsrapportages van na de onderzoeksperiode tonen een – verder doorgezette – positieve ontwikkeling van het aantal opgelegde straffen. De rapportage over 2017 toont dat niet alleen méér, maar ook zwaardere straffen worden opgelegd. In 2017 werden 1270 vonnissen uitgesproken, waarvan 959 schuldigverklaringen, tegen 956 vonnissen en 765 schuldigverklaringen in 2015. Het aantal opgelegde straffen van boven de 5 jaar is in deze periode verdubbeld. In relatie tot de onderzoeksperiode heeft de stijging van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden zich dus verder doorgezet, en stijgt ook het aantal straffen verder.

In de Veiligheidsagenda 2019–2022 is voor politie en OM een streefcijfer opgenomen voor via strafrechtelijke weg aan te pakken criminele samenwerkingsverbanden: namelijk 1370. Ook is hierbij afgesproken om te onderzoeken of in 2019 gekomen kan worden tot een doorontwikkeling van de nu gehanteerde prestatie-indicator: het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden. Reden daarvoor is de constatering dat de huidige indicator slechts voor een deel tot uitdrukking brengt welke inspanningen zijn gepleegd en welke resultaten daarmee zijn bereikt, maar dat tegelijkertijd een groot deel van de gepleegde inspanningen en bereikte resultaten en effecten buiten beeld blijft. De inzichten van het onderhavige onderzoek over de registratie van aangepakte csv's en de effectiviteit van de aanpak zijn daarmee nog altijd relevant, en zullen worden gebruikt bij deze doorontwikkeling.

De intensivering van de aanpak

Een effectieve aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is een complexe maatschappelijke opgave. Dit onderzoek toont de ontwikkeling die de partners binnen deze aanpak gedurende de onderzoeksperiode hebben doorgemaakt. De geïntegreerde aanpak werd steeds meer gemeengoed. De betrokken partners plegen vanuit hun eigen rol en mogelijkheden interventies, om zo gezamenlijk het criminele business-model effectief terug te dringen. Hieruit volgt, dat de verwachting dat een intensivering van inspanningen in het strafrechtelijke domein per se tot meer of hogere straffen leidt, minder vanzelfsprekend wordt. De filosofie van de geïntegreerde aanpak is dat de meest effectieve (mix van) interventie(s) wordt ingezet, wat niet per definitie leidt tot meer en zwaardere straffen. Het kan ook zijn dat een aanvankelijke inzet van het strafrecht uiteindelijk leidt tot een niet-strafrechtelijke interventie. Het

³ Kamerstuk 29 911, nr. 211.

huidige Programma Anti-ondermijning bouwt voort op deze filosofie.⁴ Ook voor de komende jaren geldt dat OM en politie bij de aanpak van ondermijning primair focussen op het maatschappelijke effect, en niet op het realiseren van zoveel en zo hoog mogelijke opgelegde straffen als doel op zich.

Echter, buiten kijf staat dat de strafrechtelijke aanpak één van de centrale pijlers is en blijft binnen de aanpak van ondermijning. Dit onderzoek en recentere cijfers laten dan ook zien dat de intensievere aanpak van criminele samenwerkingsverbanden zich wel degelijk vertaalt naar meer en zwaardere straffen. Het onderzoek benoemt verschillende factoren die een rol spelen bij de effectiviteit van specifiek de strafrechtelijke aanpak, zoals de impact van doorlooptijden op de hoogte van straffen. De strafrechtelijke aanpak van ondermijning wordt al versterkt binnen het Programma Anti-Ondermijning en de activiteiten van het Strategisch Beraad Ondermijning⁵. Zo heeft de Raad voor de Rechtspraak extra middelen gekregen om te investeren in de specialisatie van rechters en betere coördinatie op -de procesgang in- ondermijningszaken. Maar ook vanuit het Bestuurlijk Ketenberaad worden maatregelen getroffen op dit vlak: zo is de zaakstroom van ondermijningszaken aangewezen als één van de stromen waarop de strafrechtsketenpartners werken aan het vergroten van de effectiviteit in de aanpak, onder meer door het versnellen van doorlooptijden bij de partners. Ik ben met politie, OM en rechtspraak in gesprek of het onderzoek aanknopingspunten biedt voor aanvullende maatregelen.

De registratie van resultaten en het maatschappelijk effect

Op het vlak van registratie laat het onderzoek duidelijk zien welke positieve ontwikkeling OM en politie hebben doorgemaakt. Deze verbeterde registratie heeft er toe geleid dat OM en politie meer en beter zijn gaan sturen op de inzet, waardoor capaciteit en expertise efficiënter worden ingezet om het beste resultaat te halen. Bijvoorbeeld door meer kleine, afgebakende onderzoeken uit te voeren om criminele netwerken een gevoelige slag toe te brengen, en door selectiever om te gaan met de inzet van langdurige onderzoeken waarmee een heel samenwerkingsverband wordt opgerold. Met deze benadering worden goede resultaten behaald.

De onderzoekers concluderen echter ook dat de gerealiseerde getalsmatige verdubbeling van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden, voor een deel is toe te schrijven aan een verbeterde registratie van onderzoeken. Aan het eind van de onderzoeksperiode werd verhoudingsgewijs beter geregistreerd dan aan het begin. Dat neemt niet weg dat de stijgende trend wel degelijk reflecteert dat de strafrechtelijke inspanningen de afgelopen jaren zijn geïntensiveerd. Gegeven de huidige inzet op een jaarlijks stabiel aantal aan te pakken criminele samenwerkingsverbanden, voorzie ik ook niet dat het genoemde registratie-effect in de komende periode nog een grote rol zal spelen. Het feit dat het aantal opgelegde straffen over de laatste jaren verder is gestegen, sterkt mij in de overtuiging dat de geïntensiveerde aanpak tot duurzame positieve resultaten heeft geleid. De conclusies van het onderzoek zullen worden gebruikt als input voor de doorontwikkeling van de «csv prestatie-indicator», zoals die wordt gehanteerd binnen de Veiligheidsagenda 2019–2022. Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van mijn departement, politie en OM werkt momenteel deze indicatoren uit.

⁴ Bij brief van 16 november 2018 informeerde ik uw Kamer over de stand van zaken van het Programma Anti-Ondermijning. Kamerstuk 29 911, nr. 212.

⁵ Zie hiervoor de brieven met kenmerk: Kamerstuk 29 911, nr. 207 en nr. 212.

Tot slot

De aanpak van ondermijning en het terugdringen van de criminele samenwerkingsverbanden die zich hiermee bezig houden, heeft onverminderd prioriteit. Het Programma Anti-Ondermijning geeft de geïntegreerde aanpak een belangrijke impuls, waarbij de partners gecommitteerd zijn om in gezamenlijkheid de aanpak te intensiveren en te verbeteren. De conclusies van dit onderzoek dragen bij aan de discussie over de maatschappelijke effectiviteit van -vooral- de strafrechtelijke aanpak, binnen de aanpak van ondermijning. Daarbij bevestigt het onderzoek het belang van goede, continue registratie van resultaten en te bereiken effecten. Hierbij worden in de komende periode in het kader van de Veiligheidsagenda belangrijke stappen gezet. Verder ben ik in gesprek met OM, rechtspraak en politie over de conclusies ten aanzien van de effectiviteit van de strafrechtssketen an sich, specifiek bij de aanpak van ondermijning. Daarnaast bezien we in hoeverre aanvullingen op de huidige maatregelen noodzakelijk en mogelijk zijn. Ik zal uw Kamer hierover voor de zomer nader informeren.

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