

C. Fijnaut¹

Een criminologisch vergezicht op de zware misdaad in Nederland²

DD 2021/49

1. De beantwoording van een lastige vraag

De vraag van de redactie om een criminologisch vergezicht te schrijven over de aard en verschijningsvormen van (grensoverschrijdende) georganiseerde misdaad, is een vraag die in de criminologie niet vaak wordt gesteld. Alleen al hierom is het minder eenvoudig dan het lijkt om de vraag van de redactie op een verantwoorde manier te beantwoorden. Wanneer dit toch wordt geprobeerd zal in de eerste plaats moeten worden verduidelijkt welke betekenis wordt gehecht aan de drie sleuteltermen in deze vraag. Op deze manier kan immers enigermate het conceptuele kader worden uitgetekend waarbinnen de vraag zal worden beantwoord. Zonder een dergelijk kader heeft het beoogde vergezicht immers al snel veel weg van een slag in de lucht.

Wat betekent criminologie in dit verband? Dat niet wordt gedaan alsof misdaad, en zeker georganiseerde misdaad, een fenomeen is dat in een bepaalde maatschappelijke context uit zichzelf of vanzelf groeit en bloeit dan wel uit zichzelf kleiner wordt of zelfs verdwijnt, met andere woorden dat het daarbij zou gaan om een soort van natuurlijk fenomeen. De ontwikkeling van deze misdaad hangt in redelijk goed bestuurd delen van de wereld echter samen met tenminste drie factoren:

1. de illegaliteit en/of schaarste van goederen, mensen, gelden en diensten als gevolg van strafbaarstellingen en/of belastingheffingen en/of bestuurlijke maatregelen en/of politieke en economische dan wel natuurlijke crises op (inter)nationaal niveau;
2. de aard van, de omvang van en het aantal groepen die op zichzelf of in onderling verband (inter)nationaal op de een of andere manier zijn betrokken bij het bedrijven van deze misdaad;
3. de strafrechtelijke, bestuurlijke, fiscale, civielrechtelijke e.a. inspanningen van overheden en particuliere bedrijven om de criminele activiteiten van deze groepen op nationaal en internationaal niveau onder controle te houden of te brengen.

De uitwerking die deze factoren, op zich en in onderling verband, onder omstandigheden (kunnen) hebben op de ontwikkeling van de georganiseerde misdaad, is om allerlei redenen echter moeilijk meetbaar, laat staan voorspelbaar.³ Waarom is dit zo moeilijk?

Deze vraag brengt ons bij de betekenis van de tweede sleutelterm: georganiseerde misdaad. Anders dan het spraakgebruik suggereert gaat het bij georganiseerde misdaad niet om een homogeen verschijnsel maar om een fenomeen dat zich in allerlei vormen manifesteert en waarvan de omvang en ontwikkeling dus moeilijk in beeld te houden zijn. Traditioneel wordt met deze misdaad gedoeld op twee soorten criminele activiteiten:

1. de uitoefening van illegale en, als het erop aan komt, gewelddadige controle op (knooppunten in) legale economische sectoren als het transport of de horeca en 2. de levering van (il)legale gelden, goederen, diensten en mensen op zwarte markten dan wel zwarte delen van witte markten: de illegale drugsindustrie, de vrouwenhandel met het oog op prostitutie, de aanbidding

¹ Emeritus-hoogleraar criminologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, KU Leuven, Universiteit van Tilburg, New York University en voormalig (hoofd)redacteur van **dit blad 1996**

² Citeerwijze: C. Fijnaut, 'Een criminologisch vergezicht op de zware misdaad in Nederland', DD 2021/49.

³ A. Castle, 'Measuring the impact of law enforcement on organized crime', *Trends in Organized Crime* 11 (2008) 2, p. 135-156.

van illegale gokspelen, de grootschalige productie en verkoop van zwarte sigaretten, de verschaffing van woekerleningen, etc. etc.

Maar deze activiteiten, en ook de groepen die ze bedrijven, kunnen – afgezien nog van hun typische kenmerken: het gebruik van (dreiging met) geweld en corruptie – dikwijls niet los worden gezien van andere vormen van zware misdaad, of het nu professionele misdaad is, organisatiecriminaliteit of terrorisme.

Hierbij kan worden gedacht aan het handelen in illegale vuurwapens en explosieven, het bedrijven van alle mogelijke vormen van fraude (belastingfraude, verzekeringsfraude e.a.), het stelselmatig stelen van voertuigen (vrachtauto's evengoed als landbouwmachines), het beroven van banken, exclusieve winkels, gezinnen of geldtransporten, het opblazen van bankautomaten, het witwassen en het investeren van criminele gelden in vastgoed of bedrijven, en het begaan van separatistisch, nationalistisch of ideologisch dan wel religieus terrorisme.⁴ En al hebben in een klein land als Nederland veel vormen van zware misdaad haast als vanzelf een grensoverschrijdend karakter, ook in hun geval mag de nationale of lokale dimensie niet uit het oog worden verloren. De productie van bepaalde soorten illegale drugs gebeurt niet transnationaal maar vindt *hic et nunc* in een Brabants dorp respectievelijk ergens in Amsterdam plaats. Bankautomaten worden niet transnationaal opgeblazen maar in een gemeente als Utrecht.⁵

Verder moet men zich afvragen wat de term vergezicht in dit verband betekent. De redactie spitst in het verzoek haar betekenis toe op de te verwachten ontwikkelingen in de aard en verschijningsvormen van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. Deze aanduiding laat evenwel niet alleen open vanaf welk punt moet worden gezien of er sprake is van dergelijke ontwikkelingen maar maakt ook niet duidelijk hoever het vergezicht in tijd en ruimte mag of moet reiken. Omdat het hier noodzakelijkerwijze gaat om een beknopte beschouwing ligt voor de hand dat het punt van waaruit die mogelijke ontwikkelingen worden bekeken, een schets van de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad is zoals die zich momenteel in Nederland manifesteert. Om deze schets wat reliëf te geven is zij niet in het platte vlak getekend maar opgezet tegen de achtergrond van het beeld van deze misdaad dat in 1995-1996 door de onderzoeksgroep-Fijnaut werd vervaardigd voor de commissie-Van Traa.

Om te onderzoeken of het vergelijkende beeld van de huidige situatie ook voor de nabije toekomst houdbaar is of dat het in functie van nieuwe ontwikkelingen op bepaalde terreinen voor de komende jaren moet worden bijgesteld, wordt het vervolgens vergeleken met de toekomstgerichte *Serious and organised crime threat assessment* die recent door Europol is gepubliceerd. De buitengrenzen van deze Unie vormen hiermee de einder van het vergezicht dat hierna wordt geschilderd. Door toedoen van onder meer de globalisering van de logistieke infrastructuur is een aantal vormen van deze georganiseerde misdaad in de voorbije decennia vanzelfsprekend steeds meer vertakt tot op andere continenten van deze wereld dan het Europese continent maar hun wereldwijde vertakking wordt hierna niet speciaal in ogenschouw genomen.

Aanvankelijk was het de bedoeling om – het eerste uitgangspunt indachtig – na deze vergelijkende schets van de grensoverschrijdende zware misdaad eveneens de inspanningen in kaart te brengen die op het niveau van de Europese Unie en op het niveau van Nederland daadwerkelijk worden geleverd om deze misdaad onder controle te houden en die zodoende van grote invloed zijn (gewees) op haar verschijningsvormen. Hierbij zou de aandacht om twee

⁴ Zie voor de mogelijke connecties tussen georganiseerde misdaad en terrorisme: L. Paoli, C. Fijnaut & J. Wouters (red.), *The nexus between organised crime and terrorism; relationships and responses*, London: Edward Elgar Publishing 2021 (in druk).

⁵ D. Hobbs, 'Going down the glocal; the local context of organized crime', *The Howard Journal* 37 (1998) 4, p. 407-422.

redenen beperkt blijven tot de inspanningen die strafrechtelijk zijn georiënteerd. De eerste reden van deze keuze is dat het onmogelijk is om het gehele beleid dat op de beide niveaus wordt gevoerd, in de volle omvang fatsoenlijk te bespreken. De tweede reden is dat – zoals in de Verenigde Staten en Italië bij de bestrijding van de maffia's respectievelijk *la cosa nostra* is gebleken – de inzet van het strafrecht doorslaggevend is voor een doeltreffende bestrijding van grensoverschrijdende zware misdaad. Door middel van een offensieve en diepgaande toepassing van dit instrument kunnen immers op grote schaal de drijvende krachten en operationele sleutelfiguren in criminele organisaties voor lange(re) tijd gericht buiten gevecht worden gesteld en kan dus de slagkracht van deze organisaties verregaand worden gereduceerd, om niet te zeggen: gedecimeerd.

Aanvullend zijn in dit verband zeker ook bestuurlijke, fiscale, civielrechtelijke, technische en economische maatregelen nodig – in het bijzonder om illegaal opgebouwd vermogen af te pakken, materiële infrastructuur voor criminele activiteiten te ontmantelen, criminele methodes te ontkrachten en speelruimte in criminogene sectoren van de economie te ontnemen. Dergelijke maatregelen kunnen echter hun complementaire rol meestal slechts op een doeltreffende manier vervullen wanneer adequaat strafrechtelijk onderzoek een titel heeft opgeleverd voor hun inzet of wanneer hun inzet alsnog wordt afgerond met zulk onderzoek.⁶ Maar hoe dan ook, bij nader inzien bleek het toch niet mogelijk om het eerder genoemde voornemen in dit artikel op een deugdelijke manier ten uitvoer te brengen. Om de eenvoudige reden dat er gewoon onvoldoende voorwerk is verricht om dit te kunnen doen.

In het verlengde van deze laatste vaststelling zal hierna wel nader worden ingegaan op de vraag waarom het niet goed mogelijk is om op een heldere manier te bepalen in hoeverre en op welke manieren de strafrechtelijke respectievelijk geïntegreerde bestrijding van de zware misdaad op het niveau van de Europese Unie moet of kan versterkt. De bespreking van deze belangrijke kwestie leidt – gegeven het feit dat de illegale drugsindustrie zowel nationaal als Europees het centrale probleem in de zware georganiseerde misdaad vormt – dan weer vanzelfsprekend tot de vraag of legalisering van de betrokken drugs en, in het verlengde hiervan, regulering van de legale markt die dan ontstaat, geen betere mogelijkheden zijn om dit cruciale vraagstuk doeltreffend aan te pakken dan verder te investeren in gangbare of nieuwe, in het bijzonder strafrechtelijke, strategieën.

Dit artikel biedt echter evenmin de ruimte voor een behoorlijke discussie over deze vraag. Hier past het alleen om erop te wijzen dat onder genoegzame voorwaarden legalisering en regulering op internationale schaal inderdaad een deel van dat probleem zouden kunnen wegnemen. Dit heeft de legalisering/regulering van de (illegale) alcoholmarkt en de (illegale) kansspelmarkt in de Verenigde Staten in de vorige eeuw voldoende laten zien.⁷ Maar ook dan zal er voldoende strafrechtelijke capaciteit nodig zijn om de integriteit van het witte deel van de nieuwe markt te beschermen en het zwarte deel van de markt binnen de perken te houden. Legalisering en regulering vormen nu eenmaal geen Haarlemmer olie waarmee problemen van georganiseerde misdaad als het ware kunnen worden weggespoeld.⁸ Dit blijkt vandaag de dag ook weer in Canada. De recente legalisering van cannabis en de regulering van de bijbehorende markt in dit land worden in Nederland graag als voorbeeld gebruikt om te laten zien hoe een en

⁶ Zie onder meer L. Paoli, 'Mafia and organised crime in Italy: the unacknowledged successes of law enforcement', *West European Politics* 30 (2007) 4, p. 854-880; L. Paoli, 'What makes mafias different?', in: M. Tonry & P. Reuter (red.), *Organizing crime; mafia, markets and networks*, Chicago: The University of Chicago Press 2020, en J. Jacobs & L. Gouldin, 'Cosa Nostra; the final chapter?', *Crime and justice; a review of research* 25 (1999), p. 129-189/25.

⁷ Zie onder meer National Gambling Impact Study Commission, *Final report*, Washington 1999.

⁸ C. Fijnaut & B. de Ruyver, *De derde weg; een pleidooi voor een evenwichtig cannabisbeleid*, Antwerpen: Intersentia 2014. Verder ook C. Fijnaut, 'The legalisation of cannabis in some American states; a challenge for the European Union and its Member States?', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 22 (2014) 3, p. 207-217.

ander kan en moet. De *Criminal Intelligence Service Canada* schreef enkele maanden geleden echter:

*“Despite the Cannabis Act (2018) and associated regulations, organized crime has maintained its presence in the personal and commercial cannabis markets in Canada. Most OGCs [Organized Crime Groups] involved in the illicit cannabis market prior to the Cannabis Act have maintained their activities, with some also infiltrating the legal cannabis industry.”*⁹

2. De zware misdaad in het Nederland van vandaag

Wie het beeld van de grensoverschrijdende zware misdaad in Nederland, zoals dit in de jaren 1995-1996 door de onderzoeksgroep-Fijnaut werd uitgetekend voor de commissie-Van Traa, aan de hand van het *Nationaal dreigingsbeeld 2017* van de Nationale Politie en het *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit 2020* van het Landelijk Informatie en Expertise Centrum, op hoofdlijnen vergelijkt met het beeld van die misdaad in deze tijd, zou tot de vaststelling kunnen komen dat er zich in de voorbije decennia geen grote wijzigingen hebben voorgedaan in haar verschijningsvormen.¹⁰ Oppervlakkig gezien wordt het beeld immers enerzijds nog steeds gedomineerd door de productie, handel en distributie van synthetische drugs, cannabis, cocaïne en heroïne en anderzijds ingevuld door onder meer mensenhandel, illegale handel in vuurwapens, illegale kansspelen, witwassen, alle mogelijke fraudes, en georganiseerde en gewelddadige diefstallen. Worden de genoemde beelden, ook aan de hand van andere bronnen, grondiger met elkaar vergeleken, dan dagen er echter op een aantal punten vaststellingen en vragen op die nopen tot een aanzienlijke bijstelling van deze eerste indruk.

Hierbij gaat het ten eerste om algemene en specifieke wijzigingen in de vormen waarin zware misdaad zich vandaag de dag manifesteert. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan is het crimineel gebruik van het internet, niet alleen als middel om criminele activiteiten af te schermen ten overstaan van de overheid en om op grote schaal verboden goederen, diensten en gelden te verhandelen maar ook als middel om personen, bedrijven, overheden, en dus hele samenlevingen op een moeilijk grijpbare manier af te persen.¹¹ In de tijd van ‘Van Traa’ kondigde deze revolutionaire ontwikkeling zich wel aan maar deze was toen zeker nog geen alledaagse realiteit. Naast deze fundamentele algemene vormverandering is er ook sprake van meer beperkte wijzigingen in de vormen waarin zware misdaad zich manifesteert. Een goed voorbeeld hiervan is de verdwijning van gewapende overvallen op bankkantoren – mede als gevolg van de digitalisering van het geldverkeer en de toegenomen beveiligingsmaatregelen door banken en geldtransporteurs – en hun vervanging door mechanische, explosieve en digitale aanslagen op geldautomaten. Met alle negatieve gevolgen van dien voor (de infrastructuur van) het geldverkeer, onder meer de verregaande vermindering van het aantal automaten om het risico van zulke aanslagen te verkleinen.

Ten tweede zijn er duidelijk veranderingen in de schaal waarop al lang bestaande vormen van georganiseerde misdaad worden gepleegd. Duidelijke voorbeelden hiervan zijn niet alleen de veel grotere en haast industriële schaal waarop drugs, meer bepaald synthetische drugs en cannabis, in eigen land worden geproduceerd en geëxporteerd maar ook de toegenomen invoer van drugs, in het bijzonder cocaïne, via de Rotterdamse en andere binnenlandse en

⁹ Criminal Intelligence Service Canada, *Public report on organized crime in Canada 2020*, Ottawa 2021, p. 2.

¹⁰ *Kamerstukken II 1995-1996*, 24072, 16. Zie verder F. Boerman, M. Grapendaal, F. Nieuwenhuis & E. Stoffers, *Nationaal dreigingsbeeld 2017; georganiseerde criminaliteit*, Driebergen: Nationale Politie 2017, en Landelijk Informatie en Expertise Centrum, *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*, Den Haag 2019.

¹¹ Zie onder meer E. Kruisbergen, E. Leukfeldt, E. Kleemans, R. Roks e.a., *Georganiseerde criminaliteit en ICT*, Den Haag: WODC 2018; en E. Van de Sandt, *Deviant security: the technical computer security practices of cyber criminals* (diss. University of Bristol), Bristol: Explore Bristol Research 2019.

buitenlandse havens, zoals die van Vlissingen, Antwerpen en Hamburg.¹² Veel minder helder is of een dergelijke ‘opschaling’ zich ook op de een of andere manier heeft voorgedaan in de mensenhandel, het illegale gokken, de sector van de fraudes, de illegale handel in vuurwapens en het mobiel banditisme.¹³

Waar het, ten derde, gaat om de (netwerken van) groepen die in hoge mate betrokken zijn bij het bedrijven van de grensoverschrijdende zware misdaad, hebben zich zeker ook veranderingen voorgedaan die signalering in deze situatieschets verdienen. De meest opzichtige verandering die hier kan worden genoemd is de vooraanstaande rol die (leden van) motorbendes in de voorbije decennia zijn gaan spelen in het bedrijven van zware misdaad. In het rapport van de onderzoeksgroep-Fijnaut ging het nog alleen om het Amsterdamse afdeling van de Hells Angels. Tot voor kort was echter een aantal min of meer omvangrijke en wijdvertakte motorbendes hier nauw bij betrokken: Satudarah, Hells Angels, Bandidos, No Surrender en Caloh Wagoh. Dit blijkt niet alleen uit de lange strafbladen van veel leden en hun aanhangers in de sfeer van onder meer de drugshandel en de afpersingen, maar kan ook worden afgeleid uit de organisatie en cultuur van deze organisaties.¹⁴

De beschrijving hiervan door de rechtbanken die recent deze bendes op grond van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek verboden en ontbonden hebben verklaard, doet in veel opzichten denken aan de beschrijving van de organisatie en cultuur van Italiaanse maffiagroeperingen. Die verwerpen immers ook de democratische rechtsstaat, kennen een absoluut spreekverbod voor hun leden met overheden, i.c. politie en justitie, en vinden eveneens het gebruik van geweld en intimidatie tegen derden e.a. een volstrekt aanvaardbaar middel.¹⁵ Het gaat dan ook niet te ver om – ondanks alle belangrijke historische, politieke, organisatorische en praktische verschillen – de genoemde motorbendes in een aantal opzichten te beschouwen als de Nederlandse variant van de Italiaanse en de Amerikaanse mafia.

In aansluiting op het vorenstaande moet worden gewezen op de veranderde rol van allochtone criminele groepen in met name de drugshandel. Waar eertijds Turkse criminele groepen hoofdzakelijk waren betrokken bij de handel in heroïne zijn zij – naast Nederlandse en andere allochtone dan wel buitenlandse criminele groepen – vandaag de dag her en der in het land ook volop actief in de illegale cannabisindustrie. Iets vergelijkbaars is ook het geval met criminele groepen van Marokkaanse origine.¹⁶ Zij zijn niet langer alleen betrokken bij de hashhandel uit het moederland (van hun ouders en grootouders) maar zijn onder meer langs deze weg – naast en voor een stuk samen met Italiaanse maffiagroeperingen, Albanese

¹² Zie onder meer W. Paulissen, ‘Nederland drugsland’, *Cahiers Politiestudies* 2019, afl. 3, p. 149-164; P. Tops, J. van Valkenhoef, E. van der Torre & L. van Spijk, *Waar een klein land groot in kan zijn; Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*, Den Haag: Boom Criminologie 2018, en R. Staring, L. Bisschop, R. Roks, E. Brein & H. van de Bunt, *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven; aard en aanpak van het fenomeen*, Den Haag: Boom Criminologie 2019. Verder ook A. van Wijk, E. van der Torre, G. van Barneveld & J. Wolsink, *Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol*, Arnhem: Bureau Beke 2020, en E. Bervoets, M. Corsel, G. Fortuin, K. Kaal en M. van de Ven, *Doorbraak verzocht; onderzoek naar kwetsbaarheden voor crimineel misbruik en (publiek-private) maatregelen in het beroepsgoederenvervoer over de weg*, s.l.: Van de Ven 2021.

¹³ Zie voor wat betreft de illegale vuurwapenhandel onder meer H. Ferwerda, J. Wolsink & J. van Leiden, *De lading van vuurwapens; een onderzoek naar de impact van illegale vuurwapens in Nederland*, Arnhem: Bureau Beke 2020. Met betrekking tot het mobiel banditisme, zie D. Siegel, *Mobile banditry; East and Central European itinerant criminal groups in the Netherlands*, Den Haag: Eleven International Publishing 2014.

¹⁴ Zie A. Blokland, W. van der Leest & M. Soudijn, *Profielen van Nederlandse outlawbikers en Nederlandse outlawbikerclubs*, Den Haag: SDU 2017.

¹⁵ Zie onder meer de uitspraak van de Rechtbank Midden Nederland inzake de Hells Angels: ECLI:NL:RBMNE: 2019:2302, r.o. 4.34-4.43. En vergelijk L. Paoli, *Mafia brotherhoods; organized crime, Italian style*, Oxford: Oxford University Press 2003.

¹⁶ Zie in dit verband R. Sauviller, *Borgerokko mafia; Marokkaanse drugsmisdaad in Antwerpen*, Antwerpen: Horizon 2017.

netwerken en autochtone Nederlandse groepen – ook een geduchte rol gaan spelen in de cocaïnehandel.¹⁷ De tak van de drugsindustrie die nog steeds hoofdzakelijk in handen is van de zogenaamde Hollandse en Brabantse netwerken, is die van de synthetische drugs. Niettemin doen zich ook in deze laatste sector opmerkelijke veranderingen voor. Hierbij moet in het bijzonder worden gedacht aan de rol die Mexicaanse en Colombiaanse ‘koks’ in zogenaamde drugslabs spelen, speciaal in de labs waar *crystal meth* wordt geproduceerd. Wat erop wijst dat de samenwerking tussen Zuid-Amerikaanse criminele organisaties en Nederlandse criminele netwerken een meer operationeel karakter heeft gekregen dan zij in de jaren negentig had.¹⁸

Ten vierde lijkt het erop dat er zich geen grote veranderingen hebben voorgedaan in de aard van de corruptie die traditioneel gepaard gaat met zware misdaad. Zij betreft blijkens allerlei bronnen nog steeds de verwerving van operationele informatie om de eigen criminele activiteiten af te schermen dan wel om ze te vergemakkelijken en speelt zich nog altijd overwegend af in de kring van ondergeschikte medewerkers in publieke organisaties, speciaal de Douane en de Nationale Politie, en particuliere bedrijven. Wel wekken de berichten van de laatste tijd de indruk dat deze vorm van ‘kleine’ corruptie in omvang is tegenomen, zeker in en rond cruciale logistieke knooppunten in de illegale drugsindustrie als de zee- en luchthavens. Dit is, gegeven de sterke groei van deze industrie, natuurlijk geen wonder. In tegenstelling tot de *grass eaters* zijn er in deze sfeer echter nog geen heuse *meat eaters* – hoofden van strategische (onderdelen van) overheidsdiensten, leiders van belangrijke logistieke bedrijven e.a. – opgedoken.

In de sfeer van het gebruik van (intimidatie met) geweld – en dit is punt vijf – lijkt daarentegen wel sprake van belangrijke veranderingen ten opzichte van de situatie halverwege de jaren negentig. Hierbij moet, ten eerste, niet zozeer worden gedacht aan het aantal liquidaties in criminele kringen als wel aan de opkomst van *killer squads* die in staat zijn om op een min of meer professionele manier voor verschillende criminele groepen liquidaties uit te voeren.¹⁹ De tweede verandering is de bereidheid om conflicten met criminele opposanten en met derden op een uiterst gewelddadige manier uit te vechten. Een goed voorbeeld hiervan is de installatie van martelkamers in Wouwse Plantage.²⁰ Maar een zeker zo sprekend voorbeeld is het criminele terrorisme dat met allerlei vormen van geweld (vuurwapens, brandstichting, explosieven) wordt bedreven tegen de eigenaren en de medewerkers van de groente- en fruithandel De Groot in Hedel die verantwoordelijk wordt gehouden voor het ‘verlies’ van een partij cocaïne. De derde verandering die in dit verband moet worden gesignaleerd is het veelvuldig gebruik van (dreiging met) offensief (dodelijk) geweld tegen politiemensen, officieren van justitie, burgemeesters en advocaten, met als triest dieptepunt de moord op de advocaat D. Wiersum in september 2019.²¹ En de vierde verandering is, in het bijzonder in Amsterdam, het veelvuldig gebruik van zware wapens en explosieven om rekeningen met tegenstanders of slachtoffers te vereffen, onder meer in de hoek van coffeeshops, restaurants en hotels.

Ten zesde moet worden onderstreept dat de onderzoeksgroep-Fijnaut ervan uitging dat georganiseerde misdaad geen wereldvreemd verschijnsel is maar een fenomeen dat altijd op

¹⁷ J. Beittel, *Mexico: organized crime and drug trafficking organizations*, Washington: Congressional Research Service 2020; J. McDermott, J. Bargent, D. den Held & M. Ramirez, *The cocaine pipeline to Europe*, s.l.: Insight Crime 2021, en C. Anesi en G. Rubino, *Inside the Sinaloa cartel’s move toward Europe*, <https://irpimedia.irpi.eu/en-sinaloa-cartel-europe>.

¹⁸ Zie over de Albanese georganiseerde misdaad onder meer J. Arsovska, ‘The “G-local” dimension of Albanian organized crime; mafias, strategic migration and state repression’, *European Journal of Criminal Policy and Research* 20 (2014) 2, p. 205-223.

¹⁹ M. van de Port, *Geliquideerd; criminele afrekeningen in Nederland*, Amsterdam: Meulenhoff 2001, en P. Vugts, *Afrekeningen; de onderwereldoorlog op straat en in de rechtszaal*, Amsterdam: De Kring 2017.

²⁰ Zie in dit verband J. Knotter, *Ontvoeringen en gijzelingen*, Amsterdam: Boom/Lemma 2014.

²¹ Zie in dit verband G. Leistra, *De drugsmafia dicteert; de moord op Derk Wiersum en de ondermijning van onze rechtsstaat*, Amsterdam: De Geus 2020.

allerlei manieren is ingebed in een samenleving. Voor de leden van deze groep is de zogenaamde bovenwereld per definitie altijd verweven met de zogenaamde onderwereld. De vraag is vooral hoever die verwevenheid gaat, waar zij uit bestaat en waar zij zich met meest indringend voordoet, en wat hiervan de maatschappelijke gevolgen (kunnen) zijn. Dit verklaart onder meer haar interesse voor de witwas van criminele gelden en – met de hulp van notarissen, accountants, banken en zeker ook gespecialiseerde ‘witwassers’ – de mogelijke investering van witgewassen gelden in criminele infrastructuur, in legale economische sectoren en in diverse soorten vastgoed. De voorbeelden die in het rapport van de onderzoeksgroep-Fijnaut op dit terrein worden gegeven, betreffen kleinschalige voorvallen, zeker wanneer zij worden vergeleken met eigentijdse voorbeelden. Bij deze hedendaagse voorbeelden moet in het bijzonder worden gedacht aan het feit dat niet alleen ING maar ook ABN AMRO in strijd met alle (straf)wetgeving jarenlang op grote schaal het witwassen van gelden via hun bankrekeningen mogelijk hebben gemaakt.²² Het is al jaren bekend dat er in ons land jaarlijks vele miljarden worden witgewassen maar dat Nederlandse ‘systeembanken’ hierin zulk een grote rol hebben gespeeld, was – ondanks de schandalen als die van de Tilburgse Hypotheek Bank en de Slavenburg Bank in de jaren tachtig – in de tijd van ‘Van Traa’ zo goed als onvoorstelbaar.

Ten zevende is het van belang om te onderstrepen dat, wanneer de schets van het beeld van de zware grensoverschrijdende misdaad in Nederland wordt toegespitst op haar verschijningsvormen op Nederlands grondgebied, het al vlug lijkt of er niets zit tussen het nationale niveau en het Europese of intercontinentale niveau. Wie echter goed kijkt, ziet dat er ook een soort van tussenniveau of middenniveau bestaat, het niveau namelijk waarop Nederlandse misdadigers in de omringende landen, al dan niet in samenwerking met plaatselijke en/of andere, buitenlandse misdadigers, georganiseerd zware misdaad plegen. Zij doen dit vanzelfsprekend al sinds mensenheugenis.²³ Mijn stellige indruk is echter dat hun grensoverschrijdend georganiseerd optreden sinds de jaren van ‘Van Traa’ om allerhande redenen – onder meer de formidabele groei van de drugsindustrie, de indrukwekkende verbetering van de verkeersinfrastructuur, de te radicale afschaffing van de controles aan de binnengrenzen, de niet-uitvoering van belangrijke verdragsverplichtingen en de naar verhouding ondermaatse grensoverschrijdende politieke en justitiële samenwerking in dit deel van West-Europa – zeer aanzienlijk is toegenomen.²⁴ Hier moet worden volstaan met twee voorbeelden om deze belangrijke ontwikkeling te karakteriseren.

Het ene voorbeeld betreft de talrijke aanslagen op bankautomaten die al jaren door een groot netwerk van Nederlandse plofkrakers – vaak van Marokkaanse herkomst – in het westen en zuiden van Duitsland en af en toe ook in België worden gepleegd.²⁵ Er zijn diverse redenen waarom zij vanuit hun thuisbases in Amsterdam en Utrecht veelvuldig zulke aanslagen organiseren en uitvoeren, onder meer de langzaam oplopende opsporingsdruk in Nederland en

²² Zie onder meer Openbaar Ministerie, *Onderzoek Houston; het strafrechtelijk onderzoek naar ING Bank N.V.*, Den Haag, 4.9.2018.

²³ F. Egmond, *Banditisme in de Franse Tijd; profiel van de Grote Nederlandse Bende, 1790-1799*, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 1986, en J. Kallenborn, *Strijd tegen internationale misdadigers; een historisch document*, Amsterdam: Uitgeverij Keesing 1953.

²⁴ Vgl. S. Snelders, *Drug smuggler nation; narcotics and The Netherlands, 1920-1995*, Manchester: Manchester University Press 2021; C. Fijnaut, *De reguliere politiediensten in België en Nederland; hun reorganisatie en onderlinge samenwerking*, Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen 1992; C. Fijnaut, ‘Het nieuwe Benelux-politieverdrag: een (deel van het) antwoord op de misdaadproblemen in het Belgisch-Nederlandse grensgebied?’, *Strafblad* 2019, afl.1, p. 35-40, en C. Fijnaut & R. Roks, *De recherche en de zware misdaad in Rotterdam, 1966-1996*, Amsterdam: Boom 2021.

²⁵ Zie onder meer Bundeskriminalamt, *Angriffe auf Geldautomaten; Bundeslagebild 2019*, Berlin: Bundeskriminalamt 2020; Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, *Schriftlicher Bericht (...) für die Mitglieder des Innenausschusses*, 11.1.2021, en Regionaal Informatie en Expertise Centrum Amstelland, *Rapportage geweld en intimidatie tegen ondernemers*, Amsterdam, 2.6.2020, deel 2.

de naar verhouding lichte beveiliging van die automaten in het buurland. Maar ongeacht de achtergronden van dit fenomeen, punt is dat dit verschijnsel heel goed de beperkingen laat zien van nationale beelden van zware misdaad en zeker ook de beperkingen van nationale pogingen om deze misdaad langs strafrechtelijke weg in te dammen.

Het andere voorbeeld wordt gevormd door de drugsindustrie die op het niveau van Nederland en België meer en meer een geïntegreerd fenomeen is geworden. Haar integratie, en ook haar expansie, blijkt niet alleen uit de nauwe samenwerking tussen criminele groepen uit Antwerpen en met name uit Amsterdam bij de cocaïne transporten via de Antwerpse haven.²⁶ Zij wordt tevens gedemonstreerd door de veelvuldige betrokkenheid van Nederlandse criminele groepen bij het opzetten en runnen van drugslabo's en wietplantages op Belgisch grondgebied en door de lokale en regionale drugsdistributie die – vergelijkbaar met de *county lines* in het Verenigd Koninkrijk – vanuit Nederland door Nederlanders, al dan niet samen met Belgische en andere buitenlandse criminelen, tot diep in België wordt georganiseerd.²⁷ Dit voorbeeld laat dus eveneens zien dat nationale analyses van zware misdaad op wezenlijke punten tekortschieten wanneer de grensoverschrijdende vertakkingen van deze misdaad in de omliggende landen niet worden meegenomen. Ook in dit geval trouwens niet alleen in België maar ook in Duitsland.²⁸

Wordt nu bij wijze van tussenbesluit de balans van vorenstaand beeld van de situatie op het niveau van Nederland opgemaakt, dan kan worden vastgesteld dat in vergelijking met de situatie van vijftientig jaar geleden de zware misdaad op dit moment omvangrijker, digitaler, georganiseerder, gewelddadiger, corruptiever, meer ingebed, winstgevender en grensoverschrijdender is dan toen. Deze conclusie doet terugdenken aan de vaststelling van de leiding van de Rotterdamse recherche, in het bijzonder commissaris J. Blaauw, op het einde van de jaren tachtig dat de politie, niet alleen in Rotterdam maar in heel Nederland, de slag tegen de zware georganiseerde misdaad had verloren.²⁹ Het beeld dat hiervoor van de huidige situatie wordt geschetst, lijkt tot op zekere hoogte een bevestiging van deze vaststelling te vormen. Zij onderstreept in elk geval het belang van de vraag die hierna wordt besproken, namelijk of moet worden verwacht dat er zich de komende jaren wederom belangrijke nieuwe ontwikkelingen in het beeld van de situatie zullen voordoen dan wel dat de huidige situatie zich bij ongewijzigd (strafrechtelijk) beleid langs de bestaande lijnen verder zal ontwikkelen.

3. De Nederlandse situatie in het licht van Europol's SOCTA 2021

Een van de manieren om de vraag te beantwoorden of het huidige beeld van de situatie op het niveau van Nederland de komende jaren al dan niet aanzienlijke veranderingen zal of kan ondergaan, is om dit beeld te bekijken in het licht van de *Serious and organised crime threat assessment* (SOCTA) die onlangs werd gepubliceerd door Europol. Deze inschatting wordt in elk geval omschreven als:

“a forward-looking document that assesses shifts in the serious and organised crime landscape. The SOCTA 2021 sets out current and anticipated developments across the spectrum of serious and organized crime, identifies the key criminal groups and individuals

²⁶ T. Voeten, *Drugs; Antwerpen in de greep van Nederlandse syndicaten*, Kalmthout: Van Halewyck 2020.

²⁷ C. Colman, F. De Middel, A. Spapens, S. Van Nimwegen e.a., *De grens voorbij; Belgische en Nederlandse drugsmarkten in beweging*, Den Haag: Boom Criminologie 2018, en K. Vandepaer & R. Minten, *Jaarverslag 2020 Federale Politie Limburg*, Hasselt 2021.

²⁸ Zie onder meer het bericht 'Wieder grosse Hanfplantagen ausgehoben', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.3.2021, en het bericht 'Gigantisches Drogenlabor in Ostwestfalen', *Süddeutsche Zeitung*, 22.3.2021.

²⁹ C. Fijnaut & R. Roks, *De recherche en de zware misdaad in Rotterdam, 1966-1996*, Amsterdam: Boom 2020, p. 155-159.

involved in criminal activities across the EU and describes the factors in the wider environment that shape serious and organized crime in the EU.”³⁰

Alvorens in te gaan op deze SOCTA moet eraan worden herinnerd dat sinds lang de grondslag en de methodologie van de SOCTA's door onderzoekers en beleidsmakers ter discussie worden gesteld. Hun kritiek heeft op deze twee punten zeker tot verbeteringen geleid en hoeft hier niet te worden herhaald.³¹ Anders ligt het met mijn bezwaren tegen dit strategische beleidsdocument van de Europese Unie, want die hebben alles te maken met de beantwoording van de vraag die op het einde van de vorige paragraaf werd gesteld.

Mijn eerste grote bezwaar tegen dit beleidsdocument sluit aan bij mijn opmerkingen in de inleiding omtrent de vaak irrealistische duiding van de ontwikkeling van zware (georganiseerde) misdaad: ook in de SOCTA 2021 wordt de ontwikkeling van deze misdaad in hoge mate als een soort van natuurlijke ontwikkeling beschreven en wordt het probleem van deze misdaad zodoende voorgesteld als dat van een veelkoppig monster – “*a modern Hydra*” zoals in de SOCTA staat – dat de Lidstaten en bevolkingen van de Europese Unie in zijn greep heeft en waartegen in wezen niets of toch niet veel te ondernemen valt. Deze voorstelling van zaken is er echter helemaal naast. Het beeld dat in de SOCTA wordt geschetst, is immers in belangrijke mate ook het resultaat van het beleid dat door (de Lidstaten van) de Europese Unie op terreinen als dat van de drugs wordt gevoerd. Dit wil dus zeggen dat de (Lidstaten van de) Europese Unie, en in het bijzonder ook de politie- en justitiediensten, helemaal niet weerloos staan ten overstaan van die zogenaamde Hydra. Wie dit impliciet of expliciet beweert, plaatst zichzelf buiten de werkelijkheid. De Hydra is tot op zekere hoogte een monster dat (de Lidstaten van) de Europese Unie zelf heeft (hebben) geschapen en dus ook zelf kan en moet (kunnen en moeten) proberen te beteugelen.

Dit gezegd zijnde is hier van belang om eerst op hoofdlijnen de inschatting van Europol inzake de toekomstige veranderingen in de zware (georganiseerde) misdaad te presenteren en vervolgens haar betekenis te bepalen voor het beeld van deze misdaad in de komende jaren in Nederland. De *key findings* in het rapport, waar het gaat om de manieren waarop zware misdaad wordt bedreven, zijn de volgende:

- Zware misdaad in de vorm van criminele netwerken vormt in het algemeen een wezenlijke bedreiging voor de binnenlandse veiligheid van de Europese Unie en heeft een directe negatieve invloed op het dagelijkse leven van veel mensen en op de normale werking van de economie en staatsinstellingen;
- De kern van een crimineel netwerk bestaat uit verschillende leidinggevende en uitvoerende niveaus; hieromheen cirkelen allerlei ondersteunde actoren, zoals makelaars, documentvervalsers, juridische en financiële adviseurs, en witwassers;
- Criminele netwerken werken niet alleen gemakkelijk maar ook stelselmatig onderling samen om hun uiteindelijk doel – geldgewin – te bereiken en passen zich – zoals de coronacrisis laat zien – gemakkelijk aan veranderende omstandigheden aan;
- Het gebruik van geweld door criminele netwerken lijkt te zijn toegenomen zowel in kwantitatieve termen als in termen van ernst, onder meer door het gebruik van vuurwapens en explosieven;

³⁰ Europol, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment. A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime*, Luxemburg: Publications Office of the European Union, p. 8.

³¹ Zie onder meer L. Paoli, 'How to tackle (organized) crime in Europe? The EU policy cycle on serious and organized crime and the new emphasis on harm', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 22 (2014) 1, p. 1-12.

- Criminele netwerken passen in de meerderheid van de gevallen corruptie toe, gaande van het toestoppen van klein geld tot en met het betalen van groot geld;
- De schaal, de professionaliteit en de complexiteit van witwassen werden in het nabije verleden onderschat;
- Het gebruik van het internet (om illegale goederen te verhandelen) en van versleutelde communicatienetwerken is vast pandoer in en tussen criminele netwerken;
- De meeste criminele netwerken maken gebruik van legale bedrijfsmatige structuren om hun illegale activiteiten af te schermen en te vergemakkelijken;
- Er moet rekening mee worden gehouden dat criminele netwerken zullen proberen te profiteren van het post-corona herstelbeleid.

De productie, handel en distributie van de bekende illegale drugs, zo stelt het rapport, is de voornaamste vorm van zware misdaad waarmee de Europese Unie te kampen heeft. De andere *key threats* zijn: het gebruik van het internet voor de verkoop van kinderpornografie en andere illegale waren, de smokkel van migranten en mensenhandel, georganiseerde vermogensmisdad door mobiele groepen, de toenemende handel in illegaal afval, en de illegale productie van tabaksproducten. Veel van deze vormen van zware misdaad, zo gaat de SOCTA verder, hebben een grensoverschrijdend karakter en manifesteren zich in het bijzonder in grensgebieden en steden. Vanuit logistiek oogpunt zijn niet alleen de autowegen en de treinverbindingen maar ook de havens belangrijk voor het bedrijven van georganiseerde misdaad. Nederland en België zijn wereldwijd de koplopers in de productie en distributie van synthetische drugs.

Alvorens aan te geven of vorenstaand beeld van de criminele dreigingen in en voor de (Lidstaten van de) Europese Unie consequenties moet hebben voor het beeld van de Nederlandse situatie dat hiervoor werd uitgetekend, is het nodig om mijn tweede grote bezwaar tegen de SOCTA te noemen. Dit komt er enerzijds op neer dat het beeld dat in deze inschatting is uitgewerkt, zo ontzettend abstract is geformuleerd dat het bijna niets meer zegt over de realiteit van de dreiging die werkelijk uitgaat van het bijbehorende probleem. Slechts hier en daar dringt er een glimp van de werkelijkheid in door, bijvoorbeeld waar het gaat om de kwestie van de kinderpornografie of de plaatsen waar de meeste synthetische drugs worden geproduceerd. Anderzijds moet worden opgemerkt dat het beeld op belangrijke punten ook veel te stereotiep en dus onrealistisch is. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de uniforme kenschets van de organisatie van criminele netwerken terwijl hun organisatie juist wordt gekenmerkt door een grote pluriformiteit: het ene netwerk is het andere niet. Bovendien is het een groot probleem dat het beeld van de situatie onvoldoende naar tijd en plaats in de Europese Unie wordt gedifferentieerd en dus gespecificeerd zodat onvoldoende duidelijk is in welke delen van de Europese Unie welke consequenties moeten of kunnen worden verbonden aan het gevoerde beleid.

Deze en nog andere problemen met de uitwerking en presentatie van de vele gegevens die voor de SOCTA 2021 werden verzameld, maken het dus ook moeilijk om te bepalen of deze dreigingsanalyse al dan niet consequenties moet hebben voor het beeld van de (toekomstige) situatie in Nederland. Stapt men echter ondanks alles over deze grote moeilijkheid heen, dan kan naar mijn mening redelijkerwijze worden gesteld dat dit niet het geval is. Deze conclusie is gebaseerd op het feit dat dit beeld op de belangrijke punten – denk aan de centrale rol van de illegale drugsindustrie, de digitalisering van de misdaad, de groei van het geweld en de toenemende internationalisering – in meer of mindere mate weerspiegelt wat in de SOCTA wordt gesteld. Er valt dus niet te verwachten dat er zich de komende jaren belangrijke nieuwe ontwikkelingen in de Nederlandse situatie zullen voordoen. Deze vaststelling brengt ons als vanzelf bij de vraag of en, zo ja, hoe het strafrechtelijk beleid, zowel op het niveau van de

Europese Unie als op het niveau van Nederland, zou moeten worden versterkt om op deze beide niveaus het probleem van de zware misdaad daadwerkelijk terug te dringen.

4. De kloof tussen criminele politiek en daadwerkelijke misdaadbesteding in de EU

Op het niveau van de Europese Unie moet allereerst worden vastgesteld dat in de Lidstaten honderdduizenden politie-, justitie- en douaneambtenaren dagelijks – en vaak met hulp van de organisaties, voorzieningen en instrumenten die in de Europese Unie in de voorbije decennia werden ontwikkeld (Schengen Informatie Systeem, Europees Aanhoudingsbevel, Zweeds Kaderbesluit, Gemeenschappelijk Opsporingsteam e.a.) – optreden tegen alle mogelijke vormen van zware misdaad en hierom een grote invloed uitoefenen op de manieren waarop deze misdaad zich op het grondgebied van de Europese Unie manifesteert en kan manifesteren.

Het feit dat de omvang en de inhoud van hun inspanningen, en ook de effecten hiervan op die misdaad, niet worden meegenomen in beleidsdocumenten als de SOCTA 2021, heeft tot gevolg dat in deze stukken onbedoeld de indruk wordt gewekt dat de Hydra als het ware vrij spel heeft op het grondgebied van de Lidstaten. Bovendien is het zodoende volstrekt onmogelijk om met enige graad van precisie te bekijken in hoeverre de prioriteiten die sinds lang in de criminele politiek van de Europese Unie worden gesteld – onder meer de bestrijding van de illegale drugshandel, de valsemunterij met de euro, de illegale wapenhandel en het witwassen van criminele gelden – daadwerkelijk worden gehonoreerd in de activiteiten die door de hiervoor bedoelde diensten van de Lidstaten worden ontplooid.³²

Dit is ook het geval waar het gaat om de inspanningen die belangrijke diensten van de Europese Unie (Europol, Eurojust, Frontex e.a.) in samenwerking met hun tegenhangers in de Lidstaten doorlopend leveren om de hiervoor bedoelde vormen van zware misdaad in toom te houden. Ook die worden noch kwantitatief noch kwalitatief tot uitdrukking gebracht in de SOCTA 2021. Net zomin als de effecten die zij in de praktijk mogelijk hebben gesorteerd op de ontwikkeling van de genoemde prioritaire misdaadproblemen in de Europese Unie. Dat in de SOCTA 2021 zulke verbanden niet worden gelegd op het niveau van de Lidstaten valt om constitutionele, politieke en organisatorische redenen wellicht nog te begrijpen, maar dat dit ook niet gebeurt op het niveau van de Europese Unie zelf ligt minder voor de hand. En dit vooral omdat in het bijzonder de jaarverslagen van de bedoelde diensten heel wat feitenmateriaal bevatten over de acties die zij samen met de diensten van de Lidstaten hebben ondernomen. In een eerdere analyse heb ik een deel van dit materiaal bij elkaar gebracht.³³ Zij laat bijvoorbeeld zien dat Europol in 2018 1.748 onderzoeken betreffende terrorisme, cybercrime, drugshandel en mensensmokkel ondersteunde en Eurojust in hetzelfde jaar haar medewerking verleende aan 3.317 strafrechtelijke onderzoeken in de Lidstaten.

Het feit dat er op dit moment geen duidelijk verband kan worden gelegd tussen enerzijds de ontwikkeling van de grensoverschrijdende zware misdaad in de Europese Unie en anderzijds de inspanningen die haar Lidstaten en haar eigen diensten leveren om dit probleem zoveel als mogelijk in te perken, betekent dat evenmin kan worden vastgesteld welke maatregelen er op welke schaal zouden moeten worden getroffen om de kloof tussen beide in bepaalde mate te overbruggen. Dit is vanzelfsprekend een groot probleem nu de bestrijding van de onderhavige misdaad en de versterking van de politieke en de justitiële samenwerking tussen de Lidstaten met de steun van Europol en Eurojust een belangrijke rol spelen in de *EU Security Union*

³² Voor een lange-termijn analyse van de criminele politiek van de Europese Unie, zie C. Fijnaut, *Een vreedzame revolutie; de ontwikkeling van de politieke en justitiële samenwerking in de Europese Unie*, Antwerpen: Intersentia 2018.

³³ C. Fijnaut, 'The strategy of the European Union against serious transnational crime 2020-2025', in: F. Allum & S. Gilmour (red.), *Handbook of Transnational Organised Crime*, London: Routledge 2021 (in druk).

Strategy 2020-2025 en ook al op diverse terreinen nader gestalte heeft gekregen (onder meer de illegale drugshandel, de illegale handel in vuurwapens en het witwassen).³⁴ Hierom is het niet verwonderlijk dat de Europese Commissie in januari 2021 consultancy firma's heeft gevraagd om een studie te vervaardigen ter ondersteuning van “*the preparation of an impact assessment on EU policy initiatives facilitating cross-border law enforcement cooperation*”.³⁵ Het maken van een dergelijke inschatting is overigens niet onmogelijk. Zij moet dan wel met voldoende empirisch inzicht in zowel de onderhavige misdaadproblemen als de problemen van de grensoverschrijdende samenwerking worden gemaakt.³⁶ Anders verwordt een dergelijke exercitie al gauw tot bureaucratisch gebakken lucht.

5. De oprichting van het MIT: een strategische zet of een strategische blunder?

De vraag waarom de zware misdaad in Nederland tegenwoordig zoveel ernstiger is dan zij halverwege de jaren negentig was, valt bij gebrek aan gericht onderzoek niet afdoende te beantwoorden. Hieraan liggen ongetwijfeld meerdere oorzaken ten grondslag. Mijn antwoord op deze vraag ligt in het verlengde van zowel de vaststelling van Jan Blaauw c.s. eind jaren tachtig, dat de (Rotterdamse) politie de slag tegen de georganiseerde misdaad had verloren, als in de vaststelling van gerenommeerde onderzoekers dat een adequate inzet van het strafecht van doorslaggevend belang is voor een doeltreffende bestrijding van deze misdaad. Dan ligt het voor de hand dat een van de voornaamste oorzaken, zo niet de voornaamste oorzaak, moet worden gezocht in een – in verhouding tot het probleem – langdurig ondermaats niveau van opsporing en vervolging. Deze verklaring kan vrij gemakkelijk worden onderbouwd met een reeks van studies en rapporten over de kwantitatieve en kwalitatieve neergang van de recherche in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw en haar gebrekkige wederopbouw in het eerste decennium van deze eeuw.³⁷

Ondanks de structurele gebreken in de inrichting van het Nationale Politiekorps, ook op het terrein van de recherche (onvoldoende eenheid van beleid en actie op de onderscheiden niveaus en de dwaze organisatorische tweedeling tussen informatie en opsporing), heeft de komst van dit korps in 2012 geleid tot een heuse heropleving van haar recherche. Dit kan niet alleen worden opgemaakt uit de wereldwijd bekende onderzoeken die in de voorbije jaren met succes werden ingesteld naar de activiteiten van een aantal belangrijke criminele organisaties die versleutelde communicatienetwerken als contrastrategie hadden ingezet, naar de criminele activiteiten van (de leden van) de hiervoor genoemde motorbendes en naar heel wat notoire kopstukken en sleutelfiguren in het kolossale criminele netwerk dat Nederland rijk is.³⁸ Het blijkt ook uit een diepgaande studie naar met name de strafrechtelijke aanpak – vaak aangevuld met bestuurlijke en fiscale maatregelen – van meer dan 1.100 criminele samenwerkingsverbanden die in de jaren 2009-2015 met name actief waren op het terrein van mensenhandel en -smokkel en de *homegrown* drugsindustrie en/of zich schuldig maakten aan witwassen.³⁹

³⁴ European Commission, *Communication (...) on the EU Security Union Strategy*, COM(2020) 605, 24.7.2020.

³⁵ Ik beschik over de stukken met betrekking tot dit project omdat ik werd gevraagd om mee te doen.

³⁶ Zie C. Fijnaut, ‘Western Europe under terrorist attack, also after the military defeat of IS’, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 24 (2016) 4, p. 235-273.

³⁷ Zie C. Fijnaut, *Het nationale politiekorps*, Amsterdam: Bert Bakker 2012, p. 150-155, 322-337, en J. Wever, *Geschiedenis van de Nederlandse drugsbestrijding (1961-2011); het Dirty Harry-probleem*, Den Haag: Boom Criminologie 2020, p. 399-532.

³⁸ Voor wat de aanpak van de motorbendes betreft, zie Landelijk Informatie en Expertise Centrum, *Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs*, Den Haag 2019.

³⁹ D. Korf, S. Luijk & M. de Meijer, *Criminele samenwerkingsverbanden*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2018.

Niettemin kwam ik door toedoen van de ontwikkelingen in de zware misdaad die hiervoor werden aangeduid, in 2016 tot de vaststelling dat de recherche, vooral ook door de genoemde structurele inrichtingsproblemen bij het Nationale Politiekorps, niet voldoende bij machte was om de vuist te maken die nodig was en dat er een *strike force*, een *force de frappe*, moest komen om die ontwikkelingen zoveel als mogelijk terug te dringen. Achter de schermen heb ik toen nadrukkelijk gewaarschuwd voor de oprichting van een afzonderlijke eenheid en gepleit voor de transformatie van (een deel van) de Landelijke Recherche. Meer bepaald gingen mijn gedachten uit naar een eenheid waarvan zowel de centrale (dirigerende, coördinerende en ondersteunende) kern als de gedeconcentreerde kernen op het niveau van politieregio's en/of de grote(re) steden zouden bestaan uit medewerkers van het Nationale Politiekorps, de Belastingdienst/FIOD, het openbaar ministerie en de Koninklijke Marechaussee. De gedeconcentreerde eenheden zouden daarenboven verbindingsambtenaren tellen om nauwe relaties te onderhouden met de lokale besturen, met de Regionale Informatie en Expertise Centra en – waar die werden opgericht, zoals in Noord-Brabant en Zeeland, om de aanpak van de 'ondermijning' kracht bij te zetten – met de zo belangrijke (multidisciplinaire) Task Forces en Actiecentra. Hier voeg ik voor deze gelegenheid aan toe dat deze ideeën ook waren ingegeven door mijn analyses van grote Nederlandse en Belgische politie- en justitieschandalen waarin de strijd tussen rivale eenheden een grote rol speelde (voor de liefhebbers: de zaak-François en het post-Fort-onderzoek),⁴⁰ door mijn kennis van de organisatie en werking van de federale politiediensten, de *strike forces* en *task forces* in de Verenigde Staten, speciaal in New York, van de discussie over de *National Crime Agency* in het Verenigd Koninkrijk, door mijn informatie over de lopende reorganisatie van de Federale Gerechtelijke Politie in België, en tot slot door mijn ervaring met de oprichting van de Dienst Speciale Interventies.⁴¹

In het licht van deze voorgeschiedenis zal het niet verbazen dat, toen ik na de moord op D. Wiersum via diverse kanalen vernam dat er plannen waren om – los van de Landelijke Recherche – een speciale narcotica-brigade ('DEA') op te richten, ik me in de publieke discussie heb gemengd met een stuk in *Strafblad* over wat er moest gebeuren en me verder achter de schermen heb begeven in kritische discussies met allerlei belanghebbenden en belangstellenden over dergelijke heilloze plannen.⁴² De argumenten die van mijn kant werden aangevoerd tegen de oprichting van wat ondertussen een Multidisciplinair Interventie Team was gaan heten, waren/zijn onder meer:

- Dat criminele groepen die sleutelrollen spelen in de illegale drugsindustrie ook betrokken zijn bij andere vormen van zware misdaad en dat het alleen al hierom verkeerd is om een speciaal narco-team op te richten; de inzet van een dergelijk team moet daarentegen juist gericht zijn op de zojuist bedoelde criminele groepen;
- Dat, wanneer er een apart team naast de Landelijke Recherche wordt opgericht, dit onherroepelijk gaat leiden tot allerlei vormen van contraproductieve concurrentiestrijd om bevoegdheden, taken, mensen en middelen, met zware criminelen als lachende derden;
- Dat de oprichting van een apart team naast de Landelijke Recherche zou uitlopen op een ramp voor de internationale politie- en justitiesamenwerking;

⁴⁰ Zie C. Fijnaut, *De zaak-François: Beschouwingen naar aanleiding van het vonnis*, Antwerpen: Kluwer 1983; H. van de Bunt, C. Fijnaut & H. Nelen, *Post-Fort; evaluatie van het strafrechtelijk onderzoek (1996-1999)*, Den Haag: WODC/Sdu Uitgevers 2001.

⁴¹ Zie onder meer C. Fijnaut, *De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden*, Den Haag/Tilburg: Ministerie van Justitie 2004.

⁴² C. Fijnaut, 'Naar aanleiding van de moord op advocaat D. Wiersum. De seinen staan al jaren op rood', *Strafblad* 2019, afl. 5, p. 14-16.

- Dat de bouw van zulk een team direct en indirect een onverdiende en gevaarlijke diskwalificatie – zeg maar: ondermijning – van de staande rechercheorganisatie vormt; dat de minister alsnog een zware deskundige commissie zou moeten optuigen om die onzalige plannen te beoordelen en om een adequaat alternatief te formuleren. Gaandeweg heb ik moeten vaststellen dat mijn kritiek om allerlei redenen geen effect heeft gehad en dat er dus toch een op zichzelf staand Multidisciplinair Interventie Team van 400 man (is dit trouwens nog een ‘team’?) wordt opgericht dat voor een groot deel zal bestaan uit medewerkers van het Nationale Politiekorps, de Belastingdienst en de Koninklijke Marechaussee. Het is hier niet de plaats om in detail in te gaan op de officiële stukken, interviews etc. waarin zijn oprichting en inrichting worden gerechtvaardigd en uiteengezet.⁴³ Ik wil hier slechts in een paar punten onderstrepen dat ik de vraag die in de titel van deze paragraaf wordt gesteld, volmondig beantwoord met: een strategische blunder! Waarom?
- De primaire insteek/de doelstelling van dit team is verkeerd: het moet in eerste orde niet gaan om het blootleggen etc. van criminele bedrijfsprocessen, maar om de stelselmatige opsporing en vervolging van de drijvende krachten en operationele sleutelfiguren in de belangrijke criminele organisaties die (ook) opereren op Nederlands grondgebied;
- Het plan om ‘multidisciplinair’ na te gaan hoe criminele netwerken opereren in legale economische sectoren en ze vervolgens op die manier te bestrijden en verstoren, is niet zo innovatief als wordt gepretendeerd: deze aanpak is zo’n tien jaar geleden zeer methodisch uitgeprobeerd en toegepast in het project Emergo, gericht op de bestrijding van de zware misdaad in het hart van Amsterdam, en kan met de bestaande instellingen en diensten – en dus zonder een hoop bureaupolitieke problemen en zonder veel geld – heel goed systematisch worden uitgerold in alle steden van Nederland; hier is geen nieuw alleenstaand nationaal team voor nodig, integendeel;⁴⁴
- Wat het meest vernieuwend van dit team wordt genoemd (namelijk: op basis van toegang tot en eigen verwerving van relevante gegevens proactief hoogwaardige systeemgerichte analyses en integrale informatiebeelden maken over criminele systemen), betekent concreet dat er een parasitaire informatieorganisatie wordt opgebouwd, en dat er dus met allerlei instellingen en diensten enorme conflicten zullen ontstaan over de eigendom en het gebruik van die gegevens; een specifieke wettelijke regeling om dit mogelijk te maken zal die conflicten alleen nog maar groter maken;
- Het is volstrekt onduidelijk wat wordt bedoeld met de “intelligence en operationele werkzaamheden” van het team: gaat het infiltratieacties opzetten? Gaat het invallen organiseren in drugslabo’s en wietplantages? Wordt het een criminele inlichtingendienst? Wordt het een opsporingsdienst? Als het Multidisciplinaire Interventie Team iets dergelijks wordt, dan wordt het een regelrechte doublure van de bestaande diensten bij de Landelijke Eenheid en is zijn oprichting dus totaal overbodig;
- De verbeteringen (in termen van centralisatie van informatie en coördinatie van actie) die worden voorgesteld om de bestrijding van de zware misdaad via het voorgestelde team te versterken en te verbeteren, kunnen zeker zo goed worden gerealiseerd via de huidige Landelijke Recherche;
- Het feit dat er totaal niet wordt voorzien in hechte samenwerking met de lokale besturen en hun gespecialiseerde samenwerkingsverbanden op plaatselijk en regionaal niveau

⁴³ Zie met name de twee brieven van de minister van Justitie en Veiligheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 11 mei 2021.

⁴⁴ C. Fijnaut (red.), *Emergo; de gemeenschappelijke bestrijding van zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam; achtergronden, ontwikkelingen, perspectieven*, Amsterdam: Boom 2011.

getuigt van een volslagen gebrek aan inzicht in de fenomenologie en de doeltreffende bestrijding van de georganiseerde misdaad in dit land;

- De gedachte dat het team wordt opgericht op verzoek van de betrokken diensten is in strijd met krantenberichten over de splijtzwammerige werking van dit initiatief en zegt overigens nog niet zoveel: overheidsdiensten kunnen ook om heel andere redenen dan een betere bestrijding van de zware misdaad zo'n team willen.

6. Tot besluit

In de inleiding zijn de redenen genoemd waarom de vraag van de redactie om een criminologisch vergezicht op de georganiseerde misdaad in Nederland te schrijven niet eenvoudig valt te beantwoorden en – in paragraaf 3 – de redenen waarom het evenmin eenvoudig is om de toestand van de georganiseerde misdaad hier te lande op een verantwoorde manier af te zetten tegen de situatie in de Europese Unie op dit punt. De vergelijking tussen het beeld van de georganiseerde misdaad zoals dit in 1995-1996 werd geconstrueerd door de onderzoeksgroep-Fijnaut voor de commissie-Van Traa en het beeld dat heden ten dage kan worden ontleend aan diverse grondige analyses van de situatie, leidt echter tot het besluit dat die misdaad in de voorbije decennia omvangrijker, digitaler, georganiseerder, gewelddadiger, corruptiever, ‘maatschappelijker’, winstgevender en grensoverschrijdender is geworden. Alleen al gegeven dit besluit moet het een strategische blunder worden genoemd dat de huidige minister van Justitie en Veiligheid naast de Landelijke Recherche een nieuwe grote rechedienst – het MIT – heeft opgericht omdat zodoende op allerlei manieren de eendracht en de daadkracht van de Nederlandse Recherche ernstig worden ondermijnd.

Hierom valt te hopen dat de externe adviescommissie die de minister van Justitie en Veiligheid volgens een brief van 26 april 2021 aan de Tweede Kamer op korte termijn wil aanstellen met de opdracht om zich onder meer te buigen over de vraag of een herpositionering van de Landelijke Eenheid van het Nationale Politiekorps in het huidige politiestelsel nodig is, de moed en de expertise heeft om de oprichting van dit Multidisciplinaire Interventie Team ter discussie te stellen en om te komen met een voorstel voor een niet-destructieve versterking van de organisatie en werking van de recherche in dit land om de zware misdaad eendrachtig en krachtig te beteugelen.