

Nederland als doelwit van criminele bendes uit Oost-Europa

Op weg naar een effectievere aanpak van mobiel banditisme in Nederland



drs. Jeroen A. Alderink

31 mei 2013

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding	5
1.2. Definities	6
2. Wat is het probleem?	7
2.1. Aard en Omvang	7
2.2. Probleemstelling	7
3. Centrale vraagstelling en deelvragen	9
4. Werkwijze	10
4.1. Werkwijze op hoofdlijnen	10
4.2. De betrokken partijen nader beschouwd	10
4.3. Doorkijk naar de toekomst	10
4.4. Sturingsstrategieën, regie en interactief beleid	10
4.5. Het beantwoorden van de deelvragen en de centrale vraagstelling	11
5. Omgevingsanalyse	12
5.1. Omgevingsanalyse	12
5.2. Belangenmatrix	13
5.2.1 Belangenmatrix op tactisch niveau	13
5.2.2 Belangenmatrix op strategisch niveau	14
5.3. Stakeholdersanalyse	16
5.3.2 Stakeholdersanalyse op tactisch niveau	16
5.3.1 Stakeholdersanalyse op strategisch niveau	16
6. Politieke- en bestuurlijke omgeving	17
6.1. Relevante politieke omgeving	17
6.2. Relevante bestuurlijke omgeving	18
6.3. De media	19
7. Mobiel banditisme nader beschouwd	20
7.1. Voorgeschiedenis	20
7.2. Huidige aanpak van mobiel banditisme	21
7.3. De aard van de strafbare feiten en het land van herkomst	23

8. Toekomstverkenningen	24
8.1. Missie, visie en strategie	24
8.2. Relevante trends	25
8.3. Toekomstscenario's	26
8.3.1. De EU bestaat in 2030 niet meer	26
8.3.2. De EU is in 2030 opgesplitst in verschillende regio's	27
8.3.3. De EU is in 2030 uitgebreid met een beperkt aantal nieuwe lidstaten	27
8.3.4. De EU is in 2030 uitgebreid met een relatief groot aantal nieuwe lidstaten	27
8.3.5. De EU is in 2030 maximaal uitgebreid	27
9. Sturingsstrategieën, regie en interactief beleid	28
9.1. Sturingsstrategieën	28
9.2. Regie en interactief beleid	29
10. Beantwoording deelvragen en centrale vraagstelling	30
10.1. Beantwoording deelvragen	30
10.2. Beantwoording centrale vraagstelling	32
11. Beleidsadviezen	34
11.1 Vier beleidsadviezen	34
11.2 Uitvoering, monitoring en evaluatie	35
Bronnen	36

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De afgelopen jaren verschijnen in de media steeds vaker berichten over uit Oost-Europa afkomstige criminele bendes die Nederland onveilig maken. Sinds de uitbreiding van het aantal lidstaten van de Europese Unie in 2004 lijkt er sprake te zijn een toename van door Oost-Europeanen in Nederland gepleegde misdrijven en andere strafbare feiten. In dit beleidsadvies is onder andere nagegaan of criminele bendes uit Oost-Europa werkelijk zoveel schade in Nederland aanrichten, wat voor soort delicten zij plegen, of de Nederlandse overheid meer kan doen of deze plegers aan te pakken en of er in Europa voldoende aandacht is voor het bestrijden van Oost-Europese bendes.

Op 1 mei 2004 traden tien nieuwe lidstaten toe tot de EU, waarvan er acht tot Oost-Europa gerekend kunnen worden. Het gaat hier om de lidstaten Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië (Europa Nu, 2013). Op 21 december 2007 traden deze landen toe tot het Verdrag van Schengen, wat inhield dat vrij verkeer van personen tussen de deze nieuwe lidstaten en de lidstaten die reeds deel uitmaakten van de EU mogelijk werd gemaakt (Europese Unie, 2013). Rond deze tijd zien we ook dat er Kamervragen worden gesteld over criminelen uit Oost-Europa (Ministerie van Justitie, 2007 & 2008).

In 2007 traden Bulgarije en Roemenië toe tot de Europese Unie (Europa Nu, 2013). Omdat Finland en Nederland in september 2011 tijdens de Raad van de Europese Unie de toetreding van deze landen tot de Schengenzone blokkeerden, is (nog) geen vrij verkeer van personen tussen deze landen en de andere EU-lidstaten mogelijk (Europese Unie, 2013). Andere landen uit Oost-Europa staan op dit moment nog om de nominatielijst om lid van de Europese Unie te worden. Denk hierbij aan landen als Kroatië en Servië. Voor deze landen geldt dat zij nog een lange weg te gaan hebben om tot het Verdrag van Schengen toe te treden.

Veel Nederlanders maken zich zorgen over het feit dat de buitengrenzen van de Europese Unie steeds verder opschuiven en dat Oost-Europese criminelen Nederland als doelwit kiezen. Maar hoe terecht zijn deze zorgen? Hoeveel schade richten Oost-Europese criminele bendes in Nederland aan? Wat voor soort delicten plegen mensen uit Oost-Europa in Nederland en is er sprake van een toename van criminele activiteiten die door Oost-Europeanen in Nederland worden gepleegd? Op deze vragen wordt in dit beleidsadvies een antwoord gegeven.

Maar ook antwoorden op andere vragen komen aan bod. Antwoorden op vragen als 'Wat doet de Nederlandse overheid aan de bestrijding van door Oost-Europeanen gepleegde strafbare feiten?', 'Werkt Nederland (voldoende) samen met andere EU-lidstaten om Oost-Europese criminelen die in Nederland actief zijn aan te pakken?' en 'Is er op Europees niveau aandacht voor de bestrijding van in West-Europa actieve groepen Oost-Europese criminelen?'. Na het in kaart brengen van het probleem en het beantwoorden van de bovenstaande vragen worden aanbevelingen gedaan om te komen tot een effectiever beleid met betrekking tot de aanpak van in Nederland actieve Oost-Europese bendes.

1.2. Definities

De voor dit beleidsadvies meest relevante begrippen worden hierna gedefinieerd. Van de begrippen mobiel banditisme, Oost-Europa, de Nederlandse overheid en de begrippen tactisch- en strategisch niveau wordt hierna een definitie gegeven.

In de context van dit beleidsadvies is allereerst het begrip *mobiel banditisme* relevant. In 2011 definieerde het Ministerie van Veiligheid en Justitie een mobiele bende als 'Een vereniging van daders die zich stelselmatig verrijken middels vermogenscriminaliteit of fraude, binnen een breed gebied waarin ze activiteiten uitvoeren en internationaal actief zijn.' (TK 2011a, 28 684, nr. 301). Ten behoeve van dit beleidsadvies, en meer specifiek om het mobiele aspect van het probleem te benadrukken, is een mobiele bende hier gherdefinieerd als: *een mobiele (rondtrekkende) dadergroep criminelen, afkomstig uit Oost-Europa.*

Op het eerste gezicht lijkt *Oost-Europa* een eenvoudig te omschrijven geografische aanduiding. Maar Oost-Europa roept bij verschillende mensen verschillende beelden op. Landen als Tsjechoslowakije (tegenwoordig Tsjechië en Slowakije), Polen en Hongarije werden voor de val van de Berlijnse muur als Oost-Europese landen aangeduid, terwijl men tegenwoordig spreekt van Midden-Europese landen. Het feit dat de Tsjechische hoofdstad Praag ten westen ligt van de Oostenrijkse hoofdstad Wenen geeft aan dat begrippen als 'oost' en 'west' relatief zijn. Daarnaast vormt het EU-lidmaatschap geen bruikbaar criterium om landen in te delen. Zo is het relatief westelijk gelegen Kroatië geen lid van de EU, terwijl een land als Estland wel tot de EU-lidstaten behoort. Daarom is het begrip Oost-Europa hier gedefinieerd als *het geheel van landen die voorheen op Europees grondgebied deel uitmaakten van de Sovjetunie, aangesloten waren bij het Warschaupact of voortgekomen zijn uit het voormalige Joegoslavië.* Concreet gaat het hier om 22 landen: Albanië, Armenië, Azerbeidzjan, Bosnië en Herzegovina, Bulgarije, Estland, Georgië, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Macedonië, Moldavië, Montenegro, de Oekraïne, Roemenië, Rusland, Servië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en Wit-Rusland. Voor Rusland geldt dat het Europese deel tot Oost-Europa wordt gerekend.

Het begrip de *Nederlandse overheid* verdient hier eveneens specifieke aandacht. Ook dit begrip wordt verschillende geïnterpreteerd en daarbij is het voor dit beleidsadvies nodig om dit begrip eenduidig af te bakenen. Ondanks dat het voor de hand ligt om ten aanzien van de Nederlandse overheid te spreken over de Rijksoverheid, de provincies, de gemeenten en de waterschappen, desgewenst met de uitvoerende diensten van de (Rijks)overheid hierbij inbegrepen, wordt hierna onder de Nederlandse overheid verstaan: *de ministeries van Buitenlandse Zaken, Veiligheid en Justitie en de bij de bestrijding van mobiel banditisme relevante uitvoeringsorganisaties die vallen onder de verantwoordelijkheid van deze ministeries.*

De begrippen *tactisch niveau* en *strategisch niveau* spelen een belangrijke rol met betrekking tot het indelen van de geformuleerde deelvragen, waarop in dit beleidsadvies een antwoord wordt gegeven. Onder tactisch niveau wordt in deze context verstaan *vraagstukken waarbij beleidsvorming op nationaal niveau centraal staat.* Bij het strategisch niveau gaat het om *vraagstukken waarbij beleidsvorming in een Europese context tot stand komt.*

2. Wat is het probleem?

2.1. Aard en omvang

Om te komen tot een heldere formulering van de probleemstelling is het van belang om eerst inzichtelijk te krijgen wat voor soort delicten door Oost-Europeanen in Nederland worden gepleegd. Daarnaast is het van belang om na te gaan wat de omvang van het probleem is. Met betrekking tot de aard van de delicten die worden gepleegd door mobiele bendes in Nederland kan geconcludeerd worden dat het gaat om verschillende vermogensdelicten. Vooral is er sprake van winkel- en ladingdiefstallen, inbraken in woningen en bedrijven, oplichting, skimming en zakkenrollerij (TK 2011a, 28 684, nr. 301). Daarnaast worden ook pinpasontvreemdingen op NS-stations en fraude met creditcards genoemd, zoals bleek uit een Kamerbrief uit 2010 en uit de Organised Crime Threat Assessment 2011 van Europol (Tweede Kamer, 2010 & Europol, 2011). Recentelijk nog kwam fraude met toeslagen bij de Belastingdienst aan het licht.

Om uitspraken te kunnen doen over de omvang van het probleem van in Nederland actieve mobiele bendes is het van belang om inzicht te hebben in schadebedragen en de omvang van het aantal in Nederland veroordeelde Oost-Europeanen. Detailhandel liet onderzoek doen naar de schade in Nederland als gevolg van winkeldiefstallen en inbraken door mobiele bendes. Uit dit onderzoek, met als titel *Itenerant groups target stores in European Union. An urgent cross-border problem*, blijkt dat de schade in Nederland jaarlijks ongeveer € 250 miljoen bedraagt. 35 procent van de winkeldiefstallen in Nederland wordt door mobiele bendes gepleegd. In Europa bedraagt de schade van winkeliers op jaarbasis € 7,6 miljard (TK 2010, 28 684, nr. 273).

Op 26 maart 2012 liet de Minister van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer weten dat in de periode 2009-2011 één op de zestig veroordeelden een van vermogensmisdrijven verdachte Oost-Europeaan zonder vaste woon- of verblijfplaats betrof (TK 2012b, 29 911, nr. 64). Deze groep veroordeelden bestaat voor 2/3 deel uit Polen en Roemenen. In absolute aantallen gaat het om bijna 1.900 veroordelingen per jaar. Op basis van gegevens van de politie ontstaat eenzelfde beeld, als gekeken wordt naar aantallen woninginbraken (TK 2012b, 29 911, nr. 64). In 2010 werden 1.400 opgeloste inbraken door 'mobiele daders' geteld. Deze mobiele daders zijn voor 62% afkomstig uit Oost-Europa, waarbij Litouwers, Polen en Roemenen de meerderheid vormen. De overige 38% van de mobiele daders is onder andere afkomstig uit Duitsland en Engeland maar de helft van deze groep bestaat uit mobiele daders met de Nederlandse nationaliteit die niet alleen in Nederland maar ook in andere landen actief bleken te zijn.

2.2. Probleemstelling

De cijfers over de schade (€ 250 miljoen) die Nederlandse winkeliers op jaarbasis als gevolg van mobiele bendes uit Oost-Europa lijden en het feit dat 1.900 Oost-Europeanen per jaar worden veroordeeld voor een in Nederland begaan vermogensdelict, bevestigen het beeld dat Nederlandse media schetsen. Oost-Europese bendes maken Nederland onveilig en de Nederlandse samenleving heeft objectief gezien een probleem. De probleemstelling die ten behoeve van dit beleidsadvies is geformuleerd luidt dan ook als volgt;

'Oost-Europese bendes richten in Nederland veel schade aan.'

Het doel van dit beleidsadvies is te komen tot een effectievere aanpak van mobiele bendes uit Oost-Europa die in Nederland actief zijn, zodat de pakkans van leden van mobiele bendes wordt vergroot en zij de straf krijgen die hen toekomt. Daarnaast moet de schade die mobiele bendes in Nederland aanrichten worden verkleint, moet Nederland minder aantrekkelijk worden voor Oost-Europese criminelen en zal Nederland intensiever moeten samenwerken met de Oost-Europese autoriteiten.

3. Centrale vraagstelling en deelvragen

Om Oost-Europese bendes die in Nederland veel schade aanrichten aan te pakken moet onderzocht worden wat de Nederlandse overheid kan doen om deze bendes actiever te bestrijden. De centrale vraagstelling van dit beleidsadvies luidt als volgt;

'Wat kan de Nederlandse overheid doen om het aantal door Oost-Europese bendes gepleegde strafbare feiten terug te dringen?'

Om te komen tot een eenduidige beantwoording van de centrale vraagstelling en het formuleren van beleidsadviezen zijn zeven deelvragen geformuleerd, welke onderverdeeld zijn naar vragen op tactisch- en strategisch niveau;

Deelvragen op tactisch niveau

- Wat zijn de belangrijkste beleidsontwikkelingen ten aanzien van mobiel banditisme in de afgelopen 5 jaar geweest?
- Welk beleid hanteert de Nederlandse overheid op dit moment ten behoeve van de bestrijding van in Nederland opererende mobiele bendes uit Oost-Europa?
- Wat zijn de belangrijkste partijen die in Nederland en in Europa betrokken zijn bij de aanpak van mobiele bendes en wat is hun invloed en wat zijn hun belangen?
- Is er een verband te leggen tussen de aard van de door mobiele bendes gepleegde strafbare feiten en hun land van herkomst?
- Zijn er met betrekking tot in Nederland opererende mobiele bendes uit Oost-Europa nieuwe bedreigingen in de toekomst te verwachten, en zo ja welke mogelijke bedreigingen zouden dit kunnen zijn?

Deelvragen op strategisch niveau

- Is er sprake van een internationale aanpak van mobiele bendes uit Oost-Europa die schade aanrichten in West-Europa?
- Liggen er kansen op het gebied van een Europese aanpak bij de bestrijding van mobiele bendes, en zo ja welke zijn dit?

De antwoorden op deze deelvragen vormen de basis voor de beantwoording van de centrale vraagstelling en in het verlengde hiervan het formuleren van beleidsadviezen, die gericht zijn op een intensievere aanpak van in Nederland actieve mobiele bendes uit Oost-Europa.

4. Werkwijze

4.1. Werkwijze op hoofdlijnen

Allereerst werd het probleem van de in Nederland actieve mobiele bendes uit Oost-Europa benoemd, waarbij de belangrijkste begrippen werden gedefinieerd. Vervolgens werden de aard en omvang van het probleem in kaart gebracht en is een probleemstelling gedefinieerd. De probleemstelling die als uitgangspunt voor dit beleidsadvies is genomen luidt *'Oost-Europese bendes richten in Nederland veel schade aan'*. Deze probleemstelling vormde het uitgangspunt bij de geformuleerde centrale vraagstelling *'Wat kan de Nederlandse Overheid doen om het aantal door Oost-Europese bendes gepleegde strafbare feiten terug te dringen?'*.

Voor de beantwoording van de centrale vraagstelling zijn vervolgens deelvragen geformuleerd, met als doel om met de beantwoording van de deelvragen te komen tot een eenduidige beantwoording van de centrale vraagstelling. Het geheel van vragen en antwoorden moet leiden tot beleidsadviezen voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie, om te komen tot een effectievere aanpak van in Nederland opererende Oost-Europese mobiele bendes.

4.2. De betrokken partijen nader beschouwd

Om een goed beeld te krijgen van de bij het bestrijden van mobiel banditisme in Nederland betrokken partijen is hierna een omgevingsanalyse, belangmatrix en stakeholdersanalyse gemaakt. Deze bieden niet alleen een overzicht van de belangrijkste actoren, maar geven ook inzicht in de vraag hoe de verschillende actoren tegen het probleem van de mobiele bendes aankijken, wat hun belangen zijn en hoe groot hun invloed op het beleid is.

Vervolgens is een verdere verdiepingsslag gemaakt door te kijken naar de politieke- en bestuurlijke omgeving. Bekeken is waar de Nederlandse politieke partijen recentelijk de nadruk legden, als gesproken werd over de bestrijding van mobiele bendes. Daarnaast is bekeken welke bestuurlijke 'arena's' relevant zijn en hoe de interne ambtelijke omgeving is georganiseerd.

4.3. Doorkijk naar de toekomst

Het is belangrijk om na te gaan of er ontwikkelingen in de toekomst te verwachten zijn die van invloed zijn op het aantal in Nederland opererende criminele bendes uit Oost-Europa. Inzicht in deze ontwikkelingen moet leiden tot aandachtspunten bij de ontwikkeling van nieuw (toekomstgericht) beleid. De begrippen missie, visie en strategie komen aan bod, relevante trends worden besproken en er wordt stil gestaan bij vijf toekomstscenario's. De verkregen informatie wordt gebruikt bij de beantwoording van de deelvragen en moeten bijdragen aan de beleidsadviezen voor het ministerie van Veiligheid en Justitie.

4.4. Sturingsstrategieën, regie en interactief beleid

In hoofdstuk 9. wordt stil gestaan bij drie verschillende sturingsstrategieën: juridische-, financiële- en communicatieve sturingsstrategieën. Vervolgens wordt aangegeven wat de meest logische volgorde zou kunnen zijn bij het gebruik van deze verschillende strategieën. In de tweede paragraaf van hoofdstuk 9. komen verschillende vormen van regie aan bod en wordt tenslotte kort ingegaan op het onderwerp interactief beleid.

4.5. Het beantwoorden van de deelvragen en de centrale vraagstelling

De in het vorige hoofdstuk geformuleerde deelvragen worden in hoofdstuk 10. van een antwoord voorzien. Per antwoord volgt een korte toelichting. De beantwoording van de deelvragen wordt gevolgd door de beantwoording van de centrale vraagstelling. Op basis van de in de verschillende hoofdstukken verkregen informatie, de antwoorden op de deelvragen en het antwoord op de centrale vraagstelling wordt hierna in hoofdstuk 11. een vijftal aanbevelingen voor het ministerie van Veiligheid en Justitie gedaan.

5. Omgevingsanalyse en Belangenmatrix

5.1. Omgevingsanalyse

Om te komen tot een zo helder mogelijk overzicht van de bij de bestrijding van in Nederland actieve mobiele bendes betrokken partijen zijn naast een omgevingsanalyse ook een belangenmatrix en een stakeholdersanalyse gemaakt. Dit is voor zowel het tactische- als het strategische niveau gedaan. Allereerst komt nu de omgevingsanalyse aan bod.

De belangrijkste betrokken en geanalyseerde actoren op tactisch niveau zijn: het ministerie van Veiligheid en Justitie, de politie, het Openbaar Ministerie, Detailhandel Nederland, Europol en de Nederlandse politiek (zie Tabel 1). Op strategisch niveau zijn de belangrijkste actoren: het ministerie van Veiligheid en Justitie, de politiekorpsen in zowel West- als Oost-Europa, de JBZ-raad, Europol en de Europese politiek (zie Tabel 2).

In de onderstaande tabellen is per actor met een kleur aangegeven op wat voor manier zij naar verwachting aan zullen kijken tegen een intensievere bestrijding van in respectievelijk Nederland en in de Europese Unie actieve mobiele bendes uit Oost-Europa. De kleur groen staat hierbij voor positief, oranje voor neutraal en rood voor negatief. Als geen inschatting gemaakt kon worden van hoe een bepaalde actor tegen intensievere aanpak aan zou kijken, is gebruikt van de kleur zwart. Vervolgens is met gebruikmaking van letters aangegeven welke invloed de verschillende actoren hebben op het beleidsproces. Hierbij staat de letter A voor 'zeer machtig', de letter B voor 'redelijk machtig' en de letter C voor 'niet machtig'. In de onderstaande tabel treft u de invloed, met de daarbij behorende letter, van verschillende actoren aan.

Actoren op tactisch niveau	Positie	Invloed
Detailhandel Nederland	■	C
Ministerie van Veiligheid en Justitie	■	A
Nederlandse politiek	■	A
Openbaar Ministerie	■	C
Politie	■	B

Tabel 1, Omgevingsanalyse aanpak mobiel banditisme in Nederland

Actoren op strategisch niveau	Positie	Invloed
Europese politiek	■	A
Europese politiekorpsen	■	C
Europol	■	A
JBZ-raad	■	A
Ministerie van Veiligheid en Justitie	■	B

Tabel 2, Omgevingsanalyse aanpak mobiel banditisme in Europees verband

Verondersteld is dat geen van de bovenstaande actoren uitgesproken negatief zal aankijken tegen een meer intensieve aanpak van mobiel banditisme in Nederland en in Europa, gezien de maatschappelijk relevantie van het vergroten van de veiligheid en de ernst van het probleem. Het gaat immers niet om de aanleg van bijvoorbeeld een spoorlijn, waarbij omwonenden tegen de aanleg van een spoorlijn in de buurt van hun huis kunnen zijn. De kleur rood komt dan ook niet voor in Tabel 1. De kleur zwart komt wel voor in deze tabel, omdat voor 'De Nederlandse en Europese politiek' niet kan worden aangegeven hoe de

Nederlandse politiek aankijkt tegen het probleem. De verschillende politieke partijen hebben immers verschillende visies en per partij andere belangen.

5.2. Belangenmatrix

Op basis van de informatie uit de omgevingsanalyse is met behulp van een zogenaamde belangenmatrix in kaart gebracht hoe de verschillende actoren op tactisch- en strategisch niveau tegen het probleem van de mobiele bendes uit Oost-Europa aankijken.

Per actor is aangegeven wat hun belang is, welke problemen zij mogelijk ervaren met een intensievere aanpak van mobiel banditsme en welke opties zij hebben. Per actor is hieronder één tabel weergegeven waarin de belangen, problemen en opties per actor zijn benoemd.

5.2.1 Belangenmatrix op tactisch niveau

Ministerie van Veiligheid en Justitie	
Belangen	Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft een bijzonder groot belang bij het terugdringen van door mobiele bendes gepleegde strafbare feiten in Nederland. Zowel ten aanzien van het bestrijden van criminaliteit in Nederland als met betrekking tot het vergroten van de veiligheid op straat is het ministerie verantwoordelijk voor de ontwikkeling van effectief beleid.
Problemen	Mobiel banditisme is een grens overstijgend en moeilijk aan te pakken fenomeen. Mobiele bendes opereren veelal volgens het principe van 'hit and run'.
Opties	Samenwerking met andere landen is essentieel. Nationaal en Europees beleid moeten samenkomen. Daarnaast moeten partijen in de strafrechtketen effectief samenwerken en wordt de samenwerking met het bedrijfsleven gezocht.

Politie	
Belangen	De politie heeft een aanzienlijk belang bij het aanpakken van in Nederland actieve bendes uit Oost-Europa. Wel moet opgemerkt worden dat bijvoorbeeld winkeldiefstallen en skimmen van een andere orde zijn dan gepleegde moorden en bijvoorbeeld seksueel misbruik (van minderjarigen). De politie moet de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk inzetten.
Problemen	Voldoende capaciteit en (het opbouwen van) de juiste expertise lijken de grootste uitdagingen voor de politie te zijn.
Opties	Samenwerking met Europol, een nationale en regionale aanpak van mobiele bendes en het samenwerken met korpsen in het buitenland (zowel ten aanzien van de opsporing als het leren van de aanpak van andere korpsen) lijken kansen te bieden voor de Nederlandse politie.

Openbaar Ministerie	
Belangen	Het Openbaar Ministerie heeft geen invloed op het door het ministerie van Veiligheid en Justitie gevoerde beleid. Het belang van het OM bij het bestrijden van mobiele bendes is beperkt, maar kan wel een rol spelen bij het voorkomen dat verdachten voor de zitting vluchten naar het buitenland.

Problemen	Een toename van het aantal (opgepakte) leden van mobiele bendes zal leiden tot een toename van het aantal strafzaken dat het OM moet behandelen. Dit vraagt mogelijk om meer capaciteit bij het OM.
Opties	Het Openbaar Ministerie zal sneller voorlopige hechtenis moeten vorderen om verdachten met het oog op vluchtgevaar vast te houden tot aan de zitting.

Detailhandel Nederland	
Belangen	Detailhandel Nederland heeft een bijzonder groot belang bij het bestrijden van in Nederland actieve mobiele bendes, omdat individuele winkeliers veel schade leiden door criminele bendes uit Oost-Europa.
Problemen	De schade die Oost-Europese mobiele bendes in Nederland jaarlijks aanrichten bij winkeliers bedraagt ongeveer € 250 miljoen.
Opties	Detailhandel Nederland kan in de samenwerking met de politie bijvoorbeeld camerabeelden delen en de politie kan winkeliers tijdig waarschuwen als zij weet heeft van mobiele bendes die actief zijn in de buurt van deze winkeliers.

Nederlandse politiek	
Belangen	De invloed van de Nederlandse politieke partijen op het door het ministerie van Veiligheid en Justitie gevoerde beleid, ten aanzien van het bestrijden van mobiele bendes, is relatief groot. Per partij verschilt echter het belang dat wordt gehecht aan een specifieke aanpak van deze bendes.
Problemen	Voor de politieke partijen in Nederland geldt dat zij weliswaar relatief veel invloed hebben op het Nederlandse beleid, maar dat mobiel banditisme een internationaal probleem is. Nederlandse politieke partijen zullen dus (ook) hun stem moeten laten horen in Brussel.
Opties	Nederlandse politici zouden het onderwerp mobiel banditisme zowel in Nederland als in Europa hoog op de agenda kunnen houden.

5.2.2 Belangenmatrix op strategisch niveau

Ministerie van Veiligheid en Justitie	
Belangen	Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft een bijzonder groot belang bij het terugdringen van door mobiele bendes gepleegde strafbare feiten in Nederland. Zowel ten aanzien van het bestrijden van criminaliteit in Nederland als met betrekking tot het vergroten van de veiligheid op straat is het ministerie verantwoordelijk voor de ontwikkeling van effectief beleid.
Problemen	Het ministerie van Veiligheid en Justitie is in toenemende mate afhankelijk van besluitvorming in Brussel. Om mobiele bendes die in Nederland actief in Europees verband te kunnen bestrijden is onder andere draagvlak binnen de JBZ-raad nodig.
Opties	Samenwerking met andere landen is essentieel. Nationaal en Europees beleid moeten samenkomen. Daarnaast moeten partijen in de strafrechtketen effectief internationaal samenwerken en moet de samenwerking met het bedrijfsleven ook in Europees verband worden gezocht.

Europese politiekorpsen	
Belangen	Individuele politiekorpsen uit West-Europa hebben een relatief groot belang bij het terugdringen van mobiele bendes. Deze bendes richten niet alleen veel schade aan, maar zorgen er met het plegen van delicten ook voor dat extra politie-inzet noodzakelijk is.
Problemen	Individuele politiekorpsen in West-Europese landen hebben in toenemende mate te maken (gekregen) met mobiele bendes. Deze korpsen moeten voor het bestrijden van deze bendes extra capaciteit inzetten, maar de individuele korpsen hebben nagenoeg geen invloed op de wijze waarop het Nationale beleid en het beleid op Europees niveau tot stand komt.
Opties	Individuele korpsen hebben nagenoeg geen opties. Zij kunnen binnen hun organisaties meer capaciteit vrijmaken maar dit heeft tot gevolg dat andere zaken blijven liggen. Wel kunnen zij de politieleiding van hun land en de verantwoordelijke politici wijzen op de schade die mobiele bendes aanrichten en de ernst van het probleem.

JBZ-raad	
Belangen	De JBZ-raad zelf heeft belang bij een effectieve bestrijding van mobiele bendes uit Oost-Europa die in de EU actief zijn. Wel moet opgemerkt worden dat binnen de JBZ-raad vele onderwerpen op de agenda staan en dat de in de raad vertegenwoordigde landen verschillende belangen hebben.
Problemen	Het feit dat de in de raad vertegenwoordigde landen verschillende belangen hebben maakt besluitvorming lastig.
Opties	De JBZ-raad kan besluiten om extra te investeren in de bestrijding van mobiel banditisme en kan samenwerking op Europees niveau tussen de verschillende lidstaten bevorderen.

Europol	
Belangen	Europol heeft veel belang bij een effectieve bestrijding van mobiel banditisme. Dit aangezien mobiel banditisme een grensoverschrijdend probleem is binnen de EU en Europol de aangewezen partij lijkt om deze bendes aan te pakken.
Problemen	De bestrijding van mobiele bendes uit Oost-Europa kent voor Europol twee complicerende factoren. In de eerste plaats is mobiel banditisme in Europa een relatief nieuw fenomeen. Daarnaast zijn mobiele bendes ook afkomstig uit niet-EU-landen, wat opsporing en vervolging lastiger maakt.
Opties	Europol zal internationale samenwerking moeten bevorderen en meer expertise moeten opbouwen.

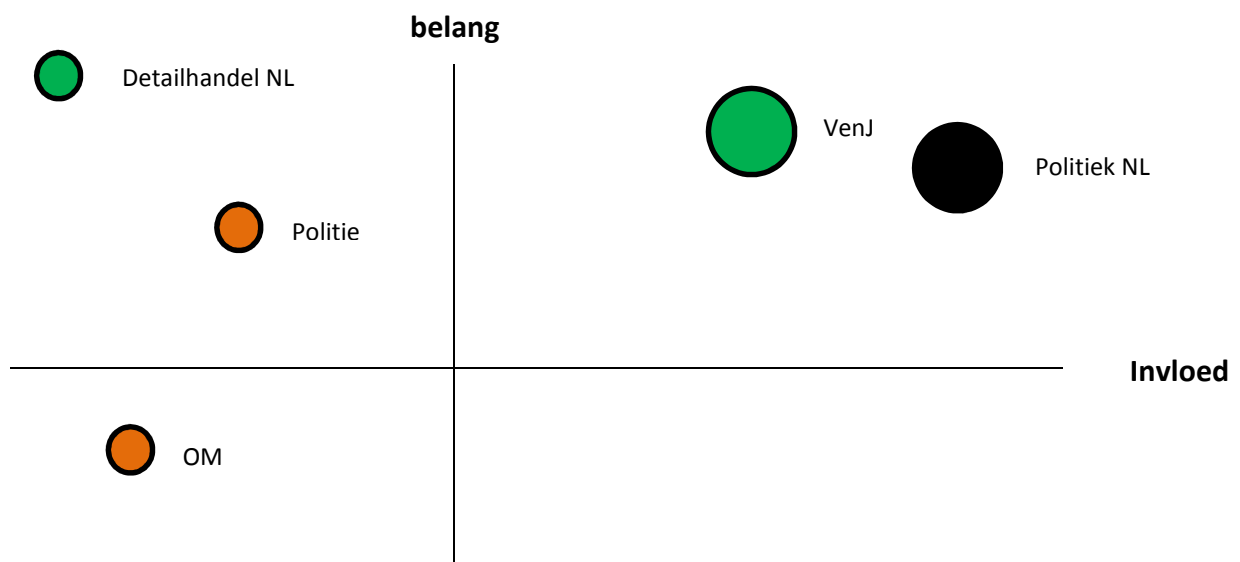
Europese politiek	
Belangen	De politieke partijen in het Europees Parlement hebben, als vertegenwoordigers van de individuele lidstaten en hun inwoners, veel belang bij een effectieve bestrijding van mobiel banditisme.
Problemen	De besluitvorming op Europees niveau zal naar verwachting relatief veel tijd in beslag nemen.

Opties	Gezien de grote invloed die de Europese politiek heeft op de bestrijding van mobiel banditisme kan het Europees Parlement de aanzet geven tot bijvoorbeeld een vergroting van de opsporingscapaciteit in Europees verband.
--------	--

5.3. Stakeholdersanalyse

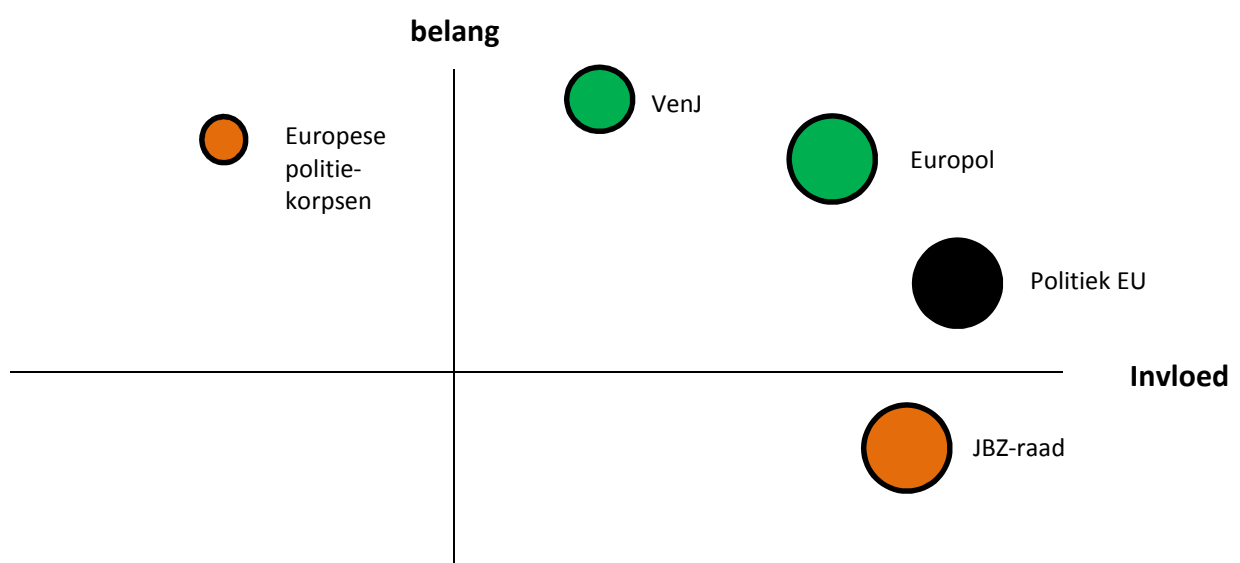
Ook ten aanzien van de stakeholdersanalyse zijn de op het tactische- en strategische niveau betrokken actoren apart in kaart gebracht. Op basis van de eerder in dit hoofdstuk verkregen informatie uit de omgevingsanalyse en de belangenmatrix is hieronder in twee figuren weergegeven wat het belang en de invloed is die de verschillende actoren hebben, met betrekking tot het terugdringen van mobiel banditisme.

5.3.1 Stakeholdersanalyse op tactisch niveau



Figuur 1, Stakeholdersanalyse t.b.v. intensivering aanpak mobiel banditisme

5.3.2 Stakeholdersanalyse op strategisch niveau



Figuur 1, Stakeholdersanalyse t.b.v. intensivering aanpak mobiel banditisme

6. De politieke- en bestuurlijke omgeving

6.1. Relevante politieke omgeving

Het onderwerp mobiel banditisme, en dan meer specifiek de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 17 januari 2011 over de aard een aanpak van mobiele bendes, stond op de agenda van het Algemeen Overleg dat de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie op 10 maart 2011 met de bewindslieden van Veiligheid en Justitie voerde (Tweede Kamer, 2011b). Tijdens dit overleg waren zeven leden van de Tweede Kamer aanwezig: Hennis-Plasschaert en Van der Steur van de VVD, Marcouch van de PvdA, Helder van de PVV, Berndsen van D'66, Çörüz van het CDA en Gesthuizen van de SP. Kamerleden van de ChristenUnie, de SGP en de Partij voor de Dieren waren niet bij het AO aanwezig. De door de aanwezige Kamerleden gestelde vragen aan de bewindslieden van VenJ geven inzicht in wat deze politieke partijen belangrijk vonden bij de aanpak van mobiele bendes.

Vanuit de VVD stelde Hennis-Plasschaert dat de Europese samenwerking met betrekking tot de aanpak van mobiele bendes te wensen overlaat. De VVD wilde van de minister bijvoorbeeld weten in hoeverre er gebruik werd gemaakt van Europese onderzoeksteams om rondtrekkende bendes aan te pakken. Marcouch van de PvdA gaf vervolgens aan zich aan te sluiten bij het pleidooi van de VVD. Daarnaast wilde Marcouch van de bewindslieden weten wat de visie van het kabinet was op het organiseren van een nationale aanpak. Vanuit de PVV werden vervolgens geen vragen gesteld over de aanpak van mobiel banditisme. D'66 stelde wel vragen. Berndsen vroeg de minister om een toelichting met betrekking tot wat hij wilde gaan verbeteren op het gebied van de opsporing van mobiele bendes en hoe dit in het 'prioriteitenlijstje' van de politie paste. Çörüz en Gesthuizen stelden vervolgens in deze vragenronde namens respectievelijk het CDA en de SP geen vragen aan de minister (Tweede Kamer, 2011b).

De antwoorden op de gestelde vragen van de VVD, de PvdA en D'66 komen hierna aan bod bij de beantwoording van de deelvragen, die moeten leiden tot een antwoord op de centrale vraagstelling en het uiteindelijke beleidsadvies. Na de beantwoording van de eerste vragen van de Kamerleden door de minister gaf Hennis-Plasschaert aan dat het zo gewenste onderzoek waarbij gegevens van de verschillende lidstaten zouden worden vergeleken er nog steeds niet was. Op Europees niveau zou er volgens de VVD nog weinig van de grond zijn gekomen. Çörüz van het CDA pleitte vervolgens (ook) voor een aanpak op Europees niveau. Als voorbeeld gaf hij aan het harmoniseren van straffen. Voor skimmen krijgt een Roemeen in Nederland vijf maanden celstraf, terwijl de straf in Roemenië vijf jaar celstraf kan betekenen. De andere aanwezige vertegenwoordigers van de politieke partijen stelden hierna geen verdere vragen over de aanpak van mobiele bendes (Tweede Kamer, 2011b). De reactie van de minister op de door de VVD en het CDA gestelde vragen in de tweede termijn komen hierna ook aan bod in het hoofdstuk waarin de deelvragen worden beantwoord.

Opvallend is dat slechts vier partijen (VVD, PvdA, D'66 en het CDA) tijdens het AO van 10 maart 2011 vragen over de aanpak van mobiel banditisme aan de bewindslieden van Veiligheid en Justitie hebben gesteld. De VVD en het CDA legden de nadruk op een aanpak op Europees niveau, terwijl de PvdA zowel sprak over een aanpak op nationaal als op Europees niveau. D'66 sprak ging in op de vraag hoe de opsporing van mobiele bendes

verbeterd kan worden, zonder aan te geven of hierbij een aanpak op nationaal, dan wel Europees niveau, de voorkeur verdient.

6.2. Relevante bestuurlijke omgeving

Als uitgangspunt voor de beschrijving van de relevante bestuurlijke omgeving is het Ministerie van Veiligheid en Justitie genomen. Het gaat er hier dus om te bekijken welke actoren betrokken zijn bij en invloed hebben op een effectieve bestrijding van mobiele bendes die in Nederland actief zijn.

Voor het ministerie van Veiligheid en Justitie is bij het bestrijden van in Nederland actieve bendes uit Oost-Europa een goede samenwerking met de Strafrechtketen van belang. Het gaat hier vooral om een goede samenwerking tussen de politie, het Openbaar Ministerie en rechtbanken (Algemene Rekenkamer, 2012). Ook onderling moet de samenwerking tussen deze partijen optimaal zijn, zodat uit Oost-Europa afkomstige criminelen die deel uitmaken van een mobiele bende zo snel mogelijk opgespoord, gearresteerd en berecht en eventueel in de gevangenis opgesloten kunnen worden. Of leden van een mobiele bende in de gevangenis belanden hangt uiteraard af van de aard van het gepleegde delict en de daarmee samenhangende uitspraak van de rechter.

De bestrijding van Oost-Europese bendes in Nederland beperkt zich niet alleen tot de samenwerking tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie, de politie, het Openbaar Ministerie en het gevangeniswezen. Ook vindt interdepartementale samenwerking plaats. De belangrijkste twee ministeries waar het Ministerie van Veiligheid en Justitie mee te maken heeft zijn het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Buitenlandse Zaken. De samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken bij de bestrijding van Oost-Europese mobiele bendes was voorheen intensiever dan tegenwoordig, gezien het feit dat de verantwoordelijkheid voor de politie-organisatie is overgegaan van het Ministerie van Binnenlandse Zaken naar het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit neemt niet weg dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie een belangrijk departement is gebleven bij het bestrijden van mobiel banditisme. Gezien het feit dat mobiel banditisme een internationaal probleem is, is een goede samenwerking voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie met het Ministerie van Buitenlandse Zaken essentieel. Bij de noodzakelijke samenwerking met de ons omringende landen en de samenwerking met de landen van herkomst van de Oost-Europese criminelen kan het Ministerie van Veiligheid en Justitie onder andere voordeel halen uit de reeds bestaande diplomatieke banden die door het ministerie van Buitenlandse Zaken met deze landen worden onderhouden. De samenwerking tussen deze twee departementen wordt al langere tijd in de praktijk gebracht (TK 2010, 28 684, nr. 273). Daar waar de samenwerking bij de aanpak van mobiele banditisme tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Veiligheid en Justitie minder intensief is geworden, lijkt het voor de hand te liggen dat de samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Veiligheid en Justitie in de (nabije) toekomst intensiever zal worden.

Op Europees niveau heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie, zoals alle ministeries, te maken met Europese wet- en regelgeving. Het Europees Parlement en de Europese Commissie zijn belangrijke instellingen die invloed hebben op e wijze waarop mobiel banditisme bestreden wordt, zowel ten aanzien van de aanpak in Europees verband als met

betrekking tot de bestrijding van mobiel banditisme in Nederland. De JBZ-raad is voor het ministerie van Veiligheid en Justitie een belangrijke overlegstructuur om de in Europa aandacht te vragen op voor de Oost-Europese bendes die onder andere in Nederland voor veel schade en overlast zorgen (TK 2012b, 29 911, nr. 64). Daarnaast is Europol een belangrijke actor bij het bestrijden van mobiele bendes uit Oost-Europa (Europol, 2011).

6.3. De media

Naast de politieke- en bestuurlijke omgeving is de invloed van de media op de publieke opinie relevant. Het ministerie van Veiligheid en Justitie doet er, als sturende actor, verstandig aan om met betrekking tot mobiel banditisme strategisch communicatiebeleid te ontwikkelen. Dit beleid zou gericht kunnen zijn op de nationale media, de media van de EU-lidstaten en de op media in de landen van herkomst van de mobiele bendes.

Op nationaal niveau lijkt er voldoende aandacht in de media te zijn voor het onderwerp mobiel banditisme. Deze aandacht lijkt echter voornamelijk te zijn gericht op individuele incidenten en niet op het probleem als zodanig. Strategisch communicatiebeleid kan er toe bijdragen dat een realistische beeld van de aard en omvang van het probleem wordt geschetst. Daarnaast kunnen burgers en bedrijven indirect worden opgeroepen om extra alert en waakzaam te zijn. Het ligt hierbij voor de hand om in te zetten op landelijke media en incidenteel, als hier aanleiding toe is, regionale- en lokale media te benutten.

De eerder genoemde extra alertheid en waakzaamheid zou via de media van individuele lidstaten bevorderd kunnen worden. Het ministerie van Veiligheid en Justitie zou met strategisch communicatiebeleid deze media in samenspraak met de overheden van de EU-lidstaten kunnen beïnvloeden. Daarbij zou de boodschap niet alleen gericht hoeven te zijn op het vergroten van de alertheid en waakzaamheid van burger en bedrijven in de EU-lidstaten. Het communicatiebeleid kan ook gericht zijn op het creëren van een boodschap waar een afschrikkende werking vanuit gaat voor mobiele bendes.

Dit laatste zou ook moeten gelden voor een strategisch communicatiebeleid dat gericht is op de media in de landen van herkomst van de mobiele bendes. De vraag is echter wel of het ministerie van Veiligheid en Justitie hier een voortrekkersrol in zou moeten vervullen. Het ligt voor de hand dat het ministerie van VenJ een voortrekkersrol vervult ten aanzien van de benadering van de media in eigen land, maar dat zij het communicatiebeleid dat gericht is op media in andere landen overlaat aan de EU zelf. Zo wordt voorkomen dat individuele landen ieder met een eigen communicatiebeleid media in andere landen gaan benaderen, waardoor dubbeling ontstaat.

7. Mobiel banditisme nader beschouwd

7.1. Voorgeschiedenis

Al voor de uitbreiding van de EU in 2004 met tien nieuwe lidstaten waren er in Nederland mobiele bendes uit Oost-Europa actief. Van 1999 tot 2003 veroorzaakten Poolse en Litouwse bendes continu voor overlast en schade. Daarom werd in 2003 het tijdelijke project Polaris bij de politie gestart, dat zich richtte op de delictsgebieden vals geld, series auto-inbraken, autodiefstallen, winkeldiefstallen, ramkraken en overvallen. Polaris was een samenwerkingsverband tussen de Nationale Recherche, de Koninklijke Marechaussee, het Bovenregionale Rechercheteam Noordoost-Nederland en de negen noordoostelijke politieregio's. Het Polaris-team bevorderde ook internationale samenwerking door via de KLPD-liaison officier in Warschau contacten te onderhouden met de politie-organisaties in Polen en Litouwen. Daarnaast probeerde Polaris potentiële dadergroepen te ontmoedigen door in de landen van herkomst met het project Polaris de publiciteit te zoeken (Huisman, S. & Van der Laan, F., 2005).

In de jaren daarna blijft men zich zorgen maken over mobiele bendes uit Oost-Europa en bendes uit Polen in het bijzonder. Zo stelde de PVV bijvoorbeeld in 2007 Kamervragen over geruchten dat de Nederlandse politie te weinig zou doen met informatie over mobiele bendes die de politie van Oost-Europese politiefunctionarissen ontving (Ministerie van Justitie, 2007). En in 2008 stelden de VVD en de PVV Kamervragen naar aanleiding van berichtgeving in de media over 'rooftochten' van Poolse criminelen in ons land (Ministerie van Justitie, 2008). In datzelfde jaar bleek uit het Nationaal Dreigingsbeeld dat er sprake was van een trend dat mobiele bendes in West-Europa criminaliteit plegen (TK 2012b, 29 911, nr. 64).

In 2009 bracht Detailhandel Nederland een rapportage, met als titel *Itinerant groups target stores in European Union, an urgent cross-border problem*, uit (Detailhandel Nederland, 2009). In dit rapport luidt Detailhandel Nederland de noodklok en wordt gesteld dat de Nederlandse overheid en de politie geen prioriteit geven aan mobiele bendes. Tijdelijke politie-teams die mobiel banditisme aanpakken worden te vroeg opgeheven om de problematiek effectief te kunnen bestrijden. Op Europees niveau zou er vrijwel geen aandacht zijn voor het onderwerp mobiel banditisme. Detailhandel Nederland geeft verder aan dat de meeste dadergroepen afkomstig waren uit Polen, de Baltische Staten en Roemenië. Vooral cosmetica, kleding en doe-het-zelf-artikelen worden door deze bendes gestolen. Voorheen waren de bendes in Nederland vooral actief in het Oosten van het land, maar in 2009 is er sprake van een landelijk probleem. Daarnaast wordt aangegeven dat mobiele bendes ook actief zijn in België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië, Spanje, Zweden, Denemarken, Zwitserland, Oostenrijk, Griekenland, Estland, Polen, Tsjechië en Slowakije. Jaarlijks bedraagt het verlies dat de detailhandel in Europa leidt, als gevolg van winkeldiefstallen die door mobiele bendes uit Oost-Europa worden gepleegd, bijna € 7,6 miljard.

Wat volgt is een vrij algemene reactie op het rapport van de ministers van Justitie en Buitenlandse Zaken (Tweede Kamer, 2010). In januari 2011 volgt een brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, waarin de bestrijding van mobiel banditisme op nationaal en Europees niveau kort uiteen wordt gezet. Uit de brief blijkt dat rondtrekkende bendes uit Oost-Europa zich vooral richten op winkel- en ladingdiefstallen, inbraken in woningen en bedrijven, oplichting, skimming en zakkenrollerij. Ook wordt in de brief gesproken van pinpasontvreemdingen op NS-stations. Opvallend is verder dat het voor

het KLPD destijds lastig was om te bepalen of zich een toename van in Nederland actieve mobiele bendes voordeed. Wel is in 2010 een proeftuin gestart, waarbij de detailhandel, de politie en het OM gegevens uitwisselen. Daarnaast is bij het KLPD een database ingericht, waarin gegevens van winkelketens staan. Door deze informatie te koppelen aan informatie van de politie werd een aantal actieve dadergroepen in de Randstad aangehouden. Op Europees niveau werd op 15 juli 2010 in de JBZ-raad een gezamenlijke aanpak van mobiele bendes omarmd. Deze Europese aanpak was gericht op een analyse van de problematiek door zowel de individuele lidstaten als Europol. De aanpak behelst verder meer opsporingsonderzoeken met een internationale dimensie, meer internationale strafrechtelijke samenwerking en een bestuurlijke aanpak tegen het faciliteren van de mobiele bendes (zoals het bieden van onderdak) (Tweede Kamer, 2011a). Op 24 maart 2011 kwam de problematiek van de mobiele bendes vervolgens tijdens een AO van de Vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie met de bewindslieden van VenJ wederom aan bod. De minister van VenJ noemde tijdens dit AO een Nederlands-Duits team, waarvan ook de Koninklijke Marechaussee deel uitmaakte, als voorbeeld van een manier waarop mobiel banditisme wordt aangepakt (Tweede Kamer, 2011b).

In 2011 verscheen vervolgens het *Organized Crime Threat Assessment 2011* van Europol. Europol gaf onder andere aan dat mobiele bendes zich in toenemende mate schuldig maakten aan vermogenscriminaliteit. Daarnaast verwacht Europol de aankomende jaren een toename van mobiel banditisme in Europa.

Tijdens het AO van 1 februari 2012 gaf de minister aan dat in de JBZ-raad van juli 2011 was besloten om het bestrijden van mobiele bendes tot één van de prioriteiten binnen de aanpak van georganiseerde misdaad te benoemen. België werd de trekker van de Europese operationele samenwerking, met betrekking tot het bestrijden van mobiel banditisme. Daar waar nodig zouden *joint intervention teams* (JIT's) worden opgezet, waarbij ook Europol en Eurojust zouden worden betrokken (TK 2012a, 29 911, nr. 60).

7.2. Huidige aanpak van mobiel banditisme

De huidige aanpak van mobiel banditisme is in Nederland gericht op preventie, repressie en samenwerking in Europees verband. Hierna wordt per punt aangegeven hoe aan deze beleidsdoelstellingen vorm wordt gegeven. Uit de brief over mobiele bendes uit Oost-Europa, die de minister van Veiligheid en Justitie op 26 maart 2012 naar de Tweede Kamer stuurde, blijkt dat deze aanpak neerkomt op (TK 2012b, 29 911, nr. 64):

1. Het samen met het bedrijfsleven zorgen voor een vergrote waakzaamheid voor en weerbaarheid tegen de mobiele bendes.
2. Opsporing en vervolging nadrukkelijk in het teken staan van een scherpere repressieve aanpak ter ontmoediging om Nederland te kiezen voor de bendecriminaliteit.
3. Het actief zoeken naar samenwerking op Europees niveau en het voorts scheppen van de voorwaarden die de aanpak van mobiele bendes kracht bij zetten.

Voor het vergroten van de waakzaamheid voor en weerbaarheid tegen mobiele bendes wordt door de Nederlandse overheid in samenwerking met het bedrijfsleven en de burgers gezorgd. Track- en trace apparatuur, het registreren van waardevolle goederen en

cameratoezicht worden hierbij onder andere ingezet. Bedrijven en burgers worden aangemoedigd om verdachte situaties te melden en kentekens van verdachte voertuigen aan de politie door te geven. In het Actieplan Criminaliteit tegen Bedrijven is begin 2012 expliciet aandacht besteedt aan mobiele bendes heeft de minister van Veiligheid en Justitie in datzelfde jaar een overeenkomst met Detailhandel Nederland gesloten. Deze overeenkomst zorgt er voor dat het Nederlandse bedrijfsleven, de politie en het Openbaar Ministerie stelselmatig hun informatie delen. Zo worden winkeliers in staat gesteld om voorzorgsmaatregelen tegen mobiele bendes te nemen en delen winkeliers hun informatie (bijvoorbeeld camerabeelden van verdachten) met de politie (TK 2012b, 29 911, nr. 64).

Ten aanzien van opsporing en vervolging in het teken laten staan van een scherpere repressieve aanpak van mobiele bendes zet het Ministerie van Veiligheid en Justitie in op het verhogen van de pakkans en hogere straffen.

Om de pakkans te vergroten is een landelijk Skimmingpoint opgestart om mobiele bendes die zich bezighouden met skimming op te sporen en het KLPD heeft een database mobiel banditisme ingericht waarin landelijke informatie is opgeslagen. Daarnaast heeft het KLPD zogenaamde Acties Waakzaam mobiel banditisme opgezet, waarbij het KLPD in verbinding staat met andere korpsen. Deze acties zijn gericht op bedrijfs- en woninginbraak. Ook is in het najaar van 2011 door het Ministerie van Veiligheid en Justitie een publiek-private aanpak gelanceerd om het aantal autodiefstallen in Nederland terug te dringen. Het ministerie werk in dit verband samen met het Verzekeringsbureau bestrijding Voertuigcriminaliteit, de politie, de ANWB en de Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat deze aanpak zich niet specifiek richt op het bestrijden van mobiele bendes uit Oost-Europa. Het gaat hier om een brede aanpak.

Hogere straffen voor mobiele bendeleden worden gerealiseerd door bij de straftoemeting rekening te houden met (mogelijk) eerdere veroordelingen in het land van herkomst en in andere EU-lidstaten. Het Openbaar Ministerie zal sneller voorlopige hechtenis vorderen om verdachten met het oog op vluchtgevaar vast te houden tot aan de zitting. Het ministerie van Veiligheid en Justitie gaf in 2012 aan dat leden van mobiele bendes bij voorkeur hun vrijheidsstraf in het land van herkomst moeten uitzitten (TK 2012b, 29 911, nr. 64).

Met betrekking tot het actief zoeken naar samenwerking op Europees niveau en het scheppen van de voorwaarden die de aanpak van mobiele bendes kracht bij zetten, onderhoudt de Nederlandse politie contacten met de landen van herkomst van de mobiele bendes, waarbij onder andere informatie wordt ingewonnen.

Daarnaast heeft Nederland zich in de JBZ-raad sterk gemaakt om de problematiek van de mobiele bendes op de agenda te krijgen. De JBZ-raad heeft inmiddels ingestemd met het voorstel om de aanpak van mobiele bendes tot één van de acht Europese prioriteiten te maken in de strijd tegen de georganiseerde misdaad voor de nog lopende periode van 2011-2013. Europol heeft in dit kader twee projecten lopen (EEOC en FURTUM), waarin opsporingsonderzoeken worden voorbereid, expertise wordt gedeeld en concrete ondersteuning wordt gegeven. De Nederlandse overheid stelt dan bijvoorbeeld samen met België, Frankrijk en Europol een opsporingsonderzoek in naar een in woninginbraken gespecialiseerde mobiele bende.

Naast deze vormen van samenwerking gaf het ministerie van Veiligheid en Justitie in 2012 aan dat zij de Nederlandse Basisvoorziening Opsporing wilde koppelen aan het Europees Informatiesysteem, zodat Nederland andere landen beter kan bevragen en zaken beter

vergeleken kunnen worden. Daarnaast zouden alle EU-lidstaten een zogenaamd Asset Recovery Office moeten krijgen, als onderdeel van het internationale netwerk van nationale Financial Intelligence Unit's. Hierdoor kan crimineel verworven geld sneller worden afgenomen. Tot slot is het sinds februari 2011 mogelijk om EU-burgers tot ongewenste vreemdeling te verklaren, ook als zij zich veelvuldig lichte misdrijven hebben gepleegd (TK 2012b, 29 911, nr. 64).

7.3. De aard van de strafbare feiten en het land van herkomst

Bij het leggen van een verband tussen de aard van de strafbare feiten die door mobiele bendes worden geplaagd en het land van herkomst, moet men voorzichtig zijn met het trekken van algemene conclusies. Wat in algemene zin opvalt is dat, ten aanzien van mobiele bendes uit Oost-Europa, door de jaren heen steeds meer verschillende nationaliteiten worden genoemd. Tot en met 2008 werden Polen en Litouwers vaak genoemd als leden van mobiele bendes. In 2009 wordt gesproken over Polen, Esten, Letten, Litouwers en Roemenen. De laatste jaren worden Bulgaren in deze context in Nederland ook steeds vaker genoemd.

Meer specifiek biedt de *Organised Crime Threat Assessment 2011* van Europol waardevolle informatie. Hieruit valt op te maken dat mobiele bendes uit Litouwen in veel verschillende lidstaten, waaronder Nederland, waardevolle auto's stelen en dat zij onder andere gewapende overvallen op juweliers plegen. Mobiele bendes uit Estland houden zich ook bezig met gewapende overvallen in EU-lidstaten. Georgiërs zijn goed georganiseerd en mobiele bendes uit dit land zijn actief in Oostenrijk, België, Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Spanje en andere landen buiten de EU, zoals Rusland en de Verenigde Staten. Albanezen die lid zijn van mobiele bendes staan bekend om gebruik van extreem geweld, bijvoorbeeld bij woninginbraken. Poolse en Roemeense leden van mobiele bendes werken in toenemende mate volgens het principe van *hit-and-run* (Europol, 2011).

Uit de Kamerbrief van 26 maart 2012 blijkt daarnaast dat er sprake lijkt te zijn van enige specialisatie. Litouwers plegen in ons land vooral auto-inbraken en autodiefstallen, er zijn relatief veel Bulgaarse vrouwen die zakkenrollen en Roemenen houden zich relatief vaak bezig met skimmen (TK 2012b, 29 911, nr. 64).

8. Toekomstverkenningen

Nu de belangrijkste actoren en hun invloed en belangen in kaart zijn gebracht en zowel de politieke als de bestuurlijke omgeving is geschetst, komen in dit hoofdstuk toekomstverkenningen aan bod. Allereerst wordt een onderscheid gemaakt tussen de begrippen missie, visie en strategie. Daarna worden relevante trends nader besproken. Tenslotte komen toekomstscenario's aan bod. Dit alles moet leiden tot aandachtspunten bij de ontwikkeling van nieuw (toekomstgericht) beleid, dat gericht is op het bestrijden van in Nederland actieve mobiele bendes uit Oost-Europa.

8.1. Missie, visie en strategie

Om toekomstgericht te kunnen denken is het belangrijk om met betrekking tot het bestrijden van mobiel banditisme een missie, visie en strategie te formuleren. De Nederlandse overheid zou de aankomende jaren met de volgende *missie* kunnen werken:

'In 2030 richten mobiele bendes geen schade in Nederland meer aan.'

Omdat het jaar 2020 al over 6,5 jaar een feit is en gezien het feit dat verondersteld mag worden dat mobiel banditisme een hardnekkig probleem blijft, is er voor gekozen om 2030 als uitgangspunt te nemen bij het succesvol bestrijden van dit fenomeen. Omdat het naar mate een jaartal verder in de toekomst ligt steeds lastiger wordt om realistische en bruikbare toekomstscenario's te schetsen is er voor gekozen om niet verder vooruit te kijken naar bijvoorbeeld 2040. De toekomst wordt immers meer onzeker naarmate deze verder in de tijd ligt. In de hierboven geformuleerde missie is bewust gekozen voor de formulering 'richten geen schade meer aan', in plaats van 'richten minder schade aan'. Dit omdat de hier geformuleerde missie de ideale situatie beschrijft waar de Nederlandse overheid naar toe zou moeten willen. Uit de missie moet ambitie spreken. Desondanks kan men in 2030 tevreden zijn als mobiele bendes slechts incidenteel schade in Nederland aanrichten in plaats van een structureel en steeds groter wordend probleem.

Om te komen tot een *visie* voor de toekomst is het van belang om na te denken hoe Nederland, Europa en de wereld er in 2030 uit zou kunnen zien. Verwacht mag onder andere worden dat de globalisering door zal zetten, dat de wereldbevolking zal blijven stijgen, dat de mogelijkheden die ICT biedt steeds verder zullen toenemen en dat spanningen, conflicten en oorlogen in de wereld zullen blijven bestaan. Mobiel banditisme is richting 2030 misschien geen 'Europees probleem' meer, maar een probleem dat zich mondiaal op relatief veel plaatsen voordoet. In Europa zullen naar alle waarschijnlijk richting 2030 meer landen toetreden tot de EU. De vraag is echter hoe de EU zich verder zal ontwikkelen. Gaan we toe naar een Noord- en Zuid-Europese unie? Zal Rusland aansluiting vinden bij Europa, of blijft Rusland relatief autonoom? Blijven grenzen vervagen of ontstaan er nieuwe grenzen op het Europese continent? In 2030 is de Nederlandse samenleving waarschijnlijk nog complexer geworden, mede door een verder veranderde bevolkingssamenstelling. Daarnaast heeft Nederland mogelijk kunnen profiteren van een inmiddels aangetrokken economie, maar het kan natuurlijk zijn dat Nederland in 2030 (weer) in een recessie zit. Ook is het niet ondenkbaar dat Nederland mondiaal gezien een steeds kleinere rol zal gaan spelen. Nederland kan gezien gaan worden als een kleine provincie van Europa, of als onderdeel van

een Europese regio. De visie van de Nederlandse overheid op mobiel banditisme zou als volgt kunnen luiden:

'In 2030 wordt mobiel banditisme structureel en primair op Europees niveau en in Europees verband bestreden. Nederland en de EU delen kennis en expertise op dit terrein ook op mondiaal niveau.'

Naast het werken met een missie en het hebben van een visie is het ook van belang om richting 2030 te werken met een *strategie*. Het is niet ondenkbaar dat samenwerking op Europees niveau voor Nederland belangrijk zal blijven. De Nederlandse overheid zou zich richting 2030 bij het bestrijden van mobiele bendes uit Oost-Europa echter niet alleen moeten richten op Europa. Hoe verder de Europese grenzen opschuiven, des te verder komen de landen van herkomst van mobiele bendes te liggen. Mobiele bendes uit Noord-Afrika en het Midden-Oosten zouden, nu nog in theorie, ook Nederland in 2030 schade kunnen toebrengen. Denk hierbij aan het aan Syrië, Irak en Iran en mogelijk tot de EU toetredende Turkije of aan de bootvluchtelingen die vanuit Afrika via Zuid-Europa (nu al) Nederland kunnen bereiken. Een voor de Nederlandse mogelijke omschrijving van het begrip strategie in de context van het aanpakken van mobiel banditisme in Nederland is:

'De strategie van de Nederlandse overheid zou richting 2030 tweeledig kunnen zijn. Enerzijds zal de samenwerking op Europees niveau verder geïntensiveerd moeten worden, anderzijds kan Nederland (via Europa) inzetten op het delen van kennis en expertise met landen buiten Europa.'

8.2. Relevante trends

Hierna worden drie relevante soorten trends besproken, te weten sociaal-economische trends, politieke trends en demografische trends.

De laatste jaren heeft de Nederlandse economie, evenals de economieën van andere (West-) Europese landen, het moeilijk. Er is sprake de afgelopen periode sprake (geweest) van krimp en een oplopende werkloosheid. De voortekenen voor de nabije toekomst zijn niet bijzonder rooskleurig. Het te verwachten herstel van de Nederlandse economie kan nog relatief lang op zich laten wachten en de verwachting is dat als de Nederlandse economie weer structureel zal groeien, deze groei minder groot zal zijn dan in de jaren '90 van de vorige eeuw. Hoe de Nederlandse economie er in 2030 voor zal staan is moeilijk in te schatten. Wel is duidelijk dat Nederland in economisch opzicht ook in de aankomende jaren sterk afhankelijk zal blijven van de internationale handel. Op de middellange termijn is de verwachting gerechtvaardigd dat Nederland haar economische voorsprong op landen als Bulgarije en Roemenië zal behouden.

Een belangrijke trend ten aanzien van de Nederlandse politiek is het feit dat kiezers zich steeds minder laten leiden voor partij-ideologieën. Met andere woorden, er lijkt een trend waarneembaar dat kiezers steeds vaker stemmen op een persoon in plaats van op een partij. Daarnaast is de invloed van de media toegenomen, op zowel kiezers als politici. Kamerleden gebruiken regelmatig berichten uit de media als bron voor het stellen van Kamervragen. In de toekomst is het onwaarschijnlijk dat de invloed van de media zal afnemen. Richting 2030 kan het zo zijn dat zowel het maatschappelijk debat als het debat in de Tweede Kamer gericht zal zijn op effecten op de korte termijn. Een ander belangrijk punt in deze context wordt gevormd door de toenemende invloed van besluitvorming op Europees niveau. Naar

verwachting zullen de aankomende jaren steeds meer besluiten in Brussel worden genomen en zal de invloed van de Nederlandse politiek afnemen.

Een trend die eveneens van belang is wordt gevormd door de demografische ontwikkelingen in Europa en in het verlengde hiervan in Nederland. Zoals in hoofdstuk 1. al is aangegeven traden Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië in december 2007 toe tot het verdrag van Schengen. Deze toetreding maakte vrij verkeer van personen tussen de nieuwe lidstaten en de lidstaten die reeds deel uitmaakten van de EU mogelijk. Naast positieve ontwikkelingen die open grenzen binnen Europa met zich mee hebben gebracht (zoals vrij handelsverkeer en een grotere afzetmarkt) heeft onder andere Nederland te maken met een toestroom van mensen uit Oost-Europa. Oost-Europeanen komen veelal naar West-Europa om werk te zoeken, een beter bestaan op te bouwen of om geld te sparen voor zichzelf en/of familieleden in het land van herkomst. Daarnaast worden Nederland en de ons omringende landen geconfronteerd met mobiele bendes uit Oost-Europa. Met de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de EU en de lijst van kandidaat-landen die tot de EU toe willen treden, mag verwacht worden dat Nederland in de toekomst vaker te maken zal krijgen met mobiele bendes uit Oost-Europa. Open grenzen maken het mobiele bendes makkelijker om in West-Europa hun slag te slaan.

Criminelen die bijvoorbeeld vanuit Roemenië over land Nederland wilden bereiken, moesten vroeger minimaal vier grensposten passeren. Na de open grenzen tussen Nederland, Duitsland en Oostenrijk werd dit aantal beperkt tot twee, te weten de grens tussen Roemenië en Hongarije en de grens tussen Hongarije en Oostenrijk. Vanaf 2007 bleef voor Roemeense criminelen alleen de grens tussen Roemenië en Hongarije over, aangezien Hongarije in 2007 toe was getreden tot het Verdrag van Schengen. In de nabije toekomst vervalt ook deze grens en is Roemenië per auto direct bereikbaar voor bijvoorbeeld Roemeense skimmers.

Verontrustend zijn dan ook berichten van Europol, waaruit onder andere blijkt dat Georgiërs goed zijn georganiseerd en mobiele bendes uit dit land al actief zijn in Oostenrijk, België, Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Spanje en andere landen buiten de EU. Albanese bendes staan bekend om het gebruik van extreem geweld, bijvoorbeeld bij woninginbraken. Op dit moment verschijnen in Nederland nog geen berichten in de media van in Nederland actieve mobiele bendes uit Georgië en Albanië.

8.3. Toekomstscenario's

Voordat hierna ingegaan wordt op verschillende scenario's voor de toekomst dient opgemerkt te worden dat toekomstscenario's geen voorspellingen voor de toekomst zijn. Toekomstscenario's zijn karakteristieke *beelden* van de toekomst. Hierna worden vijf toekomstscenario's uiteen gezet, waarbij de positie van de EU per scenario als uitgangspunt is genomen. Het gaat er hierbij om hoe de Europese buitengrenzen eruit zouden kunnen zien en of mobiel banditisme een probleem blijft.

8.3.1. De EU bestaat in 2030 niet meer

In 2030 is de Europese Unie opgehouden te bestaan. Nadat er binnen de economisch sterkere landen een discussie was ontstaan, over de structurele uitgaven die deze landen de afgelopen decennia hebben gemaakt ten behoeve van de economisch zwakkere landen, besloten deze landen zelfstandig verder te gaan. Oude grenzen keerden terug, waardoor onder andere het probleem van de mobiele bendes uit Oost-Europa werd opgelost.

8.3.2. De EU is in 2030 opgesplitst in verschillende regio's

De Europese Unie is in 2030 opgesplitst in verschillende regio's, die gebaseerd zijn op de economische sterkte van de verschillende regio's. Er is een regio gevormd van A-, B-, en C-landen. De A-landen liggen geografisch voornamelijk in Noord- en West-Europa. De regio van B-landen bestaat overwegend uit Europese landen uit Zuid-Europa. De C-landen liggen voornamelijk in Oost-Europa. De buitengrenzen van bijvoorbeeld Nederland zijn teruggebracht tot de grenzen van de regio van de A-landen. Hierdoor is het onder andere mogelijk geworden om een probleem als mobiel banditisme beheersbaar te krijgen.

8.3.3. De EU is in 2030 uitgebreid met een beperkt aantal nieuwe lidstaten

Doordat de Europese Unie op economisch vlak in 2030 aan de verwachtingen heeft voldaan is besloten om de EU met een beperkt aantal landen uit te breiden. Kroatië, Montenegro en Macedonië zijn inmiddels lid van de EU geworden. Servië en Albanië staan op de drempel van het EU-lidmaatschap. Nog altijd richten mobiele bendes uit Oost-Europa schade aan, maar door veel investeringen en een optimale samenwerking op Europees niveau is deze schade steeds beperkter geworden.

8.3.4. De EU is in 2030 uitgebreid met een relatief groot aantal nieuwe lidstaten

Doordat de Europese Unie op economisch vlak in 2030 aan de verwachtingen heeft voldaan is besloten om de EU met een groot aantal landen uit te breiden. Kroatië, Montenegro, Macedonië, de Oekraïne, Servië, Albanië, Georgië en Armenië zijn inmiddels lid van de EU geworden. Turkije, Wit-Rusland en Azerbeidzjan staan op de drempel van het EU-lidmaatschap. Gesprekken met Rusland worden gevoerd voor toetreding in 2040. Nog altijd richten mobiele bendes uit Oost-Europa aanzienlijke schade aan en deze schade is slechts in beperkte mate minder geworden. In Nederland zijn nu ook bendes uit Albanië, de Oekraïne, Georgië en Armenië actief. De ons omringende landen worden daarnaast geconfronteerd met bendes uit Servië, Rusland en Azerbeidzjan.

8.3.5. De EU is in 2030 maximaal uitgebreid

De Europese Unie is in 2030 maximaal uitgebreid. Kroatië, Montenegro, Macedonië, de Oekraïne, Servië, Albanië, Georgië, Armenië, Turkije, Wit-Rusland, Azerbeidzjan en Rusland zijn lid van de EU. Verkennende gesprekken worden gevoerd met Kazachstan, Oezbekistan, Marokko en Tunesië. Mobiele bendes richten veel schade aan in zowel West- als Oost-Europa. Bendes uit Servië, Albanië, Georgië, Wit-Rusland, Turkije en de Oekraïne zijn in Nederland actief. De ons omringende landen worden daarnaast geconfronteerd met bendes uit Azerbeidzjan, Rusland, Algerije, Syrië en Irak.

9. Sturingsstrategieën, regie en interactief beleid

9.1. Sturingsstrategieën

De belangrijkste sturende actor met betrekking tot de bestrijding van mobiel banditisme in Nederland is het ministerie van Veiligheid en Justitie. Andere relevante actoren zijn in Nederland onder andere het Openbaar Ministerie, de politie en Detailhandel Nederland. Hierna wordt de relatie tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie en de politie nader bekeken. Deze te schetsen relatie dient als voorbeeld voor hoe het ministerie de relevante actoren, zowel op nationaal als Europees niveau, kan sturen om het beoogde resultaat te bereiken.

In hoofdstuk 5. kwam naar voren dat het ministerie van Veiligheid en Justitie ten opzichte van de politie een sterke positie heeft. Beleid wordt immers door het departement bepaald en de politie-organisatie behoort dit beleid uit te voeren. De autonome gedragkans is hierbij klein en er is sprake van een gunstige sturingscontext. Het ministerie en de politie-organisatie staan in een hiërarchische verhouding tot elkaar en ook zijn beide organisaties intern hiërarchisch georganiseerd.

Hierna wordt ingegaan op drie sturingsstrategieën die het ministerie van VenJ kan toe kan passen ten aanzien van de politie. Het gaat hierbij om juridische, economische en communicatieve sturingsstrategieën.

Met betrekking tot *juridische sturingsstrategieën* zijn vier strategieën te onderscheiden: commanderen, bevoogden, conditioneel onderhandelen en contracteren. Conditioneel onderhandelen lijkt voor de aanpak van mobiel banditisme de meeste logische sturingsstrategie te zijn voor het ministerie van Veiligheid en Justitie, in relatie tot de politie-organisatie. Deze tweezijdige sturingsstrategie maakt een zekere onderhandeling tussen de twee actoren mogelijk, binnen de door het ministerie van VenJ aangegeven kaders.

Vier *financiële sturingsstrategieën* zijn boetes, heffingen en belastingen, subsidies, faciliteren en samenwerking. Samenwerking met de politie-organisatie is voor het ministerie van VenJ de meest voor de hand liggende sturingsstrategie. VenJ en de politie hebben immers bij de bestrijding van mobiele bendes uit Oost-Europa zowel een gemeenschappelijk belang als een gemeenschappelijk doel.

Ook ten aanzien van *communicatieve sturingsstrategieën* kan het ministerie van Veiligheid en Justitie vier strategieën gebruiken, te weten: propaganderen, informeren, overleg en debat en consulteren. Informeren lijkt hier de strategie te zijn die zich het beste leent voor VenJ, in relatie tot de politie-organisatie. Bij deze eenzijdige sturingsstrategie zijn de beleidsdoelen van de overheid bepalend. De informatievoorziening zou hierbij primair door de overheid (VenJ) verzorgd moeten worden. Op dit punt zou VenJ er voor kunnen kiezen om de informatievoorziening tweeledig te laten zijn. Juist omdat de politie-organisatie over veel relevante informatie over mobiele bendes beschikt.

Nu bepaald is welke sturingsstrategieën het ministerie van Veiligheid en Justitie zou kunnen gebruiken, is het van belang om deze strategieën in een logische volgorde te plaatsen. Veelal wordt de volgorde communicatief-financieel-juridisch gebruikt en voor de sturing van de politie-organisatie door het ministerie van VenJ lijkt deze volgorde ook het meest voor de hand te liggen. De beleidsinstrumenten die hiervoor worden ingezet zouden kunnen worden zijn, zoals hierboven werd beschreven, volgordelijk: informeren-samenwerken-conditioneel onderhandelen.

9.2. Regie en interactief beleid

Regie wordt vaak gebruikt in een context waarbij een prestatie sterk afhankelijk is van een veelheid aan organisaties, de belangrijkste actor geen directe stuurmogelijkheden heeft en desondanks wordt aangesproken op de prestatie (De Bruijn, 2010). Met betrekking tot het zoveel mogelijk voorkomen van schade die mobiele bendes in Nederland aanrichten lijkt het ministerie van Veiligheid en Justitie de aangewezen partij te zijn om de regie in Nederland te voeren. Regie kan onderscheiden worden in twee typen. Zogenaamde type 1-regie is gericht op het ontwikkelen van procedures en protocollen, die afspraken over samenwerking bevatten. Type 2-regie gaat uit van het bij elkaar brengen van de verschillende actoren en het (ad-hoc) oplossen van de problemen. In de context van dit beleidsadvies ligt het voor de hand om deze strikte scheiding in twee typen regie niet te gebruiken. Gezien de complexiteit van het probleem van de mobiele bendes uit Oost-Europa is het waarschijnlijker dat zowel nieuwe procedures en protocollen nodig zijn, als het bij elkaar brengen van verschillende partijen.

Een andere indeling in typen regie is ook mogelijk. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft vier soorten regisseurs onderscheiden: de beheersingsgerichte regisseur, de uitvoeringsgerichte regisseur, de visionaire regisseur en de facilitaire regisseur (BZK, 2006). Aangezien deze vier regietypen gemeenten centraal stellen, zal deze indeling moeten worden vertaald naar (inter)nationaal niveau. De beheersingsgerichte regisseur kan worden vertaald naar het ministerie van Veiligheid en Justitie dat het beleidskader bepaalt en dat het ministerie beschikt over doorzettingsmacht. Bij de uitvoeringsgerichte regisseur bepaalt de EU de kaders en heeft het ministerie geen eigen script, waarbij het ministerie wel over doorzettingsmacht beschikt. Bij de visionaire regisseur bepaalt het ministerie het beleidskader, maar doorzettingsmacht heeft het ministerie niet. Bij de faciliterende regisseur heeft het ministerie geen eigen script en ook geen doorzettingsmacht (BZK, 2006).

Voor de huidige situatie lijken zowel de beheersingsgericht als de uitvoeringsgerichte regisseur als metafoor van toepassing op het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit omdat het ministerie op nationaal niveau het beleidskader bepaalt en doorzettingsmacht heeft. Op Europees niveau kan men stellen dat de EU de kaders bepaalt en dat het ministerie, op nationaal niveau, over doorzettingsmacht beschikt. Ten aanzien van het uitvoeringsgerichte regisseurschap is het nog wel de vraag of deze regievorm al optimaal wordt benut.

Tot slot wordt hier kort stil gestaan bij interactief beleid. Interactief beleid gaat uit van beleid dat tot stand komt in samenwerking met het veld. Het beleid dat ten aanzien van de bestrijding van mobiel banditisme in Nederland wordt gevoerd is een vorm van interactief beleid. Dit beleid resulteerde bijvoorbeeld in de een convenant dat het ministerie van Veiligheid en Justitie met Detailhandel Nederland sloot (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012). De samenwerking tussen het ministerie van VenJ, de politie, het Openbaar Ministerie en Detailhandel Nederland en de samenwerking op Europees niveau zijn essentieel bij het bestrijden van in Nederland actieve bendes uit Oost-Europa.

10. Beantwoording deelvragen en centrale vraagstelling

10.1. Beantwoording deelvragen

Hieronder worden de antwoorden op de deelvragen op zowel tactisch- als strategisch niveau gegeven. Uit het Nationaal Dreigingsbeeld 2008 bleek dat er sprake was van een trend dat mobiele bendes in West-Europa criminaliteit plegen.

Wat zijn de belangrijkste beleidsontwikkelingen ten aanzien van mobiel banditisme in de afgelopen 5 jaar geweest?

De belangrijkste beleidsontwikkelingen zijn op basis van informatie uit verschillende documenten uiteen te zetten.

In 2007 en 2008 werden Kamervragen gesteld, over geruchten dat de Nederlandse politie te weinig zou doen met informatie over mobiele bendes die de politie van Oost-Europese politiefunctionarissen ontving en naar aanleiding van berichtgeving in de media over 'rooftochten' van Poolse criminelen in ons land. Vervolgens bracht Detailhandel Nederland in 2009 een rapportage uit, met als titel *Itinerant groups target stores in European Union, an urgent cross-border problem*. In dit rapport luidde Detailhandel Nederland de noodklok en wordt gesteld dat de Nederlandse overheid en de politie geen prioriteit geven aan mobiele bendes. Wat volgde was een vrij algemene reactie op het rapport van de ministers van Justitie en Buitenlandse Zaken. In deze periode werd op Europees niveau in de JBZ-raad een gezamenlijke aanpak van mobiele bendes omarmd. In januari 2011 volgde een brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, waarin de bestrijding van mobiel banditisme op nationaal en Europees niveau kort uiteen werd gezet. Op 24 maart 2011 kwam de problematiek van de mobiele bendes vervolgens tijdens een AO van de Vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie met de bewindslieden van VenJ wederom aan bod.

In 2011 verscheen vervolgens het *Organized Crime Threat Assessment 2011* van Europol. Europol gaf onder andere aan dat mobiele bendes zich in toenemende mate schuldig maakten aan vermogenscriminaliteit. Daarnaast verwacht Europol de aankomende jaren een toename van mobiel banditisme in Europa. Tijdens het AO van 1 februari 2012 gaf de minister aan dat in de JBZ-raad van juli 2011 was besloten om het bestrijden van mobiele bendes tot één van de prioriteiten binnen de aanpak van georganiseerde misdaad te benoemen. België werd de trekker van de Europese operationele samenwerking, met betrekking tot het bestrijden van mobiel banditisme. Daar waar nodig zouden *joint intervention teams* (JIT's) worden opgezet, waarbij ook Europol en Eurojust zouden worden betrokken.

Welk beleid hanteert de Nederlandse overheid op dit moment ten behoeve van de bestrijding van in Nederland opererende mobiele bendes uit Oost-Europa?

Het beleid van de Nederlandse overheid bij de bestrijding van mobiele bendes uit Oost-Europa is gericht op preventie, repressie en samenwerking op Europees niveau:

1. Het samen met het bedrijfsleven zorgen voor een vergrote waakzaamheid voor en weerbaarheid tegen de mobiele bendes.

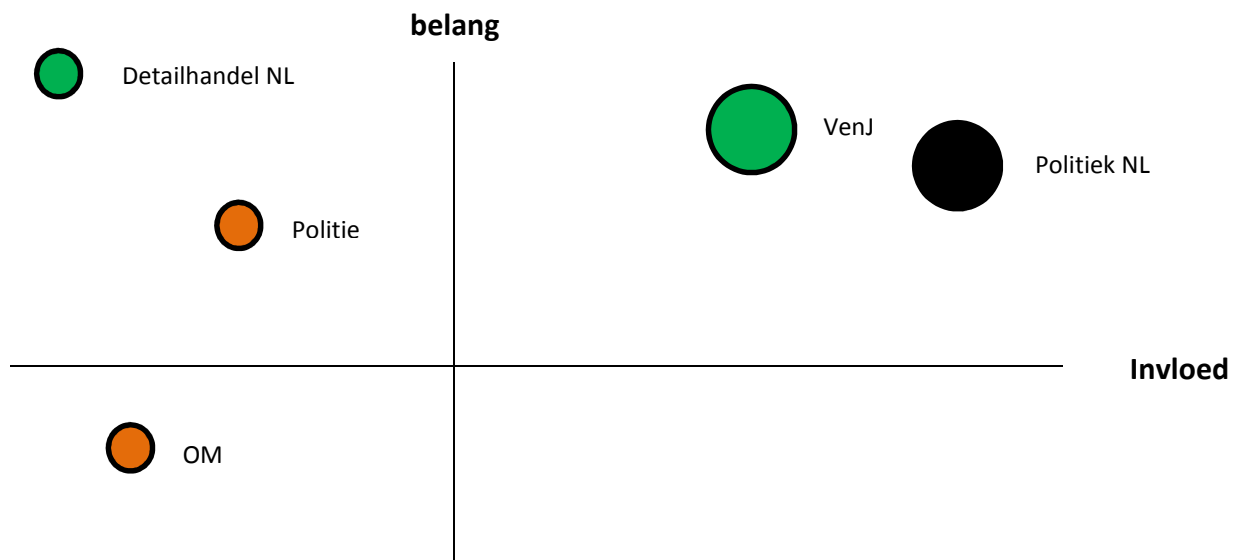
2. Opsporing en vervolging nadrukkelijk in het teken staan van een scherpere repressieve aanpak ter ontmoediging om Nederland te kiezen voor de bendecriminaliteit.
3. Het actief zoeken naar samenwerking op Europees niveau en het voorts scheppen van de voorwaarden die de aanpak van mobiele bendes kracht bij zetten.

Wat zijn de belangrijkste partijen die in Nederland en in Europa betrokken zijn bij de aanpak van mobiele bendes en wat is hun invloed en wat zijn hun belangen?

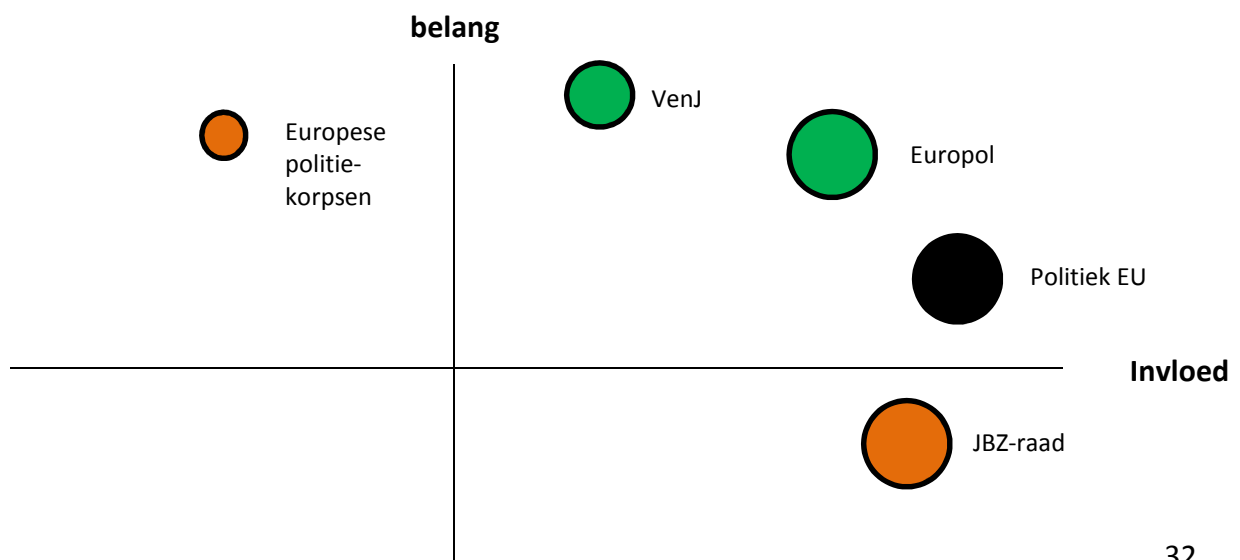
De belangrijkste partijen die in Nederland betrokken zijn bij het bestrijden van mobiele bendes uit Oost-Europa zijn: Detailhandel Nederland, het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Nederlandse politiek, het Openbaar Ministerie en de politie.

Op Europees niveau zijn de belangrijkste partijen de Europese politiek, Europol, het ministerie van Veiligheid en Justitie, de politiekorpsen in de verschillende Europese landen en de JBZ-raad. De mate van invloed en de belangen die deze partijen op nationaal en Europees niveau hebben, zijn schematisch weergegeven in de onderstaande tabellen:

Stakeholdersanalyse op tactisch niveau



Stakeholdersanalyse op strategisch niveau



Is er een verband te leggen tussen de aard van de door mobiele bendes gepleegde strafbare feiten en hun land van herkomst?

Ja, er sprake lijkt te zijn van enige specialisatie. Litouwers plegen in ons land vooral auto-inbraken en autodiefstallen, er zijn relatief veel Bulgaarse vrouwen die zakkenrollen en Roemenen houden zich relatief vaak bezig met skimmen.

Zijn er met betrekking tot in Nederland opererende mobiele bendes uit Oost-Europa nieuwe bedreigingen in de toekomst te verwachten, en zo ja welke mogelijke bedreigingen zouden dit kunnen zijn?

Ja, in de nabije toekomst vormen bendes uit Georgië en Albanië een bedreiging voor de Nederlandse samenleving. Bendes uit Georgië zijn bijvoorbeeld al actief in België en Duitsland. Albanen die lid zijn van mobiele bendes staan bekend om het gebruik van extreem geweld, bijvoorbeeld bij woninginbraken. Het is niet onwaarschijnlijk dat mobiele bendes uit Georgië en Albanië ook actief in Nederland zullen worden.

De afgelopen jaren lieten zien dat mobiele bendes uit Oost-Europa steeds weer nieuwe criminele activiteiten in ons land ondernemen. Eind jaren '90 begonnen deze activiteiten met auto-diefstallen, gevolgd door onder andere skimmen en meer recentelijk werd de Belastingdienst geconfronteerd met fraude met toeslagen.

Is er sprake van een internationale aanpak van mobiele bendes uit Oost-Europa die schade aanrichten in West-Europa?

Ja, pas recentelijk is er op Europees niveau aandacht gekomen voor mobiel banditisme. In de JBZ-raad van juli 2011 is besloten om het bestrijden van mobiele bendes tot één van de prioriteiten binnen de aanpak van georganiseerde misdaad te benoemen. België werd de trekker van de Europese operationele samenwerking, met betrekking tot het bestrijden van mobiel banditisme. Daar waar nodig zouden *joint intervention teams* (JIT's) worden opgezet, waarbij ook Europol en Eurojust zouden worden betrokken.

Daarnaast werken politiekorpsen uit verschillende landen samen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de samenwerking tussen de politiekorpsen uit de grensregio's tussen Nederland en Duitsland.

Liggen er kansen op het gebied van een Europese aanpak bij de bestrijding van mobiele bendes, en zo ja welke zijn dit?

Ja, joint intervention teams op Europees niveau kunnen uitkomst bieden bij de bestrijding van mobiel banditisme. Daarnaast zouden de individuele lidstaten meer informatie kunnen uitwisselen. Zo zou de Nederlandse overheid de samenwerking tussen het ministerie van Justitie en Detailhandel Nederland ook op Europees niveau vorm kunnen geven, door ook informatie uit te wisselen met ondernemingen in het buitenland.

10.2. Beantwoording centrale vraagstelling

De in hoofdstuk 3. geformuleerde centrale vraagstelling luidde als volgt:

'Wat kan de Nederlandse overheid doen om het aantal door Oost-Europese bendes gepleegde strafbare feiten terug te dringen?'

Op hierboven geformuleerde antwoorden op de verschillende deelvragen kan een antwoord op deze vraag worden geformuleerd. De Nederlandse overheid zou allereerst moeten

anticiperen op te verwachten nieuwe vormen van mobiel banditisme. In de tweede plaats kan de Nederlandse overheid nu al beleid ontwikkelen ten aanzien van mobiele bendes uit landen die nu nog niet actief zijn in Nederland. Denk hierbij bijvoorbeeld aan Albanezen die met gebruik van veel geweld woninginbraken in andere EU-lidstaten plegen. Tenslotte zou de Nederlandse overheid op Europees niveau actiever moeten samenwerken. Het beleid op nationaal niveau lijkt nu voor te lopen op de inspanningen in Europees verband.

11. Beleidsadviezen

11.1. Vier beleidsadviezen

Op basis van de in de verschillende hoofdstukken verkregen informatie, de antwoorden op de deelvragen en het antwoord op de centrale vraagstelling wordt hierna een vijftal aanbevelingen voor het ministerie van Veiligheid en Justitie gedaan. Deze aanbevelingen kunnen bijdragen aan een effectievere bestrijding van in Nederland actieve mobiele bendes uit Oost-Europa. Per aanbeveling is een korte toelichting gegeven.

1) Maak een omslag in het denken; van reactief naar pro-actief beleid

Het beleid van de Nederlandse overheid lijkt in veel gevallen reactief te zijn. Denk bijvoorbeeld aan het convenant dat het ministerie van Veiligheid en Justitie pas in 2012 met Detailhandel Nederland sloot. Dit terwijl mobiel banditisme is al sinds het einde van de jaren '90 van de vorige eeuw een probleem in ons land vormt. Recentelijk nog kwam fraude met toeslagen bij de Belastingdienst aan het licht en inmiddels worden er wel maatregelen genomen om deze vorm van fraude te stoppen. In Nederland moet toegewerkt worden naar het pro-actief ontwikkelen en implementeren van beleid, dat gericht is op de toekomst. Dus bijvoorbeeld niet wachten tot Roemenen in Nederland gaan skimmen, maar vooraf bepalen welke maatregelen nodig zijn om skimmen te voorkomen en deze maatregelen vervolgens snel nemen, indien noodzakelijk.

2) Intensiveer de samenwerking op Europees niveau

De Nederlandse overheid zou de samenwerking op Europees niveau kunnen intensiveren door bijvoorbeeld actief de samenwerking te zoeken met politiekorpsen en overheden in Oost-Europese landen die (nog) geen lid van de Europese Unie zijn. Deze contacten kunnen in de toekomst van waarde zijn bij een eventuele toetreding van deze landen tot de EU en kunnen nu al van waarde zijn bij de bestrijding van mobiele bendes uit deze landen. Daarnaast kan de Nederlandse overheid inzetten op het structureel agenderen van het onderwerp mobiel banditisme in de JBZ-raad en andere gremia op Europees niveau. De samenwerking tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie, Detailhandel Nederland, de politie en het Openbaar Ministerie kan als uitgangspunt genomen worden voor soortgelijke samenwerkingsverbanden op Europees niveau. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het uitwisselen van informatie met ondernemingen in Duitsland en België.

3) Zorg dat mobiele bendes uit landen die nog niet actief zijn in Nederland in kaart zijn gebracht

Europol gaf in 2011 aan dat bendes uit Georgië bijvoorbeeld al actief zijn in België en Duitsland. Albanezen die lid zijn van mobiele bendes staan bekend om het gebruik van extreem geweld, bijvoorbeeld bij woninginbraken. De Nederlandse overheid moet deze bendes zo snel mogelijk in kaart brengen en zou beleid moeten ontwikkelen met betrekking tot de vraag hoe deze en toekomstige bendes uit deze landen het beste kunnen worden aangepakt. Dit geldt ook ten aanzien van bendes uit landen als de Oekraïne, Wit-Rusland, Kroatië en Servië.

4) Ontwikkel strategisch communicatiebeleid op nationaal en Europees niveau

Om de waakzaamheid van burgers en bedrijven in Nederland te vergroten zou de Nederlandse overheid strategisch communicatiebeleid op nationaal niveau moeten ontwikkelen. Het beeld dat in de media wordt geschetst van 'een overheid die het probleem van in Nederland opererende mobiele bendes uit Oost-Europa niet onder controle heeft' moet worden veranderd in een beeld van 'een pro-actieve overheid die in samenwerking met andere Europese landen en met hulp van burgers en bedrijven mobiele bendes in Nederland hard aanpakt'. Van dit laatste beeld kan ook een preventieve werking uitgaan. Ditzelfde beeld zou in Europa via de media opgeroepen moeten worden. Dit moet echter wel in samenspraak met de andere overheden van Europese landen opgepakt moeten worden, om dubbeling van boodschappen te voorkomen. Daarnaast kan een permanente campagne worden gelanceerd in de landen van herkomst van de mobiele bendes uit Oost-Europa, met als boodschap dat leden van mobiele bendes in West-Europa hard worden aangepakt.

11.2. Uitvoering, monitoring en evaluatie

Ten aanzien van de hierboven gegeven beleidsadviezen is het van belang om kort stil te staan bij de uitvoering van deze adviezen en de onderwerpen monitoring en evaluatie. Ten aanzien van de uitvoering van de beleidsadviezen is het belangrijk om niet alleen te denken in bestaande structuren. Het samenwerken met onder andere overheden en politiekorpsen uit de landen van herkomst van de mobiele bendes uit Oost-Europa die in Europa actief zijn, vraagt om een nieuwe manier van werken. Taalbarrières, bureaucratie en niet zichtbare resultaten op de korte termijn moeten overwonnen worden. Daarnaast zal er op korte termijn relatief weinig extra geld beschikbaar zijn voor de bestrijding van mobiele bendes, gezien de huidige zorgwekkende economische ontwikkelingen. Maar het feit dat mobiele bendes alleen al winkeliers op jaarbasis € 7,6 miljard aan schade toebrengen, rechtvaardigt extra investeringen. De Nederlandse overheid zou zich in samenwerking met andere EU-lidstaten in Brussel sterk moeten maken voor extra middelen om mobiele bendes uit Oost-Europa te bestrijden. Zo kan de samenwerking van verschillende overheidsorganisaties op nationaal en Europees niveau worden geïntensiveerd.

Het ligt voor de hand om hierbij zowel op nationaal als Europees niveau te sturen op prestaties en in mindere mate op regels en personen. Prestatie-indicatoren zouden het aantal veroordeelde criminele bendeleden uit Oost-Europa, lagere schadebedragen veroorzaakt door deze criminelen, zicht op meer mobiele bendes, heldere boodschappen in de media en meer concrete samenwerkingsverbanden in Europa kunnen zijn.

Deze prestatie-indicatoren kunnen vervolgens als basis dienen voor een te ontwikkelen monitor op Europees niveau, waarbij de Nationale dreigingsbeelden, toekomstverkenningen met het oog op te verwachten criminele activiteiten van de mobiele bendes en informatie van Europol worden geïntegreerd. Deze monitor zou één keer per jaar kunnen verschijnen, met korte- en lange termijn doelstellingen. Zolang het probleem van de mobiele bendes uit Oost-Europa zich binnen de EU voor blijft doen, moet monitoring plaats vinden. Ten aanzien van de korte- en lange termijn doelstellingen moeten ieder jaar duidelijk zijn of bereikt is wat men wilde bereiken, of gedaan is wat gedaan had moeten worden en of dit alles binnen het beschikbare budget is gebleven. De antwoorden op deze vragen moeten vervolgens in samenhang worden gezien. De resultaten van de toekomstige monitors moeten vervolgens per jaar worden geëvalueerd.

Bronnen

Algemene Rekenkamer (2012). *Prestaties in de strafrechtketen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bruijn, H. de (2010). *Regie in de haarvaten van de stad. Een essay over het regisseren van microbeslissingen*. Bestuurskunde 2010-4, pag. 46-52.

Detailhandel Nederland (2009). *Itinerant groups target stores in European Union, an urgent cross-border problem*. Leidschendam: Detailhandel Nederland.

Europa Nu (2013). *Beleid Uitbreiding Europese Unie*. Gedownload op 2 maart 2013. URL: http://www.europa-nu.nl/id/vg9pktppo1xz/beleid_uitbreiding_europese_unie

Europese Unie (2013). The Schengen area and cooperation. Gedownload op 21 mei 2013.

URL:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_en.htm

Europol (2011). *OCTA 2011. EU Organised Crime Threat Assessment*. European Police Office, 2011.

Huisman, S. & Van der Laan, F. (2005). *Mobiel banditisme: ongestraft of afgestraft?* Het Tijdschrift voor de Politie 2005. Jaargang 67, nr. 3, pag 20-24.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren*. DGKB/DGIB.

Ministerie van Justitie (2007). Beantwoording vragen van het lid De Roon (PVV) over criminelen uit Oost-Europa. DGRR/DJOA, kenmerk 5483672/07.

Ministerie van Justitie (2008). Beantwoording Kamervragen van de leden De Roon (PVV) en Teeven (VVD). DGRR/DJOA, kenmerk 5551070/08.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Convenant bestrijding van rondtrekkende dadergroepen*. Ministerie van Veiligheid en Justitie en Detailhandel Nederland: 27 februari 2012.

Rijkswaterstaat (2010). *Handreiking stakeholdersanalyse*. Den Haag: RWS Dienst Verkeer en Scheepvaart.

Tweede Kamer (2010). *Naar een veiliger samenleving*. Vergaderjaar 2009-2010, 28 684, nr. 273.

Tweede Kamer (2011a). *Naar een veiliger samenleving*. Vergaderjaar 2010-2011, 28 684, nr. 301.

Tweede Kamer (2011b). *Naar een veiliger samenleving. Verslag van een algemeen overleg*. Vergaderjaar 2010-2011, 28 684, nr. 310.

Tweede Kamer (2012a). *Bestrijding georganiseerde criminaliteit. Verslag van een algemeen overleg*. Vergaderjaar 2011-2012, 29 911, nr. 60.

Tweede Kamer (2012b). *Mobiele bendes uit Midden- en Oost-Europa*. Vergaderjaar 2011-12, 29 911, nr. 64.