

Tilburg University

Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen

Flight, S.; Bogaerts, S.; Korf, D.J.; Siegel, D.

Publication date:
2010

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Flight, S., Bogaerts, S., Korf, D. J., & Siegel, D. (2010). *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen: Eerste bevindingen*. WODC.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Cahier 2010-12

Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen

Eerste bevindingen

S. Flight
S. Bogaerts
D.J. Korf
D. Siegel



Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Bestelgegevens

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer TN-3A03
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Fax: (070) 370 45 07
E-mail: wodc@minjus.nl

Cahiers worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt.
Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl

Inhoud

Deel 1 Globale bevindingen proeftuinen — 5

Samenvatting — 7

1 Inleiding — 11

- 1.1 Aanpak georganiseerde misdaad: programmatische aanpak — 11
- 1.2 Evaluatie — 12

2 Aanleiding en samenwerkingspartners — 15

- 2.1 Aanleiding van elke proeftuin — 15
- 2.2 Samenwerkingspartners — 16

3 Bevindingen uit de proeftuinen — 19

- 3.1 Minder georganiseerde misdaad? — 19
- 3.2 Barrièremodel en bestuurlijke rapportage — 20
- 3.3 Doelen per proeftuin — 21
- 3.4 Leeromgeving en samenwerking — 22

4 Evaluatiekader en vervolg — 23

- 4.1 Nieuwe evaluatiemethoden nodig — 23
- 4.2 Formeel en informeel — 24
- 4.3 Samenwerking als middel of doel — 24
- 4.4 Autonomie opgeven — 25
- 4.5 Voorstel voor het vervolg — 26

Summary — 29

Literatuur — 33

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie en opdrachtgeversoverleg — 35

Deel 2 Bevindingen per proeftuin — 37

5 Proeftuin Zambezi, (digitale) Kinderporno, verslag van bevindingen S.Bogaerts — 39

- 5.1 Introductie — 39
- 5.2 De proeftuin Zambezi als voorwaardenscheppende omgeving — 39
- 5.3 Doelen en subdoelen van de proeftuin — 41
 - 5.3.1 (Door)ontwikkeling van het juridische kader — 41
 - 5.3.2 Ondersteuning van tactische onderzoeken — 43
 - 5.3.3 Verbetering van de informatiepositie en het inzicht — 43
 - 5.3.4 Ontwikkeling van strategieën van tegenhouden/belemmeren — 44
 - 5.3.5 Staalkaart met (digitale) innovaties — 46
 - 5.3.6 Scope van de proeftuin — 46
 - 5.3.7 Buiten de scope van de proeftuin — 46
- 5.4 Organisatie — 46
 - 5.4.1 De spelers en hun verantwoordelijkheden en in de proeftuin — 46
 - 5.4.2 Voorbereiding, werkomgeving en overlegstructuren: procesbeschrijving — 49

- 5.4.3 De proeftuin: dynamisch of statisch gebeuren? — 52
- 5.5 Producten — 53
- 5.5.1 Werkgroepen juridische, organisatorische en digitale vernieuwing — 54
- 5.6 Leeromgeving en doelbereik — 57
- 5.7 Conclusies — 58
- 5.8 Aanzet voor vervolgonderzoek — 60
- Literatuur — 62
- Bijlage 1 Overzicht van geïnterviewde personen — 63

6 Proeftuin Hennep, verslag van bevindingen D.J. Korf — 65

- 6.1 Inleiding — 65
- 6.1.1 Aanleiding proeftuin — 65
- 6.1.2 Doel — 66
- 6.1.3 Subdoelen — 66
- 6.2 Organisatie — 67
- 6.2.1 Wie werken samen — 67
- 6.2.2 Werkwijze Paraplu — 68
- 6.2.3 Ontwikkelingen in de organisatie — 68
- 6.3 De rol van hennep — 71
- 6.4 Resultaten — 72
- 6.4.1 Barrièremodel — 72
- 6.4.2 Versterking informatiepositie — 72
- 6.4.3 Bestuurlijke rapportage — 74
- 6.4.4 Ontwikkelen nieuwe instrumenten — 75
- 6.4.5 Doelbereik — 76
- 6.4.6 Vernieuwende aspecten — 77
- 6.5 Geleerde lessen/conclusies — 77
- 6.5.1 Specifiek voor deze proeftuin — 77
- 6.5.2 Voor de proeftuinenaanpak in het algemeen — 78
- 6.5.3 Over het evalueren van de proeftuinen — 78
- Literatuur — 80
- Bijlage 1 Doelen en doelbereik — 81

7 Proeftuin Mensenhandel Bulgarije, verslag van bevindingen D. Siegel — 83

- 7.1 Inleiding — 83
- 7.1.1 Aanleiding proeftuin — 83
- 7.1.2 Doel — 83
- 7.1.3 Subdoelen — 83
- 7.1.4 Onderzoekperiode en evaluatie — 84
- 7.2 Organisatie Proeftuin Mensenhandel — 84
- 7.2.1 Partners — 84
- 7.2.2 Ontwikkelingen in de organisatie — 86
- 7.3 Resultaten — 87
- 7.3.1 Programmatische aanpak — 87
- 7.3.2 Doelbereik — 88
- 7.4 Geleerde lessen/conclusies/aanbevelingen — 90
- 7.4.1 Specifiek voor deze proeftuin — 90
- 7.4.2 Voor de proeftuinen in het algemeen — 91
- 7.4.3 Over het evalueren van de proeftuinen — 92
- Literatuur — 93
- Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden — 94

Deel 1

Globale bevindingen proeftuinen

Samenvatting

Proeftuinen

Proeftuinen zijn intelligence gerichte leeromgevingen waarin OM en politie niet alleen opsporen met innovatieve opsporingsmethoden, maar ook andere partners als bestuur, providers en energiebedrijven betrekken bij het bestrijden van een criminaliteitsprobleem. De aanpak bestaat uit:

- Innovatieve opsporingsmethoden.
- Betrekken andere partners.
- Programmatische aanpak.
- Barrièremodel.
- Bestuurlijke rapportage.

Evaluatie

Het WODC is gevraagd de proeftuinenaanpak te evalueren. Hiervoor is een onderzoek in twee fasen voorgesteld: een vooronderzoek in 2009/2010 en eventueel een vervolgonderzoek van 2010 tot en met 2012. Voor de eerste fase zijn drie hoogleraren benaderd die elk in de tweede helft van 2009 een proeftuin hebben begeleid en bestudeerd (voor de proeftuin hennep is dit doorgelopen tot begin 2010). Dit heeft tot drie verslagen van bevindingen geleid:

1 *Kinderporno*

S. Bogaerts, *Proeftuin Zambezi; (digitale) Kinderporno*, verslag van bevindingen

2 *Mensenhandel*

D. Siegel, *Proeftuin Mensenhandel Bulgarije*; verslag van bevindingen

3 *Hennepteelt*

D. Korf, *Proeftuin Hennep*; verslag van bevindingen

In dit overkoepelende verslag worden de ervaringen uit de drie proeftuinen gebundeld en wordt een voorstel gedaan voor de tweede fase van de evaluatie.

Aanleiding en samenwerkingspartners (Hoofdstuk 2)

De drie bestudeerde proeftuinen zijn om diverse redenen gestart. De proeftuin kinderporno heeft als doel een verbetering van de opsporing en vervolging van kinderporno, door nieuwe software te ontwikkelen en te beproeven en de juridische grenzen te verhelderen. De proeftuin mensenhandel richt zich op een ketenbrede aanpak van vrouwenhandel uit Bulgarije, gericht op stimuleren van samenwerking tussen diverse partners. De proeftuin hennepeteelt heeft een aantal ernstige delicten als directe aanleiding. Deze proeftuin richt zich op meer samenhang en samenwerking tussen ketenpartners om de criminaliteit achter de hennepeteelt aan te pakken.

Het aantal samenwerkingspartners verschilt sterk per proeftuin. In elke proeftuin gaat het in elk geval om samenwerking van politie en OM. In de proeftuin kinderporno zijn alleen OM en politie vertegenwoordigd, maar wel verschillende onderdelen van beide organisaties. In de proeftuin hennepeteelt komen daar gemeenten, belastingdienst en RIEC bij. In de proeftuin mensenhandel gaat het om diezelfde partijen, aangevuld met hulpverleningsinstanties, wetenschappers, diverse opsporingsdiensten – in totaal zijn zo'n twintig organisaties betrokken bij deze proeftuin.

De samenwerking in de proeftuinen is intensief en enthousiast. Bij kinderporno zijn er nauwe contacten tussen de deelnemers en is er een dagelijkse briefing bij de politie. Bij de proeftuin mensenhandel zijn in de loop der tijd steeds meer organisaties

mee gaan doen - de onderlinge contacten zijn in de loop van de proeftuin steeds intensiever geworden. Bij hennepsteelt is om redenen van onderling vertrouwen en slagvaardigheid juist besloten het aantal deelnemers aan het bestuurlijk casusoverleg terug te brengen tot zes, nadat bleek dat steeds meer (vooral politie) mensen naar het overleg kwamen.

Bevindingen (Hoofdstuk 3)

Bij de drie proeftuinen is bestudeerd wat de kwaliteit van de samenwerking is en in hoeverre interne of 'eigen' doelen worden bereikt. Het blijkt dat het barrièremodel en de bestuurlijke rapportage als zodanig nog niet centraal staan. Soms omdat deze 'instrumenten' nog niet aan de orde waren (kinderporno), omdat ze als 'te theoretisch' werden beschouwd (mensenhandel) en soms omdat ze nog in ontwikkeling zijn (hennepsteelt). Echter, in de onderzochte proeftuinen wordt veelal in praktische zin wel programmatisch (combinatie van repressie, preventie en bestuurlijke maatregelen) en conform de filosofie van het barrièremodel gewerkt (niet alleen opsporen, maar ook kijken naar de mogelijkheid van het opwerpen van barrières voor de georganiseerde misdaad), al wordt dit door de betrokkenen niet altijd als zodanig benoemd. Naast het barrièremodel en de bestuurlijke rapportages zijn er in totaal 18 'interne' doelen onderscheiden in de drie onderzochte proeftuinen.

Over de vraag of de proeftuinen hebben gefungeerd als leeromgeving zijn de drie verslagen van bevindingen positief. Er is samenwerking tot stand gekomen die voor die tijd nog niet (in die mate) bestond. Ook is er informatie uitgewisseld tussen partners die dat voorheen nog niet deden. Daarnaast hebben de proeftuinen nieuwe energie gegenereerd: ideologie, betrokkenheid en adrenaline bleken belangrijke ingrediënten van de samenwerking.

Over een eventuele afname van de hoeveelheid georganiseerde criminaliteit doen de drie verslagen geen uitspraak. Voorafgaand aan dit eerste deel van de evaluatie was voorzien dat het voor dergelijke uitspraken te vroeg zou zijn en dat bleek in de praktijk ook inderdaad het geval. Bovendien werd dit soms niet als direct beoogd doel geformuleerd door de proeftuinen (kinderporno, hennepsteelt).

Vervolg (Hoofdstuk 4)

Elke proeftuin is uniek: dat bleek duidelijk uit deze eerste fase. Toch is behoefte aan een overkoepelende beoordeling van alle proeftuinen, dus aan een gemeenschappelijk evaluatiekader. In hoofdstuk 4 wordt hier een voorzet voor gedaan. Belangrijke vragen in deze benadering m.b.t. de samenwerking zijn:

- In hoeverre is de samenwerking een middel of een doel op zich?
- Is er sprake van het delen van informatie, oplossingen en lessen?
- Wordt er sociaal kapitaal opgebouwd waardoor meer kan worden bereikt met minder fysiek kapitaal?
- Is er minder formele controle nodig?

De gehanteerde methode van *action research*¹ heeft niet tot ongewenste beïnvloeding van de resultaten geleid, aldus de drie onderzoekers. Het is mogelijk gebleken

¹ Bij action research is sprake van een reflectief proces waarin organisaties met ondersteuning van professionele onderzoekers, hun strategie, praktijk en kennis trachten te optimaliseren. De onderzoekers halen niet alleen informatie maar kunnen gedurende het onderzoek ook informatie en feedback geven.

op dergelijke wijze onderzoek te doen. Wel is deze wijze van onderzoek arbeidsintensief en om die reden wellicht minder geschikt indien een groter aantal proeftuinen moet worden geëvalueerd. In een vervolgonderzoek kunnen onderzoekers gebruik maken van de in hoofdstuk 4 geformuleerde onderzoeksvragen m.b.t. samenwerking. De exacte formulering van de vraagstelling behoeft overigens nog de nodige aanscherping.

1 Inleiding

1.1 Aanpak georganiseerde misdaad: programmatische aanpak

In de aanpak van georganiseerde misdaad draait het steeds vaker om interventies die zich richten op de onderliggende 'gelegenheidsstructuur' van misdaad. Het blijkt namelijk dat allerlei partijen – beroepen, bedrijven en instanties – criminaliteit bewust of onbewust op een structurele wijze faciliteren. Een puur repressieve aanpak is dan niet voldoende: men wil ook drempels opwerpen tegen georganiseerde criminaliteit. Dat vereist dat opsporingsinstanties met elkaar en met andere partijen samenwerken. Vanuit die optiek heeft het Openbaar Ministerie de 'programmatische aanpak' ontwikkeld.

Vernieuwend aan de programmatische aanpak is de intensieve samenwerking en informatie-uitwisseling tussen verschillende opsporingsdiensten en andere diensten. Ook is het de bedoeling de bestuurlijke partners sterker te betrekken bij de bestrijding van georganiseerde misdaad. Het opsporen van verdachten gaat in de programmatische aanpak hand in hand met het streven naar structurele beleidsmatige veranderingen. 'Veiligheid begint bij voorkomen', aldus het – inmiddels demissionaire – kabinet.²

Proeftuinen

De programmatische aanpak is voor het eerst in een *pilot* mensenhandel uitgetoet (van Gestel en Verhoeven, 2009). Om het werken volgens de programmatische aanpak te stimuleren en geleerde lessen goed te kunnen delen, zijn vervolgens op een aantal thema's proeftuinen ingericht:

'Deze proeftuinen zijn intelligence gerichte leeromgevingen waar OM en politie niet alleen opsporen met innovatieve opsporingsmethoden, maar ook andere partners als bestuur, providers en energiebedrijven betrekken bij het bestrijden van een criminaliteitsprobleem. Uitgangspunten voor deze proeftuinen zijn de programmatische aanpak, het barrièremodel en *last but not least* de bestuurlijke rapportage. Vanuit de proeftuinen wordt vervolgens verslag gedaan aan de diverse specifieke Taskforces die op haar beurt bekijken wie wat kan doen. Het gaat er dan met name om welke overheidsorganisatie het meest in aanmerking komt om actie te ondernemen of gesignaleerde knelpunten aan kan pakken. Ook zorgt men er aldaar voor dat best practices op lokaal, regionaal en landelijk niveau worden verspreid.³

De proeftuinenaanpak bestaat dus uit een aantal verschillende onderdelen:

- Innovatieve opsporingsmethoden
- Betrekken andere partners
- Programmatische aanpak

² Zie: www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl/images/boekje%20voortbouwen_tcm62-118779.pdf en *Bestrijding georganiseerde criminaliteit*, Brief van de Ministers van Justitie, en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (TK, vergaderjaar 2008-2009, 29 911, nr. 17).

³ TK:Vergaderjaar 2008-2009, 29 911, nr. 17

- Barrièremodel
- Bestuurlijke rapportage

Vanuit de proeftuinen wordt vervolgens verslag gedaan aan de Taskforces. Er zijn Taskforces ingericht op de thema's mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, kinderporno en vastgoedcriminaliteit. Door de instelling van taskforces worden beleid en uitvoering dicht bij elkaar gebracht.

Op het moment van schrijven (juli 2010) zijn 22 proeftuinen actief. Twee nieuwe proeftuinen op het thema mensenhandel gaan binnenkort van start: in Den Bosch en een bij het landelijk parket.

Naam Proeftuinzaak	Thema	Parket
Page	hennep	Den Bosch
Leviatan	hennep	Maastricht
Roosendaal/Lathyrus	hennep	Breda
Beatles	hennep	Den Haag
Clean Area	hennep	Assen
Cycloon	hennep	Lelystad
65 volt	hennep	Roermond
Sylvester	hennep	Breda
Growshops	hennep	Utrecht
Slaven vh Systeem	mensenhandel	Leeuwarden
Emergo	mensenhandel	Amsterdam
Schone schijn/Ablak	mensenhandel	Alkmaar
Zandpad: Broeikas & Beaufort	mensenhandel	Utrecht
Granaat	mensenhandel	Den Haag
Mensenhandel/overige uitbuiting	mensenhandel	Rotterdam/Dordrecht
Slaven vh Systeem	mensenhandel	Groningen
Zandraket	witwassen	Arnhem
Carnarvon	witwassen	LP/FP/BOOM
Kastanje II	fraude	Zwolle/Lelystad
Zambezi	kinderpornografie	Rotterdam
Informatiegestuurde aanpak Botnets	ICT als doelwit	LP
Landelijk meldpunt internet fraude	overige	Haarlem

1.2 Evaluatie

Eerste fase

Het WODC is gevraagd de proeftuinenaanpak te evalueren. Hiervoor is een onderzoek in twee fasen voorgesteld: een vooronderzoek in 2009/2010 en eventueel een vervolgonderzoek van 2010 tot en met 2012. Voor de eerste fase zijn drie hoogleraren benaderd die elk in de tweede helft van 2009 een proeftuin hebben begeleid en bestudeerd. De gegevens zijn verzameld tot en met december 2009, m.u.v. de proeftuin hennep waar begin 2010 nog gegevens zijn verzameld. Daarna zijn ook activiteiten ondernomen in de proeftuinen, maar deze zijn niet opgenomen in de verslagen.

Er zijn drie verslagen van bevindingen geschreven:

1 Kinderporno

S. Bogaerts, *Proeftuin Zambezi; (digitale) Kinderporno*, verslag van bevindingen

2 Mensenhandel

D. Siegel, *Proeftuin mensenhandel Bulgarije*; verslag van bevindingen

3 Hennepteelt

D. Korf, *Proeftuin Hennep*; verslag van bevindingen

Geen conclusies, maar verslag van bevindingen

Deze drie verslagen van bevindingen zijn geen onderzoeksverslagen waarin een oordeel over de proeftuinen wordt geveld of conclusies over doelbereik worden getrokken. Daar bleek het nog te vroeg voor. Vandaar dat is gekozen voor een 'verslag van bevindingen'. Zoals in het verslag over de proeftuin mensenhandel staat: 'Gezien het dynamische karakter van de proeftuin, werden hier geen definitieve conclusies getrokken, maar vooral een overzicht gegeven van activiteiten en indrukken van de samenwerking en ontwikkelingen binnen de proeftuin.'

Bestudering van de drie verslagen maakt duidelijk dat het ook op geaggregeerd niveau nog te vroeg is conclusies te trekken over het doelbereik van de afzonderlijke proeftuinen of van de proeftuinenaanpak in het algemeen. Dat werd overigens ook al voorzien bij aanvang van het onderzoek: de eerste fase van de evaluatie had vooral als doel inzage te geven in de voortgang en een doorkijkje te geven naar een eventuele tweede fase van de evaluatie.

Het doel van de eerste fase was:

- a de ervaringen in de eerste proeftuinen inventariseren;
- b de proeftuinen helpen door deskundige onderzoekers mee te laten lopen;
- c een besluit mogelijk te maken over de vraag of de tweede fase van de evaluatie (2010-2012) doorgang moet vinden.

In dit verslag worden de bevindingen uit de drie bestudeerde proeftuinen gebundeld. Vervolgens wordt het eventuele vervolg op deze eerste fase van de evaluatie besproken. Hiervoor wordt een globaal evaluatiekader voorgesteld.

2 Aanleiding en samenwerkingspartners

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de drie afzonderlijke proeftuinen gebundeld. Allereerst worden de aanleiding en het doel van elke proeftuin besproken. Daarna beschrijven we de samenwerking: welke partners namen deel aan de proeftuin? Het gaat hier om formele aspecten van de proeftuinen. De informele aspecten van de samenwerking en het doelbereik zijn minstens zo belangrijk. Deze vormen het onderwerp van het volgende hoofdstuk. Lezers die meer gedetailleerde informatie per proeftuin willen, worden verwezen naar de onderliggende drie verslagen, die zijn opgenomen in deel 2 van dit rapport.

2.1 Aanleiding van elke proeftuin

Kinderporno

De proeftuin over kinderporno ('Zambezi') is een van de initiatieven die de politie en het OM ondernemen voor de aanpak van (digitale) kinderporno. In deze proeftuin gaat het vooral om de innovatieve kant van de aanpak van kinderporno. De nadruk ligt op het ontwikkelen van nieuwe ICT toepassingen, het verkennen van de grenzen van de juridische kaders en instrumentarium en het uitproberen van tactische werkwijzen die gericht zijn op de focusverschuiving naar feitelijk misbruik. Verder zijn programmatisch werken, het werken met bestuurlijke rapportages en het bijdragen aan de ontwikkeling van een barrièremodel specifiek gericht op kinderporno onderdelen van de proeftuin.

De proeftuin kan niet los worden gezien van andere ontwikkelingen op het gebied van de aanpak van kinderporno: het is onderdeel van een 'rijdende trein'. Zo is er een landelijk programma voor de verbetering van de aanpak van kinderporno in het algemeen (valt onder de portefeuillehouder zeden in de Raad van Korpschefs, ook voorzitter van de Taskforce Kinderporno). Daarnaast wordt gewerkt aan het verbeteren van een landelijke database bij het KLPD voor de eenheden op bovenregionaal niveau die belast zijn met de bestrijding van kinderporno. Door het Programma Aanpak Kinderporno zijn financiële middelen beschikbaar gesteld waardoor de Bovenregionale Recherche teams in staat zijn om tijdelijk extra capaciteit in te huren om de zogenaamde plankzaken weg te werken. Verder zijn door het ministerie van Justitie afspraken gemaakt in het kader van het filteren en blokkeren van aan kinderporno gerelateerd dataverkeer. Het geheel van initiatieven met betrekking tot de aanpak van (digitale) kinderporno gaat gepaard met het kwalitatief verbeteren van de organisatie, zoals het updaten en afstemmen van alle procesbeschrijvingen en andere methoden en technieken, hetgeen moet leiden tot meer uniformiteit in het uitvoeren van het werk.

Mensenhandel

De proeftuin over mensenhandel richt zich op vrouwenhandel uit Bulgarije – een probleem dat al sinds de eeuwwisseling speelt. Ondanks de hoge prioriteit die hieraan wordt gegeven, blijkt de traditionele strafrechtelijke aanpak onvoldoende effectief. Een ketenbrede aanpak van repressie en bestuurlijke preventie wordt kansrijker geacht. De proeftuin richt zich met name op het stimuleren van samenwerking. Het doel is de juiste mensen om de tafel te krijgen, een leeromgeving te creëren, invloed uit te oefenen op de vormgeving van de nieuwe Prostitutiewet en het betrekken van partners in Bulgarije.

Hennepteelt

De proeftuin over hennepteelt had als directe aanleiding een aantal ernstige delicten in Delft, waaronder twee liquidaties. Een aanpak gericht op incidenten bleek geen blijvend resultaat op te leveren en daarom werd gekozen voor een aanpak met meer samenhang en samenwerking tussen ketenpartners. De doelen zijn vooral het versterken van de informatiepositie, het ontwikkelen van expertise, een persoonsgerichte aanpak, het voorkomen van onbedoeld faciliteren door de overheid en het beschrijven van de aanpak en delen van *good practices*.

2.2 Samenwerkingspartners

De proeftuinenaanpak is gebaseerd op de overtuiging dat het voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit nodig is om samenwerking tussen verschillende partijen te stimuleren. In elk van de drie proeftuinen zijn in elk geval het Openbaar Ministerie en de politie vertegenwoordigd. In twee van de drie proeftuinen zijn ook nog andere partners betrokken.

Kinderporno

In de proeftuin kinderporno zijn geen andere partijen dan de politie en het OM vertegenwoordigd. Binnen de politie gaat het echter wel om samenwerking tussen verschillende onderdelen die voordien nog niet op deze manier met elkaar samenwerkten. Het Team Bestrijding Kinderporno van de eenheid middencriminaliteit (EMC) van de Regionale Recherchedienst en de afdeling Digitale Opsporing (DO) worden in de proeftuin aan elkaar gekoppeld. Er zijn daarnaast nauwe contacten met het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel. De samenwerking kreeg vastere vorm doordat er een dagelijkse briefing werd georganiseerd bij de politie. Verder hebben de projectleiders van de politie en het OM meermaals per week contact en bijna dagelijks contact met de werkgroepen.

Mensenhandel

In deze proeftuin zijn van de drie proeftuinen de meeste partijen vertegenwoordigd. Het Plan van Aanpak is opgesteld door het OM en de politie Groningen/Friesland. Na het groene licht voor de proeftuin in januari 2009, is contact gelegd met de Rijksuniversiteit Groningen voor criminologisch onderzoek. Daarna volgde overleg met hulpverlenende organisaties. Later werden RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum), IPOL en EMM bij de proeftuin betrokken en vanaf juni volgden nog meer andere partners.⁴ In totaal zijn uiteindelijk zo'n twintig organisaties betrokken bij deze proeftuin (zie tabel). De onderlinge contacten zijn in de loop van de proeftuin steeds intensiever geworden, vooral met het RIEC en de driehoeken.

Hennepteelt

Bij aanvang kwamen OM en politie bij elkaar, later aangevuld met gemeente en bestaand dienst. Na enige tijd kwamen steeds meer (vooral politie) mensen naar het bestuurlijk casuoverleg, waardoor de groep te groot werd. Daarom is uiteindelijk

⁴ IPOL: Intelligencedienst Nederlandse politie, EMM: Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, SIOD: Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst, BOOM: Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie, FIOD-ECD: Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst – Economisch controledienst, FIU: Financial Intelligence Unit, MJD: Maatschappelijke Juridische dienstverlening Groningen.

gekozen voor een klein team van zes personen. De aanpak van georganiseerde misdaad in Delft ('Parapluaanpak') fungeerde als opmaat voor het RIEC. De informatieuitwisseling tussen enerzijds justitie en politie en anderzijds gemeente en belastingdienst verliep in het begin niet vlekkeloos. Vooral de verwachtingen van de politie over de informatie waar de partners over zouden beschikken bleken te hooggespannen. Er was aanvankelijk onvoldoende kennis van en zicht op elkaars instrumentarium.

Tabel 1 Samenwerkingspartners per proeftuin

	Kinderporno	Hennepteelt	Mensenhandel
Openbaar Ministerie	•	•	•
Politie	•	•	•
Gemeente		•	•
RIEC		•	•
Belastingdienst		•	•
Rijksuniversiteit Groningen			•
Hulpverlening: Fier Fryslan, MJD, CoMensHa			•
IPOL, EMM			•
SIOD, BOOM, FIOD-ECD, FIU, Arbeidsinspectie			•
GGD, Kamer van Koophandel			•
Woningcorporaties			•
Liaisons in Bulgarije			•

3 Bevindingen uit de proeftuinen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de drie onderliggende verslagen gebundeld. Wat valt er te zeggen over het doelbereik per proeftuin? Vooraf moet worden opgemerkt dat de verschillen tussen de drie proeftuinen groot waren: ze richtten zich op verschillende soorten georganiseerde misdaad en ze werden gevormd door verschillende samenwerkingspartners. De proeftuinen verschilden ook qua scope: lokaal, nationaal en internationaal. Dat maakt het moeilijk conclusies te trekken over de proeftuinenaanpak in het algemeen. Bovendien is het voor de proeftuinen nog te vroeg om conclusies te kunnen trekken over doelbereik.

Het overkoepelende doel van de proeftuinenaanpak is, zoals gezegd, het stimuleren van werken volgens de programmatische aanpak. Twee concrete onderdelen daarvan zijn het werken met het barrièremodel en bestuurlijke rapportages. Voor de drie onderzochte proeftuinen is bezien in hoeverre deze twee instrumenten worden gebruikt of doorontwikkeld. Daarnaast zijn er in elke proeftuin enkele specifieke eigen doelen gekozen. In dit hoofdstuk wordt ook besproken in hoeverre de proeftuinen die 'eigen' doelen bereiken.

Dit hoofdstuk is een samenvatting van de drie onderliggende verslagen, waardoor onvermijdelijk informatieve details verloren gaan. De lezer wordt dan ook verwezen naar de drie onderliggende verslagen voor meer informatie.

3.1 Minder georganiseerde misdaad?

Bij het evalueren van een samenwerkingsverband als de proeftuinen gaat het niet alleen om het meten van het doelbereik (minder georganiseerde misdaad), maar ook om een evaluatie van de kwaliteit van de samenwerking zelf. Minder georganiseerde misdaad blijft echter het uiteindelijke doel en daarom worden hieronder de conclusies op dit punt uit de drie afzonderlijke verslagen beschreven. Hierbij dient echter rekening te worden gehouden met het feit dat het hier slechts het eerste deelonderzoek betreft waarbij vooraf was voorzien dat het voor uitspraken over eventuele resultaten op het terrein van een afname van georganiseerde criminaliteit, te vroeg zou zijn.

Kinderporno

In de proeftuin kinderporno is afname van de hoeveelheid georganiseerde criminaliteit geen direct beoogd doel. Wel wordt er getracht het aantal kinderpornozaken op jaarbasis op te voeren. In deze proeftuin staan 'proberen en experimenteren' echter centraal.

Mensenhandel

In de proeftuin mensenhandel is vermindering van mensenhandel wel een expliciet doel, maar het blijkt nog te vroeg om vast te stellen in hoeverre de proeftuin dat doel dichterbij heeft gebracht. Nederlandse samenwerking is in elk geval onvoldoende om het uiteindelijke probleem echt aan te kunnen pakken. Er moet meer geïnvesteerd worden in onderzoek naar barrières in het bronland, aldus het verslag. Een conclusie in het verslag van bevindingen was ook dat de specifieke resultaten over een tijd (half jaar tot een jaar) na beëindiging van de proeftuin geëvalueerd moeten

worden. Dan pas kunnen eventuele zichtbare resultaten worden geboekt in het bestrijden en voorkomen van het fenomeen.

Hennepteelt

In het verslag van bevindingen over de proeftuin hennepteelt luidt de conclusie over het doelbereik: 'Er zijn nog weinig echte boeven gevangen. Dat was ook geen doelstelling van deze proeftuin.' Wel is bereikt dat de standaardreactie van de politie niet meer 'opsporing' is.

Al met al kan dus niet worden geconcludeerd of de hoeveelheid georganiseerde misdaad is afgenomen door de proeftuinen. Het trekken van een dergelijke conclusie was ook geen doel van dit vooronderzoek. Daarnaast kan de exacte bijdrage van de proeftuinen aan dit algemene doel waarschijnlijk niet worden bepaald. Bovendien is het geen expliciet doel van alle proeftuinen. Daarom richten we ons in de rest van dit hoofdstuk op de evaluatie van de kwaliteit van de samenwerking zelf en het bereiken van interne of 'eigen' doelen.

3.2 Barrièremodel en bestuurlijke rapportage

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord of in de drie onderzochte proeftuinen wordt gewerkt met het barrièremodel en de bestuurlijke rapportage.

Kinderporno

In het verslag over de proeftuin kinderporno luidt een van de conclusies: 'Het *barrièremodel* is geen centraal issue in deze proeftuin.' Maar aan de andere kant wordt geconstateerd: 'De proeftuin Zambezi is permanent bezig met het ontwikkelen van barrières tegen criminelen'. Feitelijk is het barrièremodel dus wel onderdeel van de aanpak in de proeftuin: het is geen product dat moet worden opgeleverd, maar een manier van denken of een proces. De onderzoeker constateert dat er nog geen werk wordt gemaakt ('een gemiste kans') van het ontwikkelen van barrières tegen de kinderporno-industrie. Het denken in barrières speelt dus een rol, maar nog niet alle mogelijke barrières worden onderzocht.

Het maken van een *bestuurlijke rapportage* is in deze proeftuin nog niet aan de orde.

Mensenhandel

Ook in de proeftuin mensenhandel spelen het *barrièremodel* en de *bestuurlijke rapportages* als concepten op zich geen grote rol. Wel wordt een ketenbrede aanpak, die repressie met bestuurlijke, preventieve maatregelen kan combineren voorgesteld als mogelijkheid binnen het project. Maar: 'Volgens de verschillende partners is [het barrièremodel – S. Flight] lastig en zou er veel duidelijker met casuïstiek en praktische factoren gewerkt kunnen worden.' Het barrièremodel en de programmatische aanpak worden gezien als te 'theoretische' concepten. Bovendien vindt men dat het gebruik van abstracte taal geen goede verbindende factor is: 'mensen moeten dezelfde termen gebruiken die toegankelijk voor alle partners zijn.'

Ook wordt er kritiek geuit op de programmatische aanpak: 'Dat lijkt te statisch te zijn, waar het juist over een heel dynamische omgeving gaat'. Hoewel er binnen de proeftuin kritiek is op de terminologie, lijkt er wel in de geest van de programmatische aanpak (en het barrièremodel) gehandeld te worden.

In mei heeft de politie Fryslan, met budget van het RIEC Noord, een *bestuurlijke rapportage* opgesteld op basis van een analyse van afgeronde strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel in de jaren 2007, 2008 en 2009.

Hennepteelt

Bij hennepteelt is het *barrièremodel* in ontwikkeling: 'Tot nu toe is er in deze proeftuin nog niet veel gedaan met het barrièremodel', aldus het verslag. Binnen het RIEC wordt het barrièremodel vooral gezien als instrument om verschijningsvormen (beter) te kunnen begrijpen en te ordenen in een totaalplaatje.

De *bestuurlijke rapportage* 'kan verder worden verbeterd. Een persisterend knelpunt is dat politie en OM gemeenten al vrij vroeg willen aanzetten tot bestuurlijke maatregelen.' De rapportage van politie en OM is soms heel compact en feitelijk, terwijl een gemeente een goed onderbouwd advies nodig heeft om een rechter mee te krijgen.

3.3 Doelen per proeftuin

De drie onderzoekers hebben geconstateerd dat er in elke proeftuin ook een aantal andere doelen worden nagestreefd. In de tabel hieronder worden ze genoemd en wordt de stand van zaken per doelstelling kort weergegeven.

Doelen per proeftuin	Stand van zaken
<i>Kinderporno</i>	
Organisatorische vernieuwing	Workshops/lezingen
Bouwen en testen SIEVE ⁵	Gebouwd
Video Finger Printing ⁶	Nagenoeg gereed
Bouwen en testen wasstraat	Wordt aan gewerkt
Bedrijfsleven inschakelen	Geen stappen uit proeftuin
Internationale samenwerking	Voor de toekomst
Experimenteel bewijs in rechtbanken	Vertraagd
<i>Mensenhandel</i>	
Juiste mensen om tafel	Doel bereikt
Leeromgeving	Duidelijk aanwezig
Invloed op nieuwe Prostitutiewet	Concrete suggesties ontwikkeld
Betrekken Bulgaarse partners	Uitdaging
<i>Hennepteelt</i>	
Versterken informatiepositie	Gerealiseerd
Communicatie	Gerealiseerd
Creëren proefomgeving voor RIEC	Gerealiseerd en succesvol
Ontwikkeling expertise	Voortschrijdend proces
Strafrechtelijke aanpak, financieel traject	Procedures wel, praktisch niet
Persoonsgerichte aanpak	Gerealiseerd qua informatiepositie
Beschrijven aanpak en good practices	Aanpak = gerealiseerd Good practices = in ontwikkeling
Voorkomen faciliteren door overheid, vermengen onder-/bovenwereld, econ. macht doorbreken	Niet gerealiseerd (ook niet verwacht)

⁵ SIEVE is een tool waarmee data uit allerlei gegevensdragers volledig geautomatiseerd kan worden omgezet voor verdere bewerking. Er wordt nog gewerkt aan een 'wasstraat' en data-analyse voor opsporings- en analysedoelen in grote hoeveelheden data.

⁶ Dit is een ICT toepassing nodig om de database te voeden. Hiernaast loopt een pilot voor het onderzoeken van grote hoeveelheden beeldmateriaal op het internet.

3.4 Leeromgeving en samenwerking

Het is, zoals gezegd, te vroeg om conclusies te trekken over de vraag of de proeftuinen hebben geleid tot minder georganiseerde criminaliteit. Maar over de vraag of de proeftuinen hebben gefungeerd als leeromgeving zijn de drie verslagen van bevindingen positief. Er is samenwerking tot stand gekomen die voor die tijd nog niet (in die mate) bestond. Ook is er informatie uitgewisseld tussen partners die dat voorheen nog niet deden.

In de woorden van de drie onderzoekers:

Kinderporno

De proeftuin kinderporno biedt 'een leeromgeving die zonder de contouren van het concept proeftuin niet zou hebben plaatsgevonden'.

Hennepsteelt

Een belangrijk succes van de proeftuin hennepsteelt is dat concreet zichtbaar wordt gemaakt wat 'elkaars mogelijkheden' zijn.

Mensenhandel

Bij de proeftuin mensenhandel zijn de belangrijkste opbrengsten: snelle en efficiënte informatie-uitwisseling, verhoogde bewustwording van de specifieke problematiek en ontwikkeling van de nieuwe contacten.

Nieuwe energie en adrenaline

Daarnaast genereren de proeftuinen nieuwe energie. De proeftuin mensenhandel is daar misschien wel het beste voorbeeld van, wellicht door het grote aantal samenwerkingspartners. Volgens de onderzoeker is het voor de deelnemers aan de proeftuin belangrijk om 'erbij te horen' en mee te mogen doen. Ideologie, betrokkenheid en adrenaline blijken belangrijke ingrediënten van de samenwerking. Hetzelfde geldt, zij het in iets minder expliciete mate, in de twee andere proeftuinen.

4 Evaluatiekader en vervolg

Uit deze eerste ronde van evaluatie blijkt dat elke proeftuin uniek is. Om te bepalen of een proeftuin succesvol is, kan dan ook niet overal dezelfde 'meetlat' worden gebruikt. Toch is er behoefte aan een overkoepelende beoordeling van *alle* proeftuinen, dus aan een gemeenschappelijk evaluatiekader. Binnen dat kader dient de kwaliteit van het samenwerkingsverband zelf te worden beoordeeld, naast de vraag of proeftuinen uiteindelijk leiden tot minder georganiseerde criminaliteit. De proeftuinen zijn leeromgevingen waarin verschillende partners samenwerken aan het bereiken van een gemeenschappelijk doel. Traditionele benaderingen en methodologieën die vooral doelbereik meten, voldoen dan niet meer. In dit hoofdstuk wordt op basis van literatuur en op basis van de drie deelonderzoeken, een evaluatiekader voor de proeftuinen voorgesteld. Hiermee geeft dit hoofdstuk een voorzet voor de eventuele tweede fase van de evaluatie.

4.1 Nieuwe evaluatiemethoden nodig

De samenwerking in de proeftuinen past in een bredere trend: veel overheden realiseren zich dat beleidsimplementatie in de 'echte wereld' anders werkt dan in traditionele politieke- en managementmodellen wordt verondersteld. Om beleidsdoelen te verwezenlijken, is een cyclisch proces nodig waarin het gaat om leren, aanpassen en verbeteren. Op de lange termijn blijkt het effectiever en efficiënter om te motiveren en te *empoweren*, dan om gedetailleerde opdrachten te geven (Gray, Jenkins & Leeuw, 2003).

Deze inzichten leiden ertoe dat veel overheden pogingen ondernemen om integraler te werken in diverse partnerschappen, waarbij de traditionele grenzen van organisaties moeten worden doorbroken. De proeftuinen passen binnen die trend.

Doelbereik en kwaliteit samenwerking

Het evalueren van dit soort nieuwe samenwerkingsverbanden is niet eenvoudig. De samenwerking moet namelijk niet alleen worden beoordeeld op het uiteindelijke doelbereik (maatschappelijk effect = minder georganiseerde misdaad), maar ook op de kwaliteit van de samenwerking zelf. En daar lenen traditionele methoden van evaluatie zich niet goed voor. Volgens Gray, Jenkins & Leeuw (2003):

'If collaboration represents a genuine change to the structures, processes and behavior of delivering public goods and services it is likely that not only the evaluands (datgene wat geëvalueerd wordt - SF) and functions of evaluation will change but that the traditional approaches and methodologies may limit the evaluative products.'

Er moeten dus nieuwe methoden worden ontwikkeld om samenwerking zoals in de proeftuinen te evalueren. In de rest van dit hoofdstuk wordt hiervoor een evaluatiekader voorgesteld. De drie onderzoekers die de eerste fase van de evaluatie hebben uitgevoerd hebben dit kader uiteraard nog niet gebruikt. Het is opgesteld naar aanleiding van de bespreking van de drie onderliggende verslagen, omdat bleek dat het moeilijk was de opbrengsten van de proeftuinen te duiden. Het werd nog te vroeg gevonden om al te focussen op de effecten op georganiseerde misdaad. De andere effecten (synergie, adrenaline, informatie-uitwisseling) bleken echter moeilijk te

operationaliseren. Het evaluatiekader is niet bedoeld als keurslijf, maar als richtsnoer en gedachtenbepaler voor het waarderen van de proeftuinen. Wellicht kan het wel als basis dienen voor de eventuele tweede fase van de evaluatie.

4.2 Formeel en informeel

Mayne, Wileman en Leeuw (2003) geven aan dat netwerken en samenwerkingsarrangementen wel steeds meer voorkomen, maar dat hun meerwaarde nog niet goed wordt begrepen. Dit geldt zowel voor gestructureerde partnerschappen als voor minder gestructureerde netwerken. Samenwerkingsverbanden zijn complex: niet alleen omdat ze buiten het traditionele departementale model van beleidsvorming en -uitvoering vallen, maar ook omdat ze gaan over informele relaties tussen individuen die soms moeilijk waarneembaar zijn. Zowel formele of organisationele kenmerken, als informele of sociologische factoren, zoals sociaal kapitaal, moeten dan ook aandacht krijgen in evaluaties van samenwerkingsverbanden.

Voor evaluatoren is het belangrijk de *formele* karakteristieken van een partnerschap te bestuderen, zoals het formuleren van gezamenlijke doelen van de samenwerking, het niveau van overeenstemming tussen de deelnemende partijen, de manier waarop de coördinatie is geregeld en de verantwoordingsmechanismen.

Minstens zo belangrijk zijn de *menselijke* en *sociale* aspecten van deze arrangementen. Het zijn mensen die deals sluiten, die elkaar vertrouwen, die kiezen voor gedeelde verantwoordelijkheid (of niet). Het succes van een netwerk hangt sterk af van de manier waarop mensen communiceren binnen netwerken en informatie en beloningen uitwisselen.

Dit bleek ook in de proeftuinen een belangrijk onderscheid. Het is nog te vroeg om het doelbereik van de proeftuinen vast te stellen. Daarom gaat veel aandacht uit naar de formele (doelen, deelnemende partijen, coördinatie en verantwoording) en informele aspecten (vertrouwen, communicatie, beloningen) van de proeftuinen.

4.3 Samenwerking als middel of doel

Brinkerhoff (2000) wijst erop dat altijd de vraag moet worden gesteld of een bepaald partnerschap of samenwerkingsverband een middel is of een doel op zich. Soms wordt samenwerking namelijk puur om ideologische redenen nagestreefd, of uit de behoefte om aan te haken bij een trend. Er is geen *a priori* bewijs voor de stelling dat netwerken of partnerschappen meer productief zijn dan andere arrangementen. Het tegenovergestelde (netwerken zijn minder productief) is overigens ook niet waar.

Om de meerwaarde van een samenwerkingsverband te kunnen beoordelen, moeten de prestaties op de volgende dimensies worden gemeten:

Dimensie	Metten door...
Delen informatie, oplossingen en lessen	Zijn er minder negatieve bureaucratische onenigheden, is er een betere probleemdefinitie, worden mogelijke oplossingen open beoordeeld, wordt leren gestimuleerd?
Sociaal kapitaal	Wordt er meer bereikt met minder (of gelijkblijvend) fysiek kapitaal? Leidt de samenwerking tot meer solidariteit en onderling vertrouwen?
Controlemechanismen	Is er minder formele controle nodig?

Naarmate een partnerschap of samenwerkingsverband beter scoort op deze drie dimensies, is de samenwerking meer waard. Het is overigens niet nodig op elk van de drie dimensies te scoren: ook een samenwerking die bijvoorbeeld alleen leidt tot het delen van informatie kan de moeite waard zijn.

4.4 Autonomie opgeven

Samenwerking vereist het delen van informatie, lessen en beloningen. Dat betekent dat de deelnemende organisaties een deel van hun autonomie in moeten leveren.

In 2009 is door het WODC een evaluatie uitgevoerd van de programmatische aanpak mensenhandel (van Gestel & Verhoeven, 2009). Daaruit bleek duidelijk dat het opgeven van autonomie inderdaad één van de bepalende factoren is voor succes:

'De start van een [strafrechtelijk – SF] onderzoek kan vertraging oplopen als teamleiders van politie twijfelen aan de 'opbrengst' van het deelonderzoek voor de eigen organisatie of de eigen afdeling. Opsporingsmedewerkers van deelnemende partners kunnen hindermacht uitoefenen als zij niet overtuigd zijn van het nut van medewerking voor de eigen organisatie, waardoor de start van het onderzoek vertraging oploopt. In een enkel geval wordt het uitvoeren van een deelonderzoek door betrokken partners, ondanks eerdere toezeggingen, in zijn geheel geweigerd vanwege het niet passen binnen de doelstelling van de eigen organisatie.'

Het tegenovergestelde was trouwens ook zichtbaar:

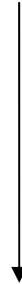
'Een spiegelbeeldige reactie zien we ook, namelijk de meerwaarde van actieve medewerking aan de programmatische aanpak voor de eigen organisatie, de eigen afdeling of de eigen 'persoon'. Het gaat dan om het opdoen van nieuwe ervaringen door het meewerken aan een groot landelijk onderzoek of om de status die gepaard gaat met de medewerking. Het is, met andere woorden, zaak dat sprake is van wederzijds belang bij de samenwerking. Bewustwording van het probleem en de intentie iets bij te dragen aan de oplossing is niet voldoende (...).'

Om ervoor te zorgen dat partners actief meewerken aan de programmatische aanpak, moet er dus (enig) voordeel zijn voor hun eigen organisatie of voor individuele medewerkers. Medewerking van partners blijkt vooral goed van de grond te komen als het meerwaarde oplevert voor de eigen organisatie.

Metcalf (1994) onderscheidt negen niveaus van samenwerking tussen partners, oplopend van 'communicatie richting andere partners', via 'zoeken naar overeen-

stemming tussen partners' tot het hoogste niveau 'netwerk strategie'. Een hoger niveau kan alleen worden bereikt als de lagere niveaus aanwezig en betrouwbaar zijn:

- 1 Onafhankelijke besluitvorming door partners
- 2 Communicatie richting andere partners
- 3 Consultatie met andere partners (feedback)
- 4 Vermijden van uiteenlopen tussen partners
- 5 Zoeken naar overeenstemming tussen partners
- 6 Arbitrage van verschillen in beleid
- 7 Grenzen stellen aan acties van partners
- 8 Prioriteiten stellen
- 9 Netwerk strategie



Bij veel nieuwe samenwerkingsverbanden is er één partij die het initiatief neemt die bij aanvang probeert aan de partners uit te leggen wat ze zouden moeten doen (niveau 2: communicatie richting andere partners). Maar naarmate de samenwerking zich verder ontwikkelt, wordt het meer een kwestie van geven en nemen. Ook de initiatiefnemers moeten op een bepaald moment hun gedrag aanpassen en grenzen aan hun acties stellen, om de samenwerking tot een succes te maken. Dit schema kan dus helpen om het niveau van de samenwerking in elke proeftuin op een enigszins objectieve wijze te bepalen.

4.5 Voorstel voor het vervolg

De eerste fase van deze evaluatie geeft een voorlopig antwoord op de belangrijkste onderzoeksvragen. Maar voor de evaluatie van de proeftuinenaanpak in het algemeen is meer nodig. Ten eerste moeten meer proeftuinen worden onderzocht. Ten tweede moeten de huidige drie proeftuinen nogmaals worden onderzocht om te bezien in hoeverre waargenomen processen beklijven en doelen bereikt worden. Daarnaast dient idealiter gekeken te worden naar de werking van de gehele structuur (met inbegrip van de Task Forces). Daarom wordt aanbevolen een tweede fase van de evaluatie uit te voeren.

Evaluatiekader voor tweede fase

Op basis van de ervaringen in de eerste fase kan worden gesteld dat de evaluatie van de proeftuinen niet beperkt moet blijven tot het meten van doelbereik in de traditionele zin des woords. Het gaat bij samenwerking namelijk niet alleen om doelbereik, maar ook om de formele en informele aspecten van samenwerking.

Op basis van dit hoofdstuk wordt aanbevolen de waarde van de proeftuinen mede te bepalen door ze te beoordelen op de volgende vier dimensies:

- In hoeverre is de samenwerking een middel of een doel op zich?
- Is er sprake van het delen van informatie, oplossingen en lessen?
- Wordt er sociaal kapitaal opgebouwd waardoor meer kan worden bereikt met minder fysiek kapitaal?
- Is er minder formele controle nodig?

Action research

Voorafgaand aan deze evaluatie is veel aandacht besteed aan de rol van de onderzoekers: observerend, participierend of een combinatie? Het werd wenselijk geacht als de proeftuin ook voor inhoudelijke bijsturing terecht zou kunnen bij de evaluator.

Daarom is gezocht naar onderzoekers met inhoudelijke kennis van het onderwerp uit de proeftuin. Een potentieel nadeel van deze benadering was dat de evaluatie niet meer 'neutraal' zou zijn. Een eventueel succes kan – deels – het gevolg zijn van de aanwezigheid van de onderzoeker en als dat het geval is, kunnen de uitkomsten niet worden gegeneraliseerd naar andere proeftuinen.

De gekozen methode van participierend onderzoek of *action research* leidde volgens de drie onderzoekers niet tot 'identiteitsproblemen' en ook niet tot ongewenste beïnvloeding. Bij de proeftuin *kinderporno* zat de onderzoeker naar eigen zeggen zoveel mogelijk in de rol van onderzoeker en slechts soms in een lerende of adviserende rol. Hij heeft op geen enkel ogenblik obstructie gevoeld. Bij de proeftuin *mensenhandel* was sprake van (gedeeltelijke) participatie en dit werd in het algemeen als positief ervaren. Bij *hennepteelt* was niet echt sprake van 'over de schouder meekijken'. De gesprekken waren openhartig en de aanwezigheid van de onderzoeker heeft 'geen invloed gehad op het proces'. Sterker nog: een onafhankelijk onderzoeker krijgt meer informatie over fricties en verschillen dan wanneer hij verbonden was geweest aan een van de deelnemende organisaties. Kortom: de onderzoekers vinden het niet waarschijnlijk dat de resultaten zijn beïnvloed door de wijze van onderzoek. Voor het vervolg van de evaluatie ligt het echter voor de hand om andere methoden in overweging te nemen. Dit houdt onder andere verband met de arbeidsintensiviteit van de gehanteerde methode en met het feit dat het meten van het doelbereik naarmate de tijd verstrijkt belangrijker wordt.

Summary

An approach to organized crime in three experimental gardens

First findings

Experimental gardens

Experimental gardens are learning environments aimed at intelligence gathering, in which the Public Prosecution Service and the police not only conduct investigations with the aid of innovative investigative methods, but in the combat against a particular criminal issue also involve other partners, such as local government, providers and electricity companies. The approach consists of:

- innovative methods of investigation;
- involving other partners;
- a programmatic approach;
- the barrier model;
- administrative reporting.

Evaluation

The WODC has been commissioned to evaluate the experimental gardens' approach. To this end, a two-phased study has been proposed: a preliminary study to be conducted during 2009/2010 and, possibly, a follow-up study to be carried out during 2010/2012. For the first phase, three professors were approached, who have each followed and studied an experimental garden during the second half of 2009 (for the experimental garden of hemp cultivation also during the first months of 2010). This has resulted in three reports on their findings:

1 *Child pornography*

S. Bogaerts, *Proeftuin Zambezi: (digitale) Kinderporno, verslag van bevindingen (The Experimental Garden Zambezi: (Digital) Child Porn, first findings)*

2 *Human trafficking*

D. Siegel, *Proeftuin mensenhandel Bulgarije: verslag van bevindingen (The Experimental Garden of Human Trafficking in Bulgaria, first findings)*

3 *Hemp cultivation*

D. Korf, *Proeftuin Hennep: verslag van bevindingen (The Experimental Garden of Hemp, first findings)*

In this coordinating report, we have compiled the experiences from the three experimental gardens and present a proposal for the second phase of the evaluation.

Immediate causes and cooperative partners (Chapter 2)

The three studied experimental gardens were set up for a variety of reasons. The objective of the experimental garden of child pornography is to improve the investigation and prosecution of child porn through the development and testing of new software, and through a clarification of the legal boundaries involved. The experimental garden of human trafficking focuses on a chain-wide approach to traffic in women from Bulgaria, which aims to stimulate cooperation between the different partners. The immediate cause for setting up the experimental garden of hemp cultivation was the occurrence of a number of serious offences. This experimental garden focuses on more cohesion and cooperation between the chain partners in order to deal with the criminality behind hemp cultivation.

The number of cooperating partners is very different for each experimental garden. In all of them, the police and the Public Prosecution Service take part in the cooperation. Although in the experimental garden of child porn, the Public Prosecution Service and the police are the sole participating partners, they are represented by different departments of both organizations. In the experimental garden of hemp cultivation, they have been joined by municipalities, the tax authorities, and RIEC (Regional Centres for Information and Expertise). In the experimental garden of human trafficking, these same partners are taking part, completed with assistance bodies, scientists, and a variety of investigative services, - a total of twenty organizations is involved in this experimental garden.

The cooperation in the experimental gardens is intensive and enthusiastic. In the experimental child porn garden, the participants keep in close contact and are daily briefed by the police. In the experimental garden of human trafficking, the number of participating organizations has been steadily increasing, - during its course, the mutual contacts have gained in intensity. In the experimental garden of hemp cultivation, it has been decided to reduce the number of participants in the managerial case meetings to six, as it turned out that these meetings were attended by an ever growing number of people (mainly police officers).

Results (Chapter 3)

In all three experimental gardens, the quality of the cooperation has been examined, as well as the extent to which internal objectives are being attained. As it turns out, the barrier model and the administrative reporting do not yet take central place. In the case of child pornography, these 'instruments' are not yet under discussion, while they are seen as 'too theoretical' in the experimental garden of human trafficking, and are still being developed in the case of hemp cultivation. Yet, the studied experimental gardens do work in a programmatic way (by a combination of repression, prevention and administrative measures). They also work in accordance with the philosophy of the barrier model (which prescribes, apart from an investigation, an examination of the possibilities of putting up barriers for organized crime), even though those involved do not always give it these names. Beside the barrier model and the administrative reporting, a total of eighteen 'internal' objectives have been discerned in the three studied experimental gardens.

With regard to the question whether the experimental gardens have fulfilled a function as learning environments, all three reports are positive. They have generated cooperation that did not exist beforehand (or did not exist to that extent). There has also been an exchange of information between partners who had not engaged in such an exchange earlier. In addition, the experimental gardens have generated new energy: ideology, engagement and adrenalin have turned out to be important ingredients of the cooperation.

The three reports do not pronounce upon a possible decrease in organized crime. Prior to this first part of the evaluation, it was foreseen that it would be early days for such pronouncements, which in practice turns out to be true. Furthermore, this has not been formulated as a direct objective by two of the three experimental gardens (child pornography and hemp cultivation).

Follow-up (Chapter 4)

Each experimental garden is unique: this has become very clear during the first phase. Nevertheless, there is a need for an assessment covering all the experimental gardens, that is, for a common evaluative framework. Chapter 4 presents a pro-

posal for such a framework. In this approach, important questions regarding the cooperation are:

- To what extent is the cooperation either a means or an objective in itself?
- Is there any sharing of information, solutions and lessons?
- Is social capital being built up that will make it possible to achieve more with less physical capital?
- Is there a need for a lesser amount of formal supervision?

According to the three researchers, the *action research*⁷ method used has not resulted in any unwanted influencing of the outcome. It has turned out to be possible to conduct a study in this manner. This research method is, however, labour-intensive, making it less suitable for the evaluation of a larger number of experimental gardens. In a follow-up study, researchers will be able to make use of the research questions regarding cooperation, formulated in Chapter 4. The exact formulation of the research questions, for that matter, still needs some more work.

⁷ Action research involves a reflective process, during which organizations try to optimize their strategy, practices and knowledge with the support of professional researchers. The researchers do not only derive information from the research process, but can also offer information and feedback in return.

Literatuur

- Brinkerhoff, J. (2000). 'Conceptual Overview'. Comments in Seminar on *Intersectoral Partnering: Tools for Implementation and Evaluation*. United States Agency for International Development, Dialogue notes, April 12.
- Gestel, B. van, & Verhoeven, M.A. (2009). *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel: Plan- en procesevaluatie van een pilot*. Den Haag: WODC. Cahier 2009-7.
- Gray, A. Jenkins, B., & Leeuw, F. (2003). Collaborative government and evaluation: The implications of a new policy instrument. In A. Gray et al. (red.), *Collaboration in public services*. New Brunswick/Londen: Transaction Publishers.
- Mayne, J., Wileman, T., & Leeuw, F. (2003). Networks and partnering arrangements: New challenges for evaluation and auditing. In A. Gray et al. (red.), *Collaboration in public services*. New Brunswick/Londen: Transaction Publishers.
- Metcalfe, L. (1994). International policy cooperation and public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60/2, 271-290.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie en opdrachtgeversoverleg

Begeleidingscommissie

Prof. dr. H.G. van de Bunt – Erasmus Universiteit (voorzitter)

Drs. A.L. Daalder – WODC

Drs. S. Flight – DSP-groep

Mr. drs. M.C.W. Horstink – Parket Generaal

Dr. W.Ph. Stol – NHL Hogeschool

Onderzoekers

Prof. dr. S. Bogaerts – Universiteit van Tilburg

Prof. dr. D. J. Korf – Universiteit van Amsterdam

Prof. dr. D. Siegel – Universiteit van Utrecht

Opdrachtgeversoverleg

Mr. drs. J.W. Bruinsma – Ministerie van BZK

Mr. drs. M.C.W. Horstink – Parket Generaal (voorzitter)

Drs. H. Klap, RI MPM – Programmamanager aanpak cybercrime Politie

Mr. drs. P.J.J. van Voorst – Ministerie van Justitie

Drs. A.L. Daalder – WODC

Drs. S. Flight – DSP-groep

Deel 2

Bevindingen per proeftuin

5 Proeftuin Zambezi, (digitale) Kinderporno, verslag van bevindingen

S.Bogaerts⁸

5.1 Introductie

Via het internet wordt een veelheid aan kinderpornografische afbeeldingen en films verspreid, aangeboden en gedownload, ondanks het feit dat het vervaardigen, verspreiden, tentoonstellen, invoeren, doorvoeren, uitvoeren en/of in voorraad hebben van kinderporno bij wet verboden is. Kinderporno is geen lokaal probleem maar wordt wereldwijd als een ernstig crimineel feit gezien vanwege het seksuele misbruik van kinderen dat vaak daaraan ten grondslag ligt. Via wetenschappelijk onderzoek is bekend dat een aantal kinderpornodownloaders cross-over of hands-on gedrag vertonen (Surjadi, Bullens, van Horn & Bogaerts, 2010; Buschman, Bogaerts, Foulger, Wilcox, Sosnowski & Cushman, 2010). Kinderpornografisch materiaal is steeds vaker encrypted en afgeschermd waardoor het gebruik en de verspreiding moeilijker getraceerd kunnen worden. Pedofiele netwerken maken geregeld gebruik van encrypte chatboxen, e-mails en andere communicatiemiddelen. Steeds vaker gebruiken pedofielen het internet om op een veilige manier toegang te krijgen tot en in contact te komen met kinderen en jongeren. Ze zijn vaak zeer handig in het creëren van een schijnwerkelijkheid om kinderen en jongeren te lokken. Stapsgewijs en door gebruik te maken van verleidingstechnieken en manipulaties, worden kinderen vaak niets vermoedend in het begin gelokt en aangezet tot ontucht (via een webcam) of er wordt een ontmoeting met het kind te geregeld om het daarna seksueel te misbruiken (grooming) (Bogaerts, 2004).

De prioriteit die vandaag wereldwijd aan internetkinderporno wordt gegeven wekt onterecht de indruk alsof men in het verleden niet of nauwelijks met deze materie bezig was. We verwijzen naar de bekend 'Cathedral-actie' die meer dan 10 jaar geleden speelde en die gecoördineerd werd door de Britse politie. Zij arresteerden meer dan 200 verdachten in 15 Europese landen en vonden duizenden belastende foto's en video's. In dezelfde periode werd in het Nederlandse Zandvoort duizenden foto's gevonden die via internet werden verspreid.

5.2 De proeftuin Zambezi als voorwaardenscheppende omgeving

Volgens het Openbaar Ministerie en de politie moeten de opsporing en vervolging van internetkinderporno worden verbeterd en versneld (Plan van Aanpak proeftuin Zambezi, versie 1.0, 2 februari 2009, p. 3). Om dit te realiseren zijn nieuwe (digitale) methodieken (o.a. wetgeving, opsporing, wasstraat) nodig omdat de huidige manuele en analoge methodieken ontoereikend zijn in de aanpak van malafide individuen en netwerken die met kinderporno bezig zijn. Samenwerking tussen de politie (diverse onderdelen binnen de politie), Openbaar Ministerie, informaticaspe-

⁸ INTERVICT, Faculteit Rechtswetenschappen, tevens Klinische Forensische Psychologie, Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit van Tilburg.

cialisten, ICT-specialisten, wetenschappers (juristen, criminologen, psychologen, techneuten), hulpverleningorganisaties en internetproviders is essentieel in het kader van opsporing, vervolging en straftoemeting enerzijds en kennisontwikkeling en -transfer anderzijds. Binnen de proeftuin staat de samenwerking tussen politie en Openbaar Ministerie centraal terwijl de bredere samenwerking met bovenvermelde organisaties niet direct het doel is van de proeftuin Zambezi, maar kadert binnen een bredere context die gericht is de op aanpak van cybercrime. In de Zambezi proeftuin is de samenwerking tussen politiediensten en Openbaar Ministerie op het terrein van digitale vernieuwingen zeer belangrijk.

In de proeftuin staat het toegankelijk maken van kinderpornografisch materiaal via digitale vernieuwingen en ontwikkeling centraal. De vertaling naar opsporingsapplicaties en wetgeving is een belangrijk onderdeel van de proeftuin. Het doel is niet zozeer om de opgedane kennis en de digitale ontwikkeling in te zetten in concrete strafzaken. Het doel is een voorwaardenscheppende omgeving te creëren waarin digitale ontwikkeling kan plaatsvinden zodat opsporingsdiensten en Openbaar Ministerie gelijke tred kunnen houden met de technologische ontwikkelingen. Ook wetgevingsvraagstukken komen aan bod in de proeftuin. Onder leiding van de landelijk Officier van Justitie Kinderporno wordt gewerkt aan het verruimen van het wetgevend kader.

Het handmatig analyseren van kinderpornomateriaal zoals dit tot enkele maanden geleden systematisch gebeurde, is zeer tijdrovend en emotioneel belastend voor professionals omdat ze gedurende een lange periode nagenoeg constant worden blootgesteld aan kinderpornografisch materiaal dat inwerkt op de emotieregulatie en -toestand. Door het internet en ICT-applicaties is de hoeveelheid beeldmateriaal en de variatie in het beeldmateriaal dat in omloop wordt gebracht gigantisch groot. Door de veelheid is manuele of analoge controle, opsporing en bewerking van beeldmateriaal zeer tijdrovend en niet opgewassen tegen de digitale mogelijkheden waarover verspreiders, down- en uploaders van kinderporno beschikken. Daarnaast hebben veel professionals die bezig zijn met opsporing, vervolging en straftoemeting weinig vakinhoudelijke kennis over het fenomeen kinderporno en weinig kennis over de complexe netwerken en configuraties die het ontwikkelen, verspreiden, down- en uploaden van kinderporno mogelijk maken. Tevens waren de juridische mogelijkheden om het fenomeen aan te pakken onvoldoende maar wordt in de proeftuin geëxperimenteerd om de wetgeving uit te breiden. Bovendien is er nood aan gecertificeerde zedenrechercheurs. Een voorwaarde om de wetgeving aan te passen is dat eerst de grenzen moeten worden verkend en afgetast zodat daarna wetsvoorstellen voor aanpassingen kunnen gebeuren. De contouren van een proeftuin bieden de mogelijkheid om (experimenteel) grenzen op te zoeken en te verkennen. Een ander probleem is dat er een gebrek is aan uniformiteit tussen de korpsen/arrondissementen en binnen de rechtelijke macht wat betreft de aanpak van kinderporno en visies wat wel of niet onder kinderporno valt. Omdat het distribueren van kinderporno wereldwijd plaatsvindt en omdat meerdere datadragers dezelfde informatie kunnen bevatten, is het belangrijk om kinderpornozaken niet als individuele cases te beschouwen, maar te bekijken vanuit een netwerkperspectief (Pomp, Spreen, Bogaerts & Völker, 2010). Meer inzichten in digitale netwerkconfiguraties bieden meer kans om kinderporno te bestrijden. Dit vereist dat digitaal materiaal (zo goed als) automatisch kan worden geclassificeerd en geanalyseerd.

Het kabinet maakte enkele jaren geleden financiële middelen vrij in het kader van het veiligheidsprogramma 'Veiligheid begint bij Voorkomen'. De politie en het Openbaar Ministerie (OM) engageerden zich in de visiedocumenten 'gezamenlijke landelijke prioriteiten politie 2008-2011' en 'Visie en Plan van Aanpak Programma Cybercrime'. Door de Raad van Korpschefs i.o (RKC i.o) is met betrekking tot cybercrime het Programma Aanpak Cybercrime (PAC) ontwikkeld wat resulteerde in het

'Programmaplan PAC' van 14 februari 2008. Het College van procureurs-generaal heeft in januari 2008 het 'Intensiveringsprogramma Cybercrime, visie en plan van aanpak Openbaar Ministerie' uitgebracht. In juni 2008 hebben de Board Opsporing van de RKC i.o) en het College van procureurs-generaal een brief aan de regiokorpsen en de hoofdofficieren van justitie doen uitgaan waarin werd verzocht om samen tot proeftuinvorstellen voor de aanpak van 7 benoemde thema's te komen. Door de parketleiding van het parket Rotterdam en de korpsleiding van de politieregio Rotterdam-Rijnmond werd begin augustus 2008 een voorstel met betrekking tot de verbetering van de aanpak van (digitale) kinderporno geschreven en afgestemd met het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Er werd voor de naam 'Zambezi' gekozen, die voortkomt uit de lijst van namen voor projecten die binnen de Regionale Recherche Dienst (RRD) wordt gebruikt. Volgens het plan van aanpak 'Proeftuin Zambezi' hebben de politie en het OM de ambitie om met betrekking tot het thema kinderporno pro-actief en slagvaardig op te treden. Het korps Rotterdam-Rijnmond en het OM (vertegenwoordigd door de landelijk officier van justitie) hebben de ambitie om samen met andere korpsen die voorop lopen in de bestrijding van kinderporno en (commercieel) kindermisbruik, de aanwezige technische- en tactische kansen te benutten en de werkwijze van de Nederlandse politiekorpsen en het OM op dit gebied naar een hoger plan te tillen.

5.3 Doelen en subdoelen van de proeftuin

De proeftuin Zambezi is atypisch vergeleken met de andere proeftuinen die werden geëvalueerd (mensenhandel en hennepeteelt) omdat de programmatische aanpak en het barrièremodel geen directe onderdelen zijn van de proeftuin. Het accent ligt op het ontwikkelen van technische digitale infrastructuur om kinderpornografisch materiaal snel en efficiënt op te sporen en te vervolgen. Naast het ontwikkelen van een digitale infrastructuur is ook de samenwerking tussen politie en Openbaar Ministerie belangrijk. De proeftuin moet primair worden gezien als een voorwaardenscheppende omgeving die het rechercheren, vervolgen en bestraffen van malafide figuren die met kinderporno bezig zijn mogelijk maakt.

In het plan van aanpak proeftuin Zambezi worden de volgende doelstellingen en subdoelstellingen vooropgesteld.⁹ De korte en lange termijn doelstellingen zijn het (door)ontwikkelen enerzijds en in de praktijk toetsen en evalueren van nieuwe innovatieve technische en tactische methoden en technieken en (nieuwe) samenwerkingsvormen met bedrijven en instellingen in de aanpak van kinderporno zaken. De juridische grenzen moeten duidelijk worden en daarbinnen moet de aanpak efficiënter en effectiever gebeuren. Na gebleken geschiktheid op basis van ervaringen en evaluaties in de pilotregio Rotterdam-Rijnmond, worden deze methoden, technieken en samenwerkingsvormen in een latere fase landelijk ter beschikking gesteld van alle politieke diensten en parketten.

5.3.1 (Door)ontwikkeling van het juridische kader

Het OM wil voor een effectievere bestrijding van kinderporno de grenzen van het juridische kader opzoeken door o.a.:

⁹ De doelen en subdoelen zijn overgenomen uit het Plan van aanpak.

- *Meer materiaal ter beoordeling in te brengen, o.a. het grijze gebied*
Het is één van de ambities van het Rotterdamse OM, om materiaal aan de rechter voor te leggen dat nu niet ter beoordeling gegeven wordt, omdat in de gemiddelde kinderpornozaak ruimschoots voldoende materiaal aanwezig is om tot een geslaagde vervolging te komen. De aangetroffen collecties strafbaar materiaal zijn zo groot, dat materiaal waarover in de jurisprudentie en in de beoordeling door betrokken politie- en OM-medewerkers (nog) geen eenduidige mening is, nu niet in de bewijsvoering wordt meegenomen (te denken valt hierbij met name aan virtuele kinderporno).
- *Virtuele kinderporno*¹⁰
De grenzen van strafbaarheid van zogenaamde 'virtuele kinderporno' en van het begrip 'seksuele gedraging' zijn bij gebrek aan jurisprudentie nu nog niet duidelijk. Dit leidt tot verschillende beoordelingen van de ook weer verschillend gevulde databanken in den lande. Ook dit probleem kan door een bredere en andere aanpak van het onderzoek worden verminderd of mogelijk opgelost.
- *Toepassing van BOB-bevoegdheden in de digitale omgeving*
De reikwijdte van de toepassing van de bijzondere opsporingsmethoden (BOB-bevoegdheden) in met name de digitale omgeving is evenmin geheel duidelijk. Het inzetten van huidige BOB-bevoegdheden en het verkennen van de grenzen van de mogelijkheden ervan, kan tot nieuwe, duidelijkere jurisprudentie en mogelijk tot initiatieven tot nieuwe wetgeving leiden, als blijkt dat er hiaten in de opsporingsmogelijkheden bestaan.
- *Relatieve bevoegdheid van rechtbanken*
Er is een belangrijke kritieke factor die bij een vernieuwde aanpak van kinderporno naar voren komt, namelijk het *bevoegdheidsprobleem*. Binnen de proeftuin worden groepen individuele verdachten onderzocht 'op thema', in plaats van op een vastgesteld, gezamenlijk en binnen de regio waar het onderzoeksteam is gevestigd, gepleegd strafbaar feit. Hierdoor wordt men geconfronteerd met het probleem, dat niet (alleen) de rechtbank van het arrondissement waarbinnen het onderzoek draait relatief bevoegd is. Dit is inherent aan onderzoeken op het gebied van kinderporno. Bij de start van de onderzoeken zal veelal niet vanaf het begin duidelijk zijn wat de identiteit van de verdachten is en in welke plaats men woont en strafbare feiten pleegt. Onderwerp van onderzoek zullen grotendeels verdachten zijn die individuele feiten plegen, maar contact met elkaar hebben en/of in dezelfde (deels of geheel verborgen) internetomgeving verkeren of daar materiaal downloaden of verspreiden.
De onderzoeken dienen de bestaande netwerken bloot te leggen. Om dit te kunnen onderzoeken is de inzet van opsporingsmethoden nodig waar een rechter in betrokken moet worden (internettap, onderzoek in digitale netwerken, etc.). De kans is zeer wel aanwezig (uit eerder onderzoek gebleken) dat al aan het begin van het onderzoek even zoveel rechtbanken verspreid over het land betrokken raken als dat er verdachten zijn. Na vaststelling van gezamenlijk gepleegde strafbare feiten op het internet, kunnen verdachten als medeplegers gebundeld worden of wordt duidelijk wat de pleegplaats(en) is (zijn) geweest. Dit heeft tot gevolg dat vaak (per verdachte) van bevoegde rechtbank gewisseld moet worden voor de voorgeleiding of zitting.
Dat dit voor zowel het onderzoek als voor het OM en de rechterlijke macht grote

¹⁰ Virtuele kinderpornografie is kinderpornografie waarvoor kinderen niet daadwerkelijk fysiek zijn misbruikt of gebruikt, maar waarbij afbeeldingen (digitaal) zijn gemanipuleerd.

logistieke en mogelijk juridische problemen op gaat leveren, is evident. Eén van de risico's voor de efficiënte uitvoering van deze proeftuin, is het ontbreken van een goede regeling van relatieve bevoegdheid van rechtbanken.

- *Themaverwerking*
Een afzonderlijk punt van aandacht is de rechtmatigheid van de gegevensverwerking, in het bijzonder het combineren van de gegevens uit de verschillende onderzoeken (data-analyse) om tot een betere informatiepositie te komen. Gelet op de Wet politiegegevens (WPG) is het noodzakelijk dat de Minister kinderporno aanwijst als een themaverwerking als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder b, van de WPG.

5.3.2 *Ondersteuning van tactische onderzoeken*

Onderzoeken naar kinderporno kenmerken zich vaak door enorme hoeveelheden digitaal materiaal. Het doel is het grafische materiaal geautomatiseerd te laten vergelijken met o.a. al bekend en geclassificeerd materiaal en toepassingen te verbeteren om het grafische materiaal eenvoudig te kunnen classificeren. Tevens is het nodig om het digitale materiaal toegankelijker te maken voor tactische rechercheurs. Het (door)ontwikkelen van een zogenaamde digitale wasstraat is essentieel. Deze doorontwikkeling gebeurt samen met het NFI en het KLPD. De digitale wasstraat moet in staat zijn om het digitale materiaal te scheiden in verschillende soorten van relevante informatie.

- *Het inzichtelijk maken van grafisch materiaal.*
Het aangetroffen grafische materiaal wordt geautomatiseerd vergeleken op basis van hash-set(s) met o.a. het bekende materiaal uit de landelijk databank kinderporno van het KLPD. Dit vormt een preselectie. Het grafische materiaal wordt rechtstreeks geïmporteerd in de respectievelijke applicaties van ZiuZ (*VizXimage*¹¹ en *VizXview*¹²) en zo toegankelijk gemaakt voor de tactische rechercheurs. Aan de hand van de bevindingen wordt de landelijke databank aangevuld met het nog onbekende materiaal.
- *Bevragen onderzoeksinformatie.*¹³
In de digitale wasstraat worden ongestructureerde gegevens omgezet in gestructureerde gegevens. Met behulp van een zoektool, voorzien van een eenvoudige gebruikersinterface, wordt deze informatie toegankelijk gemaakt voor de tactisch (zeden)rechercheurs. Zij kunnen daardoor voor een groot deel zelfstandig doorrecherchen.

5.3.3 *Verbetering van de informatiepositie en het inzicht*

Naast het efficiënt afhandelen van individuele bezitszaken dient er meer zicht te worden gekregen op de netwerken en de wereld achter de gebruikers, de producenten, de verspreiders en de misbruikers. Om dat te bereiken worden de gegevens uit de verschillende onderzoeken met elkaar vergeleken en geanalyseerd. Daarmee kunnen onderzoeken naar misbruikers, producenten en netwerken geïnitieerd worden.

¹¹ Software voor het analyseren van fotomateriaal.

¹² Software voor het analyseren van videomateriaal.

¹³ Hiervoor zullen bijbehorende procedures worden ontwikkeld en beschreven.

Aanvullend (gedrags)wetenschappelijk onderzoek naar de drijfveren van bezitters en producenten kan verder bijdragen aan de ontwikkeling van strategieën van tegenhouden/belemmeren.

- *Data mining/data-analyse (over alle onderzoeken).*
De 'gewassen' data van in beslag genomen gegevensdragers en andere onderzoeksresultaten worden verzameld in één systeem, waarna op innovatieve wijze intelligente data-analyse toegepast gaat worden. Dat systeem beperkt zich in eerste instantie tot de proeftuinregio en zal later, afhankelijk van de proeftuinresultaten, landelijk beschikbaar worden gesteld. Hoe meer data uit de verschillende onderzoeken in dat systeem verzameld worden, hoe beter de analyse die daaruit voortkomt. Deze data-analyse zal samen met andere partners (*onder andere* Afdeling Digitale Technologie en Kecida¹⁴ van en bij het NFI, het KLPD en ZiuZ) verder worden ontwikkeld. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van allerlei soorten gegevens (chat-logs, e-mailverkeer, (IP)adressen, telecomnummers, creditcardbetalingen, etc.). Dit moet leiden tot:
 - het inzichtelijk maken van (sociale/criminele) netwerken rondom kinderporno;
 - het inzichtelijk maken van verhoudingen tussen de personen en groepen;
 - het verkrijgen van meer en betere informatie met betrekking tot het fenomeen kinderporno en zo zicht krijgen op aangrijpingspunten voor acties gericht op tegenhouden/belemmeren.
- *Kennis met betrekking tot drijfveren van kinderpornobezitters en -producenten*
Er is nog te weinig bekend of en zo ja, hoe kinderpornobezitters uiteindelijk misbruikers of producenten worden, of dat ze dat mogelijk al zijn en kinderporno een 'bijkomend product' is.
Zowel uit voorzichtig (maar niet geheel onomstreden) Nederlands als buitenlands onderzoek komen aanwijzingen dat een zeer groot deel van de 'eenvoudige kinderpornobezitters' zich tevens schuldig maakt aan enigerlei vorm van misbruik. Het is voor de toekomst noodzakelijk om dit aspect binnen de bredere aanpak van kinderporno-onderzoeken mee te nemen. Hierbij wordt gedacht aan het inhuren van externe expertise voor begeleiding en wetenschappelijk onderzoek op gedragswetenschappelijk vlak bij de onderzoeken. Als we weten hoe de subjecten 'denken', kan er ook meer effectief op de te onderzoeken aspecten worden ingezoomd. Deze kennis zal in de toekomst breder toepasbaar zijn bij andersoortige zedendelicten, maar kan ook worden benut voor het ontwikkelen van strategieën van tegenhouden/belemmeren.

5.3.4 *Ontwikkeling van strategieën van tegenhouden/belemmeren*

Deze strategieën zullen worden uitgewerkt en toegepast. In dit kader zal afhankelijk van de strategie (in een latere fase) worden samengewerkt met brancheorganisaties/hulpverlening, bedrijfsleven, het KLPD, het NFI, ZiuZ, etc.

- Door de heer W. Faber werd in opdracht van het NICC onderzoek gedaan naar vooronderstellingen over modus operandi en daderkenmerken van cybercrime, waaronder kinderporno. Een deel van zijn onderzoek heeft ook betrekking op het tegenhouden/belemmeren (barrièremodel) van kinderporno. Het is de bedoeling dat daderkenmerken en andere empirische bevindingen van Faber in een volgende fase worden getoetst en uitmonden in interventiemogelijkheden. De onder-

¹⁴ Het kennis- en expertisecentrum voor intelligente data-analyse van het NFI (KECIDA).

zoekresultaten zouden begin 2009 ter beschikking komen, maar zijn pas enkele maanden geleden aangeboden aan het NICC ter finale toetsing. Daar waar mogelijk zullen de geponeerde hypothesen/modellen in de proeftuinomgeving worden getoetst.

- Er wordt gedacht aan het experimenteren met een door het KLPD ontwikkelde *Peer-2-Peer tool* om aanbieders die kinderpornomateriaal verspreiden via Peer-2-Peer toepassingen, op te sporen. Behalve dat dit opsporingskansen kan gaan bieden, biedt het ook mogelijkheden om pro-actief te werken, waarbij wordt gedacht aan het aanbieden van fakecontent aan downloaders met een waarschuwing van de politie over hun downloadactiviteiten. Dat brengt onzekerheid op terreinen waarop men zich nu nog onzichtbaar waant. Dergelijke mogelijkheden zullen op hun haalbaarheid moeten worden onderzocht en waar mogelijk in de proeftuin worden opgenomen.
Op dit gebied zullen in de praktijk mogelijk nog andere innovaties naar voren komen.
- Er zullen criteria ten behoeve van internetfilters en -blokkades worden ontwikkeld.
Internetproviders zijn op zich niet ongenegen mee te werken aan het aanleggen van filters en het blokkeren van kinderpornoleverende internetsites. Zij eisen daarvoor wel eenduidige en ondubbelzinnige definities die door wetgeving of jurisprudentie ondersteund worden. Het zal duidelijk zijn dat dit nu alleen nog maar mogelijk is voor de 'klassieke' kinderporno, waarvan door jurisprudentie duidelijk is dat het strafbaar materiaal betreft (beeldmateriaal waarop gedragingen te zien zijn die vallen onder de in het Wetboek van Strafrecht opgenomen zedenartikelen).
- De sociale omgevingen van de bekende aan kinderporno gerelateerde delinquenten zullen via de buurtagenten in kaart worden gebracht om risico's met betrekking tot misbruik te inventariseren en eventuele vervolgstappen mogelijk te maken.
- In aansluiting op het plan om gebruik te maken (van de informatie) van buurtagenten zal bekeken worden in hoeverre het Engelse systeem van de 'public protection officers' in Nederland navolging kan krijgen. In Engeland heeft de politie meer bevoegdheden om risico's van zedendelinquenten in kaart te brengen en hen beperkende maatregelen op te laten leggen.

De vraag kan worden gesteld of het niet beter was om parallel aan de digitale en juridische ontwikkelingen ook het barrièremodel uit te werken. Als observator zie ik dit als een minpunt en als gemiste kans. Uit de gesprekken blijkt dat veel verwacht werd van het rapport van Faber maar dat men nauwelijks op de hoogte was van de inhoud van het rapport. Het rapport kent ook vertraging.

Aan de kant van de malafide partijen die met kinderporno bezig zijn kunnen we exemplarisch enkele barrières benoemen die in de voorbije paar jaren in de proeftuin in kaart hadden kunnen worden gebracht:

- De barrière herkomst van het materiaal: wie is producent? Hoe traceren, opsporen en aanhouden? Hoe vervolgen, hoe bewijsmateriaal verzamelen? Dit vraagt internationale samenwerking die zich niet alleen beperkt tot het terrein van de kinderporno maar breder gericht is op bijvoorbeeld mensenhandel, georganiseerde criminaliteit, etc.
- De barrière verspreiding van het materiaal.
- De barrière up- en downloading.
- De barrière onderkenning van feitelijk seksueel misbruik, echter zonder andere slachtoffers te verwaarlozen.

Dit zijn enkele van de vele barrières die de opsporing bemoeilijken.

5.3.5 *Staalkaart met (digitale) innovaties*

Er zal een staalkaart worden samengesteld met (digitale) innovaties die een positieve bijdrage kunnen leveren aan het verloop van de informatievergaring en de onderzoeken. Hiervoor zullen ondermeer de verschillende bureaus digitale expertise (BDE) of digitale opsporing (DO) van de regiokorpsen worden geconsulteerd, maar ook het NEC en andere onderdelen van het KLPD en externe partners zoals het NFI en ZiuZ. Alleen dan kunnen de meest waardevolle innovaties betrokken en uitgetest worden in de proeftuin.

5.3.6 *Scope van de proeftuin*

- Het in kaart brengen en inzichtelijk maken van het juridische kader omtrent het aanpakken van kinderporno-zaken.
- Het realiseren van systemen en werkwijzen gericht op het op innovatieve wijze (technisch/tactisch/juridisch) en daardoor meer effectief en efficiënt bestrijden van kinderporno.
- Samenwerken en (op termijn) uitwisseling met het project 'databank kinderporno' van het KLPD en andere relevante initiatieven binnen en buiten de politie.
- Het overdraagbaar maken van opgedane ervaringen, zowel positief als negatief, aan andere korpsen en arrondissementen.

5.3.7 *Buiten de scope van de proeftuin*

- Het ontwikkelen van een landelijke uniforme databank met betrekking tot kinderpornomateriaal.
- Onderzoek en ontwikkeling van VideoFingerPrinting.
- Realisatie van eventueel gewenste juridische vernieuwing.
- Overdragen en uitleren (uitrol) van opgedane ervaringen aan andere korpsen en arrondissementen.
- Wegwerken van de landelijke plankzaken inzake kinderporno.

5.4 **Organisatie**

5.4.1 *De spelers en hun verantwoordelijkheden en in de proeftuin*

De politie en het OM Rotterdam zijn al vóór de officiële benaming 'proeftuin' in het leven werd geroepen bezig met innovatie op het terrein van opsporing en vervolging van internetkinderpornografie. Dit blijkt ook uit de interviews waarin beide partijen aangeven: *'Zelfs zonder deze proeftuin zouden diverse initiatieven hebben plaatsgevonden om kinderporno aan te pakken. We zouden wellicht niet zover staan als vandaag maar het zou zeker op de agenda zijn geplaatst.'*

Het Rotterdamse OM heeft als enige arrondissement in Nederland sinds 2007 een coördinerende officier¹⁵ vrijgesteld die zich voornamelijk richt op kinderporno (lan-

¹⁵ Door het College van procureurs-generaal is de genoemde officier per 1 november 2008 benoemd tot landelijk coördinerend officier van justitie kinderporno.

delijk Officier van Justitie Kinderporno). Deze officier was betrokken bij de oprichting van het Team Bestrijding Kinderporno (TBK) van de Eenheid Middencriminaliteit (EMC), onderdeel van de Regionale Recherche Dienst (RRD) en heeft sinds de oprichting ook in alle door dit team behandelde zaken als zaakofficier opgetreden. Rotterdam loopt voorop en de politie en het OM hebben een sfeer geschapen waarin samen ontwikkelen en van elkaar leren een belangrijke plaats inneemt. Bij het opnemen van een zaak (zie figuur 1) geeft het OM via de zaakofficiëren leiding aan het strafrechtelijk onderzoek. Op het niveau van de politie is er samenwerking tussen het EMC, de Bovenregionale Recherche (BR) en de afdeling Digitale Opsporing (DO) die ieder geleid worden door een afdelingschef. Op het moment van het interview waren meer dan 20 zaken op jaarbasis van het TBK in een vervolging voor de rechter afgedaan. Op het moment van het interview liep een groot onderzoek (Kinabast) van de BR onder leiding van het Rotterdamse OM.

Het TBK is bezig met het verstevigen van de informatiepositie, de aanhouding en vervolging van verdachten van, onder andere, feitelijk misbruik en het veilig stellen van slachtoffers. Hierbij is de focus gericht op feitelijke misbruiksituaties wat betekent dat alleen die situaties waarin sprake is van feitelijk seksueel misbruik worden vervolgd.

Voor het realiseren van deze doelstellingen wordt gestart met zaken die zich in eerste aanleg lijken te bevinden op het niveau van enkelvoudig bezit. Deze zaken kunnen zich ontwikkelen tot zaken waarin feitelijk misbruik, vervaardiging en/of verspreiding naar voren komt. Het team scant ook de relevante omgeving en in elke incestzaak en ontuchtzaak wordt onderzocht of er ook geen signalen of sporen te vinden zijn van kinderporno. Het team heeft om dezelfde redenen nauwe contacten met het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel (CPM) wat een onderdeel is van de RRD, waar bij de controle op en onderzoeken naar (kinder)prostitutie ook wordt gelet op aanwijzingen die duiden op kinderporno. Het feit dat er ook contacten zijn met het CPM zou moeten leiden tot proeftuin overstijgende contacten. Dit is tot vandaag niet het geval. Het is de vraag of het nodig is om dit structureel te plannen of dat samenwerking op casusniveau niet voldoende is. Dit betekent wel dat politie en Openbaar Ministerie verder dan hun eigen proeftuin moeten kijken.

Het team stelt zich verder tot doel om enkele verdergaande onderzoeken te doen. De afspraak is dat grote onderzoeken, als die zich aandienen, worden aangeboden aan de Regionale Stuurploeg Ernstige Criminaliteit Rotterdam-Rijnmond, die het onderzoek kan toewijzen aan andere teams van de RRD of voordraagt bij het Bovenregionaal Recherche Overleg (BRO) voor aanpak door de BR. Kinderporno wordt uiteraard niet als een lokaal probleem gezien, waardoor samenwerking met de in ontwikkeling zijnde dienst IPOI van het KLPD (m.n. de expertise- en analyse afdelingen) voor de hand ligt.

Vanaf eind 2007 oriënteert het BRO als verantwoordelijk sturingsorgaan van de BR zich op een intensivering van de rol van de BR op het gebied van kinderporno. Ook op het niveau van de BR is geconstateerd dat slechts sporadisch een onderzoek naar kinderporno wordt verricht. De ambitie van het BRO is om binnen de BR's actiever dit onderwerp op te pakken, waarbij, in het kader van de zogenaamde 'thematische aanpak', het rendement van de opsporing moet worden versterkt met tegenhouden en preventie. De BR Zuidwest (Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid) heeft zich opgeworpen als 'ontwikkeleenheid', omdat het mogelijk is om aan te haken bij de Rotterdamse omgeving en van de daar al opgebouwde expertise gebruik te maken. De kennis en expertise (in opbouw en ontwikkeling) bij de DO en bij de eenheid EMC kunnen de ontwikkeling binnen de BR aanzienlijk versnellen. De BR

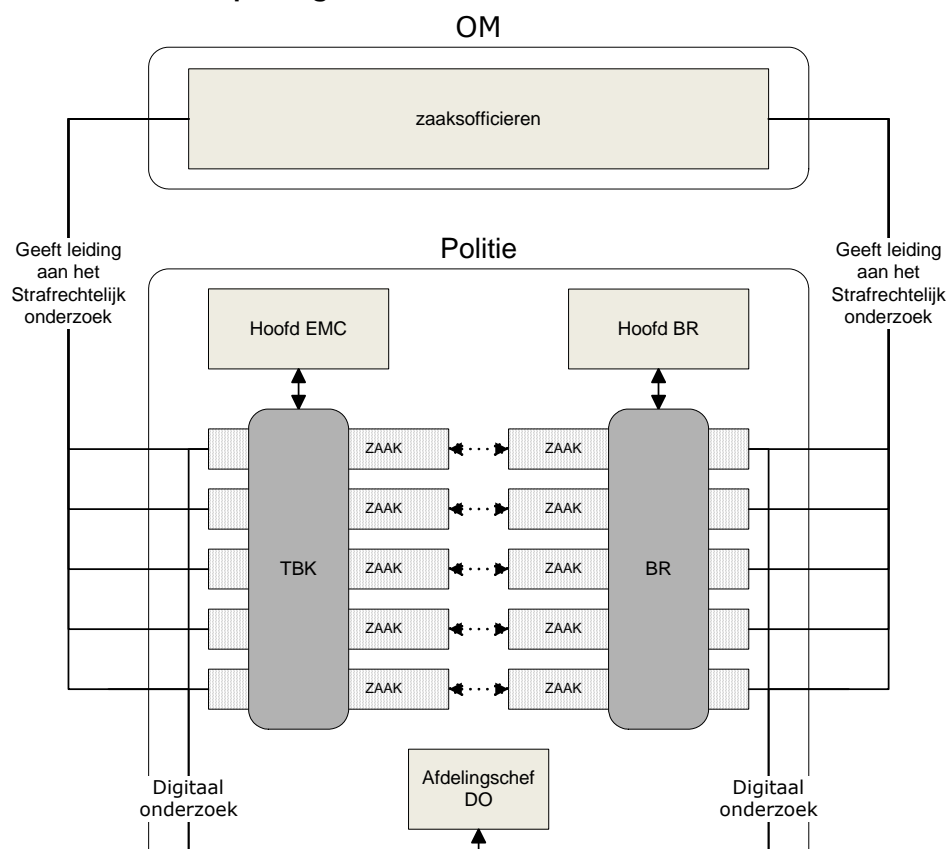
Zuidwest is organisatorisch, net als de EMC, ondergebracht binnen de RRD. Beide zijn uitvoerende eenheden. Alleen de functionele aansturing verschilt. Andersom kan met de inzet van het BRO de projectmatige opsporingsperformance op het gebied van kinderporno capacitair worden versterkt en biedt dit een extra mogelijkheid om te experimenteren met innovatieve onderzoekstactieken. Onderzoeken kunnen hierdoor in voorkomende gevallen breder worden weggezet.

Bijna al het kinderpornomateriaal is tegenwoordig digitaal. Om tot een efficiënte verwerking te komen van in beslag genomen materiaal wordt intensief samengewerkt met de afdeling DO, een ondersteunende afdeling van de RRD. De afdeling DO heeft een eigen netwerkinfrastructuur en een in eigen beheer ontwikkelde omgeving om veilig en anoniem te kunnen internetten.

De ontwikkelingen bij de afdeling DO zijn gericht op:

- *Het inzichtelijk maken van grafisch materiaal.*
De afdeling DO bewerkt de aangetroffen data en maakt dat het op gegevensdragers aangetroffen kinderpornomateriaal ter beschikking komt van het tactische onderzoeksteam.
- *Het samen met het KLPD doorontwikkelen van een digitale wasstraat.*
Samen met het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en het KLPD is de doorontwikkeling van de zogenaamde digitale wasstraat aangevat. In deze wasstraat moeten o.a. (ongestructureerde) gegevens omgezet worden in (gestructureerde) analyseerbare onderzoeksinformatie (denk aan: chat-logs, e-mailverkeer, (IP-) adressen, telecomnummers, creditcardbetalingen, etc.). Voor de doorontwikkeling hiervan zijn extra capaciteit en middelen noodzakelijk.

Figuur 1 Schematisch overzicht van de partijen en rollen die vanuit operationeel perspectief betrokken zijn bij de aanpak van kinderpornografie



Bron: Plan van aanpak proeftuin Zambezi, (2009, p. 21)

5.4.2 Voorbereiding, werkomgeving en overlegstructuren: procesbeschrijving

De voorbereidingen

Er is veel tijd en mankracht geïnvesteerd in de voorbereiding van de proeftuin, vooral het beschrijven en begroten heeft veel tijd gekost. De eerste versie van het Plan van aanpak proeftuin Zambezi dateert van 29-10-2008, versie 0.3. De daaropvolgende versies (7 versies: 0.4 t.e.m. 1.0) werden tussen oktober 2008 en februari 2009 geschreven.

Het documentenbeheer verloopt als volgt.

In het document 'Plan van Aanpak proeftuin Zambezi' wordt de versie historie vermeld (versienummer, datum, auteur, referenten (OM / politie)) en de distributie historie (wie heeft een versie ontvangen). Telkens wordt begonnen met het doel van het document.

Periodiek worden voortgangrapportages geschreven en verspreid. Deze bevatten de invuldatum, de rapportageperiode, de naam van de begeleider politie en OM, de naam van de contactpersonen politie en OM, startdatum (03-12-2008) van de proeftuin en geplande einddatum (31-12-2010). Het document is ingedeeld in het toelichten van de verschillende fasen, zoals de opstartfase, de uitvoeringsfase en afrondingsfase. Elk concreet product in elke fase (o.a. proeftuinvorstel, overleg met het programmamanagement politie en OM, het indienen van de offerte, de toewijzing van de proeftuin, het plan van aanpak, de startbijeenkomst proeftuin, de

verschillende fasen in de uitvoeringsfase en de afrondingsfasen), wordt beoordeeld op planning (conform de referentieplanning) en kwaliteit.

Deze zelfevaluatie gebeurt aan de hand van smileys (😊). Een lachende smiley verwijst naar een doel dat gehaald is, een droevige smiley verwijst naar een niet gerealiseerd doel. Nog op te starten activiteiten staan al zover als mogelijk beschreven. Wanneer we alle documenten naast elkaar leggen, dan stellen we vast dat ongeveer 80% van de documenten bestaat uit lachende smileys. De projectleiders van de proeftuin hebben bewust voor smileys gekozen omdat het prikkelend in beide richtingen werkt. Periodiek worden resultatensheets opgesteld en verspreid. Deze resultatensheets beschrijven volgens het principe van de Theory of Constraints (Throughput – Output – Outcome) de voorgenomen acties, resultaten en effecten. Dit gebeurt voor elk van de drie werkgroepen (werkgroep juridische vernieuwing, werkgroep organisatorische vernieuwing en werkgroep digitale vernieuwing).

Per onderdeel en fase is een meerjarenbegroting opgesteld (initiatiefase, definitie, realisatiefase, uitvoering, klaarzetten landelijke uitrol, afsluiting proeftuin). De totale kostprijs van de proeftuin Zambezi en de kostprijs per onderdeel zijn tot op de euro aangegeven. De meerjarenbegroting wordt – zoals ook het geval is bij het plan van aanpak, de voortgangsrapportages en de resultatenbespreking – regelmatig aangepast. In de meerjaren begroting worden alle acties/producten in de proeftuin die geld kosten geëxpliciteerd door een beslissing te vragen. De datum en de kostprijs wordt per actie/product vermeld. Tenslotte zijn er nog losse documenten zoals een samenvatting van het programma aanpak Cybercrime / proeftuin Zambezi, verzoeken om bijvoorbeeld voorfinanciering t.b.v. de proeftuin, et cetera.

De projectleider politie stelt zich via mail de vraag of er te veel of te weinig tijd in de voorbereiding is gaan zitten. Hij zegt: *'Het moest in ieder geval gebeuren en we zijn, zoals we vaker horen, een proeftuin binnen een proeftuin. Veel zaken zijn nieuw en moeten we ontdekken. Volgende proeftuinen kunnen daar hun voordeel mee doen.'*

De geïnterviewde personen die werden gevraagd naar hun perceptie van de aanloopperiode en een uitspraak te doen over de verschillende documenten die ze regelmatig te verwerken kregen (voortgang, resultaten) zijn zeer positief over de aanpak van de rapportage.

Het aantal documenten was volgens mijn waarneming goed te overzien. Documenten kregen steeds een versienummer zodat aanpassingen en nieuwe documenten zonder veel problemen werden ingevoegd. Het is in het kader van deze procesevaluatie niet mijn taak als onderzoeker om mij uit te spreken over de kwaliteit van de geraadpleegde documenten.

Echter, zodra ik vertrouwd geraakte met de structuur en de opbouw van de documenten, was het eenvoudig om het proces van voortgang, resultaten en begroting te volgen en te interpreteren. Er is ook administratieve ondersteuning die betrokken is bij de administratie van het project, het ondersteunen van de werkgroepen, de verslaglegging bij vergaderingen en het beheren van het projectarchief. Uit interviews met projectleiders en werkgroepvoorzitters komt naar voren dat ze tevreden zijn met de ondersteuning. Dit geldt ook voor de veranderkundige ondersteuning op het vlak van projectmanagement die niet beperkt is en door externen wordt geregeld. Deze veranderkundige ondersteuning is ook betrokken bij de ondersteuning van de verschillende werkgroepen. Dat de administratieve en veranderkundige ondersteuning geen aanhangsel zijn heb ik kunnen merken tijdens de overleggen die werden bijgewoond. De veranderkundige had een positieve inbreng tijdens de vergadering en was duidelijk betrokken bij de proeftuin en gaf geregeld adviezen.

Werkomgeving op de werkvloer

Het OM en de politie hebben hun werkplaats in Rotterdam op enkele kilometers van elkaar. De projectleider van het OM en de politie zijn weliswaar in een andere locatie gehuisvest, maar onderhouden zeer vaak contact met elkaar en komen meermaals per week samen. Beiden zijn verantwoordelijk voor de projectorganisatie van de proeftuin en houden zich bezig met de voortgang van het project, het toewijzen van het projectbudget aan projectactiviteiten, het toewijzen van projectactiviteiten aan projectleden, het dagelijks aansturen van projectleden, het verzorgen van de interne communicatie, het afstemmen met leveranciers, het opstellen van nieuwe en vervolg-plannen van aanpak en het bewaken van de voortgang en het budget. Op het ogenblik van het interview was de projectleider OM vervangen door een nieuwe projectleider. Hierdoor was de projectleider politie vaker aan het woord wat niet vreemd is aangezien hij al vanaf het begin betrokken was. De projectleider OM kwam geregeld tussenbeide als verduidelijking noodzakelijk was of nuanceringen gewenst waren en was al zeer goed op de hoogte van het reilen en zeilen van de proeftuin. De werkrelatie tussen beide projectleiders kan als positief worden bestempeld op basis van enkele ontmoetingen met beiden. Niettegenstaande de OM projectleider pas in het project was ingestapt was er geen sprake van een dominante of storende positie van de projectleider politie. Ook de vergaderingen die door beiden werden voorgezeten verliepen ontspannend en beide projectleiders kwamen evenredig aan het woord. De projectleider OM verwoordt dit als volgt: *'De feitelijke leiding van een zaak is in handen van de officier van justitie die de politie instrueert om actie te ondernemen. Echter, in de praktijk is vooral sprake van samenwerking en overleg.'* De projectleider politie had de volgende grappige reactie: *'We zouden het ook niet echt appreciëren als ze de baas zouden spelen'*, waarna beiden hartelijk lachten.

De projectleiders onderhouden bijna dagelijks contact met de verantwoordelijken van de projectgroepen/werkgroepen juridische vernieuwing, organisatorische vernieuwing en digitale vernieuwing (zie overlegstructuren). Tussen de werkgroepen digitaal en organisatorisch is regelmatig contact maar dat was er ook al voordat de proeftuin Zambezi van start ging. Beide werkgroepen zijn in hetzelfde gebouw gehuisvest en werken al jaren met elkaar samen op het vlak van digitale kinderporno. Samenwerking tussen deze partijen is ook zonder de proeftuin Zambezi noodzakelijk zodat aanhoudingen van verdachten met succes kunnen gebeuren. Via verschillende informatiebronnen (mondelijke informatie, tips, digitale hits) worden aanhoudingen op voorhand gepland. Dit gebeurt uiteraard in nauw overleg met de verantwoordelijke officier van justitie. Wanneer een arrestatie hardware en software oplevert, dan gebeuren technische ingrepen om bijvoorbeeld de harde schijf van de computer, die meestal afgesloten is, te ontsluiten zodat de informatie kan worden gebruikt voor digitaal onderzoek naar kinderporno.

Overlegstructuren op de werkvloer

Er zijn meerdere overlegstructuren op de werkvloer. De dag start met een briefing die wordt bijgewoond door zedenrechercheurs, digitale rechercheurs en politiemensen die met opsporing bezig zijn. De briefing vindt plaats in de ruimte waar de computers staan om grafisch kinderpornomateriaal te detecteren. Het overleg vindt niet plaats aan een grote tafel maar de aanwezigen maken een cirkel. Er wordt informatie gegeven van opsporingsactiviteiten en iedereen vertelt wat er die dag voor activiteiten zijn gepland. Er wordt ook teruggekeken op de voorbije dag; bij een huiszoeking wordt een overzicht gegeven van het in beslag genomen materiaal. De vergadering verloopt efficiënt en duurt een klein uur. Er zijn nog andere overlegmomenten die periodiek plaatsvinden en die we hier kort inventariseren:

- Werkgroepoverleg. De werkgroepleden nemen delen (indeling PM), de frequentie van vergaderen wordt in het projectoverleg bepaald en is afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt. De vergadering wordt voorgezeten door de werkgroepvoorzitter.
- Projectgroep Grootoverleg: de projectleiders OM en politie zitten de vergadering voor waaraan werkgroepvoorzitters, administratieve ondersteuners en veranderkundige ondersteuners deelnemen. In het projectgroepoverleg wordt de voortgang en planning per werkgroep besproken en wordt besloten over topics die geen gevolgen hebben voor de planning, budget en kwaliteit. Tevens wordt gereflecteerd over opgedane positieve en negatieve ervaringen in en met de proeftuin. Dit overleg vergadert ongeveer vierwekelijks.
- Projectgroep Klein overleg: de projectleiders OM en politie, administratieve- en veranderkundige ondersteuners nemen hier aan deel. De algemene voortgang, planning en de koers wordt besproken en daar waar nodig beslissingen genomen. Dit overleg vergadert tweewekelijks.
- De projectleiders OM en politie komen daarnaast elke week samen om te overleggen over de projectorganisatie.

Er zijn nog overlegstructuren die niet op de concrete werkvloer plaatsvinden en die fysiek verder van de proeftuin Zambezi verwijderd zijn, zoals de begeleidingscommissie en het opdrachtgeversoverleg (het College van procureurs-generaal en namens de RKC i.o, de Board Opsporing), het programmamanageroverleg Operatie Opsporing en het PAC overleg.

Er worden ook (ad hoc) contacten onderhouden met andere projecten, zoals het landelijk project kinderporno en de landelijke database kinderporno en er vindt regelmatig landelijk projectleideroverleg plaats.

5.4.3 De proeftuin: dynamisch of statisch gebeuren?

Het zou mij niet verbazen mocht de lezer na het lezen van dit document de indruk hebben dat de proeftuin Zambezi één grote vergadering- en overlegproeftuin is, die rigide georganiseerd is en wordt geleid door twee gedreven projectleiders die de werkgroepvoorzitters instrueren en ervoor zorgen dat alles volgens de regeltjes verloopt. Echter, niets is minder waar. De vergaderingen en werkgroepen waar ik aan heb mogen deelnemen zijn zeer dynamisch en dragen bij aan het realiseren van de proeftuindoelstellingen, namelijk het realiseren van digitale en technologische vernieuwing en ontwikkeling om kinderpornomateriaal efficiënt en snel te detecteren en – waar mogelijk – de opgedane kennis en expertise vertalen naar concrete opsporing- en vervolgingsactiviteiten (die weliswaar niet direct een doelstelling zijn van de proeftuin Zambezi).

Tijdens de vergaderingen kwam de stand van zaken van de verschillende ontwikkeltrajecten (o.a. SIEVE, wetgeving) aan de orde, werden concrete casussen besproken en werd gecheckt of de nieuwe ontwikkelingen (op het vlak van digitale opsporing en wetgeving) positief zouden kunnen bijdragen aan het opsporing- of vervolgingsbeleid.

Een vraag die zeker thuishoort in een evaluatieonderzoek is of de digitale, juridische en organisatorische vernieuwing ook in die mate zou hebben plaatsgevonden zonder het concept proeftuin. We weten dit uiteraard niet zonder evaluatieonderzoek op te zetten. We kunnen echter wel lichte veronderstellingen maken die naderhand kunnen worden getoetst. De proeftuin Zambezi is een goede leer- en experimentele omgeving waarin diverse initiatieven en vernieuwingen zich kunnen ontplooiën en elkaar kunnen versterken.

Er is dynamiek merkbaar tussen de werkgroep juridische en digitale vernieuwing en men tracht beide terreinen concreet toe te passen op strafzaken. De werkgroep organisatorische vernieuwing is volgens mijn observatie het minst vernieuwend binnen de proeftuin. Vóór het concept proeftuin tekende zich volgens enkele geïnterviewden al een organisatorische structuur af waarbinnen de aanpak van kinderporno plaatsvond. Alleen heeft de proeftuin een impuls gegeven die zich vertaald heeft in extra organisatorische elementen die dan weer positief kunnen worden genoemd. Om de lezer enigszins kennis te laten maken met mijn proeftuinervaringen, volgt hierna een fragment uit een dag van de onderzoeker.

Om 8u. werd ik opgehaald bij de receptie en naar de koffiekamer gebracht. Dit was meer dan welkom na een lange trip naar Rotterdam. Om 9u. was een teamoverleg gepland waaraan digitale rechercheurs, enkele leden van het tactische onderzoeksteam en speurders deelnamen. Tijdens de vergadering die in een ontspannen sfeer plaatsvond werd verslag gedaan van een inval die ze in de vroege ochtend hadden gedaan omdat er vermoeden was van kinderporno. Er werden enkele computers in beslag genomen en heel wat DVD's. Er werden heen en weer vragen gesteld. Ik stelde de vraag wat er gebeurde met de hardware. De schijf wordt versleuteld en daarna onderzocht op belastend materiaal en bewaard. Een van de deelnemers antwoordde dat ik een kijkje mocht nemen bij de dienst die zich bezighoudt met het ontmantelen en ontsluiten van harddisks en andere dragers. Na het overleg kon ik kennismaken met het onderzoeksteam die de computers bedienen. Met eigen ogen heb ik kunnen vaststellen hoeveel beelden per seconde worden verwerkt en hoe de software ervoor kan zorgen dat het pornografisch materiaal haast onzichtbaar wordt gemaakt voor de rechercheurs. Daarnaast was ik in de gelegenheid om een groot overleg bij te wonen. Dit overleg wordt voorgezeten door de projectleiders OM en politie en alle werkgroepvoorzitters en de veranderdeskundige nemen deel aan dit overleg. De voorzitter van het wetgevingsoverleg sprak over de vordering en de rapportage van het wetgevende kader. Er werd een update gegeven van alle ontwikkelingen en daarnaast werd de link gelegd met strafzaken die in de fase van opsporing of vervolging waren en werd overlegd hoe deze strafzaken zouden kunnen profiteren van de bevindingen in de proeftuin. De vergadering was een dynamisch gebeuren en naar mijn bescheiden mening was de intrinsieke motivatie van de deelnemers groot (dit bleek ook tijdens latere bijeenkomsten). Daarna maakte ik kennis met het afdelingshoofd en medewerkers van de afdeling DO en was bij het ontmantelen van de harddisk. Vervolgens werd ik rondgeleid in het kloppend hart van het centrum, namelijk de goed afgesloten kamer waar alle servers staan opgeslagen. Tenslotte sprak ik een van de zedenrechercheurs over de slachtoffers van kinderpornodownloaders. De zaken worden uit handen gegeven aan de KLPD. Hij bracht mij in contact met een van de mensen van de KLPD voor een interview.

5.5 Producten

Er zijn in de afgelopen tijd (vanaf najaar 2008 tot eind 2009 (laatste interview)) acties ondernomen om internen en externen (peer to peer) te sensibiliseren voor de problematiek kinderporno en alert te maken voor de ernst ervan. Aan belanghebbenden zoals hulpverleners, internetproviders, bedrijven, gemeenten en andere professionals, wordt informatie gegeven over de proeftuin en de relevantie ervan voor de vernoemde actoren. Dit gebeurt via workshops en lezingen. De projectleiders vinden het belangrijk om deze organisaties vroegtijdig te betrekken via informatiedeling, hoewel dit op zich geen kerndoelstelling is van de proeftuin Zambezi. Over de activiteiten van de drie werkgroepen kan het volgende worden gezegd.

5.5.1 Werkgroepen juridische, organisatorische en digitale vernieuwing

Over fase 1 en 2 (initiatie en definitie) die liep van 01-12-2008 tot en met 16-09-2009 kan worden geconcludeerd dat de initiatiefase is gehaald. Alle randvoorwaarden (deze producten zijn terug te vinden in het plan van aanpak, de voortgangsrapportages en de resultatenrapportages) zijn gerealiseerd om de Zambezi proeftuin uit te voeren. Wat de definitiefase betreft is de voorziene einddatum (16-09-2009) verschoven, omdat op grond van voortschrijdend inzicht, althans volgende de geïnterviewden, het beter is om per (cluster) product(en) de definitiekwestie ter sprake te brengen. Op 25-08-2009 en 6-09-2009 werden door respectievelijk de begeleidingscommissie en de Board Opsporing een aantal activiteiten binnen de drie werkgroepen goedgekeurd die voor 31-12-2009 dienden te worden gerealiseerd. Omdat dit evaluatieonderzoek afliep medio december is het goed mogelijk dat er onvolledigheden zijn of dat er intussen nieuwe doelstellingen gehaald zijn.

Werkgroep Juridische vernieuwing

De werkgroep juridische vernieuwing heeft zich voorgenomen om het huidige juridische kader te evalueren en om knelpunten en hiaten op te sporen die van invloed zijn op de opsporing en vervolging van verdachten van internetkinderporno. Daaraan is gekoppeld dat er voorstellen moeten worden geschreven voor juridische vernieuwing, met behulp van kinderpornozaken bij rechtbanken die concreet kunnen worden getoetst. November 2009 werd het conceptrapport 'Juridisch Kader Kinderpornografie' opgeleverd (versie 0.7). Naast de wettelijke kaders¹⁶ die al in de inleiding van deze evaluatie werden vermeld, maakt het rapport ook melding van wijzigingen die op 01-01-2010 van kracht zullen zijn. Deze wetswijzigingen (uitbreidingen) vallen op zich buiten de scope van de werkgroep juridische vernieuwing, maar hebben wel direct gevolgen voor het vervolgingsbeleid. De wetswijziging betreft artikel 240b van het Wetboek van Strafrecht. *Het zich bewust toegang verschaffen tot kinderpornografie* en het zich tegen betaling toegang verschaffen tot kinderpornografie en de beelden in 'real time' bekijken, zonder dat het materiaal op de eigen computer wordt opgeslagen, wordt daarmee onder de strafbare handelingen geschaard. Het verdrag van Lanzarote dat uiteraard buiten de scope van de proeftuin valt, maar direct van invloed is, heeft voor aanscherping van de zedelijkheidswetgeving gezorgd.

Grooming is met ingang van 1 januari 2010 opgenomen in het Wetboek van Strafrecht onder artikel 248e.¹⁷ Voorts zijn er nog voorstellen tot wetswijziging waar we niet verder op ingaan.^{18,19} Het inzetten van kinderpornomateriaal als experimenteel bewijs in rechtbanken heeft enige vertraging opgelopen en is nog niet van de grond gekomen zoals verhoopt. Nochtans leent de proeftuin zich er juist voor om vanuit een experimentele gesteldheid binnen de grenzen van wat wettelijk toelaatbaar is, enige gecontroleerde risico's te nemen inzake de opsporing en vervolging van kinderpornozaken (hoewel dit geen primaire doelstelling is van de proeftuin). Een voorbeeld zou zijn dat de politie optreedt als lokaas voor internetpedofielen. Maar het nemen van berekende risico's hangt ook samen met nieuwe en andere juris-

¹⁶ Eerste Kamer 2008-2009, 31810, nr. A.

¹⁷ Eerste Kamer 2008-2009, 31810, nr. A .

¹⁸ Eerste Kamer 2007-2008, 31386, nr. A.

¹⁹ Eerste Kamer 2008-2009, 31810, nr. A.

prudentie van kinderpornozen. Tot eind 2010²⁰ zal kinderporno als bewijs worden ingezet in rechtszaken en zal de het OM op basis van jurisprudentie het vervolgingsbeleid aanscherpen om ervoor te zorgen dat kinderpornozen tot zwaardere straffen zullen leiden door inbreng en aanvaarding van digitaal materiaal (o.a. virtuele en grijsgebied zaken).

Werkgroep organisatorische vernieuwing

Op grond van documentenanalyse, interviews en observaties kan worden gesteld dat de organisatorische vernieuwing stapsgewijs is ingevoerd en op verschillende manier zichtbaar is. Voor een schematisch overzicht verwijzen we naar figuur 1. De al beschreven werkomgeving en overlegstructuren vormen de concretisering van de huidige werkprocessen. Daarnaast wordt binnen de werkgroep organisatorische vernieuwing ook gebruikt gemaakt van het Nationaal Intelligence Model (NIM) dat in maart 2008 door de RKC i.o werd goedgekeurd en dat vertrekt van het gedachtegoed van de informatiegestuurde politie. Deze organisatorische vernieuwing zou conform de doelstellingen ook moeten leiden tot: het verkorten van doorlooptijden bij het opsporen van kinderpornozen, het vroegtijdig onderscheppen van slachtoffers uit het circuit, het behandelen van meer zaken, het betrekken van de sociale omgeving van verdachten, het verkrijgen van betere resultaten op vlak van opsporing en vervolging, het vergroten van de effectiviteit van de landelijke capaciteit van de aanpak van kinderporno en de focusverschuiving van het vervolgen van downloaders naar producenten en verspreiders van materiaal. De werkgroep organisatorische vernieuwing heeft de afgelopen tijd verschillende workshops en lezingen georganiseerd voor interne en externe stakeholders. Uitspraken doen of de organisatorische vernieuwing geleid heeft tot veranderingen inzake doorlooptijden, aantal zaken, slachtoffers, resultaten, etc. is niet het doel van deze studie. Aan de hand van documentenanalyse en interviews kunnen we wel stellen dat het feit dat meer aandacht wordt besteed aan de sociale omgeving van verdachten in combinatie met de digitale vernieuwing de onderzoekers in staat stelt om mogelijk belastende elementen uit andere zaken met elkaar in verband te brengen. De vraag is echter of dit zonder organisatorische vernieuwing niet het geval zou zijn geweest.

Werkgroep digitale vernieuwing

De activiteiten binnen de werkgroep digitale vernieuwing hangen samen met de organisatorische vernieuwingsactiviteiten. Centraal staan:

- het bouwen en testen van SIEVE (versie 1);
- het bouwen en testen en doorontwikkelen van een wasstraat;
- het zoeken van verbanden tussen en in kinderpornozen door het ontwikkelen van gesofisticeerde data-analysesmethoden;
- het ontwikkelen en opzetten van het barrièremodel, waardoor onder andere het bekijken, produceren, digitaal vervaardigen en distribueren van kinderpornomateriaal bemoeilijkt wordt. Hierbij moeten we expliciteren dat het barrièremodel geen specifiek onderdeel is van de digitale vernieuwing. Het barrièremodel heeft betrekking op de gehele proeftuin.

Aan de hand van documentenanalyses, interviews en observaties van applicaties kan worden gesteld dat het bouwen van SIEVE gerealiseerd is en dat – ergens in december 2009 – het testen van SIEVE zich in een eindfase bevond. De landelijke invoering van SIEVE is niet gerealiseerd in 2009 en zou ergens in het najaar van

²⁰ Uiteraard zal dit ook na het proeftuinexperiment blijven doorgaan.

2010 gerealiseerd moeten worden evenals het monitoren van het landelijk gebruik van SIEVE. De landelijke uitrol en het monitoren is een verantwoordelijkheid van het PAC. De eerste stapjes richting het bedrijfsleven zijn gezet om na te denken over slimmere software en applicaties om die vervolgens bouwen. Tijdens een demonstratie van SIEVE werd duidelijk dat er een ontzettende tijds winst kan worden gemaakt bij het filteren van grafisch materiaal (afbeeldingen en filmpjes) uit data van gegevensdragers. De tijds winst is moeilijk te objectiveren, maar het manuele deskresearch-werk van een doorsnee digitaal rechercheur dat vroeger 2 dagen duurde, kan nu in een uur gebeuren. Bovendien is techniek niet onderhevig aan menselijke fouten, onvermoeibaar en is de kans op stress en posttraumatische stressstoornis door het emotioneel belastend beeldmateriaal veel minder. De digitale vernieuwing en organisatorische vernieuwing leggen hun prioriteit bij de opsporing en vervolging.

Er zijn op het moment van de interviews nog geen stappen gezet naar internet-providers om het tegenhouden (preventie/early warning) van kinderpornografisch materiaal technisch mogelijk te maken door het inbouwen van 'barrières' en alarm-signalen. Contacten met providers zijn wel gelegd in de grote 'proeftuin' cybercrime die echter geen voorwerp van onderzoek is. Men tracht in samenwerking met derden, steeds nieuwe tools te (door)ontwikkelen (OCFA/Xiraf) in het kader van het wassen van data. Zoals eerder gezegd wordt het hierdoor, naar verwachting, mogelijk dat tactische rechercheurs zelfstandig in gegevens door kunnen rechercheren. Een dergelijke wasstraat is tot vandaag niet operationeel, wat ook niet gepland was. Verwacht wordt dat tegen eind de doorlooptijden bij het verwerken van een zaak zullen verkorten, de bewijsvoering door kwaliteitsverbetering zal verbeteren en dat ook, door middel van het toepassen van intelligente data-analyse, linken worden gelegd naar andere zaken. Mogelijk dat de nog te ontwikkelen toepassingen later ook bruikbaar zijn in het kader van bijvoorbeeld fraude en mensenhandel.

Uit de interviews is gebleken dat zowel SIEVE als de digitale wasstraat zeer belangrijk zijn om de politie minder te belasten en efficiënter en effectiever te kunnen werken. Beide instrumenten moeten dienst doen om onder andere producenten en de hosts van de websites op te sporen. SIEVE filtert grafisch materiaal uit digitaal materiaal. Met het 'wassen' en analyseren van data wordt getracht om het rechercheren effectiever en sneller te maken zodat slachtoffers, producenten, verspreiders, down- en uploaders kunnen worden opgespoord. Het accent ligt op Nederlandse producenten en hosts terwijl de kans reëel is dat producenten wereldwijd verspreid zijn zonder dat er sprake is van een fysieke Nederlandse producent. Hoe dit kan worden opgepakt is niet helemaal duidelijk. Internationale samenwerking is noodzakelijk maar vereist organisatorische, juridische en digitale uniformiteit. Op dit ogenblik is dit nog ver weg, nochtans noodzakelijk om pro-actief op te kunnen treden.

Voor het barrièremodel is gewacht op het eerder genoemde onderzoek van de heer Faber. Zambezi is geen opdrachtgever van dat onderzoek. De resultaten werden eind 2008, begin 2009 verwacht. Eind 2009 waren de onderzoeksresultaten nog niet beschikbaar. Het barrièremodel is belangrijk omdat het doel ervan is belemmeringen en barrières op te werpen die het produceren en verkopen van kinderpornomateriaal moeten bemoeilijken. Het barrièremodel heeft ook als doel inzicht te vergroten in daderprofielen. Tot eind december konden nog geen barrièremodellen in de praktijk worden getoetst. De projectleiders maken weinig expliciet waarom dit onderzoek meer dan een jaar vertraging had. Bij bevraging blijken de projectleiders hier zelf geen zicht op te hebben en niet te beschikken over detailinformatie. Wel

hebben beide projectleiders ideeën om zelf aan de slag te gaan met het inventariseren van barrièremodellen en de toepassing ervan in het werkveld.

5.6 Leeromgeving en doelbereik

De omgeving waarin de proeftuin Zambezi zich afspeelt kan duidelijk worden gezien als een leer- en experimentele omgeving. In de proeftuin Zambezi wordt samengewerkt met interne en externe professionals.²¹ Deze samenwerking heeft als doel een ontwikkelomgeving te creëren waarin een leereffect kan worden bewerkstelligd. Concreet is er de samenwerking met het NFI, Kecida en het bedrijf ZiuZ voor de ontwikkeling van SIEVE. Het leeraspect komt regelmatig tot uiting wanneer, tijdens het groot of klein overleg, nieuwe ontwikkelingen in verband worden gebracht met concrete strafzaken. Dit zal in een latere fase meer aan de orde komen dan tijdens de proeftuinfase, omdat het accent nu vooral ligt op ontwikkeling van wetgeving en digitale en technologische vernieuwing.

Op het niveau van TBK, CPM, KLPD, zorg- en strafrechtketen etc. is er sprake van een leeromgeving op het gebied van de aanpak (opsporing en vervolging) van cybercrime en in het bijzonder kinderporno. Op elk niveau van de proeftuin is er sprake van samenwerking tussen politie en OM en samenwerking tussen verschillende disciplines (juridisch, organisatorisch en digitaal). Deze samenwerking is een leeromgeving op zich omdat kennis over digitale vernieuwingen wordt gedeeld en medewerkers via formele overlegmomenten geïnformeerd worden over o.a. digitale en juridische vernieuwingen. Informatiedeling en building vinden vooral collectief plaats tijdens overlegmomenten en in de werkgroepen. We kunnen dus stellen dat de organisatiestructuur het leereffect bevordert, waarbij de kans bestaat dat de organisatiestructuur er op de een of andere manier ook zou zijn geweest zonder de proeftuin Zambezi. Of we moeten spreken over organisatorische vernieuwing is nog maar de vraag. Er vindt op verschillende niveaus overleg plaats, gaande van informeel overleg tussen collega's, dagelijkse ochtendbriefing, werkgroepenoverleg, projectgroepoverleg, begeleidingscommissie en opdrachtgeveroverleg. Deze overlegmomenten worden ook als leeromgeving gezien, zo blijkt uit de interviews. Het feit dat het aantal kinderpornozaken dat wordt opgespoord en vervolgd, slechts een fractie is van het reële aantal cases in Nederland, hoeft niet te worden gezien als een falen dat is toe te schrijven aan de proeftuin Zambezi. Er wordt getracht om het aantal kinderpornozaken op jaarbasis op te voeren van ongeveer 20 (periode voor 2007) naar 60 zaken in 2010. In 2008 en 2009 werden ongeveer 50 zaken behandeld. Dit is echter geen doelstelling van de proeftuin maar het gevolg er van (efficiëntie en snelheid). In de proeftuin staan 'proberen en experimenteren' centraal met oog op het verhogen van de efficiëntie van opsporing, vervolging en straftoemeting.

²¹ Spreken van een volledige operationele programmatische aanpak kan op dit ogenblik nog niet. Er zijn nog externen die niet of onvoldoende betrokken zijn bij de proeftuin. We kunnen denken aan providers, reisbureaus, gemeenten, hulpverleners, et cetera. Wel is er een Task Force ontwikkeld bestaande uit interne en externe partijen.

Casus:

Een moeder kwam aangifte doen omdat haar dochter voor de webcam werd aangezet tot ontucht door iemand die ze had leren kennen via een chatbox. De moeder werd gehoord en informatie werd ingewonnen over de sociale omgeving van de moeder en dochter alsook werd informatie gevraagd over kenmerken van de dader. De pc van het slachtoffer werd in beslag genomen en via deze PC konden chatgegevens, het IP van de verdachte alsook achtergrondgegevens van de verdachte worden achterhaald die geleid hebben tot herkenning van de verdachte. De verdachte werd opgespoord en diens pc werd in beslag genomen. De pc bevatte 400.000 plaatjes van kindporno. Nadat digitale rechercheurs via het forensisch pakket ENCASE de afbeeldingen hadden uitgekopieerd, konden de zedenrechercheurs met behulp van de ZIUS software de plaatjes snel bekijken. Dankzij deze methodiek kwam men ook nog andere slachtoffers op het spoor. De verdachte was voorzitter van een sportvereniging en enkele meisjes uit de sportvereniging kwamen op het beeldmateriaal voor. Een meisje verklaarde dat verdachte ontucht had gepleegd. Deze zaak zou zonder ENCASE EN ZiuS veel trager zijn opgelost.

5.7 Conclusies

De proeftuin Zambezi is organisatorisch goed ontwikkeld. Het lijkt op het eerste gezicht alsof de organisatorische structuur van de proeftuin rigiditeit uitstraalt omdat verschillende overlegmomenten en werkgroepen bestaan. Toch hebben deze werkgroepen hun eigen accenten en doelen en is er differentiatie en nauwelijks overlap. De werkgroepen juridische en digitale vernieuwingen bestrijken verschillende expertisegebieden. De werkgroep juridische vernieuwing zoekt naar mogelijkheden om de wetgeving omtrent kindporno te verruimen en tracht hiermee waar mogelijk innovatief te zijn binnen de proeftuin zelf, door concrete toepassingen in te zetten bij een opsporingsdossier ondanks dat dit niet de primaire doelstelling is van de proeftuin. De werkgroep digitale vernieuwing houdt zich uitsluitend bezig met het ontwikkelen en implementeren van technologieën zoals het opvolgen van de technische ontwikkelingen en het testen van SIEVE en voorbereidingen treffen inzake de toekomstige opzet van de digitale wasstraat, hoewel ook dit geen onderdeel is van de proeftuin. Op grond hiervan kan worden besloten dat de proeftuin een leeromgeving is die zonder de contouren van het concept proeftuin niet zou hebben bestaan.

De proeftuin wordt breed gedragen, de projectleiders politie en Openbaar Ministerie vervullen een belangrijke coördinerende rol maar niet in die mate dat wanneer ze morgen wegvallen, de proeftuin zal verdwijnen. Dit is een sterk punt van de proeftuin wat ook is toe te schrijven aan de structuur (overlegmomenten, werkgroepen, etc.).

Een werkgroep die volgens mijn idee minder duidelijke doelstellingen heeft is de werkgroep organisatorische vernieuwingen. Het is mij niet helemaal duidelijk geworden hoe organisatorische vernieuwingen zouden kunnen resulteren in kortere doorlooptijden en in het vroegtijdig detecteren van slachtoffers. Het verkorten van doorlooptijden zal vooral gerealiseerd worden door het inzetten van gesofisticeerd materiaal en het werven en opleiden van nieuw personeel. Het allerbelangrijkste is dat wetgeving, digitale vernieuwing en organisatie elkaar weten te vinden. Dit lijkt goed te lukken. Een belangrijke insteek tijdens vergaderingen is de integratieve visie op het fenomeen kindporno en de bestrijding ervan.

Binnen de werkgroep digitale vernieuwing is SIEVE een belangrijke applicatie. SIEVE is speciaal ontwikkeld om grafisch materiaal uit digitaal materiaal te filteren waardoor het rechercheren effectiever en sneller kan gebeuren zodat slachtoffers, producenten, verspreiders, down- en uploaders vlugger kunnen worden opgespoord. Deze applicatie biedt ook de mogelijkheid om snel zicht te krijgen op IP-adressen en bijvoorbeeld het type camera dat is gebruikt. Een blijvende investering is dat SIEVE periodiek moet worden geüpdate aan de nieuwste snuffjes waar criminelen gebruik van maken. SIEVE moet in staat zijn om ook nieuwe apparatuur te herkennen. Kijkende naar de producten die thans ontwikkeld zijn kan worden gesteld dat de proeftuin Zambezi een geslaagde exercitie is.

De samenwerking in de proeftuin concentreert zich vooral op politie en Openbaar Ministerie. De proeftuin kan niet verweten worden dat deze samenwerking te eng is omdat het beantwoordt aan de doelstellingen. Ook is er functionele samenwerking met het NFI en ZiuZ in het kader van de digitale ontwikkeling. Het is een goede keuze om in deze fase te investeren in digitale en juridische vernieuwing en de proeftuin te gebruiken om dit te ontwikkelen en de proeftuin te zien als voorwaardenscheppend experiment. In een latere fase worden in het kader van cybercrime, contacten gelegd met onder andere internetproviders, hulpverleningsorganisaties en bedrijven. Beide projectleiders hebben in het verleden al stappen gezet om organisaties (hulpverlening, internetproviders, bedrijven) te informeren in de vorm van informatiebijeenkomsten en workshops. Dit is belangrijk omdat de proeftuin geen eiland op zich is. In de toekomst zullen binnen de grotere contouren van de 'proeftuin cybercrime' andere partijen ook actief moeten betrokken worden. Of en hoe dit zal gebeuren valt buiten de proeftuin kinderporno.

In de proeftuin is de programmatische aanpak nauwelijks een issue. Hierdoor is de proeftuin Zambezi een atypische proeftuin. Meer zelfs, de programmatische aanpak is geen directe doelstelling van de proeftuin. Niet de programmatische aanpak maar wel de thematische aanpak staat centraal in de proeftuin. De Bovenregionale Recherche Rotterdam-Rijnmond/Zuid-Holland-Zuid heeft zich in het kader van de thematische aanpak opgeworpen als ontwikkel eenheid in de aanpak van kinderporno. Dit biedt mogelijkheden om te experimenteren met innovatieve onderzoekstactieken en waar mogelijk deze technieken en tactieken in te zetten in grote onderzoeken. De thematische aanpak zoals we die in figuur 1 gestroomlijnd hebben weergegeven en de digitale vooruitgang die op relatief korte termijn is geboekt, zou wellicht niet (op deze manier) gerealiseerd zijn zonder de proeftuinomgeving. De technische apparatuur zou wel ontwikkeld zijn maar de verbindingen die binnen de proeftuin worden gelegd door overlegstructuren en afdelingen zouden wellicht niet of minder snel hebben plaatsgevonden zonder de proeftuin. De thematische aanpak heeft zich dankzij Zambezi kunnen ontplooiën.

Hoewel de proeftuin primair bedoeld is om een digitale en juridische infrastructuur te ontwikkelen, wordt bij elk overleg gekeken of proeftuinresultaten ten dienste kunnen worden gesteld van een concrete opsporingszaak. Op dit moment richt de opsporing zich vooral op zaken waarin sprake is van feitelijk seksueel misbruik wat een kleine minderheid is van het totaal aantal kinderporno zaken per jaar (ongeveer 20/700).

Het barrièremodel is geen centraal issue in deze proeftuin. Het onderzoek van Faber was niet in opdracht van de proeftuin Zambezi maar werd uitgevoerd binnen de grotere 'proeftuin' cybercrime. Echter, de proeftuin Zambezi is een omgeving waar digitale barrières worden ontwikkeld tegen kinderpornoactiviteiten. De proeftuin Zambezi is permanent bezig met het ontwikkelen van barrières tegen criminelen.

Niet zozeer om politieke besluitvorming te forceren maar om de opsporing en vervolging vooruit te helpen. De digitale en technologische ontwikkelingen die plaatsvinden in de proeftuin, het analyseren van pornografisch materiaal, het achterhalen van bijvoorbeeld het cameratype en in bepaalde gevallen het detecteren van IP's, hebben tot doel om barrières op te werpen tegen ongeoorloofde praktijken en om malafide figuren die kinderen (via het internet) misbruiken achter de tralies te krijgen. Echter, er is tot vandaag nog geen werk gemaakt van barrières vanuit de kant van de kinderporno-industrie wat volgens mij een gemiste kans is. Er zijn tal van barrières waar de opsporing en vervolging mee te maken hebben, zoals de herkomst en productie van het kinderpornografisch materiaal, de verspreiding ervan, het down- en uploaden, het creëren van complexe netwerkconfiguraties om speurders te misleiden.

Voor het opstellen van bestuurlijke rapportages is het te vroeg. Gemeenten zijn op dit moment niet betrokken bij de bestrijding van kinderporno(downloaders) en het is ook nog niet duidelijk op welke manier gemeenten concrete bestuurlijke maatregelen op basis van rapportages vanuit de strafrechtsketen zouden kunnen nemen tegen personen en/of bedrijven. Het valt niet uit te sluiten dat bepaalde niet nader omschreven 'bedrijfjes' in een gemeente een rol spelen bij kinderporno of andere malafide activiteiten. Opsporingsonderzoek zal dit moeten uitwijzen. In een volgende fase zal vanuit de proeftuin cybercrime contact worden gelegd met ondermeer internetproviders en hulpverleningsorganisaties en wellicht ook gemeenten.

Nederland staat niet alleen in de bestrijding van kinderporno of cybercrime. Ierland en Frankrijk hebben al een expertisecentrum cybercrime waar kinderporno een onderdeel van is. Nederland moet ook een rol gaan spelen op het Europese forum en gaan samenwerken met andere landen. De Europese Commissie heeft zeer recent een call geopend die ook gericht is op projecten over cybercrime. Kinderporno stopt niet aan de landsgrenzen. Tussen de proeftuinen moet er overleg zijn wat ook deels gebeurt. Kinderporno en mensenhandel hebben raakvlakken.

Tenslotte gaan we kort in op de rol van de onderzoeker zoals deze gepercipieerd is door de professionals in het veld. De onderzoeker is vooral in de rol van observator en onderzoeker gebleven. Over het barrièremodel had de onderzoeker een eigen mening die hij meerdere malen heeft toegelicht aan de projectleiders en de werkgroepvoorzitters. Wat SIEVE betreft heeft de onderzoeker dan weer een lerende positie ingenomen omwille van de nieuwsgierigheid naar de gigantische mogelijkheden die deze applicatie biedt. De bijgewoonde bijeenkomsten werden door de professionals niet als storend ervaren, evenmin werden de meeloopdagen als storend ervaren. De onderzoeker heeft zich op geen enkel ogenblik beklemd gevoeld in zijn rol van onderzoeker of is op geen enkel ogenblik gevraagd teksten of zinnen te wijzigingen. Het document is door de geïnterviewden (beide projectleiders, de werkgroepvoorzitters) gelezen en door iedereen goedgekeurd.

5.8 Aanzet voor vervolgonderzoek

De proeftuin Zambezi zit nu in een fase dat producten worden opgeleverd ten behoeve van de praktijk. De landelijke uitrol van SIEVE zal – zoals iedere landelijke uitrol - gepaard gaan met trial and error. Een uitrol moet worden geïmplementeerd in de praktijk wat evenmin zonder slag of stoot zal gaan, zeker wanneer de uitrol landelijk gebeurt in plaats van lokaal en gefaseerd. Het is de vraag of onderzoek moet worden opgezet op een ogenblik dat ontwikkeling (digitaal en juridisch) wordt

omgezet in implementatie in het veld, rekening houdend met tal van kinderziektes die zullen optreden en die gaandeweg de implementatie en tijdens de eerste fase verholpen moeten worden. Vanuit onderzoekspreventie wordt beter gewacht met het opzetten van (evaluatie-)onderzoek.

Wat wel dient te gebeuren is het 'low profile monitoren' van vervolgstappen (uitrol, implementatie, programma-integriteit, etc.) met als doel te kijken of de investeringen op tal van gebieden niet verloren gaan. Veel initiatieven sterven vaak een stille dood omdat er te weinig continuïteit wordt gegeven. Dit is niet vreemd omdat het continueren van een nieuw project een vorm van operante conditionering is. Het is belangrijk dat lichte monitoring plaatsvindt, mede om uitdoving te voorkomen.

Nieuwe ontwikkelingen vragen tijd om 'cognitief' in de hoofden van mensen te consolideren. Cognitieve integratie is een belangrijke voorwaarde voor organisatorische integratie op alle echelons in een organisatie. Externe monitoring speelt in op motivatie van mensen (zelfs als het om extrinsieke motivatie gaat) wat het creëren van gelegenheden om proeftuindoelstellingen te blijven nastreven zal bevorderen.

'Nederland is mijn inziens op tal van terreinen het land van interventies en grote projecten en is briljant in het opzetten van wetenschappelijk onderzoek. Echter, er wordt te weinig geïnvesteerd in implementatietrajecten en het opvolgen en continueren van interventies en projecten, waardoor menig initiatief verloren gaat. Dit kan worden voorkomen door 'low profile' in te zetten op procesmonitoring.'

Literatuur

- Bogaerts, S. (2004). Review of bodies for sale: Ethics and exploitation in the human body trade. *Medicine, health care and philosophy*, 7(3), 348-349.
- Buschman, J., Bogaerts, S., Foulger, S., Wilcox, D., Sosnowski, D., & Cushman, B. (2010). Sexual history disclosure polygraph examinations with cybercrime. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 54, 395-411.
- Meerjarenbegroting Proeftuin Zambezi: politie Rotterdam-Rijnmond, Openbaar Ministerie en politie Parket Rotterdam, 16 september 2009, versie 1.0.
- Plan van Aanpak proeftuin Zambezi. *De ontwikkelomgeving verbetering van de aanpak van (digitale) kinderporno*. Politie Rotterdam-Rijnmond, Openbaar Ministerie Parket Rotterdam, 2 februari 2009, versie 1.0.
- Pomp, L., Spreen, M., Bogaerts, S., & Völker, B. (2010). The role of personal social networks in risk assessment and management of forensic psychiatric patients. *Journal of Forensic Psychology Practice*, 267-284.
- Surjadi, B., van Horn, J., Bogaerts, S., & Bullens, R. (2010). Internet offending: Sexual and non-sexual functions within a Dutch sample. *The Journal of Sexual Aggression*, 16, 47-58.
- Voortgangsrapportage proeftuin Zambezi.

Bijlage 1 Overzicht van geïnterviewde personen

Dhr H. Klap, landelijk programmamanager PAC.

Dhr P. Reijnders, landelijk projectleider kinderporno.

Dhr. H.M. Oldenhof, projectleider proeftuin Zambezi, politie Rotterdam-Rijnmond.

Mw. L. Ouwerling, projectleider proeftuin Zambezi, Arrondissementsparket Rotterdam.

Dhr. F. Pouwe, projectgroep TBK, proeftuin Zambezi.

Mw. M.J.C. Spoormaker, landelijk officier kinderporno, OM.

Dhr. R. van Voorst, politie Rotterdam-Rijnmond.

6 Proeftuin Hennep, verslag van bevindingen

D.J. Korf²²

6.1 Inleiding

Dit verslag is bedoeld als basisdocument voor een overkoepelende analyse van de voortgang in een drietal proeftuinen en gaat uitsluitend over de proeftuin Hennep. We volstaan met een verslag van bevindingen. Doelbewust is afgezien van een meer algemene schets van (de bestrijding van en de rol van georganiseerde misdaad in) de hennepbranche.

Voor de proeftuin Hennep heeft het OM de politieregio Haaglanden uitgekozen, meer in het bijzonder: Delft.²³ Rondom de 'casus Delft' (ook wel: 'Beatles') werd het 'Parapluteam' samengesteld. Een (kleine) kerngroep van dit team initieerde, parallel aan de Parapluaanpak – en met gebruikmaking van de ervaringen bij de Delftse casus – een Bestuurlijk Casusoverleg met een aantal externe partners. Dit overleg werd tevens aangewezen als pilot voor het RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum) Haaglanden – Hollands Midden (HHM).

De proeftuin sluit dus aan op de Parapluaanpak en omvat de verdieping en verbreding hiervan in het Bestuurlijk Casusoverleg en het RIEC (i.o.). De programmatische aanpak voor de proeftuin zou identiek moeten zijn aan de aanpak van de problematiek in Delft. Dus de door de medewerkers van het Parapluteam ontwikkelde producten zouden ook gebruikt, c.q. ingezet moeten kunnen worden voor de proeftuin Hennep in de breedte. In personele zin participeerde van het Parapluteam alleen de projectleider in de proeftuin. In mei 2009 is vanuit het OM een criminoloog toegevoegd ten behoeve van de proeftuin hennep.

Deze rapportage draagt primair het karakter van een *procesevaluatie* en is gebaseerd op documentanalyse en – bovenal – interviews met acht bij dit traject betrokken personen:

- OM Den Haag (2 personen, waaronder 1 van intensiveringprogramma Georganiseerde Misdaad & Intelligence).
- Politie Haaglanden (3 personen: chef Opsporing, adviseur en projectleider Parapluteam)
- Gemeente Den Haag (Hoofd RIEC HHM)
- Vrijplaatsenteam, Belastingdienst Den Haag²⁴
- Gemeente Delft (1 persoon, afdeling Veiligheid).

6.1.1 Aanleiding proeftuin

Binnen de regiopolitie Haaglanden is de keuze voor Delft in belangrijke mate ingegeven door het feit dat in deze stad sinds 2007 verschillende ernstige delicten plaats-

²² Bonger Instituut voor Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam.

²³ Er was bijvoorbeeld ook een henneproject ('Felix') in Breda, maar dat was al te ver gevorderd; en een aanvraag vanuit de regiopolitie Drenthe ('Clean Area').

²⁴ Het vrijplaatsenteam is in 2005 gestart vanuit het woonwagenteam, naar aanleiding van perikelen rondom de Vinkenslag in Limburg. Daar was o.a. grootschalige hennepcultuur.

vonden in relatie tot zware en/of georganiseerde criminaliteit: bedreigingen en geweldplegingen (incl. twee liquidaties).²⁵ Geconstateerd werd dat een incident-gerichte en geïsoleerde aanpak niet leidt tot (blijvend) resultaat. Het ontbrak aan samenhang en samenwerking tussen ketenpartners. In het 'Plan van aanpak' wordt dit als volgt verwoord:

'Het betreft hier zowel criminaliteit die in het verzorgingsgebied Delft plaatsvindt, als elders in Nederland en daarbuiten. Bij de incidenten zijn personen betrokken die in Delft woonachtig zijn, of hun oorsprong hebben gehad in Delft en daar nog zeer frequent vertoeven c.q. daar hun invloed uitoefenen en gerekend kunnen worden tot het 'Delftse criminele milieu'. Hennepsteelt blijkt een verbindende factor tussen verdachten en is vaak de aanleiding voor het plegen van andere delicten.' (Salemink & Koster, 2009, p. 4)

6.1.2 Doel

De Parapluaanpak (casus Delft) had als doelstelling:

'Voor eind 2009 het duurzaam verminderen van de zware en georganiseerde criminaliteit tot een acceptabel niveau in het verzorgingsgebied Delft van het korps Haaglanden. Door middel van een integrale (programmatische) aanpak en het toepassen van diverse strategieën, om zo de 'Delftse' criminele groepering duurzaam te ontwrichten en waar mogelijke te ontmantelen en het duurzaam verminderen van criminele activiteiten door 'Delftse' subjecten.' (Salemink & Koster, 2009, p. 6)

De doelstelling van de proeftuin Hennep luidde:

'Het (verder) ontwikkelen van de programmatische aanpak, waarbij wordt samengewerkt door de diverse (keten)partners, om zo vanuit verschillende invalshoeken met diverse strategieën de hennep (gerelateerde) problematiek aan te pakken, vervolgens deze aanpak te beschrijven, uit te leren en te borgen in de staande organisatie(s).' (Salemink & Koster, 2009, p. 6)

Nader beschouwd is bij deze doelstellingen sprake van een mix van tussendoelen en einddoelen. Alleen bij de Parapluaanpak zien we *einddoelen*, c.q. eindresultaten, namelijk: verminderen van criminaliteit en duurzaam ontwrichten van een criminele groepering. Alle andere aspecten van de doelstellingen zijn feitelijk *tussendoelen*, in termen van evaluatiekunde deels wellicht beter te typeren als *middelen* (werkwijzen, strategieën, instrumenten).

Einddoelen zijn (later) explicieter geformuleerd met betrekking tot het RIEC HHM:²⁶

- voorkomen dat criminelen door de overheid worden gefaciliteerd
- voorkomen dat vermenging ontstaat tussen onder- en bovenwereld
- economische machtsposities doorbreken die zijn opgebouwd met behulp van op criminele wijze vergaard kapitaal.

6.1.3 Subdoelen

De centrale doelstellingen zijn in het 'Plan van aanpak' op twee manieren nader uitgewerkt. Ten eerste met betrekking tot een zestal vernieuwende, c.q. onder-

²⁵ Helemaal nieuw was de problematiek in Delft niet. Zie Klerks (2000)

²⁶ Startnotitie georganiseerde hennepsteelt, RIEC Haaglanden – Hollands Midden (versie 3.0, p. 1).

scheidende elementen (van de parapluaanpak en daarbinnen van de proeftuin Hennep). Ten tweede ten aanzien van de beoogde (sub)resultaten. (Bijlage 1).

6.2 Organisatie

6.2.1 Wie werken samen

In de *casus Delft* is gekozen voor 'close up' (= gedetailleerd) rechercheren en een persoonsgerichte aanpak. Het *Parapluteam* wilde zelf een integrale aanpak, concreet: een platform voor het uitwisselen van informatie en om elkaar te helpen. Dit team bestond aanvankelijk alleen uit OM en politie, later kwamen daar ook gemeente en belastingdienst bij. Binnen de politie bestond het Parapluteam uit informatie- én tactische medewerkers.²⁷ De voorzitter van het team werd geleverd door politie Haaglanden. Hij 'verbond' wekelijks zijn teamleiders en ondersteuning met elkaar in de operationele aanpak van de Delftse casus. Op basis van de verkregen informatie stelt de *Strategieploeg* van de recherche prioriteiten, ook op tactisch gebied. Centraal stond de aanpak per casus: taakverdeling en prioriteiten stellen. Uit de door het Parapluteam in kaart gebrachte criminele netwerken is steeds één casus gelicht en verder uitgewerkt.

Twee voorbeelden Bestuurlijk Casusoverleg

Casus 1

De spin in het web was flink actief in de seksbranche. De belastingdienst zat er al op met een projectteam, dat op het punt stond een schikkingsvoorstel te doen. Toen kwam de politie met informatie dat deze persoon ook in het vastgoed zat. Dit completeerde het beeld bij de belastingdienst. Er moest gekozen worden tussen strafrechtelijke aanpak (politie) of focus op fiscaal (plukken). Laatste gebeurde, strafrechtelijke aanpak 'on hold.' Vanaf dan is de casus verder uitgewerkt door de belastingdienst en niet door alle leden van het Casus Overleg.

Casus 2

Drie 'hennepverdachten', ook weer vanuit Parapluteam naar voren gebracht. Gemeente Delft kende deze verdachten niet als bijzonder opvallende personen. Belasting: idem (want alles was keurig op tijd betaald). Maar bij nadere beschouwing ontdekte de belasting dat een en dezelfde persoon in de zakelijke omgeving van de drie verdachten actief was. Deze persoon kende de gemeente wel, maar (nog) niet in kwade zin – wel als iemand die vaak vergunningen aanvroeg voor verbouwingen e.d. Besloten werd om de (politie)capaciteit die vrij kwam van de eerstgenoemde casus in te zetten. Resultaat: de politie kreeg hierdoor een scherper beeld ten behoeve van het financiële onderzoek.

Er is een *Bestuurlijk Partner Overleg* (Bestuurlijk Casusoverleg) geformeerd waarin op basis van een convenant informatie over de uit de analyse naar voren gekomen subjecten uitgewisseld wordt. Partners zijn de gemeenten Den Haag en Delft, de Politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst.

²⁷ 10 fte's gedurende 2 jaar. Tactische inzet: 25% van de Regionale recherche. Ondersteuning van Bureau Delft en Financiële Recherche Unit.

Het Parapluproject fungeerde tegelijkertijd als opmaat voor het RIEC. *'Er kon worden aangehaakt bij lopend onderzoek. Dat gebeurde stapsgewijs; steeds kwam een nieuw persoon uit het Delftse criminele netwerk ter tafel.'* Het RIEC richt zich meer op het analyseren van informatie, plus een betere toegang tot meer informatie, ook bovenregionaal. Het RIEC werkt eigenlijk als de Delftse casus, maar volgens vaste lijnen (Goed beschrijven van informatie en procedures. Duidelijke beslislijnen. Verantwoordelijkheden: wie is verantwoordelijk voor wat? Wie heeft eigendom van informatie?).

Het *Kernteam RIEC i.o.* bestond uit vier personen, van: Gemeente Den Haag, Politie Haaglanden, OM en Belastingdienst. Zij waren de trekkers van het RIEC i.o. Van vóór zomer 2008 tot zomer 2009 kwam het Kernteam RIEC i.o. vrijwel wekelijks bijeen. Als er een periodieke bijeenkomst was van het Parapluteam in het kader van de casus Delft – daar was regelmatig ook de Gemeente Delft bij – koppelde de kerngroep RIEC i.o. daar direct na afloop een bespreking aan vast en werd bekeken welke lering er in bredere zin voor het toekomstige RIEC getrokken kon worden. Dan werden ook meteen taken verdeeld: wie werkt welk thema verder uit. Notulen ('gebureaucratiseerd borgen') vond men niet nodig, wel werden er duidelijke afspraken gemaakt ('dat was een natuurlijk proces').

Na de zomer van 2008 kwam het besluit van het Ministerie van BZK tot toekenning van een RIEC aan Haaglanden – Hollands Midden. Vanuit de gemeente Den Haag werd een persoon vrijgesteld als projectleider voor het RIEC i.o. en stapsgewijs werd een team opgebouwd. De projectleider ging op zoek naar huisvesting voor het RIEC i.o. In mei 2009 betrok het RIEC i.o. een ruimte in Scheveningen en in september 2009 de definitieve ruimte (bij Hollands Spoor), met een klein en enthousiast team van medewerkers uit verschillende disciplines/expertises en van verschillende diensten samen op één afdeling.

6.2.2 *Werkwijze Paraplu*

Bij de Parapluaanpak brengen OM en politie zaken/personen in. Aan de hand van gedetailleerde persoonsdossiers wordt bekeken: wie is op wat, op welke strafbare feiten, aan te pakken? Wordt bijvoorbeeld in het geval van een hennepkwekerij besloten tot ontruimen, dan nemen OM en politie hierin de leiding. Daarnaast of daarna wordt nagegaan wat er qua bestuurlijke aanpak en vanuit belastingdienst gedaan kan worden. De focus ligt *niet* op groepslidmaatschap en op een aanpak gericht op groepsriminaliteit, c.q. bewijzen van lidmaatschap criminele groepering. (Hetgeen overigens niet betekent dat dit per definitie buiten beschouwing werd gelaten). *'Het betreft in de casus Delft ook niet de klassieke piramideorganisatie, maar een netwerk, zelfs meer 'cluppies' binnen een groter netwerk, met onderlinge ruzies.'* De crux bij de Parapluaanpak is: het maakt niet zozeer uit waarvoor iemand gepakt wordt, als het maar gebeurt en met een forse straf.

6.2.3 *Ontwikkelingen in de organisatie*

Hierboven zijn al enkele ontwikkelingen in de organisatie geschetst. Die zijn kort samen te vatten als: van de aanpak van een specifieke casus (Delft) naar meer algemene, vaste structuren en procedures. Nu volgen de belangrijkste andere aspecten.

Klein kernteam en wederzijds vertrouwen

Aanvankelijk kwamen steeds meer mensen naar het Bestuurlijk Casusoverleg, vooral veel politiemensen. Besloten werd om het aantal deelnemers terug te draaien tot een kleine kerngroep. *'Ik zag aan mijn partners dat die ook niet blij waren met zo'n grote opkomst. Toen hebben we meteen de koppen bij elkaar gestoken en besloten dat we het beperkt zouden houden.'* Dit leidde tot een klein (kern)team van zes personen. *'Er werd bewust gekozen voor een klein team, met zo weinig mogelijk lagen en daardoor minder stroperig.'*

In de proeftuin gold het wederzijds vertrouwen als een cruciale factor. Er is veel aandacht besteed aan een goede sfeer, wederzijds respect en de ruimte geven voor ieders visie, kennis en kunde. In het Kernteam RIEC i.o. ontstond binnen enkele weken groot wederzijds vertrouwen. *'Heel belangrijk was en is het gevoel, de overtuiging dat de informatie binnenskamers blijft.'* Het team wordt niet gekenmerkt door borstklopperij. *'In betrekkelijke stilte werd gestaag en kordaat gewerkt.'*

Informatie delen, persoonlijke benadering en efficiëntie

Onafhankelijk van elkaar benadrukken de leden van het Kernteam het belang van een persoonlijke benadering. Zij zagen en zien elkaar niet zozeer als vertegenwoordigers van een instantie, wel als 'toegangspoorten' tot elkaars organisatie. Ze hadden en hebben als persoon direct contact met elkaar. *'Dus als de belasting binnen wilde bij de politie, dan ging dit niet via de gebruikelijke bureaucratische weg, maar nam het teamlid van de Belastingdienst meteen contact op met mij en zorgde ik (= teamlid van politie) ervoor dat hij snel bij de meest aangewezen politiecollega's kwam.'*

Deze persoonlijke benadering kreeg ook steeds meer het karakter van wederkerigheid en dat komt de efficiëntie van ten goede. *'Er zijn gezamenlijk stappen gezet tot meer samenwerking met andere partners. Gaandeweg ontdekten we: je moet niet alleen informatie bij anderen halen, je moet het ook naar elkaar brengen. Zo wist de belasting in een concrete zaak al wie er op een bepaalde locatie achter de bar stond. Door die informatie te delen had de politie zelf geen heimelijke inwinning meer nodig.'*

Informatiepositie gemeente

Een concreet probleem in de casus Delft was de informatiepositie van de gemeente. Bij gemeenten is veel informatie opvraagbaar (bijvoorbeeld door gemeenteraadsleden), dus openbaar. Bij de gemeente Delft bleek veel informatie over specifieke personen wel in de hoeden van mensen te zitten, maar niet (centraal) vastgelegd te zijn in informatiesysteem. Daarom moest er heel behoedzaam geopereerd worden; welke ambtenaar vraag je welke informatie, zonder het risico op achterdocht of (voortijdig) lekken van informatie?

Bij de casus Delft en later bij het RIEC blijkt screening van medewerkers een belangrijk thema. *'Vooral politie en justitie tillen hier zwaar aan. Voor vertrouwensfuncties bij politie en justitie is er een AIVD screening. Maar zoiets kan niet bij gemeentepersoneel of de belastingdienst; daar blijft screening beperkt tot een verklaring van goed gedrag, eventueel aangevuld met een geheimhoudingsverklaring. Bij de belastingdienst speelt dit probleem ook wel, maar in mindere mate, aangezien hier meer informatie in het systeem te vinden is.'*

Een groot voordeel van de keuze voor een klein team was dat dit gevoelige probleem openlijk kon worden besproken en dat het teamlid van de gemeente Delft niet behoefde te schromen om hulp te vragen. Op twee manieren is hiermee omgegaan. Ten eerste: elkaar durven vertrouwen (zie ook volgende paragraaf). Ten tweede door begrip te tonen naar de gemeente en tegelijkertijd ondersteuning te

bieden bij het verbeteren van de informatiepositie. Dit gebeurde door handhavend personeel van de gemeente, zoals parkeercontroleurs, alerter te maken. (Bijvoorbeeld niet 'geen bijzonderheden' noteren, maar preciezer: 'er staan steeds auto's met buitenlands kenteken rond café X.'). *'Hun handhavers zijn anders ingeschaald en opgeleid en dan kun je niet hetzelfde van hen verwachten als van politieagenten. Je moet hun ogen en oren op straat als het ware leren ontsluiten en de opgedane informatie leren vastleggen.'* Op gemeentelijk niveau blijft echter behoefte aan een meer centraal informatiesysteem, waarin informatie vanuit verschillende afdelingen/diensten is gebundeld. In Den Haag is hiervoor een redelijke oplossing gevonden, maar in Delft nog niet. Mogelijk zal gaandeweg hierover vanuit het RIEC geadviseerd worden.

Omgang met cultuurverschillen; bestuurlijke aanpak

De uitdaging was om gemeenschappelijke belangen te ontdekken en gemeenschappelijke doelen te stellen. Zo wilde de gemeente Delft vooral het probleem van geweld en van onveiligheid van hennepcultuur in woonhuizen oplossen, maar was minder uit op (zoveel mogelijk) 'boeven vangen'. Bij het OM waren vooral de 'zwacri-officieren' daar juist erg op gericht, dus die gingen meer schoorvoetend mee. *'De cultuur van organisaties bepaalt hoe een ketenaanpak tot stand komt. Je moet uit je eigen cultuur durven stappen. Samen aanpakken verbindt. De winst van de casus Delft en het RIEC i.o. zit in duurzaam samenwerken en in inzicht in elkaars handelingsperspectieven, meer dan in veel inbeslagnames en aanhoudingen.'*

Er is irritatie geweest over bestuurlijke rapportage, vooral tussen politie/justitie en de gemeente Delft. In de casus Delft was er de zaak van een handgranaat die ontplofte in een café. Dit werd strafrechtelijk aangepakt, maar daarna was de vraag: valt de tent bestuurlijk te sluiten? Het OM maakte een bestuurlijke rapportage, maar die was niet toereikend. De gemeente Delft haalde bakzeil bij de bestuursrechter. Dat was een flinke domper. *'Het OM heeft toen ingezien dat we te weinig informatie hadden geleverd en we hebben ook onze excuses aangeboden. Daar moet je open in zijn, je moet je fouten kunnen toegeven. Dat is een belangrijk keerpunt geweest. Sindsdien is het wederzijds vertrouwen gegroeid en is de samenwerking in een stroomversnelling gekomen.'*

Terwijl twee geïnterviewden van de politie vinden dat de bestuurlijke aanpak krachtiger kan, menen teamleden van de gemeente dat de politie nog te weinig begrip heeft van en voor de bestuurlijke context. Toen Paraplu begon waren er in Delft al drie horecagelegenheden gesloten. De burgemeester verloor echter één zaak voor de rechter. Wanneer de burgemeester net deze zaak achter de rug heeft en heeft besloten om geen beroep aan te tekenen, komt het Parapluteam met een rapportage over een growshop en dringt aan op bestuurlijke maatregelen. Verwachtingen van politie leverden soms grote teleurstelling op. Bijvoorbeeld dat een growshop slechts drie maanden gesloten werd – en niet langer of voorgoed.

Uit Casus Delft heeft de gemeente geleerd dat de politie vaak niet zoveel kennis heeft van de politiek-bestuurlijke organisatie en context. Die is niet zo hiërarchisch als de politie gewend is. Er zijn grote cultuurverschillen. *'Binnen het gemeentelijk apparaat moet je niet zo snel meteen in de boom klimmen.'* De gemeente benadrukt dat de bestuursrechtelijke aanpak echt iets anders is dan de strafrechtelijke. Zo werden in een bedrijf ecstasypillen aangetroffen, maar was een strafrechtelijke aanpak niet mogelijk omdat de samenstelling van de pillen niet strafbaar was op grond van de Opiumwet. Bovendien was er geen sprake van overlast. Anders dan de politie verwachtte/wilde kon het pand waar de pillen werden aangetroffen vervolgens niet zomaar bestuursrechtelijk gesloten worden. *'Daarvoor moet er sprake zijn van overlast, zoals veel aanloop. En daarvoor zijn bewijsstukken nodig. De bestuursrechter vaart niet op vage, algemeen gestelde informatie, maar wenst een gedocu-*

menteerd dossier. Soms loopt een zaak nog strafrechtelijk en dan wordt niet alle voor de bestuursrechter noodzakelijke informatie prijsgegeven. Dat is vanuit strafrechtkant (politie, OM) begrijpelijk, maar de bestuursrechter heeft dan onvoldoende informatie om de eis te kunnen honoreren.'

Naar aanleiding van dergelijke ervaringen heeft overleg plaatsgevonden tussen Politie Haaglanden en een jurist van de gemeente Delft. Dit om meer wederzijds begrip te kweken en om beter beslagen ten ijs te komen als men iets toch bestuursrechtelijk wil aanpakken (of in te zien dat dit niet haalbaar is).

Communicatie: 'soortgenoten' inschakelen en draagvlak creëren

Onder het adagium 'soortgenoten steunen soortgenoten' speelde de persoonlijke benadering een belangrijke rol, in het 'interne' proces (bureauhoofd communiceert met bureauhoofd), maar ook in de contacten naar buiten toe, bijvoorbeeld met gemeenten in het kader van de convenanten. *'De burgemeester van Delft kon het belang hiervan goed verwoorden, want hij had zelf gaandeweg meer zicht gekregen op de aard, ernst en omvang van hetgeen in zijn gemeente speelde. De Delftse criminelen kenden elkaar al van vroeger, van de 'zandbakcultuur'. Dat kan in elke gemeente gebeuren. Als een burgemeester dat verwoordt, geeft het eerder draagvlak bij bestuurders.'* Vooral de projectleider van het RIEC heeft veel gedaan om draagvlak te creëren bij gemeenten in de regio. *'Hij heeft een 'road show' georganiseerd en is langs alle betreffende gemeenten gegaan met de casus Delft: een stad met veel moois, maar ook met narigheid. De problemen werden geschetst, maar ook het succes van de Parapluaanpak.'*

6.3 De rol van hennep

Voor de gemeente Delft is hennep als zodanig geen groot politiek thema. De gemeenteraad van Delft neigt niet tot sluiting van coffeeshops (sec). Men heeft andere (politieke) prioriteiten. *'Het bestuur heeft vooral de insteek van veiligheid en is met name bezorgd over kwekerijen in woonwijken, vanuit het risico op brand'. De gemeenteraad van Delft heeft zich in het kader van de Parapluaanpak laten informeren door politie, verslavingszorg, energiebedrijf en coffeeshophouders. 'Het beeld was dat van het onschuldige blowtje, nu is er besef van betrokkenheid van georganiseerde misdaad bij de hennephandel. Er is bezorgdheid over kwetsbare groepen, de onderkant van de samenleving die niet uit de greep komt van criminelen wanneer eenmaal in de hennepsteelt.'*

Hennep en georganiseerde misdaad

Voor de directie van de regiopolitie Haaglanden is de aanpak van georganiseerde hennepsteelt een van de speerpunten (naast o.a. mensenhandel en witwassen). In de praktijk van deze proeftuin draait het niet primair om hennep, ook al is er wel betrokkenheid bij hennepkwekerijen, growshops en coffeeshops. Dat het een proeftuin Hennep is geworden, is niet helemaal toevallig, maar wel enigszins arbitrair. *'Hennep is niet meer geweest dan een kapstok, het 'toevallig' achterliggende criminele proces. In de proeftuin ligt de focus op onderlinge en bestuurlijke samenwerking. In de kern draait het niet om hennep, maar om zware criminaliteit in bredere zin en illegale geldstromen.'*

'Je zou beter kunnen spreken van zwacri (zware criminaliteit) dan van hennep.'
'Je zou het eerder een proeftuin 'Integraliteit' of 'Af van het incident' kunnen noemen.'

'Delft heeft al heel lang aardig wat criminele families. Oorspronkelijk liep de casus Delft onder de noemer 'georganiseerde misdaad', met toevallig ook mensen in de

pillen en de hennep. Ze hadden bijvoorbeeld ook in diamanten kunnen zitten of in de alcohol ten tijde van de drooglegging. Het zijn ritselaars, handelaars, als er maar geld verdiend kan worden. Ze doen aan risicospreiding – en zo zijn ze in ook de hennep beland. Abstract beschouwd draait het project om mensen die met zo weinig mogelijk afdracht aan de belasting zo veel mogelijk geld willen verdienen.'

Hennep als verbindende factor

In de casus Delft was hennep wel een verbindende factor ('een onderliggende trigger') tussen de betrokken personen. De aansturing van de proeftuin gebeurde thematisch wel vanuit hennep. Dat sloot ook goed aan bij de bestaande informatiepositie van de politie: *'We wisten allang wie de sleutelpersonen in de hennephandel in Den Haag en Delft waren.'*

Proeftuin en ontmantelingen

De aanpak van de hennepcultuur en achterliggende organisaties binnen de regio is volgens een van de geïnterviewden bij de politie nog wel wat verbrokkeld. De 'henneptrain' (= handhaving) rijdt door; hennepkwekerijen worden ontmanteld en dat is vaak naar aanleiding van informatie via de gemeente of via Meld Misdaad Anoniem (M.). *'Maar daarnaast is er nu door sturing op de informatieorganisatie en informatieposities een breder beeld, dus steeds betere afstemming tussen handhaving en opsporing. Bijvoorbeeld door verbanden te leggen tussen opgerolde hennepkwekerijen.'*

Het OM hierover: *'Groot verschil met de algemeen gangbare aanpak van hennep is dat binnen de proeftuin sprake is van een gestructureerde in plaats van ad hoc benadering. De 'reguliere' ontmantelingen zijn door blijven gaan, maar die hoeven de proeftuin niet in de wielen te rijden. Meldingen via Meld Misdaad Anoniem komen namelijk binnen bij het BRI (Bureau Regionale Informatie) en de BRI-chef zit ook in het Parapluteam en het RIEC. Zo kan worden kortgesloten en wordt een lopende zaak niet voortijdig stukgemaakt.'*

6.4 Resultaten

6.4.1 Barrièremodel

Voor de landelijke proeftuin hennep zijn 7 barrières benoemd (zie Bijlage II). Dit is een heel algemeen schema. Tot nu toe is er in deze proeftuin nog niet veel gedaan met het barrièremodel, maar het wordt nu in het RIEC – niet alleen met betrekking tot hennep, ook voor de andere drie thema's van het RIEC HHM – verder en integraal uitgewerkt en gedeeld met gemeenten en andere RIEC-partners. Binnen het RIEC wordt het barrièremodel vooral gezien als instrument om verschijningsvormen (beter) te kunnen begrijpen en te ordenen in een totaalplaatje. *'Het model is niet dwingend voor de chronologie in de operationele aanpak (je hoeft niet van links naar rechts te gaan in het schema, djk), maar het helpt wel in de sturing van de informatiepositie. Waar zitten witte vlekken? Wat moeten we preciseren? Wie is waar verantwoordelijk voor?'*

6.4.2 Versterking informatiepositie

Door de casus Delft is de afstemming van informatie binnen de politie – en met andere partners – in een versnelling gekomen. Er is meer samenhang, incidenten worden met elkaar verbonden, informatie meer gekoppeld.

Binnen het casusoverleg is alleen relevante informatie gewisseld. De gemeente en de belastingdienst hebben geen politiedossiers ingezien en hebben geen volledig overzicht gekregen van alle verdachten in het Parapluonderzoek. Dit vanuit de toepassing van het principe 'nice to know - need to know'.

Persoonsdossiers

Door het Parapluteam zijn 45 'poppetjes' in kaart gebracht. Per persoon is alle verzamelde informatie (inclusief de informatie van partners) opgeslagen in een doorontwikkeld persoonsdossier. Daaruit zijn worddocumenten afgeleid, inclusief financiële en sociale informatie. Op basis van de 45 'poppetjes' zijn 11 CSV's gemaakt.²⁸ De visie achter uitbreiding van persoonsdossiers is dat door het gericht verzamelen en vastleggen van de informatie in deze dossiers verbanden zichtbaar kunnen worden gemaakt tussen de diverse subjecten en objecten en de CSV's. Tevens wordt inzicht verkregen in knooppunten en trends. Deze doorontwikkeling van de informatievoorziening biedt de mogelijkheid om meer (integraal) te sturen vanuit een totaalbeeld en trends - en minder vanuit een incident, of een enkel subject en kan ook van toepassing zijn op andere delictsvormen.

Informatie van de straat

Met name medewerkers van de Paraplu hebben veel tijd geïnvesteerd in presentaties voor leidinggevend en 'straatdienders' van Bureau Delft. Het Parapluteam wilde zoveel mogelijk informatie over het alledaagse doen en laten van personen binnen een crimineel netwerk. *'Maar dat is tegenwoordig helemaal geen vanzelfsprekend onderdeel van de dagelijkse praktijk meer, dienders worden hier niet meer voor opgeleid.'* Hoewel het eigenlijk meer een stap terug in de tijd was, heeft de communicatie met de werkvloer van de politie en de daaruit resulterende informatie bijgedragen tot een nauwkeuriger beeld van CSV's en een betere onderbouwing van de gekozen aanpak. Nagedacht wordt over hoe ook handhavers van de gemeente Delft instructies kunnen krijgen om meer en betere informatie aan te leveren over wat zich straat afspeelt.

Financiële informatie en fiscaal onderzoeken

De informatie van de belastingdienst viel in eerste aanleg tegen. Over het Parapluteam: 'De financiële gegevens van subjecten bij de Belastingdienst lopen 1 of 2 jaar achter. Een actueel financieel beeld tijdens een onderzoek heb je dan niet. Wel zijn via de financiële gegevens met name andere verbanden waarneembaar (constructies e.d.)'

Financiële expertise binnen de politie blijft nog altijd een lastig punt. Wanneer er geen/onvoldoende expertise in het team is, dan dient die bij de politie eerst in het eigen korps gezocht worden - in elk geval om een inschatting te maken. Zo nodig kan (daarna) externe financiële expertise ingehuurd worden. Die is heel duur. 'De politie investeert veel in het opleiden van financiële experts, maar vaak vertrekken zij vrij snel na de opleiding naar het bedrijfsleven. Niet alleen moeten zij dan tegen veel hogere kosten ingehuurd worden, zij nemen ook politiekennis mee.'

Daarentegen horen we van het OM dat hier de (voortijdige) uitstroom van fiscale medewerkers geen groot knelpunt (meer) is. Er is momenteel bij het OM meer geld voor financiële expertise. Bovendien: 'Als medewerkers na enkele jaren vertrekken naar forensische instellingen of bedrijven, dan heb je er toch een paar jaar profijt

²⁸ Crimineel Samenwerkingsverband.

van gehad – en je kunt ze weer inhuren als externe experts.’ Toch is bij het OM in deze proeftuin (nog) niet echt veel gebruik gemaakt van financieel rechercheren. ‘Maar waar ontnemen kon, is het ook gedaan.’

Gemeentelijke informatie

Een lastig probleem was de informatiepositie bij de gemeente Delft. *‘De informatie waar de politie behoefte aan heeft was in Delft versnipperd. Dat is nog steeds wel zo, maar minder..’* Ook het OM was verbaasd over de slechte informatiepositie bij de gemeente Delft. *‘Er werd veel op stand alone computers gewerkt, waardoor koppeling van informatie soms uiterst lastig was.’* Vanuit de gemeente Delft wordt dit probleem bevestigd, maar ook gewezen op het onbegrip hierover. *‘Binnen het Parapluteam kwam de politie nogal eens met het verzoek ‘zoek even uit in je systeem’, iets over een bepaalde persoon, bedrijf. Maar zo eenvoudig gaat het niet bij de gemeente. Er zijn verschillende data-/informatiesystemen en daar heb ook ik niet altijd toegang toe. De gemeente wil ook niet alles in één systeem. Informatie-uitwisseling gaat via vertrouwelijkheid ’*

Maar hoe zeker kan de politie er dan van zijn dat een bepaalde ambtenaar te vertrouwen is: blijft de informatie, respectievelijk het project wel binnenskamers? Vertrouwen is hierbij inderdaad cruciaal, zo benadrukt ook het OM. Gemeenteambtenaren worden immers niet zo gescreend als personeel bij het OM en de politie. *‘Maar je mag er toch vanuit gaan dat ambtenaren die toegang hebben tot zeer vertrouwelijke informatie en bijvoorbeeld aanwezig zijn bij driehoeksoverleg, te vertrouwen zijn.’*²⁹

6.4.3 Bestuurlijke rapportage

Naar aanleiding van de eerdergenoemde zaak met de handgranaat in een café waren er spanningen rondom bestuurlijke rapportage tussen de gemeente Delft en justitie. Door gebrekkige c.q. te oppervlakkige informatie van het OM haalde de gemeente Delft bakzeil bij de bestuursrechter. *‘De burgemeester heeft er geen probleem mee om panden te sluiten o.g.v. Opiumwet 13B. Lastiger is het wanneer er alleen maar ‘verhalen’ zijn, dat lukt niet zo gauw bij de bestuursrechter.’* Daar heeft justitie lessen uit geleerd.

Toch is een persisterend knelpunt dat politie en OM gemeenten al vrij vroeg willen aanzetten tot bestuurlijke maatregelen. *‘Terwijl het bestuur wikt en weegt, dringt de politie ongeduldig aan op bestuurlijke maatregelen’.* De rapportage van politie en OM is soms heel compact en feitelijk (bijvoorbeeld overtreding artikel 13b Opiumwet geconstateerd). Meer inhoudelijke informatie wordt dan achter de hand gehouden (ten behoeve van strafrechtelijke aanpak) en dan wordt het heel lastig voor de gemeente om over te gaan tot bestuurlijke aanpak (want die moet goed onderbouwd worden om de rechter mee te krijgen). Het hoofd RIEC HHM adviseert: *‘In hun opleiding moeten politiemensen meer gevoel leren te krijgen voor de bestuurlijke cultuur. Meer geduld en meer inzicht in verantwoordelijkheden van anderen.’*

²⁹ Het OM geeft aan dat vergelijkbare problemen zich voor kunnen doen bij bijvoorbeeld grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en (strafrechtelijke) samenwerking. ‘Zo nodig ga je dan stapsgewijs te werk, je zet ‘testjes’ uit en proefondervindelijk ervaar je hoe ver je kunt gaan.’

6.4.4 Ontwikkelen nieuwe instrumenten

Convenant

Al vanaf 2004 werden gemeenten met 'vrijplaatsen' (zoals woonwagencampen, hennepcultuur, belwinkels en prostitutie) aangeschreven door de belastingdienst. Zo heeft de belastingdienst in 2008 een vrijplaatsconvenant afgesloten met de gemeente Delft. Daarnaast waren al allerlei andere convenanten m.b.t. verschillende thema's en/of waarbij verschillende diensten/partijen betrokken worden, inclusief hennepconvenanten (tussen politie, belasting en gemeente). Besloten werd om verschillende thema's in één RIEC-convenant onder te brengen. Dit 'Regionaal Convenant Geïntegreerde Decentrale Aanpak Georganiseerde Misdad regio Haaglanden/Hollands Midden' behelst de regionale samenwerking voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad.³⁰

De doelstelling is: op decentraal niveau gezamenlijk invulling te geven aan:

- a een geïntegreerde aanpak van de georganiseerde misdaad, door naast het strafrechtelijk laten vervolgen van individuele daders en het ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden, ook bestuursrechtelijke interventies en fiscale handhaving aan te grijpen om factoren of gelegenheidsstructuren van georganiseerde misdaad te identificeren en aan te pakken;
- b het voorkomen dat criminelen of criminele organisaties bewust of onbewust worden gefaciliteerd door de overheid en het kunnen investeren in de reguliere economie.

Convenantgemeenten komen nu zelf met problemen naar het RIEC. En andersom gaat het RIEC naar deze gemeenten bij vermoeden van of concrete aanwijzingen voor problemen ('Dit zien we in de regio, geldt dat ook voor uw gemeente?') Hierin speelt het hoofd RIEC HHM een sleutelrol.

Problemen met Bibob

Een concreet probleem bij de bestuurlijke aanpak deed zich voor in het geval van een woonwagencampje waar het niet pluis was. Bewoners hadden een vergunning voor autosloop. Via Bibob wilde men deze vergunning intrekken. De provincie was verantwoordelijk voor de vergunning. Die ging in gesprek met betrokkenen en adviseerde met de vergunningenrichtlijnen in de hand om de auto's te verspreiden over meerdere personen, waardoor een vergunning niet nodig was – en een aanpak via Bibob faalde.

Bibob

Er is verschil van opvatting geweest over de rol van de wet Bibob in de proeftuin. Zo meenden politiemensen dat geen gebruik gemaakt kon worden van de Bibob-procedure, aangezien heel Haaglanden geen vergunningstelsel heeft voor coffeeshops (anders dan bijvoorbeeld Amsterdam) en ook niet voor growshops. Maar volgens de gemeente Delft zit daar niet de crux. Delft heeft namelijk wel een coffeeshopbeleid

³⁰ De convenantpartners zijn: de burgemeesters, korpsbeheerders en belastingdiensten in de regio HHM, de hoofdofficieren van justitie van het Arrondissement Den Haag, het landelijk Parket en het Functioneel Parket, de gedeputeerde Milieu en Handhaving van de provincie Zuid-Holland, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en de commandant van de Koninklijke Marechaussee (voor deze de districtscommandant van het district West). Van de gemeenten binnen HHM heeft alleen de gemeente Zoeterwoude het RIEC-convenant (nog) niet ondertekend.

en een matrix met criteria op grond waarvan een coffeeshop kan worden gesloten. *'Dan moet de politie echter wel de informatie aanleveren die relevant is voor de matrix.'* Mede naar aanleiding hiervan zal het RIEC HHM binnen Haaglanden bezien of het wenselijk is dat er nu richtlijnen voor gemeentelijk Bibob-beleid met betrekking tot growshops komen.

6.4.5 Doelbereik

Een belangrijk succes is dat in deze proeftuin concreet zichtbaar is gemaakt wat elkaars mogelijkheden zijn. Het is in deze proeftuin daadwerkelijk gelukt om de juiste mensen (zowel door inhuur als door samenwerking) om tafel te krijgen en binnen de omheining van de proeftuin meerwaarde te maken. Procesmatig en (qua stroomlijning van) procedures is er veel bereikt.³¹ (Bijlage 1)

Er zijn nog weinig echte boeven gevangen. Dat was ook geen doelstelling van deze proeftuin (Salemink & Koster, 2009, p. 2). Wel is vanuit het Paraplu-team informatie geleverd op grond waarvan een aantal grote henneponderzoeken is afgerond (een overzicht van de gedraaide zaken in de proeftuin en de vervolgingsresultaten is nog niet beschikbaar). Vooralsnog is er dus – overigens conform de verwachting in deze periode – nog geen sprake van het substantieel behalen van de einddoelen (voorkomen dat criminelen door de overheid worden gefaciliteerd; voorkomen dat vermenging ontstaat tussen onder- en bovenwereld; economische machtsposities doorbreken die zijn opgebouwd met behulp van op criminele wijze vergaard kapitaal).

Van opsporing naar rendement op termijn

Bij de politie is de standaardreactie niet meer: opsporing. Er is veel tijd en menskracht vrijgemaakt voor het verbeteren van de informatiepositie (CIE), om daar later wat aan te hebben voor de opsporing. *'De echte grote resultaten moeten nog komen. Je moet denken in termen van rendement op termijn.'*

Belastingdienst: grote zaken in de pijplijn

In principe heeft de belastingdienst lang weinig gedaan aan hennep. Wel fiscalisering van coffeeshops, maar niet van de hennepsteelt. Nu is er meer informatie over de teelt en kan die ook beter fiscaal aangepakt worden. Deze trend liep al vanuit de vrijplaatsenaanpak, maar is in en door het RIEC meer geconcretiseerd. Fiscaal belasten van het verkregen voordeel bij de aanpak van hennepkwekerijen lukte niet goed omdat de juiste informatie ontbrak. Nu is er een veel betere afstemming. *'De Delftse casus is qua fiscale resultaten tot nu toe niet bovenmatig succesvol geweest, maar belooft het wel te worden, want nog nooit eerder hadden we zo'n goede informatiepositie. Bij het RIEC zitten nu een paar grote zaken in de pijplijn. Bij de belasting wachten we eerste de aanpak via 'Pluk ze' af en daarna gaan we 'gewoon fiscaal' aan de slag. Het grote werk moet voor ons nog komen.'*

Ongewenste neveneffecten?

Vanuit de politie is de verwachting dat de integrale aanpak van het RIEC – dus bijvoorbeeld ook ontneming, aanpakken van legale bedrijven aanvankelijk zal leiden tot verplaatsing van criminele activiteiten naar gemeenten waar daders minder in

³¹ Zie ook Salemink & Kampijon (2009) .

het oog lopen, *'...totdat de RIEC-aanpak in het hele land gangbare praktijk is geworden.'*

6.4.6 Vernieuwende aspecten

De belangrijkste nieuwe stap is de samenstelling van een kleine club geweest. Integrale aanpak van onderaf, met 'kennismakelaars' die elkaar informeren en begrip voor elkaars situatie kweken. Vernieuwend is dat de angst werd overwonnen om al uit lopend politieonderzoek informatie uit te wisselen met andere partners. Het succes tot nu toe ligt vooral in: kleinschaligheid, concreetheid en goede verbindingen leggen in informatiestromen. Daarnaast: persoonsgericht werken, dat wil zeggen: op basis van individuele dossiers. Een belangrijk vernieuwend aspect van deze proeftuin is ook dat er veel meer gedaan is in de werkvoorbereiding. In deze fase wordt al veel preciezer dan voorheen in kaart gebracht, waardoor de plannen/voorstellen voor het vervolg veel concreter zijn – inhoudelijk en qua benodigde inzet en noodzakelijke expertise.

6.5 Geleerde lessen/conclusies

6.5.1 Specifiek voor deze proeftuin

Casus Delft en RIEC passen in algemene verschuiving van incidentopsporing naar focus op de 'trigger' achter incidenten bij de politie Haaglanden. Winstgevendheid van de hennephandel is een voorbeeld van zo'n gemeenschappelijke trigger achter uiteenlopende criminele activiteiten.

Een specifiek kenmerk van deze proeftuin is de lokale oriëntatie. Weliswaar overschrijdt de hennephandel ook lokale, regionale en nationale grenzen, maar vergeleken met de beide andere proeftuinen (mensenhandel en kinderporno) springen toch de lokale aspecten eruit. Dit vraagt om een lokale aanpak en om lokale samenwerking. In samenhang hiermee is er de blijvende spanning tussen strafrecht en bestuursrecht. *'Met bestuursrecht kom je heel erg in de lokale politiek.'* Het is van groot belang dat politie en justitie daar begrip voor heeft.

Informatievoorziening, procedures en convenanten

In deze proeftuin is veel aandacht besteed aan de vraag: Mogen we deze informatie wel delen onder dit convenant? En: Hoe organiseer je informatievoorziening binnen je eigen organisatie? Dit speelt vooral bij (middel)grote gemeenten; daar is de informatie nogal verbrokkeld over verschillende diensten en personen. In de proeftuin is op deze aspecten veel uitgezocht, en richtlijnen en procedures zijn goed gedocumenteerd. Daar kunnen andere proeftuinen Hennep veel voordeel aan hebben. Hetzelfde geldt voor de convenanten.

Afstemming

Deze regionale proeftuin Hennep onderstreept voor de landelijke aanpak van (organisaties achter) de hennepcultuur het belang van afstemming tussen verschillende diensten en overleg met partners. *'Indien RIEC landelijk echt aanslaat, dan wordt het krachtig. Je hebt meer overleg met je partners nodig. Waarom zou de politie alleen bezig zijn met de strafrechtelijke aanpak van hennep? Waarom zorgt zij niet meteen voor de informatie die nodig is voor een fiscale aanpak? Het is echt niet nodig dat ook nog eens iemand van de belastingdienst aanwezig is bij het ontmantelen van een hennepkwekerij. Met de juiste informatie van politie of justitie kunnen indien van toepassing belastingaanslagen worden opgelegd. Fiscaal zou je namelijk*

zelfs kunnen redeneren: indien er slechts één oogst is geweest, dan zou er belasting teruggevorderd kunnen worden (djk: want baten lager dan lasten/investering).'

Risico's

Vrijwel alle gemeenten in de regio HHM hebben een (integraal) convenant ondertekend. De vraag is echter hoe dit in de praktijk uit zal pakken. Hoever wil een gemeente gaan als bijvoorbeeld de consequentie is dat de werkgelegenheid in een voor de gemeente cruciale sector drastisch zal afnemen?

Een mogelijk risico is de gelimiteerde capaciteit voor een strafrechtelijke aanpak van georganiseerde hennephandel. *'In het kader van de aanpak van zware criminaliteit kunnen in Haaglanden op jaarbasis twee henneponderzoeken gedaan worden.'*

6.5.2 Voor de proeftuinenaanpak in het algemeen

Bij de 'omslag' in Delft speelden enkele concrete en ernstige geweldsincidenten een cruciale rol. Zij waren een krachtige katalysator voor de geïntegreerde strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak. Mogelijk vormen dergelijke ernstige voorvallen een algemene voorwaarde voor het daadwerkelijk in gang zetten van een geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad.

De belangrijkste sleutels tot succes lijken een gedetailleerde persoonsgerichte informatievoorziening (met de daarbij behorende zorgvuldigheid) en het kleinschalige samenwerkingmodel. Momenteel wordt getoetst of dit model overdraagbaar is naar andere thema's (delictsvormen) binnen het RIEC HHM. Andere proeftuinen kunnen baat hebben bij de ontwikkelende en goed gedocumenteerde richtlijnen, procedures en convenanten.

Op basis van de interviews valt uit deze proeftuin Hennep verder in meer algemene zin te leren:

- Nauwkeurigheid. Procedures helder vastleggen. Bij twijfel eerst grondig uitzoeken.
- Gemotiveerd team. De meeste deelnemers wilden er echt een succes van maken.
- Communicatie. Open bespreken wat een ieder aan informatie nodig heeft, elkaar steunen, met wederzijds respect. *(Met echte opsporing diehards was het niet van de grond gekomen.)*
- Leergierigheid. Willen leren van elkaar, maar met behoud van eigen rol en opdracht.
- Geduld. De aanpak vergt een lange adem.
- Personen met invoelingsvermogen en soepelheid in de omgang met cultuurverschillen tussen organisaties.
- Ruimte voor bestuur. Voor bestuurders is het belangrijk dat OM en politie zich ook kunnen verplaatsen in het bestuursrecht. 'Prettig dat er twee vertegenwoordigers vanuit het bestuur waren (djk: Delft en den Haag). Anders was het lastig geweest.'
- Gemeente moet creatief zijn om de benodigde informatie boven tafel te krijgen.

6.5.3 Over het evalueren van de proeftuinen

Mijn bezoeken waren vooral bedoeld om een beter beeld te krijgen van hoe de proeftuin er in werkelijkheid uitziet – de praktijk achter de beleidsstukken. Ik heb het vooral moeten hebben van interviews met sleutelpersonen. De gesprekken waren, naar mijn inschatting, openhartig. Van echt over de schouder meekijken was eigenlijk geen sprake. Derhalve heeft mijn aanwezigheid geen invloed gehad op het

proces. (Men was ten tijde van mijn onderzoek vooral bezig met het uitwerken van protocollen en werkprocessen.)

Wat betreft (de aanpak van) hennepcultuur was er al veel in kaart gebracht in (interne) documenten en operationeel gebeurde er niet veel (afgezien van de 'hennepcultuur', maar dat stond tamelijk los van de proeftuin). Dat kan natuurlijk in de toekomst anders liggen. De vragen die mij gesteld werden, betroffen o.a. mijn (wetenschappelijke) kennis van de hennepcultuur en de aanpak daarvan in buurlanden. (Overall is in elk geval sprake van een groeiende kleinschalige teelt. In het ene land is meer dan in het andere kennis over de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad. Bij mijn weten is (nog) nergens in Europa zoveel aandacht van politie en justitie voor deze branche is als in Nederland.)

Deze pilot onderstreept het belang van een onafhankelijke evaluatie. Zelfs bij dit openhartig met elkaar werkend team kwamen fricties en verschillen in opvatting vrijwel zeker scherper naar voren dan wanneer de onderzoeker verbonden was geweest aan een van de deelnemende organisaties/diensten.

Literatuur

- Klerks, P.P.H.M. (2000) *Groot is hasj: Theorie en praktijk van de georganiseerde misdaad*. Alphen aan den Rijn/Antwerpen: Samsom/Kluwer rechtswetenschappen. Politiestudies nr. 26.
- Salemink, N., & Kampijon, M. (2009) *Producten Proeftuin Hennep*. Den Haag: Openbaar Ministerie / Politie Haaglanden.
- Salemink, N., & Koster, T.de (2009). *Proeftuin Hennep: Plan van aanpak (versie 1.0)*. Den Haag: Politie Haaglanden.

Bijlage 1 Doelen en doelbereik

Vernieuwende en/of onderscheidende elementen (van de parapluaanpak en daarbinnen van de proeftuin Hennep)

Doel	Resultaat
Versterken van de informatiepositie en de sturing op de aanpak. (Aanmaken en actueel houden van persoonsdossiers. Op basis hiervan weegdocumenten vervaardigen voor de Strategieploeg en dan naar de Regionale Opsporing Stuurgroep).	Gerealiseerd
Bestuurlijke aanpak (convenant: overleg en afstemming; informatie genereren, analyseren en uitwisselen; onderzoek t.b.v. oprichting RIEC).	Gerealiseerd
Preventieve aanpak (bestuurlijke rapportage door politie; toepassing Bibob; barrièremodel hennepsteelt; ontwikkelen integrale persoonsgerichte aanpak zware criminaliteit).	Bestuurlijke rapportage kan verder verbeterd. Barrière model nog in ontwikkeling.
Strafrechtelijke aanpak, financieel traject (alternatieven voor of aanvullingen op traditioneel georiënteerd aanpak via Opiumwet, waaronder financieel).	Procedures verfijnd en gedocumenteerd. Praktijk moet nog echt komen.
Communicatie: zowel intern als naar de partners.	Gerealiseerd.
Verdere ontwikkeling en borging van de aanpak m.b.v. extra expertise en/of wetenschappelijke ondersteuning.	Voortschrijdend proces

:

Beoogde (sub)resultaten van de proeftuin

Doel	Resultaat
Implementeren van barrières ter reductie of voorkoming van het aantal criminele activiteiten.	In ontwikkeling
Versterking informatiepositie.	Gerealiseerd
Ontwikkelen en opmaken van bestuurlijke rapportage(s)	Deels gerealiseerd. Kan verder verbeterd.
Creëren van een proefomgeving voor de RIEC.	Gerealiseerd en succesvol
Ontwikkelen van een persoonsgerichte aanpak zware (georganiseerde) criminelen, gelijk aan de veelplegeraanpak.	Gerealiseerd qua informatiepositie.
Beschrijven van de aanpak, het proces en good practices.	Wat betreft aanpak en proces gerealiseerd. Good practices in ontwikkeling.

Barrières						
Verwerven locaties	Inrichten locatie	Aanschaf kweek- materiaal	Kweken	Oogsten	Afval	Gebruik opbrengst
Legale facilitators						
Barrière panden	Barrière arbeid	Barrière beschik- baarheid panden	Barrière op kweekproces	Barrière arbeid	Barrière verkoop	Barrière financiën en vastgoed
Illegale facilitators						
Werven Intimidatie	Energie	Zaad	Kennis	Toezicht	Transport	Investeren
Kopen	Techniek	Stekken	Afschermen	Knippen	Export	Witwassen
	Kennis	Voeding	Bewaken	Opslag	Handel	Consumptief
		Materialen	Manipuleren			Corruptie
Partners in de keten						
Ontmoedigen	Fiscaal ingrijpen	Bibob op	Meer ogen, oren en	Fiscaal ingrijpen	(Inter) nationale	Allertering branches
Financiering tegen- gaan	Bibob op grow- shops	growshops	neuzen organise- ren	Toezicht op coffee- shops intensiveren	onderzoeken	Intensivering toezicht binnen
Onverzekerbaar maken	Toezicht op mede- werkers energie- bedrijven	Intensivering toe- zicht growshops	Meldingsbereidheid verhogen	Aanscherpen toe- zicht illegaal in- komen	Handhaving coffee- shopbeleid achter- deur	branches Voorbeelden stellen onder facilitators
Aanpak crimineel vastgoed			Info uitwisselen Efficiënter ruimen			Ontnemen

7 Proeftuin Mensenhandel Bulgarije, verslag van bevindingen

D. Siegel³²

7.1 Inleiding

7.1.1 Aanleiding proeftuin

De provincies Groningen en Friesland worden in de eind jaren 1990- begin jaren 2000 geconfronteerd met de problematiek van vrouwenhandel uit Bulgarije. Volgens verschillende bronnen van politie, hulpverlening en media nam het aantal Bulgaarse slachtoffers van seksuele uitbuiting door Bulgaarse mannen in de afgelopen jaren toe. Ondanks het feit dat politie en justitie landelijk en specifiek in Groningen en Friesland altijd al hoge prioriteit aan de mensenhandel problematiek stelden, bleek de traditionele strafrechtelijk aanpak onvoldoende effectief. De 'ketenbrede aanpak', die repressie met bestuurlijke, preventieve maatregelen kan combineren, is een andere mogelijkheid die binnen het project 'Proeftuin Mensenhandel Bulgarije' werd voorgesteld.

De proeftuin is begonnen op 1 januari 2009 en zal eindigen op 1 mei 2010, op 2 juni wordt een eindseminar 'Slaven van het systeem' gehouden aan de Universiteit van Groningen.

7.1.2 Doel

Het project 'Proeftuin Mensenhandel Bulgaren' heeft tot doel een multidisciplinaire aanpak van vrouwenhandel vanuit Bulgarije in Groningen en Friesland te ontwikkelen met meerdere partners in opsporing en hulpverlening. In het plan van aanpak³³ wordt de doelstelling van de proeftuin Mensenhandel gedefinieerd: 'het ontwikkelen van een ketenbrede aanpak van mensenhandel, waarbij het gebruik van de barrières in het barrièremodel van wezenlijk belang is' (p.7). Binnen de proeftuin worden inspanningen gericht op opsporing, bestrijding en preventie van uitbuiting van vrouwelijke prostituees, dus van mensenhandel.

7.1.3 Subdoelen

Verschillende deelnemers in de proeftuin zien de proeftuin als een zoektocht, 'wat maakt dat dingen gaan werken'. De zes uitgangspunten zijn: barrièremodel, innovatie, integrale aanpak, dupliceerbaarheid, leren vanuit praktijk (vanuit lopend onderzoek en netwerken), aansluiten KLPD/LP.

Specifiek werden de volgende subdoelen geformuleerd:

- Kwalitatieve verbetering van de intelligentie door analyse van de informatie uit strafrechtelijke onderzoeken en uit Bulgarije, met de informatie van Coördinatiecentrum mensenhandel (Comensha).

³² Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht.

³³ 'Slaven van het systeem?' Plan van aanpak Proeftuin Mensenhandel Bulgarije, 5 februari 2009

- Wetenschappelijk onderzoek naar faciliterende en stimulerende factoren in Bulgarije en naar de aard en omvang van het fenomeen in Groningen en Friesland (criminologisch onderzoek).
- Uitwisseling tussen de opsporinginstituten van Nederland en Bulgarije en het leggen van contacten op het gebied van hulpverlening en preventie.
- Financieel onderzoek naar specifieke geldstromen (van en naar Bulgarije).
- Samenwerking met het bestuur en andere ketenpartners, coördinatie van verschillende disciplines.
- Voorlichting en begeleiding bij hulpverlening organisaties in Bulgarije.

7.1.4 Onderzoekperiode en evaluatie

Dit evaluatieonderzoek verliep als volgt: september-december 2009 – verzameling van data; december 2009 - maart 2010 – schrijven van het evaluatierapport. Einde proeftuin Mei 2010.

Dit rapport was niet bedoeld als eindevaluatie van de proeftuin Mensenhandel, maar als een voortgangsrapportage, gedaan in maart 2010. Gezien het dynamische karakter van de proeftuin, werden hier geen definitieve conclusies getrokken, maar vooral een overzicht gegeven van activiteiten en indrukken van de samenwerking en ontwikkelingen binnen de proeftuin.

7.2 Organisatie Proeftuin Mensenhandel

7.2.1 Partners

OM Groningen/Friesland en Politie Groningen/Friesland initieerden de proeftuin. Na het schrijven van het Plan van Aanpak werd de projectleider benoemd (januari 2009). Na het groene licht van de opdrachtgever (februari 2009) werd de Rijksuniversiteit Groningen gevraagd om criminologisch onderzoek te verrichten (twee Master studenten Strafrecht en Criminologie).

Tegelijkertijd werden door de projectleider de hulpverlenende organisatie Fier Fryslan, MJD en CoMensHa benaderd als externe partners.

In vervolg daarop (juni 2009) kwamen er nog meer externe partners bij. Zo kreeg RIEC³⁴ van de lokale driehoek Leeuwarden en Groningen een opdracht van interventieadvies op het gebied van de Bulgaarse Mensenhandel op basis van de informatie verzameld in het kader van opsporingsonderzoeken. IPOL³⁵ en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) wisselden kennis uit over het fenomeen, de bestrijdingsmethoden en de internationale samenwerking. Daarna werden ook SIOD, BOOM, belastingdienst (FIOD-ECD), woningcorporaties, Financial Intelligence Unit (FIU) en de liaisons in Bulgarije betrokken.

Persoonlijke contacten tussen mensen van verschillende organisaties blijken heel belangrijk te zijn, het vertrouwen leidt tot snellere contacten en informatiewisseling.

³⁴ De Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's), ingericht in het kader van het programma 'Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken

³⁵ IPOL is de intelligencedienst van en voor de Nederlandse politie

Ook langdurige contacten in het verleden en persoonlijke kennis van mensen uit verschillende instanties blijken een positieve rol te spelen in de samenwerking.

Dynamiek van het vormen van de samenwerking (chronologisch):

2009 januari - Plan van Aanpak (OM en politie Groningen/Friesland en Politie Groningen/Friesland)

2009 februari - Rijksuniversiteit Groningen

2009 februari-maart - Fier Fryslan, MJD en CoMensHa

2009 juni – Externe partners (RIEC, IPOL, EMM).

2009 juni-juli – Andere externe partners (SIOD, BOOM, FIOD-ECD, woningcorporaties, FIU), liaisons in Bulgarije, IND, MJD, gemeente, Kamer van Koophandel (KvK), arbeidsinspectie, GGD)

Stuurgroep

De stuurgroep bestaat uit twee rechercheofficieren van justitie, twee directeuren opsporing politie, een agendalid landelijk officier mensenhandel, de projectleidster, secretaris beleidsmedewerker recherche. De stuurgroep heeft de regie en neemt beslissingen over de planning en uitvoering van alle activiteiten binnen de proeftuin.

Projectgroep

De projectgroep bestaat uit de projectleidster, een adviseur OM, een adviseur politie, projectleider RUIT Groningen, een coördinator MIT Friesland, hulpverlening, RIEC en Communicatie (media) unit van OM. De projectgroep rapporteert aan de stuurgroep.

Werkgroep bestuurlijk aanpak

In 2009 heeft het programma Ablak (Hongaarse mensenhandelorganisatie) geleid tot bestuurlijke rapportages, vooral op het vlak van informatie-uitwisseling en bestuurlijke handhaving. Ook binnen de zaak Koolvis (smokkel minderjarige Nigeriaanse meisjes) is begin 2009 een bestuurlijke rapportage opgeleverd. Ook de proeftuin mensenhandel Bulgarije stelt als belangrijk doel dat de bestuurlijke aanpak wordt gestimuleerd.

De werkgroep bestuurlijke aanpak bestaat uit vertegenwoordigers van OM Groningen en Friesland, de gemeenten Leeuwarden en Groningen, politie en RIEC Noord. Doel van de werkgroep is om als eindproduct twee afzonderlijke bestuurrapportages (een voor Groningen en een voor Leeuwarden) te produceren. De informatie uit de proeftuin komt in een bestuurlijk advies. De belangrijkste doelen: 1) Opstellen van een bestuurlijke rapportage, die de volgende aspecten zal bevatten: misstanden in de geregistreerde prostitutie, gerelateerd aan de Bulgaarse problematiek in de twee gemeenten; 2) Maken van een analyse van strafrechtelijke onderzoeken en data vanuit de gemeentelijke toezicht in 2007-2008, gedaan door politieanalisten; 3) Opstellen van een adviesrapport, waarin het OM adviseert over op te werpen barrières. Als vervolg zal het RIEC de bestuurlijke rapportage monitoren. De bestuurlijke rapportage is begin mei 2010 klaar.

Wetenschappelijk onderzoek

Een van de belangrijke onderdelen van het project is wetenschappelijk onderzoek, waarin de aard en omvang van de vrouwenhandelnetwerken, sociale achtergronden van daders en slachtoffers en faciliterende factoren in Groningen en Friesland die dit fenomeen mogelijk hebben gemaakt, worden beschreven.

Om op deze aspecten dieper in te gaan hebben twee studenten Master Strafrecht en Criminologie (deel)onderzoek gedaan onder begeleiding van een criminoloog (RUG)

en medewerker van de regiopolitie Groningen (Van der Zee, 2010, Bekker, 2010). Op basis van zes strafdossiers (vanuit de periode 2006-2009), literatuuronderzoek en interviews met vertegenwoordigers van verschillende betrokken instanties in Nederland en Bulgarije hebben de studenten een rapportage geschreven (afstudeerscripties).

Bovendien is een rapport door de Bulgaarse 'Mediana' Agency ter beschikking gesteld met data uit een survey, face-to-face (n=1007 18+) en 2 focusgroepen in verschillende Bulgaarse steden over mensenhandel, emigratie en seksuele uitbuiting in Nederland (oktober, 2009). Deze twee scripties en het Bulgaarse rapport worden gebundeld en vormen een gezamenlijk wetenschappelijke deel van de eindrapportage. Tijdens de evaluatie werd het eerste concept gemaakt.

Werkgroep financiën

Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van OM, Kamer van Koophandel en BOOM.

Het doel is een deel over geldstromen van en naar Bulgarije te analyseren. Ook de (deel)rapportage van deze werkgroep wordt meegenomen in de eindrapportage van de proeftuin.

Werkgroep voorlichting en informatie-uitwisseling

Een van de meest innovatieve onderdelen van de proeftuin is het laten maken en het financieren van een documentaire over de in Groningen uitgebuite jonge Bulgaarse vrouwen, als een van de internationale voorlichtingsprojecten in Bulgarije, vooral bedoeld om op scholen in het Roma-gebied van Bulgarije te worden vertoond. De belangrijkste partner is Fier Fryslan in samenwerking met de Communicatie OM.

Samenwerking met Bulgarije

In de proeftuin komt de internationale dimensie nadrukkelijk aan de orde. Het OM en de regiopolitie Groningen benadrukken goede ervaringen in de operationele samenwerking met de Bulgaarse justitie en politie. Er is sprake van veel uitwisseling van informatie, en van regelmatige werkbezoeken in Bulgarije en van Bulgaren in Nederland.

Het MATRA - project (MATRA) bevat technische assistentie aan Bulgarije en trainingen van de antitrafficking unit alsook voorlichtingsactiviteiten en trainingen in het runnen van shelters in samenwerking met het secretariaat van de Nationale Commissie. Fier Fryslan is actief bezig om samenwerking met de hulporganisaties in Bulgarije te ontwikkelen en ontvangt regelmatig delegaties van maatschappelijke werkers uit Bulgarije. Op de ambassade in Sofia is voor één jaar een KLPD liaison aangetreden o.a. voor het sturen van het project. Het lijkt dat het MATRA en de proeftuin goed op elkaar aansluiten.

7.2.2 Ontwikkelingen in de organisatie

In de loop van de proeftuin werden de onderlinge contacten veel intensiever, vooral met het RIEC en met de driehoeken wat resulteerde in hogere prioriteit van het succes van de proeftuin.

Themadag

Een van de belangrijke gebeurtenissen tijdens de proeftuin was de deelname van de vele betrokken partners in de Themadag 'Aanpak van mensenhandel' (29 oktober

2009, Holiday Inn Leiden). Naast het presenteren van de resultaten en producten van de relevante proeftuinen (met name Alkmaar) was het doel van de werkconferentie het verder mobiliseren van de achterban van de Task Force leden. Het beantwoorden van vragen als 'op welke wijze verkrijg je zicht op de problematiek van mensenhandel en hoe organiseer je een netwerk' zijn als rode draad door de conferentie heen gelopen. Op de themadag kwamen de volgende onderwerpen aan bod: toezicht prostitutie, informatie-uitwisseling, programmatische aanpak, hulp en opvang slachtoffers en de grens tussen uitbuiting en onbehoorlijk werkgeverschap.

Kennis uitwisseling

Er werden regelmatig ontmoetingen georganiseerd tussen de medewerkers van de proeftuin en andere deskundigen en praktijkpersonen in andere steden. Ook werden expert-meetings met de betrokkenen in andere proeftuinen (Alkmaar) georganiseerd.

7.3 Resultaten

In Groningen worden meer dan twee internationale strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel per jaar gedraaid, in Friesland waren er drie onderzoeken in 2008. Al langere tijd vindt uitbuiting van Bulgaarse vrouwen plaats in Friesland en Groningen door Bulgaarse mannen. De vrouwen komen vooral uit vier Bulgaarse steden Silven, Shuman, Burgas en Pleven (vooral de twee eerste werden regelmatig genoemd).

Op basis van informatie uit het strafrechtelijk onderzoek is een barrièremodel opgezet om inzicht te krijgen in processen bij het thema mensenhandel. Dit model geeft aan welke instanties kunnen bijdragen aan de preventie en het bestrijden van het fenomeen.

7.3.1 Programmatische aanpak

In de proeftuin mensenhandel staat de programmatische aanpak centraal. De bedoeling is om naast de strafrechtelijke aanpak met de betrokken ketenpartners te bepalen wie welk instrument gaat inzetten. Door gezamenlijke inspanning vanuit het werkveld zal het fenomeen mensenhandel structureel worden aangepakt.

'Het gaat over heel intensieve samenwerking: internationaal tussen Nederland en Bulgarije, maar ook tussen bestuur en strafrecht, tussen wetenschap en praktijk, en dan nog in samenwerking met de hulpverlening'.

De programmatische aanpak is een belangrijk onderdeel van de bestuurlijke aanpak.

De bestuurlijk rapportage³⁶

De bestuurlijke rapportage is gebaseerd op een analyse van afgeronde strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel in de jaren 2007, 2008 en 2009. De analyse

³⁶ Mr. A.H.P. Polstra (Arrondissementsparket Groningen) en drs. H.S. Halbersma (Arrondissementsparket Leeuwarden) Bestuurlijk rapport proeftuin 'Slaven van het systeem?Bulgaarse mensenhandel in de vergunde prostitutiesector in Leeuwarden en Groningen, april 2010.

is verricht door analisten van de regiopolitie Fryslân met budget van het RIEC-Noord.

Een van de aanbevelingen van de auteurs van de bestuurlijke rapportage is 'om het schrijven van een bestuurlijk rapport mede op te nemen als doel van het onderzoek in het plan van aanpak en daartoe (bijvoorbeeld) een recherchekundige aan het team toe te voegen' (Polstra en Halbesma, 2010, p. 19).

Het barrièremodel

Met het barrièremodel kan in kaart worden gebracht welke barrières door de overheid en de bij de aanpak betrokken partners kunnen of moeten worden opgeworpen.

In de proeftuinen mensenhandel worden de volgende barrières onderkend:

- Werving van slachtoffers (vindt plaats in Bulgarije).

In Nederland:

- Entree en identiteit (onrechtmatig toegang verschaffen tot Nederland; identiteitsfraude).
- Huisvesting (huisjesmelkers of andere facilitatoren).
- Identiteit (het verkrijgen van identiteitspapieren, verblijfsvergunningen).
- Arbeid (werkvergunning en inschrijving bij de Kamer van Koophandel).
- Financiële stromen (belasting, witwassen).³⁷

7.3.2 Doelbereik

Uit de interviews met verschillende partners blijkt dat het belangrijkste doel, namelijk 'de juiste mensen om de tafel te krijgen' is bereikt. De volgende uitdaging is echter niet alleen in Nederland, maar ook vertegenwoordigers van het Bulgaarse OM, de politie en de hulpverlening te betrekken bij de proeftuin, ondanks de culturele en structurele verschillen.

Samenwerking

De proeftuin wordt als een 'impuls voor samenwerking in het Noorden' en als een 'sterk netwerk op de bestaande structuur' beschouwd.

Onderlinge relaties binnen de proeftuin werden als 'zeer goed' door meerdere partners beschreven. Vooral de rol van de projectleider en de informele contacten van mensen die een 'sneeuwbalmethode' gebruiken om zo veel mogelijk relevante partners bij elkaar te brengen, is belangrijk:

'We hebben vanuit de politie altijd al goed samengewerkt met het OM, maar in het kader van de proeftuin werden de contacten veel intensiever, we zien elkaar regelmatig en bellen elkaar vaak.'

'Informele contacten en het feit dat iedereen iedereen kent blijkt heel nuttig te zijn om het gemeenschappelijke doel te bereiken.'

Neveneffecten van de samenwerking met verschillende organisaties:

Positief: Met betrokken partners krijgt je veel mensen mee, meer bewustzijn over de problematiek en meer contacten voor de toekomstige plannen.

³⁷ Task Force Aanpak Mensenhandel. Voortgangsrapportage. Stand van zaken september 2009.

Negatief: Het is te veel extra werk geworden om verschillende (deel)rapportages te produceren en iedereen te woord staan. Ondanks de grote populariteit van de proeftuin kost het te veel extra werk en tijd.

'Alle partijen worden gevraagd om in te stappen naast hun gewone bezigheden, maar je hebt alleen 24 uur per dag.'

'Voor hulporganisaties is er geen geld beschikbaar en dat beperkt onze activiteiten binnen de proeftuin, we zouden veel meer kunnen doen'.

Leeromgeving

Leeromgeving is duidelijk aanwezig, vooral vanuit de informatie-uitwisseling, bezoeken en contacten met Bulgaarse collega's. Ook is veel geleerd vanuit de praktijk, ervaringen en inzichten van diverse organisaties. Vanuit het barrièremodel is opgemerkt dat geen concrete nieuwe barrières werden ontdekt, met uitzondering van de onzichtbare barrières 'over de grens', het is namelijk heel moeilijk over de barrières in Bulgarije te praten.

'De kern van onbegrip met Bulgaarse collega's is legalisatie van prostitutie in Nederland. Ze snappen het niet. En dan komen de Hollanders hun te vertellen hoe ze met prostituees in hun land moeten omgaan!'

Vanuit de hulpverlening is geklaagd dat op het moment dat de slachtoffers naar Bulgarije teruggaan, zij niet meer gesteund en gevolgd worden door de Nederlandse hulpverleners, en er is een grote kans dat ze weer worden uitgebuit. Het is onduidelijk of ze in Bulgarije voldoende steun van de hulpverlening krijgen. Ook op basis van politieke berichten over de grote mate van corruptie in Bulgarije hebben de respondenten twijfels over de lot van terug gekeerde vrouwen:

'Dan gaan ze proberen hun toekomst te bouwen in het land, waar autoriteiten zelf bij vrouwenhandel organisaties betrokken zijn.'

Suggesties voorstel Prostitutiewet

Op 10 november 2009 diende de regering het Wetsvoorstel 'Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' in bij de Tweede Kamer³⁸. Er werd over het nieuwe voorstel Prostitutiewet door de betrokkenen veel gesproken. Met de ervaringen en kennis vanuit de huidige proeftuin ontstond het gevoel dat de partners invloed kunnen en moeten uitoefenen op de nieuwe wet. Zij hebben heel concrete suggesties ontwikkeld.

'Tijdens de registratie van sex werkster moet een in-take gesprek met politie en hulpverlener plaatsvinden om mogelijke misstanden meteen te signaleren.'

'De vergunningen moeten veel strakker: geen overnachtingen op het werkplek, bijvoorbeeld, of regulering van huurbedragen.'

³⁸ 15 april 2010 bracht de demissionaire regering een wijziging aan in het voorstel: niet tot 18, maar tot 21 jaar zal aan prostituees inschrijving in het 'landelijk register van prostituees' worden geweigerd.

De proeftuin als een experiment

De 'proef' in de proeftuin wordt gezien in een experiment om veel partners aan een tafel te krijgen, in de samenwerking. Er wordt echter getwijfeld of de regionale aanpak zal lukken.

Volgens de respondenten is het erg belangrijk dat er 'uniformiteit in beleid en regelgeving op landelijk niveau' komt. Dit is belangrijk om te voorkomen dat de daders gaan profiteren van de verschillen in regelgeving op regionaal niveau.

'Handelaren zijn niet dom. Als ze weten dat we in Groningen serieus bezig zijn, gaan ze naar de gemeentes waar het niet zo strak is. En dan zullen we horen: mensenhandel is gesignaleerd in Leiden, of in Tilburg. Wat hebben we dan bereikt: de verplaatsing van de problematiek naar ergens anders?'

7.4 Geleerde lessen/conclusies/aanbevelingen

7.4.1 Specifiek voor deze proeftuin

Samenwerking

- Er is een uitstekende samenwerking tussen de politie en OM. Ook andere partners zijn actief betrokken. De grootste winst van deze samenwerking is snelle en efficiënte informatie-uitwisseling, verhoogde bewustwording van de specifieke problematiek, ontwikkeling van de nieuwe contacten.

Leiderschap

- De motor van deze proeftuin is de goede projectleidster. Zij was in staat om op effectieve en slimme manier heel veel partners te betrekken en wist de anderen te enthousiasmeren om samen te werken. Ook vanuit de OM is veel gedaan aan de bekendheid en populariteit van deze proeftuin.

Externe partners

- Alle externe partijen worden gevraagd om in het project te stappen naast hun gewone bezigheden, ze worden niet extra gefinancierd en kunnen geen extra tijd maken voor de proeftuin. De meeste andere partners werken (bijna) vrijwillig, op basis van ideologie en adrenaline. De vraag is of dergelijke samenwerking op lange termijn door kan gaan, of eindigt het met een einddatum van de proeftuin in mei 2010? Dat verschillende partners soms andere prioriteiten hadden was te merken aan de afwezigheid tijdens de vergaderingen en/of snelheid van het maken van afspraken.

Barrièremodel en programmatische aanpak

- Er worden veel vraagtekens gesteld over de nut van het barrièremodel. Volgens de verschillende partners is dit model lastig en zou er veel duidelijker met casuïstiek en praktische factoren gewerkt kunnen worden.
- Het barrièremodel en programmatische aanpak werden gezien als te 'theoretische' concepten. Bovendien, het gebruik van abstracte taal lijkt geen goede verbindende factor, mensen moeten dezelfde termen gebruiken die toegankelijk voor alle partners zijn.
- Er werd kritiek geuit ook op de programmatische aanpak, dat lijkt te statisch te zijn, waar het juist over een heel dynamische omgeving gaat. Vandaar werd vaker gesproken over de 'pragmatische' dan over programmatische aanpak.

Bulgarije

- De Bulgaarse politie, justitie en hulpverlening moeten als externe partners betrokken worden vanwege het specifieke onderwerp van de proeftuin. Er moet veel meer geïnvesteerd worden in het onderzoek naar de barrières in het bronland.
- Het blijkt echter dat niet alleen Nederland actief is in Bulgarije, ook medewerkers van de Zweedse programma, die worstelen met dezelfde problematiek van mensenhandel vanuit Bulgarije zijn daar aanwezig (ook via MANTRA). Zonder inhoudelijk in te gaan op de redenen (in Zweden is prostitutie verboden), de aankomst van zo veel West Europeanen naar Bulgarije met hun eigen ideeën en beleid kan leiden tot 'overkill'. Wenselijk is daarom met de andere landen te overleggen en afspraken te maken over de samenwerking met Bulgarije.
- Ondanks relatief goede ervaringen in de samenwerking met de Bulgaarse justitie, politie en hulpverlening blijven er culturele verschillen in opvattingen over mensenhandel, legalisatie van prostitutie en minderheden (Roma en Sinti). Vanwege het feit dat er weinig samenwerking is tussen verschillende partners in Bulgarije is het voor de partners van de proeftuin moeilijk snelle en juiste contacten te leggen.
- Ook andere verschillen worden duidelijk geuit tijdens de evaluatieonderzoek. Ver-tegenwoordigers van de betrokken Bulgaarse instanties voelen dat vanuit het Westen lessen aan hun worden geleerd. De Nederlandse partners merkten dat er een mate van geslotenheid, corruptie en onbegrip was tijdens de bezoeken van de Bulgaarse collega's aan Nederland en vice versa. Dat kan de vertrouwensrelaties schaden.

7.4.2 Voor de proeftuinen in het algemeen

'Landelijke proeftuin'

- De aanpak van mensenhandel vraagt een gezamenlijke inspanning, binnen, maar ook zeker buiten de regio. Volgens de respondenten kan een efficiënte ketenbrede aanpak alleen werken als landelijk wordt opgetreden.
- Het is wenselijk dat het hele land een 'grote proeftuin' wordt en dat meer contacten tussen verschillende steden worden gelegd. Dat werd ook duidelijk gemaakt tijdens de Task Force Themadag, wanneer heel veel landelijke instanties bij elkaar kwamen. Ze horen allemaal bij de netwerk van de betrokkenen bij de mensenhandel problematiek. Als de proeftuin niet alleen lokaal in Groningen of Alkmaar wordt gehouden, maar alle landelijke partijen met elkaar contacten zullen houden wordt het makkelijk informatie te krijgen ook voor specifieke contexten (global-local of 'glocal' model).
- Proeftuinen zijn populair en krijgen in het land veel aandacht. De plannen en resultaten worden regelmatig gepresenteerd, veel interviews worden gegeven aan de media. Ook worden veel (deel)rapporten, mails, evaluaties en vragenbeantwoording verwacht. Hoewel er positieve effecten van uitgaan op het bewustzijn in de politiek en media, kosten deze activiteiten veel tijd, energie en organisatie.
- 'Nederlandse landelijke proeftuin' kan als een voorbeeld dienen voor andere landen om mensenhandel problematiek aan te pakken.

Resultaten

- De grote vraag is wat er gaat gebeuren met de resultaten van alle proeftuinen. Er moet een centraal punt komen waar alle rapportages worden verzameld en bewaard voordat ze worden verspreid in het land.

Vervolg onderzoek

- De belangrijkste conclusie is dat niet alleen het verloop van de proeftuin, maar juist de concrete resultaten en effecten op de langere termijn geëvalueerd moeten worden. Dat betekent een vervolg van evaluatieonderzoek in de (alle) andere proeftuinen mensenhandel. Bovendien moeten de specifieke resultaten uit de proeftuin mensenhandel Bulgarije over een tijd (half jaar tot een jaar) na beëindiging van de proeftuin geëvalueerd worden. Blijft de samenwerking tussen de verschillende organisaties ook dan intensief en effectief? En de belangrijkste vraag is: zijn er zichtbare resultaten geboekt in het bestrijden en voorkomen van het fenomeen in Groningen en Friesland?

7.4.3 Over het evalueren van de proeftuinen

- Het evaluatieonderzoek, met (gedeeltelijke) participatie van de onderzoeker werd in het algemeen als positief ervaren. De onderzoeker werd gevraagd om de bestuurlijke rapportage mee te lezen. Ook werd zij gevraagd om haar opinie over de wetenschappelijke bijdrage te leveren (februari).

Literatuur

- Bekker, M. (2010). *Misstanden achter de ramen: Een wetenschappelijk onderzoek naar de slachtoffers van Bulgaarse vrouwenhandelaren welke in Groningen en Friesland opereren*. Scriptie Master Strafrecht en Criminologie, Rijksuniversiteit Groningen.
- 'Mediana' Agency (2009). *Trafficking in human beings, emmigration and sexual exploitation*. Ongepubliceerd onderzoeksrapport, Bulgarije.
- Openbaar Ministerie (2008). *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad. Deelaspect Intelligence en complexe strafzaken*. Z.pl.: Openbaar Ministerie
- Zee, W. van der (2010). *Misstanden achter de ramen: Een wetenschappelijk onderzoek naar de slachtoffers van Bulgaarse vrouwenhandelaren welke in Groningen en Friesland opereren*. Scriptie Master Strafrecht en Criminologie, Rijksuniversiteit Groningen.

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden

- 1 dhr. mr. G.J. Hertsenberg, projectsecretaris intensiveringsprogramma Georganiseerde Misdad & Intelligence, OM Den Haag.
- 2 Mw. R.van der Veen, projectleidster proeftuin mensenhandel Bulgarije, politie Fryslan
- 3 dhr. mr. O. Brouwer, OM Groningen
- 4 dhr. mr. M. Kappeyne van de Coppello, OM Groningen
- 5 dhr. mr. A. Polstra, OM Groningen
- 6 mw. W. van der Zee, Master studente Strafrecht en Criminologie, RUG
- 7 mw. M. Bakker, Master studente Strafrecht en Criminologie, RUG
- 8 mw. I. van Buren, Fier Fryslan