

AANPAK GEORGANISEERDE MISDAAD

OPENBAAR  
MINISTERIE





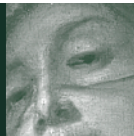
OPENBAAR MINISTERIE

DE STRAFRECHTELIJKE AANPAK VAN  
GEORGANISEERDE MISDAAD IN NEDERLAND

2005 - 2010

## Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inzet en opgave	5
1.1 Inzet: concentratie op strafrecht en strategie	5
1.2 Opgave: internationaler en complexer	6
2. Een gedifferentieerde benadering is noodzakelijk	9
2.1 Vier typen van georganiseerde misdaad in termen van economie en ideologie	9
2.2 De interne organisatie van de misdaad: van bende tot transnationaal netwerk	14
2.3 Implicaties	17
3. Inrichting van de bestrijdingsorganisatie	18
3.1 Informatievoorziening en operatiën: een twee-eenheid	18
3.2 Rationele keuzes	21
3.3 Wendbaarheid en transparantie	23
3.4 Conclusie	26
4. Uitwerking	27
4.1 Aandachtsgebieden Nationale recherche en Landelijk parket	27
4.2 Een prioriteringsschema	29
4.3 Besluitvorming en overdracht	31
Bijlagen	
1. Bespreking van enige routes van de internationale georganiseerde misdaad	34
2. Geraadpleegde literatuur	36
Voetnoten	38



## Samenvatting

De aanpak van de georganiseerde misdaad in Nederland moet worden aangepast. Bij de modernisering van de bestrijding van die misdaad zullen grote stappen moeten worden gezet in het bijeen brengen en benutten van informatie. Ook moet er meer samenhang worden aangebracht in het werk van de organisaties die een rol spelen in het tegengaan van de georganiseerde misdaad. Daarbij moet duidelijk zijn wat met voorrang moet worden aangepakt, en wie daarbij het voortouw heeft. Het College benoemt naast de aanpak van het terrorisme ook andere aandachtsgebieden van de Nationale recherche.

Dit zijn conclusies van deze nota, waarin het College de algemene uitgangspunten weergeeft voor de aanpak van de georganiseerde misdaad in Nederland in de komende jaren. Hierbij gaat de aandacht primair uit naar de strafrechtelijke aanpak, maar onvermijdelijk komt ook aan de orde wanneer het strafrecht minder kan betekenen en andere maatregelen getroffen moeten worden.

Het College baseert zijn aanpak op een analyse van de vormen van de georganiseerde misdaad (roofmisdad, handelsmisdad, organisatiecriminaliteit, ideologisch gemotiveerde misdaad) en de wijze van organisatie (van bendes tot transnationale netwerken). De veelvormigheid van de georganiseerde misdaad betekent dat de benadering gedifferentieerd moet zijn, waarbij soms een dominante en soms een complementaire rol voor het strafrecht is weggelegd, en waarbij soms het doel is dat misdaad moet worden bestreden en soms dat die moet worden beheerst.

De ontwikkeling van de georganiseerde misdaad kenmerkt zich door 'verbreding' (meer internationaal gekleurd), 'verplating' (meer in netwerkachtige verbanden) en 'verweving' (meer verbindingen met de legale wereld). Het doeltreffend optreden tegen de misdaad vereist dan vergaande aanpassingen in de oriëntatie en de organisatie van de bestrijdingsorganisatie.

Mede met behulp van het Nationale dreigingsbeeld maakt het College een keuze voor zes terreinen waar de Nationale recherche en het Landelijk parket zich de komende jaren in het bijzonder op zullen richten.

## 1 Inzet en opgave

Met deze nota geeft het College van procureurs-generaal aan welke benadering de komende jaren moet worden gevolgd in de aanpak van de georganiseerde misdaad. Hierbij is gebruik gemaakt van de inzichten die verkregen zijn van velerlei kanten, zoals van politie en wetenschap.

Ter introductie volgen enige afbakeningen, en de opgave zoals het College die voor ogen ziet.

### 1.1 Inzet: concentratie op strafrecht en strategie

*... het strafrecht geldt als vertrekpunt ...*

Het verschijnsel van de georganiseerde misdaad kan slechts vruchtbaar tegemoet worden getreden door een benadering waar naast het strafrecht ook andere maatregelen een rol hebben. Deze andere acties van preventieve en bestuurlijke aard, worden in deze nota niet gedetailleerd besproken; ze komen vooral aan bod voor zover dat nodig is om de rol van het strafrecht af te bakenen. Dit vertrekpunt komt voort uit de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde: het College concentreert zich in deze nota op de opsporing en de vervolging van georganiseerde misdaad.

Andere invalshoeken voor de aanpak van de georganiseerde misdaad worden in deze nota niet expliciet uitgewerkt. De discussie over het normatieve kader van de bestrijding van de georganiseerde misdaad vindt eveneens plaats buiten het bestek van deze nota. Dit betreft bijvoorbeeld de regels voor het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden in het algemeen of bij de bestrijding van terrorisme in het bijzonder.

*... alleen richting gevende algemene noties ...*

Kenmerkend voor deze nota is voorts, dat zij zich beperkt tot algemene aspecten: de terreinen van aandacht, de uitgangspunten in de aanpak. Daarbinnen moet nadrukkelijk ruimte zijn om nadere keuzen te maken – dit bestuurlijke uitgangspunt vloeit mede voort uit de kenmerken van de georganiseerde misdaad. Het College richt zich op het aangeven van noties waarvan het meent dat die richting gevend moeten zijn voor de aanpak. Deze noties betreffen drie gebieden: het gaat om inhoudelijke keuzen van wat met voorrang moet worden aangepakt, het betreft de eisen die moeten worden gesteld als men daadwerkelijk aan de slag wil gaan, en tenslotte de randvoorwaarden die beslist moeten zijn vervuld in termen van informatie, besluitvorming en verantwoording. Het oogmerk is, dat deze noties ietwat 'tijdvast' zijn en daarmee geschikt om actuele ontwikkelingen op te kunnen vangen. Om deze reden is ook een fors tijdvak (tot 2010) gekozen voor de geldigheidsduur van deze nota.<sup>1</sup> Uiteraard zal tussentijds worden bezien of er aanleiding is voor bijstelling van de koers.



Het College concentreert zich hiermee op het 'strategische' niveau: er worden algemene kaders gesteld die nadere uitwerking verdienen op het 'tactische niveau' en vervolgens op 'operationeel niveau'. In het afsluitende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de 'vertaling' van de noties naar het tactisch/operationele niveau.

*... het nationale dreigingsbeeld als belangrijke bron bij nadere keuzes ...*

De dienst Nationale Recherche Informatie (dNRI) van het Korps Landelijke Politiediensten heeft een Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde misdaad vervaardigd. Hierin zijn de georganiseerde misdaad en de daaraan verbonden maatschappelijke risico's in kaart gebracht. Dit vormt de meest omvattende en actuele informatie over de stand van zaken in de georganiseerde misdaad, waaraan ook verwachtingen zijn verbonden over de richting waarin zich die misdaad beweegt. Mede op grond van dit dreigingsbeeld heeft het Landelijk Parket van het OM zich bezonnen over de gebieden waarop de Nationale recherche zijn aandacht moet richten en zijn algemene noties over de daarbij te volgen aanpak opgesteld (Strategienota Nationale Recherche. Rotterdam, OM: Landelijk parket, september 2004). Deze noties liggen in het verlengde van de uitgangspunten zoals die door het College in de onderhavige nota zijn verwoord.

*... opsporing algemeen, niet slechts 'nationale recherche' ...*

Deze nota gaat over de georganiseerde misdaad in den brede. Daar heeft natuurlijk de Nationale recherche mee te maken. Maar de aandacht voor georganiseerde misdadervormen ligt veel breder: ook (boven)regionale rechercheonderdelen hebben daar mee te maken, ook de Koninklijke marechaussee en bijzondere opsporingsdiensten spelen een rol in de aanpak van de georganiseerde misdaad. In deze nota zal juist blijken hoe belangrijk de onderlinge verbinding is tussen de diverse instanties die bij het bestrijden van de georganiseerde misdaad zijn betrokken.

## 1.2 Opgave: internationaler en complexer

De georganiseerde misdaad, waarvan sprake is als een groep personen zich toelegt op het wederrechtelijk - door het plegen van misdrijven - verkrijgen van voordelen,<sup>2</sup> kan worden gezien als de schaduwzijde van de ontwikkeling in de samenleving in den brede, in het bijzonder waar het de organisatie van het maatschappelijk leven in bedrijven en instellingen betreft. De relativering van nationale grenzen, de opkomst van de communicatie- en informatietechniek hebben zowel voor de boven- als voor de onderwereld een zelfde betekenis. Het College ziet drie aspecten waarmee in de komende jaren in toenemende mate rekening moet worden gehouden.

*... verbreding ...*

Zowel door de toenemende mobiliteit, mede veroorzaakt door het wegvallen van grenscontroles in de Europese Unie, als door de algemene tendens tot internationalisering van markten, wint de internationale dimensie van de georganiseerde misdaad aan betekenis. Voorts veroorzaakt de algemene 'verdichting van het menselijke web'<sup>3</sup> dat er meer verbinding en grotere afhankelijkheid over landsgrenzen ontstaan tussen personen, bedrijven en volkeren: dit uit zich bijvoorbeeld ook in de verspreiding van politieke spanningen (terrorisme). En waar de georganiseerde misdaad zich in belangrijke mate manifesteert in de illegale handel van goederen en diensten, levert de toenemende marktregulering, onder andere in EU-verband, ook nieuwe kansen op voor de georganiseerde misdaad. Gevolg is dat de georganiseerde misdaad meer en meer alleen kan worden begrepen en tegengegaan indien dat geschiedt op basis van een perspectief dat over de landsgrenzen gaat. De betekenis van transnationale georganiseerde misdaad<sup>4</sup> is immers groter geworden.

*... verplating ...*

In het verleden is het beeld van de georganiseerde misdaad als strak hiërarchisch gestructureerde verbanden gerelativeerd. Zowel de mate van georganiseerdheid als de bestendigheid van de (verhoudingen in de) groep criminelen, bleek doorgaans geringer dan eerder wel werd aangenomen. Van recenter datum is de diagnose dat georganiseerde misdadergroepen niet zelden onderdeel vormen van 'netwerken', waarin diverse groepen op betrekkelijk losse wijze met elkaar zijn verbonden. De vorming van dergelijke netwerken, die wordt mogelijk gemaakt door de beschikbare informatie- en communicatietechniek, geldt natuurlijk niet alleen de georganiseerde misdaad maar de samenleving in den brede - zo worden handelsketens korter door het wegvallen van tussenschakels (directe verbinding tussen klanten en producenten), en vinden ideologische activisten (antiglobalisten, racisten) en vanden (voetbalhooligans) elkaar via internet. De verplating van de georganiseerde misdadervormen heeft evident betekenis voor de mogelijkheden tot bestrijding. Rekening zal moeten worden gehouden met de typische kenmerken van de misdaad in kwestie, hetgeen meer vergt dan wanneer deze eenvoudig en uniform zou zijn.

*... verweving ...*

Het sjabloon is, dat er een mooie tweedeling is aan te brengen tussen nette burgers, bedrijven en instellingen, en de misdadige. En dat die misdadigers te onderscheiden zijn in afgebakende groepen als 'de mensensmokkelaars' en 'de drughandelaren'. Helaas, de wereld ziet er niet zo uit. De verbinding tussen legaal en illegaal handelen is vaak aanwezig: op het oog nette bedrijven gaan over grenzen van wat mag (boekhoudschandalen), bedrijven uit de 'bovenwereld' helpen georganiseerde misdadergroepen om effectief te opereren (verzorging juridische, financiële randvoorwaarden) en andersom:





structuren uit de 'onderwereld' helpen nette bedrijven (afvaldumping, verboden levering informatie over personen/bedrijven), gewone burgers zijn afnemer van illegale goederen en diensten.

Voorts blijkt dat bij de georganiseerde misdaad soms sprake is van echte specialisatie, waarbij men zich richt op één vorm van misdaad (zoals oplichting door Nigeriaanse bendes). Vaak is er evenwel sprake van een bredere interesse waarbij de misdadige groepen de kansen grijpen waar ze zich lijken voor te doen. Zo blijkt uit de Landelijke inventarisatie van Criminele samenwerkingsverbanden van 2002 dat er veelvuldig verschuiving en overlapping is in de terreinen van criminele werkzaamheid: zo doen drughandelaren ook in smokkel van mensen of sigaretten, of in wapenhandel.

De verbreding, verplating en verweving van de georganiseerde misdaad maakt de bestrijding ervan niet eenvoudiger. Het leidt er immers toe dat daarbij een grotere afhankelijkheid ontstaat van het buitenland: minder kan Nederland het zich veroorloven de blik intern te richten. Anders dan nu het geval is, zo blijkt uit cijfers van Eurojust, zal vaker een beroep moeten worden gedaan op andere landen om te helpen met misdaad waar Nederland last van heeft. En andersom zal Nederland vaker moeten assisteren om de last van andere landen te verlichten. Voorts leidt de toenemende complexiteit van de georganiseerde misdadaadvormen er toe, dat meer dan voorheen gedifferentieerde eisen moeten worden gesteld aan de aanpak van de misdaad waarmee recht wordt gedaan aan de verscheidenheid van misdadaadvormen. In de navolgende hoofdstukken wordt dit nader uitgewerkt.

## 2 Een gedifferentieerde benadering is noodzakelijk

Voor een effectieve benadering is het van wezenlijk belang helder voor ogen te hebben welke de belangrijkste verschijningsvormen van georganiseerde misdaad zijn. Het zou een valkuil zijn daarover alleen in zeer globale termen te spreken: de gevolgde strategie houdt dan al snel onvoldoende rekening met de typische kenmerken van de te bestrijden vorm van misdaad en is alleen al daarom waarschijnlijk ineffectief. Relevant lijkt dat aan twee aspecten aandacht wordt gegeven: de functie of bedoeling van de georganiseerde misdaad, en de interne organisatie van de misdadige werkzaamheden.

### 2.1 Vier typen van georganiseerde misdaad in termen van economie en ideologie

De meeste georganiseerde misdaad is economisch gemotiveerd: het gaat om het verdienen van geld, met als bijzonder kenmerk dat men dat wederrechtelijk doet. Soms worden in georganiseerd verband misdaden gepleegd die ideologisch van aard zijn: vormen van moord, vernieling, bedreiging, brandstichting om de ideologisch gedefinieerde vijand een slag toe te brengen. Omdat in de misdaad met een economische functie een drietal vormen zijn te onderscheiden<sup>5</sup>, zijn in totaal vier vormen van georganiseerde misdaad te onderscheiden.

#### 2.1.1 Roofmisdad

Simpel gezegd pakken bij 'roofmisdad' misdadigers iets af van medeburgers (waaronder bedrijven, instellingen). Hieronder vallen vormen van georganiseerde misdaad als diefstal van (ladingen van) (vracht)auto's, overvallen, ramkraken, inbraken. In economische termen wordt bij roofmisdad vermogen herverdeeld (door diefstal, afpersing, ...) op onvrijwillige basis dus met enigerlei vorm van geweld of list. Er is een aanwijsbaar slachtoffer en een bepaalbaar verlies. Doorgaans zal dat verlies per 'transactie' relatief klein zijn. Bij roofmisdad is zowel de daad als de gehanteerde methode illegaal, en is het handelen moreel noch politiek ambigue.

Deze vorm van georganiseerde misdaad is als het meest 'klassiek' te duiden. De rol van het strafrecht is hierbij dominant. Indien zich concrete gevallen van roofmisdad voordoen, ligt er direct een taak voor het strafrecht: het gaat dan om het opsporen, aanhouden en bestraffen van de misdadigers, en waar mogelijk om restitutie aan het slachtoffer.

In meer algemene zin kunnen vormen van roofmisdad ook preventief worden benaderd, door het treffen van maatregelen in de sfeer van beveiliging (maatregelen van fysieke, technische, organisatorische aard). Uitgangspunt hierbij is dat de potentiële slachtoffers zelf maatregelen dienen te treffen, indien de risico's door hen overzien kunnen worden en de investering in bescherming ook redelijkerwijs kan worden opgebracht<sup>6</sup>. Denkbaar is in dit verband, dat er specifieke regelingen worden getroffen met de particuliere





sector wanneer deze stuit op zodanig ernstige vormen van (georganiseerde) misdaad, dat men daar niet zelf tegen opgewassen is.

### 2.1.2 Handelsmisdad

Bij deze vorm van georganiseerde misdaad is het gedrag als zodanig illegaal, maar de gehanteerde methode legaal. Hierbij gaat het om de vervaardiging, transport van en handel in illegale goederen en diensten. De handelsmisdad voor de consumentenmarkt betreft bijvoorbeeld prostitutie (w.o. mensenhandel), (kinder)pornografie, illegale drugs, sigarettensmokkel, illegale cd's, beschermde dieren en planten. Hiernaast is er de handelsmisdad voor de producentenmarkt, waarbij het gaat om illegale documenten, witwassen, illegale vuurwapens. De economische transacties zijn vrijwillig en tweezijdig. Het begrip 'slachtoffer' is bij de handelsmisdad problematisch. Soms zijn er goed aanwijsbare slachtoffers (kinderen die misbruikt worden voor kinderpornografie, mensen die onder dwang verhandeld worden, inbreuk op rechten van bedrijven), maar vaak is dat veel minder duidelijk (zoals bij de drugshandel) – de handelsmisdad dient dan mede te worden gezien in termen van de aantasting van collectieve belangen, van de samenleving als geheel dus. Geweld is niet inherent aan de handelsmisdad, maar kan functioneel zijn bij handelsconflicten en om concurrenten uit te schakelen. Corruptie kan dienstig zijn om het handelen te verbergen en om aan de aandacht van de handhaving te ontsnappen. Handelsmisdad is moreel ambigue, juist vanwege de betrokkenheid (bijvoorbeeld als consument) van 'normale burgers'.

Gegeven de kenmerken van de illegale markten, zouden deze alleen volledig weggenomen worden door ze niet meer als illegaal te bestempelen (legalisering, zoals dat geschiedde met (deels) de prostitutie, de pornografie, of door gedogen zoals in delen van de softdrugsmarkt), of door het wegnemen van het bestaansrecht van de markt (zoals het wegnemen van winstmogelijkheid door het afschaffen van heffingen of importquotaregelingen). Zo lang dat niet het geval is, is het principieel onmogelijk de illegale markt volledig weg te werken. Als dat dan niet het te bereiken doel kan zijn, dan dient het na te streven effect bescheidener te worden geformuleerd, namelijk in het binnen de perken houden van de markt (opdat de gewenste maatschappelijke ordening niet ten fundamente wordt ondergraven) en zijn neveneffecten (zoals in toepassing van geweld, of in termen van leefbaarheid).

De benadering dient ook niet vanzelfsprekend exclusief te worden gericht op de aanhouding en bestraffing van degenen die als producent, handelaar of consument actief zijn op de illegale markt van goederen en diensten. Juist omdat er sprake is van een markt, zal een economische benadering met als uitgangspunt het verminderen van de winst(mogelijkheden) werkzamer kunnen zijn. Eigenlijk zou men kunnen zeggen dat alles wat in de legale wereld wordt gedaan om markten goed en beter te laten werken, bij de illegale markten precies moet worden omgedraaid. Streven naar vraagreductie, naar kostenverhoging in de productie, tegengaan van makkelijk en vrij verkeer van de (illegale) goederen en diensten, bemoeilijken geldstromen, et cetera. Lastigheid is hier, dat Nederland juist vanwege zijn ligging en infrastructuur aantrekkelijk is voor

zowel de legale als de illegale handel. Maatregelen om de illegale handel te frustreren door infrastructurele maatregelen stuiten dan al snel op het bezwaar dat die ook de legale handel en dus de economische belangen van Nederland raken.

Het is in dit verband dan ook niet vanzelfsprekend dat uitsluitend het strafrecht aan bod is. In meerdere sectoren zal bestuurlijke handhaving een dominante rol moeten spelen, in het kader van het verstrekken van vergunningen (zoals bij bordelen) of in het houden van toezicht en het zo nodig treffen van bestuurlijke dwangmaatregelen (zoals in (lucht)havens op goederenstromen, op bordelen mede i.v.m. mensenhandel; bij illegalen uitbuitende huisjesmelkers en werkgevers).

Op specifieke terreinen zal in de particuliere sector handhaving met behulp van civielrechtelijke maatregelen voorop moeten staan. Dat geldt vooral als er sprake is van expliciet aanwijsbare slachtoffers van de handelsmisdad, zoals wanneer inbreuk wordt gemaakt op eigendomsrechten van partijen die zich ook goed kunnen verweren (patenten, octrooien, 'meeliften op naam' – illegale cd's, kleding, medicijnen). De (strafrechtelijke) overheid is dan alleen onder specifieke condities aan bod, zoals wanneer de volksgezondheid in het geding is.

Als het strafrecht aan bod is, dient dit niet per se gericht te zijn op punitieve maatregelen tegen de personen in het criminele samenwerkingsverband. Dat zal vaak alleen maar leiden tot vervanging door andere personen. Soms zal het meer verstorend werken op de illegale markt, als handelswaar in beslag wordt genomen of voordeel ontnomen.

Wanneer het binnen de perken houden van de illegale handelsmarkt wordt beoogd, is er nog een bijzonder risico verbonden aan een eenzijdig hard repressief optreden. Zulk een aanpak kan er toe leiden dat de misdaad nog sterker en hechter wordt georganiseerd, met extra aandacht voor afscherming tegen ontdekking (van de leiding vooral), met meer investering in omkoping. Net zoals legaal werkende bedrijven zich aanpassen aan veranderende omstandigheden, doet de georganiseerde misdaad dat: indien de bedrijfsuitoefening lastiger wordt zal, om de winst en de continuïteit zeker te stellen, daarop worden gereageerd met organisatorische ingrepen. Denkbaar is dat dit leidt tot zulk een kostenverhoging, onder andere ook vanwege de noodzaak tot extra inzet van schaarse deskundigheid, dat de markt blijft voorbehouden aan oligopolisten of monopolisten met een concentratie van winsten bij een beperkt aantal personen. Dát leidt op zich weer tot risico als die hun winsten gebruiken voor (verdere) ondermijning van de pijlers van de samenleving. De misdaadbestrijding kan misdadigers dan bepaald ook in de kaart spelen. Hiermee is gezegd dat zeker bij de op behérsing gerichte aanpak van handelsmisdad, de te bereiken doelen en te vermijden neveneffecten goed op het netvlies moeten staan.



### 2.1.3 Organisatiecriminaliteit

Van organisatiecriminaliteit kan worden gesproken, indien legale bedrijven en instellingen misdrijven plegen om hun doelen, vaak winst en continuïteit, te helpen verwezenlijken. Bij organisatiecriminaliteit worden legale goederen en diensten geproduceerd, maar de daarbij gehanteerde methoden zijn deels illegaal. Oppervlakkig bezien is er sprake van vrijwillige economische transacties (normaal zaken doen) maar door bedrog en valsheid is daarvan feitelijk geen sprake: werknemers, leveranciers, afnemers, financiers of concurrenten worden feitelijk wel degelijk geschaad. Geweld is zelden nodig, alleen incidenteel om zich tegen de handhavende instanties te beschermen; corruptie is wezenlijk om veilig van de legale paden af te gaan en zich te verzekeren van illegale diensten. Moreel is organisatiecriminaliteit vaak ambigue, niet alleen omdat 'eerzame bedrijven en instellingen' betrokken zijn, maar ook omdat het verschil tussen misdaad en zakendoen niet zelden onduidelijk is, zoals in boekhoudschandalen/kwesties, voorkenniszaken, beleggingsaffaires, afvalverwijderingsmethodieken.

Mede vanwege dat moreel tweeslachtige karakter is het niet altijd evident waar de aanpak bij organisatiecriminaliteit op moet zijn gericht en of dat een civielrechtelijke, bestuurlijke of strafrechtelijke benadering moet zijn. Ten dele hebben (rechts)personen hierin een eigen rol, als er evidente slachtoffers zijn (effectenbezitters, pensioenfondsen) waarbij ook het civiele recht ter beschikking staat. Ter bescherming zijn in kwetsbare sectoren waar risico's niet goed kunnen worden overzien, vormen van overheidstoezicht gecreëerd ter preventie en correctie. Dat correctieve optreden is vooral bestuurlijk van aard (zoals door de Nederlandsche Bank, Nma, de OPTA, de AFM en diverse inspecties), en behoeft alleen strafrechtelijk te zijn wanneer dat noodzakelijk is omdat zeer zware sancties aan de orde zouden kunnen zijn vanwege de grote ernst van de feiten of de grote stelselmatigheid van het plegen.

Hiermee is het belang aangeduid van toezichhoudende instanties op functionele ordeningsterreinen om een dam op te werpen tegen vormen van misdaad die in of met behulp van een georganiseerd verband worden gepleegd. Dit leidt als vanzelf tot de noodzaak om ook de bijzondere opsporingsdiensten nadrukkelijk een rol te geven. Afhankelijk van de aard van de misdaad, zal dat in het functionele perspectief van toezichhoudende organen kunnen worden aangepakt, dan wel in samenhang met de inspanningen van de politie/BOD'n.

Het strafrecht is bij organisatiecriminaliteit dus bepaald niet dominant; het heeft vooral een complementaire en reactieve rol, als preventieve, civielrechtelijke en bestuurlijke actie onvoldoende soelaas bieden, en wanneer sprake is van flagrante normschendingen waaraan een grote schade aan belangen van burger en samenleving is verbonden. Juist dan is voor het inprenten van de norm het strafrecht ook noodzakelijk om het juiste signaal te geven.<sup>7</sup>

### 2.1.4 Ideologische misdaad

Georganiseerde misdaad kent soms ideologische motieven: deze kunnen godsdienstig of levensbeschouwelijk van aard zijn. Dit behoeft na de aanslagen in New York (2001) en Madrid (2004) nauwelijks meer betoog. De dreiging van fundamentalistisch/religieus extremisme is evident aanwezig. Hiernaast bestaan andere vormen van militante ideologieën die ook misdaden plegen, ofwel in de vorm van aanslagen ofwel om in financiering van hun werkzaamheden te voorzien. Als voorbeeld kunnen worden genoemd rechts/nationalistisch extremisme, militante vormen van antiglobalisme of dierenactivisme. De benadering van ideologisch gemotiveerde misdaad is analoog aan die bij roofmisdadaad. Naast uiteraard het benutten van de mogelijkheden tot voorkoming van slachtofferschap, is bij concrete gevallen van misdaad het strafrecht direct aan bod. Wel is bijzonder dat in dit kader nadrukkelijk verbinding moet zijn met de politieke inlichtingenfunctie en met de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

### 2.1.5 Schadetermen

Gegeven deze uiteenlopende vormen, is het niet mogelijk om in simpele, ééndimensionale termen te spreken over de schade die de georganiseerde misdaad met zich brengt of dreigt te brengen. Er zijn wel pogingen gedaan om de maatschappelijke kosten van georganiseerde misdadervormen in kaart te brengen (zoals ook de medische kosten van de illegale drugs en de kosten van de verlaagde arbeidsproductiviteit door drugsgebruik), doch dat lijkt een wat hopeloze poging om het onmeetbare meetbaar te maken. Om toch een dekkend beeld te krijgen van de schade moeten daarom meerdere criteria worden gehanteerd, die de volgende dimensies lijken te moeten omvatten die (de eerste twee) individueel slachtofferschap betreffen en (de laatste twee) collectieve belangen<sup>8</sup>:

- (a) Directe vermogensschade: de omvang van de direct aan slachtoffers/benadeelden toegebrachte schade in termen van wederrechtelijk ontnomen/verkreten vermogen (gestolene, gefraudeerde, vernielde). Dit is zonder meer van toepassing op alle vormen van misdaad, exclusief de handelsmisdadaad.
- (b) Geweldstoepassing: de mate waarin extern geweld wordt toegepast (ofwel bij het delict zelf, ofwel om anderen te dwingen tot medewerking ofwel ter bescherming tegen overheidsingrijpen), en ernstig intern geweld (interne disciplinerende, onderlinge afrekening).
- (c) Bedreiging sectorale ordening: de betekenis van de misdaad voor de gewenste ordening op bijvoorbeeld financieel-economisch terrein (bijvoorbeeld in de sfeer van afdrachten en subsidies, concurrentieverhoudingen), gezondheid, milieu. Dit ziet in het bijzonder op de handelsmisdadaad, maar ook organisatiemisdadaad kan dergelijke ordening bedreigen. Tevens kan meespelen dat misdadig handelen meer als indirect effect de belangen op specifieke terreinen aantast, zoals milieubeschadiging (afval van ecstasyproductie) en leefbaarheidsaantasting in wijken (stank hennepcultuur).
- (d) Algemene bedreiging: de mate van bedreiging van de grondslagen van de staat en democratische rechtsorde, de integriteit van de bestuurlijke overheid en het rechtssysteem (corrumperende werking),





respectievelijk van kwetsbare maar essentiële infrastructuur (zoals elektriciteitsvoorziening, telecommunicatievoorziening).

Deze vier dimensies zijn niet even zwaar. Overeenkomstig de weging in de strafwetgeving (de strafbedreiging die aan delicten is verbonden<sup>9</sup>) moeten de vierde en de tweede zwaarder meetellen dan de andere. Het lijkt immers logisch dat als een misdaadvorm een algemene en onmiddellijke bedreiging vormt voor het (ordentelijk) functioneren van de samenleving, zoals door bepaalde terroristische dreiging, daaraan absolute prioriteit toekomt. Een uitwerking van deze dimensies in een 'prioriteringsschema' is te vinden in par. 4.2.

#### 2.1.6 Strafrecht versus andere maatregelen

In de beschrijving van de misdaadvormen is duidelijk gemaakt dat strafrechtelijk optreden niet altijd, of niet alleen, voldoende kan zijn. Het zal dan voorkomen dat blijkt dat ook andersoortige maatregelen zouden moeten worden getroffen die meer werkzaamheid beloven. Dat kunnen bestuurlijke of private maatregelen zijn ter preventie of ter handhaving. Het is dan noodzakelijk dat de instantie die verantwoordelijk is voor die maatregel daarop wordt gewezen, opdat die zijn bevoegdheden kan inzetten. Die taak tot signalering wanneer uit de praktijk de noodzaak daartoe is gebleken, ligt bij politie en justitie. Nadere afstemming zal nodig zijn wanneer niet strafrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen noodzakelijkerwijs hand in hand moeten gaan.

Het kan dan voorkomen dat er een vorm van georganiseerde misdaad is die prioritaire aandacht verdient, doch die niet afdoende wordt tegemoet getreden tenzij andere instanties dan politie en justitie hun inzet leveren. Zo dat niet zou gebeuren, lijkt het niet gewenst dat toch de niet-effectieve strafrechtelijke maatregelen worden voortgezet om 'symbolische' redenen.

## 2.2 De interne organisatie van de misdaad: van bende tot transnationaal netwerk

### 2.2.1 Complexiteit, analyse

De laatste jaren is de visie opgekomen dat georganiseerde misdaadgroepen vooral moeten worden begrepen als 'sociale netwerken', waardoor benadering met begrippen en methoden uit de (sociale) netwerkanalyse mogelijk wordt. Eerdere visies omtrent de interne structuur (zoals in termen van piramidale opzet of in termen van verwantschapsrelaties) voldoen niet (meer) omdat de structurele kenmerken van misdaadorganisaties daarvoor vaak te complex geworden zijn. Met behulp van de netwerkbenadering kunnen, naast eenvoudige groepen zoals een jeugdbende, ook ingewikkelde (transnationale) ketens van productie, transport, distributie en verkoop worden beschreven. De mogelijkheid om een algemeen

begrippenapparaat te hanteren in de beschrijving en analyse van misdaadorganisaties, levert ook de mogelijkheid om eenduidig aanknopingspunten te formuleren in de strategie van de aanpak van de georganiseerde misdaad.

Soms bestaat de misdaadorganisatie uit een redelijk afgebakende en overzienbare groep mensen (bijv. een min of meer vaste bende die berovingen pleegt). Door de betrekkelijk eenvoudige organisatie kan in beginsel goed zicht worden verkregen op de werkwijze en rolverdeling (leiders, meelopers ...), en kan een tactiek worden ontwikkeld om die organisatie uit te schakelen door zich op de kwetsbare kenmerken te richten, zoals in het aanpakken van de leiders. Vaak kent het misdaadverband echter een meer gecompliceerde netwerkstructuur, waarin verschillende (deel)groepen elk een functie vervullen. Ieder van die deelgroepen kent zijn eigen opbouw, bijvoorbeeld kunnen in een meer omvattend netwerk ook meer piramidaal opgebouwde onderdelen actief zijn (vgl. het Nationale dreigingsbeeld waarin gesproken wordt over een organisatievorm die met 'de kwal' wordt aangeduid). Bij meer complexe structuren ligt de te kiezen aanpak minder voor de hand. De kwetsbaarheid moet niet meer binnen een groep worden gezocht, maar in het netwerk: dat kan de cruciale rol betreffen van een bepaalde groep, of van personen die de verbinding verzorgen tussen groepen, of in de stroom van goederen dan wel de financiële stromen ...

Hoewel, zoals eerder is betoogd, de functie van een criminele organisatie overwegend economisch van aard is (en soms ideologisch) berust de binding (niet tussen maar) binnen misdaadgroepen vaak op meer dan geldelijke motieven. Dat kunnen verwantschapsbanden zijn (familie), etnische banden, een gedeelde achtergrond in termen van cultuur en opgroeien. Dat wil niet zeggen dat dergelijke groepen altijd hecht zijn: daarbinnen zitten personen op specifieke posities die macht (kernpositie) of invloed (essentiële communicatieschakel) impliceren, en anderen met meer perifere betekenis. Bij aan elkaar geschakelde groepen in omvangrijkere netwerken, zijn personen cruciaal die als bemiddelaar of 'intermediair' tussen die groepen fungeren. Afhankelijk van de structurele kenmerken van groepen en netwerken, zijn de kwetsbaarheden te identificeren, dat wil zeggen de elementen die bij uitschakeling de meeste schade aanrichten aan het functioneren van die groep of netwerk. Soms is dat de leiding, soms juist een invloedrijk persoon, soms een intermediair. Ook bepaalt die structuur de mogelijkheden van infiltratie en verspreiding van desinformatie.

Bij complexe vormen van georganiseerde misdaad is een dynamische aanpak aangewezen, waarbij wel het globaal beoogde effect op langere termijn is geformuleerd, maar steeds kleinere stappen worden gezet met een concreet doel op kortere termijn en met bijstelling als duidelijk is hoe wordt gereageerd op de gepleegde interventies. Zo kan in het kader van de cocaïnehandel blijken dat een bedachte aanpak (arrestatie en insluiting van koeriers via Schiphol) niet werkt in de bedwinging van die handel: dan dient een andere tactiek te worden gekozen. Het is hierbij van wezenlijk belang dat onderkend wordt, dat het principieel maar beperkt mogelijk is te voorspellen hoe in complexe structuren wordt gereageerd op interventies. Het is dan een kwestie van proberen en bijstellen.

Wil een aanpak van een georganiseerde misdaadvorm vruchtbaar kunnen zijn, dan dient daarbij wel



het gehele misdaadverband in ogenschouw te worden genomen. Zo zou het bij transnationale misdaad weinig zin hebben slechts te kijken naar het Nederlandse aspect: wat in Nederland moet worden gedaan of nagelaten moet bedoeld zijn om effectief te zijn ten aanzien van de gehele misdaadvorm. Het aanpakken van Nederlandse drugskoeriers bijvoorbeeld, moet passen in een bredere strategie.

Wezenlijk is dat - zeker bij meer omvangrijke en hechte criminele verbanden - geïnvesteerd wordt in onderzoek en analyse van de interne organisatie van de criminele groep of het criminele netwerk (w.o. rolverdeling, communicatiestructuur), maar ook bijvoorbeeld van goederen- en geldstromen. Dat is een noodzakelijke voorwaarde voor een effectief optreden; een aanpak die is gestoeld op weinig informatie is als schieten in het duister: slechts bij toeval raak. Dat lijkt een open deur, doch al te vaak wordt opgetreden op basis van slogans en stereotiepe voorkeuren (altijd ontmanteling nastreven, altijd leiders aanpakken, altijd korte klappen uitdelen, altijd 'facilitatoren' aanpakken, altijd op de financiële kant concentreren). Zo vergt het enige omslag in de bestrijdingsorganisatie: de klassieke benadering van de misdaad is: er op af gaan en arresteren – een benadering waarin meer moet worden geïnvesteerd in onderzoek vereist evenwel geduld en nadenken. Soms zal een korte klap nuttig zijn, soms dient de goederen- of geldstroom aangepakt te worden, soms zal een algemene uitschakelingsstrategie nuttig zijn en soms alleen een aanpak van een onderdeel. Welke benadering wordt gekozen, is afhankelijk van de kenmerken van het verschijnsel en het te verwachten rendement van specifieke maatregelen.

Uiteraard geldt, dat bij misdadigers die per definitie hun handelen willen verbergen, er nooit volledige informatie bestaat. De investering in onderzoek en analyse zal dan zo ver moeten gaan, dat met een 'voldoende vertrouwen' maatregelen worden genomen: dat is een kwestie van taxatie waarbij aanvaard moet worden dat die er ook wel eens naast kan zitten.

## 2.2.2 Overzicht

De lelijke term 'glokalisatie' duidt er op dat globale (mondiale) ontwikkelingen en lokale effecten dicht bij elkaar (zijn komen te) liggen. Zo hebben op het oog ver van burgers af staande fenomenen als mensenhandel of cannabisteelt altijd ook lokaal betekenis. Georganiseerde misdaad wordt niet ervaren op transnationaal niveau: het heeft altijd op een of meer specifieke locaties zijn effect. Daar hebben burgers mee te maken, alsook gemeentebesturen en de politie op wijk- of districtsniveau. Informatieverzameling over wat er aan de hand is, moet op dat niveau zeker worden benut. Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat alle vormen van georganiseerde misdaad ook op lokaal niveau kunnen worden aangepakt. Voor een potentieel effectieve aanpak moet immers voldoende overzicht bestaan over de desbetreffende misdaadvorm. Als die misdaad in zijn vorm het lokale niveau overstijgt, moet ook de regie over de aanpak bovenlokaal worden gelegd. Zo blijkt dat jeugdbendes die inbraken en berovingen plegen, meestal niet op 'districtsniveau' kunnen worden begrepen, gegeven waar ze wonen en waar ze opereren (niet in buurt maar in regio); ramkrakers blijken niet op regionaal niveau te kunnen worden begrepen maar op landelijk niveau gegeven de plaatsen

waar ze toeslaan; vele vormen van drugshandel kunnen alleen op internationaal/mondiaal niveau begrepen worden door de vele groeperingen en landen die in 'ketens' actief zijn. Hiermee is een bestuurlijk uitgangspunt gedefinieerd: de regie (dit is het bepalen wat door wie moet gebeuren) in de aanpak van de georganiseerde misdaad moet steeds gelegd worden op 'het niveau van voldoende overzicht'. Dit uitgangspunt impliceert, dat serieus moet worden omgegaan met de vraag op welke wijze (in de toekomst) de regie over bepaalde vormen van transnationale misdaad moet worden belegd: het lijkt een natuurlijke ontwikkeling dat op enigerlei wijze daarop ook internationale regie zal moeten worden gevestigd om een effectieve aanpak mogelijk te kunnen maken.

## 2.3 Implicaties

De voorgaande bespreking impliceert dat in de strategie van de aanpak van de georganiseerde misdaad de volgende uitgangspunten nodig zijn:

- Het is nodig dat in de te kiezen doelen van de aanpak onderscheid wordt gemaakt naar de vorm van de georganiseerde misdaad. Soms is een harde aanpak noodzakelijk, soms is een meer subtiel op 'beheersing' toegesneden aanpak aangewezen. Dit heeft gevolgen voor de prioritering van de inspanningen.
- Het strafrecht is soms dominant (roofmisdad, ideologische misdaad), in andere gevallen is een noodzakelijke maar meer bescheiden rol weggelegd voor een repressieve benadering. Als primair een preventieve of bestuurlijke benadering effectief kan zijn, doch die wordt om wat voor reden dan ook niet gevolgd, dan moet worden gewaakt tegen afwenteling op het strafrecht.
- Wanneer de misdaad een complexe organisatievorm heeft, dan zal daar een wendbare bestrijdingsorganisatie tegenover moeten staan. Die wendbaarheid betreft de snelheid waarmee actie kan worden ingezet (dus geen langdurige besluitvormingsprocessen), de soort van maatregelen die worden ondernomen (dus niet fixatie op één aanpak zoals van 'facilitatoren' of 'financiële stromen' of 'korte klap'), en de schakeling tussen niveaus in en organisaties van de misdaadbestrijding. Gewaakt moet worden tegen muren tussen 'aandachtsgebieden' en tegen schotten tussen niveaus van recherche (nationaal, (boven)regionaal) en organisatieonderdelen van het OM.
- Onder erkenning dat inlichtingen over vormen van misdaad, over criminele organisaties en hun werkwijze altijd onvolledig zullen zijn, en onder erkenning dat vaak pas in de loop der tijd meer zicht ontstaat, is het toch meer dan voorheen noodzakelijk om de aanpak van de georganiseerde misdaad te steunen op informatie. Expliciet moet er aandacht zijn voor de organisatie van de informatiefunctie in relatie tot de operationele aanpak van de misdaad.
- Evident is ook, dat als er sprake is van transnationale georganiseerde misdaad, internationale samenwerking nodig is zowel waar het gaat om informatie-uitwisseling als bij afstemming van operationele activiteiten. Omdat de misdaad steeds verder 'globaliseert', doet de noodzaak van internationale samenwerking zich steeds sterker gevoelen.



### 3 Inrichting van de bestrijdingsorganisatie

De organisatie ter bestrijding van de georganiseerde misdaad zal aan specifieke eisen moeten voldoen om effectief te kunnen zijn. Deze organisatie moet zowel lokaal gebonden vormen van misdaad kunnen aanpakken alsook transnationale vormen, de organisatie moet zich snel en flexibel kunnen aanpassen aan zich wijzigende omstandigheden. De organisatie van de misdaadbestrijding moet zich om deze reden ontwikkelen in de richting van een netwerkorganisatie, waarbinnen onderlinge verbondenheid bestaat maar tevens grote ruimte om naar eigen inzicht beslissingen te nemen – lange en complexe besluitvormingsprocedures impliceren al snel dat achter de feiten wordt aangelopen (en kunnen leiden tot ‘ambtelijke eigenstandigheid’ of tot cynisme).<sup>10</sup> Met andere woorden: er is een netwerk voor nodig om een netwerk te bestrijden. Hiermee wordt bedoeld dat de kansen voor de bestrijding niet groot zijn als, waar de criminaliteit zich in veranderende netwerken met niet zelden transnationale kenmerken beweegt, politie en justitie verkeren in een starre, sterk hiërarchisch vormgegeven organisatie die alleen op nationale leest is geschoeid en die uit een veelheid aan van elkaar afgeschotte eenheden bestaat.

Het is nodig dat de organisatie op vier terreinen evolueert om ook in de toekomst de bestrijding van de georganiseerde misdaad toereikend ter hand te kunnen nemen. Dit betreft de informatievoorziening, het resultaatgericht werken, de wendbaarheid bij het maken van keuzes en de bestuurlijke doorzichtigheid.

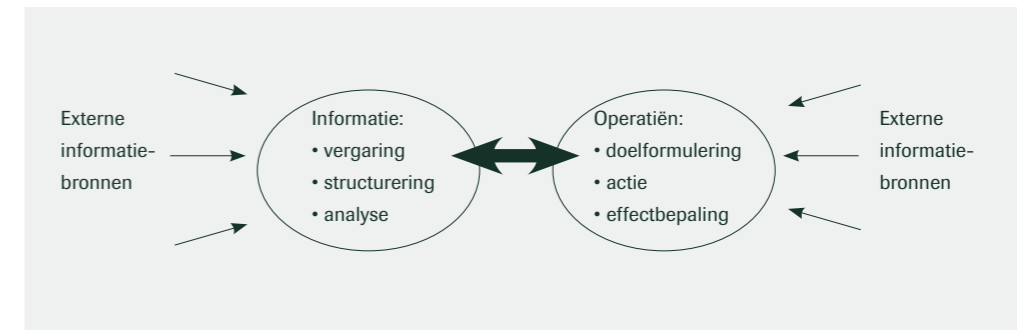
#### 3.1 Informatievoorziening en operatiën: een twee-eenheid

... informatie, informatie, informatie ...

De noodzaak tot een scherpe kwalitatieve verbetering in de informatievergaring en –analyse, blijkt overduidelijk uit de conclusies van het Nationale Dreigingsbeeld. Ook is vastgesteld dat in internationaal verband de nodige stappen zullen moeten worden gezet om een vruchtbare aanpak van de georganiseerde misdaad mogelijk te maken.

De komende jaren bestaat de voornaamste opgave er dan uit om een forse mentale en organisatorische stap te maken in de inrichting van de informatiefunctie en zijn relatie tot de operationele aanpak.<sup>11</sup> Het is daarbij zinvol de ontwikkelingen in de oorlogsvoering in ogenschouw te nemen: operationele soldatenteams staan in verbinding met een informatiecentrum: ze geven daaraan informatie door, en zij ontvangen van dat centrum inlichtingen die deze van externe bronnen (bijv. satellieten, andere teams) ontvingen. Deze onderscheiding in functies (informatie/operatiën) én hun interactie vormen het hart van de moderne oorlogsvoering.

Hoewel de aanpak van de georganiseerde misdaad niet steeds hetzelfde is als oorlogsstrijd, zijn er voldoende overeenkomsten (transnationale netwerken, terrorisme) om een analoge betekenis te hechten aan de informatiefunctie. Dat lijkt zelfs een noodzakelijke voorwaarde om voldoende effectief te kunnen zijn. In de navolgende figuur is neergezet hoe de verhouding tussen de informatiefunctie en de operatiën is gedacht.



De informatievoorziening ontvangt inlichtingen uit de operatiën en uit externe bronnen. Dat kunnen meldingen omtrent ongebruikelijke financiële transacties zijn, ongebruikelijke processen en voorvallen in vervoersstromen (bijvoorbeeld zoals waargenomen in het zicht dat binnen handelssectoren bestaat op de logistieke processen in het bedrijfsleven), signalen die voortkomen uit toezicht verricht door politie of andere instanties. Deze externe bronnen zijn als het ware de ‘satellietbeelden’ die kunnen wijzen op relevante feiten en omstandigheden waar (snel) aandacht aan zou moeten worden geschonken. De bronnen van informatie beperken zich uiteraard niet tot het nationale niveau: ook instanties uit het buitenland hebben inlichtingen die van belang zijn.

Met de dikke pijl is aangegeven dat er een zeer nauwe band moet zijn tussen de informatiefunctie en de operatiën. Er dient sprake te zijn van een grote wederzijdse afhankelijkheid: de één kan niet zonder de ander.

Wezenlijk is, dat de informatiefunctie niet een enkele bestrijdingsorganisatie kan dienen. In ieder geval dienen de verschillende recherche-niveaus in Nederland (nationaal, (boven)regionaal) in verbinding te staan met één informatiefunctie; hetzelfde geldt de bijzondere opsporingsdiensten en de Koninklijke marechaussee. Elk van de verschillende teams op (inter)regionaal en (inter)nationaal niveau is leverancier van informatie over georganiseerde misdaad waar ze op stuiten, én afnemer daarvan – ieder levert een stukje van de puzzel en heeft behoefte om te zien wat anderen voor stukjes hebben, en wat externe bronnen aandragen.

Tussen al die operationele teams in, zit de informatiefunctie: de systemen van opslag en uitwisseling van gegevens, de mensen die dat beheren en degenen die analyses verrichten. Het is noodzakelijk die informatiefunctie als één geheel te zien, opdat de informatie over criminele samenwerkingsverbanden (het ‘wie’) en de terreinen waarop deze werkzaam zijn (het ‘wat’) en hun werkwijzen (het ‘hoe’) in onderlinge samenhang kunnen worden begrepen.

In de opzet zoals hier gedacht, is geen sprake van een ondergeschikte of afgeleide rol voor de informatiefunctie, maar van een nevenschikende en gelijkwaardige rol. Om daartoe feitelijk ook te geraken,



is een forse opwaardering en investering nodig in kwaliteit, capaciteit en organisatorische positionering. Het College bepleit dit met nadruk, ook al zou de benodigde investering (ook) ten koste gaan van de capaciteit voor de operationele inzet: die investering is immers noodzakelijk om een groter effect te bereiken.

Primair dient de informatievoorziening de operationele aanpak van de georganiseerde misdaad. Dat moet ook het uitgangspunt zijn bij de organisatorische inrichting daarvan. Maar na verdeling moet de informatie zeker ook voor tactische (en strategische) doelen worden benut. Hierbij ligt er een zelfstandige rol voor degenen die de informatiefunctie leiden, daarnaast is er een zekere verdeling van terreinen van aandacht waarop specifieke organisaties zich met name richten en waarover dan ook periodiek de stand van zaken wordt opgemaakt.

*... 'intelligence-agenda' ...*

Een toereikende informatiehuishouding maakt het ook beter mogelijk om 'witte vlekken' te identificeren en op te vullen. In het Nationale Dreigingsbeeld is bijvoorbeeld benoemd dat er onvolledig zicht is op corruptieverschijnselen, ook al wordt in afzonderlijke opsporingsonderzoeken daar gewag van gemaakt. Met een meer geïntegreerde informatievoorziening zou hier veel beter en sneller informatie op tafel kunnen worden gelegd.

Wel is het evident, dat besluitvorming over de thema's waarover met voorrang informatie moet worden verzameld (de 'intelligence-agenda') helder moet worden belegd bij de politie (KLPD/dNRI) en het OM.

*... lange weg te gaan ...*

De gedachte inrichting van de informatiehuishouding die noodzakelijk is voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad kan rustig enigszins utopisch worden genoemd: uit de evaluatie van de kernteams blijkt dat er nog een lange weg te gaan is om zowel de benodigde systemen als de gewenste cultuur van informatiedeling gerealiseerd te krijgen. Er moet dan met nog meer nadruk dan voorheen werk gemaakt worden van het 'volwassen worden' van de informatiehuishouding.

Dit vereist voldoende bestuurlijke aandacht hiervoor, zowel bij de personen die verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de opsporing (politiebeheer) als van het OM dat gezag heeft over die opsporing. Met de ontwikkeling van het concept 'informatiegestuurde opsporing' (en bijbehorende ABRIO-producten) zijn stappen in de goede richting gezet, maar een versnelling en verbreding van de bestuurlijke aandacht voor systemen en cultuur is nodig, zoals voorzien bij de ontwikkeling van de zgn. Politie-suite Opsporing. Hierbij gaat het ook om het opzetten van een onderscheiden maar geïntegreerde organisatorische voorziening voor de informatiehuishouding, met een eigen leiding, met hoge analysekwaliteit. Het gaat ook om het verbinden van 'externe' informatiestromen met de centrale informatievoorziening (MOT, wellicht



ook vanuit bedrijfsleven en instanties als AFM en NMA). Het gaat ook om het bezien of het leveren van informatie door specifieke (externe) instanties nadere wettelijke verankering behoeft. Het gaat ook om het bekijken of en op welk moment en in welke vorm levering van informatie aan derden mogelijk is (met name als dat instanties zijn die ook een rol in de bestrijding hebben, zoals gemeentebesturen). Het gaat er ook om er op toe te zien dat niet te gemakkelijk personen (of instanties) zélf uitmaken wat wel en niet ter beschikking wordt gesteld aan anderen. Momenteel bestaat vaak de neiging om op de eigen gegevens 'te blijven zitten'.

Invulling van deze agenda vereist een samenwerking tussen diverse instanties, waarbij naast de departementen van Justitie en BZK, de politie en het OM de voortrekkers zullen moeten zijn.

### 3.2 Rationele keuzes

Nog veel meer dan voorheen, zal het in de aanpak van de georganiseerde misdaad nodig zijn een 'rationele benadering' te kiezen. Waar nu toch vaak gebruik is om de misdaadorganisatie aan te pakken waarover (min of meer toevallig) veel informatie beschikbaar is, zal veel actiever moeten worden gezocht naar informatie over (nog) meer verborgen maar wel zeer dreigende misdadervormen. De voorgestane rationele benadering kent een drietal aspecten.

*... afgewogen keuzes maken van wat – met voorrang – wordt aangepakt ...*

Geconfronteerd met verschillende signalen omtrent vormen van georganiseerde misdaad, zullen keuzen moeten worden gemaakt over wat met voorrang moet worden aangepakt. Op basis van een internationale optiek (Nationale recherche), nationaal perspectief (bovenregionale teams) of regionale blik (regiokorpsen) zal een afweging moeten worden gemaakt, in termen van ernst van de bedreiging die uitgaat van de misdadervormen en de potentiële bijdrage van de inzet van (strafrechtelijke) methoden. Een uitwerking hiervan is te vinden in par. 4.2.

Als zich een vorm van serieuze georganiseerde misdaad aandient, maar er zijn gegronde redenen om daar niet (verder) op in te gaan met strafrechtelijke middelen omdat deze niet effectief (blijken te) zijn dan wel dat andersoortige maatregelen aangewezen zijn, dan moet dit uitdrukkelijk worden gemeld bij de verantwoordelijke organen. Veel meer dan deze attentie, en daarbij het advies om deze verantwoordelijkheid ook te nemen, is niet gewenst: het zou immers niet goed zijn als met uitsluitend strafrechtelijke taken belaste organen buiten hun bevoegdheden taken op zich zouden nemen. Beter is het anderen met nadruk te wijzen op hun verantwoordelijkheid, opdat deze dan hun conclusies daaruit kunnen trekken.



### ... resultaatsformulering ...

Nu er geen algemene voorkeursaanpak is, omdat wordt onderkend dat misdadervormen sterk van elkaar kunnen verschillen én omdat de misdaadorganisatie ook reageert op de wijze waarop ze wordt bestreden, dan is het zaak steeds te (her)overwegen wat te doen staat. Leidend daarbij is dat steeds wordt bezien welke resultaten worden beoogd, of die ook worden behaald, en of er bijstellingen nodig zijn – dat is doelgericht werken. Het formuleren van resultaten veronderstelt dat er voldoende informatie voorhanden is om dat zinvol te kunnen doen – soms zal dan eerst informatie moeten worden ingewonnen voordat een keuze kan worden gemaakt.

Essentieel is steeds, dat van tevoren wordt nagedacht over wat met de inzet van middelen en capaciteit wordt beoogd: wat moet er mee worden bereikt en waaraan kan worden gezien of dat ook lukt? Als een proceseis moet worden gesteld dat steeds duidelijk moet zijn dat deze vraag in zeer concrete termen wordt beantwoord – als het doel of het zicht op het bereiken daarvan ontbreekt, wordt onvoldoende scherp gevaren: het is als schieten in het donker, slechts bij toeval raak.

### ... verantwoording achteraf ...

Het resultaatgericht werken maakt het ook mogelijk dat zinvol verantwoording wordt afgelegd. Duidelijk is dan immers wat werd bekeken en beoogd, of dat gelukt is of niet, en welke andere koers is ingeslagen. De verantwoording betreft dan:

- De keuze welke informatie is gezocht en gehaald.
- Op grond daarvan: welk onderzoek is ingezet (of juist niet), en welke aanpak is gekozen (en hoe is bijgesteld).
- De bereikte resultaten.

Het is duidelijk dat het maken van keuzes en het afleggen van verantwoording daarover tijd en investering kost. Dat is de prijs die betaald moet worden voor een doelmatiger en doeltreffender optreden tegen (moderne) vormen van georganiseerde misdaad.

Een investering in een rationele benadering van de misdadervormen die worden aangepakt en de daarbij gevolgde werkwijze is ook zinvol om aan de samenleving te laten zien wat is verricht. Een externe verantwoording, mede ook via het College van procureurs-generaal en de minister van Justitie aan de Staten-Generaal, is wezenlijk voor een voldoende vertrouwen in de werking van de bestrijdingsorganisatie. Daarmee kan dan worden vermeden dat, vanwege onvoldoende inzicht en dus vertrouwen, sturingsmechanismen worden gekozen die niet zinvol zijn, zoals het simpel sturen op kwantiteit (als: 10% meer mensensmokkel onderzoeken, 20% meer ontmantelde ecstasybendes - dat zou alleen al 'onmogelijk uitwerken' omdat evident is dat simpele telling van 'aantal groepen' een futiele actie is door de veelvormigheid van de organisatie in de misdaad).

### 3.3 Wendbaarheid en transparantie

Een bestrijdingsorganisatie die trekken heeft van een netwerkorganisatie beoogt flexibel in te kunnen spelen op zich voordoende veranderende omstandigheden. De daarvoor benodigde platte organisatie heeft echter wel zekere vastigheid nodig, zoals een doorzichtige besluitvormingsstructuur, opdat niet kwesties tussen wal en schip raken of juist dat er veel bestuurlijk 'gedoe' nodig is om zaken aan te kunnen pakken.

### ... relativering van 'aandachtsgebieden' ...

De vraag is welke de betekenis van 'aandachtsgebieden' is in een aan de tijd aangepaste bestrijdingsorganisatie. In het verleden werden de kernteams vooral 'opgehangen' aan dergelijke gebieden, die soms gericht waren op specifieke markten (ecstasy, mensenhandel/smokkel), soms op specifieke groepen (Oost-Europeanen, Zuid Amerikanen), soms op specifieke logistieke knooppunten (Rotterdamse haven, Schiphol). Naar aanleiding van de beschouwingen in deze nota, meent het College dat de wijze waarop met aandachtsgebieden moet worden omgegaan nadrukkelijk bespreking behoeft. Van belang daarbij is de constatering dat vormen van georganiseerde misdaad niet scherp kunnen worden toebedeeld omdat criminele groepen zich niet beperken tot specifieke misdadervormen. Recent is geconcludeerd dat "dadergroepen uit het aandachtsgebied ... onze vertrouwde classificaties op de proef [stellen]" (KLPD, DNRI, 2004). Voorts moet worden onderkend dat soms door veranderende maatschappelijke omstandigheden in het algemeen, of door de maatregelen ter bestrijding van de misdaad in het bijzonder, de aard en vorm van die misdaad verandert.

Om dergelijke redenen is het dan gevaarlijk om de verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld mensenhandel exclusief te beleggen bij bijvoorbeeld de Nationale recherche, daarmee suggererend of implicerend dat andere rechnereniveaus daar niets meer mee van doen hebben. Dat is niet wenselijk. Om die reden moeten aandachtsgebieden niet zozeer dienen tot het afbakenen van exclusieve domeinen van zorg, maar alleen om een zekere vastigheid te bieden door concentratie van informatie, kennis en energie teweeg te brengen - meer een praktische dan een principiële kwestie dus.


Wanneer aldus de aandachtsgebieden niet kunnen en moeten fungeren als harde schotten tussen onderdelen van de bestrijdingsorganisatie en de aanpak van de georganiseerde misdaad meer vanuit één algemeen 'concern' moet gebeuren, dan stelt dat harde eisen aan de informatiestructuur (zie eerder in dit hoofdstuk) maar ook aan de verdere organisatorische inrichting, zoals ook uit het Nationale dreigingsbeeld naar voren komt.

### ... besluitvormingsstructuur ...

In de complexe bestrijdingsorganisatie moet er voldoende duidelijkheid zijn wie waarover gaat. In grote trekken is dat wel bepaald, maar ook zal evident zijn dat er zich niet zelden kwesties voordoen waar







daaromtrent twijfel is. Met behulp van 'spelregels' zal in 80-90% van de gevallen helder moeten zijn wie verantwoordelijk moet zijn – in de overige gevallen zal op basis van collegiaal overleg een knoop moeten worden doorgemaakt. Er zijn drie mogelijkheden: het onderzoek wordt op één niveau afgehandeld, er wordt samengewerkt tussen verschillende niveaus c.q. een zaak (op onderdelen) wordt overgedragen. Bij de keuze van deze modaliteiten gelden de volgende uitgangspunten:

- *Samenwerking en overdracht*

Dit uitgangspunt impliceert, dat onderdelen van zaken regionaal worden behandeld en andere delen nationaal. Zo kan het zijn dat gegeven zijn eigenschappen de misdaadvorm regionaal behandeld wordt (bijv. een vorm van kleinschalige vrouwenhandel) maar dat daarbij ook enige internationale aspecten spelen waarvoor een beroep wordt gedaan op de nationale recherche. Of andersom: binnen een bredere aanpak van transnationale misdaad, kan worden gevraagd aan een regio om een afgebakend onderdeel te behandelen. Dit uitgangspunt impliceert ook de noodzaak tot overdracht. Indien een zaak (bijv. computercriminaliteit) uit het buitenland binnenkomt op nationaal niveau, kan het zeer wel zijn dat de zaak naar een regiokorps wordt overgedragen zodra blijkt dat de zaak zodanig is dat een specifiek korps voldoende overzicht heeft of dat kan verwerven om de zaak af te doen.

- *Regie waar overzicht is*

De finale verantwoordelijkheid moet liggen bij het niveau waarop het overzicht bestaat (of geschapen kan worden) dat noodzakelijk is om verantwoord (=effectief) keuzes te kunnen maken over de aanpak van de desbetreffende vorm van georganiseerde criminaliteit. Indien die vorm een logisch deel vormt van een transnationaal netwerk, zal dit moeten liggen op (supra)nationaal niveau; in andere gevallen kan dat op regionaal of districtelijk niveau behandeld worden. Indien onverhoopt toch de neiging zou ontstaan om onderzoeken te staken en over te willen dragen bijvoorbeeld omdat het een 'internationaal aspect' heeft, of omdat het een aandachtsgebied van de Nationale recherche zou raken ('terrorisme'), is dat contrair aan de koers die is bepaald. Mocht dit systematisch toch het geval zijn, dan roept men over zich af dat de landelijke aanpak steeds verder gaat en er daadwerkelijk een 'FBI' ontstaat en de regiopolitie zich slechts nog beperkt tot hetgeen lokaal de aandacht vraagt.

- *Geen voortijdig wegschuiven*

Zo lang nog geen beslissing is genomen tot overdracht, of zo lang er nog onvoldoende informatie voorhanden is om daarover te beslissen, blijft de zorg voor een waargenomen verschijnsel van (georganiseerde) misdaad bij degene die dit (als eerste) waarneemt. Hiermee wordt voorkómen dat men niet in actie komt omdat het 'eigenlijk elders thuishoort' – de consequenties van een eventueel nalaten in te grijpen komen daarmee volledig voor de verantwoordelijkheid van de (eerste) waarnemer. Vanzelfsprekend behoort het tot diezelfde verantwoordelijkheid zich tot anderen te richten indien men meent dat het desbetreffende verschijnsel op een ander niveau of door anderen moet worden aangepakt.

- *Onenigheid*

Bij onenigheid over wie wat moet doen of nalaten, of wie waaraan moet bijdragen binnen een aanpak waarbij de regie elders berust, vindt allereerst overleg plaats op het eersthogere niveau. Bij blijvende

onenigheid beslist ultimo het College van procureurs-generaal (of degene die namens dat College daartoe wordt gemandateerd).

In paragraaf 4.3 is met een schema uitgewerkt hoe over het overdragen van zaken moet worden gedacht.

... *samenhang en expertise* ...


De verschillende onderdelen van de organisatie ter bestrijding van de georganiseerde misdaad hebben allemaal een eigen plaats en opdracht, doch het moge duidelijk zijn dat er niet veel bereikt zal worden indien die onderdelen muren rond zich optrekken. Juist in de benodigde netwerkorganisatie moet hard worden gestuurd op samenwerking, dus alleen 'zeer lage muren': de loyaliteit van de medewerkers van onderdelen moet niet alleen naar binnen zijn gekeerd (hetgeen een natuurlijke neiging is) maar zich uitstreken tot een breder relatiepatroon.

Het sturen op samenhang veronderstelt:

- Eisen aan het uit te oefenen leiderschap gericht op de beoogde cultuur van samenhang, en waar mogelijk het scheppen van materiële en immateriële 'beloning' voor samenwerking.
- Het onderkennen van de noodzaak tot mobiliteit: dat personen een loopbaan kennen waarin het gewoon is dat men overstapt naar andere onderdelen, zoals van regio naar landelijk en andersom. Dat veronderstelt dat er voldoende generieke functies aanwezig zijn en dat er ook de arbeidsvoorwaarden zodanig zijn dat deze geen oneigenlijke belemmering vormen.
- Het tegelijk onderkennen van de noodzaak tot specialisatie. Het niveau van informatievergaring en – analyse dient op een hoog niveau te liggen om een efficiënte aanpak mogelijk te maken. De verdergaande internationalisering stelt specifieke eisen (zoals talenkennis). En: er moeten in teams andere rollen dan alleen de traditionele worden vervuld (zoals de 'intermediaire' verbindingfunctie naar buiten).

... *gereserveerde capaciteit* ...

Hoewel als één concern wordt gewerkt, heeft ieder onderdeel van de bestrijdingsorganisatie een natuurlijke focus: soms ligt de nadruk op regionale kwesties, soms op (inter)nationale, soms op specifieke terreinen. Tegelijk zal op die onderdelen een beroep worden gedaan op medewerking van elders om een noodzakelijke bijdrage te leveren die op het oog een inbreuk maakt op de 'eigen prioriteiten'. Dat geldt de internationale rechtshulp, dat geldt ook de bijdrage die geleverd wordt aan acties waar andere teams de regie hebben. Zo kan het voorkomen dat in de aanpak van een transnationaal werkend crimineel netwerk, waar de regie ligt op (inter)nationaal vlak, een bijdrage van een regionaal korps wenselijk is. Of andersom: als bij een regionaal te benaderen vorm van misdaad ook een bijdrage vanuit het nationale niveau wordt gevraagd. Vanuit het bredere belang is het noodzakelijk dat dergelijke medewerking ook wordt geleverd – er moet dan een evenwicht zijn in de mate waarin capaciteit wordt ingezet voor eigen prioriteiten en de mate waarin

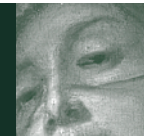


men medewerkt om de prioriteiten van anderen te verwezenlijken. Het kan dan nuttig zijn om zeker te stellen dat er capaciteit beschikbaar is om externe medewerking te leveren. Bepaald kan dan worden om van tevoren een maximale inzet vast te stellen die zonder meer zal worden vrijgemaakt als er externe verzoeken binnenkomen (bijvoorbeeld 20%). Hierdoor kan tevens zichtbaar worden in welke mate zulk een beroep op medewerking wordt gedaan: als dergelijke verzoeken uit buiten- of binnenland 'bovenmatig' zijn, kan dat leiden tot overleg en nadere afspraken.

### 3.4 Conclusie

De ontwikkelingen in de aard en vorm van de georganiseerde misdaad vragen om aanpassing, zo niet hervorming, van de bestrijdingsorganisatie. Nadrukkelijker wordt gekozen voor één samenhangende organisatie ter bestrijding van de misdaad (geen 'FBI'). Om een voldoende antwoord te kunnen geven op de ontwikkelingen in de misdaad, zijn wijzigingen nodig in de positionering en de organisatie van de informatiehuishouding, zijn scherpe eisen nodig aan de wijze van werken binnen de organisatie, en is een aanscherping nodig van de bestuurlijke structuur en cultuur.

## 4. Uitwerking



Deze nota behelst uitgangspunten voor de aanpak van de georganiseerde misdaad in den brede, en geldt dus zowel voor de regionale, de sectorale als de landelijke optiek. In dit hoofdstuk geeft het College een nadere uitwerking van de aandachtsgebieden van de Nationale recherche en het Landelijk parket, een prioriteringsschema en de spelregels voor de overdracht van zaken.

### 4.1 Aandachtsgebieden Nationale recherche en Landelijk parket

*... de betekenis van aandachtsgebieden ...*

Voorgaande beschouwingen in deze nota leiden tot enige uitgangspunten die richting gevend zijn voor de betekenis die aan aandachtsgebieden van de Nationale recherche en het Landelijk parket moet worden toegekend.

Als bestuurlijk uitgangspunt is hierboven gedefinieerd, dat de regie in de aanpak van de georganiseerde misdaad steeds gelegd moet worden op 'het niveau van voldoende overzicht'. Dat bepaalt wat regionaal, bovenregionaal en op nationaal niveau dient te gebeuren. De oriëntatie van de Nationale recherche ligt daarmee op hetgeen alleen op transnationaal niveau zinvol begrepen en tegemoet getreden kan worden (hetgeen op bovenregionaal niveau kan worden begrepen en aangepakt is het domein van de 'bovenregionale recherche', hetgeen op regionaal niveau kan worden overzien behoort tot de regionale recherche).<sup>12</sup> Voorts is hetgeen als 'organisatiecriminaliteit' is aangeduid vooral een gebied van specifieke toezichthoudende organen, inspecties, bijzondere opsporingsdiensten in samenhang met het Functioneel parket van het OM.

Hiermee wordt duidelijk dat de Nationale recherche, en het Landelijk parket, zich hebben te richten op de (trans)nationale georganiseerde roofof misdaad, handelscriminaliteit en ideologisch gemotiveerde misdaad.

*... aandachtsgebieden ...*

Dit gezegd hebbend, zijn er enige terreinen waarvan het duidelijk is dat ze bijzondere aandacht verdienen in termen van informatieverzameling en -analyse, ook in de komende jaren. Recente criminaliteitsbeeldanalyses en het Nationale dreigingsbeeld, geven informatie omtrent de dreigingen van de georganiseerde misdaad en de bronnen van die dreigingen. Daar dient uiteraard rekening mee te worden gehouden, doch beseft moet worden dat deze exercities ook hun beperkingen kennen. Zo is in het Nationale dreigingsbeeld niet ingegaan op de ideologisch gemotiveerde misdaad (terrorisme), de aandacht is gericht op hetgeen voor vooral de interne Nederlandse agenda van belang is<sup>13</sup> en tenslotte is een keuze gemaakt voor specifieke onderwerpen en invalshoeken (zodat bijv. de cannabisteelt niet is meegenomen). In de navolgende aanduiding van aandachtsgebieden, is wel het terrorisme betrokken en is met nadruk ook rekening gehouden met de rol van Nederland op de 'internationale agenda'.<sup>14</sup>



De volgende gebieden worden (conform de uitwerking van het Landelijk Parket, gegeven de schade die deze vormen van georganiseerde misdaad met zich brengen, en in aanmerking genomen de transitpositie van Nederland - zie ook Bijlage 1) als relevant aangewezen om extra op te investeren in informatie, analyse en expertise door de Nationale recherche:

- a) De ideologisch gemotiveerde zware en georganiseerde misdaad, waaronder terrorisme en extreme vormen van activisme. De actuele algemene dreiging die hier van uitgaat voor de samenleving als geheel (terrorisme), en de grote schade voor bedrijfstakken (militant dierenactivisme) maken een gerichte en langdurige investering noodzakelijk.
- b) Ten aanzien van de illegale markten dient de aandacht in het bijzonder uit te gaan naar de internationaal gezien grootste illegale handel (in hard drugs), de handel waarin Nederland wel een zeer bijzondere positie inneemt (XTC), de handel die het meest inbreuk maakt op menselijke integriteit (mensenhandel) en die uit het oogpunt van geweldstoepassing prioriteit verdient (wapens).
  - smokkel van of grensoverschrijdende handel in cocaïne of heroïne, via de lucht, water, weg of spoor;
  - smokkel van of grensoverschrijdende handel in mensen;
  - smokkel van of grensoverschrijdende handel in vuurwapens en explosieven;
  - productie van of (nationale en internationale) handel in synthetische drugs.
- c) Het witwassen van wederrechtelijk verkregen vermogen, als algemeen expertiseterrein waar alle vormen van (internationale) misdaad verband mee houden.

Deze keuze houdt in dat bijvoorbeeld de dreiging van roofbendes uit Oost-Europa niet tot aandachtsgebied van de Nationale Recherche gerekend wordt. Het Nationale Dreigingsbeeld geeft geen aanleiding om daar toe over te gaan, de aanpak van dat type van criminaliteit kan zeer wel door regionale korpsen of Bovenregionale Rechercheteams worden aangepakt.

Ook wordt niet voorzien in ICT-criminaliteit als apart aandachtsgebied waar de Nationale Recherche in zou moeten investeren. Dit laat onverlet dat men binnen de gekozen aandachtsgebieden wel degelijk aandacht zal hebben voor ICT-aspecten – voor expertisevorming puur op ICT gericht, verwacht men gebruik te kunnen maken van de deskundigheid die binnen het KLPD voor de gehele Nederlandse politie beschikbaar zal zijn.

In het verleden waren 'logistieke knooppunten' (Schiphol, haven Rotterdam) als aparte terreinen van aandacht geformuleerd. Daar wordt nu van afgezien, zij het met de aantekening dat binnen de gekozen aandachtsgebieden het logistieke proces van de illegale bedrijvigheid expliciet als aanknopingspunt voor de aanpak is benoemd.

Met het benoemen van deze aandachtsgebieden geeft het College van procureurs-generaal richting voor de opbouw van expertise teneinde de georganiseerde misdaad optimaal te kunnen bestrijden. Dit laat onverlet dat in beginsel geen enkele vorm (trans)nationale georganiseerde misdaad buiten de aandacht blijft van de Nationale recherche en het Landelijk parket. Er zijn zaken die de Nationale Recherche zal aanpakken, ook als



zij niet meteen tot deze aandachtsgebieden gerekend worden. Zaken van nationaal belang zijn hiervan het meest duidelijke voorbeeld. Maar ook bijvoorbeeld de illegale handel in beschermde planten of dieren valt niet buiten hun domein. Van hen mag dan worden verwacht dat men het gehele (trans)nationale domein blijft beschouwen en analyseren ook op nieuwe ontwikkelingen die extra zorg geven.

## 4.2 Een prioriteringsschema

De hierboven in de paragrafen 2.1.5 en 2.1.6. aangegeven dimensies van schadelijkheid, alsmede andere overwegingen die van belang zijn voor de inzet van strafrecht kunnen schematisch worden weergegeven.

[zie schema op pagina 30]

In het schema is een schaal geconstrueerd die kan lopen van 0 (op geen enkele dimensie een betekenisvolle schade) tot 100 (op alle dimensies maximaal effect). Bij elk van de scores wordt bezien met welke waarschijnlijkheid die effecten zullen (blijven) optreden<sup>15</sup>. In samenhang wordt hiermee in concrete gevallen een maat voor de dreiging van de desbetreffende misdaadvorm verkregen.

Zo is het denkbaar dat er een jeugdbende is die veel inbraken en berovingen pleegt en daar zonder ingrijpen hoogstwaarschijnlijk ook mee door zal gaan (waarbij het gaat om een orde van grootte van 'tienduizenden' = score 5), waarbij soms ook met geweld wordt bedreigd waarbij het zich lijkt af te tekenen dat men verdergaand en systematisch geweld zal gaan plegen (score 25 keer waarschijnlijkheid 0,5 = 12,5), hetgeen in totaal een score oplevert van 17,5.

Als er een terroristische dreiging is die zich met aanslagen richt op de essentiële infrastructuur van de samenleving en waarvan het redelijk waarschijnlijk is dat die zich ook daadwerkelijk zal manifesteren (score 45 keer 0,5), waarbij er een forse kans is dat ook enige persoonlijke slachtoffers zullen vallen (score 15 keer 0,5) levert een score op van 30.

Omtrent dit schema de volgende kanttekeningen:

- (a) Het vormt een conceptueel model, dat als richtsnoer gehanteerd dient te worden bij de prioritering. Door de beperkte maar daardoor ook abstracte formulering is het meer 'tijdvast', en is het tevens op diverse niveaus bruikbaar. Wel kan het zo zijn, dat er behoefte blijkt aan nadere verduidelijking welke elementen onder de gehanteerde dimensies vallen.
- (b) In het model zitten dezelfde dimensies besloten die ook bij ABRIO worden gehanteerd<sup>16</sup>. Aldaar wordt echter het bestaan van 'tegenstrategieën' ook als een factor gezien die tot een hogere prioriteit kan leiden. Dit lijkt evenwel niet wenselijk: het al dan niet bestaan van dergelijke strategieën is wel van belang voor de kiezen aanpak maar niet – als zodanig – voor de beoordeling van de ernst van de vorm



**Vermogensschade:**

Geen	0		gering	=	0	
max. 'tienduizenden' €	5	x	redelijk	=	0.5	= <input type="text"/>
max. 'honderdduizenden' €	10		groot	=	1	
'miljoenen' €	15					+

**Geweldstoepassing:**

Geen	0		gering	=	0	
max. dreiging/licht letsel	5	x	redelijk	=	0.5	= <input type="text"/>
max. incidenteel ernstig letsel	10		groot	=	1	
structureel/ernstig letsel	25					+

**Inbreuk sectorale ordening:**

Geen	0		gering	=	0	
beperkte/oppervlakkige aantasting	5		gering	=	0	
beperkte/vergaande aantasting of		x	redelijk	=	0.5	= <input type="text"/>
brede/oppervlakkige aantasting	10		redelijk	=	0.5	
brede/vergaande aantasting	15					+

**Samenleving algemeen:**

Geen	0		gering	=	0	
beperkte/oppervlakkige aantasting	15		gering	=	0	
beperkte/vergaande aantasting of		x	redelijk	=	0.5	= <input type="text"/>
brede/oppervlakkige aantasting	30		groot	=	1	
brede/vergaande aantasting	45					=

**Totaal:**

						<input type="text"/>
--	--	--	--	--	--	----------------------

Is, gegeven de ernst van de bedreiging van deze misdadervorm, mede met inachtneming van de ernst van andere misdadervormen, actie aangewezen?  ja  nee → actie voor later reserveren

ja → Is er voldoende informatie voorhanden om al te bepalen welke actie moet volgen en welk resultaat daarmee kan worden bereikt?  nee → nadere inlichtingen inwinnen

ja → Is de gewenste actie strafrechtelijk of moet die (mede) ook niet-strafrechtelijk actie omvatten om voldoende effectief te zijn?  Alleen strafrechtelijk → entameren actie

(Ook) andersoortig → entameren overleg, opdat afspraken goed kunnen worden belegd

entameren overleg, opdat afspraken goed kunnen worden belegd →  gerealiseerd → entameren actie

entameren overleg, opdat afspraken goed kunnen worden belegd →  Niet gerealiseerd → vooralsnog afzien van actie, signalering 'bovenlangs'

van georganiseerde misdaad. Ook 'internationale activiteiten en contacten' is bij ABRIO als weegfactor opgenomen. Dit zou impliceren dat inter- of transnationale criminaliteit per definitie erger zou zijn dan criminaliteit zonder dat kenmerk: dat lijkt niet vanzelfsprekend en opname van zulk een weegfactor zou het model ook minder bruikbaar maken voor andere dan de (inter)nationaal georiënteerde recherche. In de tekst is reeds op andere wijze met het 'internationale' omgegaan (zie 3.3 over gereserveerde capaciteit).

Met het model wordt ook een algemene weging van de vier dimensies gegeven. Het lijkt ook nodig om hieromtrent landelijke consensus te hebben, opdat (her)kenbaar is wat scores betekenen (zoals bij mogelijke overdracht van zaken) – de ruimte die in ABRIO-methodiek wordt gelaten voor eigen invulling hierbij zal moeten worden verlaten.

4.3 Besluitvorming en overdracht

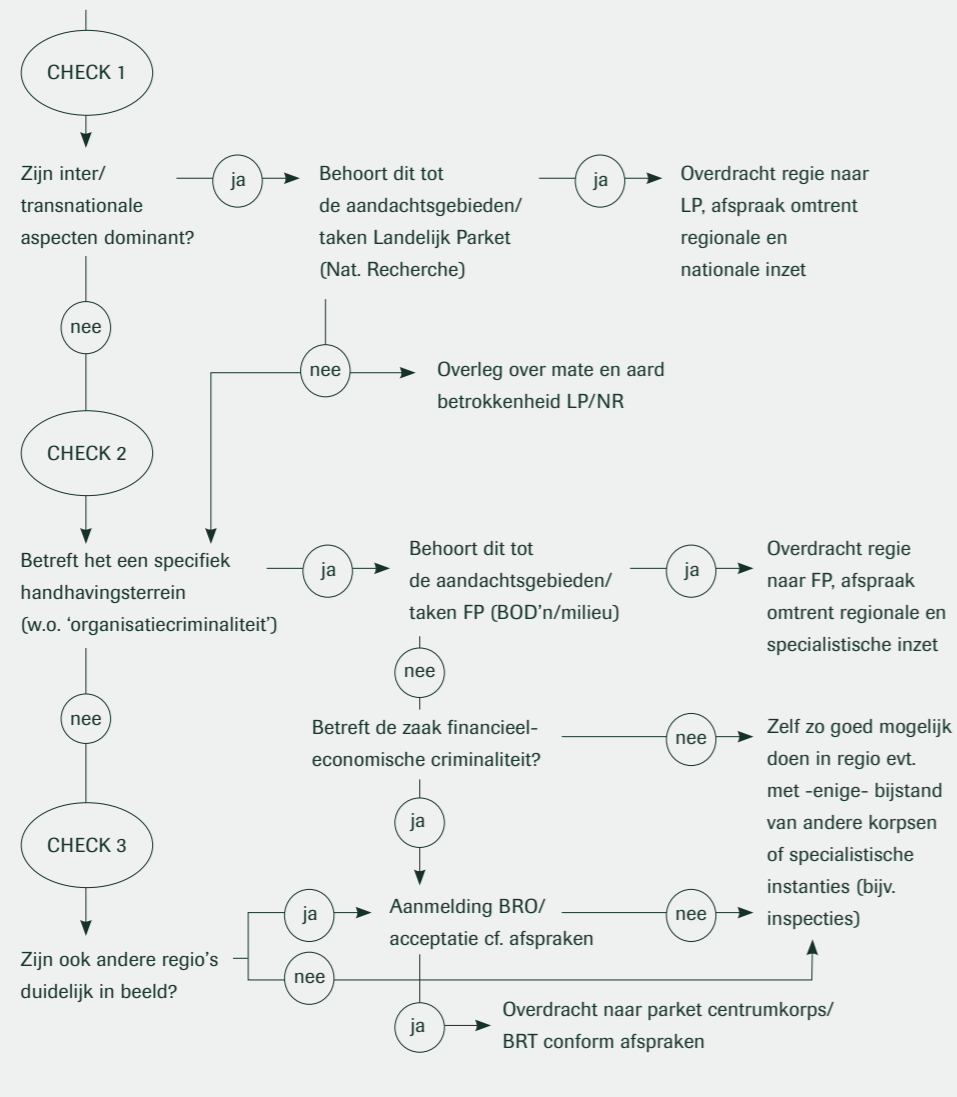
Er zijn uitgangspunten geformuleerd voor de beslissing waar een zaak 'gedaan' moet worden, althans waar bevoegdheden en verantwoordelijkheid voor de aanpak en afhandeling van een misdadervorm thuis horen. In het denkschema op de volgende bladzijde is weergegeven hoe dit komt te liggen. Daarbij is uitgegaan van de situatie waarin men op regionaal niveau moet overwegen of men de kwestie in eigen hand moet houden of geheel of ten dele moet overdragen. Op basis van dit schema kan eenvoudig worden geconstrueerd hoe het komt te liggen als vanuit een ander perspectief (zoals bijvoorbeeld het nationale niveau van de Nationale recherche en het Landelijk parket) wordt vertrokken.

[lees hier het schema op pagina 32]<sup>17</sup>

Bij overdracht van zaken gelden voorts de volgende uitgangspunten:

- (a) Óf er sprake is van een noodzaak tot overdracht kan alleen worden geconstateerd op grond van voldoende informatie (die door de 'afzender' moet worden aangedragen), en zolang nog geen beslissing tot overdracht is genomen blijft de kwestie behoren tot de verantwoordelijkheid van de 'afzender'.
- (b) De bestuurlijk verantwoordelijken maken de expliciete keuze voor overdracht. Zolang nog geen beslissing tot overdracht is genomen blijft de kwestie behoren tot de verantwoordelijkheid van de 'afzender'. Het lijkt bepaald wenselijk dat een rem wordt gezet op het uitoefenen van operationele bevoegdheden indien en zo lang men daarmee (nog) niet formeel is belast.
- (c) Als een zaak wordt overgedragen, houdt dat in dat de volledige bevoegdheid en verantwoordelijkheid vanaf het moment van overdracht geheel over gaat. Bij de overwegingen omtrent de overdracht van zaken is het verstandig te bezien:
  - Of niet een vorm van assistentieverlening van elders de voorkeur heeft boven een totale overdracht;
  - Of het moment van overdracht zo kan worden gekozen dat de overgang van het bevel als zodanig geen

Zaak heeft voldoende belang om daadwerkelijk ook te worden aangepakt, maar gaat taak/bereik regio wellicht te boven.



ongelukken veroorzaakt, zoals door doorkruising van reeds lopende operaties (bijvoorbeeld overdracht tijdens een gijzeling, waardoor veel onduidelijkheid kan ontstaan bij politie en openbaar bestuur over de bevelsstructuur en daarmee licht tot onduidelijkheid over een ieders rol). Mocht overdracht in een crisissituatie om goede redenen toch noodzakelijk zijn, dan is het van belang dat de verantwoordelijke zich ook dáár bevindt waar de beslissingen genomen moeten worden.

## Bijlage 1: Bespreking van enige routes van de internationale georganiseerde misdaad

Bij het definiëren van de terreinen van aandacht kan mede worden gelet op de – mede door de geografische positie van Nederland bepaalde – smokkelroutes. Of beter gezegd: de internationale logistieke routes en knooppunten. Langs die routes verplaatsen zich de legale maar ook de verboden goederen en diensten. Omdat de illegale drugs dominant zijn in het bepalen van die routes, dient vooral ook daar naar gekeken te worden. Het blijkt, dat langs diezelfde routes dan ook andere illegale waar gaat (Landelijke inventarisatie van 2002), en ook andere vormen van internationale misdaad spelen. Dus waar weliswaar de vormen van georganiseerde handelsmisdad verschillende productie- en consumptiemarkten hebben, komen ze bij elkaar in transport en distributie (vgl. de legale economie). De volgende routes kunnen worden onderscheiden.

### ... de oostelijke route ...

Deze loopt over onze oostgrens, naar Duitsland en verder. Hierbij gaat het om georganiseerde roofmisdad uit landen die ten (zuid-)oosten van Nederland liggen, en om smokkel van illegale goederen en diensten uit die richting: de groepen die daarbij betrokken zijn en de transportmiddelen die daarin worden benut. Belangrijke thema's zijn: mensenhandel/smokkel en opiaathandel.

Een grote smokkelroute loopt over land van Afghanistan naar West-Europa, waarlangs opiaten (w.o. heroïne) wordt gesmokkeld, via Turkije of het 'Oostblok'. Mondiaal is de opiaatmarkt dominant (in termen van economische waarde), Nederland heeft hier slechts een zeer bescheiden positie in (consumptie niet bijzonder hoog) ook in termen van transitie.<sup>18</sup> Wegens de open grenzen lijkt het lastig hier vat op te krijgen: er wordt niet erg veel in beslag genomen, en voor zover dat gebeurt, geschiedt dat meer op weg naar Nederland dan daarbinnen. Wellicht zou in de beheersing van de opiaatsmokkelroutes de aandacht sterker moeten liggen bij de EU-grenzen, dan in een 'eindstation' als Nederland. Maar, als gezegd, langs de route 'uit het Oosten' komen niet alleen opiaten binnen, maar ook andere smokkelwaar, zoals sigaretten, cannabisproducten, amfetamines (excl. ecstasy) en mensen (-smokkel en -handel). Daarbij fungeert Nederland ook als punt van doorvoer (zoals bij mensensmokkel).

### ... de westelijke route ...

Hier ligt de nadruk op de illegale invoer en doorvoer via (lucht)havens. Subthema's: mensensmokkel, milieu (beschermd dieren en planten), cocaïne. Omdat deze 'mainports' voor veel goederen en personen het in- of uitgangpunt vormen naar en uit Europa, liggen hier evidente mogelijkheden in de bestrijding (de goederen komen op specifieke punten binnen) en liggen er mede daarom vanwege de transitofunctie van de (lucht)havens nadrukkelijk extra verplichtingen op Nederland.

In de westelijke smokkelroute fungeert Nederland wegens zijn infrastructuur als een punt van ingang: dit geldt vooral de haven van Rotterdam (in mindere mate die van Amsterdam), en de luchthaven Schiphol (en in mindere mate andere luchthavens met internationale verbindingen). Dit is de smokkelroute voor

de aanvoer van cocaïne. Deze cocaïne komt uit Colombia en omstreken en is ten dele bestemd voor de consumptie in Nederland (die mondiaal gesproken niet extreem hoog of laag is) en vooral ook voor de doorvoer naar grotere consumptiemarkten in Europa.<sup>19</sup>

### ... de zuidelijke route ...

De blik is hier gericht op België, Frankrijk en verder. Daarbij gaat het soms om specifiek vormen van roofmisdad (bendes die hier per trein naar toe komen), vaker om cannabisproducten uit het zuiden (Marokko voor de hasjes, Nigeria voor de marihuana), over land via Spanje.<sup>20</sup>

### ... de interne productie en export ...

Op dit terrein gaat het om vormen van georganiseerde misdaad die grote transnationale betekenis hebben. Dit kan worden toegespitst op de productie van en handel in ecstasy. Hierbij bekleedt Nederland mondiaal een dominante rol: Nederland neemt zo'n 70% van de productie in ecstasy voor zijn rekening ter bediening van een consumptiemarkt van zo'n 8 miljoen mensen.<sup>21</sup>

Dat is in het geheel van de illegale drugsmarkt (waar 200 miljoen consumenten zouden zijn) een bescheiden maar bepaald niet een te verwaarlozen positie. Gesignaleerd wordt dat de aanpak van de ecstasyproductie in Nederland succes lijkt te hebben, in de zin dat de productie wordt overgeplaatst naar landen als Polen – vooralsnog behoudt Nederland evenwel nog zijn koppositie. Nederland bedient hier niet alleen zijn eigen markt mee (het gebruik ligt in Nederland mondiaal gesproken vrij hoog), maar ook de internationale markten zoals in Noord-Amerika, Oceanië en Zuid-Afrika. Hier wordt – in omgekeerde richting uiteraard – de weg gevolgd van de eerder aangegeven routes per land, zee en lucht in westelijke, oostelijke en zuidelijke richting.

De teelt van cannabis springt hier niet uit. Weliswaar kent Nederland een duidelijke productie en drugtoerisme waar buitenlanders hun cannabis komen halen, maar er zijn geen indicaties dat ons land op bedrijfsmatige leest hierin als een exportland valt aan te merken – de handel lijkt vooral een lokale markt te bedienen binnen West-Europa die qua betekenis 'verzuipt' in de gigantische markt hierin op mondiaal niveau.

## Bijlage 2: Geraadpleegde literatuur

Margaret E. Beare and R.T. Naylor. Major issues relating to organized crime: within the context of economic relationships. Law Commission of Canada. April 14, 1999 ([www.lcc.gc.ca](http://www.lcc.gc.ca))

Margaret E. Beare. Structures, strategies, and tactics of transnational crime organizations: critical issues for enforcement. Transnational Crime Conference, Canberra, march 9-10, 2000 ([www.yorku.ca](http://www.yorku.ca))

A.C. Berghuis et al. Effectief optreden tegen criminaliteit: een praktische strategie. OM: Goed Beschouwd 2002

A.C. Berghuis, E. van Steeg en T. de Leeuw. Netwerken in de misdaadbestrijding. OM: Goed Beschouwd 2003

H.G. van de Bunt/C.R.A. van der Schoot. Prevention of Organised Crime - a situational approach. Onderzoek en beleid 215: WODC/Boom Juridische Uitgevers, 2004

Nationaal Dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit – een eerste proeve. Zoetermeer: KLPD, juli 2004

Nigel Coles. It's not *what* you know – it's *who* you know that counts. Analysing serious crime groups as social networks. *British Journal of Criminology*, 2001, 41, 580-594

Criminal Intelligence Service Canada. 2003 Annual report on Organized crime in Canada ([www.cisc.ca](http://www.cisc.ca))

Global Illicit Drug Trends 2003. Office on Drugs and Crime, United Nations, New York 2003

E.R. Kleemans, M.E.I. Brien en H.G. van de Bunt. Georganiseerde misdaad in Nederland. Onderzoek en Beleid 198. Den Haag: WODC, 2002

Landelijke inventarisatie 2002 Overzicht van criminaliteitsbeelden en de criminele samenwerkingverbanden van de bovenregionale en georganiseerde criminaliteit in Nederland. KLPD, oktober 2002

Vincent Lemieux. Criminal networks. Université Laval. Ottawa: RCMP, march 2003 ([www.rcmp-grc.gc.ca](http://www.rcmp-grc.gc.ca))

Richard A. McFeely. Enterprise theory of investigation. *FBI Law Enforcement Bulletin*, 70, 5, may 2001

Misdaad zonder grenzen. Criminaliteitsbeeld Oost-Europa 2002-2003. Zwolle: KLPD, DNRI, april 2004

Opsporen en tegenhouden van georganiseerde criminaliteit, richtinggevend document voor de nationale

recherche, (*ook wel: 'Zicht op Elba'*) Driebergen: KLPD, oktober 2003

*Perspectief op 2006*. Meerjarenplan OM 2003-2006. Den Haag, 2002

Samuel D. Porteous. Organized crime impact study. Department of the Solicitor General. Public Works and Government Services of Canada, 1998 ([www.sgc.gc.ca](http://www.sgc.gc.ca))

Juan Gabriel Ronderos. Identity fraud and transnational crime. Meeting of the CSAP Working group on transnational crime in Manilla, Philippines (may –june 2000) ([www.yorku.ca](http://www.yorku.ca))

D. Ronfeldt and J. Arquilla. Networks and netwars: the future of terror, crime, and militancy. Rand, 2001 ([www.rand.org](http://www.rand.org))

Stephen Schneider, M. Beare and J. Hill. Alternative approaches to combating transnational crime. Canada, RCMP, march 2000

M.K. Sparrow. Network vulnerabilities and strategic intelligence in law enforcement. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 5, 3, 255-274 (1991)

United Nations Convention Against Transnational Organized Crime. United Nations, 2000

United Nations Office at Vienna. Global studies on organized crime. February, 1999

## Voetnoten

- 1 2010 is pragmatisch als einddatum genomen, zodat een aangepaste strategie onderdeel kan gaan vormen van de algemene vierjaarlijkse planning van het OM.
- 2 In de United Nations Convention Against Transnational Organized Crime wordt een 'organized criminal group' gedefinieerd als een gestructureerde groep van drie of meer personen, die een tijd lang bestaat en in gezamenlijkheid handelt met het doel een of meer ernstige delicten te plegen teneinde direct of indirect financiële of andere voordelen te behalen (art. 2a). Als 'ernstig delict' wordt beschouwd het misdrijf dat met tenminste 4 jaar vrijheidsstraf wordt bedreigd (art. 2b) 'Gestructureerde groep' duidt op een verband dat niet willekeurig wordt gevormd om onmiddellijk een delict te plegen (art. 2c), maar behoeft ook niet per se een formeel bepaalde rolverdeling te kennen. (United Nations, 2000)
- 3 Voor een begrip van de ontwikkelingen zij verwezen naar J.R. McNeill & William McNeill. The Human Web. New York: W.W. Norton & Company Ltd. 2003
- 4 Daarvan is sprake, als de misdrijven die worden gepleegd door de georganiseerde misdaadgroep [a] zich in meer dan één staat afspelen, [b] in één staat worden gepleegd, maar voor een substantieel deel voorbereid, gepland, geleid of beheerst uit een andere staat, [c] in één staat worden gepleegd, maar met betrokkenheid van een georganiseerde misdaadgroep die zich in meer dan die ene staat met misdaad bezig houdt, of [d] in één staat worden gepleegd, maar met substantiële effecten in een andere staat. Art. 3 lid 2 (United Nations, 2000)
- 5 Beare and Noyle (1999) maken deze indeling, met de termen predatory offences, enterprise offences en commercial offences. Hieraan voegen ze tentatief nog een vierde denkbare vorm aanduiden van corporate crime waarbij noch het handelen noch de gebruikte methoden illegaal zijn, maar die toch ernstige negatieve, 'asociale' effecten hebben. Hoe hierover ook mag worden gedacht, het ontbreken van onwettig handelen maakt dat dit hier onbesproken blijft.
- 6 Zie hieromtrent de gekozen koers in Perspectief op 2006, waar is aangegeven waar de particuliere sector zelf verantwoordelijkheid draagt bij het zich beschermen tegen vormen van misdaad.
- 7 Vergelijk de inhoud van de brief die de minister van Justitie aan de Tweede Kamer zond over de rol van het strafrecht bij financieel-economische criminaliteit (aug. 2003).
- 8 Zie ook de analoge criteria in de Aanwijzing voor de opsporing, zoals die op 1 maart 2003 van kracht werd (Stcrt 2003, 41).
- 9 Zie eerder Perspectief op 2002. Den Haag: OM, 1997
- 10 In de structuur van de bestrijdingsorganisatie moet niet veel hiërarchie zijn: dat zou al snel leiden tot lange besluitvormingsprocedures en zou daarmee snel op gespannen voet komen met de noodzaak van eenheden met veel ruimte tot het maken van keuzes binnen globale kaders. Zie "De voorhoede van de opsporing" Evaluatie van de kernteams als instrument in de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit, augustus 2002, Nederlandse Politie Academie / ES&E.
- 11 Het wezenlijke belang van een goede / betere informatiehuishouding wordt ook nadruk gegeven in Misdaad zonder grenzen (KLPD, DNRI, 2004).
- 12 Dit correspondeert met de formele taakomschrijving van de NR. Naast de internationale oriëntatie

- kunnen ook kwesties van 'nationaal belang' aan de Nationale recherche worden opgedragen
- 13 Voor opname in het dreigingsbeeld werden (o.a.) als criteria gehanteerd dat er sprake dient te zijn van pleegplaatsen in Nederland of van betrokkenheid van Nederlandse samenwerkingsverbanden, én dat het verschijnsel ernstige gevolgen heeft voor de Nederlandse samenleving (Nationale Dreigingsbeeld, 2004).
- 14 Uit het jaarverslag van Eurojust blijkt dat ten eerste meer aan Nederland aan bijstand wordt gevraagd dan Nederland aan het buitenland vraagt. Dit markeert de belangrijke transitpositie van Nederland, doch wellicht ook nog een door de in het verleden vooral regionaal bepaalde interesses, onderontwikkelde vraag vanuit Nederland. Ten tweede geeft dat jaarverslag weer op welke terreinen vooral samenwerking wordt gezocht.
- 15 Omtrent de kans dat specifieke effecten zullen gaan (blijven) optreden, lijkt een vrij grove benadering wenselijk vanwege de forse onzekerheden die met taxaties daaromtrent gepaard zullen gaan. Zo lijkt een driedeling in 'geringe waarschijnlijkheid' (minder dan kans van 1 op 4) met score 0, grotere waarschijnlijkheid (tussen 1 op 4 en 2 op 3) met score 0,5 en grote waarschijnlijkheid (meer dan kans van 2 op 3) met score 1 verantwoord en praktisch.
- 16 Zie: Informatieproducten prioritering zware en georganiseerde criminaliteit, ABRIO.
- 17 Weggelaten worden de zaken van 'nationaal belang': dit vereist een speciale besluitvorming via het College van procureurs-generaal.
- 18 Het grootste marktaandeel in de illegale drugs ligt bij de opiaten – geschat kan worden dat hierin 1.400 mln dollar per jaar in om gaat. Deze komt momenteel (weer) uit Afghanistan (voor 80 –90%). De opiaten vormen, afgemeten aan de vraag om hulpverlening, in Europa, Azië en Oceanië verreweg het voornaamste drugsprobleem (anders dan in de Amerika's waar juist cocaïne het voornaamste probleem vormt, en Afrika met cannabis op de eerste plaats). De handelsroute loopt van Afghanistan (en Verre Oosten) direct of via tussenstations (over land) naar West-Europa; de hoeveelheid kilo's inbeslaggenomen opiaten in West-Europa is marginaal (minder dan 1% van alle inbeslagnemingen). Hoewel de opiaatmarkt belangrijk is, ligt het gebruik van opiaten niet hoog: 0,3% van de wereldbevolking per jaar gebruikt opiaten (0,2% heroïne). Er is hierin niet een duidelijk toenemende trend in waar te nemen; zo'n 15 miljoen mensen per jaar gebruiken opiaten (w.v. 10 miljoen heroïne). (Global Illicit drug trends 2003. UN)
- 19 In de markt van cocaïne zou het om 600 – 700 miljoen dollar per jaar gaan. De productie is (voor 70 tot 80%) zijn geconcentreerd in Colombia. De handelsroute loopt op verschillende manieren naar West-Europa (over de zee, door de lucht). De hoeveelheid inbeslaggenomen waar in West-Europa neemt toe (van alle kilo's wordt in Nederland 2% in beslag genomen). Zo'n 8 miljoen mensen per jaar gebruiken cocaïne, hetgeen neerkomt op 0,1% van de wereldbevolking (geen duidelijke toe- of afnemende trend aanwezig). (Global Illicit drug trends 2003. UN)
- 20 De productie van cannabis is redelijk gelijk verspreid over Afrika (vooral Marokko), Amerika, Europa (w.o. Rusland) en Azië (vooral Iran en Pakistan). In de handelsroute naar West-Europa (van Marokko en in mindere mate uit Azië) neemt Spanje een grote plaats in. (In Nederland wordt slechts 0,25% van



alle cannabisproducten in beslag genomen.) Over de wereld gebruikt jaarlijks 2,7% cannabisproducten, hetgeen overeenkomt met zo'n 160 miljoen mensen – dit lijkt toe te nemen. (Global Illicit drug trends 2003. UN)

- 21 De productie van amfetamines (w.o. ecstasy) ligt verspreid over de hele wereld, in Noord-Amerika (USA), Azië (China, Thailand) maar zeker ook in Europa (Tsjechië, Rusland). Bij het specifieke product ecstasy staat Nederland aan kop, samen met Polen en België. In Nederland lijkt zich een zekere neergang af te tekenen, en een opkomst van de productie in Oost-Europa. De handelsroute loopt in sterke mate uit (of via) Nederland naar de USA (en Zuid-Afrika). Amfetaminen worden jaarlijks door zo'n 34 miljoen mensen gebruikt, dat is 0,6% van de wereldbevolking (ecstasy door 8 miljoen = 0,1%). (Global Illicit drug trends 2003. UN)