



RAND EUROPE

# Inzichten in de effectiviteit van preventieve instrumenten in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit

## Samenvatting

Mafalda Parda, Lana Eekelschot, Stijn Hoorens, Emma-Louise Blondes

For more information on this publication, visit [www.rand.org/t/RRA2303-1](http://www.rand.org/t/RRA2303-1)

### **About RAND Europe**

RAND Europe is a not-for-profit research organisation that helps improve policy and decision making through research and analysis. To learn more about RAND Europe, visit [www.randeurope.org](http://www.randeurope.org).

### **Research Integrity**

Our mission to help improve policy and decision making through research and analysis is enabled through our core values of quality and objectivity and our unwavering commitment to the highest level of integrity and ethical behaviour. To help ensure our research and analysis are rigorous, objective, and nonpartisan, we subject our research publications to a robust and exacting quality-assurance process; avoid both the appearance and reality of financial and other conflicts of interest through staff training, project screening, and a policy of mandatory disclosure; and pursue transparency in our research engagements through our commitment to the open publication of our research findings and recommendations, disclosure of the source of funding of published research, and policies to ensure intellectual independence. For more information, visit [www.rand.org/about/principles](http://www.rand.org/about/principles).

RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors.

Published by the RAND Corporation, Santa Monica, Calif., and Cambridge, UK

© 2023 RAND Corporation

RAND® is a registered trademark.

*Cover image: Adobe stock*

### **Limited Print and Electronic Distribution Rights**

This publication and trademark(s) contained herein are protected by law. This representation of RAND intellectual property is provided for noncommercial use only. Unauthorised posting of this publication online is prohibited; linking directly to its webpage on [rand.org](http://rand.org) is encouraged. Permission is required from RAND to reproduce, or reuse in another form, any of its research products for commercial purposes. For information on reprint and reuse permissions, please visit [www.rand.org/pubs/permissions](http://www.rand.org/pubs/permissions).

Georganiseerde criminaliteit vormt een bedreiging voor de veiligheid van de maatschappij en de integriteit van het openbaar bestuur. Hoewel preventieve maatregelen doeltreffend kunnen zijn bij de preventie van bepaalde soorten criminaliteit, is weinig bekend over de daadwerkelijke effectiviteit van de instrumenten die georganiseerde criminaliteit zouden moeten voorkomen. Er is daarom behoefte aan meer inzicht in wat binnen- en buitenlandse wetenschappelijke literatuur rapporteert over de effectiviteit van preventieve instrumenten tegen georganiseerde criminaliteit. In navolging van een oproep van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) beantwoordt dit rapport aan de behoefte aan (meer) inzicht over effectiviteit van preventieve instrumenten ten aanzien van georganiseerde criminaliteit.

## De aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland

De aanpak van georganiseerde criminaliteit kent een combinatie van wetgevende, strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen. Oorspronkelijk bestond de aanpak van georganiseerde criminaliteit uit repressieve maatregelen, waardoor de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan met name bij politie en justitie lag. Sinds de jaren negentig is deze aanpak veranderd; tegenwoordig wordt een combinatie van repressieve en preventieve maatregelen toegepast om georganiseerde criminaliteit te voorkomen en te bestraffen. De nadruk is daarbij verschoven naar het aanpakken van zogenoemde gelegenheidsstructuren,<sup>1</sup> die criminele activiteiten gewoonlijk (zij het meestal onbedoeld) vergemakkelijken.

## Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die aan deze studie ten grondslag liggen, staan beschreven in Kader S-1.

### Kader S-1: Onderzoeksvragen

**1. Welke preventieve instrumenten ten aanzien van georganiseerde criminaliteit zijn in de binnen- en buitenlandse wetenschappelijke literatuur geëvalueerd?**

- Op welke preventieve instrumenten richten de studies zich?
- Wat is bekend over de instrumenten die zich richten op gelegenheidsstructuren?
- Wat is bekend over de doelgroepen van deze instrumenten?

**2. Wat is bekend over de (bedoelde en onbedoelde) effecten van de geëvalueerde instrumenten?**

- Welke werkzame elementen en barrières worden geïdentificeerd in de literatuur?
- Wat is bekend over de financiële kosten en baten van deze instrumenten?
- Wat kan gezegd worden over de methodologische kwaliteit en robuustheid van deze studies?

**3. Welke lessen bevat de binnen- en buitenlandse wetenschappelijke literatuur over preventieve instrumenten ten aanzien van georganiseerde criminaliteit voor Nederland?**

- Wat zouden effectieve instrumenten kunnen zijn om georganiseerde criminaliteit in Nederland te voorkomen?
- Welke organisaties kunnen een rol spelen bij de opzet en/of uitvoering van die instrumenten?

---

<sup>1</sup> Gelegenheidsstructuren zijn elementen van de reguliere economie, die criminelen misbruiken om te opereren. Daarmee faciliteert de samenleving (zij het meestal onbedoeld) criminele activiteiten.

## Onderzoeksmethoden en afbakening

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we een literatuurstudie uitgevoerd en wetenschappelijke experts geïnterviewd. De eerste fase van de literatuurstudie bestond uit gestructureerde zoekopdrachten van de beschikbare literatuur. In het bijzonder hebben we gezocht naar binnen- en buitenlandse wetenschappelijke literatuur waarin preventieve instrumenten ten aanzien van georganiseerde criminaliteit worden geëvalueerd. Daarnaast zijn meer gerichte zoekopdrachten uitgevoerd, met als doel de eerdere, relatief beperkte, resultaten aan te vullen. In totaal werden 18 relevante bronnen geïdentificeerd en doorgenomen. Vervolgens hebben we ter aanvulling en verificatie van de in de eerste fase gegenereerde kennis interviews gehouden met zes wetenschappelijke experts op het gebied van georganiseerde criminaliteit.

Dit onderzoek richt zich op de preventie van georganiseerde criminaliteit en in het bijzonder op de volgende drie aan georganiseerde criminaliteit verbonden activiteiten: 1) drugsproductie en -handel, 2) wapenhandel en -smokkel, en 3) mensenhandel en -smokkel. Bovendien zijn alleen studies meegenomen waarin duidelijk wordt aangegeven dat de daarin beschreven instrumenten een beoogd preventief doel hebben, ook als de maatregelen daarnaast nog een ander doel dienen. Daarnaast willen we met deze studie in de eerste plaats de beschikbare literatuur over de effectiviteit van de toepassing van preventieve instrumenten in kaart brengen. Het onderzoek is dan ook uitsluitend gericht op studies die de effectiviteit van de preventieve instrumenten op dit gebied (en met betrekking tot de belangrijkste criminele activiteiten in kwestie) trachten te evalueren of te bestuderen. Aangezien wij voor dit onderzoek alleen bronnen hebben opgenomen die preventieve instrumenten beoogden te evalueren, mogen deze niet worden geïnterpreteerd als representatief voor de totale beschikbare literatuur over de preventie van georganiseerde criminaliteit. Dit onderzoek biedt evenmin een volledig overzicht van de bestaande preventieve instrumenten op dit gebied.

## Voornaamste bevindingen en conclusies

Op basis van de hiervoor genoemde stappen werden in totaal 18 studies in deze literatuurstudie opgenomen. Vijf ervan beoordeelden de toepassing van instrumenten in Nederland, en negen evalueerden preventieve instrumenten in andere landen (waaronder het Verenigd Koninkrijk (4), de Verenigde Staten, (2), Australië (1), Italië (1) en (de grenzen van) Pakistan (1). Eén studie evalueerde instrumenten op meerdere locaties (te weten voormalig Joegoslavië, Israël, de Filipijnen en Nepal). De overige drie onderzochte studies hadden geen specifieke geografische focus. Geen van de onderzochte studies beoordeelde de uitvoering van één instrument of initiatief in meerdere landen of rechtsgebieden tegelijk.

Hoewel het aantal evaluatiestudies van preventieve instrumenten op het gebied van georganiseerde criminaliteit vrij beperkt is, bevatten de in dit onderzoek opgenomen studies informatie over een breed scala van instrumenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om instrumenten die trachten de financiële capaciteit van (potentiële) daders te beïnvloeden. Denk aan de inbeslagname van activa en/of ander bezit, en het beperken van de toegang tot bepaalde producten (zoals het vaststellen van een maximaal transactiegewicht van chemicaliën die nodig zijn om bepaalde drugs te produceren). Andere instrumenten zijn meer gericht op het beperken van handelingen en/of bewegingsvrijheid van personen (bijvoorbeeld door het weigeren of

intrekken van vergunningen, het sluiten van bedrijven en het strafbaar maken van het samenkomen van leden van motorbendes in het openbaar). Weer andere instrumenten worden gebruikt om de weerbaarheid van (potentiële) slachtoffers te vergroten, zoals onderwijs- en bewustwordingsprojecten.

De geëvalueerde instrumenten waren veelal opgezet om een bepaalde criminele activiteit, zoals drugsproductie en -handel, aan te pakken. In vijf studies zijn de instrumenten uitsluitend gericht op drugsproductie en/of -handel, twee andere studies focussen op mensenhandel. Wapenhandel en -smokkel komen in één studie aan bod. Meer dan de helft van de opgenomen studies (10) bespreekt georganiseerde criminele activiteiten echter in relatie tot de criminele activiteit en bepaalde contextuele aspecten, bijvoorbeeld zowel drugshandel als gelegenheidsstructuren en/of facilitators.<sup>2</sup>

De geëvalueerde preventieve instrumenten zijn sterk gericht op situationele preventie en op primaire en secundaire doelstellingen

Alle 18 studies evalueren één of meer instrumenten die volgens de auteurs ten minste gedeeltelijk preventief van aard zijn. Hieruit hebben we in totaal 81 instrumenten geëxtraheerd, verspreid over de drie (georganiseerde) criminele activiteiten. Deze zijn vervolgens eerst geëvalueerd aan de hand van het conceptuele model van De Waard,<sup>3</sup> om de doelgroepen van de geëvalueerde instrumenten beter te kunnen identificeren. Het model richt zich op twee dimensies. Ten eerste, en in overeenstemming met eerdere volksgezondheidsmodellen, gaan wij na of de instrumenten gericht zijn op de algemene bevolking (primaire niveau), op groepen die vatbaarder zijn om slachtoffer of dader te worden (secundaire niveau), of op degenen die rechtstreeks betrokken zijn bij of verband houden met criminele activiteit (tertiaire niveau).

Ten tweede, bekijken wij of de instrumenten gericht zijn op: het verminderen van de bereidheid tot het plegen van criminele activiteit (dadergericht), het verminderen van de kwetsbaarheid van de potentiële slachtoffers (slachtoffergericht), of het versterken van het situationele *guardianship* (situationeel). Deze aanname is gebaseerd op het idee dat criminaliteit zich voordoet wanneer drie elementen samenkomen: een gemotiveerde dader, een geschikt doelwit en de afwezigheid van een *capable guardian* (toezichthouder).

Uit ons onderzoek blijkt dat de opgenomen studies relatief vaker over situationele en dadergerichte instrumenten rapporteren dan over slachtoffergerichte instrumenten. De dadergerichte categorie is veelal gericht op het secundaire en tertiaire niveau. Een voorbeeld van een instrument in deze categorie is de inbeslagneming van iemands vermogen of andere bezittingen. De situationele instrumenten liggen echter vaker tussen primaire en secundaire preventie in. Een voorbeeld is de verplichting voor consumenten om zich te identificeren voor het kopen van medicijnen die gebruikt kunnen worden om methamfetamine te produceren en de verplichting voor distributeurs van die middelen om een logboek bij te houden. Slachtoffergerichte preventie, zoals bijvoorbeeld weerbaarheidstrainingen, kent het kleinste aantal instrumenten. Dit kan ten dele ook een weerspiegeling zijn van onze zoekstrategie bij de literatuurstudie, aangezien we ons daarbij gericht hebben op criminele activiteiten en niet noodzakelijkerwijs op slachtofferschap.

---

<sup>2</sup> Facilitators zijn personen, organisaties of netwerken die kunnen bijdragen aan georganiseerde criminaliteit, zoals het witwassen van illegale middelen.

<sup>3</sup> De Waard, J. (2020). *Preventieve en bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland: Een multidimensionale aanpak*. Ministerie van Justitie en Veiligheid. Den Haag.

Inzichten over de effectiviteit van preventieve instrumenten in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit

Vervolgens hebben we de preventieve instrumenten geclassificeerd aan de hand van het *Situational Crime Prevention* (SCP)-kader,<sup>4</sup> om de doelstellingen en de technieken van de instrumenten met een situationele focus beter te kunnen begrijpen. SCP richt zich op de omgeving en de situaties waarin misdrijven worden gepleegd, in plaats van op de criminele actoren. In het bijzonder beogen SCP-instrumenten de kans op het plegen van misdrijven te verminderen (waaronder de eerdergenoemde gelegenheidsstructuren). Toepassing van dit kader maakt duidelijk dat een aanzienlijk deel van de in dit onderzoek gevonden instrumenten het 'risico probeert te vergroten' voor criminelen. Denk aan een verhoogde kans op identificatie (en dus arrestatie en wellicht vervolging). Zo trachten bijvoorbeeld meerdere instrumenten de anonimiteit van bepaalde personen of activiteiten te beperken. Andere instrumenten richten zich op het 'verhogen van inspanningen' van criminelen, meestal om daders af te schrikken. Een groot deel van de door ons geïdentificeerde instrumenten lijkt zich bovendien te concentreren op technieken gekoppeld aan het 'wegnemen van uitvluchten' (ofwel de rechtvaardiging van criminele handelingen door daders). In verschillende gevallen ging het om het stellen van regels. Ten slotte wordt aandacht besteed aan het 'beperken van de voordelen' die de dader van het misdrijf verwacht te verkrijgen. De meeste instrumenten beogen daarbij de (criminele) markt te verstoren en beloningen weg te nemen.

Er is relatief weinig robuust bewijsmateriaal voor de effecten van preventieve instrumenten

De evaluatie van preventieve instrumenten is complex. De in dit onderzoek opgenomen studies trachtten een beter inzicht te krijgen in de eventuele effecten geassocieerd met de implementatie van een of meer preventieve instrumenten. De kwaliteit van de gegevens en de toegepaste methoden bemoeilijken echter een dergelijke analyse, waardoor de auteurs van de betreffende studies vaak geen antwoord konden geven op de vraag of de instrumenten een preventief effect hebben gehad op de aard of omvang van georganiseerde criminaliteit. De gebruikte gegevens zijn vaak onvolmaakte indicatoren of *proxies*. Denk aan cijfermatige informatie, zoals het aantal opgespoorde (illegale) drugslaboratoria of het aantal gearresteerde drugsproducenten. De opgenomen studies maakten dan ook geen gebruik van een methodiek die normaliter geassocieerd wordt met robuustere onderzoeksontwerpen voor (effect)evaluaties.<sup>5</sup> Het beschikbare bewijs voor eventuele werkzame elementen en barrières evenals informatie over de financiële kosten en baten van deze instrumenten was beperkt of zelfs afwezig in de vermelde bronnen. Bijgevolg konden wij deze aspecten niet nader toelichten op basis van deze literatuurstudie.

Het gebrek aan bewijs voor de doeltreffendheid van preventieve instrumenten hoeft echter niets af te doen aan de rol die deze instrumenten kunnen spelen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Preventief beleid heeft de afgelopen decennia deel uitgemaakt van een bredere strategie om georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Dit gold ook voor Nederland, waar de wetgevings- en beleidsinspanningen gericht waren op het aanpakken van de gelegenheidsstructuren voor criminele activiteiten.

---

<sup>4</sup> Clarke, R.V. (1995). 'Situational Crime Prevention'. In *Crime and Justice: Review of Research*, 19: 91-150; Clarke, R.V., en Felson, M. (2011). The origins of the routine activity approach and situational crime prevention. In *The origins of American criminology: Advances in criminological theory*, edited by F.T. Cullen, A.J. Myer, F. Adler & C.L. Jonson, 245-260.

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld *randomised controlled trials* (RCTs) en andere (quasi-)experimentele designs, die zeer geschikt zijn om causale hypothesen te testen. In beide gevallen wordt een programma of beleid beschouwd als een 'interventie' of behandeling, waarvan wordt getest in hoeverre het zijn doelstellingen bereikt, op basis van een vooraf gespecificeerde reeks indicatoren.

Geen duidelijke lessen over effectieve preventieve instrumenten voor Nederland, wel enkele suggesties om toekomstig onderzoek te versterken

De schaarste aan evaluatief onderzoek, en in het bijzonder aan effectonderzoek, naar preventieve instrumenten ten aanzien van georganiseerde criminaliteit en het geconstateerde zwakke bewijsmateriaal vormen een onvoldoende solide basis om concrete uitspraken te doen over de effectiviteit van instrumenten. Als gevolg daarvan kunnen we ook geen concrete lessen trekken voor de Nederlandse context. In onze analyse hebben we wel enkele van de belangrijkste belemmeringen in de opgenomen literatuur in kaart gebracht, zoals de soms vage definitie van georganiseerde criminaliteit, het gebrek aan basisgegevens en het te veel vertrouwen op zwakke of onvolmaakte indicatoren. Bovendien lijkt er behoefte te bestaan aan meer en beter onderzoek op dit gebied. Sterke(re) *evaluation designs* zijn nodig om de kennisbasis te verbeteren en effectievere strategieën voor de preventie van georganiseerde criminaliteit te ontwikkelen. Sommige experts die wij gesproken hebben, benadrukten de noodzaak om de in het huidige onderzoek gebruikte indicatoren en gegevensbronnen te heroverwegen, en meerdere methoden in het design van de evaluaties te integreren.

De waargenomen belemmeringen zijn niet uniek voor de evaluatie van de preventie van georganiseerde criminaliteit. Misschien kan lering worden getrokken uit benaderingen op andere gebieden van criminaliteitspreventie. In het algemeen lijken meer inspanningen nodig om de rol en de effecten van specifieke instrumenten beter te begrijpen en een duidelijker beeld te schetsen van de impact van preventie op georganiseerde criminaliteit.