

Vergaderjaar 1995–1996

24 072

Enquête Opsporingsmethoden

Nr. 16

EINDRAPPORT GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN NEDERLAND

C. J. C. F. Fijnaut
F. Bovenkerk
G. J. N. Bruinsma
H. G. van de Bunt

Den Haag, december 1995

VOORWOORD

In de voorbije decennia is er in Nederland niet alleen veel gediscussieerd over het probleem van de georganiseerde criminaliteit, maar is er ook heel wat beleid ontwikkeld om dit probleem te beheersen. Niettemin stak telkens weer de vraag naar de werkelijke proporties van die criminaliteit de kop op. Een van de redenen hiervan was het gebrek aan wetenschappelijk onderzoek om deze vraag afdoende te beantwoorden. Hierom is het niet verwonderlijk dat de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden onder andere de opdracht kreeg om een oordeel uit te spreken over aard, omvang en ernst van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Om zich van dit deel van haar opdracht te kwijten heeft de Enquêtecommissie in het begin van 1995 prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut (Instituut voor Strafrecht, Katholieke Universiteit Leuven, en Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Erasmus Universiteit Rotterdam) verzocht om een kleine onderzoeksgroep samen te stellen. Het overleg omtrent dit verzoek resulteerde in februari van dit jaar in de vorming van een onderzoeksgroep waarvan – naast genoemde – ook deel hebben uitgemaakt: prof. dr. F. Bovenkerk (Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit Utrecht), prof. dr. G.J.N. Bruinsma (Internationaal Politie Instituut Twente, Universiteit Twente) en prof. dr. H.G. van de Bunt (Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Amsterdam en directeur van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie). Zij zijn op 1 maart 1995 begonnen aan de uitvoering van hun taak: een onderzoek naar aard, omvang en ernst van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Bij de uitvoering van sommige deelonderzoeken werd prof. dr. H.G. van de Bunt geassisteerd door drs. H. Nelen en dr. H. Werdmölder (Wetenschappelijk Onderzoek- en

Documentatiecentrum), prof.dr. F. Bovenkerk door drs. A. Lempens (Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen) en drs. N. van de Ven (Divisie Centrale Recherche Informatie, Korps Landelijke Politiediensten), en Prof. dr. G.J.N. Bruinsma door drs. E.R. Kleemans (Internationaal Politie Instituut Twente).

Dit is niet de plaats om uiteen te zetten hoe dit onderzoek is opgezet, onder welke omstandigheden het is uitgevoerd, en tot welke bevindingen het heeft geleid. Wel moet hier worden onderstreept dat dit eindrapport de algemene neerslag van de onderzoeksresultaten bevat. Het is immers gebaseerd op de zeven deelrapporten die in het kader van het onderzoeksproject zijn vervaardigd en die als onderdelen zijn gevoegd bij dit rapport. Wie een meer gedetailleerd inzicht in het onderzoek en zijn resultaten wenst, moet dus die deelrapporten raadplegen. Daarenboven is het voor bepaalde onderwerpen in elk geval raadzaam naar de deelrapporten terug te gaan omdat hierin somtijds het onderzoeksmateriaal op een heel andere manier is geordend dan in dit eindrapport is gebeurd. Waar bijvoorbeeld in een van de deelrapporten systematisch wordt besproken welke buitenlandse en allochtone groepen, zoals bepaalde geledingen van de Italiaanse mafia en diverse Turkse criminele groepen, zich hier te lande aan georganiseerde criminaliteit schuldig maken, daar is er in dit rapport voor gekozen om per vorm van georganiseerde criminaliteit aan te geven welke groepen allemaal betrokken zijn bij het plegen ervan. Verder wordt alleen in dit eindrapport uitvoerig wordt stilgestaan bij het probleem van de definitie van georganiseerde criminaliteit en bij de mogelijkheden en moeilijkheden om deze criminaliteit langs empirische weg te onderzoeken.

Om redenen die hierna nog worden uiteengezet was het niet zo gemakkelijk om het gehele onderzoek binnen het aangegeven tijdsbestek klaar te krijgen. Dat dit toch is gelukt, is te danken aan de medewerking van vele instellingen, diensten en personen. Het is niet mogelijk om ze in dit voorwoord allemaal met naam en toenaam op te sommen. In het voorwoord van elk van de deelrapporten wordt telkens aangegeven op wiens onontbeerlijke steun kon worden gerekend. Er moeten echter een paar uitzonderingen worden gemaakt. In de eerste plaats voor de leden van de Enquêtecommissie. In het bijzonder past een woord van dank aan hun adres omdat zij ons alle vrijheid hebben gegeven om het onderzoek – binnen de perken van het goedgekeurde voorstel – in te richten en uit te voeren zoals het ons goeddunkte. De secretaris van de Commissie, dr. E. Muller, heeft ons speciaal een grote dienst bewezen met zijn kritische lezing van de concepten van de opeenvolgende rapporten. Ook moet hier worden gesteld dat zowel op nationaal niveau als op lokaal niveau de reguliere politiekorpsen, het openbaar ministerie en de bijzondere politiediensten op allerlei manieren ten volle hebben meegewerkt aan het onderzoek. In het bijzonder de CRI, de regiopolitie Amsterdam-Amstelland en de regiopolitie Twente zijn wij evenwel erkentelijk voor de gastvrijheid die zij ons maandenlang hebben geboden. Verder hebben zich eveneens heel wat vertegenwoordigers van de economische branches die in het onderzoek betrokken zijn geweest – met name de autobranche, het transportwezen, de bouwnijverheid, de textielnijverheid, de horeca en de afvalverwerkingsbranche -, veel tijd en moeite gegeven om de informatie te verschaffen waarom werd gevraagd. Evenzo dient hier te worden gememoreerd dat ettelijke leden van de diverse allochtone gemeenschappen in ons land bereid zijn geweest om in alle openheid te spreken over de problemen die georganiseerde criminaliteit in hun midden teweegbrengt. Onvermeld mag evenmin blijven dat de uitvoering van dit onderzoek slechts mogelijk was omdat de overige medewerkers van de instituten waaraan de onderzoekers zijn verbonden, zo vriendelijk waren om een belangrijk deel van de bijkomende lasten te dragen die een onderzoek als het onderhavige nu eenmaal met zich brengt. Ook willen wij graag de officier van justitie mr. A.O. van der Kerk en de hoofdofficier van

justitie mr. M. van Erve bedanken voor de openhartige wijze waarop zij namens de minister van Justitie problemen die zich stelden bij de raadpleging van vertrouwelijke informatie, in goed overleg met ons hebben opgelost. Eunice Pleumeekers en Céciel van Doren, tenslotte, hebben op een voortreffelijke manier de totstandkoming van dit eindrapport administratief ondersteund.

Den Haag, december 1995

C. J. C. F. Fijnaut

F. Bovenkerk

G. J. N. Bruinsma

H. G. van de Bunt

INHOUDSOPGAVE

	pag.	
I.	Algemene inleiding	7
I.1.	De achtergrond van dit rapport	7
I.2.	De opzet van het onderzoek	8
I.3.	De inhoud van de volgende hoofdstukken	10
II.	De definitie van georganiseerde criminaliteit	12
II.1.	De discussie over de definitie in Nederland	12
II.1.1.	Tegen een mafiose onderwereld	12
II.1.2.	Een keerpunt in de discussie: het Randstad-initiatief	16
II.1.3.	Tegen criminele ontwijking van de samenleving	18
II.2.	De definitie van georganiseerde criminaliteit in dit onderzoek	22
II.2.1.	Het object van de definitie	23
II.2.2.	De inhoud van de definitie	24
II.3.	Besluit	28
III.	Mogelijkheden en beperkingen van onderzoek naar georganiseerde criminaliteit	30
III.1.	Inleiding	30
III.2.	Wetenschappelijk onderzoek naar georganiseerde criminaliteit	30
III.3.	Opzet en uitvoering van het eigen onderzoek	32
III.3.1.	De aanpak van het onderzoek	32
III.3.1.1.	De strategie van de complementariteit	32
III.3.1.2.	Het gehanteerde analyseschema	34
III.3.1.3.	De vertrouwelijkheid van de informatie	35
III.3.2.	De politie als bron van kennis	36
III.3.2.1.	De selectiviteit van politiekennis	37
III.3.2.2.	De hardheid van politiegegevens	38
III.4.	De landelijke onderzoeken	39
III.4.1.	Het onderzoek naar autochtone, allochtone en buitenlandse criminele groepen	40
III.4.2.	Het onderzoek naar georganiseerde criminaliteit in legale economische sectoren	41
III.4.3.	Het onderzoek naar fraude en witwassen	42
III.4.4.	Het onderzoek bij de vrije beroepen	42
III.5.	De plaatselijke onderzoeken	43
III.5.1.	Het onderzoek in Amsterdam	43
III.5.2.	Het onderzoek in Enschede, Nijmegen en Arnhem	44
III.6.	Besluit	45
IV.	Actuele verschijningsvormen van traditionele georganiseerde criminaliteit	46
IV.1.	Inleiding	46
IV.2.	De handel in drugs	47
IV.2.1.	De overheersende rol van de drugshandel in de georganiseerde criminaliteit	47
IV.2.2.	De organisatie van de drugshandel	53
IV.2.2.1.	De politieke economie van de handel in drugs	53
IV.2.2.2.	Een beeld van de betrokken criminele groepen	55
IV.2.2.2.1.	De rol van autochtone groepen	55
IV.2.2.2.2.	Het aandeel van buitenlandse groepen	59
IV.2.2.2.3.	De betrokkenheid van allochtone groepen	61
IV.2.3.	De werkwijzen die worden gebezigd	64

IV.2.3.1.	De infrastructuur van de drugshandel	64
IV.2.3.2.	De toepassing van geweld	67
IV.2.4.	De besteding van inkomsten	68
IV.2.4.1.	Het wisselen van crimineel geld	69
IV.2.4.2.	De persoonlijke uitgaven	70
IV.2.4.3.	Investeringen in bedrijven en onroerend goed	70
IV.2.5.	Plaatselijke variaties van het beeld	71
IV.3.	De handel in vrouwen	73
IV.3.1	De landelijke situatie	73
IV.3.2	De plaatselijke situatie	75
IV.4.	De handel in wapens	76
IV.5.	De diefstal van auto's	78
IV.6.	Vormen van fraude	79
IV.6.1.	De illegale activiteiten	80
IV.6.2.	De samenstelling van de betrokken groepen	84
IV.6.3.	Werkwijze en afscherming	85
IV.6.4.	Schade, opbrengsten en bestedingen	86
IV.7.	Besluit	87
V.	Georganiseerde criminaliteit in legale economische sectoren: feit of fictie?	91
V.1.	Inleiding	91
V.2.	De horeca	94
V.2.1.	Protectie, afpersing en overvallen	95
V.2.2.	Controle over de speelautomatenbranche	97
V.2.3.	De situatie in Amsterdam en de oostnederlandse steden	97
V.3.	Het transport over de weg, over zee en via de lucht	98
V.3.1.	De landelijke situatie	99
V.3.2.	De situatie in de Rotterdamse haven en op Schiphol	100
V.4.	De autobranche	102
V.5.	De bouwnijverheid	104
V.6.	De afvalverwerkingsbranche	106
V.7.	De textielnijverheid	108
V.8.	Besluit	110
VI.	Brugfuncties in de georganiseerde criminaliteit	112
VI.1.	Inleiding	112
VI.2.	De rol van de vrije-beroepsbeoefenaars	112
VI.2.1.	De advocatuur	113
VI.2.2.	Het notariaat	117
VI.2.3.	De accountancy	120
VI.2.4.	De functie van het tuchtrecht	122
VI.3.	Het wegsluizen van misdaadgeld in de legale economie	123
VI.3.1.	Verplaatsen van misdaadgeld	124
VI.3.2.	Witwassen	127
VI.4.	Besluit	131
VII.	Contra de Nederlandse overheid	133
VII.1.	De landelijke situatie	134
VII.1.1.	De toepassing van contra-observatie	134
VII.1.2.	De uitoefening van intimidatie	135
VII.1.3.	De aanwending van corruptie	135
VII.1.4.	De inschakeling van de media	136
VII.1.5.	Het gebruik van invloedrijke derden	136
VII.2.	De situatie op plaatselijk niveau	136
VII.2.1.	De situatie in Amsterdam	136

VII.2.2.	De situatie in Arnhem, Nijmegen en Enschede	138
VII.3.	Besluit	138
VIII.	Algemeen besluit	140
VIII.1.	De ernst van de situatie	141
VIII.2.	Een aantal zorgelijke kwesties	145
VIII.3.	Verwachtingen voor de nabije toekomst	150
	Bibliografie	152
	Bijlagen:	
	1. Analyseschema onderzoek naar georganiseerde criminaliteit	162
	2. Afspraken onderzoeksgroep Fijnaut	165

I. ALGEMENE INLEIDING

I.1. De achtergrond van dit rapport

In het begin van de jaren tachtig begon zowel in de politieke kringen als in kringen van politie en justitie de gedachte post te vatten dat ook in Nederland de georganiseerde criminaliteit een onrustbarend verschijnsel aan het worden was. De regering nam deze gedachte over in haar beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* (1985). In dit plan werd – met het oog op de bestrijding van dat probleem – onder meer gepleit voor versterking van de bovenlokale, regionale recherchesamenwerking. Gaandeweg gingen er bij politie en justitie echter stemmen op dat het nodig was om ook interregionaal werkende rechteams op te richten. De noodzaak hiervan werd het scherpst gevoeld in Amsterdam. En dus was het niet zo verwonderlijk dat in november 1987 – naar aanleiding van een analyse van de situatie in de stad en haar omgeving – werd beslist om het Interregionale Recherche Team Noord-Holland/Utrecht (IRT) op te richten. De opheffing van dit team in 1993 leidde tot de instelling van de Bijzondere Onderzoekscommissie IRT. In het rapport van deze commissie wordt het probleem van de georganiseerde criminaliteit in Nederland begrijpelijk niet aan een nader onderzoek onderworpen. Tijdens de politieke discussie die volgde op de publikatie van dit rapport in maart 1994, werd door alle politieke partijen wel bij herhaling gewezen op het probleem van de georganiseerde criminaliteit maar ging de meeste aandacht ook nog uit naar de opsporingsmethoden die door politie en justitie in de sfeer van deze criminaliteit worden gebruikt. Tegen de achtergrond hiervan is het niet vreemd dat in het rumoerige Kamerdebat over de opheffing van het IRT op 7 april 1994 door de meerderheid een motie werd aangenomen waarin wordt gevraagd om een parlementair onderzoek naar de bedoelde opsporingsmethoden, het kader waarbinnen hun toepassing wordt gecontroleerd en getoetst, en de daadwerkelijke hantering van deze methoden. Ter uitvoering van deze motie stelde de vaste commissie voor Justitie op 1 juni 1994 een werkgroep onder leiding van M. van Traa in om een vooronderzoek te verrichten naar de toedracht van de zoëven genoemde kwesties – de Werkgroep vooronderzoek opsporingsmethoden.

In het rapport van deze werkgroep *Opsporing gezocht* dat op 21 oktober 1994 publiek werd gemaakt, wordt het probleem van de georganiseerde criminaliteit in Nederland uitdrukkelijk aan de orde gesteld. De reden hiervan wordt op diverse plaatsen in dit rapport aangegeven. Zij komt erop neer dat een beeld van de georganiseerde criminaliteit noodzakelijk is om tot een beoordeling van het gebruik van opsporingsmethoden te kunnen komen (p.14). Op een andere plaats (p.62) wordt hieraan toegevoegd dat het ook met het oog op de wenselijkheid van uitbreiding van bevoegdheden van politie en justitie nodig is hiervan een beeld te hebben. Daarbij wordt beide keren aangetekend dat een bevredigend beeld op dit moment niet voorhanden is. De werkgroep wijt dit enerzijds aan de grote verschillen van inzicht die er leven omtrent wat nu eigenlijk georganiseerde criminaliteit is, en anderzijds aan de problemen die kleven aan de analyses die tot nu toe van deze criminaliteit zijn vervaardigd. De conclusie die zij hieraan verbindt is dat in het kader van een eventueel parlementair onderzoek naar de opsporingsmethoden een «beter kwalitatief beeld» van de aard, de ernst en de omvang van de georganiseerde criminaliteit moet worden vervaardigd. Wel zou het, zo stelt de werkgroep, een illusie zijn te denken dat in dit kader «een uitputtend beeld van de omvang, aard en ernst van de zware, georganiseerde criminaliteit» tot stand kan worden gebracht.

De vraagpunten die de werkgroep in dit verband concreet formuleerde, zijn de volgende:

- A. Welke categorieën misdrijven vallen onder de noemer zware, georganiseerde criminaliteit? Welke andere elementen dienen onderdeel uit te maken van een omschrijving van zware, georganiseerde criminaliteit?
- B. Wat is de aard van zware, georganiseerde criminaliteit in Nederland?
- C. Waar bestaat het gevaar van verweving van de «onderwereld» met de «bovenwereld»?
- D. Is uit een beschrijving van de aard van de zware, georganiseerde criminaliteit een beeld te herleiden van de omvang van de zware, georganiseerde criminaliteit?
- E. In hoeverre vormt de zware, georganiseerde criminaliteit een bedreiging voor de democratische rechtsstaat?

Gedurende de discussie die op 16 november 1994 in de Kamer plaatsvond over het rapport van de werkgroep-Van Traa en in het bijzonder over haar conclusie dat het noodzakelijk was een parlementaire enquêtecommissie in te stellen, werd van de kant van sommige regeringspartijen beaamd dat een onderzoek naar de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit nodig was. Alleen de VVD verklaarde uitdrukkelijk dat zij geen behoefte had aan een parlementaire enquête en dus ook niet aan een onderzoek naar de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit: «laten wij ons geen illusie maken, wij krijgen nooit helemaal boven water wat er aan zware en georganiseerde criminaliteit is».

Niettemin werd het voorstel van de leden van de werkgroep om een enquête in te stellen aanvaard. Als het primaire doel van dit onderzoek werd genoemd: «het verkrijgen van informatie met het oog op het normeren van de methoden die door politie, bijzondere opsporingsdiensten en justitie kunnen worden gehanteerd». Een deel van het onderzoek zou antwoord moeten geven op de vraag naar de «aard, ernst en omvang van de zware, georganiseerde criminaliteit».

1.2. De opzet van het onderzoek

Reeds in januari 1995 besliste de Enquêtecommissie – mede in het licht van het parlementaire debat – om een externe onderzoeksgroep de aard, omvang en ernst van de zware, georganiseerde criminaliteit in kaart te laten brengen. Meer bepaald werd aan de auteurs van dit rapport – prof. dr. C. Fijnaut (onderzoeksleider), prof. dr. F. Bovenkerk, prof. dr. G. Bruinsma en prof. dr. H. van de Bunt – gevraagd onderzoek te doen naar drie zaken:

- inventarisatie van de problematiek inzake de definiëring van het begrip zware, georganiseerde criminaliteit;
- mogelijkheden en beperkingen van wetenschappelijke onderzoeksmethoden naar zware, georganiseerde criminaliteit;
- feitelijke aard en omvang van de zware, georganiseerde criminaliteit.

In samenspraak met de Enquêtecommissie werd – ook gelet op de beschikbare tijd en mankracht – in de loop van februari beslist om over de twee eerstgenoemde onderwerpen geen aparte deelstudies te vervaardigen, maar om deze kwesties, tezamen met de verantwoording van het eigen onderzoek naar de feitelijke aard en omvang van de zware, georganiseerde criminaliteit, te behandelen in het eindrapport van de onderzoeksgroep, dit rapport dus. Het zwaartepunt van het onderzoek dat in de periode februari-augustus 1995 is verricht, heeft dus gelegen in de analyse van het laatstgenoemde onderwerp: de feitelijke aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit. Hierbij kan onmiddellijk worden aangetekend dat dit onderzoek in het algemeen als een *descriptief* onderzoek moet worden bestempeld. Het heeft dus geen verklarend en

ook geen toetsend karakter. Dit neemt niet weg dat in sommige deelrapporten – het ene meer, het andere minder – wel wordt ingegaan op de context waarbinnen bepaalde ontwikkelingen in de georganiseerde criminaliteit moeten worden gesitueerd.

Het onderzoek is gegrondvest op een definitie van georganiseerde criminaliteit die niet alleen aansluit op de hiervoor aangehaalde vraagpunten van de werkgroep-Van Traa maar die ook spoort met de internationale onderzoeksliteratuur. Deze definitie – die wordt verantwoord in hoofdstuk II – luidt dat er sprake is van georganiseerde criminaliteit wanneer groepen van personen uit winstbejag op een systematische manier misdaden plegen die ernstige gevolgen voor de samenleving hebben, en zij in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen tegen gericht optreden van de overheid, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te schakelen. De vragen welke in het licht van deze definitie zijn geformuleerd om een antwoord te geven op de vraag van de Enquêtecommissie naar aard, omvang en ernst van de georganiseerde criminaliteit in Nederland, zijn de volgende:

- Wat voor groepen maken zich in dit land schuldig aan georganiseerde criminaliteit?
- Welke vormen van georganiseerde criminaliteit worden door deze groepen bedreven?
- Op wat voor manieren worden deze vormen van criminaliteit gepleegd?
- Hoe worden de inkomsten uit het plegen van georganiseerde criminaliteit besteed?

Bij de verdere opzet van het onderzoek is nadrukkelijk overwogen dat georganiseerde criminaliteit van oudsher wordt geassocieerd met de levering van illegale goederen en diensten op bijbehorende «zwarte» markten (prostitutie, gokken, drugs). Even belangrijk zijn echter die vormen van georganiseerde criminaliteit waarbij illegale activiteiten worden ontplooid om in legale bedrijfstakken geld te verdienen (*racketeering*). En tenslotte mag men niet uit het oog verliezen dat groepen van personen die zich schuldig maken aan bovengenoemde vormen van criminaliteit, ook betrokken kunnen zijn bij nog andere vormen van criminaliteit, bijvoorbeeld Europese Unie-fraude en kidnapping. Dat er op wereldvlak nog andere vormen van ernstige georganiseerde criminaliteit bestaan, bijvoorbeeld in de financiële sfeer, wordt met vorenstaande omschrijving niet ontkend, maar zij gaan het kader van dit onderzoek ver te boven.

Uitgaande van deze nadere omschrijving van het probleem lagen de invalshoeken van het te verrichten onderzoek voor de hand. Enerzijds zou moeten worden nagegaan welke criminele groepen wat voor vormen van georganiseerde criminaliteit plegen, en anderzijds of er (en zo ja: welke) ook legale bedrijfstakken zijn waarin sporen van georganiseerde criminaliteit vallen te ontdekken. Immers, juist de grote vrees dat, zoals de werkgroep-Van Traa stelde, de «onderwereld» verweven raakt met de «bovenwereld», maakt dat het aangewezen is om *zowel* vanuit het perspectief van groepen die «normaal» in illegale sectoren opereren, te bezien of zij ook (illegaal) in legale sectoren optreden, *als* vanuit het perspectief van de betrokken economische sectoren na te gaan, of dit het geval is of niet. Komt men langs beide wegen tot de conclusie dat dit niet het geval is, dan kan gerust worden tegengesproken dat het wel het geval zou zijn, en omgekeerd: bevestiging langs twee verschillende invalshoeken maakt het dubbel aannemelijk; in het derde geval (eenzijdige ontkenning resp. bevestiging) is nader onderzoek geboden. Welke groepen en welke bedrijfstakken aan een nader onderzoek zijn onderworpen, wordt uiteengezet in hoofdstuk III.

Van meet af aan stond het vast dat een dergelijk onderzoek niet alleen op nationaal niveau zou kunnen worden verricht, maar ook op lokaal en/of regionaal niveau zou moeten worden uitgevoerd. En dit om twee redenen. De eerste reden is dat op nationaal niveau lang niet altijd voldoende informatie voorhanden is om over heel de linie een betrouwbaar beeld van de situatie te kunnen schetsen. De tweede reden sluit tot op zekere hoogte nauw bij de eerste reden aan, namelijk dat, omdat het probleem van de georganiseerde criminaliteit niet in alle steden en gebieden van het land hetzelfde is, het voor het nodige reliëf in de analyse van de situatie nodig is om op bepaalde lokaties een meer diepgaand onderzoek in te stellen. Aanvankelijk was het de bedoeling om op vijf plaatsen nader onderzoek te verrichten. Uiteindelijk is, vooral omwille van de beperkte onderzoekscapaciteit, alleen de situatie in Amsterdam en in de steden Arnhem, Nijmegen en Enschede bestudeerd. Natuurlijk ware het verkieslijk geweest dat ook in het buitenland – met name Duitsland, België en Frankrijk – en in andere delen van het Koninkrijk, de Nederlandse Antillen, zou zijn nagegaan welke informatie daar bij centrale politieinstanties voorhanden is over de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Zulk een deelonderzoek is achterwege gebleven, omdat er niet voldoende tijd was om in het buitenland op enige schaal onderzoek te doen.

Zou het onderzoek alleen via deze dubbele complementaire opzet zijn uitgevoerd, dan zouden zonder meer enkele onderwerpen niet zijn onderzocht, of in elk geval onderbelicht zijn geworden, die in een landelijk onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in Nederland niet buiten beschouwing mogen blijven. Hierbij moet ten eerste worden gedacht aan de rol die de Nederlandse *gateways to Europe* – de Rotterdamse haven en Schiphol – spelen in illegale (handels)activiteiten van criminele groepen, of het nu de invoer is van drugs of de smokkel van mensen. Ten tweede gaat het hier om belangrijke fraudes, gepleegd door personen en/of groepen die in meerdere opzichten voldoen aan onze definitie van georganiseerde criminaliteit. Nader onderzoek van zulke fraudes was met name ook hierom geïndiceerd omdat het nog weer een andere mogelijkheid bood om na te gaan in hoeverre er sprake is van binnendringing van legale economische sectoren door criminele groepen die voordien vooral actief zijn geweest op zwarte markten. En ten derde kan in een onderzoek als het onderhavige niet worden heengegaan om de rol die enerzijds de zogenaamde vrije beroepen – advocatuur, notariaat, accountancy – en anderzijds het bankwezen spelen in de sfeer van de georganiseerde criminaliteit, zowel bij het plegen van deze criminaliteit als bij het besteden van de revenuen die zij oplevert. Naar deze drie onderwerpen zijn dan ook aparte deelonderzoeken uitgevoerd.

In hoofdstuk III wordt uiteengezet hoe de verschillende onderzoeken zijn verricht, inclusief een bespreking van de methoden die zijn gehanteerd en de bronnen die zijn aangeboord.

I.3. De inhoud van de volgende hoofdstukken

In de loop van het onderzoek is niet of nauwelijks afgeweken van de opzet die hiervoor is uitgetekend. Dit betekent dat er uiteindelijk inderdaad zeven deelrapporten zijn vervaardigd. Het gaat met name om:

- C. Fijnaut: *De rol van autochtone criminele groepen*
- F. Bovenkerk en C. Fijnaut: *Over allochtone en buitenlandse criminele groepen*
- G. Bruinsma en F. Bovenkerk: *De branches*
- H. van de Bunt en H. Nelen: *Fraude en witwassen*

- H. van de Bunt: *De vrije-beroepsbeoefenaars: advocaten, notarissen, accountants*
- C. Fijnaut en F. Bovenkerk: *Een analyse van de situatie in Amsterdam*
- G. Bruinsma en H. van de Bunt: *Een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem*

De inhoud van deze deelrapporten vormt de grondslag waarop dit eindrapport is gebaseerd. De structuur van de volgende hoofdstukken sluit evenwel enerzijds aan op de vraagpunten die de werkgroep-Van Traa in haar rapport heeft opgeworpen, en volgt anderzijds de vragen die de Enquêtecommissie in een later stadium de onderzoeksgroep heeft opgegeven.

In hoofdstuk II en hoofdstuk III komen, zoals reeds werd aangegeven, de eerste twee van de drie vragen aan de orde die de Enquêtecommissie aan de onderzoeksgroep heeft gesteld. Hoofdstuk II heeft betrekking op de kwestie van de definitie van wat georganiseerde criminaliteit is. Enerzijds wordt hierin de discussie behandeld die hierover in Nederland het afgelopen decennium is gevoerd, anderzijds wordt hierin de definitie verantwoord en gepreciseerd die in dit onderzoek is gehanteerd. In hoofdstuk III staat dan de vraag naar het onderzoek van georganiseerde criminaliteit centraal. Aan de ene kant worden in het algemeen de mogelijkheden en de beperkingen van een dergelijk onderzoek besproken. Aan de andere kant wordt per deelonderzoek aangegeven hoe het is uitgevoerd.

De hoofdstukken IV tot en met VII geven in grote lijnen de resultaten van de verrichte onderzoeken weer; zij vormen dus het antwoord op de derde vraag van de Enquêtecommissie. Conform de opzet van het onderzoek worden in hoofdstuk IV de actuele verschijningsvormen van traditionele georganiseerde criminaliteit besproken en de criminele groepen die betrokken zijn bij het plegen hiervan. Meer bepaald gaat het hier om de drugshandel, de handel in vrouwen, wapens en gestolen auto's, en fraude. Hoofdstuk V bevat de bevindingen naar aanleiding van de vraag of er (en zo ja: welke) legale economische sectoren zijn aan te wijzen waarin sporen van georganiseerde criminaliteit worden gesignaleerd. De branches die achtereenvolgens worden besproken, zijn: horeca, transport, autobranche, textielnijverheid, afvalverwerkingsbranche en bouwnijverheid. Hoofdstuk VI betreft de «brugfuncties» in de georganiseerde criminaliteit. Hier gaat het om de rol die de vrije beroepen spelen bij het plegen van georganiseerde criminaliteit en om de manier waarop de revenuen hiervan in legale sectoren van de economie worden gesluisd. In hoofdstuk VII wordt het vraagpunt behandeld of (en zo ja: in hoeverre) de georganiseerde criminaliteit een bedreiging vormt voor de democratische rechtsstaat. De bespreking van dit punt gebeurt in de vorm van een analyse van de contrastrategieën die wij in de loop van onze onderzoeken hebben kunnen identificeren: contra-informatie, corruptie, intimidatie, inschakeling van de media en gebruik van invloedrijke derden.

Bij herhaling heeft zowel de werkgroep-Van Traa als de Enquêtecommissie ook de vraag opgeworpen naar «de ernst» van de georganiseerde criminaliteit in ons land. De onderzoeksgroep heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat de ernst van dit probleem wordt bepaald door de aard en de omvang van die criminaliteit en door de schade welke zij aanricht. Hoe ernstig de situatie in haar ogen op dit moment feitelijk is, kan dan ook pas aan de orde worden gesteld in hoofdstuk VIII: het algemeen besluit.

II. DE DEFINITIE VAN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT

Er is in de voorbije jaren veel geschreven over de geschiedenis van de georganiseerde criminaliteit, en ook over de geschiedenis van haar bestrijding. Veel en veel minder aandacht is daarentegen geschonken aan de geschiedenis van de maatschappelijke discussie over deze vorm van criminaliteit, in het bijzonder de discussie over de definitie van dit fenomeen. Toch is ook dit geen onbelangrijke kwestie, zoals de werkgroep-Van Traa terecht heeft vastgesteld. Want de manier waarop georganiseerde criminaliteit wordt gedefinieerd, bepaalt niet alleen in hoge mate het uitzicht dat dit verschijnsel heeft, maar heeft ook verstrekkende gevolgen voor het beleid dat ertegen wordt of moet worden gevoerd. Tegen de achtergrond van de discussie die in Nederland over de definitie van georganiseerde criminaliteit heeft gespeeld, wordt in II.2 de definitie verantwoord en gepreciseerd die in dit onderzoek is gehanteerd.

II.1. De discussie over de definitie in Nederland

Ook voor Nederland geldt dat de geschiedenis van de discussie over de definitie van georganiseerde criminaliteit nog moet worden geschreven. Links en rechts is er wel een aanzet gegeven, maar het verhaal is nog verre van volledig (Beetstra *et al.*, 1994). Zeker wanneer men in een analyse van die geschiedenis een koppeling wil aanbrengen tussen de definitie van georganiseerde criminaliteit en het beleid dat in functie van een definitie is gevoerd, valt er veel voor te zeggen in de onderhavige geschiedenis een cesuur aan te brengen in het najaar van 1990, en meer bepaald in de maand oktober van dat jaar, toen in Den Haag de *Dutch American Conference on Organized Crime* plaatsvond. Onder invloed van deze conferentie werd weliswaar niet direct de officiële definitie van georganiseerde criminaliteit bijgesteld, maar werd wel het beleid ingrijpend aangepast. Terwijl voordien de bestrijding van georganiseerde criminaliteit vanuit een repressief, strafrechtelijk, perspectief was opgebouwd, werd vanaf dat moment erkend dat er ook behoefte was aan preventief – bestuurlijke maatregelen om het probleem te beheersen. De bijdragen van de leden van New York State Organized Crime Task Force aan de genoemde conferentie lieten immers zien dat een eenzijdig repressieve aanpak op den duur niet voldoende effect kan sorteren (Fijnaut en Jacobs, 1991).

II.1.1. Tegen een mafiose onderwereld

Het lijkt geen twijfel dat in de loop van de jaren zeventig het beeld van de zware criminaliteit, zeker in de ogen van politie en justitie, ingrijpend veranderde. De analyse die in het kader van dit onderzoeksproject is gemaakt van de situatie in Amsterdam, laat hierover ook geen misverstand bestaan. Waar de ontvoering van Caransa (1977) en de overvallen van «de Denkers», een groep afkomstig uit de Kinkerbuurt in die stad, wezen op een aanzienlijke verharding van de beroepsriminaliteit, daar gaven de ontwikkelingen in de internationale drugshandel, in de organisatie van (il)legale gokspelen en in de vrouwenhandel voedsel aan de gedachte dat ook in Nederland de georganiseerde criminaliteit grotere proporties aan het aannemen was. Het is evenwel de Rotterdamse commissaris van politie Blaauw (1974) geweest die als eerste heeft geprobeerd de confrontatie met dit «groeïend probleem» onder woorden te brengen. Deze beweerde in 1974 «dat georganiseerde misdaad naar Amerikaans model (in de vorm van de *cosa nostra*, CF) in Nederland niet bestaat», maar dat hierom niet mocht worden ontkend dat er wel «professionele criminele organisaties of benden» actief waren, met name in de drugshandel, de (vracht)autodiefstallen, de overvallen en afpersingen, en de illegale jeneverstokerijen. Het feit dat deze georganiseerde

criminaliteit voorkwam, weet Blaauw aan «de onmacht van de politie». En dus lag het voor de hand in welke richting binnenlands naar een oplossing van het probleem moest worden gezocht: uitbouw van de operationele recherche (met inlichtingendiensten, observatieteams, etc.), strakkere landelijke coördinatie van de opsporingsonderzoeken, bijscholing van het recherchepersoneel, en verdergaande inschakeling van de douane en de koninklijke marechaussee. Uit latere analyses van de ontwikkeling van het Nederlandse politie-apparaat, is gebleken dat dit programma ook metterdaad is uitgevoerd (Nuijten-Edelbroek, 1985; Fijnaut, 1985a).

Rondom 1980 bleek – in de discussie over de toepassing van infiltratie als methode om georganiseerde criminaliteit te bestrijden – dat vooraanstaande recherchechefs als Blaauw hun visie op de aard, omvang en ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit in Nederland hadden bijgesteld. Nu bracht Blaauw naar voren (1980) dat ook in Nederland de georganiseerde criminaliteit, en speciaal de handel in verdovende middelen, aan het opschuiven was in Amerikaanse richting: deze handel «is een vorm van georganiseerde criminaliteit die zo langzamerhand te vergelijken is met de Amerikaanse Mafia-structuur». Waarom hij in de loop der jaren zijn visie op het probleem had bijgesteld, gaf Blaauw niet met zoveel woorden aan. Maar blijkens het betrokken artikel was hij gaandeweg steeds meer onder de indruk geraakt van de grote hoeveelheden drugs die ook via Nederland werden verhandeld, van de steeds meer geraffineerde methoden die belangrijke buitenlandse en binnenlandse drugshandelaren gebruikten om hun waren op de (Nederlandse) markt te brengen, en van de belangrijke hoeveelheden geld die in de internationale drugshandel werden verdiend. Zijn Amsterdamse collega Sietsma (1980) ging in deze discussie niet zover in op het probleem van de georganiseerde criminaliteit als Blaauw deed, maar uit zijn bewoordingen viel op te maken dat hij diens mening deelde dat de drugshandel in Nederland voor een deel in handen van misdadensyndicaten was gevallen. Voor Blaauw was het hoe dan ook hoog tijd om *nu* de tegenaanval in te zetten en niet te wachten totdat «de tegenstander al zoveel terreinwinst heeft geboekt dat hij nauwelijks meer terug te dringen is». Dit hield voor hem opnieuw een heel pakket maatregelen in, variërend van de aanscherping van de Opiumwet en de financiële aanpak van drugshandelaren tot de strakkere regionale aansturing van de opsporingsonderzoeken en opbouw van een landelijk gegevensbestand omtrent de drugshandel. Zoals deze opsomming laat zien, beantwoorden de maatregelen in kwestie helemaal aan zijn gewijzigde visie op wat in Nederland de georganiseerde criminaliteit is. Deze bestaat niet langer uit een samenstel van min of meer professionele bendes die illegale activiteiten ontplooiën, maar wordt gevormd door misdadensyndicaten die het hebben hebben gemunt op illegale beheersing van delen van de samenleving.

Men kan niet zeggen dat deze politieke visie op de evolutie van de georganiseerde criminaliteit in Nederland en op het beleid dat ter bestrijding ervan zou moeten worden gevoerd, veel weerklank kreeg. Sterker: noch in de media, noch in de wetenschap werd zij opgepakt. De maatschappelijke discussie bleef als het ware steken op het punt van de infiltratie, zijnde ook op dat moment de meest omstreden methode om tegen de internationale drugshandel in het geweer te komen. Ook van de kant van de criminologie kwam er zo direct helemaal geen respons. Georganiseerde criminaliteit bleef voor veel criminologen toen nog vooral een buitenlands fenomeen, ondanks de signalen dat zij ook in eigen land verder tot ontwikkeling zou kunnen komen (o.a. Fijnaut, 1984, 1985b). Alleen het WODC-onderzoek naar diverse vormen van sociale fraude, bijvoorbeeld in de sfeer van de bouwnijverheid, raakte aan de problemen die door Blaauw waren opgeworpen (Berghuis en Paulides, 1983; Berghuis, Van Duyne en Essers, 1985). In dit onderzoek werd immers ook

gesignaleerd dat een aantal traditionele beroepsmisdadigers landelijke netwerken in de financieel-economische sfeer aan het formeren was die soms wel iets weg hadden van misdaadsyndicaten.

In het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* dat de toenmalige minister van Justitie, F. Korthals Altes, in 1985 presenteerde, werd niet alleen gewezen op de problematiek van de sterk stijgende kleine criminaliteit maar werd ook onomwonden gesteld dat Nederland lang goeddeels gevrijwaard was gebleven van het probleem van de georganiseerde criminaliteit, maar dat nu ook in eigen land «een grootschalige en in de samenleving gewortelde onderwereld» dreigde te ontstaan. Deze criminaliteit viel niet helemaal te scheiden van andere vormen van zware criminaliteit, zoals grote bankfraudes en ernstige milieudelicten, maar hiervan te onderscheiden was zij wel: de handel in verdovende middelen vervulde een spilfunctie binnen de georganiseerde criminaliteit, maar ook het illegale gokken, de prostitutie, de wapenhandel, de koppelbazerij en de BV-fraude speelden een belangrijke rol. In dit plan werden dus – zonder theoretische omwegen – de georganiseerde criminaliteit waarover Blaauw en Sietsma spraken, en de fraude waarnaar Berghuis c.s. onderzoek hadden gedaan, op één noemer gebracht. Hoe al deze criminaliteit precies moest worden gedefinieerd, werd buiten evenwel beschouwing gelaten. Abrupt werd in het plan gesteld dat de bestrijding van deze (vormen van) georganiseerde criminaliteit – anders dan in het geval van de zogenaamde kleine criminaliteit – *exclusief* een taak van politie en justitie is. En dus werd – helemaal in de geest van Blaauw's ideeën – een vrij omvangrijk arsenaal aan op repressie afgestemde middelen voorgesteld om het grote gevaar te keren (Fijnaut, 1988; Korthals Altes, 1989).

Het was – merkwaardig genoeg – de toepassing van de misdaadanalyse die keer op keer aantoonde hoe wankel de theoretische en empirische basis van het gevoerde beleid was. Binnen de werkgroep-Gonsalves, die in 1987 werd gevormd om te bepalen langs welke weg en onder wiens verantwoordelijkheid de organisatie van politie en justitie zou worden aangepast met het oog op een meer effectieve bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, was men het erover eens geworden dat deze criminaliteit de volgende kenmerken vertoont:

- intrinsiek ernstige vormen van criminaliteit met een wettelijke navenante strafbedreiging (voorbeelden: omvangrijke fraude- en milieuzaken, omvangrijke invoer en handel in narcotica, georganiseerde overvallen);
- samenhang tussen de gepleegde feiten, al dan niet op verschillende strafrechtelijke terreinen liggend en op meerdere plaatsen gepleegd;
- de daders of dadergroepen gaan veelal planmatig te werk; de organisatiestructuur vertoont vaak hiërarchische kenmerken.

In de praktijk bleek deze omschrijving echter moeilijk te hanteren en was de begripsverwarring groot. Volgens de projectgroep «misdaad-analyse» die in januari 1988 werd opgericht – met vertegenwoordigers van de korpsen Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam, het korps rijkspolitie en de CRI – om een landelijk, kwantitatief overzicht te geven van criminele groeperingen, was het noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen groepsriminaliteit en georganiseerde criminaliteit (Slort, 1988). Ideaaltypisch gesproken ging het bij *groepsriminaliteit* om «een groep criminelen die zich over een bepaalde periode beroepsmatig en professioneel bezighoudt met het plegen van een bepaald delict». Zulk een groep kent wel een taakverdeling maar niet noodzakelijkerwijze een hiërarchische structuur, zij heeft geen intern sanctiesysteem en haar voortbestaan is afhankelijk van een of meer kernleden. Haar doel is geldelijk gewin en zij kan dit behalen zonder met andere groepen te

moeten concurreren, laat staan een economische monopoliepositie te moeten nastreven. Een dergelijke groep wordt verder gekenmerkt door de volgende punten: zij pleegt in beginsel maar één delictsoort, de gelden die dit oplevert worden door haar slechts aangewend voor de financiering van een royale levensstijl en van nieuwe gelijksoortige delicten, en zij poogt haar misdaden zo professioneel mogelijk uit te voeren. Wat de levensduur van zulk een groep betreft: zij opereert op middellange (ongeveer één jaar) of lange termijn. In het geval van *georganiseerde criminaliteit* doelde de werkgroep op een criminele groepering die meerdere delicten pleegt, hiërarchisch is opgebouwd, een intern sanctiesysteem kent en blijft voortbestaan, ook als er één of meer kernleden wegvallen. Het doel van een groepering als deze is niet slechts geldelijk gewin, maar economische macht, en uiteindelijk een monopoliepositie in een bepaalde markt, waarbij strijd met concurrerende groeperingen kan worden geleverd ofwel (stilzwijgende) afspraken met hen kunnen worden gemaakt. De middelen waarvan een dergelijke groepering zich bedient, zijn intimidatie en geweld (naar binnen en naar buiten) en corruptie, maar daarnaast ook infiltratie in het bedrijfsleven om dekmantels voor de eigen illegale activiteiten te kunnen maken, en het verwerven van invloed op politici om hun besluitvorming te kunnen beïnvloeden. Tenslotte is een criminele groepering in de sfeer van de georganiseerde criminaliteit altijd op lange termijn – «een groot aantal jaren» – actief.

Deze definities zijn ook metterdaad gehanteerd bij de opmaak van de eerste landelijke analyse van georganiseerde criminaliteit en inter-regionale groepsriminaliteit, met dien verstande dat nu opeens groeps-criminaliteit en georganiseerde criminaliteit niet meer als twee tegengestelde vormen van zware criminaliteit werden beschouwd, maar als twee vormen van zware criminaliteit die in elkaar's verlengde liggen (Georganiseerde criminaliteit etc., 1988). Immers, midden in deze analyse werd bepaald dat aan een groep het label van georganiseerde criminaliteit kan worden gehangen wanneer zij aan vijf criteria voldoet (hierarchische structuur, toepassing van sancties, investering van crimineel vermogen in legale activiteiten, intimidatie of corruptie van overheidsfunctionarissen of medewerkers van legale bedrijven, en het begaan van meerdere delicten), en vervolgens werd voor alle in kaart gebrachte groepen/groeperingen (uiteindelijk 189) vastgesteld in welke mate zij aan deze criteria beantwoordden. Uit deze operatie bleek dat er 3 groeperingen aan alle 5 criteria voldeden, 17 aan 4, 18 aan 3, 54 aan 2, 61 aan 1, en 36 aan 0. Maar wat betekende dit nu? Dat er naast de 3 volwaardige georganiseerde-misdaad-groepen 17, 18, 54 respectievelijk 61 groepen waren die, een beetje of een beetje veel, ook tot de georganiseerde criminaliteit moesten worden gerekend, of (juist) niet? In het desbetreffende rapport wordt deze vraag niet beantwoord. En zodoende werd de begripsverwarring die de projectgroep nu juist had willen tegengaan door *groepsriminaliteit* duidelijk te onderscheiden van *georganiseerde criminaliteit*, in stand gehouden door haar eigen verwarringstichtende analyse van de verzamelde gegevens.

In de tijd dat aan de hiervoor genoemde analyse werd gewerkt, startte ook het WODC een empirisch onderzoek naar georganiseerde criminaliteit in Nederland. De resultaten van dit onderzoek verschenen in 1990 onder de titel *Misdaadondernemingen; ondernemende misdadigers in Nederland* (Van Duyne, Kouwenberg en Romeijn, 1990). Deze studie handelt over 19 verdovende-middelen-zaken en 21 gevallen van bedrijfsmatige misdaad. Zoals dit onderscheid al aangeeft wordt in dit onderzoek kennelijk met een heel ander begrip van georganiseerde criminaliteit gewerkt dan in de landelijke politie-analyse. Welk begrip dit is, wordt in het betrokken rapport niet direct en expliciet naar voren gebracht. In het begin van hun rapport geven de onderzoekers immers aan dat zij geen definitie wensen te geven van wat georganiseerde misdaad is, maar dat

zij zich enkel hebben willen afvragen: «Hoe gaan ondernemende misdadigers door middel van misdaadondernemingen op de voor hen winstgevende markten te werk?». Uit het vervolg van het verhaal kan echter duidelijk worden opgemaakt dat de onderzoekers impliciet wel degelijk een definitie van georganiseerde misdaad hanteren, namelijk de wat tautologische definitie dat deze misdaad de misdaad is zoals die wordt georganiseerd door de ondernemers/ondernemingen die zij hebben onderzocht. Hoe deze misdaad er concreet uitziet of in welke opzichten zij zich onderscheidt van andere vormen van misdaad, weigeren de onderzoekers ook in abstracto aan te geven: «Wij zullen deze term evenwel als een open soortnaam hanteren, zonder dat er verder verwezen wordt naar een verschijnsel met een aantal ondubbelzinnig omschreven kenmerken». Deze «open» opstelling brengt natuurlijk met zich dat met name in de sector van de «bedrijfsmatige misdaad» van alles en nog wat wordt ondergebracht: handel met afvalstoffen, flessentrekkerij, EG-fraude, BTW-fraude, illegaal gokken, bankovervallen, vervalsingen, etcetera. Zij heeft dus tot gevolg dat de term «georganiseerde misdaad» eigenlijk elke betekenis verliest, althans geen enkele specifieke, onderscheidende en dus beperkende betekenis meer heeft. Alle misdaad die wordt bedreven door misdadige ondernemers, is georganiseerde misdaad, ongeacht de aard van hun misdaad, ongeacht de aard van hun onderneming. Het enige dat werkelijk telt, is dat ook de «misdadondernemer» met het oog op zijn winsten als een rationele ondernemer te werk moet gaan, dat wil zeggen dat ook hij vanuit zijn «economische nis» rekening moet houden met de evolutie van de criminele markt waarop hij actief is en organisatorisch moet inspelen op deze marktevolutie.

Na het vorenstaande kan het geen verwondering wekken dat op het einde van de jaren tachtig de begripsverwarring met betrekking tot georganiseerde criminaliteit ten top steeg. Deze criminaliteit kon kennelijk evengoed betrekking hebben op hiërarchisch georganiseerde groeperingen die zich met geweld en corruptie een weg banen naar duurzame machtsposities in bepaalde economische sectoren als op groepjes gewiekste flessentrekkers en overvallers die bendegewijze gedurfde acties uitvoeren.

II.1.2. Een keerpunt in de discussie: het Randstad-initiatief

Hiervoor werd reeds meerdere keren aangegeven dat in de jaren zeventig en tachtig «Amerika» voortdurend een rol heeft gespeeld in de discussie over zowel de definitie als de aard, omvang en ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit, als over (on)wenselijkheden en (on)mogelijkheden bij haar bestrijding. Keer op keer viel het waarnemers echter op dat de vergelijking met Amerika dikwijls nogal mank liep omdat de situatie in dat land te oppervlakkig, te onvolledig of te eenzijdig werd voorgesteld. Vooral om dit probleem te verhelpen werd in 1988–1989 door enkele mensen het initiatief genomen om een aantal leden van de New York State Organized Crime Task Force naar Nederland te halen en hen hier rechtstreeks te laten discussiëren met politiemensen, onderzoekers en officieren van justitie. Dit initiatief mondde uit in de *Dutch-American Conference on Organized Crime* die in oktober 1990 plaatsvond in Den Haag (Fijnaut en Jacobs, 1991).

De toenmalige directeur van de Task Force, Goldstock, onderstreepte dat traditioneel de *cosa nostra* als de harde kern van de georganiseerde criminaliteit wordt beschouwd. Om de functie van de syndicaten van deze criminele groepering te typeren vergeleek hij ze met regeringen: «providing services, allocating resources and territories, and settling disputes», zowel in de sfeer van de levering van illegale goederen en diensten, als in die van de illegale activiteiten binnen legale economische branches. Andere medewerkers van de Task Force (Mass, Jacobs) lieten vooral zien wat men zich bij dit laatste moet voorstellen. Aan de hand van

analyses van de rol die cosa nostra-families spelen in onder meer de bouwnijverheid en de textielnijverheid, toonden zij aan dat deze syndicaten die functie maar kunnen vervullen omdat zij in zulke nijverheden machtsposities hebben opgebouwd en bereid zijn deze posities met (dreiging met) geweld te verdedigen. Wel voegde Goldstock aan hun uiteenzettingen toe dat er nu syndicaten opdoemen die nog lang niet de positie van de cosa nostra-families hebben bereikt, bijvoorbeeld Chinese tongs, drugs-gangs binnen zwarte minderheidsgroepen, motorbendes en Russische criminele groepen. Impliciet en expliciet gaf hij dus met deze opsomming aan dat ook in de Verenigde Staten de georganiseerde criminaliteit geen monolithisch maar een zéér heterogeen verschijnsel is.

De wijze waarop van Nederlandse zijde de georganiseerde criminaliteit in eigen land werd geportretteerd, sloot in zekere zin op deze laatste vaststelling aan. Uit de voordrachten van Van Baarle, Bovenkerk en Van Duyne kon immers worden afgeleid dat volgens hen ook hier deze criminaliteit zeer uiteenlopende gedaanten aanneemt – gaande van hiërarchisch gestructureerde criminele groeperingen (Van Baarle), via de penose van Amsterdam (Bovenkerk), tot allerhande oplichters en smokkelaars (Van Duyne). Onbedoeld reproduceerden zij dus met z'n allen de uiterst verwarrende discussie zoals die zich tot dan toe in Nederland over (de definitie van) georganiseerde criminaliteit had ontwikkeld. Maar hoe verschillend deze auteurs de Nederlandse situatie ook typeerden, zij waren het erover eens dat die op wezenlijke punten nog steeds afweek van die in de Verenigde Staten, althans wat de harde kern van de georganiseerde criminaliteit, de cosa nostra, betreft. Geen van hen onderkende hier groeperingen die er in organisatorisch opzicht uitzien als de beruchte families, laat staan dat een van hen de gedachte verdedigde dat criminele groepen hier machtsposities in nijverheden hebben opgebouwd die ook maar in de verte doen denken aan die van de Italiaanse syndicaten in New York. Wel onderstreepte deze en gene dat het niet altijd eenvoudig is om grenzen te trekken tussen illegale activiteiten van criminele groepen en hun legale bedrijvigheid, en dat sommige van deze groepen er wel in slagen zich over langere tijd te handhaven in een bepaalde economische branche.

Niettemin spraken de Amerikaanse ervaringen met de bestrijding van georganiseerde criminaliteit de deelnemers aan deze conferentie zéér aan. Aan de ene kant de ervaring dat de Italiaanse georganiseerde criminaliteit in de Verenigde Staten haar sterkte niet in de laatste plaats te danken heeft aan de traditionele zwakte van het repressieve optreden ertegen (Jacobs), en dat, toen er eenmaal – in de jaren tachtig – wel fors werd opgetreden met de hulp van nieuwe middelen als direct afluisteren en getuigenbescherming, succes niet uitbleef: de organisatie van een belangrijk aantal families werd grondig gedestabiliseerd (zie ook Jacobs, 1994). Aan de andere kant de ervaring dat via een strafrechtelijke aanpak wel heel wat kan worden bereikt, maar dat een blijvend succes slechts kan worden verzekerd wanneer deze aanpak wordt gecompleteerd met een samenstel van preventief-bestuurlijke maatregelen. Het voorbeeld aan de hand waarvan deze nieuwe visie op de bestrijding van georganiseerde criminaliteit door Thacher II werd uitgedragen, is het voorbeeld van de inspectie die in 1989–1990 in New York werd opgericht om in elk geval de scholenbouw uit de greep van de cosa nostra te halen.

Mede onder invloed van de resultaten van deze conferentie besloten de korpschefs van gemeentepolitie te Amsterdam, Den Haag en Rotterdam en het hoofd CRI in het begin van 1991 om zich nader te beraden op de aanpak van de zware/georganiseerde criminaliteit in het randstedelijk gebied van Nederland. Dit beraad mondde in maart 1991 uit in de zogenoemde Randstad-notitie. Uitgangspunt in deze notitie is dat er nog steeds belangrijke verschillen bestaan tussen de georganiseerde criminaliteit in de Verenigde Staten en die in Nederland, maar dat er niettemin van mag worden uitgegaan dat ook in Nederland een deel van

de georganiseerde misdaad zich zal ontwikkelen in de richting van criminele organisaties zoals die in de Verenigde Staten en in Italië al langer zijn ingeburgerd. Waakzaamheid is dus geboden, temeer omdat door gebrek aan inzicht in de situatie de neiging bestaat om het probleem van deze misdaad «enerzijds te marginaliseren en anderzijds als een overschatting van politie en justitie af te doen». Een van de eerste dingen die zou moeten gebeuren, is dan ook de vergroting van het inzicht in de evolutie van deze misdaad door middel van intensieve strafrechtelijke onderzoeken en wetenschappelijke studies. Maar tezelfdertijd is het nodig om de visie op georganiseerde criminaliteit en haar bestrijding bij te stellen. Ten eerste kan deze criminaliteit niet los worden gezien van de zogenoemde veel-voorkomende criminaliteit (de «drugs related crime» hangt rechtstreeks samen met de werking van grote criminele organisaties). Dit betekent dat de politieke bestrijding van georganiseerde criminaliteit niet alleen een zaak is van de recherche (hoe nodig haar revitalisering ook is) maar ook moet worden ingebed in de basis-politiezorg. Ten tweede is het niet wenselijk dat politie en justitie de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit monopoliseren. Ook het bestuur moet hierbij een belangrijke rol gaan spelen door het treffen van structurele preventieve maatregelen. Met andere woorden: de bestrijding moet integraal en geïntegreerd gebeuren. Ten derde werd aangegeven dat om allerhande redenen de betrokkenheid van het openbaar ministerie bij belangrijke strafrechtelijke onderzoeken zou moeten worden vergroot, vooral ook in de «oriënterings-/aanvangsfase» van zulke onderzoeken.

De ideeën waarop dit initiatief berustte, werden in belangrijke mate overgenomen in het landelijk beleid ten aanzien van georganiseerde criminaliteit zoals dit in 1992 onder druk van de Tweede Kamer werd geformuleerd.

II.1.3. Tegen criminele ontwijking van de samenleving

Het kabinet Lubbers-Kok dat in 1989 aantrad, maakte aanvankelijk van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit géén groot punt. Het beste bewijs hiervan vormt het beleidsplan *Recht in beweging* waarin dit onderwerp slechts marginaal aan de orde wordt gesteld (Recht etc., 1990). Er wordt geconstateerd dat mede dankzij bijzondere financieringsregelingen bovenlokale rekercheteams van de grond zijn gebracht en dat, om «de opsporing van groepsriminaliteit» meer armslag te bieden, wetsvoorstellen zullen worden ingediend betreffende het gebruik van moderne af luisterapparatuur, de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen en de ontneming van crimineel opgebouwde vermogens. In het parallelle beleidsplan van het openbaar ministerie, *Strafrecht met beleid* (1990), wordt wel wat dieper op het probleem ingegaan. Uitgaande van de gedachte dat criminele organisaties dankzij hun illegaal verworven vermogen binnen een of meer sectoren van onze maatschappij een blijvende machtspositie kunnen veroveren en haar zodoende ernstig kunnen ontwijken, wordt geponeerd dat de rechtsstaat voor de opgave staat deze bedreigende ontwikkeling te keren met alle middelen die de rechtsstaat ten dienste staan, zowel repressieve (volledige benutting van alle bestaande strafvorderlijke middelen, ruimere mogelijkheden om communicatie te onderscheppen, meer opsporingscapaciteit en meer gekwalificeerde recherche) als preventieve (wetgeving tegen fraude).

De Tweede Kamer vond het regeringsbeleid echter niet voldoende en drong er bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Justitie voor 1992 via een motie op aan met een beleidsplan inzake de aanpak van de georganiseerde criminaliteit te komen. Ter uitvoering van deze motie publiceerden de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in september 1992 de nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland; Dreigingsbeeld en plan van aanpak*. Zij slaan in dit plan een geheel andere toon aan dan in *Recht in beweging*. De grondtoon is nu dat er van de

hedendaagse criminele organisaties een dreiging uitgaat voor de Nederlandse samenleving die «vanwege de vergaande economische en morele implicaties zeer ernstig (moet) worden genomen». Weliswaar voldoen nog slechts enkele organisaties aan alle criteria – verschillende vormen van criminaliteit, hiërarchische verhoudingen, interne sancties, witwassen van crimineel geld, samenwerking met financiële en juridische deskundigen enerzijds en legale bedrijven, waaronder banken, anderzijds, corruptieve contacten met overheidsfunctionarissen – die gelden voor de bepaling van georganiseerde criminaliteit, maar er zijn duidelijke aanwijzingen «dat organisaties die grosso modo tot dit type behoren ook in Nederland geen uitzonderlijk verschijnsel meer zijn». Deze organisaties zijn zowel actief in de drugshandel, de prostitutie, het gokken, en de wapenhandel als in de sfeer van de fraude, bijvoorbeeld olie- en milieu-fraude. Maar hier blijft het niet bij. Afgezien van de materiële en financiële schade die deze organisaties aanrichten, bestaat het gevaar dat zij zich geleidelijk innestelen in de legale bovenwereld, met alle corrumperende invloeden op de Nederlandse samenleving vandien. Hierbij gaat het niet alleen om de corruptie van ambtenaren en de erosie van de ethiek in de kring van de vrije beroepen, maar juist ook om de herinvestering van criminele vermogens in op zichzelf legale sectoren als de bouw, de horeca, de autobranche en de vuilverwerkingsindustrie, waardoor er een bedreigende symbiose kan ontstaan «tussen de wettige bovenwereld en misdaadondernemers (...) die tot marktontwrichting kan leiden».

De herkomst van dit beeld van de georganiseerde criminaliteit valt vrij gemakkelijk te traceren. In de kern gaat het nog steeds terug op het beeld dat reeds in *Samenleving en criminaliteit* oppervlakkig werd geschetst en dat later in 1990 door Van Duyne *et al.* met een «open» definitie van georganiseerde criminaliteit aan de hand van een aantal voorbeelden werd geconcretiseerd. Binnen deze ruime definitie zit echter als het ware een enge definitie van het probleem van de georganiseerde criminaliteit opgesloten. Eng geformuleerd wordt immers gezegd dat dit probleem uit twee basiscomponenten bestaat: enerzijds de criminele organisaties die voldoen aan de criteria die in 1988 door de projectgroep «misdad-analyse» werden geformuleerd om te kunnen spreken van georganiseerde criminaliteit, en anderzijds de machtsposities die zulke organisaties volgens de Organized Crime Task Force van New York kunnen opbouwen in legale sectoren van de economie. En in dergelijke organisaties schuilt – volgens de nota – de grootste dreiging voor onze samenleving.

De invloed van de Dutch-American Conference on Organized Crime deed zich evenwel ook gevoelen in de aanpak die werd voorgesteld om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Immers, onomwonden wordt gesteld dat met strafrechtelijke interventies alléén deze criminaliteit niet kan worden teruggedrongen en dat er, net als in de Verenigde Staten – zie het voorbeeld van de bouwnijverheid in New York -, zal moeten worden gekozen voor «een geïntegreerde bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van bepaalde vormen van georganiseerde criminaliteit». Het zou in dit kader te ver voeren om hier alle maatregelen en voornemens op te sommen die in het beleidsplan aan de orde komen. Een belangrijk deel hiervan slaat op de preventieve bestrijding van georganiseerde criminaliteit: doorlichting van het overheidsbeleid op de (onbedoelde) creatie van gelegenheidsstructuren, analyse van de kwetsbare sectoren van het bedrijfsleven, vergroting van de weerbaarheid van het openbaar bestuur en verhoging van zijn inzet bij het weren van criminele organisaties uit bepaalde diensten- en goederensectoren door middel van de niet-verlening van vergunningen, samenwerking met het bedrijfsleven en de vrije beroepen bij het bepalen van de grenzen voor contacten met criminele organisaties, etcetera. De voorstellen die op het vlak van de strafrechtelijke bestrijding worden gedaan, klinken bekender in de oren: intensivering van het overleg tussen het openbaar ministerie en politie, vorming van bovenlokale rechteamts, versterking van de informatie-

uitwisseling tussen de reguliere en bijzondere politiediensten, vergroting van de deskundigheid bij openbaar ministerie en rechter-commissariaat, uitbreiding internationale samenwerking, enzovoort. In mei 1993 werd er een aparte projectgroep geformeerd die de uitvoering van dit kolossale programma moest bewaken, zoniet zelf ter hand moest nemen (Coördinatiestructuur etc., 1993).

Tot een rustige uitvoering van dit beleid, laat staan een grondige evaluatie ervan, is het niet gekomen. In het bijzonder het uitbreken van de IRT-affaire en alles wat hierop is gevolgd, heeft dit onmogelijk gemaakt. Wat natuurlijk niet wil zeggen dat als gevolg hiervan het hele project in duigen is gevallen. Er is verder gebouwd aan de zes nieuwe interregionale rechteerteams, er worden contacten met het bedrijfsleven gelegd en er zijn initiatieven genomen in de sfeer van de bestuurlijke preventie, bijvoorbeeld in Amsterdam ter bescherming van de middelen die zijn gemoeid met de aanleg van de Noord-Zuid-metrolijn. Bovendien is er de afgelopen jaren ook onderzoeksmatig een en ander gebeurd. Er zijn door politie en justitie, verenigd in het Coördinerend Beleidsoverleg (CBO), nieuwe landelijke analyses vervaardigd. Onderzoekers hebben geprobeerd min of meer actuele algemene beelden van de situatie te vervaardigen. Voorts zijn op onderdelen allerhande gevalstudies verricht die meer in de diepte laten zien wat (de bestrijding van) georganiseerde criminaliteit voorstelt. Voor een reconstructie van de discussie over de definitie van georganiseerde criminaliteit is het niet nodig hier al de bedoelde geschriften de revue te laten passeren. Met het oog hierop volstaat het om alleen die publikaties in ogenschouw te nemen waarin deze discussie expliciet is gevoerd. Voor het overige moet worden verwezen naar de deelrapporten: veel van de recente literatuur is daarin verwerkt.

Algemeen gesproken kan worden gezegd dat in de voorbije jaren in de onderhavige discussie niet veel vooruitgang is geboekt, in die zin dat de verschillen in de definitie van georganiseerde criminaliteit kleiner zijn geworden of zijn verdwenen. Omdat enerzijds meer onderzoekers belangstelling hebben gekregen voor het onderwerp en anderzijds politie en justitie meer overtuigd raakten van het nut van wetenschappelijke bijstand, waren er wel voortdurend mensen die pleitten voor een meer uniforme definitie van het verschijnsel, maar pogingen om op dit punt een zekere consensus te bereiken, moeten als mislukt worden beschouwd. De meningen zijn stevast verdeeld gebleven (Van den Eshof en Wiebrens, 1993; Van den Eshof en Vegter, 1994; Hoogenboom, 1994). Hoezeer de opvattingen nog steeds uiteenlopen kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van enkele voorbeelden.

In de landelijke politie-analyses die sedert die van 1988 zijn vervaardigd (in 1991, 1993 en 1995) heeft men grosso modo vastgehouden aan het doel, de onderzoeksmethode en dus ook aan de bijbehorende definitie van georganiseerde criminaliteit zoals die in de analyse van 1988 zijn gehanteerd. Dit wil zeggen dat keer op keer is geprobeerd om middels een enquête bij de politiekorpsen de groepen/groeperingen te inventariseren die zich in meer of mindere mate schuldig maken aan georganiseerde criminaliteit. Dat op deze manier het probleem van die criminaliteit wordt verengd tot het aantal, de activiteiten en de organisatiegraad van de groepen/groeperingen in kwestie, realiseerde men zich wel, maar namen – zo gezegd om niet in een nutteloze definitiestrijd terecht te komen – op de koop toe (Van der Heijden, 1993). De enige belangrijke, hier relevante, verandering die deze landelijke inventarisatie in de afgelopen jaren heeft ondergaan, betreft het aantal criteria. Werden voor de analyse van 1988 slechts 5 criteria gehanteerd om de organisatiegraad van groepen (en dus hun rangorde in de georganiseerde criminaliteit) te bepalen, sedert de analyse van 1991 worden er 8 criteria toegepast. Naast de hiervoor al genoemde vijf ook nog: het gebruik van dekmantelfirma's,

de (lange) termijn waarop de criminele activiteiten zich uitstrekken en het gebruik van geweld tegen personen uit het criminele milieu.

Tegenover deze benadering van het probleem stelde Bovenkerk (1992) voor om niet uit te gaan van daders en organisaties maar van de illegale functies die moeten worden vervuld om economie en samenleving draaiende te houden. Deze functies zijn tweërlei: 1) de voorziening in de maatschappelijke behoefte aan illegale goederen en diensten, en 2) de voorziening in een voorlopige oplossing van door de politiek niet goed geregelde of verwaarloosde problemen. Voorbeelden van het eerste zijn er traditioneel te kust en te keur: drugs(handel), (exploitatie van) prostitutie, (verboden) gokspelen. Bij het tweede kan worden gedacht aan bescherming tegen afpersing in de horeca en aan koppelbazerij in de tuinbouw of de (illegale) textielnijverheid. Het voordeel van deze benadering is, volgens Bovenkerk, dat zij het beter mogelijk maakt om bijvoorbeeld georganiseerde criminaliteit te onderscheiden van beroeps-criminaliteit (die in vergelijking slechts persoonlijke behoeften vervult). Verder biedt zij een meerbelovend oplossingsperspectief dan de puur strafrechtelijke aanpak van individuele misdadigers of groepen daarvan. Georganiseerde criminaliteit kan alleen maar effectief worden bestreden wanneer de achterliggende behoeften hetzij worden teruggedrongen, hetzij op een andere manier worden vervuld.

De beide benaderingen zijn, zoals in hoofdstuk III nog zal worden uiteengezet, eerder complementair dan onderling strijdig. Dit ligt anders bij de tegenstelling die hiervoor al eerder is gesignaleerd, namelijk die tussen de «ruime» en de «enge» definitie van georganiseerde criminaliteit. Immers naarmate de reikwijdte van deze definitie ruimer of enger is, wordt het onderzoeksobject groter of kleiner. Wat dit concreet betekent kan worden gedemonstreerd aan de hand van de meer recente geschriften van Van Duyne en Fijnaut.

Waar de eerstgenoemde zich in het hiervoor besproken boek *Misdaad-ondernemingen* zich niet wilde inlaten met de definitie-discussie, daar laat hij zich in zijn vervolgrapportage *Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad* (1995) wel uit over de definitie die door hem wordt gehanteerd. Dit blijkt de definitie te zijn zoals die door de Duitse politie wordt gehanteerd. Waarom deze definitie en geen andere? Lezing van het rapport geeft de reden duidelijk aan: die dekt het best wat de auteur in zijn vorige boek ook al rekende tot georganiseerde misdaad, zowel dus de handel in verboden drugs als allerhande vormen van fraude (nu ook wel als «bedrijfsmatige misdaad» betiteld) en de gewone criminaliteit van «zwarte jongens». Wat houdt deze definitie dan in? In de vertaling van Van Duyne: «Georganiseerde misdaad is het op winst of op macht gerichte stelselmatig plegen van strafbare feiten, die ieder voor zich of tezamen van aanmerkelijke betekenis zijn, wanneer meer dan twee deelnemers gedurende langere tijd of een onbepaalde tijd met verdeling van arbeid samenwerken, door gebruik te maken van:

- a. bedrijfsmatige of daarop gelijkende structuren;
- b. geweld of andere voor intimidatie geschikte middelen, of beïnvloeding van de politiek, media, openbaar bestuur, justitie of bedrijfsleven».

Het zal duidelijk zijn dat deze definitie een zéér ruime omschrijving van georganiseerde criminaliteit omvat, zó ruim dat tal van vormen van criminaliteit die noch in West-Europa noch in Noord-Amerika ooit in verband zijn gebracht met georganiseerde criminaliteit, nu opeens allemaal onder deze noemer worden gebracht. Allicht wordt «de» georganiseerde criminaliteit dan opeens een probleem dat in tal van Duitse, vooral journalistieke publikaties als gigantisch wordt omschreven (Roth en Frey, 1992; Leyendecker, Rickelman en Bönisch, 1992; Peters, 1994).

In de schets van de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit in de Lage Landen die Fijnaut heeft toegevoegd aan (de Nederlandse vertaling van) de Duitse bestseller van Roth en Frey: *Die Verbrecher-Holding; Das vereinte Europa im Griff der Mafia* (1992), wordt meer dan eens nadrukkelijk afstand genomen van de Duitse benadering van het probleem (Fijnaut, 1994). Uitgangspunt van deze situatieschets zijn de vormen van georganiseerde misdaad die in de beleidsnota van 1992, *De georganiseerde criminaliteit in Nederland; Dreigingsbeeld en plan van aanpak*, speciaal worden genoemd: drugshandel, vrouwenhandel, illegaal gokken en illegale textielnijverheid. Bij hun bespreking wordt telkens weer beklemtoond dat het niet opgaat om ze zonder onderscheid op de grote hoop van de georganiseerde criminaliteit te gooien. Niet alle drugshandel kan zomaar als georganiseerde criminaliteit worden betiteld. Zo'n etiket past slechts bij bepaalde groepen, organisaties, families: die duurzaam van aard zijn, strak worden geleid, een uitgekende taakverdeling kennen, grof geweld hanteren tegen interne en externe opposenten, allerlei beschermingsmaatregelen nemen tegen overheidsop treden, hun inkomsten investeren, in Nederland of elders, in andere, legale ondernemingen, etcetera. Zo is het ook met de vrouwenhandel: veel gevallen van vrouwenhandel kunnen onmogelijk onder de georganiseerde criminaliteit worden gerangschikt, maar er zijn bendes die deze handel op zo'n manier bedrijven dat er zonder meer wél van georganiseerde criminaliteit kan worden gesproken. En wat de illegale textielnijverheid betreft wordt opgeworpen dat het nog maar de vraag is of hier sprake is van georganiseerde criminaliteit. In sommige opzichten heeft de illegaliteit die in deze sector bestaat, wel iets van deze criminaliteit (de aanwezigheid van een zwarte markt, de betrokkenheid van legale ondernemingen, enzovoort) maar op beslissende punten wijkt zij toch zeer af van wat als het meest typische van georganiseerde criminaliteit moet worden gezien, namelijk dat de groepen, organisaties, in kwestie bereid zijn om met corruptie en geweld een machtspositie in die nijverheid te veroveren respectievelijk te verdedigen.

Hierna zal stap voor stap de definitie van georganiseerde criminaliteit worden ontwikkeld die in het onderhavige onderzoek is gehanteerd. Het enige dat hier – ter afronding – nog kan worden opgemerkt, is dat na het voorgaande wel duidelijk is waarom de werkgroep-Van Traa en in haar kielzog de Enquêtecommissie zoveel belang hecht(te) aan de kwestie van de definitie van georganiseerde criminaliteit. Omdat deze criminaliteit inderdaad zo verschillend wordt gedefinieerd, wordt het probleem dat zij vormt, ook heel verschillend gesteld, en is het dus verre van eenvoudig om te bepalen hoever de overheid moet kunnen gaan om dit probleem aan te pakken. En dit temeer omdat er nog nooit op grond van een welbepaalde definitie systematisch onderzoek naar de aard en omvang van het probleem is gedaan.

II.2. De definitie van georganiseerde criminaliteit in dit onderzoek

Door georganiseerd te werken zijn mensen in staat grote prestaties te leveren. «Georganiseerd» staat voor doelgerichte samenhandeling en rationele arbeidsdeling. Het is niet overdreven om te stellen dat het huidige peil van welvaart zonder de inbreng van informele en formele organisaties nooit zou zijn bereikt. Het begrip «georganiseerde criminaliteit» drukt treffend de ongerijmdheid uit dat deze functionele samenwerkingsvorm tegelijkertijd ook *bedreigend* kan zijn voor de samenleving. De samenleving wordt met haar eigen wapens bestreden.

In deze zin is de betekenis van het begrip «georganiseerde criminaliteit» helder. Maar het is echter erg dubbelzinnig wanneer het onderworpen wordt aan een empirische analyse. Want wat betekent georganiseerde criminaliteit eigenlijk? In de voorgaande paragraaf is reeds naar voren

gekomen dat het begrip bijzonder rekbaar is. Sommigen definiëren het begrip zo eng dat alleen de misdadige activiteiten van syndicaten er onder worden begrepen. Het bekendste voorbeeld hiervan is de definitie van de Amerikaanse Task Force on Organized Crime (1967) die de georganiseerde criminaliteit beschreef als een hechte hiërarchische organisatie van Italiaanse origine, die in feite een staat in de staat is gaan vormen. Blijkens deze definitie wordt georganiseerde criminaliteit gelijkgesteld aan de mafia. Anderen hanteren een veel ruimere definitie. Een voorbeeld hiervan is de eerder genoemde Duitse BKA-definitie, die zeer uiteenlopende criminele groepen en misdrijven tot de georganiseerde criminaliteit rekent, zoals belastingfraudes door wettige bedrijven, terroristische acties van politieke bewegingen en de handel in uitheemse diersoorten of drugs. Een dergelijke definitie die zo veel verscheidenheid aan criminaliteit met zulke uiteenlopende maatschappelijke *impact* omspant, is naar onze mening onbruikbaar voor zowel de wetenschappelijke analyse van georganiseerde criminaliteit als voor de juridische normering van opsporingsmethoden in de strijd tegen deze criminaliteit.

In deze paragraaf wordt hierom een begripsomschrijving van georganiseerde criminaliteit ontwikkeld die aan de ene kant veel meer criminele groepen omvat dan alleen de mafia, maar aan de andere kant specifiek is en zodoende een goed onderscheidend vermogen heeft. Het is deze definitie die ten grondslag ligt aan het onderhavige onderzoek.

II.2.1. Het object van de definitie

Het begrip georganiseerde criminaliteit geeft, wanneer het letterlijk wordt opgevat, een kwalificatie aan de gepleegde strafbare feiten; het is criminaliteit die georganiseerd wordt gepleegd. In sommige definities wordt op deze «insteek» voortgeborduurd door de aard van de criminaliteit en de pleegwijze centraal te stellen. Vele andere definities bevatten een mixture van de kenmerkende eigenschappen van daders en misdaden. Bij het overzien van het slagveld van de definitiestrijd kan echter ook worden overwogen of het niet zinvoller zou zijn georganiseerde criminaliteit te definiëren in termen van de functies die zij vervult.

Een aantal auteurs heeft hiervoor gepleit. Dat is hiervoor al voor Nederland aangegeven, bij de bespreking van de opvattingen van Bovenkerk. Maar ook in het buitenland zijn er onderzoekers, zoals Bersten, die de voorkeur geven aan deze benadering. Zijn voorstel is om uit te gaan van de illegale functies die door de georganiseerde criminaliteit worden vervuld om de economie en de samenleving als geheel draaiende te houden. Volgens Bersten zou georganiseerde criminaliteit dan gedefinieerd kunnen worden als «the field of transactions materially connected to market in illegal goods and services» (1990, p. 55). In de eerste plaats kan hierbij worden gedacht aan het voorzien in maatschappelijke behoeften aan illegale goederen en diensten, zoals drugs of illegale gokspelen. In de tweede plaats aan het inspelen op belangen die door de overheid (politie, bestuur) onvoldoende worden behartigd. Voorbeelden hiervan zijn protectie in de horeca, koppelbazerij in de tuinbouw en malafiditeit in de chemische afvalverwerking.

Deze wijze van definiëring doet weliswaar recht aan de maatschappelijke inbedding van de georganiseerde criminaliteit, maar overdrijft de functionele aspecten ervan. Immers ook al voorziet georganiseerde criminaliteit in bepaalde behoeften, tegelijkertijd veroorzaakt zij ook schade. Illegaliteit in de chemische afvalverwerking is misschien op de korte termijn een oplossing voor afvalproducenten, op de langere termijn bezien blokkeert het illegale optreden van afvalverwerkers een gezonde marktontwikkeling op dit terrein. Bovendien is er naast de «functionele» georganiseerde criminaliteit, ook veel criminaliteit die overwegend parasitair of disfunctioneel is, zoals afpersing, subsidiefraude en gedwongen protectie.

Op grond van deze overwegingen zijn wij tot de conclusie gekomen dat het beter is om de functies van de georganiseerde criminaliteit niet als het object van de definitie te kiezen. Dit betekent uiteraard niet dat er geen aandacht zou zijn voor haar functies. Een onderzoek, dat vertrekt vanuit de daders of de daden zal op een gegeven moment onherroepelijk tot de vraag leiden welke behoeften en belangen met de illegale activiteiten worden gediend. En, zoals in de voorgaande paragraaf ook is onderstreept, zal uit een analyse van georganiseerde criminaliteit die vertrekt vanuit deze behoeften en belangen zonder twijfel de vraag voortkomen welke de groepen zijn die met hun criminele activiteiten hierop inspelen.

Wij hebben er bij de definitie van georganiseerde criminaliteit dus voor gekozen om de daders centraal te stellen. Niet de aard van het misdrijf is bepalend; niet alle handel in drugs is per definitie georganiseerde criminaliteit. Georganiseerde criminaliteit onderscheidt zich van andere vormen van criminaliteit in de *opstelling van de plegers*. Zij zijn in een aantal opzichten bereid en in staat «verder» te gaan dan andere misdrijfplegers. Dit onderscheid zal in onze definitie tot uitdrukking worden gebracht.

II.2.2. De inhoud van de definitie

Zoals gesteld brengt het begrip «georganiseerde criminaliteit» de dreiging van het verschijnsel voor de samenleving goed onder woorden. Het op georganiseerde wijze plegen van misdrijven impliceert een zekere mate van doelgerichtheid, regelmaat, rationaliteit in gedragkeuzes, arbeidsdeling en duurzaamheid. Dit brengt onvermijdelijk met zich mee dat de misdrijven stelselmatig worden gepleegd, met olopende schade voor de samenleving.

Gewoonlijk wordt georganiseerde criminaliteit overwegend geassocieerd met de levering van illegale goederen en diensten op «zwarte» markten (prostitutie, drugs, gokken en dergelijke). Even belangrijk zijn echter die vormen van georganiseerde criminaliteit waarbij illegale activiteiten worden ontplooid om in legale bedrijfstakken geld te verdienen (afpersing, fraude). En tenslotte mag niet uit het oog worden verloren dat groepen zich ook nog aan andere vormen van criminaliteit kunnen schuldig maken, zoals kidnapping of subsidiefraude.

De verschijningsvormen van de gepleegde misdrijven en de schade kunnen dus uiteenlopen. En zodoende kunnen ook de economische en financiële machtsposities die de plegers van de betrokken misdrijven eventueel weten op te bouwen, aanzienlijk variëren. Maar de kern en de dreiging van de georganiseerde criminaliteit bestaat uit iets anders dan de aard van de criminaliteit en de omvang van de teweeggebrachte schade. Dit kan als volgt worden toegelicht. In het geval van «georganiseerd» sociaal handelen ontstaan «intern» verdichtingen en afgrenzingen naar buiten. Naarmate een samenwerkingsverband tussen misdrijfplegers hechter is, is het beter in staat de invloed van formele sociale controle (politie, fiscus, lokaal bestuur) te neutraliseren. Meer nog dan de schade die georganiseerde criminaliteit teweegbrengt, is dit vermogen om zich effectief teweer te stellen, wat in het ultieme geval kan leiden tot de vorming van een «staatje» binnen de staat, bedreigend voor het democratisch gehalte van de samenleving. Plegers van georganiseerde criminaliteit onderscheiden zich op dit punt van andere misdrijfplegers. Zij zijn bereid en in staat om hun positie met verregaande middelen te verdedigen, waarbij het gebruik van geweld tegenover personen uit eigen kring of tegen politie en justitie, het meest in het oog springt.

Hierom kan onze definitie van georganiseerde criminaliteit het best als volgt worden geformuleerd. *Er is sprake van georganiseerde criminaliteit indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het*

bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te schakelen.

Deze definitie bestaat dus uit drie belangrijke onderdelen: a) «groepen, primair gericht op illegaal gewin», b) «systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving», c) «in staat zich op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen». Hoewel deze drie onderdelen in het geval van georganiseerde criminaliteit onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, worden zij hieronder afzonderlijk toegelicht. Per onderdeel van de definitie zal worden aangegeven welke vormen van criminaliteit als gevolg van deze definitie hier *niet* tot de georganiseerde criminaliteit worden gerekend.

a. Groepen, primair gericht op illegaal gewin

Een belangrijk verschil met de definitie van georganiseerde criminaliteit die door de Task Force on Organized Crime (1967) werd gehanteerd, is dat in deze definitie weinig eisen worden gesteld aan de omvang of de aard van de samenwerkingsverbanden. Deze behoeven niet de hiërarchische structuur en de uitgebalanceerde taakverdeling te hebben die vaak aan mafiasyndicaten worden toegeschreven. Tot groepen rekenen wij ook de knooppunten in sociale netwerken waartussen een rudimentaire taakverdeling bestaat. In het deelrapport over de rol van autochtone groepen worden deze «cliques» genoemd. Zoals in dit deelrapport wordt aangetoond, kunnen de samenwerkingspatronen binnen dergelijke cliques en tussen deze cliques en de grotere netwerken van personen met wie incidenteel wordt samengewerkt, sterk uiteenlopen. In het ene geval is de groep «enkelvoudig», in het andere geval «meervoudig» samengesteld. In «enkelvoudig» samengestelde groepen is de samenwerking geconcentreerd rond bijvoorbeeld de exploitatie van één drugslijn, waarbij de leider zich intensief met planning, uitvoering en controle bemoeit. Bij het andere type werken de betrokkenen naast elkaar aan verschillende projecten en stuurt de «baas» op afstand aan. In de analyses van autochtone en allochtone groepen komen ook de verschillen in de cohesie van de groepen tot uitdrukking. In sommige gevallen berust de samenwerking op een zakelijke grondslag. In veel andere gevallen is familiale, etnische of sociale verwantschap de belangrijke basis waarop samenwerking en groepscohesie berusten.

Hoewel de definitie veel variëteit in groepen toestaat, bevat de extensie van dit definitie-onderdeel (*primair gericht op illegaal gewin*) evenwel een belangrijke inperking.

In de eerste plaats worden door het benadrukken van «gewin» politiek geïnspireerde misdrijven of misdrijven die uitsluitend worden begaan om politieke macht te verwerven, uitgesloten. Dergelijke politieke misdrijven zijn van een volstrekt ander karakter en kaliber dan misdrijven die uit winststreven worden gepleegd. Deze constatering is op zichzelf al voldoende reden om beide typen misdrijven definitieel te onderscheiden. Bovendien wordt op deze wijze expliciet gemaakt dat georganiseerde criminaliteit in enkele opzichten overeenkomsten vertoont met gewone commerciële organisaties. Weliswaar met enige overdrijving, maar kernachtig formuleert Potter dit als volgt: «Organized crime is simply entrepreneurial activity that happens to be illegal» (1994, p. 124).

In de tweede plaats ligt in de definitie de beperking besloten tot groepen die *primair* (met het oog) op het illegale optreden zijn (op)gericht. Het georganiseerde handelen, de «organisatie», is instrumenteel voor het op illegale wijze verwerven van vermogen. Dit ligt anders bij «organisatie-criminaliteit», waarvan sprake is als leden van een op zich legale organisatie misdrijven plegen in het kader van de uitoefening van hun reguliere taken (Van de Bunt, 1992). Een voorbeeld hiervan is het plegen van valsheid in geschrifte om ten behoeve van de winstmarges meer woningbouwsubsidie te verkrijgen. Plat gezegd komt het er op neer dat

hier drugsbendes worden onderscheiden van *in se* legale ondernemingen die «illegaal bijklussen». Hiervoor is een goede reden aan te voeren. Wat Potter zojuist namelijk losjes omschreef als de ondernemersactiviteit die «happens to be illegal», heeft een grote doorwerking op de wijze waarop criminele samenwerkingsverbanden zijn ingericht. Vanwege het illegale karakter van het produkt, de dienst, en de bijbehorende activiteiten, is ook het bestaan van de groep als geheel illegaal. Alles is als het ware doortrokken van deze illegaliteit: niemand heeft een rechtspositie, er kan geen reclame worden gemaakt, conflicten kunnen niet via de rechter worden uitgevochten. Kortom: wat behoort tot de gewone facetten van het zakenleven, is onbestaanbaar in het leven van criminele ondernemers. Dezen zullen bij het aangaan, uitvoeren en controleren van hun zakelijke transacties op andere wijze te werk moeten gaan dan legale ondernemers. Zij zullen met de handicap van de illegaliteit moeten zien te overleven, en niet in de laatste plaats dienen te voorkomen dat zij in het vaarwater van politie en justitie verzeild raken. Vanwege deze verschillen in handelwijzen is het van groot belang georganiseerde criminaliteit te onderscheiden van «organisatiecriminaliteit». Hoe groot dit onderscheid analytisch ook is, in de praktijk komen er op een aantal gebieden natuurlijk grensgevallen voor. Een voorbeeld hiervan leveren enkele zaken op van malafide afvalverwerkers die weliswaar als ondernemers een bonafide verleden hadden, maar gaandeweg meer naar de illegaliteit zijn afgegleden. In het rapport over fraude en witwassen wordt aan de hand van een casus een andere variant vermeld, namelijk van een bonafide onderneming, waarbinnen zich een harde kern van illegaal ondernemerschap bevond.

Het uitsluiten van «organisatiecriminaliteit» impliceert niet dat er geen aandacht zou zijn voor misdaden die typerend zijn voor de «white collar»-wereld. De «insteek» op de activiteiten van daders brengt met zich dat op voorhand geen enkele vorm van criminaliteit wordt uitgesloten. Ook beleggingsfraude of belastingfraude kan georganiseerde criminaliteit zijn, indien de plegers, de werkwijzen en de gevolgen van deze delicten voldoen aan de elementen van onze definitie. Het nu te behandelen tweede onderdeel van de definitie heeft betrekking op deze gevolgen.

b. Systematisch misdrijven plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving

Ernstige misdrijven hebben niet zonder meer ernstige gevolgen voor de samenleving. Dit geldt evenzo voor systematisch gepleegde misdrijven. Een incidentele ontvoering, het exploiteren van een kleine hashlijn of systematisch gepleegde fietsendiefstallen worden, met andere woorden, niet tot de georganiseerde criminaliteit gerekend. Uiteraard is deze afgrenzing arbitrair en subjectief; wanneer kan van «ernstige» gevolgen worden gesproken? Wij hebben er vanaf gezien om deze ondergrens te specificeren. Met dit onderdeel van de definitie wordt alleen onderstreept dat georganiseerde criminaliteit zich niet slechts tegen personen keert, maar ook floreert ten koste van markten of de samenleving als geheel.

Uiteraard worden door georganiseerde criminaliteit belangen van concrete personen en organisaties ernstig geschaad. Maar in veel gevallen hebben sommige categorieën van personen of organisaties ook baat bij het optreden van criminele organisaties op bepaalde markten. Dit geldt bijvoorbeeld voor drugverslaafden of bedrijven die bereid zijn elektronica onder de marktprijs te verkopen (BTW-fraude). Voor alle genoemde gevallen geldt echter dat de markt of de samenleving als geheel slachtoffer is. Grootschalige BTW-fraude kan een markt geheel ontwrichten, waardoor een sanering plaatvindt waarbij alleen de malafide ondernemers overleven. Drugshandel creëert naast een volksgezondheidsprobleem vooral een economisch probleem;

misdadgeld wordt in de legale economie gesluisd, hetgeen tot ongewenste prijsopdrijvingen of ongewenste machtsconcentraties kan leiden.

In de kern gezegd staat georganiseerde criminaliteit voor een ongebreideld streven naar materieel gewin. Bij de realisering van dit streven wordt ten aanzien van tegenstanders en slachtoffers dan ook geen respect opgebracht voor fundamentele menselijke waarden. Typisch voor georganiseerde criminaliteit is dan ook dat degenen die haar bedrijven, gedurig in staat én bereid zijn geweld en intimidatie toe te passen op «lastige» concurrenten in de markten waarop zij actief zijn. In het deelrapport over de situatie in Amsterdam worden enkele gevallen van vrouwenhandel beschreven waarin de genadeloze exploitatie van anderen ten behoeve van het eigen materieel gewin pregnant naar voren komt.

Uiteraard geldt dit onderdeel van de definitie niet exclusief voor georganiseerde criminaliteit. Er zijn ook andere vormen van criminaliteit, bijvoorbeeld organisatiecriminaliteit, die ernstige gevolgen voor de samenleving hebben. Het verschil evenwel is dat in het geval van georganiseerde criminaliteit de drie elementen gelijktijdig aanwezig zijn: illegaal gewin, ernstige gevolgen en afscherming.

c. In staat zich op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen

Georganiseerde criminaliteit vervult onder bepaalde omstandigheden functies voor personen en zelfs binnen branches. In het deelrapport over fraude en witwassen wordt een onderscheid gemaakt tussen «parasitaire» en «symbiotische» fraudes. Deze laatste vorm van fraude geeft, zo blijkt, aan criminele groepen een zekere mate van bescherming. Deze groepen zijn door hun relaties met het reguliere bedrijfsleven in staat om zich op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen van politie en justitie. Op deze wijze kan de positie van de georganiseerde criminaliteit in verregaande mate worden geconsolideerd. In zijn schets van de georganiseerde criminaliteit in de bouwwereld in New York, maakt Anechiarico duidelijk dat de georganiseerde criminaliteit haar positie daar in de gegeven omstandigheden niet met behulp van steekpenningen, laat staan door de toepassing van geweld, maar dankzij haar *functie* weet te bestendigen. De georganiseerde criminaliteit staat daar borg voor de effectieve regulering van marktverhoudingen (1991, p. 98). Maar deze rol van betrekkelijk vreedzame regulator mag niet verhullen dat georganiseerde criminaliteit slechts bestaat bij de gratie van de afwezigheid van effectief overheidsgezag. Op het moment dat de overheid of het bedrijfsleven zelf het verloren terrein weer zou willen heroveren, zal de regulator zich van een grimmiger kant laten zien.

Wat voor het optreden van georganiseerde criminaliteit in branches geldt, geldt ook voor de regulering van de interne verhoudingen in criminele groepen. Loyaal en bestendig lidmaatschap loont; de individuele leden delen mee in de winsten en hun families worden in geval van detentie goed verzorgd. Maar ook deze zorg mag niet verhullen dat aan het lidmaatschap ook plichten zijn verbonden, die op straffe van zware sancties niet mogen worden verzaakt.

Wanneer, met andere woorden, de positie van de groep van buitenaf of van binnenuit in gevaar wordt gebracht, manifesteert zich een eigenschap die altijd al latent aanwezig was, namelijk de bereidheid om geweld of corruptie te gebruiken om de eigen belangen te verdedigen. In de wetenschappelijk literatuur over georganiseerde criminaliteit worden deze eigenschappen dikwijls als typerend en onderscheidend gezien ten opzichte van andere vormen van criminaliteit (Fijnaut 1990, p. 90). Abadinsky stelt in zijn boek over de verschillen en overeenkomsten tussen professionele misdaad en georganiseerde criminaliteit dat professionals steunen op hun deskundigheid, terwijl het succes van georganiseerde misdadigers bovenal afhankelijk is van hun bereidheid en vermogen om

andere personen te intimideren en zondig fysiek geweld tegen hen te gebruiken (1983, p. 166).

In talrijke definities van georganiseerde criminaliteit wordt uitsluitend gesproken van de aanwezigheid van *intern* gerichte dreiging met of toepassing van geweld. Een recent Brits rapport over georganiseerde criminaliteit noemt bijvoorbeeld als kenmerk van georganiseerde criminaliteit: «involving some form of internal discipline amongst the group, including use of violence and intimidation» (Home Affairs Committee, 1995, p.(x)). Deze dreiging met geweld tegen de eigen leden staat echter vaak in het teken van beveiliging van de groep tegen het optreden van politie en justitie. Zo beschouwd is intern geweld slechts een verschijningsvorm van een algemener kenmerk van georganiseerde criminaliteit, namelijk de bereidheid en het vermogen om verregaande methoden toe te passen om illegale activiteiten af te schermen tegen de overheid. Sommige van deze methoden richten zich tegen de eigen leden, andere richten zich meer rechtstreeks tegen de overheid. In het scala van deze methoden (voortaan: «contrastrategieën») moet onderscheid gemaakt worden tussen defensieve en offensieve contrastrategieën. Defensieve contrastrategieën hebben betrekking op de wijzen waarop groepen hun illegale optreden proberen te verheimelijken tegenover concurrenten en de overheid. De maatregelen die hiertoe worden getroffen variëren van de voortdurende wisseling van auto's om mogelijke politieke observatie te bemoeilijken tot het intimideren van getuigen of vermeende informanten. In feite maakt elke geroutineerde misdrijfpleger in meer of mindere mate gebruik van een of meer van dergelijke afschermingsmethoden. Kenmerkend voor de georganiseerde criminaliteit is de bereidheid (en het vermogen) om *offensieve* contrastrategieën tegen de overheid te gebruiken. Het gaat er hier niet langer om het eigen optreden te verheimelijken tegenover de overheid, maar om het overheidsoptreden zelf actief te *bestrijden*. Hierbij kan ook een aantal vormen worden onderscheiden. In de eerste plaats kan worden gepoogd de effectiviteit van de overheid te ondermijnen door functionarissen uit te schakelen door middel van corruptie of door intimidatie dan wel toepassing van geweld. In de tweede plaats kunnen invloedrijke derden (naast vrije-beroepsbeoefenaars kunnen dit bijvoorbeeld wetenschapsbeoefenaren, bestuurders, en dergelijke zijn) worden gebruikt om tegenwicht te bieden tegen mogelijk overheidsoptreden. In het deelrapport over fraude en witwassen wordt een voorbeeld gegeven van een hoogleraar die gunstige informatie verstrekt over de handelwijzen van een bevriende hoofdverdachte in een criminele groepering. Tenslotte kunnen onderdelen van de overheid als gevolg van de inschakeling van de media opzettelijk in diskrediet worden gebracht. Hiervan worden enkele voorbeelden beschreven en wel in het rapport over de situatie in Amsterdam.

Zoals eerder al is gesteld schuilt in dit vermogen van de georganiseerde criminaliteit om zich effectief te verweren tegen de overheid uiteindelijk de grootste bedreiging voor de democratie en de rechtsstaat. In haar meest extreme vorm kan georganiseerde criminaliteit zo succesvol zijn in het uitschakelen van het overheidsgezag dat zij in feite een staat in de staat vormt.

II.3. Besluit

Tot besluit van dit hoofdstuk is het aangewezen om de definitie van georganiseerde criminaliteit die in de vorige paragraaf werd ontwikkeld, te situeren in de discussie die in Nederland is gevoerd over deze kwestie. De ene hoofdlijn in deze discussie betreft de vraag of georganiseerde criminaliteit primair moet worden gedefinieerd in termen van de maatschappelijke functies en belangen die zij vervult respectievelijk dient, dan wel in termen van de groepen die dergelijke criminaliteit plegen.

Hiervoor is niet alleen duidelijk gemaakt dat in dit onderzoek is gekozen voor de tweede optie, maar ook waarom deze keuze is gemaakt. De andere hoofdlijn in die discussie draait om de kwestie of georganiseerde criminaliteit het best op een algemene, «open» manier wordt gedefinieerd, dan wel op een bijzondere, meer «gesloten» manier. Hiervoor is duidelijk gekozen voor de laatste benadering, omdat anders de term «georganiseerde criminaliteit» al te zeer aan betekenis inboet, dus een betekenisloze term wordt, die al te gemakkelijk op alle mogelijke soorten criminaliteit wordt geplakt. Zeker met het oog op empirisch onderzoek is het nodig dat zo specifiek mogelijk wordt bepaald wat onder georganiseerde criminaliteit wordt verstaan. Maar ook vanuit een oogpunt van beleid is dit wenselijk. Gezien de negatieve lading die de term «georganiseerde criminaliteit» doorgaans heeft, kan een ongebreidelde toepassing van deze term gemakkelijk beleidsontwikkelingen teweegbrengen die niet in verhouding staan tot de werkelijke ernst van het probleem.

III. MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN VAN ONDERZOEK NAAR GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT

III.1. Inleiding

Het doen van wetenschappelijk onderzoek naar georganiseerde criminaliteit is een hachelijke onderneming. In het voorgaande hoofdstuk is als een van de drie kenmerken van georganiseerde criminaliteit genoemd het vermogen om zich op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen. Georganiseerde criminaliteit is dan ook voor wetenschappelijk onderzoekers een veel minder toegankelijk onderzoekerrein dan bijvoorbeeld voetbalvandalisme of druggebruik. Daarenboven zijn de traditionele informatiebronnen van criminologische wetenschap, zoals de politie en slachtoffers, doorgaans weinig toeschietelijk bij het verlenen van medewerking aan onderzoek naar georganiseerde criminaliteit. De politie wil niet graag haar «informatiepositie» prijsgeven (Reuter en Rubinstein, 1978) en slachtoffers zijn dikwijls beducht om te spreken. Het is gemakkelijker om winkeliers over winkeldiefstal te interviewen dan horeca-ondernemers over gedwongen protectie in hun bedrijfstak.

Als gevolg hiervan is het niet goed mogelijk om de in de criminologie gebruikelijke methoden om de omvang van de criminaliteit te meten, zoals self report, slachtofferstudie en analyse van de door de politie geregistreerde aangiften van misdrijven, op het terrein van de georganiseerde criminaliteit toe te passen. Wij zijn ons er dan ook van bewust van dat het erg moeilijk zou worden om de vraag van de Enquêtecommissie naar de omvang van de georganiseerde criminaliteit te beantwoorden. Voorzover dit mogelijk was, is in diverse deelonderzoeken wel gepoogd de omvang van de gesignaleerde problemen te kwantificeren. In de beide lokale studies zijn bijvoorbeeld de aantallen liquidaties geteld; in het onderzoek naar de vrije-beroepsbeoefenaars worden de aantallen advocaten, notarissen en accountants genoemd die verwijtbaar betrokken zouden zijn geweest bij handelingen van criminele groepen. Veel meer dan globale aanwijzingen over de omvang van de problematiek geven ook deze cijfers echter niet.

De vraag naar de aard van de problematiek is naar verhouding gemakkelijker te beantwoorden. Wij hebben ons in alle deelonderzoeken in elk geval ingespannen om zo concreet mogelijk de verschillende verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit te beschrijven. In het denken en debatteren over deze criminaliteit wordt namelijk al te vaak aan abstracte beelden gerefereerd zonder veel empirische inhoud.

In dit hoofdstuk zal tekst en uitleg worden gegeven over de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. In III.3 wordt aangegeven op welke wijze is gepoogd een aantal van de belangrijkste vragen en problemen waarvoor wij ons gesteld zagen, te beantwoorden respectievelijk ondervangen. Vervolgens wordt in III.4 en III.5 beschreven welke aanpak in de zeven deelonderzoeken is gevolgd. Hierbij moet overigens worden aangetekend dat per deelonderzoek in de deelrapportages uitgebreider op de gevolgde werkwijze wordt ingegaan. Eerst zullen in III.2 evenwel kort enkele belangrijke criminologische onderzoeken in binnen- en buitenland naar de georganiseerde criminaliteit worden besproken.

III.2. Wetenschappelijk onderzoek naar georganiseerde criminaliteit

Het werk van twee commissies van de Amerikaanse Senaat heeft lange tijd het beeld van de georganiseerde misdaad bepaald. In 1950 hield de Kefauver-commissie een openbaar onderzoek waarin de conclusie werd getrokken dat de georganiseerde criminaliteit een «nation wide Italian syndicate» was. De tweede commissie (1963), genoemd naar haar voorzitter McLellan, leunde sterk op de verklaringen van een spijtoptant,

Joseph Valachi, die deel uitmaakte van de Genovese mafiafamilie. Deze commissie bevestigde het beeld van Kefauver van de georganiseerde misdaad. Het ging hier in de kern om Italiaans-Amerikaanse syndicaten bestaande uit divisies, geleid door luitenanten en bemand met soldaten. In 1967 werd in Amerika voor het eerst een wetenschappelijk onderzoeker, de criminoloog Donald Cressey, ingeschakeld, en wel door de Federal Task Force on Organized Crime. Hij kreeg voor zijn rapport, het latere boek *Theft of the Nation* (1969), de beschikking over de dossiers van de federale politie over wat de *cosa nostra* werd genoemd. Ook Cressey kwam toen tot de conclusie dat de georganiseerde criminaliteit in wezen werd gevormd door 24 Italiaans-Amerikaanse misdaadsyndicaten die door heel het land hun activiteiten onderling afstemmen.

Het werk van Cressey heeft tot veel controverses binnen de criminologie geleid. Sommigen verweten hem dat hij zich door de politie een bril had laten aanmeten, anderen namen het voor hem op (Rogovin en Martens, 1992; Albin, 1993; Martens en Roosa, 1994). Belangrijker dan dit was dat een aantal onderzoekers de daad bij het woord voegden en onafhankelijk van politiebronnen informatie gingen verzamelen. Ianni en Reuss-Ianni (1972) bestudeerden zeer gedetailleerd de opkomst en organisatie een Italiaanse mafiafamilie in een buurt in New York. Zij maakten van uitvoerige observaties en van informanten gebruik om de personen en hun onderlinge verbindingen in kaart te brengen. Een militair georganiseerd syndicaat troffen zij niet aan. Nadien hebben zij een sociale netwerkbenadering in het onderzoek naar georganiseerde criminaliteit gepropageerd waarbij informanten uit de wereld van de georganiseerde criminaliteit als veldonderzoekers worden gebruikt (Ianni en Reuss-Ianni, 1990). Chambliss (1978) voerde als deelnemend observant veldstudies uit in Seattle om de complexe relaties tussen politici, ambtenaren, ondernemers en misdadigers te beschrijven.

Hoewel veldwerk onmiskenbaar voordelen heeft (zie Potter, 1994, p. 40-41) is het zeer de vraag of onderzoekers langs deze weg een goed zicht krijgen op de belangrijke criminele groepen of een landelijk beeld van georganiseerde criminaliteit kunnen schetsen. De wetenschappelijke studies naar deze vorm van criminaliteit, waarvan hier slechts enkele voorbeelden zijn gepresenteerd, maken duidelijk dat onderzoekers beter niet kunnen vertrouwen op één methode of afgaan op één gegevensbron. Block (1994) maakte daarom voor zijn studies uitgebreid gebruik van politiedossiers en krantenberichten. Reuter (1983) beschreef de illegale markten in New York met behulp van gegevens uit politiedossiers, observaties, informanten én openbare bronnen.

De mixture van bronnen en methoden zal worden bepaald door de vraag of het accent meer op een algemene inventarisatie van de problemen dan wel op de beantwoording van specifieke theoretische of empirische vragen ligt. Een recent voorbeeld van een inventariserende studie met een grote mixture aan bronnen en methoden is de studie van Arlacchi naar criminele groepen en hun rol in de illegale markten en witwasactiviteiten in Italië (Ministero dell'Interno, 1994). Maar de belangrijkste bron van Arlacchi waren echter toch ook weer politiedossiers. In de jaarlijkse inventariserende studies van het BKA (Bundeskriminalamt) worden zowel statistische gegevens en politie-dossiers betreffende lopende onderzoeken gebruikt als politieke informatie die centraal is verzameld. Deze analyses zijn sterk op personen gericht en minder op groepen. In de Nederlandse CBO-enquête ligt het accent juist wel op het inventariseren van actieve criminele groepen. In de meest recente telling (1995) werden 450 groepen getraceerd waarvan er 100 «hooggeorganiseerd» zouden zijn.

Voor het onderzoek naar meer specifieke problemen, zoals de aard van de relaties tussen criminele groepen en bedrijven in legale branches, is een andere onderzoekopzet aangewezen. Landesco (1929) was de eerste onderzoeker die op systematische wijze empirisch onderzoek verrichtte

naar dergelijke relaties en op grond van zijn onderzoek wees hij op de grote betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit bij vele legale economische activiteiten. Bij de bestudering van dergelijke onderwerpen zijn gevalstudies geschikt, die gebaseerd zijn op participerende observatie of op bijvoorbeeld getuigenissen van spijtoptanten of plaatselijke experts. De New York State Organized Crime Task Force (Goldstock *et al.*, 1990) heeft in dit verband overigens een nieuwe analysestrategie ontwikkeld. Hierbij wordt *racketeering* onderzocht in de context van de economische branche zelf (de bouwnijverheid in dit geval). Verder zijn er door dit team diverse indicatoren ontwikkeld waarmee de aanwezigheid van misdaadorganisaties in de bouwnijverheid empirisch kan worden vastgesteld (zie ook Edelhertz en Overcast, z.j).

Dat politiebronnen ook kunnen worden gebruikt om meer inzicht in de aard en de werkwijze van criminele groepen te verkrijgen, komt naar voren in de al eerder genoemde onderzoeken van Van Duyne (1990; 1995). In deze onderzoeken wordt een beeld geschetst van criminele groepen die als (misdaad)ondernemers binnen hun beperkte mogelijkheden rationeel op legale en illegale markten opereren. Het beperkte aantal bestudeerde dossiers stelde hem overigens niet in staat uitspraken te doen over de omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland.

III.3. Opzet en uitvoering van het eigen onderzoek

In dit onderzoek is hoofdzakelijk gebruik gemaakt van informatie waarover de politie beschikt. Dit heeft natuurlijk alles te maken met de rol die de politie ten overstaan van het probleem van de georganiseerde criminaliteit speelt. Zij is er meer dan welke andere overheidsinstelling ook bij betrokken en beschikt qualitate qua over de meeste en, zeker naar verhouding, de beste informatie. Het lag derhalve voor de hand om in dit onderzoek, dat toch al onder hoge tijdsdruk moest worden uitgevoerd, volop allerhande politieke gegevensbronnen te raadplegen. Dit betekent evenwel niet dat geen rekening is gehouden met de tekortkomingen die ook deze bronnen vertonen, en zeker niet dat andere bronnen buiten beschouwing zijn gelaten. In de mate van het mogelijke zijn ook deze bronnen aangeboord. In III.3.2 zal nader op de waarde van politiebronnen worden ingegaan. Eerst zullen in III.3.1 enkele belangrijke keuzes die wij bij de opzet van het onderzoek hebben gemaakt, worden gemotiveerd en verantwoord.

III.3.1. De aanpak van het onderzoek

III.3.1.1. De strategie van de complementariteit

Wij hebben, zoals in hoofdstuk I is gesteld, er voor gekozen het onderzoek zo in te richten dat het probleem van de georganiseerde criminaliteit vanuit diverse – onderling complementaire perspectieven bestudeerd zou worden. Hierbij zou de georganiseerde criminaliteit zo concreet mogelijk worden bekeken en beschreven. Dit heeft er aan de ene kant toe geleid dat vanuit de *criminele groepen* de aard en de omvang van georganiseerde criminaliteit is bestudeerd, waarbij de enigszins artificiële driedeling is gehanteerd tussen autochtone, allochtone en buitenlandse of transnationale groepen. Aan de andere kant is het probleem onderzocht vanuit *branches* die mogelijk met georganiseerde criminaliteit van doen zouden hebben.

Deze complementaire benadering is zowel op *landelijk* als op *lokaal* niveau toegepast. Voor de studie op lokaal niveau zijn de steden Amsterdam, Arnhem, Enschede en Nijmegen gekozen. De voornaamste reden om op lokaal niveau «in te schieten» is gelegen in het feit dat over vele vormen van georganiseerde criminaliteit op landelijk niveau onvoldoende informatie voorhanden is om een accuraat beeld van hun

aard en omvang te kunnen schetsen. De meeste en de beste informatie is nog steeds op lokaal niveau voorhanden.

Voor deze onderzoeksstrategie is gekozen om zo goed mogelijk vast te stellen wat er waar is van de in de maatschappelijke discussie zo vaak geuite vrees dat het maatschappelijk leven door de toenemende vervlechting van de «onderwereld» en «bovenwereld» wordt ontworcht. Immers, door op twee geografische niveau's vanuit verschillende gezichtspunten (groepen en branches) het probleem te onderzoeken zouden zich in beginsel drie situaties kunnen voordoen: (1) vanuit de diverse benaderingen wordt in bepaalde legale economische sectoren georganiseerde criminaliteit waargenomen; dan kan worden besloten dat er inderdaad ook in Nederland sprake is van zulke vervlechting; (2) vanuit de verschillende perspectieven worden geen aanwijzingen voor de aanwezigheid van georganiseerde misdaadgroepen in die sectoren aangetroffen; in dit geval kan worden besloten dat er hier geen georganiseerde criminaliteit is, of vrijwel mag worden uitgesloten dat dit het geval zou zijn; (3) wanneer vanuit het ene perspectief wel en vanuit het andere perspectief geen aanwijzingen voor het bestaan van georganiseerde criminaliteit in de bedoelde sectoren worden gevonden, dan zal moeten worden beoordeeld welke de betrouwbaarheid en de validiteit zijn van de waarnemingen en van de bronnen waarop die waarnemingen zijn gebaseerd; desnoods moet nader onderzoek worden ingesteld.

Welke groepen, branches en steden zijn uiteindelijk bestudeerd?

Bij de keuze van de groepen is uitgegaan van de gedachte dat georganiseerde criminaliteit per definitie niet gebonden is aan mensen met een bepaalde nationaliteit of leden van een bepaalde etnische groep. Juist omdat Nederland zich tot een multi-etnische samenleving heeft ontwikkeld en de georganiseerde criminaliteit is uitgegroeid tot een internationaal verschijnsel, is in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen autochtone criminele groepen, allochtone criminele groepen, waarvan de leden al langere tijd in Nederland verblijven, en buitenlandse criminele groepen, die hun domicilie hebben in andere landen maar ook in ons land misdrijven plegen. Sommige groepen (zoals Italiaanse en Chinese) zijn interessant omdat er een lange traditie van georganiseerde criminaliteit bestaat in hun land van herkomst. Andere omdat zij op de een of andere manier, direct of indirect, zijn verbonden met de bronlanden van drugs en zich blijkens tal van binnenlandse en buitenlandse berichten ook daadwerkelijk met drugshandel inlaten (Marokkaanse, Turkse, Colombiaanse en Surinaamse). De overige groepen, zoals Nigeriaans-Ghanese, Russische en Joegoslavische, zijn gekozen omdat hun criminele optreden hier veel aandacht heeft getrokken in de voorbije jaren.

De branches zijn geselecteerd op grond van hun kwetsbaarheid voor infiltratie door criminele groepen (horeca, bouwnijverheid), van hun plaats binnen de logistiek van de drugshandel (transport), of van wat uit het buitenland bekend is over hun mogelijke relaties met georganiseerde criminaliteit (autobranche, afvalverwerkingsbranche). Wij zijn ons er terdege van bewust dat ook andere sectoren op basis van deze criteria geselecteerd hadden kunnen worden, zoals bijvoorbeeld de zuivel- en de sigarettenindustrie. Het aantal te onderzoeken branches diende echter, gegeven het korte tijdbestek, beperkt te blijven.

De keuze voor de lokale studies viel al snel op Amsterdam. Deze stad is blijkens tal van berichten uit de voorbije jaren het brandpunt van zowel de nationale als de internationale georganiseerde criminaliteit. Ook zouden veel belangrijke criminele groepen uit het zuiden, midden en oosten van het land nauwe contacten onderhouden met aanverwante groepen in Amsterdam. Om nog maar niet te spreken van de belangrijke rol die Amsterdam speelt in het leven en werken van groepen die hoofdzakelijk in de Randstad zelf opereren. Om Amsterdam kan men dus gewoon niet heen wanneer men enig zicht wil krijgen op het probleem van de georganiseerde criminaliteit in Nederland.

Naast Amsterdam is een aantal andere lokaties de revue gepasseerd die een interessant object van studie zouden kunnen vormen: andere grote steden in de Randstad, Zuid-Limburg met de steden Heerlen en Maastricht, Brabant met de stedendriehoek Breda, 's-Hertogenbosch en Eindhoven, en de grenssteden in het oosten van het land, de steden Enschede, Arnhem en Nijmegen. Elk van deze lokaties is op zichzelf het bestuderen meer dan waard. De keuze is op de grenssteden Enschede, Arnhem en Nijmegen gevallen omdat deze steden in het oosten van het land een goede tegenpool vormen van de metropool in het westen. De drie steden zijn van vergelijkbare grootte, hebben geografisch vergelijkbare verbindingen met Nederland en met het achterland in Duitsland, maar zijn tevens erg verschillend van elkaar. Een bijkomend voordeel was dat de twee betrokken onderzoekers vaker criminologisch onderzoek in deze drie steden hebben verricht en de politiekorpsen daar redelijk goed kennen. Een overweging om enkele andere regio's (Brabant, de Randstad, Groningen) niet te kiezen was dat deze voor een deel besproken zouden worden in het rapport over de autochtone georganiseerde criminaliteit. Deze gebieden hoefden dus niet bij voorrang meer diepgaand te worden bestudeerd.

III.3.1.2. Het gehanteerde analyseschema

Vanuit welk perspectief men ook kijkt (branches of groepen) en op welk niveau de studie wordt verricht (landelijk of lokaal) steeds zien wij in de schriftelijke en mondelinge bronnen groepen opereren. Wij hebben getracht om de gegevens over deze groepen, waar wij ze ook tegen komen, gestructureerd te verzamelen. Ook in de beschrijvingen van de groepen in dit eindrapport en de overige deelrapportages heeft deze structuur als leidraad gediend. Door een dergelijk vrij gedetailleerd analyseschema (zie bijlage 1) werd voorkomen dat de diverse perspectieven zouden divergeren en de deelstudies te veel uiteen zouden lopen.

Dit analyseschema sluit vanzelfsprekend nauw aan bij onze definitie van georganiseerde criminaliteit en bevat vier hoofdvragen die bij de bestudering van de groepen steeds zijn gesteld: (1) welke groepen zijn het?, (2) welke vormen van georganiseerde criminaliteit plegen zij?, (3) op wat voor manieren worden deze vormen van georganiseerde criminaliteit gepleegd en (4) hoe worden de inkomsten besteed? Verkort weergegeven bestaat het schema uit de volgende onderdelen:

Hoofdlijnen Analyseschema

I.	De omschrijving van de groepen
I.1.	Origine
I.2.	Interne Organisatie
I.3.	Externe (criminele) relaties (nationaal en internationaal)
I.4.	Duurzaamheid groepen
I.5.	Syndicaat-achtige machtsposities
II.	De omschrijving van de illegale activiteiten
II.1.	De levering van illegale goederen en diensten
II.2.	Illegaal optreden in legale markten en nijverheden («racketeering»)
II.3.	Andere illegale activiteiten
II.4.	Vervlechting van activiteiten genoemd in II.1-II.3
III.	De omschrijving van de modi operandi
III.1.	Toepassing van geweld
III.2.	Afscherming (tegen de overheid)
III.3.	Bezit productie- en distributiemiddelen

-
- III.4. Inschakeling deskundige derden
III.5. Connecties met invloedrijke personen, bedrijven, verenigingen, organisaties

IV. Besteding inkomsten

III.3.1.3. De vertrouwelijkheid van de informatie

Het kader waarbinnen dit onderzoek is verricht, is uiteraard sterk bepaald door de parlementaire enquête. Wij konden in onze hoedanigheid van onderzoekers die werkzaam waren voor de Enquêtecommissie, rekenen op de onvoorwaardelijke medewerking van politie en justitie. Overeenkomstig de tevoren gemaakte afspraken met de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken kregen wij inzage in alle politieke gegevens en gegevensbestanden voorzover dit nodig was voor het verrichten van het onderzoek (zie over de nadere details hiervan bijlage 2).

Aan het werken voor de Enquêtecommissie waren evenwel ook twee belangrijke nadelen verbonden. In de eerste plaats heeft het onderzoek van meet af aan onder grote tijdsdruk gestaan. De concept-rapporten dienden begin september 1995, aan de vooravond van de openbare verhoren gereed te zijn, dat wil zeggen zeven maanden na de start van het onderzoek. In de tweede plaats diende het onderzoek in de grootst mogelijke beslotenheid te worden verricht: uit oogpunt van bescherming van de persoonlijke veiligheid en van de vertrouwelijkheid van veel informatie konden wij alleen op beveiligde werkkamers werken (zie hierover ook Cressey, 1967). Naast praktische problemen vloeiden uit deze noodzaak tot geheimhouding ook enkele andere belangrijke beperkingen voort. Het was vanwege het gevaar van «lekken» niet toegestaan om buiten de kring van de vier onderzoekers ervaringen uit te wisselen met en concepten van rapporten te overleggen aan collega-onderzoekers. De omvang van het wetenschappelijk forum bleef tijdens het onderzoek dus tot de vier onderzoekers en enkele medewerkers beperkt. Dit tekort aan mogelijkheden tot externe kritische discussie is enigermate gecompenseerd door intern enige discussie en controle in te bouwen omtrent het gebruik van bronnen, de interpretatie van bepaalde gegevens, en dergelijke. Daarom is zoveel mogelijk in koppels van twee onderzoekers gewerkt. In de laatste fase van het onderzoek deden de beperkingen van de geheimhouding zich evenwel nog het sterkste gevoelen. Het was immers niet goed mogelijk om de laatste versies van de conceptrapporten ter toetsing aan de mensen in de praktijk voor te leggen. De enige mogelijkheid van toetsing bestond erin dat conceptversies ter lezing aan praktijkdeskundigen werden overhandigd en na een leespauze werden besproken. De versies moesten na afloop van de discussie weer worden ingeleverd.

Aan de welhaast onbeperkte toegang tot de politiegegevens zat ook een keerzijde die niet zozeer verband houdt met het werk voor de Commissie maar meer met het thema van het onderzoek zelf. Niet alle gegevens waarvan wij hebben kennisgenomen, kunnen worden gepubliceerd. Met name mag geen afbreuk worden gedaan aan de belangen van de opsporing van strafbare feiten en de privacy van de betrokken verdachten. Bovendien kunnen de beschrijvingen niet zo gedetailleerd zijn dat deze herleidbaar zouden kunnen zijn tot concrete personen, althans buiten de onmiddellijke omgeving van de betrokkenen om. Het is op zichzelf heel gebruikelijk dat deze voorwaarden worden gesteld aan wetenschappelijke publicaties die gebaseerd zijn op de raadpleging van politieregisters. Maar voor dit onderwerp is het toch wel heel lastig. Het is niet mogelijk om een gedetailleerde beschrijving te geven van topfiguren uit de georganiseerde criminaliteit zonder dat dit tot herkenning van individuen leidt, die veelal

in de media reeds met naam en toenaam bekend zijn. Alleen in het geval van min of meer «historische figuren» is een uitzondering gemaakt. Deze restricties die bij het schrijven van de rapporten in acht genomen moesten worden, zijn soms weliswaar ten koste gegaan van de leesbaarheid maar zij hebben nimmer tot inhoudelijke aanpassingen geleid. Alles wat naar ons oordeel van belang is om geschreven te worden *is* geschreven.

Tenslotte is er voor gekozen om de constatering en uitspraken in de rapporten niet steeds afzonderlijk van een specifieke bronvermelding vergezeld te laten gaan. Een uitzondering hierop vormt het rapport over de vrije-beroepsbeoefenaars waarin van elk beschreven geval van verwijtbare betrokkenheid wordt aangegeven uit welk type bron dit afkomstig is. Maar ook in dit rapport is bewust achterwege gelaten om specifiek de plaats van de bron (bijvoorbeeld: CID Amsterdam) te vermelden of andere aanduidingen toe te voegen waardoor de casus traceerbaar zou kunnen zijn. Wij hebben in het algemeen van bronvermelding afgezien om, ten eerste, volledige anonimiteit te kunnen garanderen aan onze respondenten en, ten tweede, om te voorkomen dat criminele groepen die zich in de beschrijving zouden herkennen, zodoende zouden kunnen achterhalen welke dienst welke informatie over hen heeft. Ook heeft in dit verband het feit meegespeeld dat het in de internationale, ook wetenschappelijke, literatuur over georganiseerde criminaliteit gebruikelijk is om niet tot op het niveau van de politiegegevens bronnen te citeren. Dat deze handelwijze de wetenschappelijk controleerbaarheid van ons onderzoek beperkt, beseffen wij maar al te goed.

III.3.2. De politie als bron van kennis

Het is altijd verstandig om bij het verrichten van wetenschappelijk onderzoek diverse bronnen te raadplegen en meerdere onderzoeksmethoden te gebruiken. Bij onderzoek naar het probleem van de georganiseerde criminaliteit, waarover niet veel gegevens aanwezig of openbaar zijn, ligt het zelfs voor de hand om alle schaarse bronnen te benutten en methodisch alles in het werk te stellen om informatie te genereren. Wij hebben dan ook op voorhand geen bron of methode onbeproefd willen laten om meer inzicht te kunnen krijgen in de aard en de omvang van de georganiseerde criminaliteit. Zoals in de uiteenzettingen over de deelonderzoeken in III.4 en III.5 duidelijk wordt, zijn door ons uiteenlopende bronnen gebruikt: van tuchtrechtspraak, kranten, expertkennis tot processen-verbaal. Ook zijn allerhande methoden gebruikt: van case studies, interviews, dossieranalyse tot participerende observatie. Maar achter deze diversiteit van gebruikte bronnen en methoden mag niet het essentiële feit schuil gaan dat in hoofdzaak politiebronnen zijn geraadpleegd en dat de diverse methoden grotendeels in de *context* van de politie zijn gebruikt.

Welke mogelijkheden en beperkingen hebben deze politiebronnen voor wetenschappelijk onderzoek naar georganiseerde criminaliteit? Welke politiebronnen zijn concreet geraadpleegd?

De bronnen kunnen in vier categorieën worden ingedeeld:

- 1.** processen-verbaal (of concepten hiervan) van afgesloten en lopende opsporingsonderzoeken naar criminele groepen. Deze processen-verbaal zijn vooral gedurende het verblijf in de korpsen ten behoeve van de lokale studies bestudeerd. Ook in het onderzoek naar fraude en in dat naar politiecorruptie in Amsterdam is van processen-verbaal gebruik gemaakt.

- 2.** op schrift gestelde misdaadanalyses van criminele groepen, evaluatieverslagen van afgesloten onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit, excerpten uit processen-verbaal. Om een landelijk beeld te verkrijgen van het afgesloten en lopende opsporingsonderzoek naar georganiseerde criminaliteit, hebben de 25 regiokorpsen op ons verzoek relevant materiaal ingezonden. In totaal gaat het om 538 «dossiers»,

betrekking hebbend op opsporingsonderzoeken in de periode 1990–1995 en gericht tegen groepen die, naar het oordeel van de inzenders, beantwoorden aan onze definitie van georganiseerde criminaliteit. Deze «dossiers» variëren van bundels met alle mogelijke stukken die eventueel van belang zouden kunnen zijn, via uitstekend gestructureerde processen-verbaal – soms vergezeld van uitmuntende misdaadanalyses –, tot nominale aanduidingen van groepen waartegen onderzoek werd/wordt verricht.

3. politieregisters, zoals de gegevensbestanden van de Herkenningdienst (HKD), de CID (zowel regionaal als landelijk) en de afdeling Finpol van de CRI. Met name bevatten, zoals bekend, de gegevensbestanden van de CID's zachte informatie. Wij hebben daarom in beginsel alleen in combinatie met ondersteunende gegevens, afkomstig van andere bronnen, gebruik gemaakt van CID-gegevens. Overigens geeft de CID door middel van een code de betrouwbaarheid aan van de informatie en haar bron.

4. expertkennis, in de vele gesprekken gevoerd met opsporingsambtenaren en leden van het OM zijn de onduidelijkheden en vragen die na raadpleging van de schriftelijke bronnen waren gerezen, aan de orde gesteld. Deze tijdrovende bezigheid heeft veel waarde toegevoegd aan ons onderzoek. Praktijkmensen weten doorgaans veel meer dan zij aan het papier toevertrouwen, al dient de interviewer er zich wel rekenschap van te geven dat gesprekspartners soms majoreren of meer kennis suggereren dan zij feitelijk hebben.

Nu wordt ook in de literatuur weliswaar vrij algemeen erkend dat de politie wel over de meeste gegevens beschikt over georganiseerde criminaliteit, maar worden er tevens vraagtekens geplaatst achter de betrouwbaarheid en validiteit hiervan (Ministero dell'Interno, 1994; Block, 1994; Cressey, 1967; Marx, 1984; Potter, 1994; Reuter, 1994). Tegelijkertijd is herhaaldelijk de terechte vraag opgeworpen of alternatieve methoden, zoals interviews met spijtoptanten of daders, op deze punten niet beter scoren. Potter laat de ambivalentie over het gebruik van politiebronnen treffend zien door na een weergave van de bezwaren te concluderen dat de meeste en de bekendste wetenschappelijke onderzoeken ondanks alles toch op politiebronnen zijn gebaseerd (Potter, 1994, p. 30).

De twee naar onze mening belangrijkste bezwaren die tegen het gebruik van politiebronnen zijn ingebracht, zijn dat politiekennis *selectief* is en dat politiegegevens *onvoldoende hard* zijn om er wetenschappelijk onderzoek op te baseren. Wij zullen hieronder beide bezwaren bespreken en motiveren waarom wij desondanks in hoofdzaak politiebronnen hebben gebruikt voor ons onderzoek.

III.3.2.1. De selectiviteit van politiekennis

De politie zou weliswaar over veel gegevens beschikken over georganiseerde criminaliteit, maar deze gegevens zouden meer zeggen over politieke prioriteiten en preoccupaties dan inzicht geven in het probleem van deze criminaliteit.

Dit bezwaar bevat zonder twijfel een kern van waarheid. In ons land heeft de politie bijvoorbeeld in de afgelopen jaren veel mankracht ingezet op de bestrijding van de Turkse heroïnehandel. Deze prioriteit, die gebaseerd is op de op zichzelf terechte constatering dat in Nederland betrekkelijk veel Turkse groepen in de heroïnehandel actief zijn, heeft er toe geleid dat de politie en degenen die de politie als kennisbron gebruiken, momenteel goed geïnformeerd zijn over de wijze waarop Turkse groepen in dit verband opereren. In dit opzicht betekent deze prioriteit een grote *winst* voor degenen die meer willen weten van de Turkse heroïnehandel. Zo zijn wij in Amsterdam, Arnhem en Nijmegen dankzij de politiebronnen in staat geweest om een goed beeld te schetsen

van de Turkse heroïnehandel. De selectiviteit van de politiebronnen is evenwel een groot bezwaar wanneer men zou willen weten hoe het aandeel van Turkse groepen in de heroïnehandel zich verhoudt tot dat van autochtone of Chinese groepen omdat over deze groepen veel minder bekend is. Dit voorbeeld illustreert dat de selectiviteit van de politiebronnen een gegeven is dat, mits voldoende onderkend, niet zonder meer negatief is. Het hangt er onder meer van af met welke onderzoeksvragen de bronnen worden geraadpleegd.

In enkele gevallen heeft de selectiviteit van de politiebronnen ons echter danig parten gespeeld en gezorgd voor blinde vlekken. In de eerste plaats dient te worden gewezen op het ontbreken van kennis omtrent bepaalde criminele groepen, bijvoorbeeld de moeilijk toegankelijke Chinese bendes. In de tweede plaats zijn er grote lacunes in kennis over de opbrengsten van de criminaliteit en de besteding van misdadgeld in de legale economie. In theorie kunnen deze nadelen van de selectiviteit worden ondervangen door bronnen buiten de sfeer van de politie te gebruiken. Onze complementaire opzet, waarin vanuit branches gekeken is naar de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit, is hiervan een voorbeeld. Maar aangezien er, uitgaande van het korte tijdbestek en onze mogelijkheden, geen informatie over de Chinese groepen en de besteding van misdadgeld buiten de politie om kon worden verkregen, weten wij hierover niet veel meer dan de politie weet.

Voor het overige dient de selectiviteit ook niet te worden overdreven! Immers de politie opereert in veel gevallen reactief, dat wil zeggen registreert wat aangegeven of aangetroffen wordt. Een dubbele moord in de gesloten wereld van de Chinezen werpt hoe dan ook en ondanks alle selectiviteit van de politie een schril licht op het opereren van criminele Chinese groepen. Dankzij de Wet melding ongebruikelijke transacties, om een voorbeeld uit een geheel andere hoek te noemen, heeft de politie via de meldingen van financiële instellingen meer kijk gekregen op de financiële aspecten van de georganiseerde criminaliteit. Het desbetreffende Finpol-bestand is weliswaar een politieregister, maar het is niet de neerslag van politieke vooroordelen maar van ervaringen die banken in het maatschappelijk verkeer met klanten hebben opgedaan.

Tenslotte dient te worden gezegd dat de selectiviteit ook functioneel en onvermijdelijk is. De selectiviteit van de politie is een andere dan die van de sociale wetenschapsbeoefenaren; de politie is gericht op het kunnen vervolgen van de criminele groep, niet op het assisteren van sociale wetenschapbeoefenaren (Passas, 1995, p. xiv). In de processen-verbaal ontbreken doorgaans de details over de onderlinge verhoudingen binnen de groep of gegevens over de inbedding van criminele groepen binnen de grotere subcultuur waarom zij deel uitmaken, die criminologisch wel interessant kunnen zijn, maar juridisch niet terzake doen. Maar de oriëntaties van de beide beroepsgroepen blijken de laatste jaren wel wat beter met elkaar te sporen. In verband met de juridische bewijsvoering voor het bestaan van een criminele organisatie (art. 140 Sr) en de recent ingevoerde wettelijke mogelijkheden om misdadgeld te confisceren bevatten de dossiers meer informatie over de onderlinge verhoudingen in groepen en de financiële opbrengsten dan ooit tevoren.

III.3.2.2. De hardheid van politiegegevens

Het tweede bezwaar dat tegen het gebruik van politiebronnen voor wetenschappelijke doeleinden wordt aangevoerd, is dat de politie onvoldoende betrouwbare gegevens bezit.

Wij zeggen niets nieuws met te stellen dat de mate van betrouwbaarheid van de politiebronnen zowel tussen als binnen de vier eerder onderscheiden categorieën sterk uiteen loopt. Processen-verbaal bieden in de regel «harder» materiaal dan CID-bestanden, maar opvallend is dat de marges van betrouwbaarheid binnen de afzonderlijke categorieën ook

groot zijn. Dit heeft er toe geleid dat wij zo veel mogelijk hebben geprobeerd uitspraken te staven door meerdere bronnen hierover te raadplegen. Het zou bijvoorbeeld al te hachelijk zijn om beweringen te baseren op één bron, die naar het oordeel van de politie zelf of naar ons oordeel niet al te betrouwbaar is.

Dit alles neemt niet weg dat wij uiteraard niet altijd *achter* de juistheid van de politiegegevens konden kijken. Wij kunnen de FIOD niet narekenen bij het beoordelen van het schadebedrag van een BTW-fraude; evenmin zijn wij in staat om na te gaan of de door de politie aan een bepaalde drugsbende toegeschreven exploitatie van een handelsroute met de feiten klopt. Meer mogelijkheden dan het toepassen van crosschecks, het doorvragen van opsporingsambtenaren, en dergelijke, om de hardheid van gegevens te bepalen, hadden wij niet.

Kunnen wij dan wel gebruik maken van bijvoorbeeld gegevens uit lopende onderzoeken of van uitspraken van rechercheurs als wij het waarheidsgehalte niet goed kunnen vaststellen? Is het niet veel beter om eerst de check van de rechterlijke veroordeling af te wachten? En wat te doen als de rechter vrijspreekt? Kunnen de processen-verbaal over zaken waarin dit gebeurt, nog wel worden gebruikt als materiaal voor de beschrijving van misdrijven?

Dergelijke vragen zijn zo'n vijftig jaar geleden door de Amerikaanse jurist-criminoloog Tappan aan de orde gesteld in een polemiek met Sutherland, die onderzoek deed naar white collar crime. Tappan was van mening dat alleen de rechter in staat is uit te maken of er sprake is van crimineel gedrag of van een misdadiger. De criminoloog zou vooral daar zijn materiaal dienen te verzamelen (Tappan, 1947). Sutherland stelde zich op het standpunt dat criminaliteit zo dicht mogelijk bij de bron kan en moet worden bestudeerd, en vond dat politieke bronnen heel geschikt zijn om criminaliteit te bestuderen, ook in de gevallen dat de betrokken zaken niet door de strafrechter waren afgehandeld. Zou het anders zijn, dan zou white collar crime, die in die tijd nauwelijks ter berechting aan de rechter werd voorgelegd, niet bestudeerd kunnen worden (Sutherland, 1945). Vandaag de dag is het algemeen aanvaard binnen de criminologie om bijvoorbeeld de bepaling van de omvang van de geregistreerde criminaliteit te baseren op de aangiftecijfers van de politie en niet op de aantallen rechterlijke veroordelingen.

Voor ons geldt hetzelfde argument dat Sutherland 50 jaar geleden hanteerde. Wanneer wij zouden moeten volstaan met rechterlijke veroordelingen zou een groot deel van de georganiseerde criminaliteit volstrekt buiten beeld blijven. Het spreekt overigens vanzelf dat rechterlijke veroordelingen of vrijspraken er wel toe doen. Een vrijspraak die een duidelijk negatief oordeel inhoudt over het feitenmateriaal diskwalificeert het politiemateriaal. Op dergelijke gegevens kunnen wij ons niet baseren. Maar voor het overige hebben wij, tenzij van het tegendeel bleek, de politiegegevens voor 'waar' gehouden, met inachtneming van de eerder genoemde checks op betrouwbaarheid.

III.4. De landelijke onderzoeken

Er zijn op landelijk niveau vijf verschillende onderzoeken uitgevoerd. Twee onderzoeken zijn geschreven vanuit het perspectief van de autochtone, allochtone en buitenlandse groepen, één onderzoek vanuit het perspectief van een aantal branches. Verder is er op dit niveau één onderzoek uitgevoerd naar de betrokkenheid van de beoefenaren van de vrije beroepen bij georganiseerde criminaliteit, en een ander naar belangrijke vormen van fraude en van witwassen. Hoe al deze onderzoeken precies zijn uitgevoerd kan in elk deelrapport worden nagelezen. Hier moet met een algemene kenschets worden volstaan.

III.4.1. Het onderzoek naar autochtone, allochtone en buitenlandse criminele groepen

Het onderzoek naar de *autochtone* groepen werd aanvankelijk opgezet aan de hand van de gegevensbestanden die behoren bij de vier inventarisaties die de CRI sedert 1988 (1988, 1991, 1993 en 1995) heeft gemaakt van criminele groepen. Nagegaan is welke kernleden van de groepen in drie of vier van deze inventarisaties voorkomen. De gedachte die hierbij speelde was, dat op deze manier een lijst zou worden verkregen van de personen die moeten worden gerekend tot «de harde kern» van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vervolgens zou (den) dan bij elk van deze personen de (autochtone) groep(en) worden geïdentificeerd waartoe zij volgens de gemaakte inventarisaties moeten worden gerekend. Er werd niet andersom gewerkt – eerst groepen selecteren en daarbinnen vervolgens vaste kernleden -, omdat personen in meerdere groepen voorkomen, groepen als zodanig van het tableau verdwijnen, groepen van samenstelling wisselen, enzovoort.

Op de betrokken lijst prijken uiteindelijk de namen van 120 kernleden, allen mannen. Van 93 kernleden is Nederland het land van herkomst; de andere zijn van heel verschillende origine: Turkse, Marokkaanse en andere. Vervolgens zijn voor deze 93 personen de groepen gereconstrueerd waartoe zij volgens opgave van de politie behoren. Of concreter uitgedrukt: per persoon zijn de namen van andere groepsleden verzameld. Onze hoop was dat bij de CRI voldoende informatie over de betrokken personen/groepen zou zijn om belangrijke aspecten van hun criminele bedrijvigheid in beeld te kunnen brengen. Maar dit bleek niet het geval te zijn. De bij de CRI voorhanden informatie over deze 93 personen is zowel naar omvang als kwaliteit buitengewoon wisselvallig. Dit heeft ertoe geleid dat is afgezien van het aanvankelijke voornemen om ook over de andere leden van de betrokken groepen (bij elkaar nog eens zo'n 450 personen, omdat in beginsel van elke groep 6 kernleden worden geregistreerd) bij de CRI de beschikbare informatie te verzamelen. Hiermee is tevens de belangrijkste reden gegeven waarom het op dit moment onmogelijk is om de top van de autochtone georganiseerde criminaliteit in Nederland op een adequate manier kwantitatief te beschrijven. Een dergelijke beschrijving vereist dat de gegevens die centraal voorhanden zijn, overal in het land worden gecontroleerd en aangevuld. Dit was in het kader van het onderhavige onderzoek onmogelijk.

Ten tweede zijn ook voor dit onderzoek vele van de rapportages geraadpleegd die op verzoek van de onderzoeksgroep door de regionale politiekorpsen zijn aangeleverd. Deze rapportages zijn zowel gebruikt om een beeld te schetsen van de criminele groepen die landelijk actief zijn, als om – daarbinnen – een beeld te geven van de situatie in enkele regio's, met name Midden- en West-Brabant, Rotterdam-Rijnmond en Groningen.

In de derde plaats zal het, na wat hiervoor over de kwaliteit van deze rapportages is gezegd, niemand verwonderen dat in een aantal belangrijke gevallen nader onderzoek is verricht bij die politiekorpsen waar het meeste bekend is over de criminele groepen in kwestie. Dit onderzoek hield in het algemeen twee dingen in: bestudering van stukken enerzijds en gesprekken met politie- en justitie-ambtenaren anderzijds. Deze werkwijze is met name gebezigd met het oog op de beschrijving van de zeven autochtone groepen die moet dienen om een kwalitatief beeld te geven van «de top» van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Het gaat in dit verband om zeven groepen waartegen in de voorbije jaren en, ten dele, ook nog op dit moment omvangrijke, langdurige opsporingsonderzoeken (hebben ge)lopen. De keuze van deze groepen is niet alleen gemaakt op grond van het feit dat er, dankzij die (lopende) onderzoeken, naar verhouding veel informatie over beschikbaar is, maar ook op grond van het feit dat zij in elk geval door politie en justitie worden gerekend tot

«de echte top» van de autochtone georganiseerde criminaliteit in Nederland.

Het onderzoek naar *allochtone* en *buitenlandse* criminele groepen heeft betrekking op negen verschillende etnische groepen. Om zo goed als mogelijk was antwoord te krijgen op de vier hoofdvragen van ons analyseschema zijn de volgende activiteiten ondernomen. In de eerste plaats is de bestaande gepubliceerde literatuur over de genoemde groepen doorgenomen: boeken, rapporten en artikelen. Ten tweede zijn de in de politiekering bestaande interne overzichtsrapporten over hun organisatie en optreden verzameld. In de derde plaats zijn nationaal (in de collectie van 538 dossiers) en lokaal de verslagen van een aantal politieonderzoeken over bepaalde groepen of specifiek door hen gepleegde strafbare feiten geraadpleegd. Ten vierde zijn gesprekken gevoerd met zowel politiemensen die betrokken zijn geweest bij de samenstelling van overzichtsrapporten of bij de uitvoering van concrete onderzoeken, als met representanten – bij voorkeur sleutelpersonen – van de betrokken allochtone en buitenlandse gemeenschappen. En tenslotte is, in de vijfde plaats, voor alle groepen de betrekkelijk omvangrijke, vertrouwelijke losse informatie over hun organisatie en optreden doorgenomen die berust bij de CRI.

III.4.2. Het onderzoek naar georganiseerde criminaliteit in legale economische sectoren

Ofschoon het beschikbare onderzoeksmateriaal van branche tot branche in omvang en kwaliteit uiteenliep, is elke branche in grote lijnen op dezelfde wijze bestudeerd. Eerst is onderzocht welke de kenmerken zijn van de betreffende sectoren van handel en nijverheid en hoe de bedrijfsresultaten zich ontwikkelen. Dit stelde ons in staat om – al of niet naar analogie van buitenlandse (Amerikaanse) voorbeelden – aan te geven waar mogelijk zwakke plekken zitten die zich lenen voor exploitatie door criminele groepen. Daarna is speciaal aandacht besteed aan de diverse vormen van criminaliteit binnen elke branche. Tenslotte is bekeken of er ook «echt» van georganiseerde criminaliteit sprake is.

Er is telkens gebruik gemaakt van verscheidene methoden en databronnen. De bestaande, veelal buitenlandse, literatuur is geraadpleegd; er zijn gesprekken gevoerd met mensen uit de branche zelf en met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemersorganisaties. Voorts zijn vele open bronnen geraadpleegd, evenals diverse politiebronnen. Tenslotte zijn er gesprekken gevoerd met wetenschapsbeoefenaars, opsporingsambtenaren van de reguliere politie en de bijzondere opsporingsdiensten. Naast de politiebronnen vormen dus de brancheorganisaties zelf, met al het materiaal dat zij over criminaliteit hebben verzameld (speciaal onderzoek, bijdragen in vaktijdschriften, statistische gegevens over de branche), de belangrijkste bronnen van informatie. In sommige branches is naar verhouding over criminaliteit veel bekend, in andere helemaal niets, of onze gesprekspartners deden daarvan in ieder geval geen mededeling. Het politiemateriaal waarop wij waren aangewezen, is vaak het bijproduct van rapportages over strafrechtelijk onderzoek naar concrete groepen.

De medewerking van de branches aan de onderzoeken was overwegend goed. Niettemin hebben de onderzoekers in sommige branches te maken gehad met tegenwerking, met ontkenningen dat er zich in de branche criminaliteit zou voordoen (laat staan georganiseerde criminaliteit), met het bagatelliseren van de problematiek, met het aanleveren van onvolledig materiaal en met het vertraagd aanleveren van de benodigde onderzoeksgegevens. Uiteraard zijn wij ook vertegenwoordigers van branches tegengekomen die echt onkundig zijn van hetgeen zich daarin afspeelt! In het verlengde hiervan ligt onze indruk dat sommige

opsporingsinstanties de problematiek ook wel eens majoreren omdat prestige en lijfsbehoud in het geding zijn. Gedurende de studie is dus duidelijk geworden dat economische en institutionele belangen onderzoek naar de aard en de omvang van de georganiseerde criminaliteit sterk kunnen beïnvloeden.

III.4.3. Het onderzoek naar fraude en witwassen

In dit onderzoek is een drietal methoden gebruikt: interviews, dossiers van strafzaken en literatuurstudie. In de eerste plaats zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van een viertal bijzondere opsporingsdiensten, waarvan werd aangenomen dat zij met georganiseerde criminaliteit zouden worden geconfronteerd. Het betreft achtereenvolgens de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Economische Controle Dienst, de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Dienst Recherchezaken van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

In de tweede plaats zijn in de lokale studies (Amsterdam en Enschede, Nijmegen en Arnhem) gesprekken gevoerd met opsporingsambtenaren van de Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO's) en van teams die grote fraudezaken behandelen.

Tenslotte zijn bij de CRI enkele gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Financiële Politiedesk (Finpol) en de afdeling Forensische Accountancy (AFA).

Tijdens alle gesprekken is aan de orde gesteld of de gesprekspartners zaken in behandeling hadden (gehad) die aan de elementen van onze definitie van georganiseerde criminaliteit voldoen. Ten behoeve van de beschrijving in de eerste twee delen van dit rapport is geput uit 18 fraudezaken, die aan de hand van de dossiers (processen-verbaal) zijn bestudeerd. Vervolgens hebben (wederom) gesprekken plaatsgevonden met opsporingsambtenaren, die ertoe dienden eventuele lacunes aan te vullen.

Het wegsluizen van crimineel geld in de legale economie wordt eveneens gelardeerd met een aantal praktijkvoorbeelden. Ook deze werden aangedragen door de geïnterviewde opsporingsambtenaren. Naast de gebruikelijke wetenschappelijke literatuur over fraude, witwassen en dergelijke hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van enkele publikaties die door CRI (in het bijzonder door Finpol) in de afgelopen jaren zijn uitgebracht.

III.4.4. Het onderzoek bij de vrije beroepen

Om de betrokkenheid van vrije-beroepsbeoefenaars bij georganiseerde criminaliteit te kunnen vaststellen is de gevalsstudie als methode gebruikt. Daarvoor is ook van diverse methoden en bronnen gebruik gemaakt. Er zijn in de eerste plaats interviews gehouden met enkele vertegenwoordigers van de beroepsgroepen en met geïnformeerde buitenstaanders. In de tweede plaats zijn tal van schriftelijke bronnen geraadpleegd: de tuchtrechtspraak uit de jaren 1990–1995, strafzaken die via de landelijke CBO-inventarisatie van de CRI uit 1995 werden «opgespoord» of die tijdens de deelstudies naar voren kwamen, en het gegevensbestand van de LCID. In dit laatste bestand is gezocht op de trefwoorden advocaat en notaris. Bovendien was een belangrijke bron voor deze deelstudie het bestand van de verdachte financiële transacties dat door Finpol van de CRI wordt beheerd. De gegevens voor dit bestand worden aangeleverd door financiële instellingen aan het Meldingspunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) dat een selectie daaruit doorgeeft aan de Finpol. In de derde plaats zijn vele gesprekken gevoerd met leden van de recherche, de RCID, de afdeling Finpol en het openbaar ministerie. Deze gesprekken dienden zowel als zelfstandige bron van informatie als om informatie uit

de schriftelijke bronnen te checken en aan te vullen. Voorts zijn wetenschappelijke publicaties, brochures en jaarverslagen van de diverse beroepsgroepen geconsulteerd.

III.5. De plaatselijke onderzoeken

De plaatselijke onderzoeken completeren de landelijke onderzoeken. Zij zijn verricht vanuit dezelfde twee perspectieven als deze laatste onderzoeken, het perspectief van de criminele groepen en dat van de branches. Meer bepaald zijn deze lokale studies bedoeld om reliëf te geven aan het landelijke beeld, door te laten zien dat de variëteit aan criminele groepen, aan criminele activiteiten, aan modi operandi en aan illegale inkomsten groter is dan op voorhand mag worden aangenomen. Bovendien kon op deze wijze meer en detail de invloed van de georganiseerde criminaliteit op een stad worden bestudeerd.

III.5.1. Het onderzoek in Amsterdam

In de tijd gezien werd het onderzoek dat in Amsterdam is ingesteld, in beginsel beperkt tot de ontwikkelingen en gebeurtenissen die zich sedert 1990 hebben voorgedaan. Maar om deze op hun juiste betekenis te kunnen inschatten, zijn zij ingekaderd in een schets van de evolutie van de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam – haar achtergronden en de politieke reactie erop inbegrepen – sedert de jaren zestig.

Het onderzoek te Amsterdam is gestart vanuit de politie. Ook in een stad als Amsterdam is zij immers de enige overheidsinstelling die op meerdere niveau's en vanuit verschillende invalshoeken al jaren constant met georganiseerde criminaliteit wordt geconfronteerd, respectievelijk zich doorlopend actief op dit probleem richt. Maar hier komt bij dat zij, meer dan welke andere instelling ook, tevens onophoudelijk stuit op alle mogelijke vormen van georganiseerde criminaliteit, of het nu vrouwenhandel is of drugshandel. In het kader van dit onderzoek zijn als het ware de ogen en oren van het hele Amsterdamse politiekorps gebruikt om het object van onderzoek in beeld te brengen.

Maar het onderzoek is nu ook weer niet beperkt tot consultatie van de politie, zowel in de vorm van raadpleging van allerhande informatiebronnen als in de vorm van diepgaande gesprekken met rechercheurs die sleutelfuncties in het korps vervullen. Deels afhankelijk van de vraagstelling van het onderzoek, deels afhankelijk van onze eerste bevindingen, is ook contact gezocht met personen buiten de politie. Hierbij moet zowel worden gedacht aan representanten van de justitie, het stedelijk bestuur en de hulpverlening als aan vertegenwoordigers van bepaalde bevolkingsgroepen en sommige bedrijfstakken. Met hen is vooral gesproken over de indrukken die zij hebben van het probleem van de georganiseerde criminaliteit in de stad. Daarnaast zijn deze gesprekken aangegrepen om te bekijken in hoeverre het beeld dat de politie op grond van haar inzichten en ervaringen van de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam heeft, spoort met de ideeën die deze gesprekspartners hieromtrent koesteren. Bovendien zijn enkele gesprekken gevoerd met personen uit de «onderwereld» zelf.

Verder is op allerlei plaatsen binnen en buiten de politie ook naarstig gezocht naar allerhande gegevens die – zo mogelijk los van gericht optreden van politie, justitie en bestuur – iets zeggen over het probleem van de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam. Men denke bijvoorbeeld aan gegevens omtrent de omvang en samenstelling van allochtone gemeenschappen en aan cijfermateriaal betreffende (vracht)auto-diefstallen. Heel uiteenlopende zaken allemaal, maar wel zaken die op de ene of andere manier wel iets te maken (kunnen) hebben met de aard, omvang en ontwikkeling van (bepaalde vormen van) georganiseerde criminaliteit in deze stad.

Dat tenslotte ook gebruik is gemaakt van zowel het bestaande wetenschappelijk onderzoek als van persberichten en journalistieke reportages over de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam en haar bestrijding ligt voor de hand.

Het is belangrijk te stellen dat de Amsterdamse politie, net als de overige korpsen in ons land, geen duidelijk op schrift gesteld, algemeen beeld van de georganiseerde criminaliteit in de kast heeft liggen. Zo'n beeld is nooit vervaardigd. Wat er op centraal niveau wel voorhanden is, komt neer op het volgende. In de eerste plaats een reeks van grote en kleine analyses van personen en groepen die in de voorbije jaren om de één of andere reden de belangstelling van de centrale recherche hebben genoten. In de tweede plaats hele reeksen processen-verbaal betreffende onderzoeken die zijn ingesteld, naar bijvoorbeeld de (illegale) bedrijvigheden van bepaalde groepen respectievelijk personen of naar de dood van personen die in verband kon worden gebracht met georganiseerde criminaliteit (liquidatie). En in de derde plaats berust er op centraal niveau natuurlijk de nodige 'zachte' informatie, CID-informatie. Deze drie bronnen zijn binnen het bestek van onze mogelijkheden op grote schaal aangeboord.

Het informatiekort op centraal niveau is enigermate opgeheven door het doen van nader onderzoek bij district II. Dit district (bureau Warmoesstraat) omvat de hele binnenstad. Dit onderzoek behelsde, kort gezegd, twee dingen. Aan de ene kant is met vrucht geprofiteerd van de indringende analyses die door de staf van dit district in het voorbije anderhalf jaar zijn vervaardigd aangaande een aantal (economische) sectoren en sociale problemen binnen haar werkgebied: horeca, sex-business, toerisme, drugshandel en illegalenproblematiek. Aan de andere kant is er behoorlijk wat achtergrondinformatie bekeken met betrekking tot een aantal criminele groepen die hetzij in het algemeen, hetzij op specifieke terreinen de scepter zwaaien binnen en buiten het Wallen-gebied.

III.5.2. Het onderzoek in Enschede, Nijmegen en Arnhem

Voor de studie van de situatie in de drie steden Enschede, Nijmegen en Arnhem is op een soortgelijke manier te werk gegaan als bij het onderzoek van de situatie in Amsterdam. Een aparte complicatie in deze studie was natuurlijk dat drie steden moesten worden onderzocht, met alle praktische problemen vandien. Elke stap in het onderzoek moest drie keer worden verricht, zo mogelijk op identieke wijze. Er is in elk geval nadrukkelijk geprobeerd de drie steden zoveel mogelijk aan de hand van dezelfde gegevensbronnen te bestuderen om onderlinge vergelijkingen mogelijk te maken. Ook in deze steden heeft de politie als uitvalsbasis gefungeerd. Dat wil echter niet zeggen dat alleen is afgegaan op datgene wat de politie te berde heeft gebracht.

Voorafgaand aan de drie stadstudies zijn gesprekken gevoerd met het hoofd en teamleider van het IRT Noord- en Oost-Nederland en met het hoofd van de Afdeling Recherche Informatie Oost (ARI-Oost) van de CRI. Na de bestudering van het schriftelijke materiaal zijn afzonderlijke groepsgesprekken gehouden met de CID'ers van de drie korpsen en met politiemensen van allerlei diensten die al lang in de stad werkzaam zijn. Er zijn tevens aanvullende gesprekken gevoerd met andere politiemensen over bijzondere onderwerpen. Zo is onder meer dieper ingegaan op fraudeurs en hun modi operandi, op koppelbazerij, op milieuzaken, op corruptie bij de politie en het openbaar bestuur, op prostitutie en op Turkse groepen. Tevens zijn enkele misdaadanalisten geconsulteerd om onduidelijkheden in de dossiers op te helderen.

Naast de mondelinge interviews is voor deze lokale studie gebruik gemaakt van drie soorten schriftelijk materiaal van de politie. Voor de afgelopen vijf jaar zijn de analyses van de criminele groepen geraadpleegd die in de stad actief zijn (Enschede: 12; Nijmegen: 34 en Arnhem:

20), de processen-verbaal van opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit en de «zachte» informatie waarover de politie beschikt. Deze drie bronnen zijn zo uitgebreid en open mogelijk aan de onderzoekers ter beschikking gesteld. Voorts hebben de korpsen geregeld aanvullende analyses gemaakt voor onze rapportage. Tijdens het schrijven van de rapporten is verder met enige regelmaat een beroep gedaan op diverse politiemensen om bepaalde kwesties op te helderen. Hoewel de CBO-formulieren voor ons onderzoek ongeschikt waren, is daarvan wel gebruik gemaakt om het aantal corruptiezaken bij de korpsen na te gaan. Aangevuld met andere vertrouwelijke gegevens kon zo een goed beeld van het vóórkomen daarvan worden gekregen.

Behalve het vele materiaal van de politie is schriftelijke informatie verstrekt door andere instellingen en organisaties. Deze informatie was afkomstig van de Consultatiebureaus voor Alcohol en Drugs, het GAK, het Sociaal Fonds Bouwnijverheid, de plaatselijk vakbonden, de makelaardij, de gemeenten, de Kamers van Koophandel, Koninklijke Horeca Nederland (plaatselijke afdeling), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de afdelingen onderzoek van de gemeenten.

III.6. Besluit

Uit de bovenstaande beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethoden, de geraadpleegde bronnen en de uitgevoerde onderzoeken blijkt wel dat de onderhavige studies er voornamelijk op gericht zijn om de aard van de georganiseerde criminaliteit te kunnen beschrijven. Dit wil niet zeggen dat in de deelrapporten alléén de aard van de georganiseerde criminaliteit aan bod is gekomen. Er is wel geprobeerd, zoveel als dat wetenschappelijk verantwoord en mogelijk was, bepaalde ontwikkelingen, bijvoorbeeld die van de liquidaties, te kwantificeren.

Wij hebben nimmer de illusie gehad een compleet beeld van de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland te kunnen geven. Van een verschijnsel dat zich op belangrijke punten in het geheim afspeelt en waar opsporingsinstanties ook niet altijd veel zicht op hebben, kan in een tijdspanne van zeven maanden geen helemaal afgewogen en in alle opzichten volledig landelijk beeld worden gepresenteerd.

Wel vleien wij ons met de gedachte dat door het meervoudige onderzoek dat is verricht een, zoals de Enquêtecommissie het noemde, «beter kwalitatief beeld» van de georganiseerde criminaliteit in Nederland tot stand is gebracht dan tot op dit moment voorhanden is.

IV. ACTUELE VERSCHIJNINGSVORMEN VAN TRADITIONELE GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT

IV.1. Inleiding

Traditioneel wordt georganiseerde criminaliteit bovenal geassocieerd met de illegale organisatie van gokspelen, de controle over de prostitutie, de handel in verboden drugs, de illegale wapenhandel, en afpersing – afpersing niet alleen van personen die eveneens zulke illegale activiteiten ontplooiën, maar ook van legale bedrijven, met name in de sfeer van de horeca. Daarenboven wordt steevast aangenomen dat criminele groepen die in bovengenoemde sectoren van de georganiseerde criminaliteit actief zijn, heel goed ook nog andere vormen van misdaad kunnen bedrijven. Hierbij kan zowel worden gedacht aan allerhande vormen van diefstal (autodiefstallen, bankovervallen) als aan allerhande vormen van fraude (sociale fraude, belastingfraude). Waarmee meteen nog eens is gezegd dat niet iedere dief of dievengroep, en ook niet iedere fraudeur of groep fraudeurs, mag worden bestempeld als een (bende) georganiseerde misdadiger(s). In hoofdstuk II werd dit onderscheid al toegelicht.

In de definitie van georganiseerde criminaliteit die in dit onderzoek wordt gehanteerd, is voor deze vormen van traditionele georganiseerde criminaliteit vanzelfsprekend de nodige plaats ingeruimd. Daarnaast wordt in deze definitie duidelijk bedoeld op vormen van moderne georganiseerde criminaliteit. Deze vormen kunnen worden samengevat onder de noemer: de ontplooiing van illegale activiteiten in legale bedrijfstakken en nijverheden, zoals de bouwnijverheid en de textielnijverheid, met het oogmerk om hierin – zoals bijvoorbeeld in New York het geval is – rendabele machtsposities uit te bouwen. In dit hoofdstuk worden evenwel alleen de onderzoeksbevindingen betreffende de traditionele georganiseerde criminaliteit in Nederland gepresenteerd. De bevindingen die zijn gedaan in relatie tot de moderne georganiseerde criminaliteit worden in hoofdstuk V te berde gebracht. In hoofdstuk VII worden dan de onderzoeksresultaten aangaande de derde belangrijke component van de definitie besproken, namelijk de strategieën met behulp waarvan criminele groepen hun illegale optreden trachten af te schermen tegen gericht optreden van de overheid.

Zoals in hoofdstuk III reeds werd aangegeven, zijn in het kader van dit onderzoek niet alle vormen van traditionele georganiseerde criminaliteit even verregaand aan de orde gekomen. Het hoofddaccent ligt zonder meer op de drugshandel. In relatie tot de prostitutie is vooral de vrouwenhandel bekeken. Hoewel er zeker redenen zijn om diepgaand het illegale gokken te onderzoeken, is nu alleen aandacht besteed aan de handel in speelautomaten (Van 't Veer *et al.*, 1993). En wat de illegale wapenhandel betreft kon ook slechts mondjesmaat enige informatie boven water worden gehaald. Verder is er onderzoek ingesteld naar de diefstal van auto's en naar bepaalde vormen van fraude. Hierna zullen – met uitzondering van de handel in speelautomaten (die komt in hoofdstuk VI bij de horeca aan de orde) – deze vormen van (georganiseerde) criminaliteit één voor één worden besproken, te beginnen de drugshandel. In de mate van het mogelijke is bij de bespreking van de bevindingen hieromtrent als volgt te werk gegaan. Na een algemene schets van de situatie wordt – conform de vragen die in het verlengde van de definitie zijn uitgewerkt in het analyseschema – in grote lijnen geschetst welke groepen zich op welke manier schuldig maken aan het plegen van de betrokken vormen van criminaliteit. Bovendien wordt, waar dit kan, onderscheid gemaakt tussen de algemene, landelijke situatie en de situatie in de steden die in het onderzoek zijn betrokken: enerzijds Amsterdam, anderzijds Arnhem, Nijmegen en Enschede. Allicht worden in dit geval alleen de belangrijke verschillen en overeenkomsten tussen deze steden aangestipt. Dat niet evenveel aandacht wordt geschonken aan de verschillende delictsvormen,

hangt in belangrijke mate samen met de verschillen in rol die zij spelen in de georganiseerde criminaliteit in Nederland.

IV.2. De handel in drugs

IV.2.1. De overheersende rol van de drugshandel in de georganiseerde criminaliteit

De ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit in Nederland vanaf het begin van de jaren zeventig is nauw verbonden met de opkomst van een omvangrijke nationale en internationale consumentenmarkt in drugs en met de introductie van commerciële handel, distributie en verkoop van verdovende middelen. Het lijkt geen twijfel of de handel in drugs heeft andere vormen van zware criminaliteit voor een belangrijk deel verdrongen en grote zuigkracht uitgeoefend op de onderwereld en de individuele personen die daar hun inkomsten verwerven. Vergeleken met het overwinnen van de obstakels op de burgerlijke weg die leidt tot maatschappelijk en economisch succes is de drempel voor toetreding in de drugshandel laag. Formele diploma's en gespecialiseerde kennis worden hier niet gevraagd. De «pakkans» bij de uitvoering van criminele projecten is gering en dat geldt zeker voor de jaren zeventig en tachtig toen de politie de import en handel van cannabis vrijwel ongemoeid liet. Het simpele verschil tussen de prijzen van inkoop en verkoop van drugs is zo groot dat handelaren de vangst van één of enkele partijen contrabande gemakkelijk kunnen overleven. De vervangingswaarde van de inbeslaggenomen kapitaalgoederen die nodig zijn voor de productie, het transport en de distributie van drugs, is naar verhouding tot de waarde van het produkt zelf zo laag dat men het verlies wel kan velen. Sommige onconventionele eigenschappen strekken wel tot aanbeveling om in deze handel te floreren. Drugshandelaren moeten over voldoende lef en koelbloedigheid beschikken om in deze (niet door de overheid gereguleerde en beheerste) markt geweld te gebruiken om hun belangen te verdedigen als dat nodig is of om daar althans effectief mee te dreigen, en zij moeten voldoende sluwheid aan de dag kunnen leggen om het voortdurende gevaar om door de handelspartner of de concurrent te worden bedrogen, het hoofd te kunnen bieden. Verder is het vooral een kwestie van het voorhanden hebben van vrij besteedbaar kapitaal om de smokkel van grote partijen te financieren. Wie bezaten die lef en arglistigheid en wie hadden de beschikking over zo'n grote hoeveelheid onbelast kapitaal om de groothandel in drugs van de grond te krijgen?

De aanzuigende werking van de drugshandel blijkt historisch uit een grote verandering binnen de onderwereld, uit de breuk in veel grote criminele carrières en uit de opkomst van een nieuw type «criminelen». In grote steden zoals Amsterdam ging een deel van de oude penose die zich tot dan toe verenigd wist in de wereld van de prostitutie, over op de handel en verkoop van soft en hard drugs. In Brabant, met haar lange traditie van sluikhandel (boter, sigaretten), gingen verschillende smokkelaars over op de import en handel in narcotica. Personen die voorheen illegaal alcohol stookten, zagen in enkele gevallen kans om in technisch nogal klungelige laboratoria chemische drugs te produceren. En ook de ruige minderheid onder de woonwagenbevolking die door de politie met de verzamelnaam «kampers» wordt aangeduid, bleek over de juiste mix van eigenschappen en hulpbronnen te beschikken. Zij hadden ervaring met de grijze en zwarte economie, zij bezaten een geduchte reputatie als het ging om de bereidheid list en geweld te gebruiken, zij beschikten over zwart geld dat afkomstig was uit andere criminele ondernemingen en zij wisten zich effectief van de buitenwereld af te schermen door zich vooral te bewegen binnen de eigen kring. Ook buiten deze sferen van wat wel de «onderwereld» wordt genoemd, is in individuele carrières van heel wat oudere drugshandelaren het belangrijke moment aan te wijzen waarop zij

overgingen van (bank)roof, heling of pooierij op de handel in drugs. De stap terug werd naar onze indruk zelden of nooit gemaakt en dat bewijst de financiële aantrekkingskracht van de branche. Jongere handelaren zijn vaak direct in deze tak van bedrijvigheid binnengetroten, niet zelden nadat zij die zelf in de jaren zeventig als drugsgebruiker hadden leren kennen. De roemruchte carrière van de Amsterdamse Klaas Bruinsma (1954–1991) vormt daarvan een goede illustratie.

Deze verlegging van illegale activiteiten in de criminele wereld doet denken aan de geschiedenis van de Drooglegging in de Verenigde Staten in de jaren twintig. De illegale branches van de prostitutie, het gokken en ook die van bankroof en zwendel, verloren toentertijd criminele talenten aan de handel in alcoholische drank. De overgang op de handel in drugs speelde zich in Nederland af in de afgelopen tien à twintig jaar. Hij vormde een onderdeel van de opkomst van een wereldwijde onderwereld (zowel in de ontwikkelde landen als in sommige landen van de Derde Wereld) die zich heeft kunnen ontplooiën als gevolg van de strafbaarstelling en de strafrechtelijke vervolging van de handel in en het gebruik van drugs.

Om het belang van de drugshandel voor de georganiseerde criminaliteit in Nederland te kunnen preciseren, zou men graag beschikken over een verantwoorde schatting van de omvang van de wereldmarkt, het aandeel van West-Europa daarbinnen, en daarbinnen weer het relatieve aandeel van Nederland. Hoe groot is de Nederlandse markt voor de verschillende soorten van drugs in absolute zin? De schattingen hiervan zijn ofwel erg globaal van aard of fragmentarisch. In alle schattingen is de (West)euro-pese consumentenmarkt naast die van Noord-Amerika verreweg de grootste. Maar welke aandeel heeft Nederland nu precies? Bij vergelijking van landen in Europa worden in de literatuur steeds Rotterdam en Amsterdam met nadruk genoemd; de eerste stad omdat zich hier de grootste haven van de wereld bevindt en de tweede vanwege zijn cosmopolitische ambiance. Maar hoe belangrijk zijn deze steden voor de georganiseerde criminaliteit echter als we ze vergelijken met Marseille, Londen, Frankfurt, Madrid of Palermo?

Het relatieve belang van Nederland en zijn steden in de drugshandel kan enigermate worden bepaald aan de hand van cijfers die zijn verkregen bij de studie van vijf stadia in de keten van producent tot consument: (a) de productie van drugs, (b) de handelsroutes die ze volgen, (c) de hoeveelheden drugs die (aan de grenzen) worden geconfisceerd, (d) de omvang van de consumentenmarkten en (e) de hoeveelheden geld die de handel opbrengt. Andere cijfers dan die welke betrekking hebben op deze momenten in de handelsketen bestaan er bij ons weten niet.

De omvang van de drugsproductie

De omvang van de handel in drugs in Nederland zou berekend kunnen worden als de proportie van de handel in alle drugs die de wereld voortbrengt. Vóór de oorlog was Nederland belangrijk als land waar drugs werden verwerkt en van waar zij werden *uit*gevoerd. Er werden heroïne, morfine en cocaïne geëxporteerd naar China en andere landen in de Derde Wereld. Na de oorlog worden deze stoffen het land *in*gevoerd, ook al zijn er tekenen dat iets van de productie weer terugkomt. Als gevolg van het uitvoerverbod op chemicaliën die nodig zijn om cocaïne-HCl te raffineren in Colombia wordt nu uit dat land ook het halffabrikaat *cocaïnebase* geïmporteerd; het eerste cocaïne-laboratorium waarin dit tot poeder wordt gemaakt is in Nederland onlangs reeds aangetroffen. Thans bereikt ons echter heroïne uit de Gouden Sikkel (Pakistan, Iran, Irak, Afghanistan), de Gouden Driehoek in Zuidoost-Azië (Thailand, Birma en Cambodja) en in toenemende mate ook uit Zuid-Amerika (Colombia). Cocaïne komt in hoofdzaak uit de landen in Zuid-Amerika, die de Gouden Ruit vormen: Venezuela, Bolivia, Peru, Colombia en Brazilië. Cannabis komt voor zover het gaat om hash uit Marokko, Pakistan, Libanon,

Afghanistan, India, Nepal en enkele andere landen in het Midden-Oosten. Marihuana is afkomstig uit Thailand, Colombia, Jamaica, Nigeria en andere landen.

Op Nederlandse bodem worden chemische drugs vervaardigd (XTC, amfetamine, designer drugs) en wordt er nederwiet (marihuana) geteeld. Hoe groot is de produktie? Het lijkt redelijk te veronderstellen dat de schatting van de produktie beter is naarmate dichter bij huis wordt gemeten. De opbrengst van nederwiet werd in 1993 door de CRI geschat op 20 ton, door de onafhankelijke onderzoeker en cannabiskenner Janssen op 40 ton en door de onderzoeksbureaus Van Dijk, Van Soomeren en Partners en Steinmetz op maar liefst maximaal 84 ton op jaarbasis (zie Van Dijk etc., 1995 voor al deze schattingen). Als de variatie van schatting zo dicht bij huis al zo groot is, hoe staat het dan met de cijfers op wereldschaal en in landen waar we een gebrekkige telling moeten verwachten? De cijfers die reeds jaren lang in soorten en maten voor de produktie van verschillende soorten drugs worden gepubliceerd door instellingen zoals het Amerikaanse ministerie van Justitie, Interpol en het onafhankelijke onderzoekscentrum te Parijs: Observatoire Géopolitique des Drogues, verschillen nog meer van elkaar. Het hangt er maar helemaal vanaf waar en wanneer tellingen worden verricht. Als gevolg van verschuivingen in de drugseconomie zelf, maar meer nog door het verplaatsingseffect dat het gevolg is van internationale politieke druk op drugsproducerende landen, gaan trouwens sommige produktiegebieden ten onder en bloeien andere weer op. Het klassieke voorbeeld is de verplaatsing van de heroïnehandel uit Turkije na Amerikaanse druk in het midden van de jaren zeventig toen «the French connection» werd opgerold. Twee jaar lang was het heel moeilijk om in Amerika aan heroïne te komen; de prijzen stegen geweldig. Dat laatste vormde een aansporing voor handelaren in andere landen (Mexico, Zuidoost-Azië) om deze lucratieve markt over te nemen. De aanvoerroute was vanaf dat moment minder doorzichtig en voor de autoriteiten moeilijker onder controle te krijgen (Rasmussen en Benson, 1994).

Als het dus zo moeilijk is om op wereldschaal de omvang van de drugsproduktie vast te stellen, wat zeggen de beschikbare cijfers dan over het aandeel van Nederland? Het enige dat wij veilig kunnen zeggen is dat de nederwiet sterk in opkomst is, dat er chemische drugs worden gefabriceerd en dat het als land van import bij alle schattingen van bestemmingsgebieden van de wereldproduktie een flinke partij meeblaast. Maar alle cijfers suggereren een grotere mate van exactheid dan er in werkelijkheid is.

Het volume van de handelsstromen

Een tweede mogelijk meetpunt ligt aan het begin of het einde van de verschillende routes die drugs over de wereld volgen. Korf en Verbraeck (1990 en 1993) beschrijven hoe heroïne over land wordt aangevoerd langs de Balkanroutes via Turkije en Bulgarije en dan langs Roemenië en Hongarije, via Griekenland en Italië of (gewaagd) via de zuidelijke republieken van het GOS naar West-Europa. Het gaat over zee vanuit Zuidoost-Azië en nu ook vanuit Zuid Amerikaanse exporthavens. Heroïne bereikt Nederland ook door de lucht wanneer reizigers uit de bronlanden het in kleinere hoeveelheden meenemen. Cocaïne komt in schepsladingen uit Zuid-Amerika direct naar de havens van alle landen van West- en Zuid-Europa of via tussenstops in West-Afrika of Marokko. Hash komt thans in de eerste plaats uit Marokko. Het bereikt ons via vrachtvervoer over de weg of met terugkerend gemotoriseerd vakantieverkeer; via zeeschepen en pleziervaartuigen over zee; via lijnvluchten of met particuliere vliegtuigjes door de lucht. Verder komt het met kleinere of grotere schepen uit Libanon, Pakistan en India na eerst over land te zijn gebracht uit Afghanistan, Nepal en andere landen. Marihuana wordt per

schip ingevoerd uit onder andere Colombia, Thailand, Jamaica en Nigeria. De routes die chemische drugs volgen en dat is dus onder andere vanuit Nederland, zijn minder duidelijk. Nederland is niet alleen belangrijk vanwege zijn eigen consumentenmarkt, maar meer nog als doorvoerland naar het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Duitsland, België, Frankrijk, Italië, Scandinavië en landen in Oost-Europa. Het land ontvangt ook weer van de anderen. Hoe deze stromen precies lopen is niet zeker.

Kunnen we op grond van schattingen over de omvang van deze handelsstromen iets zeggen over de plaats van Nederland in de internationale wereld van de drugshandel? Het zou voor ons doel mooi zijn als de omvang van de stroom werd gemeten aan het beginpunt, bij het verlaten van het land van export. De hoeveelheid van de door politie en douane op dit punt geconfiscerde verdovende middelen zou een maat op kunnen leveren. Zo is echter het volume van de handelsstroom zelden gemeten omdat een groot deel van de drugs reeds in beslag wordt genomen voordat de partijen zijn geadresseerd. In de praktijk wordt het volume dan ook meestal bepaald op grond van de inbeslaggenomen hoeveelheid drugs in het land van import. Daarvan zijn de plaats van vertrek en bestemming bekend. Dit zou op zichzelf een goede maat kunnen zijn.

De hoeveelheden inbeslaggenomen drugs

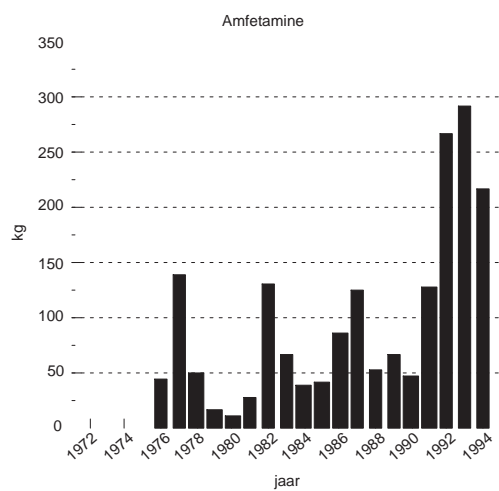
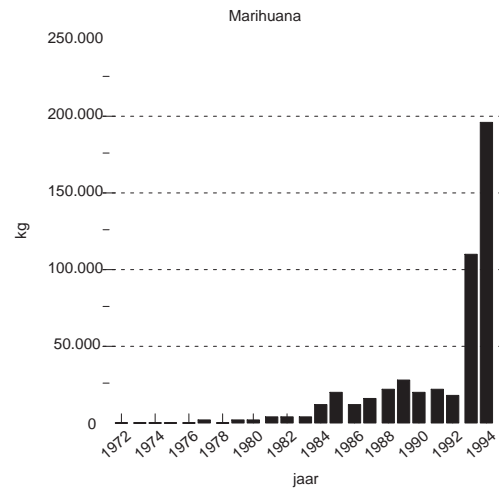
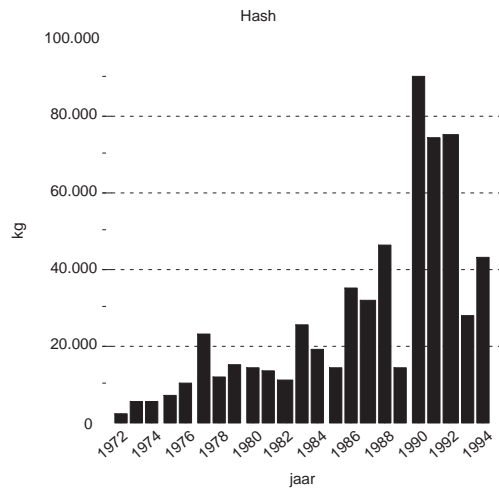
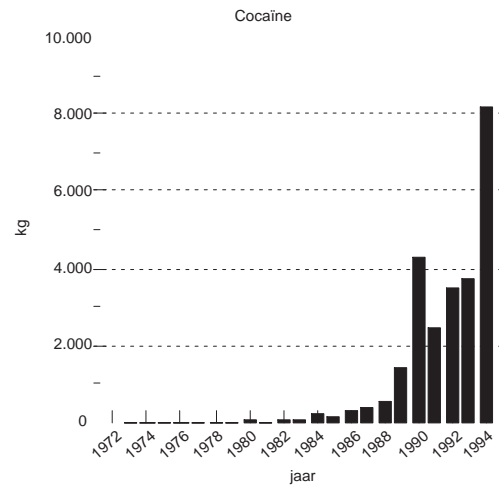
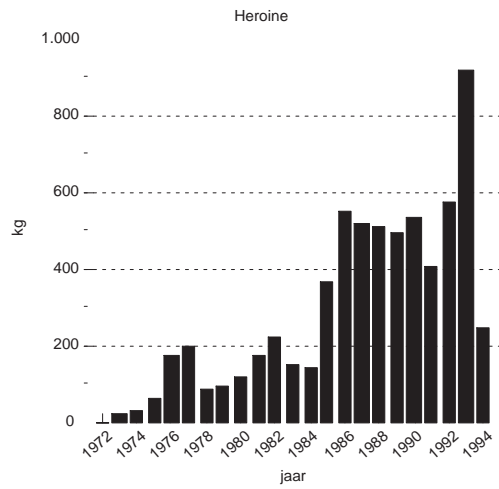
Het enige dat we zeker weten is de hoeveelheid drugs die in beslag wordt genomen op de plaats van bestemming. Dit levert de volumecijfers op die in de literatuur het meeste worden genoemd. We weten echter niet welk deel dit absolute minimum is van het totale ingevoerde volume. Men gaat er gewoonlijk van uit dat een vast deel wordt ontdekt, bijvoorbeeld 10%. De schatting van het totale volume van geïmporteerde drugs bestaat dan natuurlijk uit de eenvoudige vermenigvuldiging van de geconfiscerde hoeveelheid met tien. Er zijn ook andere schattingen in omloop. Bij het Douane Informatie Centrum (DIC) in Rotterdam meent men over zo'n uitgekende opsporingsmethode te beschikken (het opmerken van anomalieën in plaatsen van verzending en bestemming, de lading en de route in de *bills of lading*) dat meer wordt gepakt. Cannabishandelaren die door de hierbovengenoemde Van Dijk, Steinmetz en anderen werden geïnterviewd zeggen er vanuit te gaan dat ongeveer een derde van hun handel in handen van de opsporingsinstanties valt. In feite zijn dit echter allemaal volkomen ongeverifieerde schattingen. Hoe wisselend de inbeslaggenomen hoeveelheid in feite is, blijkt uit onderstaande figuren betreffende de hoeveelheden inbeslaggenomen drugs in Nederland over een reeks van meer dan 20 jaren.

Afgezien van enkele onregelmatigheden blijkt uit deze cijfers wel een algemene toename en die zou scherper zichtbaar gemaakt kunnen worden door de figuren te tekenen op grond van voortschrijdende gemiddelden. Maar ook deze cijfers geven geen uitsluitsel, want de algemene toename van het geconfiscerde volume kan zowel betekenen dat de pakkans groter wordt als dat er meer drugs worden ingevoerd. Hierbij mag verder worden aangetekend dat volgens cijfers in de recente nota *Het Nederlandse drugsbeleid; Continuïteit en verandering* Nederland zeker niet onderdoet voor andere Europese landen wat betreft de inbeslagneming van verdovende middelen. In 1994 werden hier te lande (veel) meer kg. cocaïne, cannabis en amfetamine gepakt dan in landen als Frankrijk, Duitsland, België en Spanje (p.40).

De omvang van de consumentenmarkt

Om te bepalen hoe groot de markt voor Nederlandse drugshandelaren is, zijn we er niet door alleen in Nederland te kijken. Buitenlanders komen in Nederland inkopen doen en Nederlandse handelaren leveren aan het buitenland. We weten niet hoe groot die markten zijn en welk deel

Hoeveelheden inbeslaggenomen drugs in Nederland, 1972–1994



Bron: Jaaroverzichten verdoevende middelen, divisie Centrale Informatie

daarvan door Nederlandse handelaren wordt bediend. De Zwart en Mensink (1993) hebben een vergelijking gemaakt tussen de aantallen mensen die in verschillende Europese landen aan hard drugs zijn verslaafd. In Nederland zouden dat er 21 tot 25 duizend zijn, in Duitsland loopt de schatting uiteen van 80.000 tot 100.000, in België van 15.000 tot 20.000, in Frankrijk van 120.000 tot 150.000, in Groot-Brittannië van 100.000 tot 150.000, in Italië van 150.000 tot 200.000, enzovoort. In de zojuist geciteerde «drugsnota» worden gelijkaardige cijfers genoemd (p.5). Veel zeggen doen die cijfers echter niet voor ons probleem. Zij laten alleen zien dat de markt voor Nederlandse handelaren in potentie veel en veel groter is dan de nationale markt alleen.

De opbrengst van drugshandel

Een laatste mogelijkheid om het belang van de drugshandel te meten voor de georganiseerde criminaliteit is te berekenen hoe groot de omzet is, hoe groot de winst en hoe groot het crimineel verkregen vermogen is dat in aanmerking komt om te worden wiggewassen. Ook hier worden weer van allerlei bedragen genoemd die flink van elkaar verschillen en die bij nadere bestudering van de bron op weinig meer blijken te berusten dan op natte-vinger-werk. In een rapport dat het bureau van McKinsey in 1991 ten behoeve van de Stichting Maatschappij en Politie heeft vervaardigd, wordt plompverloren het bedrag genoemd van 10 miljard Nederlandse guldens aan wit te wassen geld per jaar. Die schatting berust op wat tijdens vraaggesprekken met criminologen en andere deskundigen zo maar is geopperd, maar zonder dat blijkt hoe zij dit beargumenteren. De Working Group on Statistics and Methods van de Financial Action Task Force (onderdeel van de OECD) heeft op grond van de geschatte omzet in 1989 de bruto-opbrengst van drugshandel in de Verenigde Staten en Europa berekend op 300 miljard US Dollar. Voor heroïne zou in Europa de netto-opbrengst 2,13 miljard dollar bedragen en voor cannabis 7,5 miljard dollar. Van Duyne (1993) heeft aangetoond dat deze schattingen op onaanvaardbare aannamen zijn gebaseerd. Een andere methode bestaat eruit te veronderstellen dat 10% van alle geld dat in omloop is op de een of andere manier besmet is en dat daarvan weer een deel illegaal is verkregen door de georganiseerde misdaad en daarvan weer een deel door drugshandelaren. Ook die aannamen (ook hier weer een welhaast magische assumptie van 10%) berusten op weinig meer dan natte-vinger-werk. Over welk geld hebben we het als een tiende wordt verondersteld? Baar geld of ook giraal geld? De schattingen gaan steeds over winsten, maar hoe realistisch zijn de schattingen van de kosten die drugs-handelaren moeten maken?

De nieuwste schatting van de opbrengst komt van de eerder genoemde Van Dijk, Steinmetz en anderen (1995) en heeft betrekking op de Nederlandse markt voor soft drugs. Zij komen tot de slotsom dat de binnenlandse omzet aan soft drugs een waarde van 0,8 miljard gulden bedraagt, dat voor een waarde van 1,8 miljard wordt geëxporteerd naar het buitenland, dat de transitohandel door Nederland (waar geen enkele transactie in Nederland aan te pas komt) 3,9 miljard waard is en voor de internationale handel die wel door Nederlanders wordt georganiseerd, maar die het land niet eens aandoen, komen zij tot het fantastische bedrag van 12,5 miljard per jaar. Deze poging is alleszins de moeite waard, maar ook dit rapport levert geen definitieve waarheid op. Met name de schatting van het enorme bedrag aan internationale handel berust op weinig meer dan de indruk van de geïnterviewde «godfathers» dat de geschatte jaarlijkse omzet van hash en marihuana 10 tot 20% bedraagt van het totaal aan transitohandel en internationale handel. En door een schatting van de transitohandel, op grond van gegevens over inbeslaggenomen soft drugs van de CRI, van het aldus berekende totaal af te trekken, houdt men voor internationale handel een omzet over van 1450 ton. Dit is

goed voor 12,5 miljard gulden per jaar. De huidige regering heeft in haar recente «drugsnota» kennelijk slechts een deel van deze cijfers voor haar rekening willen nemen, in het bijzonder de schatting van de binnenlandse omzet aan soft drugs (inclusief de verkoop aan drugstoeristen).

Het resultaat van deze zoektocht door de wereld van cijfers over productie, inbeslaggenomen hoeveelheden, de omvang van markten en de criminele opbrengst is bepaald teleurstellend. Als één ding duidelijk is, dan is het wel dat we niets exact weten. Er zijn aanwijzingen genoeg voor de uitspraak dat Nederland werkelijk een aanzienlijke rol speelt in de wereldhandel in drugs, en dat geldt vooral voor soft drugs maar ook voor hard drugs, maar er zit niet anders op dan toe te geven dat we de preciese omvang niet kennen. Hoe groot de rol is die Nederland speelt temidden van andere Europese landen kunnen we onmogelijk zeggen. Er bestaat nog steeds alle ruimte voor zowel onderschatting als overschatting van het probleem.

IV.2.2. De organisatie van de drugshandel

IV.2.2.1. De politieke economie van de handel in drugs

Tot nu toe is het in de discussie over de georganiseerde drugs-criminaliteit gebruikelijk om haar op te vatten als de som van alle door de politie en justitie geïdentificeerde groepen of netwerken. En de meest voorkomende gespreksonderwerpen zijn: hoeveel groepen zijn dat? Hoe groot zijn ze? Zijn er centrale leidersfiguren en hoe strak en hiërarchisch zijn de groepen georganiseerd? Schermen zij zich af tegen tegen overheidsinterventie? Investeren zij in legale sectoren van de economie? Het denken in termen van concrete en afgrensbare groepen sluit goed aan bij de strafrechtelijke praktijk. Wanneer een groep strafrechtelijk wordt vervolgd, wordt veelvuldig de figuur van artikel 140 Sr gebruikt die deelname strafbaar stelt aan een organisatie die criminele doeleinden nastreeft. Ook in onze analyse maken wij gebruik van deze definiëring van het verschijnsel, voor een deel noodgedwongen omdat wij ons moeten verlaten op de rapportages die de politie ons erover heeft geleverd. We zullen echter zien dat de betrokken groepen in werkelijkheid minder duidelijk zijn af te grenzen dan in de strafrechtelijke voorstelling lijkt en verder dat ze minder duurzaam zijn, wisselend van samenstelling en minder strak hiërarchisch georganiseerd dan de politie het vaak voorstelt en dat is voor ons reden om geen concreet aantal groepen te noemen, maar toch blijft ons denkmodel hier gebaseerd op het idee van groepen, netwerken of «dadervelden» zoals onze Oosterburen dat deel van de plaatselijke onderwereld noemen waaruit de leiders van criminele groepen kunnen putten. Bij veel autochtone groepen of door autochtone chefs geleide netwerken in de wereld van de drugshandel is deze voorstelling van zaken goed te verdedigen omdat zij hier hun hoofdzetel hebben en omdat de meeste activiteiten en de meeste betrokken personen door de politie op Nederlands grondgebied kunnen worden waargenomen. Voorts opereren zulke handelsorganisaties in Nederland in zodanig isolement van de rest van de samenleving, dat zij als relatief aparte structuren kunnen worden onderzocht.

Dit ligt anders als het gaat om drugshandelsgroepen die transnationaal opereren en die in het buitenland hun hoofdkwartier hebben. De Nederlandse politie neemt slechts fragmenten van zulke groepen waar. Zij ziet zaakwaarnemers, inkopers en handelsreizigers die een cosmopolitische gezelschap vormen dat zich op de Nederlandse markt van drugs beweegt. Of ze ziet het smokkel- en distributiedeel als einde van een lange keten die vanuit het buitenland een drugslijn vormt. Het gaat bij zulke groepen, of het nu groepen van de gevestigde Italiaanse mafia betreft of meer recent opgekomen Turkse criminele drugsgroepen, om groepen die

als geheel groter, zelfs veel en veel groter zijn dan Nederlandse groepen en om groepen die verknoopt zijn met het bedrijfsleven, de politiek en de bureaucratie in de landen waar zij hun activiteiten ontplooiën. De grootste Nederlandse hash-handelsgroep is in omvang niet te vergelijken met de Colombiaanse kartels, de Italiaanse mafia of de Marokkaanse hashgroepen en hun invloed op de Nederlandse politiek en economie is naar verhouding gering. Om het optreden van zulke drugshandelsgroepen in Nederland in volle omvang te begrijpen, is een andere wijze van beschouwen noodzakelijk. In navolging van onder andere Italiaanse en Franse auteurs (Bandini con suis, 1993, en dan vooral de bijdrage van Santino; Observatoire Géopolitique des Drogues, 1994) die ons voorgingen in de studie van de geschiedenis van zulke groepen, de analyse van hun economische systemen, de beschrijving van de sociale oorzaken van hun opkomst en het onderzoek van de sociale, economische en politieke vervlechtingen met de machtscentra in de landen waar zij actief zijn, duiden wij deze wijze van benaderen aan met de term politieke economie.

Dit heeft implicaties voor de manier waarop wij de georganiseerde drugsriminaliteit van internationaal opererende groepen willen bekijken. De vraag is dan steeds welke rol het gedeelte dat in Nederland met strafrechtelijk onderzoek zichtbaar is geworden, speelt voor het geheel van de groep in kwestie of voor de hele betreffende sector van de drugshandel of -economie. Bij die vraag komt bepaald aan de orde uit welke maatschappelijke lagen of onderdelen van de Nederlandse samenleving degenen afkomstig zijn die bij de handel in drugs zijn betrokken. Welke sociaal-economische klassen zijn erbij betrokken? Welke regionale groepen? Welke etnische categorieën? Welke leeftijdsklassen of generaties? Zo gesteld, zal het antwoord op deze vragen al gauw grotere of zelfs veel grotere aantallen mensen opleveren die bij de georganiseerde misdaad zijn betrokken dan de optelling van personen die voorwerp zijn van strafrechtelijke aandacht. Er zijn meer mensen (uit een bepaalde bevolkingscategorie) «bij georganiseerde misdaad betrokken» dan die strafrechtelijk worden vervolgd. Toch kan de drugshandel niet floreren of blijft de vorm waarin hij zich manifesteert, onbegrijpelijk zonder hen te kennen. In bepaalde allochtone milieus hebben zich aparte circuits ontwikkeld van drugshandel, vaak zijn daarbij gezinnen of hele families betrokken. Slechts één of enkele mannen in zo'n familie plegen strafbare feiten van de soort waarvoor de politie belangstelling heeft. Vrouwen die bijvoorbeeld de bergplaats bewaken of kinderen die kleinere hoeveelheden drugs van de ene plaats naar de andere brengen, zijn voor de politie minder interessant. Toch vervullen zulke mensen een essentiële rol. Dat geldt ook voor al degenen die het met de drugshandel verkregen vermogen binnen de legale economie brengen, bijvoorbeeld door huizen te laten bouwen. Deze andere wijze van beschouwen verklaart de discrepantie die kan optreden tussen de wijze waarop de politie en justitie de georganiseerde criminaliteit zien en onze analyse die waar mogelijk de logica van de politieke economie volgt. Zo zijn voor de politie van Amsterdam in strafrechtelijk opzicht enkele honderden handelaren binnen het Turkse drugsmilieu werkelijk van belang als het erom gaat de plaatselijke heroïnehandel in te dammen, maar wordt vanuit deze beschouwingswijze het net wijder gespannen, dan wordt – scherp geteld; aan de hand van een speciaal gegevensbestand van de Amsterdamse politie -, de betrokkenheid van 1.880 volwassen mannen in de periode 1 januari 1991 – 18 september 1995 zichtbaar.

In hoeverre stelt het materiaal waarover wij beschikken, ons in staat om zulke vragen van wijdere strekking te beantwoorden? In de wetenschappelijke literatuur komen soms aanduidingen voor van de milieus of risicogroepen waaruit individuele drugshandelaren afkomstig zijn. Enkele woonwagenmilieus worden genoemd, sommige oude wijken in grote steden, een mondaine zelfkant van de kunstwereld, enkele etnische

minderheden. Er bestaat echter geen studie waarin de mate van betrokkenheid van zo'n milieu is beschreven. Dat is jammer want we zouden graag de gegevens die we van de politie hebben gekregen over een aantal Hollandse groepen aanvullen met een beschrijving van de sociale wereld van waaruit zij opereren. Een groep die volgens politiegegevens uit tien misdadigers bestaat, zou, als we alle betrokkenen tellen, tot het niveau van de straatdealers toe, wel eens honderd of meer mensen kunnen omvatten. We zijn iets beter in staat om het gehele circuit van de drugshandel te beschrijven als het gaat om de allochtone milieus waarbinnen bepaalde circuits van mensen de uitvoerders zijn van drugsgroepen die hun hoofdzetel hebben in de bronlanden van de verschillende geïmporteerde drugs. Dat we hiervan wat meer weten, heeft in dit geval weinig te maken met selectieve aandacht door de politie. Wanneer zij meer weet van Turkse georganiseerde misdaad komt dat doordat het opsporen van heroïnehandel hoog op haar prioriteitenlijst staat en die is voor een belangrijk deel (zij het lang niet exclusief, want Chinezen, Colombianen en Nederlanders blazen ook hun partijtje mee) in handen van Turkse groepen. Over de politieke en economische situatie in de landen van herkomst die drugshandel mogelijk maken bestaat wetenschappelijke literatuur en dat geldt ook voor andere landen waar de betreffende groepen zijn neergestreken. Over de sociale en economische condities waarin etnische minderheden in Nederland leven zijn wij op grond van jarenlang volgehouden sociaal-wetenschappelijk onderzoek veel beter geïnformeerd dan over autochtone achterstandsgroepen, er zijn in deze kringen intellectuelen die ons inlichten over de relatief overzichtelijke wereld van hun etnische groep en we beschikken over enkele beschrijvingen van de politie waarbij onze wetenschappelijke vraag wel is gesteld. Ofschoon zich zeer wel laat beredeneren dat etnische minderheidsgroepen die zijn aangesloten op de bronlanden voor drugs en waarbinnen een kansarm gedeelte zich ontwikkelt tot een maatschappelijke onderklasse, prominent in deze vorm van georganiseerde criminaliteit vertegenwoordigd zijn, kunnen we weinig met zekerheid zeggen over hun relatieve aandeel zolang we niet beschikken over het resultaat van zulk soort onderzoek rond autochtone criminele groepen. Een opmerkelijk gegeven vormt in dit verband niettemin het relatief grote aantal moorden die door de politie zijn geklassificeerd als liquidaties in de georganiseerde criminaliteit en waarvan de overgrote meerderheid te maken heeft met afrekeningen in de sfeer van de drugshandel. Bij de 31 liquidaties in 1994 zijn 32 daders gevonden (bij sommige liquidaties waren meer daders schuldig, bij 17 liquidaties bleven de daders onbekend) en daarvan waren er 3 autochtone Nederlanders; de overige (vooral Turken, Surinamers, Antillianen) waren afkomstig uit allochtoon milieu. Dat is veel als we bedenken dat allochtonen in Nederland (afhankelijk van de definitie van allochtonen) tussen de 8 en 12 procent van de bevolking uitmaken.

IV.2.2.2. Een beeld van de betrokken groepen

IV.2.2.2.1. De rol van autochtone groepen

Laat ons meteen aan het begin van deze paragraaf afrekenen met de gedachte dat de top van de Nederlandse drugshandel de vorm van een octopus heeft aangenomen. Er zijn geen aanwijzingen voor het bestaan van een groot organisch geheel dat functioneert op commando van één brein en waarbinnen geledingen quasi-automatisch functioneren. De wereld van de Nederlandse groothandel in drugs laat zich beter beschrijven als een uitgebreid netwerk waarbinnen duizenden personen, vaak in formaties van cliques en groepen, door middel van losse of vaste relaties aan elkaar zijn verbonden of waar zulke relaties via «vrienden van vrienden» gemakkelijk zijn te leggen als dat zakelijk nodig is. In dat netwerk zijn knooppunten te ontwaren en personen en groepen met meer macht dan anderen. Erg stabiel zijn veel van die relaties niet. De belangen

van groepen of groepjes kunnen strijdig zijn en de persoonlijkheden van de bazen kunnen botsen. Men kan elkaar ontlopen of het conflict uitvechten door middel van geweld. Er vormen zich daarna nieuwe *action-sets* om een bepaalde klus te klaren (gezamenlijke financiering, uitlenen van materieel en personeel) of coalities van langere duur. Hierom kan de structuur van de drugshandel goed worden verwoord met het Engelse *fission and fusion*.

Voorzover we de totstandkoming van dit uitgebreide netwerk thans kunnen reconstrueren, lijken twee historische ontwikkelingen van eminent belang. De eerste betreft de contacten tussen Nederlandse schippers en Pakistaanse hashhandelaren voor de kust van Dubai in het begin van de jaren zeventig. De schippers waren er gestationeerd voor de uitvoering van waterbouwkundige werken en de Pakistani werden klaarblijkelijk met hun handel in cannabis en ook heroïne door de Amerikanen met rust gelaten omdat de opbrengst van deze handel werd gebruikt in de strijd tegen het communisme in Afghanistan. De historische parallel met het gunnen van vrijheid voor de ontwikkeling van de heroïnehandel in de Gouden Driehoek tien jaar daarvoor, dringt zich op. Als geldschietters voor grote partijen hash traden enkele Nederlandse «kampers» op en toen hun kapitaalsvoorraad niet langer toereikend was, vonden zij de Femis-bank bereid deze functie te vervullen. Achteraf gezien mag het verbazing wekken dat grote internationale misdaadorganisaties zoals de Italiaanse mafia, deze Hollandse avonturiers hun gang hebben laten gaan. Berustte deze vrede op zee op onderlinge afspraken?

De tweede ontwikkeling die heeft geleid tot het ontstaan van de Nederlandse groothandel in drugs is de vorming van de groep van Klaas Bruinsma in Amsterdam in de jaren tachtig. Er is veel over deze groep geschreven en gespeculeerd. Wij telden een *inner circle* van ongeveer tien man. Daaromheen bewogen zich enkele tientallen figuren die bijzondere functies vervulden (advocaten die Bruinsma van advies dienden; geweldsspecialisten; eigenaren van horecapanden en dergelijke) en die op afroep beschikbaar waren. De groep dreef op zijn persoonlijk organisatie-talent en op zijn leiderskwaliteiten. En als er een figuur is geweest in de geschiedenis van de georganiseerde criminaliteit in Nederland die met zijn groep wilde beantwoorden aan het stereotype van de Amerikaanse mafia-baas, was hij het wel. Het lijkt zelfs niet te gewaagd om te veronderstellen dat hem dat zijn leven heeft gekost. Met zijn opzichtige grootdoenerij trok hij niet aflatende aandacht van de pers, vooral Het Parool. De man die voor de moord op Bruinsma (1991) door de rechter werd veroordeeld, was een ex-politieman die optrok met een groep van Joegoslaven.

In Nederland laten zich thans aan de top van de georganiseerde criminaliteit verschillende typen van groepen onderscheiden. *Enkelvoudig* zijn de groepen die een enkele hashlijn beheren op Marokko, Libanon of Pakistan en waar een baas dagelijks leiding geeft. Eén zo'n groep telt wel 30 à 40 man (inclusief transporteurs, automonteurs, incasseerders), een andere is 15 à 20 man sterk. *Meervoudig* samengestelde groepen exploiteren meer lijnen tegelijk. De chefs kunnen beroep doen op ettelijke subgroepen en blijven zelf zoveel mogelijk op de achtergrond werkzaam. Eén van deze groepen wordt geleid door iemand die vooral optreedt als makelaar tussen producenten en afnemers; hij brengt transporten tot stand van continent tot continent zonder dat Nederland wordt aangedaan. Een andere groep exploiteert tenminste drie lijnen en de hash die per vrachtauto of in geprepareerde containers per schip wordt aangevoerd, is zowel voor de Nederlandse markt als voor doorvoer naar elders in Europa (Engeland!). Op afstand regisseert de baas hiervan een ondoorzichtig samenstel van subgroepen en dat maakt hem in zijn doen en laten flexibel. In totaal telt de kring van bedrijven en mensen om hem heen zo'n 100 tot 150 personen. Tussen deze twee uitersten in organisatievorm en leiderschap laten zich *gemengd samengestelde* groepen onderscheiden.

Deze groepen waarvan de harde kern gewoonlijk maar enkele leden telt, zijn ook bepaald ondernemend als het gaat om het organiseren van allerlei andere illegale activiteiten (autohandel, gokken). Maar zij zijn vooral sterk in het opzetten van steeds weer nieuwe lijnen van verschillende soorten drugs (Nigeria, Roemenië, India, Suriname bij de één; Libanon, Pakistan, Marokko, Colombia en Nigeria bij de ander). Overigens worden sommige van de bovenbedoelde groepen ervan verdacht ook in cocaïne te handelen.

Groepen die zich bezig houden met de ontwikkeling, de produktie en de distributie van synthetische drugs (XTC, amfetamine, designer drugs) hebben een wat andere signatuur en lijken minder omvangrijk. De grootste die is opgerold door het vroegere IRT Noord-Holland/Utrecht, bestond uit 20 man en dat waren deels mensen uit Noord-Brabant en deels Belgen. De overige groepjes zijn veel kleiner en omvatten vaak niet meer dan twee of drie mensen. Wel zijn deze groepjes aan elkaar gelieerd en het vermoeden bestaat dat zij bijvoorbeeld voor de financiering en import van grondstoffen en/of voor de export van de pillen afhankelijk zijn van personen uit de top van de georganiseerde drugscriminaliteit. Het vervaardigen van synthetische drugs behoort ook tot het repertoire van de Hells Angels. Deze wereldomspannende organisatie werd in de Verenigde Staten vanaf het midden van de jaren tachtig erkend als een criminele groepering die banden onderhoudt met de Amerikaanse *cosa nostra*. Het *chapter* van de Hells Angels in Amsterdam is het grootste van Nederland en neemt ten overstaan van de andere chapters een vooraanstaande plaats in. Zij handelen in meer dan synthetische drugs. Zij handelen ook in wapens en zijn eveneens actief in takken van criminaliteit als afpersing.

Om te concretiseren hoe een autochtone drugshandelsgroep die zowel in soft en hard drugs als (vermoedelijk) in synthetische drugs deed, is georganiseerd en werkt, geven we hier het voorbeeld van de groep die in het deelrapport over de rol van autochtone groepen in de georganiseerde criminaliteit is gedoopt tot groep F. De aanvoerder van deze groep bouwde in de loop van de jaren tachtig de reputatie op een geweldenaar te zijn. Hij pleegde zowel in België als in Nederland overvallen, stond bekend als een *ripper* van partijen drugs, zowel uit de handen van Hollandse als uit de handen van met name Marokkaanse groepen, en werd ook in het «milieu», verantwoordelijk gehouden voor de liquidatie van ettelijke personen. De clique om hem heen was toen niet zo groot, hooguit zo'n vijf man, maar stond wel in contact met alle toenmalige «groten» in de Nederlandse criminele wereld, zeker de «kampers» onder hen. Nadat deze clique door arrestatie en liquidatie was geruïneerd, bouwden de leiders een nieuwe formatie op, ditmaal veel groter en hoofdzakelijk actief in drugshandel. Dat er ook illegale wapenhandel en betrokkenheid bij illegaal gokken in het spel zijn (geweest), wordt niet uitgesloten geacht.

Dat deze groep, in haar nieuwe gedaante, een maat groter was dan sommige andere gemengd samengestelde drugshandelsgroepen blijkt al direct uit haar omvang en samenstelling. De kopman werd dagelijks bijgestaan door een soort raadgever/beheerder, maar kon, al naargelang het nodig was, ook terugvallen op een advocaat, een accountant, een bankemployé en een medewerker van de Kamer van Koophandel; zij hielpen hem bij het uitdokteren van witwasconstructies (via Luxemburg), het wegmoffelen van zwart geld uit de boekhouding van zijn Nederlandse bedrijven en andere. Zo'n vier à vijf familieleden kregen bedrijven en bedrijfjes op hun naam, moesten koerieren met geld en werden betrokken bij de organisatie en afwikkeling van drugstransporten. Twee klusjesmannen, die een vertrouwenspositie genoten, zorgden voor de veiligheid van de hoofdman. Samen met anderen – men spreekt van zowel «kampers» als van Joegoslaven – stond één van de familieleden ook in voor de afstraffing van degenen die «fouten» maakten.

De eerste en voornaamste drugslijn die deze groep exploiteerde, was een lijn op Marokko. De relaties ginds werden niet alleen gelegd via Marokkaanse contacten hier in Nederland, maar ook via een Nederlander die in Marokko een bedrijf had, in financiële problemen was geraakt, door de baas van de groep uit de knoei was geholpen en in ruil hiervoor allerlei hand- en spandiensten moest verrichten: koeriers uit Nederland opvangen, partijtjes cocaïne, bestemd voor de *upper ten* in Marokko opslaan, enzovoort. Aan de Nederlandse kant van de «Marokkaanse lijn» was het van hetzelfde laken een pak. Hier werden de eigenaren van een klein transportbedrijf dat door de onderschepping van een hashtransport in financiële problemen kwam, ook door de aanvoerder financieel op de been geholpen. Vervolgens moesten zij wel voor hem op Marokko blijven rijden. En om de werkelijke business van dit bedrijf te verdoezelen, werd verder geïnvesteerd in een bedrijfje van een andere man die door de leider financieel van de ondergang was gered. Via dit bedrijfje werd een reguliere goederenstroom op gang gebracht om de stroom drugs te camoufleren. Uiteindelijk werd ook nog op een heel andere plaats in Nederland een bedrijf opgericht. Maar het had dezelfde functie: afdekken van de toevoer van hash uit Marokko.

In de tijd dat deze infrastructuur werd opgebouwd ontstonden plannen voor de uitbouw van de illegale onderneming. In de eerste plaats werden plannen gemaakt, samen met mensen die bij de voorman ook in het krijt hadden gestaan, om hennep uit Nigeria, via een eigen bedrijf (in keramiek) in Roemenië, naar een onderneming in de Randstad te sluizen. Heel dit circuit werd ook metterdaad opgebouwd, maar de benutting ervan stokte door interne conflicten in de groep. Dezelfde methode werd toegepast om drugs, vooral heroïne, vanuit India te laten komen. Via twee contactpersonen in dit land, waarvan er één (in 1988) een tijd in de Bijlmer-bajes heeft gezeten maar hieruit met de hulp van bewaarders is ontsnapt, werd eerst een legale stroom van (waardeloze) goederen naar een bedrijf in Nederland op gang gebracht, en werd deze connectie vervolgens gebruikt voor het transport van de genoemde drug. Voorts werden er contacten gelegd met allerlei sleutelpersonen in Suriname. Dit gebeurde kennelijk met de bedoeling om een deel van de cocaïnehandel naar West-Europa in handen te krijgen. Er werd zelfs al een schip in gereedheid gebracht om deze nieuwe «lijn» zoveel mogelijk in eigen beheer te kunnen exploiteren. Dit schip is waarschijnlijk nooit voor dit doel gebruikt, maar er wordt niet aan getwijfeld dat er via deze «lijn», op de een of andere manier, wel al cocaïne in de richting van Nederland is gekomen. Tenslotte gaan er verhalen dat deze groep ook betrokken is geweest bij de import van grote hoeveelheden grondstoffen voor de aanmaak van synthetische drugs, maar deze meldingen zijn nooit goed uitgezocht. Zoals ook niet verder is nagegaan wat er op een gegeven moment waar was van het bericht dat zij de ambitie had om de afzet van deze drugs in heel Nederland – vooral bij dancings en discotheken – onder controle te brengen.

Het lijkt verder geen twijfel dat deze groep al het mogelijke deed om haar interne communicatie geheim te houden: geen (auto)telefoons op eigen naam, zoveel mogelijk gebruik van «codes» en dergelijke. Complementair hieraan werd alles en iedereen onder observatie genomen dat/die een gevaar voor de groep kon betekenen. Wie het zou wagen met de politie te «praten», wist wat hem/haar voor straf te wachten stond: heel het gamma, van mishandeling, via marteling, tot liquidatie toe; dat had een van de companen ondervonden toen hij buiten de hoofdman om een eigen «drugslijn» dacht te kunnen beginnen. Een interessant punt in dit verband is dat hij «medewerkers» die in binnen- of buitenland werden aangehouden, onmiddellijk van juridische bijstand voorzag. Niet uit goedertierenheid of rechtschapenheid, maar om via «zijn» raadslieden zo goed mogelijk op de hoogte te blijven van de vorderingen van het strafrechtelijke onderzoek en de rol van zijn mensen daarin (door het al

dan niet afleggen van belastende verklaringen bijvoorbeeld). Regelrechte intimidatie van politie en justitie vond niet plaats, maar dit neemt niet weg dat de reputatie van de aanvoerder een meedogenloos geweldenaar te zijn, soms wel, ook ongemerkt, intimiderend werkte op de onderzoekers. Opmerkelijk is dat hij er niettemin in slaagde om corruptief getinte relaties te ontwikkelen met, zoals al eerder werd gezegd, een medewerker van de Kamer van Koophandel, en een medewerker van het consulaat van een van de landen die hiervoor zijn genoemd. Dit zou hem, werd wel beweerd, ook zijn gelukt met een politieambtenaar. Maar dit vermoeden is bij een vermoeden gebleven. Wel beschikte een van zijn bodyguards, zij het ook buiten de eigen regio, over nauwe contacten met politiemensen op voor hem vitale posities. De ene werkte bij een CID, de andere bij een observatiegroep. Tenslotte moet worden gezegd dat er nog niet zoveel zicht bestaat op de (besteding van de) reuuen van deze groep. Een belangrijk deel werd vast en zeker aangewend om de genoemde infrastructuur op te bouwen. Een ander deel, zo denkt men, is in Nederland via slinkse wegen geïnvesteerd in legale bedrijven, speciaal in de automobielsector. Naar de rest is men nog op zoek.

IV.2.2.2.2. Het aandeel van buitenlandse groepen

Alle buitenlandse of transnationale misdaadgroepen die in Nederland zijn gesignaleerd, houden zich wel bezig met de handel in drugs, maar hun functie verschilt naar de plaats die hun bemoeienis inneemt binnen de reeks van activiteiten tussen productie en consumptie. Deze groepen kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld. Er zijn groepen waarvan het hoofdkwartier ligt in de produktielanden van drugs (Colombia en andere Zuidamerikaanse landen). Vervolgens zijn er groepen die hun hoofdzetel hebben in de landen waar drugs worden gekocht en geconsumeerd (Italië). Tenslotte zijn er groepen die worden geleid vanuit landen waar drugs noch worden geproduceerd noch geconsumeerd, en die zich slechts toeleggen op smokkelen (China, Ghana, Nigeria). Ook zijn er transnationale groepen die ook wel in drugs handelen maar voor wie dit in Nederland helemaal geen hoofdactiviteit vormt (de Russische «mafia» en de bendes van voormalige Joegoslaven). Daarover slechts enkele zinnen aan het einde van deze paragraaf. We zullen deze groepen in de aangegeven volgorde behandelen. Telkens wordt ook stilgestaan bij de vraag hoe de verhouding is tussen deze misdaadgroepen en de immigrantengemeenschap in Nederland.

De Colombiaanse *kartels* produceren, verwerken, transporteren en verkopen cocaïne, marihuana en ook heroïne en gros. Zij vormen zeer grote organisaties als men de tienduizenden mensen telt die in het bronland bij de verschillende handelingen betrokken zijn. Toch moeten ze niet worden voorgesteld als grote hecht georganiseerde en centraal gecoördineerde mega-bedrijven. De bazen regelen vanuit hun kantoren het opkopen van de grondstof, de raffinage daarvan, het smokkeltransport overzee en zij zorgen ervoor dat de talrijke functies worden vervuld (interne discipline, afscherming tegen de overheid, witwassen en dergelijke) zonder welke hun omvangrijke activiteiten niet ongestoord zouden kunnen plaatsvinden, maar al deze processen verlopen zodanig autonoom dat succesvol strafrechtelijk of zelfs militair optreden tegen één daarvan het functioneren van de kartels niet wezenlijk aan kan tasten. Om dezelfde reden hebben zij het risico gespreid door filialen op te richten in Zuidamerikaanse buurlanden. De cocaïne komt daarom ook naar Nederland via Brazilië en Venezuela en (zoals verderop zal blijken) via Suriname, de Nederlandse Antillen en Aruba. Nederland is voor de kartels belangrijk omdat zij grote partijen ineens per container Europa binnen-varen en daarvoor zijn de havens van Rotterdam en Amsterdam geschikt. Vanaf het midden van de jaren tachtig zijn door de Nederlandse opsporingsinstanties Colombiaanse verkopers gesignaleerd die vier van de acht grote kartelorganisaties vertegenwoordigen die in heel Europa

(Spanje, Duitsland) actief zijn. De Colombiaanse immigrantengemeenschap in Nederland is klein en onvoldoende maatschappelijk geïntegreerd om een eigen handelsinfrastructuur op te kunnen zetten die voor de kartelorganisaties bruikbaar zou zijn om de import van drugs te verzorgen. Dat neemt niet weg dat veel van de Colombianen die hier verblijven op enigerlei wijze met de drugshandel van doen hebben. Dat geldt trouwens ook voor andere Latino's; bij de drugshandel zijn ook Argentijnen en Chilenen betrokken geweest. De verkopers van grote partijen zijn de centrale figuren en zij zijn vooral op zoek naar Nederlandse handelsfirma's die op regelmatige basis zaken doen met landen in Zuid-Amerika of West-Afrika om aldus een smokkellijn op te zetten.

Van de Italiaanse *mafia* zijn in Nederland in het bijzonder vertegenwoordigers waargenomen van verschillende clans die samen de *camorra* vormen en die zetelen in en rond de stad Napels. In de landen om ons heen (België, Duitsland) hebben zich veel grotere groepen immigranten uit Italië gevestigd dan in Nederland en zij leven tot op zekere hoogte nog – ook anders dan in Nederland – bij elkaar in kolonies van mensen die uit dezelfde landstreek afkomstig zijn. Dit biedt grote mogelijkheden voor leden van de mafia om er in onder te duiken. De vertegenwoordigers van de camorra-clans hebben in Nederland geen steunpunt in een Napolitaanse kolonie en hun activiteiten gaan grotendeels over de hoofden van Italiaanse immigranten heen. Er zijn trouwens ook Italiaanse misdaad-ondernemers in de drugshandel actief, die geen duidelijke band met één van de grote mafia-groepen onderhouden; zij komen hier alleen heen om drugs aan te kopen voor hun eigen markt en andere Europese consumentenmarkten. De vertegenwoordigers van de camorra onderhouden in Nederland vooral goede betrekkingen met een aantal Colombiaanse groothandelaren en zij ontmoeten elkaar in een aantal woonhuizen en restaurants die zij hebben gehuurd of gekocht. In meer dan tien grotere en ook kleinere gemeenten zijn zij aangetroffen. Dat hun handel niet tot de grootste in Nederland behoort, blijkt uit het feit dat de politie in hun bezit slechts hoeveelheden aantreft van één of enkele kilo's. Dat de mafia hier weinig macht heeft wordt ook aangetoond door incidenten als het volgende. Enkele Antillianen die een geslaagde rip-partij op Italianen uitvoerden, werden wel bedreigd, maar niet echt aangepakt.

Chinezen behoren vanaf de Eerste Wereldoorlog tot de oudste etnische groepen in Nederland en ondanks het feit dat velen individueel zijn geassimileerd, hebben zij mede als gevolg van nieuwe immigratiebewegingen, steeds een betrekkelijk gesloten gemeenschap gevormd. Op zichzelf biedt die naar-binnen-gerichtheid van de Chinezen de mogelijkheid voor criminele infiltratie die door de overheid slecht wordt opgemerkt. Bij zulke organisaties denkt men aan de beruchte *triaden*, omvangrijke geheime genootschappen sedert de zeventiende eeuw, die strak hiërarchisch zijn georganiseerd en die functionarissen hebben met bloemrijke namen die bijzondere afdelingen regeren. Uit hedendaagse beschrijvingen van de triaden in Hong Kong, de Verenigde Staten en ook Engeland en Frankrijk blijkt dat het thans grotendeels gaat om groepen met kernen van een of twee man en een kring van medestanders. Zulke groepen die in Nederland de vertegenwoordigers zijn van de 14 K, de Tai Huen Chai en de Ah Kong en die opereren vanuit Hong Kong, Bangkok, Maleisië en Singapore, smokkelen vooral heroïne die zij betrekken uit de Gouden Driehoek. Rond 1980 hebben de Chinezen hun eerste plaats op deze markt verloren omdat zij stevig werden aangepakt door de politie en doordat de Turkse groepen met een betere kwaliteit heroïne geducht concurreerden. Dat wil echter niet zeggen dat zij geheel zijn verdreven. Er wordt nog steeds heroïne geïmporteerd en gedistribueerd. Hun klanten zijn onder meer Nederlandse handelaren.

Vanaf het midden van de jaren tachtig zijn in Nederland cliques waargenomen van drugssmokkelaars uit Nigeria en Ghana. Zij vormen

een onderdeel van *Ghanese en Nigeriaanse netwerken* die wereldwijd opereren. Door groepen in deze landen wordt in Zuidoost-Azië heroïne aangekocht en cocaïne in Zuid-Amerika. Ook handelen zij in cannabis-producten. De bestemmingslanden van hun smokkelwaar zijn Noord-Amerika en Europa. Hun gemeenschappen in Nederland zijn klein, niet erg hecht en zij zijn onvoldoende maatschappelijk geïntegreerd om de mogelijkheden voor smokkel in Nederland ten volle uit te buiten. In Amsterdam is wel sprake van een zekere vermenging met een gedeelte van de zwarte Surinaamse bevolking. Hun zakelijke leven speelt zich af in en rond coffeeshops, restaurants en hotels. De omvang en macht van deze netwerken in Nederland worden gauw overdreven. Het gaat eerder om kleine groepjes van smokkelaars dan om criminele groepen die vele activiteiten ontplooiën.

Tenslotte nog iets over de zogenaamde *Russische mafia* uit Rusland en andere republieken van de voormalige Sovjetunie. Ook zij is bij een onderdeel van de drugseconomie betrokken, speciaal door grondstoffen te leveren die nodig zijn voor het vervaardigen van synthetische drugs. Verder fungeren Russische misdadigers als inkopers van drugs voor de Oosteuropese markt, maar voor hen vormt dit een ondergeschikte activiteit. Ook bij (voormalige) *Joegoslavische bendes* is wel drugshandel waargenomen, maar de rol van deze groepen lijkt in dit opzicht toch eerder parasitair en te berusten op hun specialisme: geweld. Beide groepen moeten het stellen zonder wortels in deze samenleving. Het aantal Russische immigranten is miniem en de Joegoslavische onderwereld heeft weinig van doen met de gemeenschap van (voormalige) gastarbeiders uit Zuidslavische republieken. Beide groepen zijn minder relevant voor de handel in drugs. Daarom zal er in dit hoofdstuk niet meer op worden teruggekomen.

IV.2.2.2.3. De betrokkenheid van allochtone groepen

Het historische toeval wil dat de landen waaruit in de jaren zestig en zeventig grote aantallen mensen naar Nederland zijn gekomen, zich in de jaren tachtig en negentig hebben ontwikkeld tot vooraanstaande producenten en transitohandelaars van de belangrijkste drugssoorten voor de Europese markt. Uit Turkije komt veruit de meeste heroïne, de Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse zowel als de Arubaanse connectie sluiten Colombia met zijn cocaïnehandel aan op Europa, Marokko heeft zich ontwikkeld tot de belangrijkste producent van hash. In al deze landen hebben zich recentelijk grote criminele drugsgroepen ontwikkeld of heeft de reeds bestaande onderwereld zijn aandacht verlegd naar de handel in drugs. Zij zijn evenzeer verbonden met de politieke en economische machtscentra van hun land als de transnationale groepen dat zijn in Italië of Colombia.

De groepen in Turkije kunnen worden onderverdeeld in drie soorten. Er is een «klassieke» mafia die zich vroeger bezig hield met allerhande smokkel, afpersing en het verlenen van illegale diensten op het niveau tussen de staat en de plaatselijke (stads)bevolking. Op zichzelf heeft deze klassieke mafia geen vaste banden met politieke bewegingen, ook al verleent zij er soms hand- en spandiensten aan. De betrokken groepen hebben zich thans toegelegd op de verwerking van opium tot heroïne en het smokkelen daarvan naar West-Europa. Verder zijn er drugshandels-groepen die duidelijk banden onderhouden met de Grijsse Wolven ter rechterzijde in het politieke spectrum en met de ultra-nationalistische politieke beweging die daar bijhoort, de MHP. Ter linkerzijde is bij enkele splinterpartijen wel drugshandel aangetoond, maar bij de grote Koerdische linkse beweging PKK met welke de Turkse overheid zich in staat van gewapend conflict weet, is dat niet zo. Toch heeft de PKK er indirect wel mee te maken omdat deze organisatie zakenlieden afperst en zeker ook rijke drugshandelaren. Koerden spelen bij de handel in heroïne een grote rol omdat zij uit het Oosten en Zuidoosten van het land

afkomstig zijn en geografisch aansluiting vinden bij de buurlanden waar de opium vandaan komt. Evenwel: de raffinage en de export ervan kan thans bij welhaast alle bevolkingsgroepen in Turkije worden waargenomen.

De cocaïnesmokkel uit Suriname is begonnen nadat de sergeants die hun coup pleegden in 1980, contact hadden gemaakt met Colombiaanse drugsbaronnen. Thans vormt een combinatie van enkele Hindostaanse zakenlieden die de financiering voor hun rekening namen, de militairen die het transport toelieten en een aantal opgeklommen drugsbaronnen in Suriname een geducht machtscomplex. Mensen uit alle etnische groepen die Suriname rijk is, doen mee: Creolen, Hindostanen, Javanen (minder) en bosnegers (als koeriers). De Nederlandse Antillen en Aruba spelen een rol als plaats van ontmoeting tussen vertegenwoordigers van de Colombiaanse kartels en grootimporteurs uit Europa. Voorts worden nogal wat drugs gesmokkeld door vliegtuigpassagiers naar Schiphol en andere Europese luchthavens.

In Marokko heeft de hashproductie zich tot een bloeiende bedrijfstak ontwikkeld. Men kan zich alle bedrijvigheid niet voorstellen zonder de actieve betrokkenheid van de ambtenarij op alle niveau's van het patrimoniale bestuursstelsel dat in dit land bestaat. Ook wordt aangenomen dat het koninklijk hof direct bij de hash-export is betrokken. Het land is in elk geval in toenemende mate van de inkomsten uit de drugshandel afhankelijk geworden nu het zenden van spaargelden door gastarbeiders met het verstrijken van de emigratiejaren aan het afnemen is als de belangrijkste inkomstenbron van het land. Voor een goed begrip van de ontwikkeling van de georganiseerde misdaad in de kring der etnische minderheden is inzicht in deze politieke en economische connecties onontbeerlijk.

Veel immigranten uit deze landen hebben hun weg in Nederland goed gevonden, maar een aanmerkelijk gedeelte bevindt zich sociaal-economisch in een achterstandspositie en in cultureel opzicht verkeert dit deel nog grotendeels buiten de Nederlandse samenleving. Dat komt onder andere omdat een deel van de migranten nog steeds economisch en cultureel geïntereerd blijft op de landen van herkomst. Ook uit historische studies over wat vroeger de georganiseerde misdaad heette – vergelijk Egmond, 1994, over de prominente rol van Joden en Zigeuners in de achttiende eeuw – weten we dat de combinatie van geringe sociale kansen en een cultureel marginale positie een belangrijke risicofactor kan vormen voor de aansluiting op criminele groepen. De werkloosheidscijfers van Surinamers, Antillianen, Arubanen, Turken, Koerden en Marokkanen in Nederland liggen drie tot vier keer zo hoog als het Nederlandse gemiddelde. Zij die wel betaalde arbeid verrichten, zijn sterk oververtegenwoordigd in de laagste twee functiecategorieën. Voor immigranten uit het Caraïbische gebied geldt dat minder, maar Turkse en Marokkaanse immigranten wonen overwegend in de slechtste buurten van de steden en stadjes en in huizen van de geringste woonkwaliteit. In zulke buurten leveren de scholen minder leerlingen af die doorgaan naar middelbare en hogere opleidingen dan gemiddeld. De schoolprestaties van sommige subgroepen van de kinderen en kleinkinderen van de immigranten zijn heel behoorlijk, maar gemiddeld genomen blijven deze kinderen achter en verliezen zij op de arbeidsmarkt de concurrentie van Nederlandse autochtone leeftijdsgenoten. Deze sociale achterstanden werken daarenboven cumulatief. Hierom zijn deze groepen door de overheid aangewezen tot de belangrijkste doelgroepen van het minderhedenbeleid.

De sociale achterstand wordt in de verzorgingsstaat Nederland zowel gemitigeerd als verhuld, maar de kans is levensgroot dat zich binnen deze immigrantengroepen een aparte etnische onderklasse ontwikkelt waarbij de relatieve armoede en het gebrek aan maatschappelijke kansen sociaal overerfelijk worden (Roelandt, 1994). Binnen de etnische minderheden

komt grote status-concurrentie voor waarbij maatschappelijk succes wordt afgemeten aan materiële welstand zowel in Nederland als in het land van herkomst. De tweede generatie vergelijkt zijn kansen met Nederlandse leeftijdsgenoten. Een deel van de werkloos geworden immigranten of van de nieuwe starters op de arbeidsmarkt neemt het initiatief zich te vestigen als zelfstandige ondernemer. Er zijn in alle drie gevallen bijzondere redenen waarom immigranten de morele grens kunnen oversteken om op de drugshandel over te gaan. In het Turkse geval kan politieke overtuiging of ook dwang meespelen, voor sommige Surinamers biedt de antikolonialistische gezindheid van machthebbers een zeker excuus, veel Marokkanen zien niet in waarom een lucratief exportartikel niet kan worden verkocht in een land waar de overheid het gebruiken van cannabis toestaat. Het ontbreken van zo'n morele drempel biedt criminele groepen de mogelijkheid om vaste voet te krijgen in de beschreven sociaal weinig kansrijke segmenten van minderheidsgroepen. Meestal gaat het bij de georganiseerde criminaliteit die in den vreemde opereert – en dat geldt zeker voor de beschreven transnationale criminele groepen – om slechts betrekkelijk weinig actieve misdadigers. Maar hier hebben zich binnen de gevestigde etnische minderheden drugshandel-circuits ontwikkeld waarbij mensen zijn ingeschakeld in allerlei rollen (handelaar, geldschietter, bewaker van drugs-voorraden, koerier etcetera) en daarom is hun aantal veel groter. In tegenstelling tot de transnationale groepen die we zoëven beschreven, zijn die drugshandelsgroepen hecht verankerd geraakt in de grootste gevestigde etnische minderheden en zijn deze voor een deel van hun inkomsten en welvaart van de georganiseerde criminaliteit afhankelijk geworden. De Turkse en Koerdische groepen zijn overal waargenomen waar immigranten uit Turkije zich in groten getale hebben gevestigd met misschien wat meer belangrijke centra in Amsterdam, Rotterdam en Arnhem. Surinamers en Antillianen wonen disproportioneel in de grote steden en de cocaïne-smokkel vindt men dan ook vooral in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en ook Eindhoven. Marokkanen worden in coffeeshops aangetroffen in het hele land, maar ook hier zijn enkele duidelijke centrale handelspunten aan te wijzen, bijvoorbeeld in het Gooi en in Brabant.

Omdat er in de voorbije jaren – om de reden die eerder werd genoemd – veel onderzoeken zijn gedaan naar de Turkse heroïnehandel, bestaat er een tamelijk goed zicht op de organisatie van de families die zich met deze handel bezighouden. In Arnhem is hij in handen van vijf Koerdische families die deels solistisch opereren, deels nauw samenwerken. Zij halen de heroïne zelf rechtstreeks uit Turkije en distribueren haar in Amsterdam en Rotterdam, maar ook in Duitsland, Frankrijk, Spanje, Engeland en België. Het gaat hier om omvangrijke families die met het oog op de drugshandel ook nog een veelheid van andere Turken inschakelen voor het uitvoeren van allerlei klusjes. In een «tussenbalans» van de Arnhemse recherche uit 1992 wordt gesteld dat er ongeveer 900 Koerdische en Turkse personen rechtstreeks in verband konden worden gebracht met de heroïnehandel. Uit het eigen onderzoek is gebleken dat in periode 1990–1995 in totaal 524 Turkse mannen door de Arnhemse politie zijn gergistreerd wegens drugshandel en bezit van drugs. In Rotterdam was in het begin van de jaren negentig een Turkse familie actief die enkele tientallen Turkse en Koerdische verwanten in dienst had om de distributie van de heroïne ter plaatse adequaat te kunnen afhandelen.

Een politieel onderzoek naar hashhandel in het Gooi dat in het begin van de jaren negentig werd uitgevoerd, wees uit dat deze handel werd gecontroleerd door drie Marokkaanse families. Deze families waren gevormd door Marokkaanse arbeiders die in de jaren zeventig waren komen werken bij bedrijven in de streek. Het waren mensen zonder veel opleiding: de meesten waren analfabeet en nadat zij in de jaren zeventig en tachtig uit het arbeidsproces waren getreden, was de overgrote meerderheid werkloos gebleven. De vreemdelingendienst kenschetste ze

als een niet geïntegreerde, kansloze groep en onder de tweede generatie had een aantal jongens reeds een flinke criminele antecedentenlijst opgebouwd. Hilversum bleek te fungeren als distributiecentrum voor (door Nederlandse transporteurs) uit Marokko aangevoerde hash. Nederlandse en Marokkaanse klanten kwamen hier in het groot (tot duizend kilo toe) inkopen. De klant zette zijn auto neer op een aangewezen plek en overhandigde de groothandelaar in het koffiehuis zijn sleutels als de koop was gesloten. Een koerier reed de auto naar een geheime plaats waar de gekochte hash achterin werd geladen en daarna werd de auto op een andere plaats neergezet. De klant kreeg zijn autosleutels terug en kreeg te horen waar hij zijn auto op kon halen. De politie was verbaasd over de openheid waarmee deze handel werd bedreven. Zij ontdekte een soort raad van bestuur van de organisatie in engere zin. De oudste zonen beheerden tien koffiehuisen, een slagerij, een videotheek, een lunchroom en een shoarmazaak. Andere familieleden vormden het personeel in deze middenstand. Sommigen fungeerden als koeriers; daar waren ook kinderen bij die hoeveelheden hash achter op hun fiets vervoerden. Anderen stelden (tegen betaling van f.25,- per kilo) hun huis of schuurtje ter beschikking als bergplaats. De politie kwam tot de slotsom dat van een aanzienlijk deel van alle Marokkaanse families in het Gooi tenminste één gezinslid direct aan de hashhandel deelnam of daar indirect van profiteerde.

IV.2.3. De werkwijzen die worden gebezigd

IV.2.3.1. De infrastructuur van de drugshandel

Drugshandelaren kunnen het niet stellen zonder gebruik te maken van de bestaande legale infrastructuur of zonder die zelf op te richten. Dat kost veel geld en een deel van de opbrengsten vloeit hiernaar toe. Voor de rechercheurs en accountants die strafrechtelijk en financieel onderzoek verrichten – onder andere om te kunnen bepalen hoeveel aan crimineel verworven vermogen kan worden geconfiscieerd – levert het steeds weer de nodige hoofdbrekens op om de omvang van deze werkelijk gemaakte kosten te berekenen. In deze paragraaf zal worden getoond hoe de infrastructuur van de drugshandel in de richting van Nederland er uitziet.

Eerst komt de *façade* die moet worden opgetrokken om de import een legitiem aanzien te geven. Hier kunnen in beginsel alle bedrijven voor worden gebruikt die uit het buitenland importeren of die georganiseerd vanuit Nederland internationaal zaken doen. Importen exportfirma's zijn gewild, vooral wanneer deze vertrouwen wekken door reeds lang en volgens vaste routine zaken te doen met firma's in het land waar de drugs vandaan komen. Nederlandse firma's die zaken doen met Zuid-Amerika, om welke produkten het ook gaat, mogen zich verheugen op bijzondere belangstelling van vertegenwoordigers van de Colombiaanse kartels. Daar is een bedrijf bij dat zaden exporteert, een firma die hout importeert, een bedrijf dat schoenpoetsmachines verkocht, een zaak waar men zonwerende folie te koop heeft, enzovoorts. Nederlandse drugshandelaren richten zelf ook wel dekmantelfirma's op en ook daar gaat het om handel die tussen beide landen aannemelijk is. Vooral het transport van bederfelijke waar (bijvoorbeeld bloemen of vlees) is populair omdat de dounane soms coulant is en het transport zonder al te veel controle door laat gaan. Allochtone drugshandelaren maken gebruik van de eigen middenstand die de etnische groepen voorziet van produkten uit het land van herkomst: tropische groenten uit Suriname, noten en thee uit Turkije, bevroren vis uit Marokko. De omvang van deze gevarieerde nep-infrastructuur is niet bekend.

Daarna komt de fase van het *transport* en dat kan gaan over land, over zee en door de lucht. Nederland is een aantrekkelijk land omdat het een echt transportland is en omdat het beschikt over de nodige expertise.

Drugs komen *over de weg* nog steeds wel met personenauto's van echte of zogenaamd terugkerende vakantiegangers: de smokkel door zogenaamde mieren. Voor grotere partijen worden vrachtauto's gebruikt en dan worden de drugs meegenomen, verstopt in de lading of in het chassis, de wanden (vandaar ook de voorkeur voor koelwagens), de brandstoftanks, de reservebanden en nog meer. Voorheen organiseerden Nederlandse drugshandelaren transporten met hash vanuit Marokko vanaf de producent tot aan de koper. De Marokkaanse handelaren hebben echter de afgelopen jaren aan macht gewonnen en hebben de rol van de Nederlanders gereduceerd tot die van transporteurs. Wie het thans toch op zijn eigen houtje probeert – en er zijn chauffeurs die voor een aanlokkelijk aanbod op een grote parkeerplaats of in het chauffeurscafé zwichten – loopt het grote risico (na een tip van de handelaar) door de douane te worden gepakt. Volgens opgave van de FNV-Vervoersbond zitten thans zo'n 40 Nederlandse vrachtwagenchauffeurs wegens hashsmokkel in Marokkaanse gevangenissen. Turkse heroïne-smokkelgroepen maken gebruik van eigen transportbedrijven (in het Zuiden van het land is een provincieplaats Kilic met een mafia-familie die een groot deel van het wegtransport beheerst) maar zij laten vaak Hollandse of althans Westeuropese chauffeurs rijden omdat die minder argwaan wekken. Verder maken wij uit het ons ter beschikking gestelde politiemateriaal op dat 30 op zichzelf bonafide Nederlandse bedrijven zich met drugssmokkel hebben beziggehouden, maar dit aantal, dat overigens ten dele ook betrekking heeft op bedrijven die betrokken zijn (geweest) bij de smokkel van hash uit Marokko, is stellig te klein en berust op ongelijksoortige en incomplete gegevens. Het is verder waarschijnlijk dat juist jonge en kleine bedrijven die in financiële problemen zitten daarvoor worden gebruikt, maar aangetoond is dit niet. Zeker is tenslotte dat enkele Hollandse drugshandelsgroepen over een doeltreffend informatiesysteem in de transportwereld beschikken om de zwakke broeders eruit te halen.

De cocaine en marihuana uit Zuid-Amerika en vooral de hash uit Marokko komen ook *over zee*. Behalve de drugs die door individuele «toeristen» (bijvoorbeeld in hun zeewaardig zeiljacht) worden meegenomen, gebeurt de smokkel via reguliere scheepvaartondernemingen. Grote partijen gaan veel met containers. Er worden twee smokkelmethoden toegepast: (a) op de ladingbrieven wordt een andere lading voorgewend, de vaarroute wordt verkeerd opgegeven of er wordt aan een onverdachte klant geadresseerd en (b) de contrabande wordt in de legale lading verstopt en daarbij valt op hoe kunstig smokkelaars de drugs in vormen persen om er onopgemerkt de douane mee door te komen. Er zijn geen aanwijzingen dat criminele groepen de gehele, administratief nogal ingewikkelde, route in de Rotterdamse haven controleren. De kunst is hier om controle te ontlopen. De smokkel vanuit Suriname verloopt voor een deel ook op deze manier. Die van Chinese smokkelgroepen evenzeer: zij verzenden honderden kilo's heroïne tegelijk per schip vanuit Bangkok. Een Nederlandse groep die wordt geleid door «kampers» had een tijdlang een kleine eigen vloot over de zeeën varen. Met haar schepen bracht deze groep de drugs aan land door die vlak voor de kust over te laden op kleinere motorboten die ze vervolgens razendsnel overbrachten naar speciaal ingerichte bergplaatsen.

Veel drugs worden gesmokkeld *door de lucht*. Er zijn koeriers die ze meenemen als passagier, er zijn bemanningsleden die smokkelen, de waar wordt verstopt in de vracht of wordt met eigen vliegtuigen aangevoerd. De Colombiaanse kartels hebben nog wel geprobeerd om voor de kust van Ierland dezelfde methode toe te passen die het voor de Noord-amerikaanse kust zo goed had gedaan: het droppen van grote, goed ingepakte partijen op zee, maar dat is mislukt. Uit Suriname, de Antillen en Aruba gaat het met koeriers en dat geldt ook voor de groepjes smokkelaars uit Ghana en Nigeria. Chinese smokkelaars werken op dezelfde manier en verstopten de drugs in partijen kleding en in bagage.

Uit het materiaal dat wij onder ogen hebben gehad over de luchthaven Schiphol blijkt dat hier de controle verre van waterdicht is en dat daarom hier veel drugs door kunnen komen. De controle op deze drukke luchthaven gaat snel en is oppervlakkig en er zijn in de voorbije jaren dan ook heel wat «platte» functionarissen opgespoord (in de schoonmaaksector, bij de catering, bij de bagage-afhandeling, bij de expeditie, bij de marechaussee en bij de douane).

Wanneer de drugs eenmaal Nederland zijn binnengekomen, moeten zij verdukt worden opgeslagen (*safe house, stash*). Dat gebeurt in bedrijfsruimten van overigens bonafide en onopvallende firma's die zowel op oude als op nieuwe industrieterreinen staan. Er worden ook loodsen en woonschepen gebruikt die men aan de rand van veel steden aantreft. Dit zijn ook nogal eens de plaatsen waar synthetische drugs worden vervaardigd. Maar er zijn ook particulieren die hun woonhuizen en schuren beschikbaar stellen.

De groothandel vindt verder plaats in *verkoopkantoren*. Dat zijn in het geval van Nederlandse hashhandelaren vaak moderne gebouwen in de industriezones rond de steden. Marokkaanse en Turkse handelaren opereren vanuit hun koffiehuizen. Zij «kopen» hier per week een stoel en toegang tot de telefoon (zodat met Turkije kan worden gebeld); na betaling door de klant verbergt een handlager de gekochte waar in diens auto, die hij vervolgens op een aan te wijzen plaats op kan halen. Chinese drugshandelsgroepen gebruiken voor de distributie hun infrastructuur van restaurants, videotheken en (illegale) gokhuizen. Surinaamse smokkelaars maken gebruik van de etnische winkelstand.

Drugshandelaren hebben ook *ontmoetingsruimten* nodig waar zij zaken kunnen doen. Net als in het legale zakenleven gebruiken zij daarvoor cafés, restaurants en hotels, maar ook seksclubs zijn populair. Hier zien we hoe een deel van de horeca al dan niet bewust ruimte geeft voor criminele activiteiten. Hoe groot die betrokkenheid van de horeca precies is, valt onmogelijk te zeggen op grond van ons materiaal. Volgens vertegenwoordigers van deze branche zelf gaat het hier om een aanzienlijk probleem.

Als we dit alles overzien dan kan het niet anders of veel personen die werkzaam zijn in de legale economie, moeten op de hoogte zijn van drugshandelsactiviteiten of moeten tenminste vermoeden wat onder hun neus gebeurt, en dit geldt ook voor mensen die wonen in de buurten waar zich de drugshandel afspeelt. Dat is in feite altijd het zwakke punt van georganiseerde criminaliteit: zowel de afnemers van illegale goederen en diensten als degenen die op de een of andere wijze zijn betrokken bij de verwerking, het transport of de financiering weten goed wat er gebeurt (Potter, 1994). Criminele groepen kunnen trachten zich daartegen af te schermen door vrijplaatsen te scheppen waar ongenode gasten niet worden toegelaten. Bij de «kampers» die zo'n prominente rol spelen in de Nederlandse drugshandel, is dit al veel langer zo; zij zijn afkomstig uit woonwagencentra waar «burgers» zelden een stap zetten. Dat geldt ook voor de Hells Angels die eigen «honken» bouwen en ze voorzien van allerlei veiligheidsvoorzieningen waarmee zij buitenstaanders effectief buiten de poort houden. Het geldt ook voor sommige straten of delen van straten in steden die door criminele groepen worden «gecontroleerd»: daar wonen mensen uit hetzelfde sociale milieu of van dezelfde etnische groep en degenen die het niet bevalt staat de mogelijkheid open te verdwijnen of zwijgzaam toe te geven aan de intimidatie. Zulke ruimtes hebben veel weg van wat de Amerikanen *no-go areas* noemen, maar dat zijn dat niet. Met die term wordt uitgedrukt dat de overheid en haar dienaren het terrein niet opdurven anders dan ondersteund door een overmatige troepenmacht. Zulke vrijplaatsen of reservaten kent Nederland niet. Er bestaan ook nergens getto's in de zin dat een hele buurt door één etnische groep wordt bewoond (en dat ook alle leden van die etnische

groep in die ene buurt wonen). Alleen al de greep van de overheid op de huurwoningdistributie is daarvoor te groot.

IV.2.3.2. De toepassing van geweld

Geweld of beter nog: het effectief dreigen met geweld, is zeker ook onlosmakelijk met de georganiseerde drugsriminaliteit verbonden en vervult vele functies (Amir, 1995). Intern wordt geweld aangewend om discipline in de groep te handhaven of door individuele misdadigers met leidersaspiraties om op te klimmen in de hiërarchie. Extern geweld kan dienen om het aandeel in de markt dat door anderen wordt bedreigd, te beschermen, of om het eigen marktaandeel uit te breiden. Het niveau van zware geweldpleging tot en met liquidaties is in Nederland vanaf de achttiende eeuw uitzonderlijk laag (Spierenburg, 1993); Nederlanders reageren dan ook geschokt als geweld wordt toegepast (Franke, 1991). Maar het aantal gevallen van doodslag neemt toch langzaam toe (Van den Eshof en Weimar, 1991; Berghuis en De Jonge, 1993) en het is volstrekt duidelijk dat dit onder andere te maken heeft met de opkomst van de handel in drugs. De grootstedelijke penose is van karakter veranderd met de introductie van vuurwapens in de jaren zeventig. De figuur van de drugshandelaar Klaas Bruinsma staat voor die omslag symbool. Hij wordt er in politiekringen van verdacht opdracht te hebben gegeven tot zes aanslagen op concurrenten of afvallige medestanders, waarvan er drie dodelijk afliepen; zelf was hij betrokken bij drie schietpartijen. Verder mag niet uit het oog worden verloren dat de Brabantse smokkelaars in de jaren vijftig in een heuse geweldsspiraal met de politie en de douane waren betrokken. En overigens kennen ook de «kampers» een traditie van gewelddadigheid.

Het aantal liquidaties bedraagt op dit ogenblik, althans voor zover dat bij de politie bekend is, 30 à 40 per jaar. Dit is heel laag in vergelijking met landen waar de georganiseerde criminaliteit werkelijk belangrijk is. In Colombia is dat het cijfer voor een grote stad in één week. Zeker zijn we van dit cijfer overigens allerm minst want hoeveel van de persoonsverdwijningen per jaar zijn in feite gecamoufleerde en niet ongedekte moorden? In ieder geval wordt per jaar wel op dezelfde manier geteld en daarom staat vast dat het aantal liquidaties toeneemt. De directe aanleidingen tot moordpartijen in het drugsmilieu zijn doorgaans hetzelfde: er zijn (af)betalingsproblemen, er is een rippartij gepleegd of er is er een afgeslagen, een potentiële getuige voor justitie moet uit de weg worden geruimd of iemand wordt vermoord omdat bekend wordt dat hij als verklikker is opgetreden. Achter deze aanleidingen gaat doorgaans de grotere oorzaak schuil dat concurrentie met geweld wordt uitgevochten. Want men moet goed voor ogen houden dat in de drugshandel geweld steeds een afgeleide is van de ongereguleerde markt-omstandigheden waarin deze illegale handel nu eenmaal moet opereren. Het is hier geen doel op zichzelf zoals wel het geval is bij sommige andere vormen van georganiseerde criminaliteit zoals afpersing of *loan sharking*. Uitzonderingen op deze regel vormen groepen die via hun geweldspecialisatie bij de drugshandel betrokken raakten zoals de Hells Angels en enkele groepen van «kampers» die zich hebben opgewerkt met de opbrengsten van het rippen van Marokkaanse groepen of het onderscheppen van drugstransporten uit Libanon en Pakistan. Als er echter in het algemeen weinig concurrentie bestaat, zal het geweldsniveau bij de drugshandel laag zijn. Juist deze omstandigheid verklaart waarom het autochtone Nederlandse drugsmilieu althans tot en met de jaren tachtig relatief weinig gewelddadig was. De druk van de autoriteiten was niet groot omdat de handel in hash nogal met rust werd gelaten en de markt expandeerde zodat er voor nieuwelingen plaats was zonder dat de gevestigde handelaren hoefden in te leveren. Als deze veronderstelling juist is, zou de toegenomen belangstelling van justitie en politie voor de

cannabis-handel moeten leiden tot een verhoogd geweldsniveau in kringen van handelaren.

Hierboven werd al aangegeven dat het aandeel van autochtone Nederlanders bij liquidaties bepaald laag is als we het vergelijken met dat van allochtonen. Wellicht is dit voor een deel schijn omdat Hollanders zoveel mogelijk in het geniep slachtoffers maken, terwijl executies in allochtoon milieu vaak theatrische trekken (vergelijk ook de Turkse gewoonte om kleinere overtredingen te bestraffen met het vernederende afsnijden van een oor) vertonen en juist wel moeten worden opgemerkt ten einde afschrikkend te kunnen werken. De oververtegenwoordiging van allochtone slachtoffers en (bekend geworden) daders is echter zo groot (steeds 3 tot 4 maal zo groot als bij autochtonen) dat we er gevoeglijk van kunnen uitgaan dat er echt een bijzonder probleem is. De variatie in het niveau van zware geweldpleging tussen verschillende etnische groepen is trouwens nog opvallender. Waar hangt dat vanaf? In het geval van de moorden in het Chinese milieu is steeds sprake van harde concurrentie op een beperkte markt die onder druk staat van politieel ingrijpen (heroïne) en dan gaat het om een strijd om de macht tussen triaden en bendes die overigens uitstijgt boven het niveau van drugshandel. «Oorlogen» in het Chinese milieu vonden plaats in het midden van de jaren zeventig in Amsterdam, maar na 1991 is er opnieuw een golf waargenomen van tot nu toe 13 aanslagen met 14 doden en 3 gewonden. In de Turkse heroïne-handel is het aantal liquidaties het hoogst. Dit wordt mogelijk verklaard door (a) export van politieke strijd, zoals blijkt uit betrokkenheid van Grietze Wolven en PKK, (b) het aanzienlijke vuurwapenbezit onder Turkse en Koerdische mannen, zowel in Turkije als daarbuiten, (c) een gewelddadige culturele traditie rond kwesties van eerwraak (Yesilgöz, 1995). In deze sfeer is echter (d) ook sprake van concurrentie om het marktaandeel. De ruzie tussen een gezeten criminele familie in Rotterdam en nieuwelingen die hun in 1992 de macht betwistten, kostte na interventie vanuit Turkije niet minder dan 11 doden. De overige etnische criminele groepen tonen een veel lager geweldsniveau. In het geval van de Italianen en Colombianen komt dat vooral doordat zij met zo weinig mensen in Nederland zijn en ook omdat zij in Nederland slechts bepaalde activiteiten ontplooiën. Dat laatste geldt eveneens voor Ghanese en Nigeriaanse criminele groepen. Hun geweldsniveau is zeer laag; zij bestaan hier ook uit niet veel meer dan cliques van smokkelaars die elkaar niet in de weg zitten. Het geweld in criminele Surinaamse, Antilliaanse en Arubaanse kring is wel hoger maar lang niet zo hoog als dat van de Chinezen en Turken. Marokkaanse drugshandelaren scoren tenslotte opmerkelijk laag, afgezet tegen het totale aantal landgenoten in Nederland en gelet op hun aanzienlijke rol in de hashhandel. Dit wordt enerzijds wellicht verklaard door de geringe omvang van het wapenbezit in Marokko en dat komt weer doordat de overheid zeer actief wapensmokkel tegengaat teneinde geen bedreiging te laten ontstaan van de centrale macht (zoals in het buurland Algerije thans wel het geval is). Anderzijds heeft het mogelijk te maken met het feit dat het samenwerkingsverband van drugslords en overheidsdienaren in Marokko (vooral de militairen zijn in dit verband relevant) de touwtjes stevig en tot over de grenzen in handen heeft.

IV.2.4. De besteding van inkomsten

Strafrechtelijk-financieel onderzoek is nog jong. De pluk-ze-wetgeving die beoogt om vermogenscriminaliteit af te remmen door illegaal verkregen vermogens confisceerbaar te maken dateert van 1993, maar nu reeds blijken verschillende onderzoeken interessante gegevens op te leveren over de wijze waarop de drugshandel en andere vormen van georganiseerde misdaad werken.

Als de handel wordt gecontinueerd, wordt de opbrengst ten eerste gestoken in de aankoop van nieuwe handelswaar. Verder zagen we

hiervoor al dat er een reeks faciliteiten moet worden bekostigd voordat tot verkoop kan worden overgegaan: kosten voor transport, opslag, kantoorruimte, telefoon, ontmoetingsplaatsen en zelfs voor het scheppen van kleine enclaves. Voorts dienen controlerende overheidsinstanties en personen te worden omgekocht. In Marokko is de prijs voor corruptie soms bij de aankoopprijs inbegrepen (men koopt hash plus «de weg» en «de haven»), maar meestal wordt het betrokken bedrag apart betaald. Voor de drugshandel op Nederland kan deze kostenpost overigens nooit hoog zijn, want in dit verband wordt eerder de strategie der ontwijking gehanteerd dan die van corruptie.

Dan kosten de medewerkers in vaste dienst (vertegenwoordigers, bodyguards) veel geld en ook de losse krachten die komen op afroep (chauffeurs, incasseerders). Hun gages zijn doorgaans hoog omdat de risico's van aanhouding door de politie gecompenseerd moeten worden. Een chauffeur die een flinke partij hash per container uit Marokko haalt, ontvangt daarvoor enkele tienduizenden tot (uitschieter) 150 000 gulden. Een misdaadondernemer die goed is voor zijn personeel en die zijn eigenbelang op wat langere termijn in het oog houdt, zorgt ook nog voor het levensonderhoud van de alleengebleven familie als de man in de gevangenis zit. Tenslotte zijn er nog kosten voor juridische bijstand en de honoraria van notarissen, makelaars en accountants die investeringen in de legale economie mogelijk maken. Van wat er over blijft wordt een deel gebruikt voor persoonlijke uitgaven en een ander deel voor investeringen in andere activiteiten. Voor beide is het nodig het illegaal verkregen vermogen te voorzien van een schijnbaar legale herkomst. De eerste fase van deze gedaanteverwisseling kan bestaan in het wisselen van de verkregen valuta.

IV.2.4.1. Het wisselen van crimineel geld

De wijze waarop Nederlandse criminele groepen hun vermogens witwassen via binnen- en buitenlandse banken komt aan de orde in hoofdstuk VI. Op deze plaats wordt alleen ingegaan op het wegsluizen van gelden naar landen buiten Europa omdat de meeste allochtone en buitenlandse misdaadgroepen haast uitsluitend in drugs handelen en zij hun gelden langs andere dan Nederlandse kanalen laten terugvloeien naar hun land van herkomst.

Het eerste dat opvalt is dat de meeste landen waar de drugshandelsgroepen vandaan komen, geen wetgeving hebben die witwassen verbiedt. Dat geldt met name voor Turkije en Marokko en daar worden de opbrengsten dan ook vaak direct per koerier naartoe gebracht. Via verzamelrekeningen bij zogenaamde rep-offices kunnen gelden ook naar Turkse banken worden overgemaakt. In Marokko bestaan off shore-banken die zich aan controle van de overheid onttrekken en waarheen zonder veel plichtplegingen geld kan worden overgemaakt. Voorts wordt geld naar Marokko gebracht via traditionele sociale verbanden zoals gilden en banken van lening. Bij het wegsluizen van drugswinsten naar Suriname wordt in Hindostaanse kring het systeem van ponton-bankieren toegepast. De gelden die voor Colombia zijn bestemd worden soms via wisselkantoren gestuurd en ook wel giraal overgemaakt via landen waar het bankgeheim nog volop intact is. In Colombia is witwassen weliswaar verboden, maar het wisselen van crimineel geld gebeurt niettemin via het bestaande bankstelsel. In het geval van de Chinese bendes wordt het bankwezen in Hong Kong, geruggesteund door een streng bankgeheim en mild overheidsoptreden, als witwasmachine gebruikt. Of ook Italiaanse mafiagelden in Nederland op grote schaal worden gewisseld, is niet duidelijk.

IV.2.4.2. De persoonlijke uitgaven

Heel veel van de winst van drugsverkoop die overblijft na aftrek van de kosten gaat op aan het voeren van een uitbundige levensstijl. Nederlandse drugshandelaren, maar het geldt ook voor Surinaamse en Antilliaanse handelaren en tot op zekere hoogte ook voor handelaren uit de tweede generatie van andere allochtone groepen, spenderen graag hun geld aan de bouw en aankoop van huizen en zeewaardige jachten. Zij rijden in (geleasde) luxe auto's, dragen dure kleding, extravagante horloges en bij de horeca zijn ze graag geziene gasten vanwege hun gulheid. Drugshandelaren van alle nationaliteiten spenderen een hoop geld in legale en illegale casino's en in gokhuizen.

Allochtone drugshandelaren vertonen een veel minder verkwistend uitgavenpatroon. Turkse en Marokkaanse drugshandelaren lijden eerder een leven dat men van uitgewerkte gastarbeiders verwacht. Zij zijn sober, zij ontvangen niet zelden een uitkering en vallen niet op. Alle opbrengsten worden vervoerd naar het vaderland. Daar leeft men op ruime voet en investeert men in de legale economie. Vertegenwoordigers van transnationale groepen doen al evenveel moeite om onopvallend door het leven te gaan. Ook zij leiden zolang zij in Nederland verblijven een bescheiden leven. Dat geldt ook voor Chinezen, maar naar verhouding wordt er in hun kring wel veel gegokt.

IV.2.4.3. Investeringen in bedrijven en onroerend goed

Over de objecten waarin Nederlandse drugshandelaren hun winsten investeren zijn we in het algemeen niet goed ingelicht. Wel is duidelijk dat hier te lande geld wordt belegd in de sfeer van het onroerend goed en dat er horeca-zaken mee worden gekocht (ook als die niet nodig zijn vanwege hun facilitaire functie). Ook wordt vermoed dat er soms aandelen mee worden aangeschaft in bedrijven, bijvoorbeeld in automobielfirma's en commerciële sportcentra. Hoe groot deze investeringen zijn is onbekend. Verder wordt er geïnvesteerd in het sponsoren van allerlei sportieve en recreatieve evenementen. Hierbij gaat het om het verkrijgen van sociaal aanzien. Dit is wat in Zuid-Amerika narco-filantropie wordt genoemd.

In de geschiedenis van de georganiseerde criminaliteit in de Verenigde Staten blijkt steeds weer hoe gangsters hun winsten aanwenden om bedrijven te kopen waarmee zij voortaan legaal kunnen werken. Georganiseerde misdaad vormt met andere woorden soms een «curieuze ladder voor sociale mobiliteit» (Bell, 1960). Aan wie thans legaal succesvol opereert, worden geen lastige vragen gesteld over het verleden. We hebben hier gedurende ons onderzoek goed op gelet, maar zulke gevallen zijn we in Nederland niet tegengekomen. Rechercheurs konden ook geen voorbeelden noemen van voormalige drugshandelaren van wie nu zeker is dat zij als zakenlieden uitsluitend legaal werken. Wellicht is de geschiedenis van de handel in drugs in Nederland daarvoor nog te jong.

Van alle criminele groepen in de sfeer van de etnische minderheden kan men zeggen dat zij meer beleggen in hun achtergrond «daar» dan dat zij investeren in hun toekomst hier. Surinaamse handelaren bouwen prachtige huizen in Paramaribo die daar bekend staan als «coke-bungalows» of zij beginnen een winkel of een supermarkt. Turken en Marokkanen volgen tot op zekere hoogte het gastarbeiderspatroon. Zij bouwen huizen, kopen grond, of richten een winkel in en verwerven daarmee aanzien en sparen voor de oude dag die zij zich voorstellen «thuis» te zullen slijten. Veel mensen van de eerste generatie keren echter niet terug en hun kinderen voelen er weinig voor om te gaan wonen in de primitieve omstandigheden van het platteland waar hun ouders hebben gebouwd. Zij zullen op een gegeven moment die huizen te koop aanbieden en het gevaar is groot dat de huizenmarkt instort. Meer profijtelijke investeringen worden thans gedaan in de toeristenindustrie in

het land van herkomst, maar ook in Spanje. En er wordt geld weggezet op banken in Liechtenstein en Luxemburg.

Vanuit Nederland is men geneigd om de georganiseerde criminaliteit te zien als een soort van vermogenscriminaliteit zonder meer. Hiervoor werd echter al aangegeven dat er in veel landen politieke belangen mee zijn gemoeid. De Marokkaanse overheid doet haar uiterste best om vreemde valuta binnen te loodsen die haar onderdanen in den vreemde genereren. Zij stelt gunstige voorwaarden vast voor het beleggen in de bouw en in het toerisme. Zij hoopt met geldzendingen een deel van de grote infrastructurele werken zoals de aanleg van een stuwdam te kunnen financieren. Er zijn drugshandelaren gesignaleerd die investeren in de bouw van moskeeën met een fundamentalistische inslag en ook dat heeft een politieke dimensie. Turkse politieke bewegingen te rechterzijde drijven onder andere op de inkomsten uit drugs. Te linkerzijde drijft de PKK voor een deel op de afgeperste opbrengsten uit de handel in drugs. Ook zijn er in Turkije rijke drugshandelaren die beleggen in sportverenigingen (voetbal). De politieke beweging rond de voormalige legerleider Bouterse doet mee aan de volgende parlementsverkiezingen en hij gedraagt zich met de uitdeling van voedsel onder de armen als een echte Zuid Amerikaanse drugslord.

IV.2.5. Plaatselijke variaties van het beeld

In deze afsluitende paragraaf wordt kort nagegaan hoe de drugshandel zich over Nederland heeft verspreid, in welke mate de onderscheiden groepen in de Randstad en daarbuiten vertegenwoordigd zijn, of hun werkwijze (inclusief het gebruik van geweld) in de verschillende delen van Nederland overeenkomt en of er naast overeenkomsten ook verschillen bestaan in de wijze waarop het geld wordt besteed. Omdat de lokale situaties in Amsterdam en in het stedentrio Enschede, Arnhem en Nijmegen in het bijzonder door ons onder de loep zijn genomen, zullen deze als referentiepunten dienen.

Is de groothandelsmarkt in Nederland sterk gecentraliseerd of niet? De handel in illegale goederen tendeert volgens de gangbare Amerikaanse economische theorie over georganiseerde misdaad (Schelling, 1967) altijd naar concentratie en monopolievorming. De overheid kan immers op een illegale markt niet regelend optreden en de ondernemers maken gebruik van andere middelen dan alleen de kracht van hun concurrentie. Als dit voor de drugshandel in Nederland zou opgaan, mag men enkele grote groepen verwachten in plaats van een heleboel kleine en ligt het voor de hand te veronderstellen dat de hoofdstad daarbij zou domineren. Het tegendeel blijkt echter waar. De markt is heel open, groothandelaren en drugshandelsgroepen zijn werkelijk over het hele land verspreid en het distributienetwerk is zo fijnmazig dat de consument tot in de kleinste stadjes toe alle soorten drugs gemakkelijk kan verkrijgen. Hij hoeft daarvoor niet naar de grote stad te gaan. De prijzen voor drugs van goede kwaliteit zijn in Nederland bovendien laag vergeleken met die in de buurlanden. En ook dit duidt niet op kunstmatige monopolie vorming maar op een betrekkelijke normalisering van de branche. De enige activiteit die de markt wel steeds dreigt te verstoren, is het rippen. Zowel in Amsterdam als in de steden in Oost-Nederland komt dit met enige regelmaat voor.

De openheid van de markt blijkt ook als men kijkt naar de groepen die zich met de handel bezighouden. Weliswaar spelen Amsterdam en Rotterdam een centrale rol als knooppunten in de handelsstromen, maar lokale handelaren doen zelf ook zaken met verkopers in het buitenland. In Amsterdam bevinden zich Colombianen en Nederlanders die trachten drugslijnen op te zetten waardoor Europa wordt aangesloten op Zuid-Amerika. Een handelaar uit Enschede heeft echter ook een directe band met Colombia. Als zijn partij marihuana in de Amsterdamse haven

per container is gearriveerd haalt hij hem daar zelf op om in Enschede te verkopen. Dit geldt ook voor de drugshandel in allochtoon etnisch milieu. De groothandel in heroïne is overal in Nederland voor een groot deel in handen van Turkse of Koerdische families. Die zijn met hun coffeeshops in de verschillende wijken van Amsterdam net zo goed als in die van Arnhem en Nijmegen vertegenwoordigd en verder in alle Nederlandse plaatsen van enige omvang. Deze handel is ook nog in een ander opzicht erg open: een aanzienlijk deel van de plaatselijke mannelijke Turkse bevolking is zowel in Amsterdam als in de twee genoemde Gelderse steden in enigerlei hoedanigheid bij deze heroïnehandel betrokken. Er is wel sprake van variatie die parallel loopt met het vestigingspatroon van de immigranten en dit patroon is weer tot stand gekomen via het mechanisme van kettingmigratie. In Arnhem wonen veel Koerden en de heroïnehandel is daarom hier ook vooral een Koerdische aangelegenheid. In Amsterdam zijn veel Turkse handelaren die in politiek opzicht lijnrecht tegenover linkse Koerdische bewegingen staan. Cocaïne komt in kleinere hoeveelheden Amsterdam binnen via koeriers, via postpakketjes en via vrachtzendingen uit Suriname en de Antillen. In Arnhem wordt hetzelfde waargenomen: hier hebben Surinamers eveneens een lucratieve lijn opgezet. Nederlanders en Marokkanen domineren de handel in cannabis in Amsterdam, in Rotterdam en in andere grote steden. In Enschede, Arnhem en Nijmegen is het precies zo. Ook hier speelt het toeval van het migratiepatroon van Marokkanen een rol. De kernen van hun hashhandel zijn soms zeer lokaal en worden bepaald door de plaats van herkomst in Marokko. Van Chinezen is geweten dat zij nog steeds in de heroïnehandel zitten en dat is onder andere in Amsterdam ook wel waargenomen. Over de Chinese drugshandel is echter in het algemeen bij de Nederlandse politie niet zo veel bekend. In de Oostnederlandse steden is hij niet gesignaleerd, maar dat kan ook betekenen dat de politie ter plaatse weinig inzicht heeft in de distributiekanaal van de Chinese middenstand. Vertegenwoordigers van de grote transnationale misdaadgroepen concentreren zich wel in hoofdzaak in Amsterdam. Toch zijn ook Colombianen in kleinere steden waargenomen die daar een onopvallend leven leiden. Een Italiaanse criminele groep was in Utrecht actief en individuele Italiaanse misdadigers zijn waargenomen in sommige kleinsteedse pizzeria's. De Ghanezen en de Nigerianen schijnen wel vrijwel uitsluitend vanuit Amsterdam te opereren. In Amsterdam is een belangrijke categorie in de Nederlandse drugshandel opvallend afwezig: de «kampers». Natuurlijk komen die ook wel naar de hoofdstad om zaken te doen, maar zij wonen er niet en hun uitvalsbasis is ergens anders in de Randstad of elders in Nederland. Een nogal voor de hand liggende reden voor deze afwezigheid is het ontbreken van woonwagenkampen in Amsterdam. In de drie onderzochte steden in het Oosten van het land komen de «kampers» wel weer prominent in beeld. De softdrugshandelaren vallen er op door hun intimiderende optreden.

Is er iets te zeggen over de geografische differentiatie van het geweldsniveau dat aan de drugshandel is verbonden? In Amsterdam is het etnische milieu bekend waarbinnen zich de 23 liquidaties hebben afgespeeld op de in totaal 262 sterfgevallen die mogelijk waren toe te schrijven aan moord in de periode tussen 1989 en 1995. 6 liquidaties vonden er plaats in het autochtone milieu en bij de 17 liquidaties in het allochtone milieu waren de Turken, de (voormalig) Joegoslaven en de Colombianen oververtegenwoordigd. De onderzochte steden in Oost-Nederland hebben ook hun deel gehad. Turkse families in Arnhem die nauw zijn betrokken bij de heroïnehandel, zouden in de jaren 1989–1990, volgens zeer voorzichtige schattingen van de politie, binnen en buiten Arnhem ongeveer 7 liquidaties hebben uitgevoerd. Nijmegen scoort niet zo hoog met twee Turkse moorden en de moord op een Nederlander, en dit zijn dan vermoedelijk ook nog geen echte liquidaties geweest.

Het is niet zo interessant om de werkwijzen van de verschillende drugsgroothandelsgroepen naar regio's in Nederland te differentiëren. De modi operandi stemmen grotendeels overeen. Er zijn in Amsterdam wel buurten verregaand door de plaatselijke drugshandelaren gedomineerd (geweest). De Mercatorbuurt was zo'n wijk waar het straatbeeld lange tijd werd beheerst door de handel in heroïne en waar Turkse criminele organisaties door het aankopen van winkels en woonhuizen de omgeving zodanig beheersten dat zij hun activiteiten enigszins af konden schermen. Het duidelijkste voorbeeld van dominantie door de georganiseerde misdaad wordt echter geleverd door het Amsterdamse Wallen-gebied. 90% van de bedrijven- en huizenvoorraad – en dat is voor Nederland een ongewoon hoog percentage – is hier in particuliere handen en dat biedt natuurlijk heel wat mogelijkheden tot criminele infiltratie. De prostitutie-scene zelf is niet zo problematisch – de eigendom van prostitutiebedrijven is opmerkelijk gefragmenteerd – maar de horeca in het Amsterdamse Wallen-gebied is volgens de politie voor een belangrijk deel in handen van 16 welbepaalde criminele groepen. En omdat de problemen op straat niet los te zien zijn van de eigendomsverhoudingen in de buurt, laat zich, juist ook op grond van de analyse die de politie van het bureau Warmoesstraat hiervan heeft gemaakt, de stelling verdedigen dat de sociale problemen in de buurt en de vraagstukken van openbare orde geen verschijnselen vormen die los staan van de georganiseerde criminaliteit; zij hebben alles met elkaar te maken. Hier is trouwens ook goed te zien dat niet alleen de verkoop van drugs een groot probleem van georganiseerde criminaliteit vormt, maar ook de omstandigheid dat de onroerend-goed-markt er wordt verstoord door de belegging van de ongecontroleerd grote winsten die in de drugshandel worden gemaakt.

In de stad Arnhem doet zich, zij het op minder grote schaal, precies hetzelfde probleem voor. Het Spijkerkwartier is hier de raamprostitutiebuurt en het is dat geworden als gevolg van gericht overheidsbeleid. De buurt wordt aan de ene kant begrensd door panden waar Nederlandse uitbaters van prostitutiebedrijven resideren. Daar achter is echter in de loop van de afgelopen vijf jaar een heel eigen Turkse infrastructuur verrezen die door de heroïnehandelaren wordt beheerd. Turken huren doorgaans in sociaal zwakkere buurten, maar hier hebben zij volgens opgave van de politie tussen de 50 en 100 panden (winkels en woningen) aangekocht. Er zijn winkeltjes die levensmiddelen verkopen, restaurants, koffie- en theehuizen, pizzeria's, shoarmazaakjes en reisbureaus. Hier is een Koerdisch-Turkse wijk ontstaan waar legale en illegale activiteiten door elkaar lopen en waar de Nederlandse autoriteiten weinig zicht meer op hebben. Het vormt een enclave die criminele activiteiten zoals drugshandel aan de openbaarheid onttrekt.

IV.3. De handel in vrouwen

IV.3.1. De landelijke situatie

De handel in vrouwen wordt ook in deze tijd nog beschouwd als de meest karakteristieke vorm van mensenhandel (Adviescommissie etc., 1992). Algemeen wordt aangenomen dat het er bij dit soort handel om gaat dat vrouwen onder dwang tot prostitutie worden gebracht. In Nederland wordt sedert het begin van de jaren tachtig beleidsmatig veel aandacht besteed aan de (bestrijding van) vrouwenhandel, maar dit wil niet zeggen dat er sindsdien een beter beeld van de aard en omvang van deze vorm van criminaliteit is ontstaan (Fijnaut, 1993; Van Mens, 1992). De voornaamste reden hiervan is dat er nog nooit een systematisch onderzoek naar het *dark number* van dit delict is ingesteld. De landelijke cijfers die omtrent vrouwenhandel beschikbaar zijn, weerspiegelen slechts de gevallen die bij de ene of de andere instantie bekend zijn geworden. De werkelijke omvang van de vrouwenhandel in Nederland is dus onbekend.

En het viel buiten de perken van het onderhavige onderzoek om meer licht te brengen in zijn *dark number*.

In de periode 1988 – 1994 kreeg de Stichting tegen Vrouwenhandel een toenemend aantal meldingen van vrouwenhandel. Dit aantal schommelde in de eerste jaren van deze periode rond de 70, in de latere jaren (1993 en 1994) liep het spectaculair op, tot 88 respectievelijk 168. Sedert het begin van de jaren negentig heeft een toenemend aantal van deze meldingen betrekking op gevallen van vrouwenhandel waarbij daders en slachtoffers afkomstig zijn uit Midden- en Oost-Europa, met name uit Rusland, Oekraïne, Hongarije, Tsjechië en Polen (International Organization for Migration, 1995). Het aantal meldingen dat resulteerde in een aangifte hield volgens de gegevens van de genoemde Stichting geen gelijke tred met de stijging van het aantal meldingen als zodanig. Zo werden in 1992 36 aangiften gedaan, in 1993 54 en in 1994 67 (Stichting tegen Vrouwenhandel, 1994). Dat lang niet alle aangiften (al dan niet gedaan met de hulp van de Stichting) uitmondten in heuse strafzaken, is overigens gebleken uit het onderzoek van De Boer (1994). Zij registreerde in 1988 12 van zulke zaken, in 1989 8, in 1990 2, in 1991 3 en in 1992 10.

Vrouwenhandel wordt gemakkelijk gelijkgesteld aan georganiseerde criminaliteit. Wanneer echter wordt nagegaan hoe deze handel in concreto wordt bedreven, dan moet worden vastgesteld dat zij in veel gevallen helemaal niet beantwoordt aan de kenmerken die aan zulke criminaliteit worden toegeschreven (Fijnaut, 1994). Ook de gevallen die in het kader van dit onderzoek nader zijn bekeken, kunnen niet allemaal zonder meer als uitingen van georganiseerde criminaliteit worden gekwalificeerd.

Waar het gaat om de mensen, de groepen die vrouwenhandel bedrijven, moet vóór alles worden opgemerkt dat ons geen onderzoeken bekend zijn geworden waarin autochtone criminele groepen duidelijk een hoofdrol spelen. Dit wil niet zeggen dat autochtone Nederlanders, met name Nederlandse seksclubbeigenaren, in deze handel geen rol spelen. Dat doen zij namelijk wel. Maar hun rol blijft meestal beperkt tot die van afnemer van vrouwen die door buitenlanders, respectievelijk buitenlandse criminelen of criminele groepen hierheen worden gebracht. Slechts in enkele gevallen is er sprake van nauwe samenwerking tussen Nederlandse seksclubbeigenaren en buitenlanders bij de organisatie zelf van de handel. Dat heel wat seksclubbeigenaren zich wél schuldig maken aan de mede-exploitatie van buitenlandse vrouwen die zij in hun clubs hebben opgenomen, staat buiten kijf. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, gaat het bij de buitenlanders niet om personen of groepen van Surinaamse, Turkse, Chinese, Italiaanse of Colombiaanse origine. Verder is ons één geval van vrouwenhandel uit Marokko gemeld. De beschikbare informatie heeft met andere woorden hoofdzakelijk betrekking op personen en groepen uit Rusland, Polen, Oekraïne, Tsjechië en voormalig Joegoslavië. Deze bevinding strookt dus helemaal met het algemene beeld dat terzake bij de Stichting tegen Vrouwenhandel van de situatie bestaat.

Bestudering van de dossiers waarin deze buitenlandse vrouwenhandelaren figureren, leert dat zij lang niet altijd opereren in de vorm van min of meer hechte criminele groepen. Grosso modo kan hun «organisatie» in vier categorieën worden onderverdeeld. Ten eerste blijkt er in sommige gevallen helemaal geen sprake te zijn van zoiets als een criminele groep die over langere tijd gericht vrouwenhandel pleegt, maar slechts van een allegaartje van personen uit heel Oost-Europa die langs allerlei wegen in contact komt met seksclubbeigenaren hier in Nederland. Dit was enkele jaren geleden bijvoorbeeld het geval in Leeuwarden. In een zaak die enige tijd geleden in Eindhoven speelde, lag het weer helemaal anders. Hier kwam de politie tot de ontdekking dat één enkele Rus figureerde als makelaar tussen vrouwenronselers in St. Petersburg en een hele reeks seksclubbeigenaren in het Zuiden van Nederland. Van een Russische criminele groep hier te lande was geen sprake. En of de betrokken man de vertegenwoordiger was van een criminele groep in St.

Petersburg, kon niet worden uitgemaakt. De gevallen waarin groepen een rol spelen die nog het dichtst in de buurt komen van de groepen die worden bedoeld in de door ons gehanteerde definitie van georganiseerde criminaliteit, zijn de gevallen van Joegoslavische vrouwenhandel. Enerzijds kan hierbij worden gedacht aan het geval – zoals dat recentelijk in Rotterdam werd ontdekt – waarin een wat ongeregelde bende Joegoslaven, met de hulp van handlangers in de betrokken landen, vrouwen uit Midden-Europa naar Nederland haalde en ze hier onderbracht in eigen en andermans seksclubs. Anderzijds moet worden gerefereerd aan een geval dat in de voorbije jaren in Groningen heeft gespeeld. In dit geval wilden ettelijke Joegoslavische cliques kennelijk meer dan een deel van de vrouwenhandel in de richting van deze stad in handen krijgen. Zij probeerden duidelijk ook een belangrijk stuk van het plaatselijke prostitutiewezen onder controle te brengen. Uiteindelijk is dit laatste hen niet gelukt.

De manier waarop de vrouwenhandel werd bedreven, komt in de onderzochte gevallen gewoonlijk min of meer overeen met de beschrijving die hiervan in de recente *Handleiding van de collegevergadering van procureurs-generaals* is gegeven. Bij herhaling was er immers sprake van bedrog, uitbuiting en dwang ten aanzien van de betrokken vrouwen. Zij hadden onder valse voorwendsels ingestemd met de reis naar Nederland. Zij werden verplicht om exorbitant hoge reis- en verblijfkosten te betalen, terwijl de inkomsten grotendeels of volledig werden afgenomen. Zij werden met dwang, geweld en/of chantage geprest om zich te prostitueren. Zij moesten werken in abominabele arbeidsomstandigheden. En daarenboven werd somtijds bewust gepoogd om optreden van de overheid te voorkomen door de vrouwen af te houden van het doen van aangifte. Ook hierbij werden de bekende middelen gebruikt, zoals dreigen met geweld en suggereren dat de politie corrupt is.

Ook in die spaarzame gevallen waarin de politie heeft willen nagaan, welke de verdiensten van de betrokken vrouwenhandelaren waren geweest, waar deze inkomsten waren gebleven of hoe zij waren besteed, is zij daarin eigenlijk nooit ten volle geslaagd. Het is vrijwel steeds gebleven bij de opsporing, en eventueel de vervolging, van de personen in kwestie.

IV.3.2. De plaatselijke situatie

Bij vergelijking van de situatie in Amsterdam met die in Arnhem, Nijmegen en Enschede, springt onmiddellijk in het oog dat die in diverse opzichten heel verschillend is.

Het grootste verschil oogt kwantitatief: waar in Amsterdam in de voorbije vijf jaren ettelijke grote vrouwenhandelzaken zijn opgepakt, daar heeft in de voorbije periode alléén in Nijmegen één zo'n zaak gespeeld (Poolse vrouwenhandel), terwijl in Enschede kennelijk slechts werd nagegaan of een plaatselijke seksclubeigenaar zich mogelijk schuldig maakte aan de handel in, vooral Braziliaanse, vrouwen. Nog opmerkelijker is evenwel het verschil tussen Amsterdam en Arnhem op dit punt. Ofschoon de laatstgenoemde stad het op één na (Spijkerkwartier) grootste prostitutiecentrum in Nederland herbergt, heeft zich hier – in tegenstelling tot Amsterdam – blijkbaar géén enkele vrouwenhandelzaak voorgedaan. De politie heeft er in elk geval geen melding van gemaakt. En in de jaaroverzichten van de Stichting tegen Vrouwenhandel komt Arnhem als plaats van melding/aangifte ook niet of nauwelijks voor. Dit frappante verschil vraagt natuurlijk om een verklaring. Mogelijk moet die – tegen de achtergrond van het verschil in omvang tussen het prostitutiewezen in Amsterdam en dat in Arnhem – worden gezocht in het feit dat in Arnhem de markt wordt beheerst door een vrij klein aantal personen dat nauw samenwerkt met de politie ter plaatse, terwijl in Amsterdam vrij veel

personen de markt delen en de politie aldaar jaren geen stringente controle heeft uitgeoefend op de exploitatie van prostitutie.

In het verlengde van vorenstaande opmerking kan er nog op worden gewezen dat de vrouwenhandel in Amsterdam zo ongeveer alle varianten kent die zich in de voorbije jaren heel verspreid door het land hebben voorgedaan, gaande van eerder kleinschalige vormen van losse handel tot betrekkelijk grootschalige handel door vaste cliques die zonder twijfel vele kenmerken van georganiseerde criminaliteit vertoont. Verder valt ook hier op hoe gewelddadig met name Joegoslavische bendes in dit verband opereren, zowel ten opzichte van «hun» vrouwen, als ten aanzien van elkaar en van mogelijke niet-Joegoslavische tegenstanders. Hierbij moet worden aangetekend dat al tijden lang het verhaal gaat dat een of meer van deze bendes zich op De Wallen ook schuldig maakt/maken aan afpersing van (andere) seks-exploitanten. Als dit verhaal waar is, dan is het – naast wat er in Groningen is voorgevallen – een aanwijzing temeer dat in elk geval sommige Joegoslavische bendes erop uit zijn op een gegeven territorium een monopolie in een bepaalde sector te verwerven. Dit is heel zeker een ontwikkeling die eigen is aan georganiseerde criminaliteit.

IV.4. De handel in wapens

In het begin van de jaren negentig kwamen verschillende onderzoekers tot de vaststelling dat in de loop van de jaren tachtig het daadwerkelijk (crimineel) vuurwapengebruik aanzienlijk was toegenomen, van 99 schietpartijen in 1983, 152 in 1985, naar 263 in 1990. Het aantal doden (19 in 1983, 71 in 1990) en gewonden (87 in 1985, 170 in 1990) steeg navenant (Kruissink en Wiebrens, 1992). Nadere analyse van de dodelijke schietpartijen in de jaren 1985 – 1987 (169 in totaal) wees uit dat deze voor het grootste deel in het criminele milieu plaatsvonden. In 17% van de gevallen (22) zou het om een liquidatie zijn gegaan (Van den Eshof en Bergsma, 1989).

Ofschoon deze gegevens het vermoeden rechtvaardigden dat het illegale vuurwapenbezit in de betrokken periode dan ook wel enorm zou zijn toegenomen, bleek dit niet uit de landelijke cijfers omtrent het aantal inbeslaggenomen vuurwapens en het aantal aangehouden verdachten. Immers, waar in 1971 3.198 vuurwapens in beslag werden genomen, en in 1979 6.610, liep dit cijfer in 1983 terug naar 5.059, in 1986 naar 4.083 en in 1990 naar 2.574. Het aantal aangehouden verdachten volgde deze ontwikkeling grofweg: 3.302 in 1971, 5.158 in 1979, 4.826 in 1983, 4.194 in 1986 en 2.576 in 1990. Nu zeggen deze landelijke cijfers bepaald niet alles. Voor een deel wordt hun daling immers verklaard door het feit dat de politiekorpsen gaandeweg de CRI minder en minder informeerden over de vuurwapenincidenten die zich hadden voorgedaan. Maar dit feit demonstreerde op zijn beurt ook weer de juistheid van de conclusie van een werkgroep van de Recherche Advies Commissie uit november 1991, namelijk dat de actieve bestrijding van de vuurwapencriminaliteit ongeveer tot het nulpunt was teruggezakt. Als redenen hiervan werden met name genoemd: de opheffing van de vuurwapenteams in de korpsen als gevolg van hun algehele despecialisatie en de niet-toekenning van enige prioriteit aan de aanpak van het illegale wapenbezit en de illegale wapenhandel (De bestrijding etc., 1991; Kruissink en Kouwenberg, 1991). Deze conclusie heeft ertoe geleid dat in 1993 twee pilot-projecten zijn opgestart – één in de politieregio Gelderland-Midden en één in de politieregio Rotterdam- Rijnmond – om te bezien hoe de toename van de vuurwapencriminaliteit het beste kan worden gekeerd. De eerste resultaten van deze projecten wijzen erop dat niet alleen het illegale wapenbezit wijdverbreid is, maar ook dat dit bezit voor een deel duidelijk wordt gevoed door illegale wapenhandel. Zo werden in Gelderland-Midden in 1994 830 illegale wapens geregistreerd, gaande van pistolen,

revolvers en geweren, tot handgranaten en automatische wapens. In Rotterdam leidde de inbeslagneming van één enkel wapen tot de ontdekking van een «lijn» waarlangs vanaf begin 1993 ongeveer 120 zwaar kaliber pistolen en revolvers het Rijnmondse criminele circuit zijn binnengebracht. Overigens is het zo dat in politiekringen algemeen het gevoel leeft dat de laatste jaren het bezit van vuurwapens in criminele milieu's de gewoonste zaak van de wereld is geworden.

Ook in de studies die in het kader van dit onderzoeksproject zijn gemaakt, is naar voren gekomen dat er, zeker in kringen die betrokken zijn bij de drugshandel, veel vuurwapens illegaal in omloop zijn. In Amsterdam bijvoorbeeld werden naar aanleiding van gewone controles, schietincidenten en bedreigingen in 1993 705 illegale vuurwapens inbeslaggenomen en in 1994 733. Het aantal voorvallen waarbij daadwerkelijk werd geschoten liep hier op van 114 in 1990, 208 in 1992, naar 254 in 1993 maar daalde in 1994 naar 212. Hierbij vielen in 1990 21, in 1991 26, in 1992 32, in 1993 35 en in 1994 21 doden. En het aantal gewonden bedroeg in deze jaren 40, resp. 46, resp. 66, resp. 95, resp. 66.

Niet alle illegale vuurwapens die zich in ons land bevinden zijn hier door illegale wapenhandelaren op de markt gebracht. Voor een deel zijn zij door hun bezitters legaal of illegaal in het buitenland gekocht. Maar het staat buiten kijf dat er ook in Nederland illegale wapenhandelaren opereren die zowel de Nederlandse zwarte markt bedienen als zwarte markten elders in de wereld. Het grote probleem is alleen dat er – om de redenen die hiervoor zijn aangehaald – in de voorbije jaren nauwelijks onderzoek naar de illegale wapenhandel is verricht, zodat ook niet veel bekend is van de personen en groepen die deze handel drijven.

Uit de politie-onderzoeken die op landelijk niveau zijn ingesteld kan worden opgemaakt dat enerzijds met name Turkse en Joegoslavische groepen keer op keer worden verdacht van betrokkenheid bij illegale wapenhandel, en dat anderzijds diverse autochtone Nederlandse groepen zich in deze handel hebben gespecialiseerd. Een analyse van CID-informatie betreffende de activiteiten van twee van deze laatste groepen in de jaren 1992–1994 bracht aan het licht dat zij in deze periode medeverantwoordelijk waren voor de illegale invoer van minimaal 18.000 pistolen, revolvers, riotguns en machinepistolen vanuit België. De partijen in kwestie werden doorverkocht aan criminele groepen overal in het land, onder meer in Amsterdam. Waarschijnlijk waren niet alle betrokken wapens bestemd voor de Nederlandse markt. Bij minstens één transactie was immers ook een buitenlandse criminele groep betrokken. Op diverse plaatsen in het land werd door de politie enige actie ondernomen naar aanleiding van deze berichten, maar tot een grootscheeps onderzoek kwam het niet. Dat zulk onderzoek nodig is om enig succes te kunnen boeken, is in 1990 gebleken in de Amsterdamse regio. Hier werd bijna een jaar lang intensief gespeurd naar de activiteiten van een zeer grote Nederlandse illegale wapenhandelaar, maar al dit speurwerk had geen resultaat omdat de man en zijn handlangers uiterst behoedzaam te werk gaan.

In de voorbije jaren heeft de regiopolitie Amsterdam-Amstelland geen nieuwe initiatieven meer genomen met het oog op de bestrijding van de illegale wapenhandel. Gaandeweg is in het kader van een zogenaamd «stedelijk project» niettemin enige informatie over deze handel vergaard. Deze informatie laat zien dat er zo'n 10 tot 20 autochtone illegale wapenhandelaren in de stad actief zijn die ofwel zelf lijnen hebben naar gebieden waar volop wapens te koop zijn ofwel zich laten bevoorraden door (inter)-nationale groothandelaren. Verder is aangetoond dat ook in Amsterdam Joegoslavische en Turkse groepen bij de illegale wapenhandel zijn betrokken. En tenslotte heeft men vastgesteld dat ook criminele groepen uit het Midden-Oosten op de Amsterdamse wapenmarkt opereren. Het gaat hier onder andere om een Israëliische en een Libanees-Syrische groep.

Opmerkelijk is overigens dat sommige van de bovenbedoelde (autochtone, allochtone en buitenlandse) groepen niet alleen in de illegale wapenhandel zitten. Enkele zijn tezelfdertijd volop geïnvolveerd in de internationale drughandel, en één daarenboven in de internationale handel in gestolen auto's. In minstens één van deze gevallen wordt aangenomen dat de drughandel voor een stuk dient om de aankoop van wapens te financieren. Bij wijze van afronding kan dan ook worden vastgesteld dat zich dus eveneens in de wapenhandel criminele groepen manifesteren, buitenlandse én binnenlandse, waarvan de activiteiten zonder moeite kunnen worden gerekend tot het domein van de georganiseerde criminaliteit.

IV.5. De diefstal van auto's

In aansluiting op de laatste opmerking kan deze paragraaf over de diefstal van auto's het beste worden begonnen met een herhaling van de reden waarom in het onderhavige onderzoeksproject speciaal deze vorm van diefstal onder de loep is genomen. Het argument hiervoor is dat ook in de internationale literatuur keer op keer wordt gesteld dat autodiefstallen niet alleen worden gepleegd door groepen beroepsdieven maar ook door criminele groepen die algemeen worden gerekend tot het milieu van de georganiseerde criminaliteit, zoals de diverse geledingen van de Italiaanse mafia. Waarom ook deze groepen zich bezighouden met de diefstal van auto's, valt gemakkelijk te begrijpen. Enerzijds kunnen auto's met gemak op betrekkelijk grote schaal worden gestolen en tegen relatief veel geld worden (door-)verkocht, anderzijds is de pakkans voor de daders erg gering en is, in het geval dat zij toch worden gepakt, de straf gewoonlijk laag.

Blijkens de deelstudie over de autobranche worden er in Nederland jaarlijks tussen de 30.000 en 35.000 (vracht)auto's gestolen. Het grootste deel hiervan wordt echter teruggevonden. Het deel dat overblijft – tussen de 5.000 en 7.000 personenauto's en een kleine 200 vrachtauto's – wordt dus «echt» gestolen. Wie voor laatstbedoelde diefstallen verantwoordelijk zijn, is niet zo duidelijk. En dit ook om de reden die in het voorgaande al werd gesuggereerd: de bestrijding van deze vorm van diefstal geniet landelijk geen prioriteit. En dus zijn ook de gegevens over de betrokken (groepen) dieven aan de schaarse kant. Uit de landelijke studie betreffende de rol van allochtone en buitenlandse groepen in het bedrijven van georganiseerde criminaliteit in Nederland, is gebleken dat er weliswaar ook in Surinaamse, Marokkaanse en Nigeriaans-Ghanese kringen somtijds bendes actief zijn die auto's (laten) stelen om ze vervolgens naar hun land van herkomst te verschepen (via Rotterdam en Antwerpen), maar dat na de val van De Muur vooral Russische en Joegoslavische bendes op dit gebied actief zijn geworden. Dit is ook naar voren gekomen in de plaatselijke studies, zij het dat de politie in Amsterdam – door gebrek aan onderzoek – niet echt kijkt heeft op de activiteiten van deze groepen. Wel heeft zij door middel van onderzoek vastgesteld dat er in de stad zo'n 10 groepen professionele autodieven van Nederlandse origine werkzaam zijn. Verder neemt zij aan dat tenminste enkele van deze groepen in contact staan met buitenlandse (Ghanees-Nigeriaanse, Russische) handelaren in gestolen auto's.

De meeste wetenschap die in dit onderzoeksproject over (de plegers van) autodiefstallen werd vergaard, is geput uit 30 dossiers aangaande autodiefstallen die ons van overal uit het land werden toegestuurd. De meeste van deze dossiers hebben betrekking op autochtone groepen autodieven, enkele op groepen die uit Oost-Europa afkomstig zijn (Rusland, Letland, Oekraïne en voormalig Joegoslavië).

Hun analyse leert dat de autochtone groepen gewoonlijk slechts op lokale of regionale schaal werken en jaarlijks tussen de 10 en 15 auto's stelen. Gemiddeld tellen zij vier tot vijf man waartussen een zekere

werkverdeling bestaat: sommigen zijn beter in het stelen en verrijden van auto's, anderen beschikken over de vaardigheden die nodig zijn om auto's om te katten, papieren te vervalsen, enzovoort. Deze groepen kennen geen echte leider, maar hebben meestal wel een centrale figuur die, omdat hijzelf eigenaar is van een garage, een autosloperij of een werkplaats, goed thuis is in de (il)legale autohandel en zodoende ook met enig gezag taken kan verdelen en transacties weet af te wikkelen. Doorgaans kennen de kernleden van deze groepen elkaar al lange jaren, al was het maar omdat zij familieleden zijn of in dezelfde buurt of op hetzelfde woonwagenveld zijn opgegroeid. Er hoeven in zulke groepen dan ook geen (positieve en/of negatieve) sancties te worden toegepast om een vlotte, loyale samenwerking te verzekeren. Niettemin treffen de meeste groepen wel de bekende voorzorgsmaatregelen om hun illegale activiteiten af te schermen, zoals afzien van het gebruik van de telefoon om zaken te regelen. Veel verder behoeven zij ook niet te gaan, omdat zij zo goed als niets te duchten hebben van de politie. Overigens plegen de leden van deze groepen veelal niet alleen autodiefstallen, maar maken zij zich ook schuldig aan onder meer inbraak en heling.

De buitenlandse groepen zijn gewoonlijk groter. Hun kern telt zo'n vijf tot acht leden. Daarenboven doen zij veelal beroep op andere personen/groepen om speciale onderdelen van de illegale handel voor hun rekening te nemen. Hierbij kan men zowel denken aan de inschakeling van buitenlanders zoals Joegoslaven, die zich in het plegen van autodiefstallen hebben gespecialiseerd, als aan het aantrekken van landgenoten die de gestolen auto's vliegensvlug over de grens moeten rijden of naar de haven van Rotterdam, Amsterdam of Antwerpen moeten brengen. Sommige van deze groepen gebruiken officieel erkende garages of import- en exportbedrijven om hun illegale handel af te schermen.

Een beperkt aantal autochtone groepen heeft zich, zo wordt tenminste aangenomen, in de voorbije jaren aangepast aan deze internationalisering van de handel in gestolen auto's. Dit betekent dat zij hun organisatie en werkwijzen hebben moeten afstemmen op nieuwe partners, langere afstanden en grotere zwarte markten. Deze transformatie ziet men niet alleen terug in het feit dat de betrokken groepen meer leden zijn gaan tellen, meer auto's zijn gaan stelen en, in de vorm van werkplaatsen en loodsens, meer infrastructuur zijn gaan opbouwen. Zij komt ook tot uitdrukking in de introductie van (dreiging met) geweld om dieven en koeriers onder controle te kunnen houden en om onwillige partners te houden aan hun verplichtingen. Overigens wordt verwacht dat de inschakeling van autochtone autodiefstalgroepen in internationale criminele netwerken op den duur met zich zal brengen dat zij ook betrokken raken bij de smokkel van andere goederen, zoals drugs, en de smokkel van mensen. Van groepen die deze weg op (zullen) gaan, kan zeker worden gezegd dat zij niet langer passen in de sfeer van de beroepsriminaliteit maar gaandeweg terecht (zullen) komen in de sfeer van de georganiseerde criminaliteit.

IV.6. Vormen van fraude

In de definitie van georganiseerde criminaliteit die in dit onderzoek wordt gehanteerd, is nadrukkelijk ruimte geschapen voor andere vormen van criminaliteit dan bijvoorbeeld drugshandel, wapenhandel en vrouwenhandel. Hiervoor werd nagegaan in hoeverre de diefstal van auto's, en in het bijzonder de internationale handel in gestolen auto's, kan worden gerekend tot de georganiseerde criminaliteit. Een andere vorm van criminaliteit die door ons onder bepaalde voorwaarden als een vorm van georganiseerde criminaliteit wordt beschouwd, is fraude, gaande van BTW-fraude tot oplichting van beleggers. Typerend voor deze fraude is dat door de fraudeur een valse schijn wordt gewekt, waarbij het vertrouwen

van de ander wordt misbruikt en die ander in de waan wordt gebracht dat er adequaat wordt ingespeeld op zijn belangen of behoeften.

De 18 door ons bestudeerde zaken spelen zich af in legale economische markten waarin wettige ondernemingen opereren en waarin overheden een regulerende rol spelen. De relaties van de fraudeur tot deze andere actoren in de markt kunnen ruwweg twee vormen aannemen: parasitair of symbiotisch. Bij parasitaire verhoudingen is sprake van een *zero sum*-situatie: de illegaal verkregen winst betekent verlies voor de wettige marktpartijen; de anderen zijn slachtoffers. Crediteuren worden bijvoorbeeld door een faillissementsfraude benadeeld; oplichting van (financiële) instellingen brengt voor de laatsten meestal een aanzienlijke schadepost met zich mee. In het geval van symbiose zijn de relaties tussen het illegaal optreden van de criminele organisaties en de wettige marktpartijen minder eenduidig. De wettige marktpartijen zijn niet louter aan te merken als slachtoffers. Er is meer of minder sprake van een verwijtbare betrokkenheid van een deel van de wettige nijverheid bij de gepleegde misdaad. De betrokkenheid van de reguliere marktpartijen kan uiteenlopen van het deel uit maken van de fraudeconstructie, het afnemen van goederen tegen onwaarschijnlijk lage prijzen tot aan het op eigen initiatief bemachtigen van een zwart of grijs marktaandeel. Sommige marktpartijen hebben derhalve belang bij het ontstaan en voortbestaan van criminele groepen binnen hun branches. Dit heeft, zoals nog verduidelijkt zal worden, gevolgen voor de wijze waarop de fraudeurs zich tegenover de «vijandige» onderdelen van de buitenwereld afschermen.

De genoemde tweedeling tussen parasitaire en symbiotische fraude zal hieronder worden aangehouden.

IV.6.1. De illegale activiteiten

Parasitaire fraudevormen

In de parasitaire fraudevormen komen de drie eerder genoemde elementen (valse schijn, misbruik van vertrouwen, inspelen op een behoefte) het meest pregnant naar voren. Bedrijven of personen worden in de waan gebracht dat zij worden geholpen, maar in feite worden zij bedrogen en leeggeplunderd. Hulpbehoevende bedrijven of personen zijn extra gevoelig voor de diensten die zogenaamde «crisis managers» aanbieden. De fraudeurs onder hen spiegelen een succesvolle reddingsactie voor, maar versnellen feitelijk de ondergang van het bedrijf. In één van de gevallen die werden onderzocht, introduceerde een van de hoofdverdachten (verder aangeduid als A) zich als *trouble shooter* of crisismanager bij bedrijven die in moeilijkheden verkeerden. De activa werden tegen te lage prijzen verkocht aan nieuw opgerichte rechtspersonen, waarbinnen stromannen van A als directeur/aandeelhouder te boek stonden. Vervolgens liet A de echte onderneming failliet gaan, de belastingdienst, de bedrijfsverenigingen en pensioenfondsen met grote vorderingen achterlatend. Door middel van onder andere niet geregistreerde optiecontracten – A bedong daarin het recht tot terugkoop van de aandelen tegen de nominale waarde – kon hij achter de schermen wel beleidsbepaler blijven in de BV's van zijn stromannen.

Degenen die in financiële nood verkeren, zijn vermoedelijk wel de meest willige maar niet de aantrekkelijkste doelwitten van fraudeurs. Interessanter zijn uiteraard vermogende instellingen of personen. Ook zij hebben een probleem: hoe laat ik mijn geld optimaal renderen? In sommige gevallen is effectieve afscherming van de fiscus een belangrijke factor in de bepaling van het rendement. In het volgende voorbeeld werden individuele beleggers in de waan gebracht dat hun geld met kans op hoog rendement weliswaar riskant (via de termijnhandel) maar veilig (via Zwitserland) werd belegd. In totaal werden zo'n 400 kleine beleggers de termijnhandel ingeprijsd. Door de criminele groepering werd de schijn

gewekt dat gehandeld werd volgens het principe van verzekerd beleggen: bij winststijging kon onbepaald worden verdiend, bij winstdaling zou de optie tijdelijk worden bevroren, zodat het verlies binnen de perken zou blijven. De meeste beleggers maakten op papier aanvankelijk een beetje winst en werden vervolgens overgehaald de inleg te verhogen. Met behulp van fraaie brochures, overtuigende verkooppraatjes en vertrouwenwekkende periodieke beleggingsoverzichten werd de beleggers zand in de ogen gestrooid. De essentie van de fraude was namelijk dat er in het geheel niets werd belegd. De schijn werd gewekt dat de orders via een Duits bemiddelingskantoor doorgesluisd werden naar een in Zwitserland gevestigde beursmakelaar. De laatste bleek echter niet in Zwitserland werkzaam te zijn: via een automatische telefonische doorschakeling werden de orders doorgeleid naar een *back office* in Nederland. Slechts een harde kern binnen de Nederlandse verkooporganisatie en het Duitse bemiddelingskantoor was van de fraude op de hoogte. Niet alleen de beleggers, ook het overgrote deel van het personeel werd in de waan gelaten dat de orders die naar Zwitserland werden doorgebeld, aldaar ook daadwerkelijk werden uitgevoerd.

Ook bancaire instellingen kunnen enorme financiële schade oplopen als gevolg van fraude. Het reguliere handelsverkeer vraagt om een zo snel en efficiënt mogelijke afhandeling van transacties. Financiële instellingen hebben hierop ingespeeld en bieden hun klanten een verscheidenheid aan faciliteiten teneinde zo min mogelijk tijd, en daarmee geld, te verspillen. Zo is het in het chequeverkeer niet ongebruikelijk om een «rekening voor te boeken». Dit «voorcrediteren» vindt plaats wanneer voldoende vertrouwen bestaat in zowel de verzender als de begunstigde. In een concreet geval werd een hoge functionaris van een bankinstelling door een buitenlandse criminele groepering «bewerkt» teneinde de aan deze groep gelieerde ondernemingen de zogenaamde «1A-status» te verlenen. Dit houdt in dat de bank op basis van een cheque onmiddellijk tot betaling aan de begunstigde overgaat, dus zonder de incasso van de cheque bij de bank van de verzender af te wachten. Het vertrouwen van de betreffende functionaris werd gewekt door een «cheque-carroussel»: de rechtspersonen van de criminele groep deden het voorkomen dat zij zaken met elkaar deden door wederzijds betalingen te verrichten. Deze voorbereidingshandelingen namen zo'n anderhalf jaar in beslag. Vervolgens werd op basis van ongedekte cheques de bank bewogen tot uitbetaling van 80 miljoen gulden aan een aantal «bedrijven». De criminele groep die zich achter deze ondernemingen verschool, maakte zich na deze «geslaagde transactie» spoorloos uit de voeten. De positie van de betreffende bankfunctionaris is niet geheel duidelijk. Aangezien de hoofddirectie van de bank hem reeds na een paar maanden had verboden de handelsrelatie met de buitenlandse groepering te continueren en hij niet alleen deze aanmaning, maar ook waarschuwingen van verschillende van zijn ondergeschikten in de wind sloeg, moet de mogelijkheid van corruptie niet worden uitgesloten.

Symbiotische fraudevormen

Zoals hierboven opgemerkt, zijn de actoren op de wettige markt in geval van een symbiotische relatie niet alleen als slachtoffers aan te merken, maar is in meer of mindere mate sprake van een verwijtbare betrokkenheid van (een deel van) de wettige nijverheid bij de gepleegde misdaad.

De positie van marktpartijen ten opzichte van hun concurrenten wordt door tal van factoren bepaald. Vooral de prijs en de kwaliteit van een produkt/dienst zijn in dit verband onderscheidende elementen. Fraude met de kwaliteit van een produkt/dienst kan verschillende gedaanten aannemen: denkbaar is dat de kwaliteit van een produkt op papier wordt op- of afgewaardeerd (bijvoorbeeld de verkoop van slachtvlees als

hoogwaardig vlees of andersom); ook mogelijk is dat met de kwaliteit van een produkt door middel van het toedienen van wettelijk verboden middelen wordt gemanipuleerd. Tenslotte kan de aard van een verrichte dienst anders worden voorgesteld dan de in werkelijkheid geleverde dienstverlening (bijvoorbeeld de koppelbaas die zich voordoeft als arbeidsbemiddelaar).

Ten aanzien van de prijs kan worden gesteld dat door toedoen van fraudeurs de wig tussen kost- en marktprijs zodanig wordt beïnvloed, dat ook voor de reguliere handel aanzienlijk marktvoordeel kan ontstaan. Het frauduleus handelen leidt natuurlijk tegelijkertijd voor het deel van de handel dat zich hiervoor niet ontvankelijk opstelt tot oneerlijke concurrentie en ontwrichting van de markt.

Aangezien in het economische verkeer de overheid marktordenend optreedt – mede met het oog op de prijs, de kwaliteit en de bewaking van eerlijke concurrentieverhoudingen wordt de overheid door symbiotische vormen van fraude ook vrijwel altijd getroffen. Het meest pregnant komt dit tot uitdrukking in de gevallen die zijn te categoriseren als BTW- en EU-fraude.

Het basisprincipe van de BTW-heffing binnen de grenzen van de Europese Unie is dat alle schakels in een handelsketen bij verkoop van een produkt of levering van een dienst omzetbelasting, ofwel BTW, aan de volgende schakel in rekening brengen. Zij dienen het van de koper ontvangen bedrag aan belastinggeld af te dragen aan de belastingdienst. Tegelijkertijd kunnen zij bij de belastingdienst het bedrag aan BTW terugvragen dat zij aan de voorafgaande schakel in de keten hebben betaald. De facto draait de laatste schakel, veelal de consument, op voor de betaling van de omzetbelasting.

Een uiterst fraudegevoelig onderdeel van de huidige regelgeving vormt het beginsel dat over de uitvoer van goederen geen omzetbelasting betaald hoeft te worden (het zogenaamde 0%-tarief). Dit gegeven maakt het fingeren van een levering aan het buitenland tot een attractieve en lucratieve optie: immers, de «leverancier» hoeft vanwege het 0%-tarief geen belasting af te dragen, maar kan wel een bedrag aan voorbelasting terugvragen.

Een andere vorm van fraude met de BTW-regelgeving bestaat uit het niet vermelden van verwervingen uit het buitenland. Gezien het feit dat over de invoer van goederen wel BTW moet worden betaald, is fraudeurs er veel aan gelegen de belastingdienst informatie over buitenlandse aankopen te onthouden. In een zogenaamde BTW-carrousel, waarin goederen op papier langs een reeks van binnenlandse en buitenlandse «ondernemingen» worden geleid, komen vaak beide elementen voor. De carrousel die in het kader van dit onderzoek werd bestudeerd, draaide om een grensoverschrijdende BTW-carrousel tussen Nederland en België. Achtereenvolgens werd gefraudeerd met textiel, partijgoederen en audio/video-apparatuur. De primaire activiteiten van de organisatie bestonden uit het fingeren van intracommunautaire leveringen (ICL's) en het niet-aangeven van intracommunautaire verwervingen (ICV's). De bestuurders van de bedrijven in de fraudecarrousel die hun ICV niet opgaven, waren stromannen, die veelal in horecagelegenheden waren benaderd. De desbetreffende bedrijven beschikten niet over activa, zodat de fiscus in geval van ontmanteling niet over invorderingsmogelijkheden beschikte. Bovendien werden niet-indieners op gezette tijden uit de carrousel gehaald en vervangen door andere plof-BV's.

De symbiotische relatie met de reguliere marktomgeving is in voorgaand voorbeeld tweëerlei van aard. Allereerst trad een aantal legitieme bedrijven op de voorgrond, die zich in de fraudeconstructie als tussenschakel hadden laten gebruiken. Zij deden het met behulp van vervalste facturen voorkomen dat zij goederen hadden gekocht van en later weer verkocht hadden aan rechtspersonen behorende tot de criminele groepering. De aanwezigheid van wettige, bij de belastingdienst

reeds jarenlang als bonafide te boek staande, bedrijven in de fraudeketen moest zand in de machinerie van de controle- en opsporingsinstanties strooien. Het tweede symbiotische element is te vinden aan de zijde van de afnemers. De goederen, die de loods waarin ze waren opgeslagen nimmer hadden verlaten maar waarop als gevolg van de papieren route die ze binnen de Europese Unie hadden afgelegd inmiddels veel geld was verdiend, werden tegen afbraakprijzen op de reguliere markt gebracht. Tot de afnemers van de producten behoorden ondernemingen van naam en faam.

Het bovenstaande voorbeeld gaat nog uit van de aanwezigheid van bestaande goederen. In het onderzoek zijn echter ook gevallen aange troffen waarin fictief gehandeld werd in fictieve goederen. Deze voorbeelden tonen aan dat de (supra)nationale controle op dit terrein nog allesbehalve waterdicht is. Het wegvallen van de controle aan de binnengrenzen van de EU heeft een aantal barrières voor het plegen van deze fraudevorm zelfs geslecht.

Behalve fraude met BTW hebben zich in de categorie symbiotische fraudevormen vooral gevallen van EU-fraude aangediend. De casuïstiek laat zien dat met het ontduiken van invoerheffingen, het omzeilen van quotaregelingen en het ten onrechte opstrijken van subsidies aanzienlijke bedragen aan de Europese schatkist worden onttrokken. Ook bij deze fraudetypen blijken wettige marktdeelnemers er geen been in te zien om «besmette» producten af te nemen. Daarbij mag overigens niet uit het oog verloren worden dat een aantal marktdeelnemers economisch gezien bijna gedwongen wordt om te participeren. Door de aangetaste concurrentieverhoudingen dreigt voor deze bedrijven het doek te vallen, waardoor de verleiding om mee te profiteren van de fraudeconstructie erg groot wordt. Uit de casuïstiek valt echter ook af te leiden dat financiële nood of aangetaste concurrentieverhoudingen zeker niet in alle gevallen de belangrijkste drijfveren tot participatie van legale marktdeelnemers zijn; soms gaat het gewoonweg om het vergroten van de eigen omzet tegen zo gering mogelijke kosten en mogen fraudeurs als het ware de kastanjes uit het vuur halen.

Het voorgaande maakt eens te meer duidelijk dat fraudeurs inspelen op een marktvraag. Dit gegeven zien we in extenso terug in het geval van de handel in groeibevorderaars in de vleesindustrie. Een aantal participanten in deze bedrijfstak staat niet afwijzend tegenover de optie om met behulp van groeibevorderaars een ogenschijnlijk beter produkt te leveren. Het gebruik van groeibevorderaars heeft twee voordelen: de kalveren zijn sneller rijp voor de slacht en de consument kan rekenen op een stuk vlees met beduidend minder vet. De produktie van de illegale middelen vond in het onderhavige geval plaats in een laboratorium van een in beginsel wettige onderneming. Hierbinnen had een harde kern van daders een illegale, lucratieve bedrijfspoot opgebouwd. De afzet van het middel aan de veehouders geschiedde door tussenkomst van dierenartsen, die daarvoor een provisie ontvingen. Bij het onderhavige fraudegeval waren verschillende wettige marktpartijen verwijtbaar betrokken. Om te beginnen de dierenartsen die bereid waren als tussenhandelaar te fungeren en in de tweede plaats de houders van mestkalveren die de groeibevorderaars afnamen. Voor de laatste vormde het gebruik van deze middelen vaak de laatste strohalm om economisch te overleven. Dat fraudeurs in een dergelijke nijpende marktsituatie legio afzetmogelijkheden voor hun illegale producten kunnen vinden, laat zich raden.

Recapitulerend, ook bij symbiotische fraudevormen wordt misbruik gemaakt van vertrouwen en ingespeeld op behoeften van de markt. Het wezenlijke verschil met parasitaire fraudes is echter dat sommige legale marktpartijen deel uit maken van de fraudeconstructie of ervan meeprofiteren. Deze fraudes veroorzaken niet alleen enorme directe

materiële schade, maar ook indirecte schade in de vorm van aantasting van de concurrentieverhoudingen. Het grootste gevaar dat van de symbiotische fraudevormen uitgaat is dan ook dat de markt verder vertroebelt en dat legale marktpartijen als reactie op de oneerlijke concurrentie zich tot deelname aan de fraudeconstructie laten verleiden.

IV.6.2. De samenstelling van de betrokken groepen

Evenmin als dit ten aanzien van de drugshandel mogelijk is, kunnen de groepen die zich met fraude bezighouden over één kam worden geschoren. Sommige fraudeurs kunnen worden getypeerd als van oorsprong bonafide zakenlieden die door omstandigheden de weg zijn kwijt geraakt en zijn afgeleden naar een criminele loopbaan. De meeste hoofdpersonen uit onze zaken zijn evenwel «blue collar criminals». De groep fraudeurs bestaat voor het merendeel uit autochtone Nederlandse mannen die gerekend kunnen worden tot de naoorlogse generatie: de gemiddelde leeftijd van de 58 hoofddaders is 44 jaar.

Meer dan driekwart van de hoofdverdachten blijkt al eerder met justitie in aanraking te zijn geweest; ruim een derde deel van deze groep beschikt over 5 of meer justitiële antecedenten. Deze «notoire recidivisten» hebben zich vooral toegelegd op vermogens- en fraudedelicten. Er is met andere woorden sprake van een niet gering aantal gewontefraudeurs. Een belangrijke conclusie is dat mengvormen tussen drugshandel en georganiseerde fraude nauwelijks zijn aangetroffen.

De aard van de samenwerking tussen personen en groepen laat zich het beste omschrijven als netwerkvorming. Er is slechts een gering aantal gevallen geconstateerd van groepen die geheel zelfstandig opereren. In het merendeel van de gevallen worden op ad hoc basis combines gevormd. Veel van deze samenwerkingsverbanden zijn slechts een kort leven beschoren.

Het gebruik van geweld als machtsmiddel om de naleving van regels af te dwingen of een voorbeeld te stellen is in de fraudewereld tamelijk ongewoon. Geweldsuitingen trekken niet alleen onnodig veel aandacht van de opsporingsinstanties, maar evenzeer van de «wettige» omgeving. Wel laat de casuïstiek betrekkelijk veel gevallen van intimidatie van medewerkers en bedreiging van getuigen zien. Uit het gegeven dat bijna een kwart van de hoofdverdachten over justitiële antecedenten beschikt inzake geweldpleging en/of verboden wapenbezit kan worden afgeleid dat de bereidheid tot het gebruik van geweld bij menigeen aanwezig is. Overigens gaat er ook van de houding en het gedrag van de leidinggevenden vaak al enige dreiging uit. Veel fraudeurs weten zelfverzekerdheid en brutaliteit te paren aan een snelle, overtuigende babbel. Met die kwaliteiten pakken zij niet alleen hun slachtoffers, maar vaak ook hun eigen medewerkers in. Belangrijke bindingsmiddelen binnen de groep vormen daarnaast de positieve sancties, in het bijzonder beloningen van materiële aard.

Als gevolg van de netwerkvorming hebben de hoofdverdachten van de verschillende dadergroepen uiteraard veel contacten met andere dadergroepen. Deze conclusie heeft niet alleen betrekking op Nederland, maar ook op de ons omringende landen. Ten aanzien van verschillende fraudevormen, zoals BTW-, EU-fraude en de koppelbazerij, is er zonder meer sprake van grensoverschrijdende netwerken.

Er zijn signalen dat criminele groepen uit het voormalige Oostblok een dominante positie in de Europese Unie trachten in te nemen ten aanzien van de illegale handel in vlees-, zuivel- en landbouwprodukten. Vanuit Zuidoost-Azië zouden onder meer grootschalige textiel fraudes en merkvervalsingen worden aangestuurd. Bij gebrek aan empirische gegevens is onduidelijk gebleven hoe dergelijke internationale syndicaten er uit zien en opereren. Van de betrokkenheid van vertegenwoordigers van de Italiaanse mafia is in de bestudeerde fraudezaken niets gebleken.

IV.6.3. Werkwijze en afscherming

De wijze waarop een fraudeconstructie wordt ingericht en de afschermingsmethoden die jegens gedupeerden en opsporingsinstanties worden gebruikt, zijn vaak onderling verweven. Zo is voor het plegen van de meeste vormen van fraude de beschikbaarheid over rechtspersonen een *conditio sine qua non*. Tegelijkertijd blijken deze rechtspersonen ideale schuilplaatsen te vormen: door stromannen als aandeelhouder/directeur te benoemen, kunnen de hoofdverdachten zelf buiten beeld blijven. In een tweetal zaken bleken de hoofdverdachten hun activiteiten vorm te geven en af te dekken met respectievelijk 60 en 100 rechtspersonen.

Behalve van rechtspersonen wordt in vrijwel alle fraudegevallen gebruik gemaakt van valse/vervalste stukken. Enerzijds dienen die ertoe het vertrouwen van de reguliere marktdeelnemers te winnen en de schijn van echtheid van een transactie te wekken, anderzijds om ontdekking van de fraudeconstructie door controle- en opsporingsinstanties te voorkomen. Leidinggevend moeten zich niet alleen bekommeren om de betrouwbaarheid en zwijgzaamheid van de eigen medewerkers, maar dienen ook rekening te houden met kwetsbare plekken in de zogenaamde buitencirkel van de organisatie. Met name in wijdvertakte fraudezaken waarin sprake is van een symbiose met de wettige marktomgeving kunnen zich in dit opzicht beheersproblemen voordoen. In dit type zaken is het van belang om over tussenpersonen te beschikken die in het desbetreffende marktsegment voldoende thuis zijn en het vertrouwen genieten van de reguliere handelspartners. Deze intermediairs, die als het ware een bruggehoofd vormen tussen de frauderende organisatie en de reguliere marktpartijen, zijn binnen het eigen netwerk niet altijd voorhanden. Men moet in dat geval een beroep doen op externe medewerkers, met alle risico's van het weglekken van gevoelige informatie vandien.

Een geval, waarin dit alles speelde, betreft het ontduiken van heffingen bij de invoer van melkpoeder uit Oost-Europa. De melkpoeder werd door een Oosteuropese commissionair geleverd. De betrokkenen binnen dit bedrijf waren van de fraude op de hoogte. De oosteuropese transporteurs tot in Nederland. Op parkeerplaatsen in het oosten van het land werden de trucks losgekoppeld en namen de Nederlandse verdachten de regie over. Bij de invoer van de melkpoeder dienden de fraudeurs de formaliteiten rondom het zogenaamde «T1-document» te omzeilen. Zij deden dit door enerzijds op de T1-documenten valse firmanamen te vermelden, anderzijds door de schijn te wekken alsof aanzuivering van de documenten reeds had plaatsgevonden: het zogenaamde «groene strookje» werd daartoe van een (vals) stempel voorzien en weer teruggestuurd naar de douane-expediteur. Bij de contacten die werden onderhouden met de banken, transport- en zuivelbedrijven was naast enkele telefoonbeantwoorders een belangrijke rol weggelegd voor de zogenaamde «nette» gezichten van de organisatie. Dezen hadden tot taak het vertrouwen van de handelspartners te wekken en te koesteren. Uiteindelijk zijn de opsporingsinstanties via hen het nodige aan de weet gekomen over de fraudeconstructie. Een kwetsbaar punt vormde het feit dat de reguliere marktpartijen de aankoop van de melkpoeder via de bank in alle openheid met echte facturen wilden laten plaatsvinden. De telefoontap bleek hier uiterst effectief, omdat met deze firma's uiteraard niet in codetaal kon worden gecommuniceerd.

De werkwijzen en defensieve afschermingsmethoden van parasitaire fraudeurs blijken op een aantal punten af te wijken van het gedrag dat daders van symbiotische fraudevormen tentoonspreiden. Het handelen van de eerste groep wordt gekenmerkt door een grote mate van vluchtigheid en flexibiliteit. Hun wendbaarheid komt in het bijzonder tot uitdrukking in de beperkte duurzaamheid van de fraudeconstructies, de aangebrachte geografische scheiding tussen plaats van handeling en

plaats van vestiging en het regelmatig opschonen van het ter beschikking staande rechtspersonen- en stroliedenbestand.

Fraudeurs van het andere type consolideren hun marktpositie door de symbiose met de bovenwereld. Pas wanneer de marktpositie van één of meer wettige deelnemers als gevolg van de malafide praktijken ernstig in het geding komt of een structurele scheefgroei van de marktverhoudingen dreigt te ontstaan, zijn klachten vanuit de branche te verwachten.

Het bovenstaande brengt met zich dat de vluchtigheid die frauduleuze praktijken van parasitaire aard kenmerkt bij fraudes met een symbiotisch element veelal ontbreekt. Criminele groepen hebben over het algemeen meer tijd om hun organisatie op respectievelijk uit te bouwen en zijn derhalve langer in een bepaald marktsegment actief. Op voorhand worden niet alleen de verschillende markten afgetast om een inschatting te kunnen maken van de te verwachten winstkansen, maar worden ook de mogelijkheden onderzocht die deze markten bieden om in geval van nood te kunnen schuilen.

IV.6.4. Schade, opbrengsten en bestedingen

Het bepalen van de omvang van de schade die individuele benadeelden, ondernemingen, bedrijfstakken of, op het hoogste niveau, nationale en supranationale overheden ondervinden van fraudezaken is om meerdere redenen een heikel karwei. Zo is in fraudezaken waarin een symbiose bestaat met de wettige marktomgeving vaak sprake van een driedeling: behalve meeprofiterende marktpartijen is er sprake van direct aanwijsbare gedupeerden en indirecte slachtoffers. De laatste groep bestaat uit wettige deelnemers wier marktpositie als gevolg van de fraude onder grote druk komt te staan. Een sprekend voorbeeld hiervan vormde het opkopen van eigen produkten door een multinational die als gevolg van een BTW-carrousel aanzienlijk in prijs waren gedaald. Deze produkten werden uiteindelijk met aanzienlijke korting via de eigen distributiekanelen op de markt gebracht. Het is een moeilijke, zo niet onmogelijke opgave om deze vorm van schade in geldbedragen uit te drukken.

Een tweede probleem schuilt in het gegeven dat een groot aantal georganiseerde fraudes grensoverschrijdend van aard is. Dit brengt met zich dat de fraudes hun weerslag hebben op het economische verkeer in verschillende landen. Sommige in Nederland opgezette fraudezaken brengen zelfs in andere landen aanzienlijk meer schade teweeg dan in eigen land. De schade per land is in dit type zaken moeilijk te bepalen. Gezien de talrijke tekortkomingen in het op fraudegebied aanwezige cijfermateriaal, beperken we ons tot het weergeven van de geschatte omvang van de direct aanwijsbare schade in de bestudeerde fraudezaken. In twaalf fraudezaken waren indicaties daaromtrent voorhanden. De totale schade in deze zaken bedroeg 330 miljoen gulden. In geen enkele zaak was het geschatte schadebedrag lager dan 1,5 miljoen gulden. In zes fraudegevallen liep het schadebedrag zelfs in de tientallen miljoenen guldens, met als uitschieter een BTW-fraude in de oliebranche die in totaal voor ruim 100 miljoen gulden aan schade berokkende.

Het wederrechtelijk verkregen voordeel van de verdachten kan vanzelfsprekend niet op één lijn worden gesteld met de toegebrachte economische schade. Afgezien van sommige vormen van parasitaire fraude – in het bijzonder die waarvoor een minimum aan logistieke handelingen nodig is – ontlopen het schade- en winstbedrag elkaar meestal aanzienlijk. De investeringen die moeten worden gedaan alvorens überhaupt tot het plegen van de strafbare feiten over te kunnen gaan, de personeelskosten, etcetera zijn van invloed op de uiteindelijk te behalen nettowinst. Die winst zal vervolgens ook moeten worden gedeeld met eventuele medeverdachten.

Hoewel dit op basis van het empirische materiaal moeilijk in harde cijfers is uit te drukken, staat de lucrativiteit van frauduleuze praktijken

buiten kijf. Verschillende hoofdverdachten in de bestudeerde fraudezaken zijn multimiljonair. In combinatie met de relatief geringe pakkans in dit type zaken – aan fraudebestrijding wordt (zeker door de politie) geen al te hoge prioriteit toegekend – mag worden verondersteld dat fraude onverminderd aantrekkingskracht op criminele groepen zal blijven uitoefenen.

In beginsel kunnen fraudeurs gemakkelijker hun wederrechtelijk verkregen voordeel in de reguliere economie investeren dan drugs-handelaren. De laatsten moeten immers uit de ondergrondeconomie naar boven klauteren, terwijl de eersten daar van origine al zitten. Deze bevinding is in het bijzonder van toepassing op criminele groepen die opereren in zowel een legale als een illegale bedrijfstak. In de drie fraudezaken waarin dit het geval was, werd duidelijk dat het vrij eenvoudig is het wederrechtelijk verkregen voordeel op te doen gaan in het rechtmatig behaalde bedrijfsresultaat. Daarvoor moet men overigens niet alleen beschikken over specifieke vaardigheden en contacten, maar moet de wijze van investeren ook passen in de eigen belevingswereld. «White collar zakenlieden» die zich hebben ingelaten met vormen van georganiseerde criminaliteit zullen zich in dit opzicht meer als een vis in het water voelen dan «blue collar gewoontefraudeurs». De laatsten zijn minder vertrouwd met de cultuur van het bedrijfsleven en zoeken de investeringsmogelijkheden liever dicht bij huis, zoals in het financieren van een dure hobby, een extravagante levensstijl en de aanschaf van onroerend goed. Overigens is slechts in een beperkt aantal gevallen duidelijk geworden waarin het wederrechtelijk verkregen voordeel is geïnvesteerd.

IV.7. Besluit

Hiervoor kon om redenen die in de inleiding zijn genoemd, geen compleet beeld worden geschetst van de aard en omvang van de traditionele georganiseerde criminaliteit in Nederland. Bezien naar haar aard ontbreekt een kenschets van het illegale gokwezen. En wat haar omvang betreft ontbreken zelfs voor de drughandel maatgevende cijfers. In de voorgaande paragrafen is dus hoofdzakelijk uiteengezet hoe bepaalde vormen van traditionele georganiseerde criminaliteit er op een aantal wezenlijke punten uitzien: wat voor groepen zijn betrokken bij de criminele activiteiten in kwestie, hoe organiseren zij die en welke is de bestemming van de aldus gegenereerde inkomsten. Dat in deze uiteenzetting de drughandel een prominente plaats inneemt, is niet alleen een gevolg van het feit dat de opsporingscapaciteit van politie en justitie voor een groot deel op de bestrijding van deze handel is gericht. Deze enorme inzet van de schaarse middelen correspondeert tot op zekere hoogte met de vooraanstaande rol die de drughandel in de georganiseerde criminaliteit in Nederland speelt.

In onderhavige analyse van deze criminaliteit is er bewust voor gekozen om haar te bestuderen via de invalshoek van de groepen die deze criminaliteit plegen. Welnu, achteraf beschouwd, kunnen over deze groepen een paar algemene dingen worden gezegd. Ten eerste valt de grote verscheidenheid van de betrokken groepen op. Maakt men op dit punt een dwarsdoorsnede van de hier onderzochte criminele activiteiten dan variëren zij van groepjes personen die de uitlopers vormen van de klassieke transnationale misdaadgroepen, via losjes gestructureerde Hollandse netwerken en met straffe hand geleide allochtone families, tot kleine cliques in overigens legale bedrijven. Natuurlijk wordt de grootste variatie aangetroffen in de drughandel, maar ook in bijvoorbeeld de vrouwenhandel en de handel in gestolen auto's is zij aanzienlijk. Dat er, ook met het oog op de vooruitgang van het wetenschappelijk onderzoek, grote behoefte is aan een gedetailleerde typologie van criminele groepen spreekt welhaast voor zichzelf. Ten tweede springt als vanzelf in het oog

hoe internationaal de traditionele georganiseerde criminaliteit wordt bedreven. Dit is zeker in de drugshandel duidelijk: Nederland vormt in deze handel slechts een knooppunt van wereldwijde betrekkingen tussen alle mogelijke criminele groepen. Maar ook bij die andere vormen van deze criminaliteit valt het op hoezeer zij door binnenlandse en buitenlandse groepen op internationale – en in elk geval op Europese – schaal worden gepleegd. Dit geldt al langer voor de vrouwenhandel en de wapenhandel, maar het tekent zich tegenwoordig ook duidelijk af in de illegale autohandel en in belangrijke fraudes. Traditioneel georganiseerde criminaliteit wordt dus steeds meer internationale criminaliteit. Ten derde mag niet over het hoofd worden gezien dat niet alle groepen die hiervoor in de deelrapporten de revue zijn gepasseerd, zonder meer passen in de omschrijving die van deze groepen is gegeven in de hier gehanteerde definitie van georganiseerde criminaliteit. Een aantal onder hen – zowel binnenlandse (autochtone en allochtone) als buitenlandse – voldoen ongetwijfeld aan deze omschrijving. Maar er zijn er ook tussen – bijvoorbeeld in de vrouwenhandel, de illegale autohandel en de fraude – waarvan de organisatie en de activiteiten nog moeten worden gesitueerd in de sfeer van de beroepsriminaliteit en in die van de organisatiecriminaliteit, of die zich klaarblijkelijk ergens halverwege het traject tussen deze laatste soort criminaliteit en georganiseerde criminaliteit bevinden. In theorie kunnen deze soorten criminaliteit relatief gemakkelijk van elkaar worden onderscheiden, in de praktijk liggen zij soms dicht tegen elkaar aan en doen zich allerlei overgangsvormen voor.

Verder moet hier worden onderstreept dat de traditionele georganiseerde criminaliteit in Nederland – geografisch, naar plaats, bezien – ook heel verscheiden is. Zeker waar het gaat om de verscheidenheid aan criminele groepen, maar ook waar het gaat om de verscheidenheid aan criminele activiteiten, is het duidelijk dat Amsterdam – in vergelijking met de drie oostnederlandse steden: Arnhem, Nijmegen en Enschede – op een veel omvattender en veel indringender manier te kampen heeft met het probleem van deze georganiseerde criminaliteit dan die drie steden. Maar opmerkelijk is ook dat er tussen deze drie steden onderling eveneens belangrijke verschillen bestaan, in het bijzonder wat betreft de herkomst van de criminele groepen die actief zijn in de drugshandel. Deze bevindingen impliceren dat niet al te lichtvoetig over «de georganiseerde criminaliteit in Nederland» mag worden gesproken. De geografische verschillen zijn in dit verband kennelijk groot, en waarschijnlijk nog veel groter dan uit dit rapport blijkt. Maar dit laatste kan slechts worden aangetoond door op nog meer plaatsen in Nederland de stand van zaken in de breedte en in de diepte te analyseren. Dat met een dergelijke analyse niet alleen wetenschappelijke belangen worden gediend, zal duidelijk zijn. Ook voor de stelling van prioriteiten in de aanpak van de traditionele georganiseerde criminaliteit is inzicht in de geografische differentiatie van de problemen van groot belang.

Wat de werkwijzen aangaat die door criminele groepen worden gebezigd, laten vorenstaande beschrijvingen van enkele hoofdvormen van traditionele georganiseerde criminaliteit er geen misverstand over bestaan dat zij allemaal tal van maatregelen treffen om hun illegale activiteiten te verheimelijken en zodoende pogen zich te beschermen tegen het optreden van de overheid. Natuurlijk variëren deze beschermingsmaatregelen voor een deel met de aard van de betrokken activiteiten, en natuurlijk treffen niet alle groepen in dezelfde mate allerlei maatregelen, maar duidelijk is dat ook in de traditionele georganiseerde criminaliteit in Nederland afscherming tegen de overheid een wezenlijk punt is. Hier kan geen misverstand over bestaan. Waarbij overigens moet worden bedacht dat in dit hoofdstuk alleen nog maar de defensieve tegenmaatregelen aan de orde zijn gesteld. In hoofdstuk VII zal nader worden ingegaan op de offensieve tegenmaatregelen die een beperkt aantal binnenlandse en buitenlandse groepen treft – maatregelen dus in

de sfeer van de contra-observatie, de intimidatie, de corruptie, etcetera. En het spreekt welhaast voor zich dat zeker met het oog op de beantwoording van de vraag welke opsporingsbevoegdheden en -methoden noodzakelijk (en toelaatbaar) zijn om de georganiseerde criminaliteit effectief te bestrijden, het gehele arsenaal aan tegenmaatregelen in aanmerking moet worden genomen.

Tenslotte moet worden erkend dat er – zowel in het algemeen als in concrete gevallen – weinig zicht bestaat op de opbrengsten die worden behaald met het bedrijven van traditionele georganiseerde criminaliteit. Nog minder zicht bestaat er op de besteding van deze inkomsten. Duidelijk is dat zij voor een deel opgaan in de betaling van het dagelijks bestaan, voor een deel in de aankoop van luxe-goederen en voor een deel in de financiering van verdere illegale activiteiten. Maar waar blijft de rest? Voor wat de buitenlandse en allochtone criminele groepen betreft wordt algemeen aangenomen dat zij hun winsten nog steeds goeddeels investeren in bedrijven en onroerende goederen in hun land van herkomst. Autochtone criminele groepen doen beslist hetzelfde, maar dan vooral in Nederland. In beide gevallen moet echter onmiddellijk worden aangetekend dat een precies beeld van de aard en omvang van deze investeringen ontbreekt, omdat er pas sinds enige tijd door politie en justitie meer gericht wordt gekeken naar de daadwerkelijke besteding van de revenuen.

Hoe dan ook, twee punten dienen in dit verband nog onder de aandacht te worden gebracht. Het eerste is dat duidelijk is vastgesteld dat niet alleen in Amsterdam (de Wallen) maar ook in Arnhem (het Spijkerkwartier) criminele groepen, met name actief in de drugshandel, door de aankoop van onroerend goed annex horecabedrijven een heuse economische machtspositie hebben opgebouwd. En dit niet alleen: door in deze buurten een belangrijk deel van het onroerend goed te kopen hebben zij de beschikking gekregen over een infrastructuur die niet alleen heel dienstig is voor het verder bedrijven van drugshandel maar ook voor het ontplooiën van andere traditionele illegale activiteiten: de exploitatie van prostitutie door middel van vrouwenhandel, de organisatie van illegale gokspelen, de handel in illegale wapens, enzovoort. Het tweede punt is dat niet is vastgesteld dat – buiten de zoëven genoemde voorbeelden in de sfeer van de horeca – criminele groepen financiële middelen die zij hebben verdiend in de drugshandel, de wapenhandel, enzovoort, in Nederland op enige schaal investeren in de aankoop van bedrijven die behoren tot een van de legale economische sectoren die in dit onderzoeksproject nader zijn onderzocht (de bouwnijverheid, de textielnijverheid etcetera). In sommige deelrapporten is wel aangegeven dat er incidenteel berichten over bepaalde (ook autochtone) criminele groepen zijn ontvangen die wijzen op het tegendeel, maar, landelijk noch plaatselijk, is duidelijk aangetoond dat een dergelijke ontwikkeling aan de gang zou zijn. Natuurlijk kan worden tegengeworpen dat deze conclusie niet of slechts onder groot voorbehoud kan worden getrokken, omdat immers zo weinig zicht bestaat op de besteding van illegaal opgebouwd vermogen. Hier staat echter tegenover dat in alle politiedossiers die op centraal niveau en op lokaal niveau zijn geraadpleegd, eigenlijk nimmer sprake is van criminele groepen die naast hun traditionele illegale activiteiten ook bedrijfsmatig actief zijn in de bedoelde legale economische sectoren. Laat staan dat criminele groepen het pad van de onderzoekers hebben gekruist die op hun eentje een machtspositie in de een of andere sector hebben weten te verwerven, hoe dan ook. Wel is er sprake van criminele groepen die enkel en alleen in bepaalde legale economische sectoren actief zijn. Dit is duidelijk aangetoond in het deelonderzoek naar belangrijke fraudes in Nederland. En slechts van één van deze groepen is bekend dat haar voorman eens een paar ton heeft geïnvesteerd in een hashtransport. Af en toe werken fraudeurs – die door de bank genomen een categorie

misdadigers apart vormen – dus kennelijk samen met personen die actief zijn op traditionele illegale markten.

V. GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN LEGALE ECONOMISCHE SECTOREN: FEIT OF FICTIE?

V.1. Inleiding

Georganiseerde criminaliteit wordt nog altijd in de eerste plaats geassocieerd met de produktie van en handel in illegale goederen en diensten en zo gezien heeft deze soort criminaliteit niets te maken met het gevestigde bonafide bedrijfsleven. Maar zoals in de discussie over de georganiseerde criminaliteit in Nederland ook naar voren is gekomen, bestaat er de vrees dat met name groepen die in traditionele vormen van georganiseerde criminaliteit (drugshandel, enzovoort) actief zijn (geweest), zullen proberen om ook in legale economische sectoren een machtspositie op te bouwen. Mede hierom is in dit onderzoek rekening gehouden met een dergelijke ontwikkeling, en is voor een aantal branches onderzocht of er van zulk een vervlechting sprake is.

De bedoelde vervlechting kan op uiteenlopende wijzen plaatsvinden. In het spoor van het onderscheid dat eerder werd gehanteerd bij de typering van de verschillende fraudezaken, onderscheiden we ook in dit verband twee hoofdvormen. De relatie tussen de georganiseerde criminaliteit en het bedrijfsleven kan *parasitair* van aard zijn. Dit doet zich voor wanneer criminele groepen uitsluitend profiteren en de betrokken bedrijven tot slachtoffer maken. Zij kan echter ook *symbiotisch* zijn en dan profiteren beide partijen ervan door samen te werken.

De eenvoudigste vorm van parasitisme doet zich voor wanneer criminele groepen het bedrijfsleven afpersen door (te dreigen met) geweld of anderszins door het productieproces te ontregelen. Zulke afpersing kan voorkomen als incident (bijvoorbeeld bij produktafpersing) maar hier gaat het om systematische criminele activiteiten over een langere periode. Daar kan bijvoorbeeld sprake van zijn wanneer misdadige groepen op vaste basis «straatbelasting» verlangen van ondernemers die opereren binnen het territorium dat zij als het hunne beschouwen. Ingewikkelder zijn die vormen van afpersing die in de Verenigde Staten *racketeering* worden genoemd. Doorgaans heeft een criminele groep dan een vitale schakel in handen gekregen in de sfeer van toeleverende bedrijven en eist zij een exuberante vergoeding voor verdere levering. Berucht zijn de beheersing van cementfabrieken zonder welke de bouwnijverheid niet verder kan werken of de manipulatie van plaatselijke vakbonden zodat de werknemers niet op komen dagen. *Racketeering* is voldragen wanneer de georganiseerde criminaliteit op dergelijke wijze niet één of enkele bedrijven onder haar controle brengt, maar een gehele branche. In dat geval is de georganiseerde criminaliteit een factor van politieke en economische betekenis geworden. Er zijn dus verschillende gradaties van parasitaire verwevenheid: afpersing als incident, als systematische activiteit en als strategisch middel om een hele bedrijfstak onder controle te brengen.

In het geval dat het bedrijfsleven en de onderwereld samenspannen in de vorm van symbiose (incidenteel of duurzaam), kan het initiatief zijn uitgegaan van een van beide partijen. Bedrijven kunnen het initiatief nemen om uit acute bedrijfsproblemen te raken door de hulp in te roepen van de plaatselijke *mob*. Als hun legale kredietmogelijkheden uitgeput zijn, kunnen zij in deze sfeer tegen woekerreente kapitaal krijgen (*loan sharking*); als zij de moordende concurrentie uit willen schakelen kunnen zij zich tot een organisatie wenden die bereid is bedrijfsspionage te plegen of intimiderend op te treden; als zij de winst weer op peil willen brengen kunnen zij zich wenden tot smokkelorganisaties en hun infrastructuur ter beschikking stellen. Het initiatief komt van de andere kant als de georganiseerde criminaliteit automobielbedrijven vraagt wagens te huren op grond van voor haar gunstige lease-contracten; als zij horeca-gelegenheden uitzoekt als plaats van samenkomst of als lokaliteit om

drugs te verkopen; als zij van bedrijven vraagt opslagruimtes ter beschikking te stellen om gestolen of gesmokkelde waar te verbergen; als zij uitzoekt welke transportbedrijven zodanig in financiële moeilijkheden verkeren dat zij zijn over te halen bij de smokkel van wapens, drugs of mensen te helpen. Bedrijven in moeilijkheden kunnen zich gesteld zien voor «aanbiedingen die je niet kunt weigeren», maar ook ondernemers die wel een renderend bedrijf hebben, kunnen dit om reden van extra winst, macht of prestige willen zien groeien, en voor de verleiding bezwijken. Ook een symbiotische relatie kan natuurlijk ontaarden in de volledige controle van een bedrijfstak door de georganiseerde criminaliteit en een machtsfactor van betekenis worden. In beginsel zijn hier dezelfde drie gradaties van verwevenheid te onderscheiden: eenmalige samenwerking, langdurige symbiose en de controle over een hele bedrijfstak.

De gedachte nu dat het bedrijfsleven in Nederland gecontroleerd zou zijn of gecontroleerd zou worden door de georganiseerde criminaliteit of daarmee op een of andere manier banden zou onderhouden, is van recente datum. In het land waar de term georganiseerde criminaliteit vandaan komt: de Verenigde Staten, zijn zulke relaties feitelijk reeds meer dan een eeuw vastgesteld. Hier bood de ongebreidelde en niet door de overheid beheerste groei van het moderne industriële kapitalisme vanaf het einde van de negentiende eeuw, de georganiseerde criminaliteit niet alleen de mogelijkheid geld te verdienen aan een zekere marktregulering maar gaf ook de gelegenheid om met het bedrijfsleven allianties aan te gaan. Abadinsky (1990) wijdt in zijn boek over de georganiseerde criminaliteit een heel hoofdstuk aan de *Robber Barons* die hij ziet als de voorlopers van de moderne georganiseerde criminaliteit in Amerika. Het is verbazingwekkend te lezen welke illustere grootindustriëlen omhoog zijn geklommen met de hulp van de *mob* die met geweld tegen concurrenten hun monopolieposities effectueerde en die met intimidatie van de werknemers rust forceerde aan de onderhandelingstafel.

De geschiedenis van het Nederlandse bedrijfsleven lijkt in dit opzicht helemaal niet op die van het Amerikaanse bedrijfsleven (Wennekes, 1989; Wennekes, 1993). Waarom veronderstellen wij dan dat dit wel eens zou kunnen zijn veranderd? Er kan tenminste worden gezegd dat het bedrijfsleven tegenwoordig een stuk gecompliceerder en veel minder doorzichtig is dan 20 jaar geleden, en dat biedt mogelijkheden voor criminele groepen. Verder is het Nederlandse bedrijfsleven steeds meer geïntegreerd in de wereldeconomie en worden er zaken gedaan met landen die wel uitgekristalliseerde vormen van georganiseerde criminaliteit kennen. Voorts heeft de nationale overheid veel regels gemaakt en is het bedrijfsleven ook nog eens onderworpen aan allerhande internationale regelgeving. Dit levert niet alleen meer mogelijkheden op om de regels te overtreden, het biedt criminele groepen ook meer mogelijkheden om aan de overtreding van deze regels te verdienen. Tenslotte genereert de handel in illegale goederen en diensten enorme sommen geld die kunnen worden witgewassen en eventueel geïnvesteerd in bedrijven. Deze lijst van factoren is alles behalve uitputtend, maar het is wel duidelijk dat de kans dat het bedrijfsleven te maken krijgt met georganiseerde criminaliteit, is toegenomen.

De vraag is nu: in welke branches en sectoren kan de druk of de verlokking van de georganiseerde criminaliteit het eerst worden verwacht? Onze keuze is in de eerste plaats heel praktisch bepaald door berichten in de pers of door de wetenschap dat er iets loos is. Dit leidde tot een lijst van bedrijfstakken waarop naast de bouwnijverheid onder andere ook de textielnijverheid en de afvalverwerkingsindustrie prijken. Van de lijst zijn vervolgens enkele bedrijfstakken verwijderd die op het oog weliswaar legaal zijn, maar die in moreel opzicht binnen het bedrijfsleven een aparte positie innemen. Het gaat hier om het soort van bedrijvigheid waarbij zeker Amerikanen direct zouden denken aan

georganiseerde criminaliteit: prostitutie, pornografie, gokken. In dit hoofdstuk gaat het echter om bonafide sectoren in de economie die nimmer met georganiseerde criminaliteit geassocieerd zijn geweest. Maar met die schoningsoperatie is nog geen definitieve keuze van sectoren gemaakt. Om die te maken is nagegaan welke bedrijfstakken volgens de criminologische onderzoeksliteratuur het meest kwetsbaar en het meest aantrekkelijk zijn.

Men bevindt zich hier op criminologisch bijna maagdelijk terrein. Enige steun kan niettemin worden gevonden in het rapport dat door de Wharton Economic Forecasting Associates, Inc. is vervaardigd voor de President's Commission on Organized Crime aan het einde van de jaren tachtig (Edelhertz en Overcast, z.j., p. 72). Aan een panel van deskundige bestrijders van de georganiseerde criminaliteit bij politie en justitie vroeg men in welke branches zij het eerst infiltratie verwachtten. De belangrijkste bleken te zijn: de sector van voeding en drank (vergelijk onze horeca), de bouwnijverheid, de sfeer van het legale gokken (Las Vegas, paardenrennen), de afvalindustrie, clubs en hotels (prostitutie), de autobranche en de kledingindustrie. Deze sectoren zijn grotendeels dezelfde als die wij hadden uitgekozen, met uitzondering van de clubs en hotels. Overigens zijn de prostitutie en de textielnijverheid niet in de landelijke studies opgenomen, maar wel in de lokale studies naar de georganiseerde criminaliteit, in Amsterdam respectievelijk Enschede, Arnhem en Nijmegen. Edelhertz en Overcast (z.j.) hebben dit onderzoek recentelijk nog eens herhaald en toen zijn ook nog de sfeer van het wegtransport genoemd, de vermaaksindustrie en de vakbeweging.

Ook al komt onze keuze aardig overeen, de vraag blijft staan: waarom deze sectoren en geen andere? Wij gaan uit van de volgende veronderstellingen:

- a.** Het gaat in de meeste gevallen om branches waarmee leden van criminele groepen van origine relatief vertrouwd zijn. Zij weten wat er technisch en financieel in om gaat; de bedrijfstak ligt binnen hun gezichtskring. De bouwnijverheid, de automobielbranche, de horeca en het transportwezen voldoen aan die voorwaarde en de betrokken misdadigers beschikken vaak over persoonlijke netwerken tot binnen de bedrijven die er deel van uitmaken. Zij kennen de technische faciliteiten die bedrijven in deze sectoren kunnen bieden, en ook hun mogelijkheden om geld wit te wassen.
- b.** Het gaat in alle gevallen om sectoren die een lage drempel van toetreding kennen. Er zijn weinig diploma's vereist om als zelfstandig ondernemer te beginnen of het is niet moeilijk om iemand met de benodigde papieren als zaakwaarnemer of «katvanger» op die plaats neer te zetten. Voorts is het niet moeilijk om voor de start van zulke bedrijven financiering te vinden.
- c.** Het zijn meestal branches die naast enkele grotere bedrijven een heleboel kleine ondernemingen kennen, die zijn gewikkeld in harde onderlinge concurrentie. De continuïteit is lang niet altijd verzekerd omdat zij slechts schakels vormen in een keten van economische activiteiten die zij niet kunnen beheersen. Het zijn vaak kleine bedrijven die wel kunnen rekenen op de loyaliteit van hun personeel. Voorts zijn het bedrijfstakken waar veel cash geld in omgaat. Dit biedt grote mogelijkheden om activiteiten en inkomsten niet in de administratie op te nemen.
- d.** Het gaat soms om economische sectoren waar (nog) weinig is geregeld, waar de regels gecompliceerd zijn, tegenstrijdig of in de praktijk onwerkbaar. Slechte regelgeving kan op zichzelf staan, maar vaker is het een symptoom van het bestaan van economische, sociale en technische problemen die niet zijn opgelost. Dit geldt bijvoorbeeld voor de relatief jonge afvalverwerkingsbranche. Deze branche is nog onvoldoende ontwikkeld en de technische normen zijn in veel gevallen (te) scherp geformuleerd. Het geldt ook voor de horecasector in sommige binnensteden waar het probleem van de openbare orde niet onder controle is.

Ook speelt dit in economische sectoren die zonder het inschakelen van goedkope illegale arbeid niet kunnen voortbestaan, bijvoorbeeld (delen) van de textielnijverheid. Bovenkerk (1992) heeft beredeneerd dat de georganiseerde criminaliteit vaak op korte termijn problemen oplost maar een oplossing op langere termijn in de weg staat omdat zij belang heeft bij het voortbestaan van die problemen. Sectoren die kampen met gebrekkige regelgeving kunnen de neiging vertonen zich van de buitenwereld af te sluiten om de controle moeilijk te maken. Zij vormen in de woorden van Moore (1978) een «semi-autonoom sociaal veld» (bijvoorbeeld de Newyorkse textielbranche).

e. Dan is er tenslotte de factor dat sommige branches veelvuldig slachtoffer zijn van allerlei soorten veelvoorkomende en ernstige criminaliteit. Dit kan normovertredend gedrag in de hand werken indien bedrijfsleiders de overtuiging krijgen dat de overheid hun belangen niet of onvoldoende behartigt. Met een simpel voorbeeld: de café-baas die tevergeefs de politie belt als er stennis is in zijn zaak of die zelfs zijn vergunning dreigt te verliezen als hieruit blijkt dat hij de orde in zijn bedrijf niet kan handhaven, komt licht in de verleiding om een paar potige types aan te trekken of in zee te gaan met een portiers-service.

V.2. De horeca

De horeca in Nederland is over het algemeen een goed lopende, bloeiende sector waarin veel geld omgaat. Mede vanwege de lage toetredingseisen komen er nog steeds veel café's, restaurants en snackbars bij en hun gezamenlijke omzet stijgt. In totaal zijn er bijna 40 000 horecagelegenheden in ons land. Het is een financieel interessante branche waarin veel wordt verdiend. De gemakkelijke toetredingsvoorwaarden trekken veel onervaren en laag opgeleide ondernemers aan die niet altijd opgewassen zijn tegen de realiteit van het horecabedrijf. Vooral voor de kleinere bedrijven in de grote steden wordt de spoeling steeds dunner en is de concurrentie zwaar. Ruim een kwart van de cafetariahouders heeft directe concurrentie van vijf of meer andere snackbar-uitbaters, nog eens 60 procent ondervindt broodstrijd van één tot vijf collega-ondernemers (Lenting en partners, 1991). De modegevoeligheid van het uitgaanspubliek vergt ondernemersinzicht én kapitaal voor nieuwe investeringen. Door een stijging van de kosten balanceert een aantal kleine horecabedrijven op de grens van het faillissement. De toenemende plaatsingsbeperking van speelautomaten kan voor velen de zaak naar de verkeerde kant doen overhellen. Minder vermogende horeca-uitbaters vinden hun financiering zelden bij de reguliere geldinstellingen en zijn aangewezen op leningen van brouwerijen en – in toenemende mate – van speelautomatenexploitanten. Zo worden velen van hen afhankelijk van geldschieters die hun financiële belangen in deze sector hebben geconcentreerd. Vooral de zwakke broeders onder de horeca-exploitanten hebben hierin weinig keus.

Waarom is de horecabranche voor de georganiseerde criminaliteit interessant? Zij kan horecagelegenheden opkopen om daarin illegale activiteiten te ontplooiën of te organiseren. In horecagelegenheden waar veel bezoekers komen kunnen illegale goederen en diensten worden aangeboden. Men kan er (illegale) gokkasten plaatsen, illegale loterijen houden, drugs of gestolen goederen te koop aanbieden. Men creëert als het ware verkooppunten. De horeca kan tevens dienst doen als ontmoetingsplaats voor de leden van misdaadgroepen. Wanneer men een café in bezit heeft, kan men zich beter tegen overheidscontrole afschermen. Bovendien kan de georganiseerde criminaliteit via de horeca misdaadgeld witwassen. In restaurants waar weinig gasten over de vloer komen, kunnen de omzetten kunstmatig worden verhoogd, bijvoorbeeld door het lozen van bier op het riool, om daarmee voor de buitenwereld een legale inkomensbron voor te wenden.

De horecabranche is voor de georganiseerde criminaliteit ook interessant om af te persen door protectie op te dringen. Deze protectie kan zijn om portiersdiensten geld te laten verdienen of omwille van het geld zelf dat wordt afgeperst, maar ook om eigenaar of mede-eigenaar te worden van de gelegenheid. Met het inschakelen van «portiers» kunnen criminele groepen horecagelegenheden in bezit krijgen. Tenslotte kan de horeca van nut zijn als uitvalsbasis om het omringende onroerend goed stap voor stap in handen te krijgen totdat een deel van een wijk of buurt geheel onder controle van criminele groepen is gebracht.

Het onderzoek dat Boerman (1994) heeft verricht naar «de betrokkenheid van het criminele circuit bij de horeca» in een grote stad heeft laten zien dat men zich weliswaar moet hoeden voor te gemakkelijke uitspraken over infiltratie van de georganiseerde criminaliteit in de horeca, maar dat men de mogelijke problemen ook niet te vlug mag onderschatten. Zo bleek in dit onderzoek dat de helft (53) van de (106) toonaangevende horeca-exploitanten (betrokken bij minstens drie horeca-ondernemingen in een bepaald tijdsbestek) criminele antecedenten heeft, waarvan 18 ernstige antecedenten in de sfeer van onder meer diefstal, mishandeling, vrijheidsberoving en wapenbezit. Zij werken in veel gevallen nauw samen met andere tamelijk «zware jongens». Een beperkt aantal (10) van de bedoelde toonaangevende horeca-exploitanten is ook actief in de exploitatie van speelautomaten. Onder deze ondernemers bevinden zich eveneens diverse personen waarvan de reputatie, afgemeten aan hun antecedenten, dubieus kan worden genoemd. Mede gelet op vroegere ervaringen rond (il)legale gokspelen in Nederland kan er volgens de auteur in deze sector zelfs van een alarmerende ontwikkeling in de desbetreffende stad worden gesproken.

V.2.1. Protectie, afpersing en overvallen

Horecagelegenheden zijn publiek toegankelijke ontmoetingspunten, waar mensen van diverse pluimage samenkomen; zowel voor legale als voor minder legale zaken. De horeca biedt mensen de gelegenheid om in betrekkelijke anonimiteit bijeen te komen en die mogelijkheid wordt ook aangegrepen door kopers, helers en handelaars. Inspelend op de niet aflatende vraag naar drugs en goedkope goederen, vinden zij in de horeca een levendige afzet- en handelsmarkt. De doorgaans harmonieuze samenkomst van vraag en aanbod kent ook negatieve bijproducten. Het drank- en drugsgebruik onder horecabezoekers kan, in combinatie met het toenemende wapenbezit, leiden tot uitwassen en ordeverstoringen. Ook de onderlinge concurrentiestrijd tussen de handelaren wordt in de horeca uitgevochten. In een maatschappij waarin het wapen- en geweldsgebruik toeneemt, ontstaan er al snel beheersingsproblemen. Er is in de horecabranche dan ook een concrete vraag naar ordehandhaving, vooral ook omdat het economisch succes van horecagelegenheden sterk afhankelijk is van een goede reputatie. Tot op zekere hoogte kan worden gezegd dat dit protectie «uitlokt». Onder *protectie* wordt hier verstaan: het met geweld opdringen van betaalde bescherming; men past geweld toe of dreigt daarmee en dwingt een horeca-ondernemer op deze manier tot het afkopen van dit geweld. Wanneer dit op systematische wijze gebeurt, is er sprake van een *protection racket*.

Dat de horeca in Nederland niet gevrijwaard is van protectiepraktijken is onder andere gebleken uit het onderzoek dat Bovenkerk en Derksen (1994) hebben gedaan in Utrecht. In hun verslag stellen zij vast dat *veertig tot zestig procent* van de horeca-ondernemers binnen de stadsgordel te maken heeft met illegale beschermengelen; zij worden tenminste «bezocht» door deze afpersers. Zij signaleren overigens een toenemende professionalisering van de afpersingspraktijken in de richting van goed geoliede beschermingsfirma's. De beschermers zijn in het bezit van een semafoon en rekenen vaste tarieven per «oppiep» en regelmatige

surveillance. Zes tot zeven personen blijken de protectie van de horeca in de binnenstad van Utrecht in handen hebben. Zij beschikken ieder over hun eigen rayon en zijn goed georganiseerd. De situatie is ondertussen zodanig geëvolueerd dat de horeca-ondernemers weinig anders meer kunnen dan de firma's in kwestie om bescherming verzoeken. De betrokken beschermers werken overigens niet alleen voor horeca-ondernemers, zo blijkt: ook een makelaar en een automatenexploitant maken gebruik van de diensten. Juist omdat zij volgens sommige ondernemers in staat zijn veel sneller en vooral discreter op te treden bij calamiteiten dan de politie, is er een groeiende vraag naar het produkt dat de desbetreffende organisaties leveren. De gemeentelijke dienst die de vergunningen verstrekt, gedooft de inzet van deze particuliere leveranciers van bescherming, zo blijkt verder uit het onderzoek. Handhaving van de orde staat hierbij voorop. De onderzoekers spreken bovendien over «pure onmacht» van politiekant. Nader onderzoek door de regionale recherche heeft de gegevens van Bovenkerk en Derksen bevestigd.

Uit de politiedossiers die in het kader van dit onderzoek centraal zijn bijeengebracht komen nog andere afpersingsgevallen voor. In het midden van het land is een geweldsorganisatie werkzaam die wordt geleid door een café-baas die zich met georganiseerde drugshandel bezighoudt. Ongeveer twintig «werknemers» van deze groep zijn op afroep beschikbaar en treden zowel in de horeca als in de transportbranche op wanneer iemand moet worden «gewaarschuwd» of aan zijn betalingsverplichtingen moet worden «herinnerd». Zij passen geweld, dreiging en afpersing toe en gebruiken grove middelen zoals ontvoering en mishandeling. In hun werkgebied zaaien ze onrust in horecagelegenheden om deze uiteindelijk voor een zacht prijsje te kunnen overnemen; dit is in een aantal gevallen ook werkelijk gebeurd. In andere café's halen ze protectiegeld op, na eerst te hebben aangetoond waarom bescherming nodig is: ze slaan de boel kort en klein en spuiten met traangas. Enkele café-ondernemers zijn erin geslaagd om protectie of overname af te houden; in één geval heeft de cafébaas zich – succesvol – gewapend verzet. Een andere ondernemer wordt nog steeds bedreigd omdat hij weigert een portier van de organisatie in dienst te nemen. Op andere plaatsen in het land doen zich eveneens dergelijke dingen voor. Zo is er onlangs in het zuiden van het land brand gesticht in een horecagelegenheid, als gevolg van afpersing.

Protectie en alles wat hier aan crimineels mee samenhangt doet zich echter niet alleen voor in het horecawezen voorzover dat in handen is van autochtone eigenaren. Juist ook horecagelegenheden die in het bezit zijn van allochtone Nederlanders hebben met deze problemen te kampen. Eind 1994 rolde de Amsterdamse politie een Koerdische bende (gelieerd aan Dev Sol) op die zich op grote schaal bezig hield met het afpersen van Turkse koffiehuisen. Daarnaast handelde deze groep in drugs. In datzelfde jaar werd bekend gemaakt dat Chinese bendes heel actief zijn in de afpersing van Chinese restaurants. Uit een vertrouwelijke enquête onder vijfhonderd houders van Chinese en Chinees/Indische restaurants (Mertens, 1994) bleek dat één op de drie ondernemers ooit te maken had met overvallen en afpersingen, vaak in combinatie met elkaar. Vooral in het geval van afpersing wordt eenzelfde restaurant meermalen lastig gevallen. De overvallers en afpersers zijn bijna altijd Chinezen, meestal uit hetzelfde taalgebied als de restauranthouder. Bij eenderde van de overvallen en afpersingen worden bedragen van boven de 10.000 gulden buit gemaakt. De misdaden vinden volgens de enquête in de helft van de gevallen plaats in de zaak zelf en in dertig procent van de gevallen bij de restauranteigenaar thuis. In veel gevallen worden zware geweldsmiddelen gebruikt; de horeca-eigenaar of diens familieleden worden vastgebonden, geslagen en geschopt en soms ontvoerd. De afpersingen en berovingen worden dikwijls niet bij de politie gemeld, omdat de slachtoffers bang zijn voor repressailles. Uit ander onderzoek blijkt dat veel Chinese restaurant-

houders van mening zijn dat de afpersers en overvallers veel te licht worden gestraft. Slachtoffers van misdrijven doen daarom vaak geen aangifte. De boosdoeners staan immers snel weer op straat. Een tweede «bezoek» valt dan te voorzien.

Onder verwijzing naar het onderscheid dat in de inleiding van dit hoofdstuk is gemaakt tussen parasitaire en symbiotische relaties tussen georganiseerde criminaliteit en bedrijfsleven, kan tot slot van deze paragraaf worden gezegd dat zich in de sfeer van de protectie beide types relatie op enige schaal voordoen.

V.2.2. Controle over de speelautomatenbranche

Niet in het laatst door allerhande persberichten is de speelautomatenbranche in een kwade reuk komen te staan. De gedachte dat zij zeker in de grote steden geheel of gedeeltelijk wordt gecontroleerd door criminele groepen is in discussies over de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland nooit ver weg. Zoals reeds sedert jaar en dag in Amerika bekend is, is de speelautomatenbranche om tal van redenen niet alleen erg kwetsbaar voor infiltratie door criminele groepen, maar is zij er ook erg aantrekkelijk voor. Met speelautomaten valt nu eenmaal veel geld te verdienen, direct maar ook indirect – door ze te gebruiken voor het «witten» of voor het «zwarten» van geld. En de mogelijkheden om zulke automaten in illegale speelgelegenheden te plaatsen of om illegale automaten op legale lokaties neer te zetten, waren in elk geval tot voor kort betrekkelijk groot.

Maar met de mogelijkheid van georganiseerde criminaliteit is nog niet de realiteit van haar penetratie gegeven. Landelijk gezien zijn van diverse kanten (politie, belastingdienst) wel signalen afgegeven dat het in de speelautomatenbranche niet pluis is, maar bewijzen hiervan zijn tot nu toe niet echt geleverd. In april 1993 liet het Bedrijfschap Horeca niettemin weten dat een vertrouwelijk onderzoek had aangetoond dat criminele groepen overal in het land bezig waren om in hoog tempo horecagelegenheden op te kopen, en dit vaak tegen exorbitant hoge prijzen, zodat bonafide ondernemers die ze zouden willen kopen, volstrekt kansloos waren. Het doel van de betrokken groepen zou zijn om in deze gelegenheden, gerund door stromannen, gokautomaten neer te zetten en er voorts allerlei (andere) illegale activiteiten te ontplooiën. De preciese schaal waarop deze ontwikkeling zich zou voordoen, werd in het midden gelaten. Horeca Nederland schatte evenwel in september 1993 dat alleen al in Rotterdam driehonderd zaken in handen van de onderwereld zouden zijn. En dit cijfer kwam, in wat andere bewoordingen, overeen met de schattingen die de Rotterdamse politie al in maart 1992 publiek had gemaakt: een vijfde van de exploitanten van gokautomaten in de stad is gelieerd aan organisaties die zich bezighouden met de handel in verboden drugs en andere vormen van zware criminaliteit (Van 't Veer *et al.*, 1993)

V.2.3. De situatie in Amsterdam en de oostnederlandse steden

In hoofdstuk IV werd de situatie in Amsterdam en in Arnhem, Nijmegen en Enschede reeds even aangestipt. Dit is echter de aangewezen plaats om de situatie wat uit te diepen.

Wat Amsterdam betreft heeft politieel onderzoek aangetoond dat er grote problemen zijn. Een speciaal onderzoeksteam van de politie heeft immers niet alleen vastgesteld dat heel wat eigenaren van café's en coffeeshops (een derde van een willekeurige groep van 337 respectievelijk 65 inrichtingen) ernstige criminele antecedenten hebben, maar is ook tot de slotsom gekomen dat tenminste een vijfde van alle horeca-ondernemingen in Amsterdam (zo'n 4.000) direct of indirect wordt gecontroleerd door 5 grote criminele groepen. Daarenboven heeft tenminste één van deze groepen aanmerkelijke belangen in de hoofdstede-

delijke speelautomatenbranche. In 1993 werd van de zijde van de Amsterdamse politie zelfs gesteld dat criminele groepen de helft van de ruim 6 000 speelautomaten in de stad in handen hadden. Voorts zouden deze groepen zijn betrokken in de drugshandel, de exploitatie van prostitutie en de wapenhandel. Hun machtspositie in het gokwezen zouden zij hebben opgebouwd via de koop en huur van panden waarin snackbars, bordelen en peepshows zijn gevestigd.

Specifiek met betrekking tot het Wallen-gebied is door de politie geconstateerd dat 16 ondernemers/ondernemingen, met ernstige criminele antecedenten en/of duidelijk criminele connecties, aanmerkelijke belangen hebben verworven in de horeca en het gokwezen in dit gebied. Zeven van deze personen/groepen zijn van buitenlandse herkomst, negen zijn dus van binnenlandse origine. Hierbij gaat het onder andere om notoire drugshandelaren, een speelautomatenfirma, het bedrijf van de Heineken-ontvoerders en enkele Egyptenaren die op het oog slechts een horecagelegenheid runnen.

De situatie in de drie oostnederlandse steden verschilt naar verhouding in het algemeen van die in Amsterdam. De horeca in Enschede is klein en overzichtelijk gesitueerd rond de markt in het centrum. Banden met de georganiseerde criminaliteit zijn niet aanwijsbaar aanwezig en protectie komt niet voor. In 1990 is er wel een poging ondernomen portiers op te dringen aan de kroegen, maar in nauwe samenwerking met de politie is deze poging verijdeld. In Nijmegen is zo'n poging ook mislukt. Wel zijn daar pizzeria's en andere restaurants in handen van Turkse criminele groepen. En in de omgeving van het casino proberen Chinese personen in groepsverband leningen tegen woekerrentes aan armlastige goklustigen te slijten. Alleen de situatie in Arnhem heeft tot op zekere hoogte veel gemeen met die in Amsterdam. Hier hebben Koerdische heroïnehandelaren in de wijk Spijkerkwartier onroerend goed opgekocht waaronder voor een belangrijk deel horecagelegenheden als koffie- en theehuizen, restaurants, (afhaal)pizzeria's, (afhaal)shoarmazaakjes. In geen van de laatste drie steden is overigens een relatie tussen de exploitatie van speelautomaten en criminele groepen vastgesteld.

V.3. Het transport over de weg, over zee en via de lucht

De geografische ligging van Nederland heeft gevolgen voor de aard en de omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. De uitstekende transportverbindingen en de aanwezigheid van enkele vitale transportknooppunten van diverse internationale handelsroutes, de haven Rotterdam en de luchthaven Schiphol, bieden internationale smokkelaars de mogelijkheid hun illegale waar naar de gewenste plaatsen te vervoeren. De smokkelwaar, waaronder drugs, wapens, gestolen auto's, gevaarlijk afval, bedreigde dieren- en plantensoorten, is verstoep in de massale goederenstromen die over de weg of via beide havens dagelijks Nederland binnen worden gebracht. Er wordt door de (inter)nationale georganiseerde criminaliteit gewoon geprofiteerd van de aanwezige infrastructuur in ons land.

Nederland heeft een grote naam opgebouwd in het wegtransport in Europa. Het goederenvervoer over de weg is één van de snelst groeiende branches op de internationale markt. De meeste goederenvervoersbedrijven zijn klein. Veel transportondernemingen zijn, al dan niet uitgegroeide, familiebedrijven. Meestal is het bedrijf van vader op zoon overgegaan en werkt een aantal broers samen. Vader is klein begonnen en de bedrijfscultuur is conservatief. Mede gevoed door het jarenlang beperkend capaciteitsbeleid van de overheid, zijn ondernemers in deze branche sterk gericht op uitbreiding van hun wagenpark. Hieraan wordt hun succes afgemeten. Zij worden hierin aangemoedigd door de verlokkingen van ogenschijnlijk gemakkelijke leasecontracten. Nog steeds

wordt iedere cent het liefst omgezet in een uitbreiding van het tonnage, ook al gaat dit tegen de economische ontwikkelingen in.

Toch is er wel iets aan de hand op de markt van Nederlandse transportondernemingen; het aantal *faillissementen* is toegenomen en de balans van de gemiddelde transportondernemer ziet er niet rooskleurig uit. Het gaat hierbij echter nauwelijks om de grote ondernemingen; die doen het redelijk tot goed. De spanning concentreert zich op een bepaald deel van de markt: de onderkant. Daar bevindt zich de grote groep van *zeer kleine tot middelgrote* ondernemingen die onderling een harde strijd om het bestaan voeren. Hun probleem is eenvoudig te verklaren: zij zijn met teveel. Sinds 1988 wagen steeds meer nieuwe ondernemers zich op de markt. Dit komt vooral doordat de capaciteitswetgeving is losgelaten. De soepele toetredingseisen maken de start op de vervoersmarkt gemakkelijk. De Europese markt trekt de starters het meest. Bijna alle nieuwe toetreders beginnen met een vergunning voor grensoverschijdend vervoer. Daarbij zijn de landen in het voormalig Oostblok grote groei-markten die veel ondernemers aantrekken. Transport op het buitenland in het algemeen en op deze landen in het bijzonder, vereist ervaring en deskundigheid die nieuwe toetreders zelden in huis hebben. Ze worden gemakkelijk slachtoffer van fraudeurs, smokkelaars of dieven. Daarnaast neemt de laatste jaren het aantal *eenmansbedrijven* een hoge vlucht. Het gaat hier voornamelijk om voormalige chauffeurs in loondienst, die door de baas worden aangemoedigd voor zichzelf te beginnen. De combinatie van vrijheidsdrang en liefde voor de wagen maakt dat een chauffeur over het algemeen graag eigen baas wil worden. Dan is de wagen eindelijk echt in eigendom en hoeft de chauffeur niet meer naar de pijpen van de baas te dansen. De chauffeurs denken bovendien dat zij zelf heel wat meer winst uit hun werk kunnen slepen. Zij kennen de sluiptwegen, de juiste manier om snel door de douane heen te komen en de adresjes waar een extra vrachtje valt te versieren. In de praktijk valt het ondernemerschap de chauffeur echter heel vaak tegen en het eindigt niet zelden in een faillissement. De «eigen wagen» blijft op papier toch van de bank, de vrachtwagendealer of de vroegere baas. De druk van de maandelijkse afbetaling is zwaar. De «creatieve kostprijsberekening» die de meeste chauffeurs hanteren blijkt onhoudbaar: de kosten voor het eigen loon zijn sterk uitgekleeft, waardoor er – na betaling van alle premies – veel te weinig overblijft om van te leven. Het sleutelen aan de wagen kost elke vrije zondag, en na een tijd moet er toch wat groter onderhoud gepleegd worden. De extra vrachten blijken geen «leuke bijverdienste» meer, maar pure noodzaak. En omdat er nog steeds eigen rijders bijkomen, wordt de onderlinge *concurrentie* alsmat harder. De kilometerprijs komt daardoor steeds verder onder druk te staan; een prijzenslag aan de onderkant van de markt is het gevolg. Veel (nieuwe) bedrijven leggen hierbij het loodje, andere weten zich net staande te houden en rijden tegen bijna onmogelijke tarieven. Wanneer de legale oplossingen een noodlijdend bedrijf geen uitkomst meer bieden, kunnen minder legale werkwijzen worden aangewend om het hoofd boven water te houden. Men kan natuurlijk ook gewoon uit zijn op het maken van – oneerlijke – winst. Hiervoor kan op allerlei manieren worden gefraudeerd.

V.3.1. De landelijke situatie

Volgens een van de analyses die ons door de politie ter hand zijn gesteld, houden leden van een Nederlandse criminele groep, gevestigd in Midden-Nederland, die zelf is geïnvolveerd in drugshandel, zich actief bezig met de opsporing van bonafide transportondernemingen die financieel in de knel zijn geraakt. Deze transporteurs worden vervolgens benaderd met een financieel aantrekkelijk aanbod waarmee ze snel uit de rode cijfers kunnen geraken. Volgens de betreffende analyse gaat het om zeven bedrijven waarvan de politie zeker is en om negen chauffeurs

waarvan bekend is dat ze voor de organisatie hebben gereden. In korte tijd werden deze bedrijven draagkrachtig en groeiden explosief. Of er ondernemers zijn die ermee ophouden en daarna hun bedrijf weer volledig legaal voortzetten, is niet duidelijk.

Naast het benaderen van individuele chauffeurs, eigen rijders of transportondernemingen, kunnen er *dekmantelfirma's* worden opgezet, speciaal voor smokkeldoeleinden. Volgens de CRI kopen onder andere Turkse drugsbendes transportondernemingen op om ze vervolgens voor de smokkel te gebruiken (Centrale Recherche Informatiedienst, 1994). Uiteraard is de «voorgevel» van een dekmantelfirma zo legaal mogelijk en worden er normale heen- en terugvrachten geregeld om zo min mogelijk aandacht te trekken. Nep-bedrijven worden echter vaak gekenmerkt door onnauwkeurigheden in de bedrijfsvoering, zoals een misleidende boekhouding en gebrekkige bedrijfsverzichten. Zij doen vaak veel contante betalingen en hebben geen toegang tot de reguliere geldmarkt. Natuurlijk proberen zij de overheid buiten de deur te houden, onder andere door geen gebruik te maken van wettelijke voorzieningen, zoals subsidieregelingen. Zij voeren ook geen of weinig schriftelijk berichtenverkeer, onthouden zich meestal van adverteren en leggen overeenkomsten zelden op papier vast. Malafide transportondernemingen vallen voorts op door de onlogische route van de vrachtwagen: de truck maakt grote omwegen of rijdt een seizoensgebonden route in de verkeerde tijd van het jaar. Ook trucks zonder of met onvolledige lading wekken argwaan.

Verder is een en ander bekend over de betrokkenheid van het wegtransport bij de smokkel van hash uit Marokko naar Nederland. Er zijn een kleine zestig Nederlandse transportbedrijven die op Marokko rijden, waaronder twee hele grote, die bijna dagelijks transporten tussen beide landen verzorgen. Hoeveel van deze bedrijven bij de smokkel van hash zijn betrokken valt zonder nader onderzoek niet te zeggen. Het feit dat er op dit moment bijna veertig Nederlandse vrachtwagenchauffeurs in Marokko gevangen zitten vanwege drugssmokkel, geeft echter aan dat er sprake is van een aanzienlijk probleem.

Bestudering van de bij de CRI verzamelde politiedossiers leidde tot de vaststelling dat hierin sprake is van zeker 30 transportbedrijven die zijn betrokken bij de smokkel van drugs. Het viel niet na te gaan hoeveel van deze bedrijven moeten worden gerekend tot de bedrijven die hiervoor zijn aangeduid. Het materiaal maakte het jammer genoeg ook niet mogelijk om de veronderstelling dat het hier vooral gaat om kleine en jonge bedrijven te bevestigen respectievelijk tegen te spreken.

Overigens zijn wij een enkel voorbeeld tegengekomen waarbij een transportonderneming voor andere doeleinden werd gebruikt dan voor smokkel van illegale goederen. Een zo'n voorbeeld betreft het vervoer van melkpoeder in het kader van EU-fraude.

Niettemin is er geen enkele reden om de vraag of (een deel van) de branche door de georganiseerde criminaliteit wordt gecontroleerd, positief te beantwoorden. Het enige dat speelt is de inschakeling van een aantal transportbedrijven in de uitvoering van illegale activiteiten. En het is aannemelijk dat hun inschakeling nu eens een meer parasitair karakter heeft, dan weer meer symbiotisch van aard is.

V.3.2. De situatie in de Rotterdamse haven en op Schiphol

De Rotterdamse haven wordt hoofdzakelijk geconfronteerd met de smokkel van drugs: marihuana, hash en cocaïne; de meeste heroïne (Turkse) komt per vrachtauto via de Balkanroute Nederland binnen. Het overgrote deel van de drugs is bestemd voor transitie en wordt dus verder getransporteerd naar andere landen in Europa of naar andere werelddelen. De drugs zijn voornamelijk afkomstig uit (bron)landen als Colombia, Nigeria, Pakistan, Marokko en Libanon. De meeste drugs

worden gesmokkeld in grote partijen in containers. In hoeveel containers van de ongeveer drie miljoen die jaarlijks worden overgeslagen, drugs zijn verstopt is met geen mogelijkheid aan te geven. In het afgelopen jaar is 188.000 kilo aan drugs door de douane gepakt en dit aantal geeft aan dat per container grote hoeveelheden per keer worden verscheept. De marihuana en de hash worden met duizenden kilo's tegelijk gesmokkeld, de cocaïne uit Colombia met tientallen of honderden kilo's per container. De modi operandi van smokkelaars worden steeds inventiever. Op de meest creatieve wijze worden drugs tussen legale goederen verstopt (zogenaamde «dekladingen»). De afhandeling van de containers gebeurt in een hoog tempo en dus is het een kostbare zaak om de overslag stil te leggen om een container te inspecteren. Hoewel de douane een risico-analyse heeft ontwikkeld waarmee vooraf verdachte containers en schepen kunnen worden getraceerd, is de pakkans toch heel klein.

Verder heeft de haven te maken met diefstallen, maar het werkelijke aantal is onbekend. De reden hiervan is een lage aangiftebereidheid bij de havenbedrijven. Men is bang een goede naam te verliezen of om accijnzen en andere belastingen voor de gestolen goederen te moeten betalen. Wanneer containers worden gestolen dan gebeurt dat door professionele dieven. De haven heeft ook te maken met milieu-criminaliteit, die in een enkel geval zeer ernstig van aard is.

Tot slot moet worden gezegd dat er geen criminele groepen bekend zijn geworden wier illegale activiteiten zich specifiek op de haven richten, laat staan dat er sporen zijn aangetroffen van controle door de georganiseerde criminaliteit zoals dit in bijvoorbeeld sommige Amerikaanse en Japanse havens het geval is.

Afgezien van de reguliere transportactiviteiten heeft Schiphol als luchthaven voornamelijk te maken met drie soorten smokkel: die van drugs, die van mensen en die van bedreigde dier- en plantensoorten. Wat betreft de smokkel van drugs kan worden opgemerkt dat voornamelijk cocaïne en in mindere mate heroïne per vliegtuig wordt gesmokkeld. Het illegale vervoer van cannabisproducten is zo klein van omvang dat mag worden aangenomen dat smokkelaars deze drugs vooral voor eigen gebruik meenemen. De drugszendingen die via Schiphol lopen, zijn kleiner van omvang dan die per schip Rotterdam binnen worden gebracht. Dit blijkt onder meer uit het feit dat er in 1994 in totaal ongeveer 600 kilo cocaïne bij koeriers in beslag is genomen. Wat in Rotterdam dus in één container wordt getransporteerd, moet per vliegtuig in vele kleine partijen worden gesmokkeld. De cocaïne is vrijwel in zijn geheel afkomstig uit Colombia en komt onder meer via Suriname en de Nederlandse Antillen naar ons land. De heroïne is hoofdzakelijk van Aziatische oorsprong en wordt (met hulp van anderen) direct uit Hongkong, Singapore of Bangkok, of vandaar via Nigeria, naar Schiphol gesmokkeld. Er zijn twee manieren om drugs per vliegtuig te smokkelen: met de hulp van passagiers, koeriers, of met die van werknemers. De koeriers zijn vaak Nederlandse jongeren of Surinamers en Antillianen (al dan niet in het bezit van een Nederlands paspoort). De meeste criminele groepen die op Schiphol activiteiten ontplooiën, zijn – blijkens de bestudeerde gegevens – trouwens van Surinaamse en/of Antilliaanse origine; slechts in één geval was een groep Ghanezen daarbij betrokken. De smokkel van cocaïne gebeurt in een aantal gevallen echter ook met hulp van personeel van de luchthaven. Kwetsbare sectoren op de luchthaven waar mensen als hulp voor criminele groepen zijn «gestationeerd», zijn de vrachtafhandeling, in het bijzonder de bagageruimten, de schoonmaakdiensten, de luchtvaartmaatschappijen, de vrachtloodsen en de opsporingsdiensten. Van de aangehouden verdachten kan worden opgemerkt dat zij vrijwel steeds tot de lagere echelons van criminele groepen behoren, als ze er überhaupt al deel van uitmaken. De organisatoren van de cocaïnesmokkel blijven op de achtergrond en daarop heeft de koninklijke marechaussee dus geen zicht.

Medewerking van binnen uit is ook waargenomen bij de smokkel van mensen. Georganiseerde mensenhandel uit Oost-Europa, Azië, Zuid-Amerika en Afrika komt voor op Schiphol. De mensenhandel gebeurt meestal met toestemming van de betrokkenen, maar in een aantal gevallen worden zij onder druk als illegale arbeider of als prostituee te werk te gesteld. Een deel van de mensensmokkel is op Nederland gericht, een deel op landen als de VS en Canada. Ook bij mensensmokkel is hulp van werknemers op Schiphol geconstateerd.

De douane controleert in samenwerking met de Algemene Inspectie Dienst (AID) de import van wildlife. Soms alleen op grond van de papieren, soms via grondiger onderzoek naar aanleiding van vermoedens of tips, controleert de AID wildlifevrachten die op Schiphol aankomen en voor de Nederlandse markt zijn bestemd. In 1994 werden door het landelijke team natuurbescherming 1183 controles aan de grens gehouden en 1100 controles bij de groothandel in dieren en planten. Bij deze 2283 controles werden 197 overtredingen geconstateerd (variërend van kleine tot grote). De inbeslagnames betroffen vooral geprepareerde dieren, huiden, schilders van schildpadden, cactussen en vogels. Dit betekent dat in ongeveer 10% van alle inspecties smokkel van CITES-dieren en planten wordt geconstateerd (van veelal dood materiaal). Dit percentage is niet hoog wanneer het wordt vergeleken met de berichten hierover in de media. De CRI meldt dat deze inspecties op Schiphol zo intensief en effectief zijn dat de internationale handelaars hun smokkelroutes verplaatsen naar andere vliegvelden in Europa om vervolgens per auto de «handel» naar Nederlandse afnemers te brengen. In de haven van Rotterdam worden door de douane zelden gesmokkelde dieren of planten in containers aangetroffen.

Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat de georganiseerde criminaliteit op de luchthaven een vaste plaats heeft verworven, is het aantal corruptiegevallen bij leden van opsporingsinstanties en bij ander personeel op de luchthaven in verband met mensen- en drugsmokkel meer dan incidenteel te noemen (zie hoofdstuk VII).

Samenvattend kan worden gesteld dat voor beide havens geldt dat criminele groepen er vooral om logistieke redenen van profiteren. Verder is hoofdzakelijk van Schiphol bekend dat zij ter plekke werknemers ronselen voor illegale praktijken.

V.4. De autobranche

Voor criminele groepen die op grote schaal in gestolen auto's handelen is het aantrekkelijk om samenwerking te zoeken met «bonafide» bedrijven. Het feit dat er per jaar ongeveer 5 tot 7.000 auto's niet terug worden gevonden maakt duidelijk dat er wel samenwerking met garagebedrijven in Nederland moet zijn. Criminele groepen moeten voor deze illegale handel beschikken over veel deskundigheid. Voor de levering van nummerplaten, valse kentekenbewijzen, het plaatsen van nieuwe sloten, het veranderen van chassisnummers en het eventueel overspuiten van auto's is veel vakkennis nodig en veel handelingen kunnen ook niet op straat en in het openbaar gebeuren. Daarvoor heeft een criminele groep een gespecialiseerde werkplaats nodig en vakspecialisten om de diverse werkzaamheden uit te voeren. Voor criminele groepen of andere professionele daders is het nauwelijks interessant een volledig garagebedrijf op te kopen en dit zelf te voorzien van apparatuur en personeel. De kans dat een garage zonder klanten op de een of andere manier bij de politie bekend wordt, is redelijk groot; het kan via de legale handelsactiviteiten de illegale niet goed camoufleren. Wanneer toch een normaal garagebedrijf wordt opgekocht neemt de afhandeling van de (noodzakelijke) «gewone» clientèle te veel tijd in beslag, is de administratieve rompslomp te groot in verhouding tot de opbrengsten en komt er

controleerend personeel van diverse instanties over de vloer. Infiltratie van garages is met andere woorden onaantrekkelijk voor criminele groepen. Ook de beperkte hoeveelheid geld die via dit type bedrijven kan worden witgewassen, maakt deze optie minder interessant.

Een rationeel opererende groep heeft dus veel meer belang bij een goede samenwerking met bestaande «bonafide» garages en dealers omdat daarmee een nette en legale façade naar buiten toe kan worden opgehouden. Het voordeel is dat minder snel door opsporingsinstanties als de politie zal worden gecontroleerd, en dat eventuele risico's voor de criminele groep zelf worden verkleind en worden gelegd bij de garage. Bovendien is een goed betalende medeplichtigheid aantrekkelijk voor garagehouders en eigenaars. Op deze wijze kan het legale inkomen flink worden verhoogd. Meestal maken criminele groepen gebruik van de medewerking van garagebedrijven die minder goed lopen en financieel zwak staan om wat voor redenen dan ook (slecht voorraadbeheer, slechte boekhouding, verkeerd inkopen, onrendabele onderhoudsafdeling), of van garagebedrijven waarvan men «weet» dat daar altijd al met auto's wordt gerommeld. Criminele groepen stappen dus als het ware in de grijze sector van de autobranche, weten veel van de illegale praktijken af en gebruiken deze kennis om de samenwerking soepel te laten verlopen.

Hoewel de Bovag geen weet heeft van verdachte garagebedrijven die hand- en spandiensten verlenen aan criminele groepen, wordt in politierapporten en rechtszaken over autodiefstallen melding gemaakt van diverse garages die samenwerken of samengewerkt hebben met criminele groepen. Het werkelijke aantal van dergelijke autobedrijven in Nederland is onbekend. Datzelfde geldt voor autosloperijen die traditioneel in één adem met illegale praktijken in de autobranche worden genoemd. Ook bij opsporingsinstanties worden gegevens hierover niet opgeslagen, laat staan dat zij ze systematisch verzamelen, behalve wanneer dat voor een concreet opsporingsonderzoek noodzakelijk is. Op grond van de beschikbare gegevens kan niettemin een schatting worden gemaakt van het aantal garages, dealers en autosloperijen dat bij professionele autodiefstalgroepen is betrokken. In de geraadpleegde dossiers worden bij elke groep minstens één (meestal omdat eigenaar betrokken is bij de groep) en ten hoogste drie garages en/of autosloperijen genoemd. In ieder geval betekent dit dat er minimaal 30 en maximaal 90 bedrijven in Nederland actief bij autodiefstallen moeten zijn betrokken. Dit aantal is echter een onderschatting van het werkelijke aantal. De lokale studies te Enschede, Arnhem en Nijmegen alleen al leverden in totaal 12 autobedrijven op waarvan bekend is dat zij zijn betrokken bij autodiefstallen en het omkatten van gestolen auto's. Vertalen wij deze gegevens naar de landelijke situatie dan kan worden aangenomen, met alle voorzichtigheid uiteraard, dat ongeveer tweehonderd bedrijven uit de autobranche met autodiefstallen van doen hebben. Dit aantal betreft de bij politie en andere opsporingsdiensten *bekende* bedrijven. Het werkelijke aantal moet dus nog hoger zijn dan die twee- tot driehonderd.

De auto is niet alleen object van diefstal en handel – zie ook § IV.5 – maar maakt ook deel uit van de logistiek van criminele groepen. En omdat auto's op naam staan geregistreerd, vormen zij voor de politie een belangrijk punt van herkenning en een handig aanknopingspunt voor de opsporing van verdachte personen. Misdadigers hebben dan ook op allerlei manieren geprobeerd om herkenning aan de hand van hun auto's te voorkomen (valse nummerplaten, enzovoort), maar zij lijken daarin pas de laatste jaren goed te slagen. Het leasen van auto's maakt het de politie namelijk een stuk moeilijker hen te traceren, omdat deze auto's op naam van het lease-bedrijf staan. Daardoor zijn misdadigers beter in staat hun illegale activiteiten af te schermen tegen de politie. Ook is het mogelijk dat criminele groepen via katvangers hun eigen lease-maatschappijen oprichten. Hierdoor kunnen zij nog beter lease-auto's gebruiken om hun

optreden te maskeren. Overigens kunnen criminele groepen lease-auto's ook inzetten als middel om illegale goederen en personen te vervoeren. In het geval van aanhouding op heterdaad door de politie worden dan slechts minimale verliezen geleden. De auto's kunnen immers niet in beslag worden genomen omdat zij juridisch eigendom zijn van de lease-maatschappij.

In één onderzoek dat speelde in het midden van het land is bekend geworden dat door een persoon uit de autobranche speciaal een lease-onderneming is opgericht waarvan door alle grote autochtone softdrugshandelaren uit Amsterdam en omstreken jarenlang auto's werden geleasd. In het oosten van het land opereert een cannabis-handelaar die zijn autogarage bewust laat gebruiken door personen die eveneens in de hashhandel actief zijn. In de meeste gevallen waarin de politie het gebruik van lease-auto's door misdadigers heeft geconstateerd, gebeurde dit echter buiten medeweten van de garagehouder.

V.5. De bouwnijverheid

In ons land is de bouwnijverheid een economische sector waar veel geld in omgaat. Criminele groepen zouden in deze sector dus met *racketeering* een vaste bron van inkomsten kunnen aanboren. De sector is in elk geval erg gevoelig voor een dergelijke illegale praktijk. Standaardisering van complete projecten is in de bouwnijverheid vrijwel onmogelijk. Er moet ter plekke worden gebouwd. Bovendien is het bouwproces uiterst arbeidsintensief waardoor de kosten per productie-eenheid erg hoog liggen. In de bouwnijverheid moet personeel trouwens altijd naar de bouwplaats worden gebracht in tegenstelling tot andere bedrijfstakken die hun productie naar gebieden met goedkopere arbeidskrachten kunnen verplaatsen. Haar kwetsbaarheid wordt nog verhoogd door de grote onderlinge concurrentie. Verder moeten bouwondernemers altijd onder grote tijdsdruk werken. De bouwnijverheid is ook zeer gefragmenteerd en flexibel. Het grote aantal bouwbedrijven biedt aan ruim 330.000 mensen werk. De meeste bedrijven hebben nauwelijks zelf personeel in dienst en bestaan relatief kort. Dit korte bestaan wordt mede in de hand gewerkt door de snelheid waarmee kan worden teruggekeerd in de bouwnijverheid. Het is in Nederland vrij eenvoudig met een nieuwe onderneming tot de bouwnijverheid toe te treden (personeel, kennis en kapitaalgoederen zijn makkelijk in te huren of via een katvanger te koop). Het aantal faillissementen in de bouwnijverheid is dan ook groter dan in andere bedrijfstakken. Volgens een recente analyse (Corten, 1994) is 36% van de nieuwe ondernemingen binnen drie jaar failliet. De belangrijkste reden hiervan is het gebrek aan eigen vermogen of kapitaal. In hoeverre er ook sprake is van frauduleuze faillissementen is niet duidelijk.

Tenslotte mag niet uit het oog worden verloren dat bouwondernemers erg afhankelijk zijn van het aanbod van opdrachten. Zij moeten, om die te verwerven, zich vaak onderwerpen aan een openbare aanbestedingsprocedure die een scherpe calculatie van de kosten vereist. Discontinuïteit in opdrachten houdt telkens weer gevaar in voor het voortbestaan van een bouwbedrijf. Juist in een periode tussen twee opdrachten is een bedrijf kwetsbaar.

In de bouwnijverheid is er een hoog *dark number* van de gepleegde werkgeversfraudes. Hierdoor is het niet alleen moeilijk een compleet beeld van dit soort criminaliteit te schetsen, maar blijven ook de daders buiten het zicht van onderzoekers. In de dossiers die het Sociaal Fonds Bouwnijverheid (SFB) ter beschikking heeft gesteld, blijken vooral de eigenaren en boekhouders de verdachten te zijn. De grote moeilijkheid voor zowel wetenschapsbeoefenaren als opsporingsambtenaren is echter dat op basis van deze schaarse gegevens niet kan worden vastgesteld of criminele groepen deze fraudes in scene hebben gezet of dat de aannemers en de boekhouders slechts als speelbal hebben gefungeerd.

Het is echter zo dat vrijwel alle werkgeversfraudes betrekking hebben op de arbeidskosten. Door middel van fraude met G-rekeningen, van illegale tewerkstelling van personeel en andere wordt per jaar voor miljoenen aan de bedrijfsfondsen en aan de belastingen onttrokken. Deze vormen van criminaliteit wijzen evenwel allemaal op organisatiecriminaliteit om het hoofd boven water te houden in een sterk concurrerende markt dan op illegale activiteiten van criminele groepen. Het feit dat koppelbazen de laatste jaren weer actief zijn geworden, doet aan deze vaststelling niets af. Koppelbazerij komt inderdaad weer voor in het oosten van het land, in Brabant en in Limburg. Maar – zo moet daaraan direct worden toegevoegd – deze koppelbazen zijn allen actief op de Duitse (en soms Belgische) markt. In de Nederlandse bouwnijverheid zijn koppelbazen niet of nauwelijks bedrijvig. De Wet Ketenaansprakelijkheid blijkt een succesvol wapen tegen koppelbazen te zijn geweest. Door deze wet is het in ieder geval de hoofdaannemers minder aantrekkelijk gemaakt in te gaan op zeer verleidelijke aanbiedingen van dubieuze tussenpersonen of koppelbazen. Op deze wijze wordt ook voorkomen dat ongewild criminele groepen het bedrijf worden binnengelaten.

Ook langs andere weg is nagegaan of er sprake is van infiltratie van de bouwnijverheid door criminele groepen. En wel door te onderzoeken of aannemers het slachtoffer worden van afpersing, brandstichting, bommeldingen en bomaanslagen, van systematische diefstal van bouwmaterialen en gereedschappen, van fysiek geweld, van ontvoeringen en liquidaties. Dit alles gebeurt namelijk in landen waar de bouwnijverheid wel door de georganiseerde criminaliteit wordt gecontroleerd. Maar in Nederland zijn hiervoor geen aanwijzingen gevonden. Deze conclusie wordt mede ondersteund door de analyse van de dossiers van de 25 regiokorpsen en van het SFB en andere politieke gegevens. Deze analyse toont aan dat in Nederland in de bouwnijverheid ook geen buitenlandse of allochtone criminele groepen actief zijn. Noch de Italiaanse mafia, noch Chinese triades, noch Japanse yakuza-groepen, die in hun land van herkomst alle zeer actief zijn in de bouwnijverheid, zijn hier aangetroffen. Maar er zijn ook geen Marokkaanse, Turkse, Colombiaanse, Surinaamse/Antilliaanse, Nigeriaanse, Ghanese, Joegoslavische en Russische netwerken of groepen in de Nederlandse bouwnijverheid gesignaleerd. En de studies die in Amsterdam, Enschede, Nijmegen en Arnhem werden verricht, hebben geen ander resultaat opgeleverd.

Het probleem kan ook nog van een andere kant worden onderzocht, namelijk de kant van de vakbonden. In Nederland hebben de vakbonden een belangrijke en legitieme positie in de samenleving verworven als belangenbehartigers van de werknemers. Deze positie is voornamelijk verkregen door een jarenlange coöperatieve opstelling ten opzichte van de overheid en de werkgevers in Nederland, zonder overigens de eigen verantwoordelijkheid en de eigen belangen uit het oog te verliezen. De vakbonden, ook die in de bouwnijverheid actief zijn, hebben geen gewelddadige historie achter zich. Er bestaat een hoge organisatiegraad van de beide bouwbonden van het FNV en het CNV. Meer dan de helft van alle bouwvakkers in Nederland zijn lid van een van deze bonden. Maar in tegenstelling tot hun Amerikaanse collega's zijn Nederlandse bouwvakkers *niet* afhankelijk van vakbonden om een baan te krijgen. Ook verzorgen de vakbonden in Nederland niet de opleiding van vakmensen waardoor zij niet kunnen optreden als leveranciers van arbeiders met vakkennis. Voorts is de organisatie van Amerikaanse vakbonden heel anders dan die van de vakbonden in Nederland: de vakbonden zijn hier niet georganiseerd naar het type werk, dus niet gefragmenteerd, en zij zijn, in tegenstelling tot de bonden in de VS, aan een sterke, interne democratische controle onderworpen. Zij hebben verder ook geen financiële belangen in de bouwnijverheid.

Niettemin is het belangrijk om hier te stellen dat er ook geen feiten bekend zijn geworden die wijzen op bedreiging van vakbondsbestuurders

of kaderleden in Nederland door criminele groepen. Ontvoeringen, liquidaties, bomaanslagen en afpersingen zijn verschijnselen waarvan de Nederlandse vakbonden de laatste vijf jaar nimmer slachtoffer zijn geworden. Vakbondsbestuurders zijn niet per definitie gevrijwaard van corruptie, maar dat er in Nederland corrupte vakbondsbestuurders zijn, is uiterst onwaarschijnlijk, zeiden al degenen die hieromtrent zijn geïnterviewd.

Op grond van bovenstaande overwegingen en empirische aanwijzingen kan worden geconcludeerd dat in Nederland geen sprake is van enige betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit bij de bouwnijverheid. Deze algemene conclusie laat de kwetsbaarheid van de bouwnijverheid voor criminele groepen onverlet. De bouw heeft een groot aantal kenmerken die haar kwetsbaar maken voor infiltratie door de georganiseerde criminaliteit. Die kenmerken bepalen in hoge mate evenwel ook de mogelijkheden voor organisatiecriminaliteit die, zoals wij hebben gezien, vaker voorkomt dan de officiële cijfers aangeven.

V.6. De afvalverwerkingsbranche

De afvalverwerkingsbranche heeft zich in Nederland in relatief korte tijd kunnen ontwikkelen van een marginale bezigheid tot een krachtige economische sector. De omzet is groot. Er valt veel geld te verdienen aan de restanten van de welvaartsmaatschappij. Afval is een inelastisch goed waardoor de afvalbedrijven in zekere zin zelf de prijs voor de verwerking kunnen bepalen. Het milieubeleid van de Nederlandse overheid heeft aan de ene kant geleid tot het opschroeven van de eisen die aan de verwerking van afval worden gesteld en aan de andere kant heeft het een verregaande vorm van zelfregulering en privatisering in de hand gewerkt, zonder dat er is gezorgd voor een adequaat controlesysteem. Bepaalde condities in de afvalverwerkingsbranche hebben zich jarenlang redelijk ongestoord kunnen ontwikkelen waardoor een gelegenheidsstructuur is ontstaan die een voedingsbodem voor zware milieu-criminaliteit vormt. Een van deze condities is dat er veel overheidsinstanties bij zijn betrokken die door de branche-organisaties en handige afvalverwerkers tegen elkaar worden uitgespeeld. Verder is de afvalmarkt sterk in beweging. De kleinere, van oudsher familiale bedrijven ondervinden steeds grotere concurrentie van kapitaalcrachtige bedrijven, die proberen monopolieposities in de gehele keten te verkrijgen. Hoe meer onderdelen van die keten een bedrijf in bezit heeft, des te groter zijn de winstkansen voor dat bedrijf en des te moeilijker is het door de overheid te controleren. De grote bedrijven zullen de kleinere na verloop van tijd ook uit de markt drukken omdat de afvalverwerking aan steeds hogere milieu-eisen moet voldoen. Die eisen hebben immers tot gevolg dat steeds grotere investeringen nodig zijn om adequate verwerkingsinstallaties te laten bouwen.

Er zijn in deze branche grote verschillen tussen de hoeveelheid aangeboden soorten afval en de verwerkingscapaciteit van de bedrijven. Er bestaat in deze vrij jonge economische sector dus nog geen evenwicht tussen vraag en aanbod. Enerzijds leiden deze verschillen tot fricties in de markt die illegale verwerking van afval in de hand werken, anderzijds tot grotere winstmogelijkheden voor bedrijven die van die fricties handig gebruik maken. Zo sluit de verwijderingscapaciteit nog steeds niet aan op het afvalaanbod, waardoor niet altijd de meest geëigende manier van verwijdering wordt of kan worden toegepast. Als gevolg daarvan moeten ook grote hoeveelheden afval worden geëxporteerd naar het buitenland. Maar het omgekeerde is ook het geval. De capaciteit voor het schoonmaken van verontreinigde grond is groter dan het binnenlandse aanbod vervuilde grond. Deze frictie leidt derhalve tot de invoer van verontreinigde grond uit het buitenland. De grote prijsverschillen tussen soorten

afval, tussen soorten verwerking en tussen landen leiden ertoe dat illegale afvalverwerking financieel zeer aantrekkelijk is.

Immers, zware milieucriminaliteit wordt om twee redenen gepleegd: om geld mee te verdienen en om bedrijfsproblemen «op te lossen». Deze bedrijfsproblemen ontstaan door de druk van de markt op de kleinere bedrijven, verkeerde kostencalculaties en door de verscherpte eisen van de overheid. De werkelijke omvang van zware milieucriminaliteit kan in Nederland nog niet op een betrouwbare en valide manier worden vastgesteld. Bovendien worden veel milieu-overtreders veroordeeld op grond van fraudes, valsheid in geschrifte en fiscale delicten en maar zelden (nog) op milieucriminaliteit. De situatie in deze branche moet zeker ernstiger worden ingeschat dan op grond van CBS-statistieken kan worden aangenomen. Het gebeurt in deze branche nog steeds dat gevaarlijk afval op het oppervlaktewater wordt geloosd of, illegaal vermengd met ander materiaal, wordt gestort, dat afval wordt verbrand terwijl dat niet mag, en dat afval valselijk wordt benoemd of illegaal naar het buitenland wordt geëxporteerd.

Het is zeer onwaarschijnlijk dat criminele groepen zich in de afvalverwerkingsbranche hebben ingenesteld. Op grond van gegevens verkregen uit interviews met brancheleden, vakbonden en wetenschapsbeoefenaren, uit 18 dossiers afkomstig van de regiokorpsen, de CRI en het Milieu Bijstand Team, en op grond van een antecedentenonderzoek van ondernemers in de sector, komen wij tot de conclusie dat de georganiseerde criminaliteit niet in deze branche actief is. Een beschrijving van de daders wijst uit dat ernstige milieuverontreinigers meestal familiebedrijven zijn die in de jaren zestig en zeventig groot zijn geworden. De eigenaren hebben zelden een hoge (technische) opleiding genoten en regeren met vaste hand hun bedrijf; tegenspraak wordt niet geduld en loyaliteit wordt royaal beloond. De medeplichtigen zijn (mede)directeuren, boekhouders en andere personeelsleden van het bedrijf. Bijzondere aandacht verdienen de afvalmakelaars die vrijwel ongecontroleerd afval kunnen verplaatsen. Zij opereren steeds vaker internationaal waarbij het moeilijk is vast te stellen of en waar het afval uiteindelijk wordt gestort, verbrand, gecomposteerd of misschien illegaal gedumpt.

Malafide afvalverwerkers tonen weinig respect voor de overheid. Strafrechtelijke sancties lijken weinig uit te halen. Boetes worden niet of zeer laat betaald. Voert de overheid de sancties verder op dan wordt een andere tactiek toegepast: dreigen het afval te laten liggen en niet meer te behandelen, of dreigen met vertrek van het bedrijf naar een ander gebied of een ander land. Malafide afvalverwerkers zoeken ook gericht naar gedoogsituaties. Eerst wordt een kleine vergunning aangevraagd waarna allerlei soorten afval worden geaccepteerd op het bedrijf. Vervolgens wordt de vergunningverlener onder druk gezet om een grote vergunning te verlenen. De overheid wordt met het tijdelijk toelaten als het ware medeplichtig aan de ongewenste situatie en dat maakt het voor justitie achteraf weer moeilijker om strafrechtelijk te vervolgen. Afvalverwerkers die zich aan zware milieuverontreiniging schuldig maken, doen er van alles aan om opsporing door de politie of door andere instanties te voorkomen. Er worden verschillende administraties bijgehouden, er wordt in codes gepraat, personeelsleden worden getraind wat te doen en te zeggen wanneer inspecties worden uitgevoerd. Er worden BV-constructies bedacht om zich af te schermen, katvangers ingezet, en tegen elke overheidsbeslissing, hoe klein ook, worden alle juridische registers opengetrokken en alle beroepsmogelijkheden benut. Of dat laatste het gevolg is van een doelbewuste strategie kan moeilijk op grond van de gegevens worden beweerd. Effect heeft het in ieder geval wel, want de verschillende overheden worden flink beziggehouden. Afvalverwerkers worden trouwens bijgestaan door deskundige juristen, technici, mediaspecialisten en wetenschapsbeoefenaren, en, niet te vergeten, overheids-

dienaren die als adviseur of als lid van de Raad van Bestuur in de arm zijn genomen. Daarmee wordt een belangenverstremming bewerkstelligd die gemakkelijk kan afglijden naar corruptie. De opbrengsten van illegale activiteiten in de afvalverwerkingsbranche worden voornamelijk weer in het eigen bedrijf geïnvesteerd of gebruikt voor een uitbundige levensstijl en voor het kopen van de loyaliteit van het eigen personeel. Ook worden er de salarissen van de eigenaar en bedrijfsleiders mee aangevuld. In sommige gevallen worden de opbrengsten uitgegeven aan de sponsoring van bijzondere evenementen.

Geen van de bedrijven of organisaties die zich op de hiervoor aangegeven manieren schuldig maken aan milieudelicten, voldoen ten volle aan de elementen van onze omschrijving van georganiseerde criminaliteit. In alle 18 bestudeerde gevallen is er bovenal sprake van organisatiecriminaliteit, die uiteraard grote schade veroorzaakt aan het fysieke milieu en de volksgezondheid. Het zijn *in se* legale bedrijven die door illegaal gedrag proberen extra inkomsten te verwerven of voor het bedrijf kosten te besparen. De wijze waarop dat in een enkel geval gebeurt maakt duidelijk dat deze vorm van organisatiecriminaliteit op diverse punten dicht in de buurt van georganiseerde criminaliteit komt. Een van de belangrijkste verschillen tussen georganiseerde criminaliteit en organisatiecriminaliteit is nochtans dat bij de eerstgenoemde soort criminaliteit gebruik wordt gemaakt van intern en extern geweld en dat, zonodig, nog andere strategieën worden gehanteerd om zich te weer te stellen tegen overheidsoptreden. Bij de onderzochte malafide afvalverwerkingsbedrijven hebben wij echter geen aanwijzingen voor het gebruik van intern geweld gevonden. Op het personeel wordt soms wel veel druk uitgeoefend door, aan de ene kant, diverse beloningen in het vooruitzicht te stellen en, aan de andere kant, door te dreigen met ontslag of overplaatsing naar onderdelen van het bedrijf waar de arbeidsomstandigheden slechter zijn. (Dreiging met) geweld naar de overheid is slechts incidenteel waargenomen, en dan is het vooral bedoeld om controles te bemoeilijken of zelfs te verhinderen. Overheidsoptreden wordt vaker gefrusteerd door belangrijke personen op vitale posities in het openbaar bestuur in te kapselen in het eigen bedrijf.

In de afvalverwerkingsbranche is dus inderdaad te zien dat bepaalde vormen van organisatiecriminaliteit dicht tegen georganiseerde criminaliteit aan kunnen komen te liggen. De analyses maken duidelijk dat hier in feite nooit sprake is van zwart-wit situaties, maar dat het eerder gaat om glijdende schalen waarop bepaalde vormen van criminaliteit kunnen worden gepositioneerd. In drie belangrijke casus is waargenomen dat illegale activiteiten in de bedrijven langzaam maar zeker de overhand kunnen krijgen op legale activiteiten. Bedrijven kunnen zo afglijden naar vormen van georganiseerde criminaliteit. Op grond van bovenstaande feiten en ontwikkelingen kan worden geconcludeerd dat in de afvalverwerkingsbranche een zorgelijke situatie is ontstaan.

V.7. De textielnijverheid

Van de textielnijverheid kan men zeggen dat zij «historisch verdacht» is wanneer het gaat om georganiseerde criminaliteit. De georganiseerde criminaliteit kreeg greep op de textielnijverheid in New York door de vakbonden van textielwerknemers over te nemen na ernstige arbeidsconflicten (Block en Chambliss, 1981). In Nederland is echter van een dergelijke ontwikkeling nooit sprake geweest. Na de ineenstorting van de textielindustrie in de jaren zestig en zeventig als gevolg van de concurrentie van de lage-lonen-landen in Azië, verschenen op diverse plaatsen in het midden van de jaren tachtig wel allerlei naaiateliers. Deze ateliers kwamen op als gevolg van de internationale ontwikkelingen in de confectie-industrie waarin om een flexibele en snelle produktie wordt gevraagd. Zij werden veelal door Turken als zelfstandige ondernemers

opgezet en waren gevestigd in Amsterdam, de Achterhoek, Brabant, Limburg en Twente. Het aantal bedrijven in Nederland steeg spectaculair, van 28 in 1981 tot ongeveer 1.000 in 1993 (Van Vondelen, 1993). In het begin waren de confectie-ateliers bijna allemaal legaal, maar toen de prijzen gingen dalen en de concurrentie toenam, terwijl het aanbod aan illegale werkers in Nederland alsmaar groter werd, gleden de meeste van de legale ateliers af naar een gedeeltelijk en later zelfs naar een volledig illegale bedrijfsvoering. Zwarte loonbetalingen, werken met illegale vreemdelingen, handel in «valse» facturen waren instrumenten om het hoofd boven water te houden. Na verloop van tijd drong tot de buitenwereld door dat er met illegale werkneem(st)ers onder uiterst slechte arbeidsomstandigheden werd gewerkt en deden geruchten de ronde dat de (Turkse) georganiseerde criminaliteit daarbij zou zijn betrokken.

Zoals eerder aangegeven, is de textielnijverheid uitsluitend op lokaal niveau bestudeerd. In Amsterdam schat de overheid dat er ongeveer 600 naaiateliers bestaan met tussen de 6.000 en 15.000 werknemers. Onderzoek door een team van verschillende opsporingsdiensten (het confectieteam) bij Turkse naaiateliers leidde tot de conclusie dat er weliswaar sprake was van diverse vormen van organisatiecriminaliteit en van veel vuurwapensbezit, maar dat voor enige betrokkenheid van de (Turkse) georganiseerde criminaliteit geen aanwijzingen bestonden. Geruchten dat de Grijsse Wolven, PKK en Dev Sol bij de naaiateliers waren betrokken, konden niet hard worden gemaakt.

In Enschede, de textielstad bij uitstek in Nederland, die door de ineensstorting van de textielnijverheid harde klappen heeft gehad, zijn het voornamelijk Turken geweest die in het gat van de markt zijn gesprongen, omdat zij met deze vorm van productie in het thuisland ervaring hebben. In 1990 werden 25 illegale naaiateliers opgespoord. Een stringent overheidsoptreden heeft de verplaatsing van naaiateliers van Enschede naar Almelo teweeggebracht waar zij ook in handen zijn van daar wonende Turken. Een inventarisatie van alle confectie- en naaiateliers in Enschede die op ons verzoek door de Kamer van Koophandel is vervaardigd, laat het volgende zien. Er zijn in 1995 72 ateliers ingeschreven. De meeste daarvan zijn al jaren bestaande bonafide bedrijven (gemiddeld 15 jaar oud). De oudste vier dateren uit 1919. Zij zijn voornamelijk in handen van autochtone Enschedeërs die vroeger werkzaam waren in de textielindustrie. Er zijn ongeveer 10 Turkse naaiateliers in de stad (begin 1995).

In Nijmegen bestaan 29 confectie- of naaiateliers die alle geregistreerd staan bij de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst. Een aantal daarvan is in handen van Chinese en Vietnamese eigenaren. Er bestaan vier Turkse ateliers. De overige staan op naam van Nederlandse vrouwen. In hoeverre met katvangers wordt gewerkt is onbekend, evenals het bestaan van illegale ateliers. In het begin van de jaren negentig is een van de confectiebedrijven die in financiële moeilijkheden verkeerde, in handen gevallen van enkele, eerder in de lokale studie besproken fraudeurs. Deze BV was binnen een maand van naam veranderd en helemaal leeggeplunderd. Meer is over naaiateliers in Nijmegen niet bekend.

In Arnhem tenslotte zijn geen gegevens voorhanden over het aantal gevestigde confectie- en naaiateliers. De opsporingsinstanties hebben medio 1993 drie illegale Turkse ateliers ontdekt. Hierin waren per bedrijf ongeveer 10–15 illegale vreemdelingen werkzaam. Bij de politie is verder niet bekend of de georganiseerde criminaliteit bij deze bedrijvigheid is betrokken.

Hoewel de gezamenlijke opsporingsinstanties incidenteel nog wel eens een kleine illegale werkplek ontdekken die de naam atelier nauwelijks waard is, stelt men dat het verschijnsel tegenwoordig vrijwel helemaal is uitgebannen. Van enige infiltratie door of relaties met georganiseerde criminaliteit is volgens woordvoerders van deze instanties geen sprake. Politiebronnen bevatten ook geen gegevens die wijzen op geweld,

afpersing of iets dergelijks in deze sector van de textielnijverheid. De politie en andere opsporingsdiensten hebben ook geen informatie die wijst op de infiltratie van criminele groepen in deze branche.

V.8. Besluit

In de discussie over de ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit is in de afgelopen jaren haar dreigende vervlechting met legale economische sectoren voortdurend aan de orde gesteld. Bij herhaling werd gewag gemaakt van het feit dat de onderwereld langzaam maar zeker de bovenwereld zou infiltreren. «Italiaanse» of «Amerikaanse» toestanden zouden ook in Nederland reeds spelen. De integriteit van de Nederlandse maatschappij zou gevaar lopen. Het lag derhalve voor de hand dat in dit onderzoek werd nagegaan of van een dergelijke evolutie sprake is.

Branches zijn voor georganiseerde criminaliteit aantrekkelijk vanwege de systematische en structurele winsten die door middel van geweld, afpersing en protectie kunnen worden behaald, met het oog op de spreiding van risico's (men is minder afhankelijk van de onzekere markt van de levering van illegale goederen en diensten), om als dekmantel te fungeren voor illegale activiteiten, om er misdaadgeld in wit te wassen, en ook vanwege de economische en politieke macht die controle over een branche met zich meebrengt.

De algemene conclusie die op basis van de in dit rapport gepresenteerde studies kan worden getrokken is dat, algemeen gesproken, van vervlechting van de georganiseerde criminaliteit met legale economische sectoren in Nederland geen sprake is. Naar onze mening worden legale branches op dit moment niet door criminele groepen gecontroleerd. Wel is vastgesteld dat in branches allerlei vormen van organisatiecriminaliteit voorkomen, met grote financiële schade voor de overheid, het bedrijfsleven of ten koste van het fysieke milieu. Daarnaast is er de beroeps- of groepsriminaliteit waarvan de branches slachtoffer zijn. Criminele controle over legale branches als de bouwnijverheid of over de havens zoals die in Italië, de Verenigde Staten of Japan bestaat, is in Nederland niet aan de orde.

Bij deze algemene conclusie moeten echter wel drie kanttekeningen worden geplaatst. In die branches die naar hun aard dicht aanliggen tegen de drugshandel of die op de een of andere manier van belang zijn voor de logistiek van deze handel, zijn wel aanwijzingen te vinden van criminele infiltratie. Bij het vervoer over de weg, over zee of door de lucht van drugs zijn niet alleen de transportbranche maar ook de grootste zee- en luchthavens van Nederland betrokken. Criminele groepen schakelen transportondernemingen in om drugs te smokkelen, kopen hiervoor kleine transportbedrijfjes of richten die zelf op. Voor hetzelfde doel maken zij gebruik van de toevoerhavens van Nederland. Van innesteling of van het onder controle brengen van de vervoerssector is evenwel geen sprake. En er zijn in het bestudeerde materiaal ook geen aanwijzingen gevonden die wijzen op pogingen van de georganiseerde criminaliteit om de macht over deze branche in handen te krijgen. Vooral op Schiphol krijgen allerhande criminele groepen weliswaar hulp «van binnenuit», maar ook die hulp staat in het teken van de smokkel van verdovende middelen.

De tweede kanttekening bij de algemene conclusie betreft de situatie in de horeca. De horeca is een van de weinige bestudeerde branches waarbij een patroon van georganiseerde criminaliteit wordt aangetroffen dat het faciliteren van illegale handelingen te boven gaat. Er bestaan ten eerste criminele groepen die actief zijn in de sfeer van de protectie. Zulke groepen zijn aangetroffen in Utrecht, de Vechtstreek en in een aantal kleinere provincieplaatsen. In de steden Arnhem, Enschede en Nijmegen is de plaatselijke horeca er samen met de politie in geslaagd pogingen van gedwongen protectie van buitenaf in de kiem te smoren. Verder zijn er in sommige steden criminele groepen die de plaatselijke horeca

beheersen of daarbinnen reeksen van bedrijven bezitten op een manier die de Amerikanen *racketeering* noemen. Door het opkopen van horecagelegenheden verzekeren criminele groepen zich niet alleen van een eigen territorium, dus een plek waar de controle-organen van de overheid weinig zicht meer op hebben, maar ook van een infrastructuur voor de organisatie van andere illegale activiteiten, zoals de verkoop van drugs, het witwassen van geld en de plaatsing van illegale gokkasten.

Een derde kanttekening bij onze algemene conclusie is dat zij alleen betrekking heeft op de branches die wij in deze korte tijdspanne hebben kunnen onderzoeken. Gegeven deze tijdsdruk was het onmogelijk *alle* branches te bestuderen en op hun eventuele banden met de georganiseerde criminaliteit te bekijken. De keuze van de branches die wel zijn onderzocht, is ingegeven door de ervaringen die men op dit gebied in het buitenland heeft opgedaan en door signalen die hier te lande zijn afgegeven in de pers en de wetenschap, en door de overheid (politie en justitie). Dit zijn branches die dicht aanliggen tegen de levering van illegale goederen en diensten, de traditionele georganiseerde criminaliteit (transport, havens, autobranche, de horeca en gokautomaten), en branches waarvan elders in de wereld voorbeelden van controle door de georganiseerde criminaliteit zijn te vinden, zoals de bouwnijverheid en de afvalverwerkingsbranche. Ten overvloede is dan ook nog gekeken naar de verzekeringsbranche, de wildlife-branche en de smokkel van nucleair materiaal. Natuurlijk is het altijd mogelijk dat door deze selectie bedenkelijke ontwikkelingen in bepaalde andere branches over het hoofd zijn gezien. Maar gelet op de manier waarop de genoemde branches zijn geselecteerd, mag de kans hierop niet groot worden geacht. Het verdient echter aanbeveling om deze veronderstelling te toetsen via onderzoek, bijvoorbeeld in de rookwarenindustrie en de vleesen zuivelsector.

Komen we, tot slot, terug op de vraag in de titel van dit hoofdstuk: is georganiseerde criminaliteit in legale economische sectoren een feit of een fictie? In bepaalde sectoren is dit een feit, maar niet in de zin dat zij geheel of ten dele, landelijk of plaatselijk, worden gecontroleerd door criminele groepen. Alleen in de sector van de horeca komt in sommige steden een situatie voor die gaat in de richting van *racketeering*.

VI. BRUGFUNCTIES IN DE GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT

VI.1. Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk naar voren is gekomen, opereert de georganiseerde criminaliteit niet in een maatschappelijk vacuüm. Criminele groepen onderhouden tal van parasitaire en symbiotische relaties met legale sectoren van de samenleving. In deze zin is de wettige wereld een levensvoorwaarde voor de georganiseerde criminaliteit. Ook in dit hoofdstuk wordt de aandacht gevestigd op de verbanden tussen de georganiseerde criminaliteit en de conventionele samenleving. De nadruk ligt hier op de manier waarop de wettige wereld zich leent voor het leveren van hand- en spandiensten aan de georganiseerde criminaliteit. Als gevolg hiervan worden niet alleen de gepleegde misdrijven, maar ook de illegaal verkregen opbrengsten effectief afgeschermd van de politie, justitie en fiscus.

In dit hoofdstuk wordt op twee aspecten ingegaan. In de eerste plaats wordt in paragraaf VI.2 de rol belicht van sommige vrijeberoepsbeoefenaars in het afschermen van misdaden en misdaadgeld. Achtereenvolgens worden de advocatuur, het notariaat en de accountancy besproken. In de tweede plaats wordt specifiekere aandacht besteed aan de wijzen waarop illegaal verkregen opbrengsten in de legale economie worden gesluisd. In paragraaf VI.3 wordt beschreven hoe naast vrijeberoepsbeoefenaars ook legale branches, zoals de effectenhandel of de banken, bewust of onbewust een bijdrage leveren aan het wegsluizen van misdaadgeld. Het hoofdstuk wordt afgesloten in paragraaf VI.4 met een kort besluit.

VI.2. De rol van de vrije-beroepsbeoefenaars

In de afgelopen jaren zijn enkele vrije-beroepsbeoefenaars in opspraak geraakt omdat zij banden zouden onderhouden met de georganiseerde misdaad. Ook binnen de beroepsgroepen zelf is toenemende zorg ontstaan over de dreiging die van de georganiseerde criminaliteit uitgaat op de integriteit van deze vrije beroepen. In dit kader zijn vooral de advocatuur, het notariaat en de accountancy van belang. Hoe zeer deze beroepen inhoudelijk ook van elkaar verschillen, zij zijn alle drie *professionele* beroepen. Van professionele beroepsbeoefenaars wordt verwacht dat zij op grond van de maatschappelijke functie van hun beroep een zekere mate van maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen. Deze maatschappelijke functie gaat gepaard met een aantal privileges, zoals een monopoliepositie met betrekking tot het verlenen van bepaalde diensten en een verschoningsrecht voor de advocaat en de notaris. De maatschappelijke status van deze beroepen, vooral dat van de traditionele professionele beroepsbeoefenaars als de advocaat en de notaris, komt tot uitdrukking in hun uitstraling van respectabiliteit en betrouwbaarheid. Het fundamentele belang van dit goede vertrouwen voor het maatschappelijk verkeer kan moeilijk worden overschat.

De gecombineerde aanwezigheid van financieel-juridische kennis en van de uitstraling van betrouwbaarheid maakt advocaten, notarissen en accountants tot aantrekkelijke potentiële partners voor de georganiseerde misdaad. Aan de ene kant kunnen zij immers de benodigde deskundigheid verschaffen om bijvoorbeeld illegale financiële transacties te verrichten of kunnen zij dergelijke transacties autoriseren. Op deze wijze fungeren de vrije-beroepsbeoefenaars als een belangrijke schakel tussen de opbrengsten uit de criminele activiteiten en het wegsluizen van misdaadgeld in de reguliere sectoren van de economie.

Aan de andere kant bieden de vrije-beroepsbeoefenaars goede mogelijkheden bij afscherming. De betrokkenheid van vrijeberoepsbeoefenaars bij transacties kan de schijn van bonafiditeit wekken

en de geheimhoudingsplicht biedt een belangrijke bescherming aan de cliënten. De notaris en de advocaat bezitten de parafernalia van het professionele beroep (verschoningsrecht, status) en bieden hierdoor, vermoedelijk meer dan de accountant, effectieve mogelijkheden voor de afscherming van strafbare feiten en de uit misdrijven verkregen inkomsten.

In deze paragraaf wordt nagegaan op welke wijze vertegenwoordigers van de hier genoemde vrije-beroepen op een *verwijtbare* manier betrokken zijn (geweest) bij de activiteiten van criminele organisaties. Van verwijtbare betrokkenheid van vrije-beroepsbeoefenaars bij strafbare handelingen van criminele organisaties kan in tweeërlei zin sprake zijn. Ten eerste indien een beroepsbeoefenaar in strafrechtelijke zin betrokken is bij de strafbare gedragingen. Deze betrokkenheid kan bestaan uit het medeplegen van of medeplichtig zijn aan de strafbare feiten van de criminele groep, uit het begunstigen van de plegers van deze feiten bijvoorbeeld door het plegen van heling of door het belemmeren of bemoeilijken van de opsporing van de misdrijven en de uit misdrijf verkregen opbrengsten (vgl. art. 189 Sr). Hier is sprake van verwijtbare betrokkenheid in enge zin.

Daarnaast onderscheiden wij verwijtbare betrokkenheid in ruime zin. Hiervan is sprake als de beroepsbeoefenaar in de uitoefening van zijn beroep niet de nodige zorgvuldigheid in acht neemt ter voorkoming van misbruik van zijn beroepsuitoefening voor criminele doeleinden. Er is dan weliswaar niet sprake van het welbewust en opzettelijk meewerken aan strafbare handelingen, maar wel kan hem worden verweten dat hij had moeten of kunnen weten dat van zijn diensten misbruik werd gemaakt voor criminele doeleinden.

Het moge duidelijk zijn dat de zorgvuldigheidsnorm verder gaat dan de strafrechtelijke norm. Verwijtbare betrokkenheid omvat volgens onze definitie meer situaties dan strafrechtelijke verwijtbaarheid. Deze zorgvuldigheidsnorm sluit aan bij de in enkele recente gedragscodes geformuleerde voorschriften. In de richtlijnen ter voorkoming van betrokkenheid van de advocaat bij criminele handelingen wordt onder meer gesteld dat een advocaat, zo lang redelijke aanwijzingen van het tegendeel ontbreken, in beginsel mag afgaan op de juistheid van gegevens die hem door zijn cliënt worden verstrekt; indien er evenwel redelijke aanwijzingen zijn, dient de advocaat onder meer de identiteit van de cliënt en het doel van de opdracht te onderzoeken; in de richtlijnen worden enkele specifieke voorschriften gegeven omtrent de zorgvuldigheid die de advocaat onder dergelijke omstandigheden in acht dient te nemen. Leeft hij deze niet na, dan kan hem worden verweten dat hij het risico heeft genomen dat van zijn dienstverlening misbruik werd gemaakt om strafbare feiten te plegen of af te schermen. In een recent arrest van het gerechtshof te Amsterdam wordt deze zorgvuldigheidsnorm nader omschreven. Volgens het hof kan een advocaat onzorgvuldig handelen wanneer hij zich onvoldoende realiseert dat de door de cliënt aangedragen feiten in strijd met de waarheid zijn. In casu hadden de concrete omstandigheden de advocaat aanleiding moeten geven om nader onderzoek in te stellen naar de herkomst van het geld en de door zijn cliënt naar voren gebrachte feiten. Uit voormeld onzorgvuldig gedrag kan echter, zo vervolgt het hof, niet de voorwaardelijke opzet worden afgeleid. De advocaat wordt vrijgesproken (arrest 20 juni 1995, hof Amsterdam).

VI.2.1. De advocatuur

Het stereotype beeld van de advocaat als iemand die slechts voor de rechtbank pleit ten gunste van de verdachte, ligt ver bezijden de werkelijkheid. Het werkdomein van de advocaat is bijzonder uitgebreid, terwijl de aard van de dienstverlening ook zeer divers is. Naast procesbijstand verricht de advocaat vele dienstverlenende werkzaamheden die ertoe

strekken dat, als het even kan, de rechter gemeden wordt (Klijn *et al.*, 1992, p. 31). De relatie tussen de advocaat en zijn cliënt is een vertrouwensrelatie, die door de wettelijk verankerde geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht ten opzichte van derden (inclusief de rechter) wordt afgeschermd.

Naast de zojuist omschreven werkzaamheden van processuele bijstand en juridische advieswerkzaamheden, houden advocaten zich bezig met activiteiten die de «eigenlijke» werkzaamheden te boven gaan. Zo kan een advocaat een vennootschap beheren, als trusthouder optreden, bankrekeningen openen op naam van een ander of financiële transacties verrichten voor derden. Wegens zijn positie als vertrouwensman en verschoningsgerechtigde is de advocaat hiervoor een interessante figuur. Het is alleen de vraag of dergelijke activiteiten nog wel tot de beroepsspecifieke werkzaamheden van de advocaat behoren, hoe ruim en rekbaar de beroepsomschrijving ook is.

In de naoorlogse periode is het aantal advocaten in ons land verviervoudigd. In 1950 waren er ongeveer 2.000 advocaten; momenteel is het aantal gestegen tot ruim 8.000. Opvallend hierbij is dat de groei plaatsvond na twee decennia van krimp (1950 tot 1970). Ook de schaalgrootte van de kantoren is veranderd. In 1960 was bijna 70% van de kantoren een eenmansbedrijf en daarin was 40% van de advocaten werkzaam. Thans vormen de solokantoren 46% van het totaal. Nog slechts 15% van de advocaten is werkzaam op een dergelijk kantoor (Klijn *et al.*, 1992, p. 25–26). In toenemende mate is er sprake van een samengaan van advocaten, notarissen en belastingadviseurs binnen een kantoor.

Tussen onafhankelijkheid en partijdigheid

De advocaat dient zowel tegenover de overheid als tegenover zijn cliënt onafhankelijk te blijven om zijn maatschappelijke functie behoorlijk te kunnen vervullen. Daarom dient hij, volgens een gedragsregel van de advocatuur, te vermijden dat zijn vrijheid en onafhankelijkheid in de uitoefening van het beroep in gevaar zouden kunnen komen. Belangenverstrengeling vanwege financiële of persoonlijke relaties, kan de gewenste onafhankelijkheid in gevaar brengen en dient te worden vermeden, zo blijkt uit de toelichting op deze regel in de zogeheten «Gedragsregels voor advocaten 1992».

Naast deze onafhankelijkheid wordt echter een tweede, minstens zo belangrijke waarde beleden: partijdigheid. De waarde van de «partijdigheid» wordt binnen de advocatuur sterk gevoeld. In het volgende citaat wordt concreet verwoord hoe deze «partijdigheid» de opstelling van de advocaat bepaalt. «Mijn stelling is dat je als advocaat de feiten aanneemt zoals een cliënt je die vertelt (...) Ik ben de mond van mijn cliënt en ik presenteer de feiten aan de rechter zoals de cliënt die mij heeft verteld. En de rechter mag en zal nooit van mij verwachten dat ik die feiten heb gecontroleerd» (VN, 8 oktober 1994, p. 33). Dat hoge prioriteit aan «partijdigheid» wordt toegekend, blijkt ook uit een onderzoek van de rechtssociologe De Groot-Van Leeuwen. Wanneer zij haar respondenten (advocaten) spanningen voorhoudt tussen het algemene belang en het belang van de individuele cliënt, blijken deze vrijwel altijd «radicaal» voor de cliënt te kiezen (1995, p. 108).

Als gevolg van deze «radicale» keuze loopt de advocaat het risico dat het evenwicht tussen «onafhankelijkheid» en «partijdigheid» wordt verstoord en hij verzeild raakt in een situatie waarin hij slechts de amorele uitvoerder is van de wensen van zijn cliënt. Dit betekent ook dat de advocaat zijn gevoel voor rechtvaardigheid en zijn gevoel van verantwoordelijkheid voor de rechtsstaat bij het verdedigen van zijn cliënt uitschakelt.

Een professionele norm die borg staat voor de onafhankelijkheid is dat de advocaat zich van een zaak dient «los te maken» indien hij deze in gemoede niet rechtvaardig acht. Concreet zou dit betekenen dat de

advocaat bij het aanvaarden van diensten steeds kritisch dient te toetsen wie de cliënt is, wat hij wil en waarom hij juist hem deze dienst vraagt. Deze professionele norm van de onafhankelijke beroepsuitoefening lijkt aan geldingskracht in te boeten. De advocatuur raakt in toenemende mate in de ban van de commercialisering. Op het terrein van bijvoorbeeld reclame en publiciteit wordt steeds meer toegestaan. Bovendien is er sprake geweest van een grote toename van het aantal advocaten. Deze omstandigheden hebben ertoe geleid dat het professionele karakter van het beroep van advocaat is afgenomen. Het beroep krijgt meer en meer het karakter van een gewoon, commercieel beroep.

Deze evolutie wordt nog eens treffend geïllustreerd door de veranderingen die in de afgelopen decennia in de gedragsregels hebben plaatsgevonden. Behoorde aanvankelijk het levensgedrag van advocaten tot de vaste kern van de gedragsregels, sedert 1992 is het privé-gedrag van de advocaat buiten het bereik van de code geplaatst. Tegenwoordig is alleen het beroepsmatig handelen van de advocaat aan de code en aan het tuchtrecht onderworpen, waarbij vooral de nadruk is komen te liggen op de bescherming van de goede relatie tussen de advocaat en zijn cliënt (De Groot-Van Leeuwen, 1995, p. 113).

Recapitulerend, er bestaat tussen de beide waarden van onafhankelijkheid en partijdigheid een wankel evenwicht, vooral wanneer de advocaat door «dubieuze» cliënten (in casu criminele groepen) wordt benaderd. Is de advocaat in staat zijn onafhankelijkheid te behouden wanneer een dubieuze cliënt op handige wijze inspeelt op zijn «partijdigheid»?

Geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht

In de Gedragsregels voor advocaten 1992 wordt uitvoerig ingegaan op de geheimhoudingsplicht van de advocaat. De advocaat dient te zwijgen over de bijzonderheden van de door hem behandelde zaken, de persoon van de cliënt en de aard en omvang van diens belangen.

Ook in de wet zijn enkele bepalingen opgenomen om de geheimhouding in de relatie tussen advocaat en cliënt te waarborgen. De advocaat heeft, evenals de arts, de geestelijke en de notaris, een verschoningsrecht. Dat wil zeggen dat de advocaat in de geheimhouding kan volharden zelfs ten overstaan van de rechter-commissaris of de rechter. Het «object» van verschoning is overigens beperkt tot de informatie, gelden en schriftelijke stukken die hem in zijn hoedanigheid van advocaat zijn toevertrouwd. Dit onderstreept het belang van het maken van duidelijke onderscheidingen tussen beroepsspecifieke werkzaamheden en activiteiten (zoals het trusthouderschap) die niet tot de typische werkzaamheden van de advocaat behoren. De rechtspraak is tot dusverre terughoudend in het op deze grondslag beperken van de reikwijdte van het verschoningsrecht.

Volgens de heersende leer zou het verschoningsrecht alleen in zeer uitzonderlijke gevallen moeten wijken voor het belang van de waarheidsvinding, maar de omstandigheden waarin dit van toepassing zou zijn, zijn tot nu toe in de jurisprudentie nog niet aan de orde geweest. Een huiszoeking en inbeslagneming bij een verschoningsgerechtigde kan zonder diens toestemming alleen plaatsvinden indien het gaat om objecten die niet onder zijn verschoningsrecht vallen. Het gaat hier dan om brieven of geschriften die ofwel voorwerp zijn van een strafbaar feit of tot het begaan daarvan hebben gediend ofwel bescheiden die de advocaat niet in zijn hoedanigheid van advocaat onder zich heeft. Het oordeel of het om zulke brieven of geschriften gaat, is in principe aan de verschoningsgerechtigde, waardoor het risico van het misbruik van het verschoningsrecht door een «foute» advocaat levensgroot aanwezig is. Onder de objecten van geheimhouding en verschoning vallen in beginsel ook de kantoorrekeningen en derden-rekeningen van de advocaat. Momenteel

staat ter discussie in hoeverre gelden van derden die aan het beheer van advocaten zijn toevertrouwd, onder de geheimhouding vallen. Recent is in kort geding uitgesproken dat – uitzonderingen daargelaten – het verschooningsrecht van een advocaat zich niet uitstrekt tot gelden die hij van een derde onder zich heeft (rechtbank Rotterdam, 23 maart 1995).

Vormen van verwijtbare betrokkenheid

Wij hebben, zoals in hoofdstuk III is uiteengezet, diverse bronnen geraadpleegd om voorbeelden van verwijtbare betrokkenheid van advocaten op het spoor te komen. In totaal werden 29 gevallen verzameld, die alle vermeld staan in het deelrapport over de vrijeberoepsbeoefenaars. Deze gebeurtenissen speelden zich af in de periode 1990 tot heden. In 1993 werd door het toenmalige hoofd CRI J. Wilzing ook een inventarisatie gemaakt van de betrokkenheid van advocaten bij criminele groepen. Deze inventarisatie, opgemaakt op basis van Finpolmeldingen, bevat de namen van 11 advocaten. Van de door Wilzing genoemde gevallen komen er 4 in onze inventarisatie voor. De overige gevallen waren naar ons oordeel te onduidelijk en onvolledig om te worden gebruikt.

Enkele voorvallen betreffen advocaten die in «partijdigheid» over de schreef gingen. Een voorbeeld hiervan is de advocaat die de belangen verdedigt van enkele hashhandelaren. Een hashtransport wordt in het buitenland onderschept en enkele Nederlandse verdachten worden aangehouden. De Nederlandse advocaat reist hierop af naar het buitenland en vraagt de toegevoegde Franse advocaat een briefje met de volgende tekst aan een van de aangehouden verdachten te overhandigen: «Hou je rustig, er is genoeg verkeerd gegaan, probeer het goed te maken want we weten je te vinden, (naam afzender)».

Advocaten als deze persoon hebben hun onafhankelijke beroeps-houding verloren door als «brievenbus» of «boodschappenjongen» voor anderen te fungeren. Van andere orde zijn de activiteiten van advocaten om criminele vermogens veilig, dat wil zeggen afgeschermd van fiscus en justitie, te beleggen. Een voorbeeld hiervan is de Nederlandse advocaat die al jaren de belangen van een drugsdealer behartigt. Deze cliënt wordt aangehouden en is er bevreesd voor dat justitie beslag zal leggen op zijn banktegoeden in Luxemburg. De advocaat krijgt een volmacht om de tegoeden van de rekening af te halen en probeert het plan vervolgens persoonlijk uit te voeren. De advocaat neemt bovendien een collega in Luxemburg in de arm en vraagt hem hoe het geldspoor (de relatie tussen de dealer en het geld) kan worden doorbroken. De advocaat wordt bij zijn pogingen het geld van de bank te halen aangehouden.

In deze gevallen ontwierpen de geraadpleegde advocaten constructies om de fiscale en strafrechtelijke nasporing van het misdadgeld van hun cliënten te belemmeren. Dikwijls verrichtten de advocaten hierbij ook concrete uitvoeringshandelingen. Voorvallen als deze illustreren hoe met de deskundige inbreng van een civiele advocaat misdadgeld aan de opsporing wordt onttrokken en in de reguliere economie kan worden gesluisd.

Een volgende reeks voorbeelden die in het deelrapport wordt weergegeven, heeft betrekking op misbruik van de positie van de advocaat als geheimhouder. Zoals eerder gesteld, is geheimhouding een belangrijke waarborg voor het ontstaan van een vertrouwensrelatie tussen de advocaat en zijn cliënt. De geheimhouding is echter ook een prachtige dekmantel voor illegale activiteiten. De verwijtbare betrokkenheid van de advocaat kan eruit bestaan dat hij zijn positie als geheimhouder misbruikt of laat misbruiken voor de afscherming van criminele activiteiten. Dit kan zowel betrekking hebben op schriftelijke stukken als op gelden die door de advocaat ten behoeve van zijn cliënt worden beheerd. In een aantal gevallen werd een advocaat (of een notaris) tussengeschoven in een keten

van financiële transacties. Bedragen die op een kantoorekening worden gestort, zijn in beginsel goed afgeschermd, althans deze behoeven niet krachtens de Wet MOT (Melding Ongebruikelijke Transacties) te worden gemeld.

Aan de afscherming is nog een ander aspect verbonden: misleiding van banken, politie, handelspartners en dergelijke, doordat de advocaat, als respectabel functionaris, naar voren wordt geschoven. De betrokkenheid van de advocaat bij een bepaalde constructie geeft bijvoorbeeld vertrouwen in de goede bedoelingen van de fraudeur. De voorbeelden in het deelrapport hebben betrekking op de rol van de advocaat in het uitvoeren van financiële transacties: de advocaat introduceert (criminele) cliënten bij een bank, opent zelf bankrekeningen voor een criminele groep, int cheques of schrijft deze uit.

De tot dusverre gegeven voorbeelden hebben betrekking op advocaten die hun diensten en hun ambt ten behoeve van anderen (laten) misbruiken. In enkele gevallen bleken de betrokken advocaten niet alleen functioneel, maar ook zakelijk en privé verknoot te zijn met een criminele groep. Zij waren als het ware «in dienst» bij een dergelijke groep en verrichtten er welbewust en regelmatig hand- en spandiensten voor. Een voorbeeld hiervan is de advocaat die gelden beheert voor criminelen op rekeningen waarvoor hij gemachtigd is en bankierswerkzaamheden verricht voor criminelen via zijn derden-rekening. Hij bedenkt constructies om zwart geld te witten en accepteert cash grote bedragen.

VI.2.2. Het notariaat

De notaris is een openbaar ambtenaar, die in de gevallen waarin de wetgever zijn tussenkomst dwingend voorschrijft, een specifieke overheidstaak uitoefent. Anders dan de gewone ambtenaar verkrijgt hij inkomen uit de opbrengst van zijn dienstverlening. In die zin is hij ondernemer, maar dan wel een die als monopolist opereert op een markt zonder veel risico's.

De belangrijkste taak van de notaris is het opmaken en ondertekenen van authentieke akten. Hij heeft de bevoegdheid, de verplichting en het monopolie akten op te stellen («verlijden») ten behoeve van bepaalde rechtshandelingen, die zonder zijn tussenkomst niet tot stand kunnen komen. De notaris is bijvoorbeeld onmisbaar voor de rechtsgeldige overdracht van de juridische eigendom van onroerend goed, voor het oprichten van vennootschappen en voor het maken of wijzigen van testamenten. Ook voor enkele overige rechtskundige diensten, zoals het afhandelen van faillissementen en het houden van toezicht op veilingen, verwijst de wetgever naar de notaris.

Naast deze werkzaamheden verricht de notaris tal van werkzaamheden waarvoor zijn tussenkomst niet wettelijk geboden is om een beoogde rechtshandeling tot stand te brengen. De notaris kan bijvoorbeeld desgevraagd akten opmaken van feiten of gebeurtenissen (onder andere schenkingen) die tegenover bijvoorbeeld de belastingdienst als bewijs kunnen dienen. Tenslotte kan de notaris vanwege zijn specifieke deskundigheid door een cliënt ingeschakeld worden om adviezen te geven. Bij deze «niet-ambtelijke» werkzaamheden fungeert de notaris als een gewone juridische dienstverlener.

Er waren medio 1995 in totaal 1.166 notarissen en circa 1.400 kandidaat-notarissen werkzaam. De kandidaten verrichten werkzaamheden in dienst en uit naam van de notaris. De meeste notarissen zijn «eenpitters»; in totaal betreft het 509 notarissen. De overigen zijn geassocieerd met andere notarissen, advocaten en/of belastingadviseurs.

Tussen ministerieplicht en onderzoekplicht

De notaris is, vanuit de criminele groep gezien, een onmisbare schakel in tal van dubieuze constructies. Of het nu gaat om de oprichting van BV's waarmee gefraudeerd gaat worden, of om witwasoperaties waar onroerend goed mee is gemoeid of waarbij rechtspersonen worden gebruikt, de tussenkomst van de notaris is wettelijk voorgeschreven. In deze zin is er een grote mate van potentiële betrokkenheid tussen het notariaat en de georganiseerde criminaliteit.

Als openbaar ambtenaar casu quo als de functionaris wiens tussenkomst dwingend is voorgeschreven, heeft de notaris veel minder speelruimte dan bijvoorbeeld de advocaat of de accountant om cliënten of diensten te weigeren. Sterker nog, hij is volgens de heersende leer in beginsel zelfs verplicht om zijn diensten te verlenen als daarom wordt gevraagd. Op deze «ministerieplicht» kan alleen uitzondering worden gemaakt als de notaris «gegronde» redenen heeft om zijn dienst te weigeren. Als algemene norm geldt dat notarissen hun dienst moeten weigeren in geval hun medewerking wordt verzocht voor het verlenen van rechtshandelingen die in strijd zijn met het recht, de openbare orde, de goede zeden en de gedragsregels.

De notaris heeft, vergeleken met bijvoorbeeld de advocaat, een belangrijke handicap bij het weigeren van dienstverlening. Hij mag bij dienstweigering niet afgaan op vage verdenkingen en vermoedens, maar dient de «redelijke overtuiging» te hebben dat de zaak niet deugt. Het probleem is echter dat de notaris weinig mogelijkheden heeft om «recherche» te plegen. Wie moet hij raadplegen en hoe kan hij de gegevens verifiëren? In hoeverre verzet de geheimhoudingsplicht zich tegen het inwinnen van inlichtingen bij bijvoorbeeld de CRI of de afdeling Rechtspersonen van het ministerie van Justitie?

Aan de uitoefening van het notarisambt zijn onverbrekelijk de begrippen onpartijdigheid en onafhankelijkheid verbonden. Uit de onpartijdige belangenbehartiging vloeit voort dat de notaris zijn diensten niet lijdelijk kan verrichten. Volgens de huidige, algemeen aanvaarde opvatting binnen het notariaat kan de notaris er niet mee volstaan om zich strikt te houden aan de formele bepalingen en zich voor het overige geheel lijdelijk op te stellen. De notaris heeft een onderzoekplicht, dat wil zeggen, hij dient een actieve houding te hebben om ervoor te zorgen dat de belangen van een van de betrokken partijen als gevolg van diens juridische onkunde of van het feitelijke overwicht van de andere partij niet worden geschaad. Dit impliceert onder meer dat de notaris de partijen dient voor te lichten over de juridische en financiële gevolgen die transacties kunnen hebben.

Onpartijdigheid en onafhankelijkheid beperken de mogelijkheden van de notaris in een aantal opzichten om «ondernemer» te worden. Het is de notaris bijvoorbeeld niet toegestaan om als bemiddelaar op te treden bij de financiering of de overdracht van onroerend goed. Ook zijn de mogelijkheden begrensd om buiten de traditionele «ambtelijke» taakuitoefening te treden. Hoewel de Koninklijke Notariële Broederschap (KNB) in de afgelopen jaren propageert dat het notariswerk meer inhoudt dan het verlijden van akten, zijn de mogelijkheden voor commerciële advisering beperkt. Concluderend, de notaris heeft aan de ene kant de plicht zijn diensten te verlenen en is in deze zin lijdelijk, maar aan de andere kant heeft hij ook een «onderzoekplicht» en dient hij «recherche» in te stellen als de gevraagde dienstverlening vraagtekens oproept. Het risico bestaat evenwel dat de notaris, met de geheimhoudings- en dienstverleningsplicht aan zijn zijde, het zekere voor het onzekere neemt en zich lijdelijk opstelt bij het verrichten van diensten, zelfs in de gevallen waarbij hij zelf grote vraagtekens zet.

Geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht

De notaris zweert bij zijn ambtsaanvaarding dat hij de grootst mogelijke geheimhouding zal betrachten omtrent de inhoud van de akten. Op grond van het verschoningsrecht van de notaris kan dit ambtsgeheim ook ten overstaan van de rechter in stand blijven. Dit verschoningsrecht reikt ver; het geldt voor alles wat met betrekking tot cliënten op het notariskantoor bekend wordt en niet alleen voor wat er in de akten staat. Ook de mogelijkheden om via huiszoeking en inbeslagneming bewijsmateriaal op het notariskantoor te vergaren, zijn zeer beperkt. In beginsel kunnen bij notarissen geen huiszoekingen plaatsvinden. De notaris dient als getuige of bij een huiszoeking te beoordelen of de gevraagde informatie aan hem in zijn hoedanigheid van notaris is toevertrouwd en als object van verschoning dient te gelden. Het is niet duidelijk of ook de zogeheten buitenwettelijke werkzaamheden van de notaris onder het bereik van het verschoningsrecht vallen. Volgens Van Domburg zou dit alleen het geval zijn indien deze werkzaamheden noodzakelijke hulpverlening betreffen voor een in juridische nood verkerende rechtzoekende (Van Domburg, 1994, p. 90). De jurisprudentie laat hierover echter nog onduidelijkheid bestaan.

Het verschoningsrecht is niet absoluut. De rechter beoordeelt (marginaal) of de notaris terecht een beroep op zijn verschoningsrecht doet. Wanneer het strafrechtelijke onderzoek betrekking heeft op misbruik van het notarisambt, kan de rechter besluiten dat de notaris niet langer een beroep op zijn verschoningsrecht kan doen (Udink, 1993, p. 88). Een notaris kan zich overigens niet beroepen op het verschoningsrecht, wanneer tegen hem in het kader van de tuchtrechtspraak een klacht is ingediend.

Als gevolg van deze beschermde positie is de notaris een aantrekkelijke dekmantel voor criminele activiteiten. Reeds in 1983 wees de toenmalige voorzitter van de KNB Sasse erop dat de door de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht sterk afgeschermd relatie tussen de notaris en zijn cliënt een groot gevaar kan inhouden. Het notariskantoor zou een vluchtheuvel kunnen worden voor personen en belangen die geen aanspraak op bescherming mogen maken (Sasse, 1983, p. 620 e.v.).

Vormen van verwijtbare betrokkenheid

Wij hebben dezelfde bronnen gebruikt als bij de advocatuur het geval was om op het spoor te komen van verwijtbare betrokkenheid van notarissen bij criminele groepen. Deze bronnen zijn vermeld in hoofdstuk III. In totaal werden 13 gevallen gevonden. De eerder genoemde lijst van Wilzing bevat de namen van 4 notarissen van wie twee ook in onze inventarisatie zijn opgenomen. De overige twee gevallen zijn niet opgenomen, omdat deze naar onze mening onvoldoende duidelijk zijn.

De aangetroffen voorbeelden van verwijtbare betrokkenheid hebben vooral betrekking op de omstandigheid dat de notaris zich leent voor het afschermen van misdaadgeld. In een aantal gevallen bestond de betrokkenheid uit het verlenen van ambtelijke dienstverlening, terwijl er gegronde redenen waren om deze dienst te weigeren. Zo was er een notaris die zijn medewerking gaf aan een het uitvoeren van een A-B-C(-D) transactie, die bedoeld was om misdaadgeld wit te wassen. Deze notaris passeerde op één dag driemaal een transportakte met betrekking tot hetzelfde pand, waarbij de waarde toenam van 7 via 14 naar 21 miljoen gulden. De notaris verrichtte de ambtelijke dienstverlening zonder meer. In een ander geval verleende een notaris geregeld zijn medewerking aan de oprichting van BV's terwijl hij kon weten dat de formele oprichters slechts «strofiguren» waren en dat de echte oprichter een handelaar was in BV's. Veel van deze BV's werden gebruikt bij faillissementsfraudes.

Hoe gevarieerd de beide bovenstaande voorvallen ook zijn, zij hebben

met elkaar gemeen dat de notaris eigenlijk wel weet dat er iets niet deugt, maar geen verantwoordelijkheid voelt daar iets tegen te ondernemen. Hij verleent diensten terwijl de omstandigheden ernaar waren om deze diensten te weigeren. Een andere categorie van voorbeelden heeft betrekking op het misbruik maken van de status van het notarisambt. In deze voorbeelden wordt de uitstraling van onkreukbaarheid die de notaris en het notariskantoor nog steeds heeft, misbruikt om tegenover anderen vertrouwen te wekken in het ogenschijnlijk bonafide karakter van malafide transacties. Een voorbeeld hiervan is de notaris die zijn naam en rekening verbindt aan een zogenaamde «advanced fee»-fraude. De fraudeur incasseerde in het concrete geval vooruitbetalingen van beleggers ten bedrage van 750.000 dollar. In een ander geval werd getracht via de tussenkomst van een notariskantoor ruim 2 miljoen buitenlandse valuta om te wisselen in dollars.

Tenslotte was er een geval dat na de strafzaak tegen de Amsterdamse notaris S.-S. uit 1983 zonder enige twijfel de cause célèbre van het notariaat in de jaren negentig is. Deze notaris heeft zich begin jaren negentig op grote schaal beziggehouden met het namens derden aanbieden van leningen aan voornamelijk buitenlandse personen. Deze personen dienden voor het verkrijgen van de lening 20% van het te lenen bedrag op rekening van de stichting van de notaris te storten. In totaal zijn op deze wijze door de stichting enkele miljoenen dollars ontvangen. Het verwijt dat de notaris wordt gemaakt, is dat hij de legale herkomst van deze gelden onvoldoende heeft geverifieerd. Als notaris/trustee is hij de vlag geweest die de lading heeft gedekt; dankzij zijn tussenkomst bleef verborgen wie de derden waren die de leningen verstrekten. Het is zeker niet uitgesloten dat de buitenlandse personen van zichzelf leenden en hiermee aan hun geld een legale herkomst gaven. Een bijzonderheid van de affaire is dat de notaris – eufemistisch uitgedrukt – voor een notaris ongebruikelijke contacten heeft onderhouden. Tot de relaties van de notaris behoorden onder meer de adviseur van een bekende mafiafamilie uit New York en een puissant rijke Italiaanse oplichter, gespecialiseerd in afpersingen en het uitschrijven van ongedekte cheques. Ook enkele Nederlandse oplichters behoorden tot de klanterkring van deze notaris. De notaris is inmiddels uit het ambt gezet.

VI.2.3. De accountancy

De accountant stelt de betrouwbaarheid van financiële gegevens vast. Deze controlerende taak kan hij uitoefenen in dienst van een bedrijf ten behoeve van dit bedrijf (interne accountant), als (zelfstandig) accountant-administratieconsulent of als openbare accountant in dienst van een van de accountantskantoren. Doorgaans vervult een registeraccountant (RA) de functie van openbaar accountant. In deze laatste functie heeft hij de exclusieve bevoegdheid de jaarrekening van een onderneming van een verklaring te voorzien, die gebruikt mag worden in het maatschappelijke verkeer. Dit houdt in dat derden op de betrouwbaarheid van deze verklaring af moeten kunnen gaan en dat derhalve hoge eisen worden gesteld aan de onafhankelijkheid van de openbare accountant.

Naast de controlerende taak van de accountant kan een belangrijk deel van de werkzaamheden bestaan uit advisering op belasting-, administratief en managementgebied. In deze positie van adviseur en controleur ten behoeve van de onderneming heeft hij een vertrouwensrelatie met zijn opdrachtgevers. De geheimhoudingsplicht is hiervan een uitvloeisel, ofschoon de accountant zich niet kan beroepen op een wettelijk erkend verschoningsrecht.

De interne accountant dient in de eerste plaats de belangen van de onderneming waar hij werkzaam is. Hier vervult hij een controlerende of adviserende en beleidsondersteunende rol. Als controleur kan hij eveneens een verklaring geven bij de jaarrekening, maar vanwege zijn

dienstverband bij de onderneming mag deze niet aan het publiek bekend gemaakt worden. Hierin ligt een belangrijk verschil met de openbare accountant.

De accountancy als beroepsgroep heeft deze eeuw een zeer grote vlucht gemaakt en telt thans naar schatting meer dan 11.000 actieve leden. Er is binnen de beroepsgroep een toenemende commercialisering en uitbreiding van de dienstverlening waar te nemen, waarbij op kantoor-niveau intensief wordt samengewerkt met fiscalisten en organisatieadviseurs. In de jaren zeventig en tachtig heeft, mede als gevolg van uitbreiding van het takenpakket, een fusiegolf en concentratie plaatsgevonden. Thans is meer dan de helft van de openbare registeraccountants in dienst bij een van de vijf grote accountancykantoren waar meer dan 100 openbare registeraccountants werken (NIVRA-jaarverslag 1993/1994, p. 30).

Tussen objectiviteit en afhankelijkheid

Belangrijke waarden van het beroep zijn betrouwbaarheid en objectiviteit. Zo dient de accountant, die in zijn optreden jegens anderen een bijzonder belang vertegenwoordigt – bijvoorbeeld als accountant van een bedrijf – dit aan de betrokkenen kenbaar te maken. Ook dan moet hij een zo groot mogelijke objectiviteit in acht te nemen, zodat hij bijvoorbeeld feiten die in het nadeel van zijn opdrachtgevers zijn, niet mag verzwijgen. De openbare accountant die als zodanig optreedt, heeft daarnaast nog te voldoen aan de eis van onafhankelijkheid van de opdrachtgever en andere belanghebbenden. Dit alles brengt met zich mee dat vertrouwen gesteld moet kunnen worden in de getrouwheid van de verklaringen van de accountant.

Er is een spanningsveld tussen aan de ene kant de gevraagde objectiviteit van de accountant en aan de ander kant een zekere afhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtgever of de onderneming waar de accountant werkzaam is. Het is, met andere woorden, de vraag of de accountant altijd in voldoende mate onpartijdig en objectief kan zijn. Emanuels (1995) heeft aan openbare accountants een achttal aan de praktijk ontleende casus voorgelegd die de accountant voor een professioneel dilemma stellen. Hieruit bleek dat deze accountants gevoelig zijn voor de wensen en eisen van de cliënten. Volgens Emanuels (1995, p. 160) gaat dit vooral op voor situaties waarbij de invloed en macht van de cliënt ten opzichte van de accountant relatief groot is. Hij noemt in dit verband twee ontwikkelingen die de onafhankelijkheid van de openbare accountant bedreigen. Enerzijds een grotere concurrentie door de toename van de commercialisering en het aantal RA's en AA's. Anderzijds signaleert hij het mondiger worden van de klant, die zich steeds minder onvoorwaardelijk onderworpen voelt aan controle door een toegenomen financiële kennis binnen de bedrijven en doordat de accountant zich steeds meer opstelt als gesprekspartner door als adviseur en vertrouwensman op te treden van de gecontroleerde organisatie. Volgens de auteur vragen deze ontwikkelingen van de accountant een steeds grotere inspanning om bij zijn controle onafhankelijk te blijven.

Vormen van verwijtbare betrokkenheid

Uit de geraadpleegde bronnen zijn zeven gevallen van verwijtbare betrokkenheid naar voren gekomen. Enkele hiervan hadden betrekking op het leveren van deskundigheid aan criminele groepen. Een concreet voorbeeld is het accountantskantoor dat de boekhouding regelde voor bedrijfjes van een groep die zich bezig hield met de handel in verdovende middelen. De diverse bedrijfjes fungeerden als dekmantel. Daarnaast beheerde het kantoor middels een trust in het buitenland een groot aantal bedrijven waarvan de groep op haar beurt weer gebruik maakte.

De overige voorbeelden kunnen worden getypeerd als het maken van misbruik van de status of de uitstraling van het ambt. Een voorbeeld hiervan is de accountant, die in dienst trad bij de fraudeur A voor wie hij voorheen als openbaar accountant de jaarrekeningen controleerde. In zijn nieuwe functie maakte hij kennis met de praktijken van A en werkte hij gaandeweg mee aan het onjuist opmaken van de balansen waardoor bijvoorbeeld een bank bereid bleek geld te investeren in bedrijven van de fraudeur.

VI.2.4. De functie van het tuchtrecht

Over de omvang van de verwijtbare betrokkenheid in de advocatuur, het notariaat en de accountancy kan geen uitspraak worden gedaan. Op grond van de bronnen die zijn geraadpleegd, kan wel worden geconstateerd dat de meeste gevallen van verwijtbare betrokkenheid zich voordoen bij de advocaten. In elke beroepsgroep hebben zich in de afgelopen jaren evenwel enkele ernstige gevallen van betrokkenheid voorgedaan. Van met name de advocatuur en het notariaat kan worden gezegd dat de aard en het aantal gesignaleerde voorvallen erop wijst dat de verwijtbare betrokkenheid van beroepsbeoefenaars bij de georganiseerde criminaliteit meer dan alleen incidenteel van karakter is. Deze vaststelling roept de vraag op of de ontwikkeling van de onderhavige vrije beroepen in de richting van commerciële dienstverlening niet de kans vergroot dat leden in hun midden verwijtbaar betrokken raken bij georganiseerde criminaliteit. Advocaten zien een markt in de juridische dienstverlening, notarissen verrichten naast hun traditionele taak ook advieswerkzaamheden en accountants begeven zich steeds nadrukkelijker in de wereld van financiële advisering. In de verhoudingen binnen de beroepsgroep hebben commercialisering en concurrentie dus hun intrede gedaan. Toch zijn de vrije-beroepsbeoefenaars niet gelijk te stellen met commerciële dienstverleners. De ideologie en het handelen worden nog steeds sterk bepaald door klassieke professionele waarden. Maar deze waarden komen meer en meer onder druk te staan onder invloed van de zojuist geschetste ontwikkelingen.

Een andere vraag is die naar de rol die het tuchtrecht speelt in het opsporen van en disciplinaire maatregelen nemen tegen beroepsbeoefenaars die in hun contacten met criminele groepen over de schreef zijn gegaan. Voorzover kon worden nagegaan zijn betrekkelijk weinig gevallen van verwijtbare betrokkenheid bij de tuchtrechter aanhangig gemaakt. Bijna alle beroepsbeoefenaars die betrokken waren bij de in dit rapport beschreven voorvallen, zijn in functie gebleven.

Een verklaring voor de beperkte reikwijdte van het tuchtrecht is dat de tuchtrechtspraak van de advocatuur en het notariaat in de regel wordt geactiveerd door rechtstreeks belanghebbenden. Behoudens de gevallen van ambtshalve ingediende klachten, geldt als regel: zonder klager geen klacht. De klager moet kunnen aantonen duidelijk een eigen belang te hebben bij de betreffende klacht, anders is de kans groot dat de klacht niet-ontvankelijk wordt verklaard. Beroepsorganisaties kunnen zelf het initiatief nemen tot het indienen van ambtshalve klachten, maar daar wordt maar zeer beperkt gebruik van gemaakt. Het ontbreekt de organisaties aan een opsporingsapparaat en er bestaat te weinig zicht op het individuele handelen van leden. Het zelfreinigend vermogen van de beroepsorganisaties via de tuchtrechtspraak is daarom niet bijster groot. Bij politie en justitie bestaat bovendien terughoudendheid om verwijtbaar gedrag van de vrije-beroepsbeoefenaars in strafrechtelijke zin aan te pakken of aan te melden bij de tuchtrechter. In het geval van de advocatuur zijn er enkele procedurele beletsels voor de toegang van de officier van justitie tot de tuchtrechter.

In de afgelopen jaren is door de beroepsorganisaties het initiatief genomen tot het ontwerpen van nieuwe richtlijnen, fraudeverordeningen,

meldpunten en ethische codes teneinde betrokkenheid te voorkomen bij de georganiseerde criminaliteit. De geïntroduceerde maatregelen kunnen zeker een preventief effect hebben, maar de echt kwaadwillenden zullen zich er niet door laten beïnvloeden.

In aansluiting op het vorenstaande moet er nog op worden gewezen dat de in het betrokken deelrapport beschreven voorvallen laten zien dat criminele groepen naast de know-how ook de kenmerken van het vrije beroep misbruiken: de geheimhouding en verschoning, de uitstraling van onkreukbaarheid en onafhankelijkheid. Het is daarom van belang te overwegen onder welke omstandigheden kantoorrekeningen, schriftelijke en mondelinge communicatie en dergelijke ten behoeve van de vertrouwensrelatie met de cliënt bescherming behoeven. Een aanknopingspunt biedt dat het object van verschoning alleen de feiten betreft die de verschoningsgerechtigde in zijn hoedanigheid van advocaat of notaris zijn toevertrouwd. Dit onderstreept het belang van het maken van duidelijke onderscheidingen tussen de traditionele, beroepsspecifieke werkzaamheden (bijvoorbeeld procesbijstand, ambtelijke dienstverlening) van de vrije-beroepsbeoefenaar en de activiteiten die in het kader van de commerciële dienstverlening ook tot zijn werkzaamheden zijn gaan behoren.

VI.3. Het wegsluizen van misdaadgeld in de legale economie

Misdaad loont. De winsten die met georganiseerde criminaliteit worden behaald, zijn soms buitensporig hoog. Toch is de aandacht in Nederland voor het confisceren van deze winsten pas van recente datum. Meer in het algemeen is er, zoals reeds in hoofdstuk IV naar voren kwam, betrekkelijk weinig kennis over de omvang en de aard van de bestedingen van misdaadgeld.

In de jaren zeventig en tachtig groeide weliswaar de aandacht voor de omvang van zwart geld, het voor de fiscus verzwegen inkomen, maar deze problematiek werd niet in verband gebracht met de opbrengsten uit misdaad. Overigens is het in de legale economie sluisen van winsten van georganiseerde criminaliteit in internationaal verband onder het trefwoord «money laundering» eerder wel hoog op de politieke agenda terechtgekomen (Van Zoest, 1995).

Witwassen is de verbindende schakel tussen de illegaliteit en de legale sectoren van de economie; het vereist de (al dan niet verwijtbare) betrokkenheid van integer geachte personen (onder wie advocaten en accountants) en systemen, zoals het bankwezen en de beurs. Niet zozeer door de criminele grondfeiten maar door het wegsluizen van crimineel geld in het legale circuit kan de zo gevreesde innesteling of infiltratie plaatsvinden. Vanwege de enorme geldbedragen, die in de criminele wereld in omloop zijn, is witwassen geen symptoom van het «eigenlijke» probleem (georganiseerde criminaliteit), maar is het een probleem op zichzelf geworden.

Wat betekent witwassen eigenlijk? In de literatuur wordt de term «witwassen» uiteenlopend gedefinieerd, maar in de kern komen alle definities toch op hetzelfde neer: witwassen is het omzetten van de verborgen, niet te verantwoorden herkomst van inkomsten in een wel te verantwoorden herkomst. De definities lopen uiteen in de wijze waarop «niet te verantwoorden herkomst» (wel/niet synoniem met illegaal?) en «vermogen» (geld of ook onroerend goed?) worden geoperationaliseerd. Ook in het bereik van de definitie treden verschillen op; in sommige definities wordt witwassen expliciet in verband gebracht met de georganiseerde criminaliteit; daarnaast wordt door sommigen het gebruik van financiële instellingen als een kenmerkend onderdeel van de witwastransactie gezien (Mul, 1995, p. 83–88).

In het kader van dit onderzoek is «witwassen» gedefinieerd als het geheel van handelingen dat nodig is om gelden die afkomstig zijn van

criminaliteit een ogenschijnlijk legale herkomst te geven. De handelingen die hiervoor nodig zijn, kunnen onderscheiden worden naar de verschillende fasen die zich, afhankelijk van de methodiek van witwassen, in een bepaalde volgorde voor doen.

Wij willen ons niet wagen aan schattingen over de *omvang* van het witwassen. Schattingen die gebaseerd zijn op bijvoorbeeld de uitstroom en terugkeer van guldensbiljetten of de opbrengsten uit misdaad, zijn op teveel onzekerheden gebaseerd (zie ook Van Duynes, 1993). Uit de landelijke CBO-inventarisatie 1995 komt naar voren dat 251 van de 450 door de politie geregistreerde criminele groepen op enigerlei wijze witwassen. De CBO-definitie van witwassen is overigens breed; de definitie omvat de verschillende onderdelen van een witwasconstructie, zoals «regelmatig wisselen» en «investeren in de legale economie» (CBO-inventarisatie, p. 12).

Dankzij het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties zijn wel enkele harde gegevens beschikbaar over de omvang van witwasconstructies waarmee financiële instellingen zijn geconfronteerd. Blijkens het jaarverslag over 1994 van het Meldpunt zijn in de periode 1 februari 1994 tot en met 31 januari 1995 bijna 23.000 transacties gemeld. Het merendeel van deze meldingen is verricht op basis van objectieve indicatoren: wissel- of effectentransacties boven 25.000 gulden. De door het Meldpunt «uitgefilterde» ongebruikelijke transacties zijn in dit kader met name van belang. Het Meldpunt sluit verdachte transacties door naar Finpol. In een periode van 12 maanden (1 februari 1994 tot 1 februari 1995) zijn ruim 2.200 meldingen als verdachte transacties bij Finpol binnengekomen (Jaarverslag Finpol 1994). Het totaalbedrag dat met de meldingen is gemoeid, bedraagt ruim 3 miljard gulden, waarbij de Amerikaanse dollar onder de valutasoorten veruit het hoogste scoort.

Weten wij over de omvang van het witwassen en de daarop volgende bestedingen van het misdaadgeld in de legale economie weinig, over de verschijningsvormen van het witwassen is veel meer bekend. In paragraaf VI.3.1 wordt duidelijk gemaakt dat het grootste deel van de criminele winsten van buitenlandse of allochtone misdaadgroepen niet wordt witgewassen maar slechts wordt *verplaatst* naar het land van herkomst. Overigens worden bij dit verplaatsen ook gewone bankinstellingen ingeschakeld.

In VI.3.2 zal aan de hand van praktijkvoorbeelden worden beschreven hoe het witwassen in zijn werk gaat. Dit witwassen vindt niet in het luchtledige plaats maar via de inschakeling en medewerking van banken, adviseurs, legale markten, en dergelijke. Als voorbeeld zal de effectenhandel worden beschreven om te illustreren dat intermediaire personen (bijvoorbeeld commissarissen) en rechtsfiguren (economische eigendom, buitenlandse rechtspersonen) instrumenteel zijn bij het wegsluizen van misdaadgeld in de legale economie.

VI.3.1. Verplaatsen van misdaadgeld

Criminele groepen zijn er op uit om misdaadgeld vrij te kunnen besteden. Witwassen, dat wil zeggen het geven van een ogenschijnlijk legale herkomst aan misdaadgeld, is voor dit doel niet altijd nodig. Voor het besteden van misdaadgeld in Marokko, Turkije of landen in het Caraïbisch gebied volstaat eigenlijk al de verplaatsing van het contante geld naar deze landen. Het ontbreekt deze landen aan een adequate wetgeving tegen het misbruik van het bankstelsel en het investeren van criminele gelden in de economie. Naarmate er meer maatregelen worden genomen om misdaadgeld uit de financiële sector te weren, dient er dus in zekere zin meer te worden witgewassen.

De methodiek van verplaatsing wordt niet alleen door de noodzaak bepaald om controles te ontwijken; ook praktische omstandigheden, zoals de aard, de omvang en het gewicht van het illegaal verdiende geld zijn

bepalend voor de wijze waarop de verplaatsing van het geld geschiedt. Indien er bijvoorbeeld sprake is van misdrijven waarmee veel chartaal geld in kleine coupures wordt verdiend, zal het traject ongetwijfeld beginnen bij een wisselkantoor of een bank. Er ontstaat dan voor de criminele groep een precair moment waarop veel contant geld aan een loket moet worden aangeboden. De keuze voor wisselkantoren of banken in landen waar de controle minder stringent is, zal tot gevolg hebben dat veel contant geld allereerst fysiek naar deze gebieden wordt verplaatst.

Drie methodieken van verplaatsing zullen worden beschreven, achtereenvolgens het fysieke verplaatsen van chartaal geld of waardepapieren door personen of per post; het verplaatsen via ondergrondse banken, rep-offices, pseudobanken en gewone banken; de rol van wisselkantoren. Hun beschrijving is mede gebaseerd op recente Nederlandse voorbeelden.

Fysieke verplaatsingen

Het fysiek verplaatsen van geld door middel van weekendtassen of per post komt, blijkens de informatie die wij uit opsporingsonderzoeken verkregen, geregeld voor. Deze wijze van transport kan plaatsvinden in het kader van betalingen binnen de drugshandel. Heroïne en cocaïne die vanuit Nederland wordt uitgevoerd naar het Verenigd Koninkrijk, blijkt bijvoorbeeld veelal te worden betaald met het geld dat in de straathandel is verdiend. Dit straatgeld, merendeels bestaande uit kleine coupures, wordt in tassen gepropt en door geldkoeriers naar Nederland gebracht (Van Duyne, 1995, p. 167).

Met het fysieke verplaatsen kan soms worden volstaan om het geld vrij aan te kunnen wenden in de economie. Het geld wordt eenvoudigweg getransporteerd naar een land waar geen vragen worden gesteld over de herkomst. Fysiek verplaatsen kan ten slotte ook, zo is uit tal van opsporingsonderzoeken gebleken, een eerste stap zijn in een witwastraject. Het geld wordt vanuit Nederland gebracht naar een land waar de controle op «placement» (het brengen van geld binnen het bancaire verkeer) geringer is en minder uitzonderingen op het «bankgeheim» bestaan dan in Nederland. Concreter: de opmaat voor witwassen van veel misdaadgeld is contante storting bij een Luxemburgse bank.

Het evidente voordeel van fysiek verplaatsen is dat het geldtransport, anders dan bijvoorbeeld een girale overboeking, geen enkel papieren spoor achterlaat en bovendien weinig deskundigheid verlangt. Bovendien kan de eigenaar van het geld de regie volledig in handen houden. Hij hoeft zijn geld niet toe te vertrouwen aan «ondergrondse» banken (hierover direct meer) en hij behoeft niet voor het loket van een bonafide bankinstelling te verschijnen die onderworpen is aan controlemaatregelen.

Aan fysieke verplaatsingen zijn ook nadelen verbonden. De kans bestaat dat het geld wordt gestolen of in beslag wordt genomen. Ook de praktische problemen bij het transporteren van grote hoeveelheden geld moeten niet worden onderschat. Grote hoeveelheden papiergeld zijn zwaar. Een dollarbiljet weegt ongeveer 1 gram, hetgeen betekent dat grote sommen geld al gauw ettelijke tientallen kilo's wegen. Het geldvolume kan zulke problemen opleveren, dat transport met weekendtassen niet meer volstaat. Wisselkantoren kunnen de hier geschetste transportproblemen deels verlichten door kleine coupures in grotere om te wisselen. Zo bestaat het vermoeden dat de vraag naar het Nederlandse 1.000 guldenbiljet en het Zwitserse 1.000 francbiljet voortvloeit uit de wenselijkheid om het contante geld in grote coupures voorhanden te hebben. Deze twee biljetten vertegenwoordigen de hoogste waarden ter wereld en zijn tevens waardevast.

De meest radicale oplossing voor al deze verplaatsingsproblemen is het omzetten van valuta in andere waarden, bijvoorbeeld in diamanten. Deze

waardevastе belegging levert aanzienlijk minder verplaatsingsproblemen op. Uit een onderzoek van enkele jaren geleden bleek dat op deze wijze voor miljoenen guldens aan waarde getransporteerd is over de lijn Nederland-Canada-Singapore.

Verplaatsen via banken en pseudobanken

Een van de mogelijkheden om geld over te maken zonder een papieren spoor achter te laten, wordt geboden door *ondergrondse banken* (onder andere Robinson, 1994, p. 16–18). Sinds de officiële banken gehouden zijn betere controle uit te oefenen op financiële transacties, hebben deze «banken» de wind mee gekregen. Ondergronds bankieren is een systeem waarbij een persoon in het ene land geld of geldwaarde overbrengt naar een begunstigde in een ander land zonder dat de autoriteiten daarvan in beide landen ook maar enige kennis of bewijsmateriaal bezitten. Ondergronds bankieren trekt een zware wissel op het onderlinge vertrouwen. Vermoedelijk om deze reden vindt ondergronds bankieren meestal plaats binnen familiale of langs etnische lijnen samengestelde netwerken. Maar hieraan moet worden toegevoegd dat deze centrale pijler van vertrouwen ook geschraagd wordt door angst voor represailles (Squires, 1987, p. 4).

Het systeem van ondergronds bankieren vereist een uitgebreid, soms wereldomspannend, netwerk van contacten tussen de «bankiers». Tussen de bankiers is het vaak passen en meten, waarbij onderlinge verrekeningen maanden kunnen worden uitgesteld. Dit om zo min mogelijk fysieke verplaatsingen van het geld te laten plaatsvinden. De commissie van beide bankiers tezamen kan variëren van een gering percentage van bijvoorbeeld 2% tot het aanzienlijke deel van 20% van het gestorte geld; de risico's en wensen van de cliënt zijn hierbij uiteraard bepalend.

Ondergronds bankieren is een te verwachten reactie op de toegenomen controle in het officiële bankwezen. In de VS, waar de controle langer bestaat dan in ons land, bloeit het fenomeen dan ook welig. Grote sommen drugsgeld zouden via dit mechanisme naar onder meer Hong Kong worden overgebracht (Gaylord, 1990, p. 26 e.v.).

Rep-offices (Representative offices) zijn van oorsprong een soort filialen van buitenlandse banken die hier geen officiële vestiging hebben. Rep-offices zijn als het ware vooruitgeschoven posten van de moederbank die op deze wijze service kan verlenen aan in Nederland woonachtige cliënten van de bank. Vijfentwintig buitenlandse banken hebben in ons land een of meer rep-offices. Rep-offices mogen geen bancaire activiteiten verrichten. In meerdere gevallen is geconstateerd dat groepen gebruik maakten van de verzamelrekening van het rep-office bij een in Nederland gevestigde bank. Deze rekening leent zich gemakkelijk voor misbruik (de namen van degenen die inleggen op de rekening kunnen afgeschermd worden). Uit enkele opsporingsonderzoeken is gebleken dat drugs-handelaren van Marokkaanse en Turkse afkomst via de rep-offices geld naar Marokko en Turkije hebben overgemaakt.

Tot voor kort boden ook de *officiële banken* betrekkelijk veilige manieren om «spoorloos» geld over te boeken. Alle grote banken bieden (of boden) goede mogelijkheden aan cliënten om cash to cash transacties uit te voeren. De cliënt koopt in Nederland een cheque aan toonder en de naamloze begunstigde verzilvert deze vervolgens in een ander land. Noch de koper noch de begunstigde behoeven als cliënt bij de beide banken te boek te staan. Er kan worden volstaan met een kort eenmalig contact tussen cliënt en financiële instelling. De transactie laat (of liet) bovendien niet veel sporen na in de administratie van de bank.

Een bijzondere bancaire instelling die een belangrijke rol in het verplaatsen heeft gespeeld, was de *Femisbank*. De Femisbank kan worden gezien als een «offshore bank» die als een B-licensed bank gevestigd was op het eiland Anguilla. Het Femisfiliaal in Nederland bood zijn ongeveer 500 cliënten de mogelijkheid geld op nummerrekeningen en een

telefooncode te plaatsen. De Femisbank had een vast contact met een plaatselijke bank die bancaire activiteiten verzorgde voor Femis. In een onderzoek tegen enkele grote Nederlandse hashhandelaren is komen vast te staan dat via de Femisbank grote geldbedragen zijn overgeschreven naar een op Jersey gevestigde trust en een persoon in Singapore. Femis ging failliet omdat de beide aandeelhouders in strijd met de statuten ongeveer 60 miljoen gulden van de rekening van Femis op privé-rekeningen in Duitsland bijschreven.

Het gebruik van wisselkantoren

Wisselkantoren konden tot voor kort gemakkelijk worden opgericht. Men behoefde er geen speciale opleiding voor te hebben genoten. Het was dus ook mogelijk dat criminele groepen hun eigen wisselkantoorstichtten. Wisselkantoren mogen – uiteraard – geen bancaire activiteiten verrichten; ze mogen bijvoorbeeld geen kredieten verstrekken en rekeningen aanhouden. In het kader van witwassen van misdaadgeld blijken wisselkantoorstichtingen een belangrijke rol te spelen. Het is, zoals eerder gesteld, voor criminele groepen van groot belang dat zij de kleine coupures die met straathandel in drugs worden verdiend, in grotere coupures kunnen omzetten of in vreemde valuta kunnen omwisselen. De bijdrage van wisselkantoren wordt ook wel eens de «voorwas» genoemd: de noodzakelijke eerste schoning van soms letterlijk vuil straatgeld, alvorens de «hoofdwas» begint.

Overigens fungeren ook gewone banken als wisselplaatsen. In een recent onderzoek tegen een Marokkaanse organisatie die zich met de handel in hash bezighield, kwam naar voren dat door gewone bankinstellingen voor enkele tientallen miljoenen buitenlandse valuta (francs, dollars, ponden) in guldens werden omgewisseld.

Twee jaar geleden is door de Amsterdamse politie onder de naam «het Gouden Kalf» een onderzoek gestart naar het functioneren van wisselkantoren in het centrum van Amsterdam. Dit onderzoek heeft enig licht geworpen op de omzet en de werking van dergelijke kantoren. Op basis van enkele eerdere verdenkingen spitste het opsporingsonderzoek zich toe op vijf wisselkantoren die in handen waren van een uit Israël afkomstige familie. De huiszoekingen en de aanhoudingen van een twintigtal verdachten, die met veel publicitair vertoon gepaard gingen, gaven goed zicht op de omvang van de illegale transacties die in hun wisselkantoren plaatsvonden. Buitenlands geld (Engelse en Schotse ponden vertegenwoordigden bijna 50% van het totale valutaaanbod) dat ter omwisseling werd aangeboden, werd via een waarde-transportbedrijf naar België vervoerd, waar het in Nederlands geld en US dollars werd omgewisseld en weer naar Amsterdam werd getransporteerd. Het ging hierbij doorgaans om circa 3 miljoen gulden per week. De totale omzet bedroeg in de onderzoeksperiode (10 maanden) bijna 170 miljoen gulden. Ongeveer 10% van deze omzet zou zijn verkregen door wisseltransacties met toeristen. De overige 90% bestond uit grote valutatransacties die vermoedelijk werden aangegaan met drugshandelaren. Aangezien hierover geen gegevens werden geregistreerd door de wisselkantoren, is het bij het «ernstige vermoeden» gebleven dat het meeste geld afkomstig was van misdaad. Uit het ingestelde strafrechtelijk-financiële onderzoek valt op te maken dat met deze grote transacties 3,5 miljoen gulden werd verdiend door de wisselkantoren in kwestie.

VI.3.2. Witwassen

Het is, zoals gesteld, bijzonder moeilijk om een goed beeld te krijgen van de omvang van het witwassen van misdaadgeld en van de omvang van investeringen in de legale economie. In veel opsporingsonderzoeken richt men zich op de grondfeiten en legt men de financiële nasleep

terzijde. Hierdoor is geen verantwoord kwantitatief beeld van witwassen te geven. Wanneer allerlei concrete onderzoekservaringen bij elkaar worden gesprokkeld, ontstaat evenwel een goed zicht op de verschillende vormen van witwassen. Alle voorbeelden komen altijd neer op – populair gezegd – de twee volgende basispatronen *lenen van jezelf* en *fingeren van winst*. Op deze wijze kan misdaadgeld gelegitimeerd worden als «normaal» vermogen ten opzichte van politie en fiscus. Je hebt het aanwezige misdaadgeld «eerlijk» geleend of «eerlijk» verdiend. In de legale economie kan op drie manieren geld worden verworven, namelijk inkomsten uit arbeid, vermogensstijging en vermogensoverdracht. De technieken van het witwassen sluiten aan bij deze normale manieren waarop geld kan worden verkregen. Het gaat hierbij dan vooral om het *voorwenden* van inkomsten, vermogensstijging of vermogensoverdracht.

De methodiek van het voorwenden van vermogensstijging kan worden toegepast in de gevallen dat men de beschikking heeft over activa die moeilijk objectief waardeerbaar zijn, zoals onroerend goed, antiek en kunst. Door een lucratieve verkoop van dit soort activa voor te wenden aan een schijnbaar onafhankelijke derde, kan de betrokken misdrijfpleger op schijnbaar legale wijze in het bezit komen van zijn misdaadgeld.

Het *schijnbaar* overdragen van vermogen van de ene naar de andere persoon kan onder verschillende titels plaats vinden, zoals schenkingen of leningen. Vooral dit laatste komt vaak voor; degene die zijn misdaadgeld wil witten stelt het zo voor dat het bij hem aanwezige geld geleend is van een ander. Deze methode staat bekend als de «loan back methode». Tenslotte kan een aantal van de witwasmethodieken onder de noemer worden gebracht van het (kunstmatig) creëren van inkomsten door onder andere het fingeren van een hoge omzet of lucratieve transacties. Doorslaggevend is dat de winst ten overstaan van fiscus of politie aannemelijk gemaakt (ergo: witgewassen) kan worden. Branches waarin een grote, maar moeilijk controleerbare hoeveelheid contant geld omgaat, zoals de horeca en de speelautomatenbranche, lenen zich goed voor deze witwasmethode. Het omzetten van misdaadgeld in «winst» betekent in beginsel wel dat over de winst belasting moet worden afgedragen.

Bij wijze van voorbeeld worden hieronder twee witwascasus besproken die zich afspeelden in de effectenhandel en de onroerend-goedsector. Voor beide zaken dient het voorbehoud gemaakt te worden dat wij hier geen «harde» of ondubbelzinnige feiten kunnen presenteren, alleen mogelijke interpretaties van de feiten.

Veelbelovende onderneming of opgepoetst beursfonds?

Midden jaren tachtig wordt een nieuw fonds geïntroduceerd op de Amsterdamse effectenbeurs. Na een vliegende start op de beurs, gaat het snel bergafwaarts met de onderneming. Er volgt reeds na enkele jaren een faillissement, waarbij een schuld van enige tientallen miljoenen guldens wordt achtergelaten. Onduidelijk is gebleven van wie het startkapitaal van de onderneming was. Gesuggereerd wordt dat de bekende drugshandelaar Bruinsma miljoenen guldens als startkapitaal heeft geleverd. Maar duidelijke aanwijzingen die deze suggesties kunnen schragen, zijn er niet. Met meer zekerheid kan worden gezegd dat een aantal personen die rond de oprichting van de onderneming een rol speelden relaties hadden met de drugshandel.

Veelbelovende onderneming of opgepoetst beursfonds? Anders geformuleerd: gesteld dat drugsgeld in de onderneming was geïnvesteerd, was dit dan bedoeld als een serieuze investering in een bonafide bedrijf of als opmaat voor illegale handelingen met het bonafide ogende bedrijf? Een feit is dat er bij de beursgang geen nieuwe aandelen worden uitgegeven, maar de oude aandelen die in het bezit zijn van enkele oprichters worden verkocht. Hiermee komt de agio derhalve niet ten goede aan de onderneming maar aan de oprichters.

Oggepoetst? De bij de emissie uitgebrachte prospectus voorspelt een ongebreidelde groei en winst, wat reeds in 1986 wordt gelogenstraft als de winst aanzienlijk lager uitvalt dan verwacht en er een verlies van enkele miljoenen guldens wordt geleden. In de daaropvolgende jaren nemen de verliezen in omvang toe tot aan het faillissement. Het staat vast dat de balans wordt opgepoetst om de verliezen deels nog te maskeren.

De leiding van de onderneming heeft op een gegeven moment besloten om op grote schaal personeelsopties uit te geven. Op de uitgifte van deze personeelsopties gaan wij dieper in. Personeelsopties – toegekend aan personeel of bestuurders van een onderneming – geven het recht om aandelen tegen een van tevoren vastgestelde prijs te kopen. Indien deze prijs lager ligt dan de beurskoers of wanneer de aandelen later in prijs stijgen, kan men door het uitoefenen van het optierecht de verkregen aandelen direct met winst verkopen. In deze winst zit het beloningsaspect van personeelsopties. Het bedrijf kon personeelsopties verlenen *nadat* de Raad van Commissarissen aantallen en uitoefenprijzen, dat wil zeggen de prijs waartegen op grond van het optierecht aandelen gekocht kunnen worden, had vastgesteld.

Bij uitgifte van nieuwe aandelen is het gebruikelijk dat oude aandeelhouders een voorkeursrecht krijgen, omdat aan een nieuwe uitgifte nadelen verbonden zijn; onder andere gaat er een prijsdrukkend effect van uit. Bij personeelsopties geldt dit voorkeursrecht echter niet. Van de mogelijkheid om personeelsopties uit te brengen heeft de bedrijfsleiding op zeer grote schaal gebruik gemaakt. Van alle nieuwe aandelen die na de beursgang zijn uitgebracht (per saldo een verdubbeling ten opzichte van de aandelen bij de beursgang), is 80% in het kader van de personeelsopties uitgebracht. De overige aandelen zijn bij een onderhandse emissie uitgebracht.

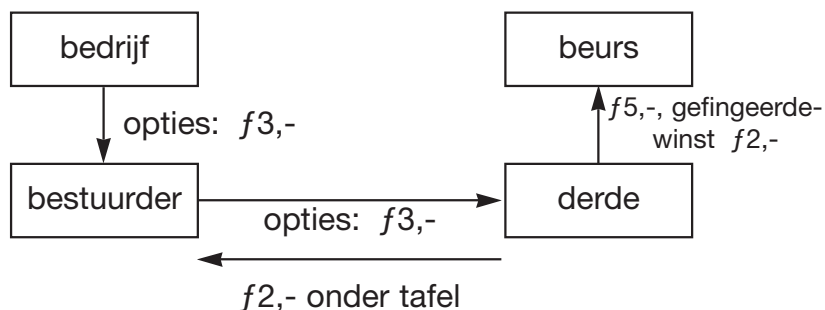
Vast is komen te staan dat de aandelen beneden de door de Raad van Commissarissen geautoriseerde koers werden verkocht, waardoor het bedrijf ruim vier miljoen gulden misliep. Indien de aandelen tegen de op het moment van optieverlening geldende beurskoersen gewoon op de beurs zouden zijn verkocht, zou het bedrijf ongeveer zes miljoen gulden meer hebben kunnen incasseren.

Het is ook vast komen te staan dat de overgrote meerderheid van de personeelsopties niet door bestuurders of door het personeel is uitgeoefend. De bestuurders verkochten hun opties namelijk door aan enkele derden, waaronder een beleggingsmaatschappij die *ogenschijnlijk* voor ettelijke miljoenen guldens profijt trok uit de opties. Deze beleggingsmaatschappij heeft een dubieuze reputatie en wordt ook met drugshandel in verband gebracht.

Waarom werden door de leiding van de onderneming personeelsopties aan derden verstrekt? Hier komen wij op een punt waarop de feiten geen «feiten» meer zijn en uiteenlopende interpretaties en gissingen de ronde doen. Een naar onze mening mogelijke interpretatie is dat de personeelsopties zijn misbruikt om geld wit te wassen. De constructie zou er in hoofdlijnen als volgt hebben uitgezien. Het bestuur van de onderneming verkoopt in de vorm van personeelsopties officieel onder de prijs (beurskoers) aan een derde. Deze derde zuivert het verschil tussen aankoopprijs en beurskoers aan, door «onder de tafel» door te betalen aan de leiding van de onderneming. In schema (de bedragen zijn fictief):

opties: $f3,-$

beurskoers: $f5,-$



Het nettoresultaat: De bestuurders van het bedrijf incasseren persoonlijk de winst van de opties, zij het dat deze winst «zwart» is, dus vooral nog beperkt besteedbaar. De derde maakt niet feitelijk, maar wel gefingeerd winst. Deze winst (in casu ettelijke miljoenen gulden) geeft een legale herkomst aan misdaadgeld.

Deze interpretatie is om twee redenen plausibel. In de eerste plaats maakt het begrijpelijk waarom de leiding van het bedrijf tegen het bedrijfsbelang in personeelsopties aan een derde verstrekke. Waarom zou een bestuurder anders die derde hebben laten profiteren van personeelsopties? In de tweede plaats blijken de actoren in het spel onderdeel van een zelfde relatiennetwerk te zijn: zij hebben uit andere hoofde contact met elkaar. De beleggingsmaatschappij zou later worden genoemd bij een groot strafrechtelijk onderzoek. Hoe hachelijk het wellicht ook is hieraan al te veel conclusies te verbinden, het «netwerk» schiep in elk geval de gelegenheid om uit te wassen.

Witwassen en investeren in onroerend goed

Meer dan bij de handel in effecten is de handel in onroerend goed niet alleen een middel maar ook een doel. Het is een eindbestemming van misdaadgeld. Van alle strafzaken die bij ons bekend zijn geraakt tijdens het onderzoek, is de Amsterdamse XTC-zaak verreweg het belangrijkste voorbeeld van investeringen met misdaadgeld in onroerend goed. De XTC-zaak verschaft goed inzicht in de loan-back-methode.

Volgens het rapport van de forensische accountant heeft de XTC-groep in tien maanden tijd een omzet van bijna 300 miljoen gulden gehad. Na de aftrek van allerhande kosten bleef minimaal 72 miljoen gulden over voor investeringen. Aangetoond (en geconfiscieerd) is een bedrag van 15 miljoen gulden, dat in onroerende goederen was geïnvesteerd. De omvang van de totale investeringen was veel hoger, omdat banken in veel gevallen 80% tot 90% van het te investeren bedrag financierden.

Een van de belangrijkste voorbeelden hiervan is de investering in de bouw van een aantal bedrijfsloodsen in Amsterdam. In totaal is met deze bouw een bedrag van 26 miljoen gulden gemoeid. De financiering van het project werd georganiseerd door BV 1, waarvan een grote vastgoedhandelaar eigenaar is. De investering vergde 2,5 miljoen gulden eigen financiering, terwijl de rest met hypotheek gefinancierd zou worden. Dit bedrag kwam langs verschillende trajecten bij het bouwbedrijf terecht. Vanuit de kas van de groep werd het bedrag gesplitst; een deel werd

gewisseld in België (Engelse ponden in Belgische franken) en bij een Belgisch wisselkantoor op rekening gestort van een buitenlandse rechtspersoon, Incorporated (Inc.) 1. Vervolgens vonden met behulp van het wisselkantoor enige manoeuvres plaats (het geld werd van de rekening gehaald door een uitgeschreven cheque, ten gunste van een andere buitenlandse rechtspersoon gestort en uiteindelijk weer geboekt op rekening van Inc. 1). De buitenlandse rechtspersoon werd opgericht in Panama door enkele advocaten aldaar die ook als *bestuurders* optraden. De volmacht om gebruik te maken van de bankrekening was aan een van de leden van de XTC-groep gegeven. Op deze wijze bleef de betrokkenheid van de groep formeel perfect buiten beeld, terwijl in feite via de volmacht volledige handelingsbevoegdheid werd gecreëerd inzake het vermogen van de rechtspersoon.

Een ander deel van het geld werd bij een gewone bank in België gewisseld (ponden in franken) en enkele dagen later wederom gewisseld (franken in guldens) en via een bank gestort op rekening van een Limited (Ltd.) 1 bij een andere bank in België.

Een derde deel van het geld werd direct gestort op rekening van deze Ltd. 1. De Ltd. maakte beide bedragen over op een rekening van de centrale schakel Inc. 1 bij een Luxemburgse bank. Inc. 1 werd opgericht op de Westerse Samoa. Formeel had de XTC-groep geen betrokkenheid bij deze rechtspersoon. Er bestaan evenwel duidelijke aanwijzingen dat een van de leden van de XTC-groep achter deze rechtspersoon schuil ging, aangezien hij de bevoegdheid had te beschikken over de bankrekening. Deze Inc. sluisde het geld in de legale markt, althans op rekening van de BV 1 (van de grote vastgoedhandelaar) die de financiering van het project organiseerde. Indien wij aannemen dat de vastgoedhandelaar deel uitmaakte van het complot (hij wordt vooralsnog niet vervolgd voor betrokkenheid bij de XTC-groep), is er sprake van een loan-back-constructie: men doet een aanbetaling aan zichzelf. Onduidelijk blijft overigens in deze casus waarop door de betrokkenen uiteindelijk is aangestuurd; het strafrechtelijke onderzoek maakte een eind aan het bestaan van de XTC-groep.

Dankzij de juridische en economische eigendomsconstructies konden de betrokkenen in het midden laten wie nu eigenlijk de financier van de loodsen was of zou worden; werd de betaling van de 2,5 miljoen gedaan als lening aan BV 1 die de economische en juridische eigenaar is/zou zijn? Of was de 2,5 miljoen een betaling aan de aannemer ter verwerving van het eigendom door de Samoase Inc.? Hoe het ook zij, wanneer wij door alle chicanes en constructies heen kijken zien wij dat de juridisch eigenaar van de loodsen BV 1 is die het eigendom financiert met misdaadgeld.

VI.4. Besluit

In dit hoofdstuk is de aandacht gevestigd op de wijzen waarop bruggen worden geslagen tussen criminele groepen en de wettige maatschappelijke omgeving. De door misdrijf verkregen gelden vormen de belangrijkste schakel tussen beide werelden. In de wettige wereld leveren sommige vrije-beroepsbeoefenaars deskundige adviezen om misdaadgeld op een «veilige» manier te besteden. Bovendien dragen de uitstraling van eerlijkheid en onafhankelijkheid van het ambt en de waarde die wordt toegekend aan de bescherming van de vertrouwensrelatie met de cliënt er aan bij dat de beroepsbeoefenaar niet snel de verdenking op zich zal laden dat hij verwijtbaar betrokken is bij het afschermen van misdaadgeld. Naast dergelijke personen worden ook bestaande, op zichzelf legale juridische en financiële constructies gebruikt om misdaadgeld weg te sluisen in de legale economie. Zo kunnen bijvoorbeeld de juridische en economische eigendom worden gesplitst om het bezit van misdaadgeld een schijnbaar legale status te geven.

De plegers van criminele «grondfeiten» krijgen dankzij deze dienstver-

leners en het misbruik van constructies de mogelijkheid om zich een weg te banen in de financieel-economische wereld. Niet de door hen gepleegde feiten (drugshandel, wapenhandel, fraude) leiden tot «innesteling» maar de illegaal verkregen vermogens. In hoofdstuk II is gesteld dat het begrip georganiseerde criminaliteit treffend de ongerijmdheid uitdrukt dat de samenleving met haar eigen wapens wordt bestreden. Dit hoofdstuk is hiervan de illustratie, omdat belangrijke maatschappelijke waarden, zoals de geprivilegieerde positie van vrije-beroepsbeoefenaars, worden misbruikt om misdaad te laten lonen.

Het is overigens de vraag of de metafoor van de «innesteling» van de georganiseerde criminaliteit in de wettige samenleving wel geheel hout snijdt. Immers de door de deskundigen ontworpen strategieën en de bestaande arrangementen kunnen namelijk ook zijn gericht op het *vermijden* van contacten met het financiële stelsel en het juridische systeem. Het ondergrondse bankieren, het verplaatsen van het geld naar landen met de minste controle en het misbruik van de economische eigendom, zijn hiervan de meest duidelijke voorbeelden. Zo beschouwd worden deze loopbruggen met de wettige samenleving weer opgetrokken. Wat wij hier als het slaan van bruggen hebben getypeerd, kan ook anders worden gekwalificeerd, namelijk als het ondernemen van defensieve tegenmaatregelen tegen de controlerende overheid. In deze zin vormt dit hoofdstuk een brug naar het volgende, waarin offensieve acties van criminele groepen contra de overheid worden beschreven.

VII. CONTRA DE NEDERLANDSE OVERHEID

Met name in hoofdstuk IV, waarin de actuele verschijningsvormen van traditionele georganiseerde criminaliteit zijn besproken, is bij herhaling gewezen op de talrijke manieren waarop criminele groepen hun illegale optreden niet alleen proberen te beveiligen tegen concurrerende groepen, tegen *rippers* enzovoort, maar ook proberen af te schermen tegen de overheid. De maatregelen die hiertoe worden getroffen variëren van de voortdurende wisseling van auto's om mogelijke politieke observatie te bemoeilijken tot de intimidatie van medestanders om tegen te gaan dat zij informanten van de politie zouden worden. Al zulke *modi operandi* kunnen algemeen als *defensieve* voorzorgsmaatregelen worden gekenschetst. Het zijn maatregelen die moeten bewerkstelligen dat de betrokken illegale activiteiten zoveel mogelijk geheim blijven voor de overheid.

Typisch voor veel georganiseerde criminaliteit is nu echter dat de activiteiten in kwestie welhaast per definitie niet geheim kunnen blijven, omdat de goederen en diensten waarom het gaat, op enig moment op de markt moeten worden gebracht – het weze drugs, het weze vrouwen, het weze wapens. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, is ook georganiseerde criminaliteit in bepaalde opzichten dus zeer zichtbare criminaliteit. En om de grote risico's die haar zichtbaarheid oplevert, te neutraliseren zijn groepen die deze criminaliteit bedrijven, steeds enigermate genoodzaakt om hun beveiliging op te voeren door in aanvulling op defensieve tegenmaatregelen ook *offensieve* tegenmaatregelen te treffen, zeker op momenten waarop de kans toeneemt dat de overheid effectief tegen hen in het geweer komt. Dan gaat het niet meer om maatregelen die worden getroffen om het eigen optreden voor de overheid te verheimelijken, maar om maatregelen die worden getroffen om het optreden van de overheid te bestrijden. Mede hierom is in de definitie van georganiseerde criminaliteit die in dit onderzoek is gehanteerd, ook zo'n belangrijke plaats toegekend aan deze maatregelen, die verder als contrastrategieën worden aangeduid (zie hoofdstuk II).

De contrastrategieën waaraan in dit onderzoek veel aandacht is geschonken, zijn de drie volgende. Ten eerste *contra-observatie*: het verzamelen van informatie over het doen en laten van de politie, justitie of andere overheidsorganen met de bedoeling daar het eigen optreden beter op af te kunnen stemmen. Ten tweede *intimidatie*, dreiging met geweld of toepassen van geweld, om de overheid van optreden te doen afzien. En ten derde *corruptie*, het aannemen of opeisen van giften of beloften door ambtenaren om daadwerkelijk optreden van de overheid tegen te gaan of zulk optreden ondoeltreffend te maken. Twee andere contrastrategieën waarvan criminele groepen zich bedienen zijn enerzijds de *inschakeling van de media*, om bijvoorbeeld de overheid in diskrediet te brengen dan wel een gunstig imago van zichzelf te creëren, en anderzijds het *gebruik van invloedrijke derden* (anders dan advocaten en notarissen) om tegenwicht te bieden tegen (mogelijk of dreigend) overheidsoptreden. Natuurlijk bestaan er nog andere contrastrategieën, bijvoorbeeld de desinformatie van politie en justitie door middel van dubbelinformanten, maar strategieën als deze zijn in ons onderzoek niet aan het licht gekomen.

Alvorens uiteen te zetten wat het onderzoek omtrent de toepassing van deze strategieën op landelijk én op plaatselijk niveau heeft opgeleverd, is het goed om op te merken dat deze strategieën in de praktijk niet altijd volledig uit elkaar kunnen worden gehouden. Zo kan van het vermoeden dat bepaalde collega's gecorrumpieerd zijn door criminele groepen die bereid zijn geweld tegen personen uit te oefenen, een intimiderend effect op leden van bijzondere recherche-eenheden hebben. En wanneer contra-observatie de vorm aanneemt van het runnen van informanten in de politie – of het nu politieambtenaren zijn of administratieve en technische medewerkers – dan valt zij gemakkelijk samen met corruptie.

Want wat zijn corrupte politiemensen vaak anders dan mensen die tegen betaling of in ruil voor een bepaald goed of een bepaalde dienst «lekkers», dat wil zeggen informatie verschaffen over het object van onderzoeken, de middelen die worden ingezet, de mensen die het uitvoeren, enzovoort. Ook valt er trouwens niet altijd empirisch een scherp onderscheid te maken tussen defensieve en offensieve tegenmaatregelen. Afhankelijk van de vraag of de overheid tegen een bepaalde criminele groep in actie is gekomen of niet, kan de intimidatie die kernleden van deze groep op medestanders uitoefenen om niet van kamp te wisselen, een meer offensief of een meer defensief karakter hebben.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat de volgende uiteenzetting beperkt blijft tot de toepassing van contrastrategieën ten aanzien van de Nederlandse overheid. De bevindingen omtrent corruptie bij overheden in het buitenland of in de sfeer van hun vertegenwoordigers hier te lande blijven buiten beschouwing.

VII.1. De landelijke situatie

Er is in Nederland geen instantie die een goed beeld heeft van de schaal waarop door criminele groepen contrastrategieën worden gehanteerd. Ook de BVD en de rijksrecherche beschikken niet over de informatie om hiervan een adequaat beeld te construeren. Dit hangt ten dele samen met hun positie, taak en bevoegdheden binnen het openbaar bestuur, ten dele met het (geheimzinnig en controversieel) karakter van de bedoelde strategieën zelf, en ten dele zeker ook met de belangen die lagere en hogere overheden hebben bij het stilhouden van hun ervaringen met de toepassing ervan. Zelfs van het onderwerp waar rond de laatste jaren nog de meeste openheid tot stand is gebracht, namelijk politieke corruptie, bestaat nergens bij de centrale overheid, inclusief de zojuist genoemde instanties, een goed overzicht (Fijnaut, 1993). En hier kan in één adem aan worden toegevoegd dat het grote tekort aan ambtelijk inzicht tot nu toe niet is goedgeemaakt door adequaat empirisch wetenschappelijk onderzoek (Hoetjes, 1991; Huberts, 1992).

VII.1.1. De toepassing van contra-observatie

De landelijke onderzoeken waarbij naar de criminele activiteiten van autochtone, allochtone en buitenlandse groepen is gekeken, hebben zéér weinig gegevens over de toepassing van contra-observatie opgeleverd. Maar de schaarse gegevens die voorhanden zijn, geven aan dat in het bijzonder autochtone criminele groepen die in de drugshandel zitten, deze strategie tegen de politie hanteren. De eerste groep die heel gericht dit middel inzette, was de groep rond Bruinsma. In de voorbije jaren zijn ook andere belangrijke groepen er gebruik van gaan maken.

Uit nadere gegevens van de CRI betreffende de ervaringen van de speciale observatieteams met contra-observatie kan worden opgemaakt dat deze teams bij herhaling worden geconfronteerd met tegen-acties. In 1993 meldden zij 96 voorvallen bij de CRI aan, in 1994 78, en in 1995 (tot 7 augustus) 52. Omdat niet alle observatieteams even secuur meedelen wat zij op dit punt hebben ondervonden, mag er van worden uitgegaan dat de aantallen incidenten in werkelijkheid veel hoger hebben gelegen. De betrokken meldingen waren afkomstig van ongeveer de helft van alle reguliere politiekorpsen (26) en hadden betrekking op confrontaties kris-kras door het land, maar overwegend in Amsterdam en omgeving, het Gooi, de Veluwe en Brabant. In een groot aantal gevallen was de concrete tegenpartij de groep scanner-freaks uit Amsterdam waarvan in september jongstleden een aantal leden zijn aangehouden. Met leden van deze groep kwamen de observatieteams zowel binnen als buiten Amsterdam in aanvaring.

VII.1.2. De uitoefening van intimidatie

Intimidatie is kennelijk een strategie die in ruimere kring dan die van autochtone criminele groepen wordt toegepast. Sommige van deze groepen hanteren haar zeker ook, en niet alleen ten aanzien van de justitie en de reguliere politie, maar ook ten aanzien van bijzondere politiediensten zoals de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. In enkele gevallen namen hun pogingen tot intimidatie zelfs zodanige afmetingen aan dat ingrijpende veiligheidsmaatregelen moesten worden getroffen.

Buiten de kring van de autochtone criminele groepen hebben met name de Joegoslavische bendes meer dan eens nadrukkelijk getoond dat zij bereid zijn om geweld te gebruiken tegen politiemensen.

Overigens is het opmerkelijk dat ook in de onderzoeken naar (georganiseerde) criminaliteit in de branches en naar georganiseerde fraudegevallen van intimidatie aan het licht zijn gekomen. In het ene geval werden leden van bijzondere opsporingsdiensten geïntimideerd door medewerkers van een afvalverwerkingsbedrijf, in het andere geval betrof het intimidatie van een justitieel ambtenaar door een groep fraudeurs.

VII.1.3. De aanwending van corruptie

Het onderzoek leert dat corruptie de meest verbreide contrastrategie is. Niet alleen in de zin dat zij door alle mogelijke criminele groepen wordt toegepast, maar ook in de zin dat zij wordt gehanteerd ten opzichte van heel diverse onderdelen van de overheid.

Het staat buiten kijf dat ettelijke autochtone criminele groepen dit middel met succes hebben aangewend en nog aanwenden in de kring van de reguliere politie. Daarenboven is er in enkele gevallen sprake geweest van corruptie, of in elk geval corruptief getinte respectievelijk risicovolle relaties, binnen andere lokale en centrale overheidsdiensten zoals het gevangeniswezen, de voormalige PTT en een Kamer van Koophandel. Een geval apart vormt de corruptie op en rond de luchthaven Schiphol. Uit onderzoeken die in de voorbije vijf jaar werden ingesteld, kan worden opgemaakt dat in deze periode minstens zeven leden van de koninklijke marechaussee en ook zo'n zeven medewerkers van de douane allerhande hand- en spandiensten hebben verleend aan criminele groepen die via deze luchthaven drugs en andere illegale goederen het land in probeerden te smokkelen. Overigens is ook in het onderzoek naar belangrijke fraudes vastgesteld dat zeker in twee zaken Nederlandse douanebeambten een dubieuze rol speelden.

De eerste berichten over de toepassing van corruptie door allochtone en buitenlandse groepen in ons onderzoeksmateriaal dateren uit de jaren tachtig. Enerzijds slaan zij op de corrumpering van politiemensen en ambtenaren van Surinaamse origine her en der in den lande met het oog op onder meer de bevordering van de drugshandel, anderzijds hebben zij betrekking op met name gemeenteambtenaren (burgelijke stand) die betrokken waren bij Ghanees-Nigeriaanse vrouwenhandel. Latere berichten wijzen op enkele gevallen van corruptie door Turkse, Chinese en Colombiaanse drugshandelaren. Hierbij gaat het deels om leden en medewerkers van de reguliere politie, deels om medewerkers van het gevangeniswezen.

Verder is het zo dat in de branche-studies, vooral die met betrekking tot de bouwnijverheid en de afvalverwerkingsbranche, veelvuldig berichten en geruchten zijn opgedoken over corruptieve relaties tussen bepaalde ondernemingen en gemeentelijke, provinciale en ministeriële ambtenaren. Politiële onderzoeken waarin daadwerkelijk is aangetoond dat er van corruptie of corruptief getinte relaties sprake was of is, zijn echter noch aangetroffen in de geraadpleegde dossiers noch ter sprake gebracht in de interviews met bevoorrechte getuigen. Wel is duidelijk geworden dat ambtenaren somtijds uiterst riskante relaties met ondernemingen in de

genoemde sectoren onderhouden. Het komt zelfs voor dat ambtenaren die overdag bepaalde activiteiten van zulke bedrijven moeten controleren, deze in de avond tegen betaling adviseren omtrent hun verstandhouding met de overheid.

VII.1.4. De inschakeling van de media

Het spreekt welhaast voor zichzelf dat alleen criminele groepen die reeds een zekere machtspositie innemen, de mogelijkheid hebben om media in te schakelen met het oog op de behartiging van hun belangen. Met andere woorden: het zijn haast per definitie niet zoveel groepen die gebruik kunnen maken van deze strategie.

In het kader van de landelijke studies zijn twee voorbeelden van de toepassing van deze strategie aan het licht gekomen. Het ene voorbeeld betreft een belangrijke drugsgroothandelsgroep. De voorman van deze groep poogt – zo wordt aangenomen – niet alleen bepaalde media te gebruiken voor de uitschakeling van zijn belangrijkste tegenstanders in de overheid – gewoon door discrediterende berichten over hen te laten verspreiden, maar tracht ook via de media, en vooral via journalisten waarmee hij een vaste relatie onderhoudt, een zo gunstig mogelijk imago van zichzelf te creëren – vanzelfsprekend om te voorkomen dat hij op den duur – ook in de ogen van het publiek – terecht het grote mikpunt van politie en justitie wordt. Het tweede voorbeeld sluit hier nauw bij aan. Een van de groepen waarvan de criminele activiteiten in het kader van het onderzoek naar fraudes nader zijn bekeken, schakelde kennelijk een bevriend hoogleraar in om via talrijke interviews met persvertegenwoordigers de betrokken activiteiten te legitimeren.

VII.1.5. Het gebruik van invloedrijke derden

Voor het gebruik van invloedrijke derden geldt hetzelfde als voor de inschakeling van de media: alleen criminele groepen die zelf al een zekere macht hebben of op zijn minst een zeker prestige genieten, kunnen dit middel hanteren. Een duidelijk voorbeeld hiervan was de fraudegroep waarvan de illegale activiteiten waren ingebed in een legale onderneming, en die beroep deed op zakenrelaties en andere vooraanstaande burgers om justitiële instanties ervan te overtuigen dat strafvervolgning aanzienlijke economische schade zou veroorzaken respectievelijk dat strafvervolgning niet aangewezen was gezien de geringe ernst van de strafbare feiten in kwestie.

VII.2. De situatie op plaatselijk niveau

Juist omdat op landelijk niveau zo weinig zicht bestaat op de feitelijke toepassing van de betrokken contrastrategieën is het noodzakelijk om ook op plaatselijk niveau te bezien wat in dit opzicht de situatie is.

VII.2.1. De situatie in Amsterdam

Het lijdt geen twijfel dat in Amsterdam in de voorbije jaren vooral door autochtone criminele groepen op enige schaal bijna alle mogelijke contrastrategieën zijn toegepast om het optreden van de overheid tegen hun illegale activiteiten te obstrueren. Alleen van de inschakeling van invloedrijke derden zijn in de loop van het onderzoek geen duidelijke sporen aangetroffen.

Wat het gebruik van contra-observatie betreft hebben politie en justitie te Amsterdam tal van ervaringen opgedaan, gaande van het achtervolgen van observatie- en arrestatieteams, via het onderscheppen van allerlei berichtenverkeer (inclusief particulier telefoonverkeer), tot het runnen van informanten in de politie. Deze tegenacties moeten meer dan

waarschijnlijk op het conto van enkele, vooral autochtone, criminele groepen worden geschreven. Opmerkelijk is wel dat hun uitvoering voor een belangrijk deel mogelijks tegen betaling werd en wordt toevertrouwd aan mensen die voortkomen uit de kring van *scanner-freaks* en *techno-anarchisten*. Een aantal van hen is enkele maanden geleden aangehouden.

Om redenen die in het deelrapport over de situatie in Amsterdam verder zijn uitgewerkt is het minder gemakkelijk een beeld van de aard en omvang van het gebruik van intimidatie te geven dan het in eerste instantie lijkt. Zo valt niet altijd uit te maken of een bepaald telefoontje een poging tot intimidatie vormt of niet. Duidelijke vormen van intimidatie die zich in de voorbije jaren hebben voorgedaan, zijn: het «naar huis brengen» van rechercheurs; regelrechte bedreiging van politie- en justitie-ambtenaren in hun huiselijk omgeving of op hun werkplek – het weze het politiebureau, het paleis van justitie, of het huis van bewaring –; inbraken in woningen en overheidsgebouwen; het dreigen met ontvoering van politiemensen of met aanslagen tegen politiebureau's. De drie eerstgenoemde vormen van intimidatie worden in het algemeen toegeschreven aan autochtone groepen. Het zijn met name Joegoslavische bendes die de laatstgenoemde vorm van intimidatie hebben gehanteerd.

Corruptie is in Amsterdam bepaald niet een probleem dat zich alleen in de gelederen van de politie voordoet. Dit kan worden opgemaakt uit recente berichten over onderzoeken naar corruptief gedrag binnen het marktwezen (NRC-Handelsblad 1-11-1995) en binnen de stadsreiniging (Legendijk, 1995). Maar het is wel zo dat in relatie tot georganiseerde criminaliteit hoofdzakelijk corruptieve gedragingen van politiemensen in het geding zijn. Van de 34 gevallen van politiecorruptie (in de jaren 1992–1995) die nader zijn onderzocht, waren er in elk geval 15 waarin een dergelijke relatie speelde. In de meeste van deze gevallen gaat het om corruptieve contacten met notoire drugshandelaren, die soms aantoonbaar uitliepen op de verschaffing van belangrijke informatie of de daadwerkelijke verlening van hand- en spandiensten bij de distributie van drugs en bij drugstransporten. Enkele andere gevallen speelden zich af in de sfeer van de prostitutie en de vrouwenhandel: een escortbureau tippen over komende politie-acties en het transport van vrouwen. Vermeldenswaard is dat allochtone politiemensen (7) sterk oververtegenwoordigd zijn in deze 15 gevallen. De verklaring voor deze bevinding moet waarschijnlijk worden gezocht in de loyaliteitsproblemen waarmee deze politiemensen te kampen hebben ten overstaan van het milieu waaruit zij afkomstig zijn. Het gaat hier dus om iets heel anders dan de (op onderzoek van de rijksrecherche gebaseerde) vermoedens van doelgerichte infiltratie van de Amsterdamse politie door toedoen van het voormalige militaire bewind in Suriname. De militaire leiders zouden met name via de Surinaamse minderhedencoördinator geprobeerd hebben om niet minder dan 16 aanhangers het Amsterdamse korps binnen te sluizen. Overigens is ook in het onderhavige onderzoek niet gebleken van aanwijzingen dat in de top van de Amsterdamse politie corruptie aan de orde is. Wel moet belang worden gehecht aan de boodschap die hoofdcommissaris Nordholt in oktober 1993 wat abrupt de ether in slingerde, namelijk dat het risico bestaat dat criminele groepen, autochtone zowel als allochtone, rechtstreeks – via eigen leden – of onrechtstreeks – via invloedrijke derden – worden gerelateerd aan het politieke leven en op den duur deze relatie gaan benutten voor de behartiging van hun belangen.

Met betrekking tot de inschakeling van de media hebben zich in Amsterdam de voorbije jaren diverse voorvallen voorgedaan die erop wijzen dat bepaalde belangrijke (autochtone) criminele groepen bereid zijn om ook dit middel toe te passen, met name via de dreiging met geweld tegen journalisten. Het voorbeeld dat evenwel het meest in het oog springt is dat van een journalist die akkoord ging met de voorwaarde

van mensen uit een criminele groep dat hem de diskettes, gestolen bij politie en justitie, maar zouden worden overhandigd als er een voor haar welgevallig TV-programma zou worden gemaakt. De journalist in kwestie accepteerde deze voorwaarde, maar kreeg na de uitzending van het programma alsnog ruzie met de betrokken personen omdat hij klaarblijkelijk niet ver genoeg was gegaan in de discreditering van openbaar ministerie en politie. De ruzie die vervolgens ontstond, is uiteindelijk uitgemond in regelrechte bedreigingen aan het adres van de desbetreffende verslaggever.

VII.2.2. De situatie in Arnhem, Nijmegen en Enschede

Het onderzoek in de drie steden Arnhem, Nijmegen en Enschede heeft aan het licht gebracht dat hier tot nu toe eigenlijk slechts van twee contrastrategieën gebruik is gemaakt, namelijk intimidatie en corruptie. Van manipulatie van de media en inschakeling van invloedrijke derden is in het geheel geen sprake. Van gerichte contra-observatie is slechts in één geval melding gemaakt.

Wat het gebruik van intimidatie betreft is er sprake (geweest) van drie duidelijke gevallen. In het eerste geval werd een officier van justitie bedreigd omdat de betrokken verdachten vonden dat hij een te zware sanctie vorderde. In het tweede geval liet een belangrijke drugsbende weten dat het hoofd van het opsporingsteam en de betrokken rechter-commissaris en officier van justitie op hun dodenlijst stonden. Het derde geval speelt nog steeds: recent hebben politiemensen brieven ontvangen waarin kogels zijn gestopt.

In termen van corruptie hebben er in de drie onderhavige steden ten eerste enkele gevallen gespeeld waarin autochtone politiemensen belangrijke informatie hebben laten lekken naar criminele groepen respectievelijk er met reden van zijn verdacht dit te hebben gedaan. Ten tweede hebben zich enkele gevallen voorgedaan waarin (aankomende) allochtone politiemensen in het geding waren. Zo werd op een gegeven moment ontdekt dat leerling-agenten deel uitmaakten van een (Turkse) criminele groep, dat een agent van Turkse origine door zulk een groep onder druk werd gezet om informatie te leveren, en dat Turkse misdadigers drie administratieve medewerksters, met een appèl op hun verre familiebanden, benaderden voor het geven van inlichtingen. Ten derde zijn niet alleen enkele gevallen bekend geworden waarin douaniers ten voordele van drugshandelaren opzettelijk nalieten bepaalde containerladingen te controleren, maar ook enkele gevallen waarin bewaarders actief en passief waren betrokken bij het binnensluizen van drugs in een gevangenis. En tenslotte heeft zich hier in feite voltrokken wat in Amsterdam nog slechts in één enkel geval dreigde te gebeuren, namelijk dat twee raadsleden (één van Turkse en één van Koerdische afkomst) banden bleken te hebben met belangrijke Turkse heroïnehandelaren; een van hen gebruikte zijn huis als geheime bergplaats voor heroïne.

VII.3. Besluit

Vorenstaande beschrijvingen maken duidelijk dat ook in Nederland de democratische rechtsstaat, vooral in de vorm van de strafrechtspleging, tegenwoordig op uiteenlopende manieren onder druk wordt gezet door criminele groepen. Hoe hoog deze druk is valt in het algemeen niet te beantwoorden. Wel is duidelijk dat hij in Amsterdam de laatste jaren veel hoger is geweest dan in steden als Arnhem, Nijmegen en Enschede. Er kan dus eigenlijk alleen in relatieve termen iets over worden gezegd. Maar dit neemt niet weg dat kan worden gesteld dat ook in Arnhem de spanning in welbepaalde gevallen hoog is opgelopen.

Bij het vorenstaande moet worden aangetekend dat de toepassing van contrastrategieën tot op dit moment kennelijk goeddeels beperkt is

gebleven tot ambtenaren in uitvoerende functies bij overheidsorganen die het meest direct zijn betrokken bij de repressieve bestrijding van georganiseerde criminaliteit, in het bijzonder de (algemene en reguliere) politiediensten, de koninklijke marechaussee en de douane. En dit ligt natuurlijk ook voor de hand: zij belichamen het meest tastbaar het risico dat de democratische rechtsstaat die zich teweerstelt, betekent voor criminele groepen. Er is dus geen sprake van dat zulke groepen langs de weg van corruptie en/of intimidatie belangrijke overheidsdiensten, laat staan gewichtige bestuurlijke organen of autoriteiten, onder controle zouden hebben. Niettemin geven enkele voorvallen uit de genoemde steden aan dat in elk geval op plaatselijk niveau de grens tussen openbaar bestuur (lees: (deel)gemeenteraad) en criminele groepen niet absoluut is en dus zorgvuldig moet worden bewaakt.

VIII. ALGEMEEN BESLUIT

In Nederland is al een aantal jaren een publieke discussie gaande over de aard, de omvang en de schade – kortom de ernst – van de georganiseerde criminaliteit. Sommigen menen dat de situatie heel ernstig is en pomen zelfs dat een ontwrichting van het maatschappelijk leven door toedoen van deze criminaliteit tot de reële mogelijkheden behoort, zo zij niet reeds aan de gang is. Anderen schatten de situatie weer heel wat minder ernstig in en gaan er van uit dat het traditionele bendewezen slechts een nieuwe gedaante heeft aangenomen. Zulke verschillen van opvatting zijn ten dele mogelijk omdat er tot nu toe weinig systematisch en grondig empirisch onderzoek is gedaan naar het probleem van de georganiseerde criminaliteit in ons land. Hierdoor is het immers mogelijk dat allerlei dingen kunnen worden beweerd zonder dat ze direct of indirect kunnen worden gelogenstraft met feiten. Ten dele hangen dergelijke verschillen van opvatting echter ook samen met het feit dat georganiseerde criminaliteit niet door iedereen op dezelfde manier wordt gedefinieerd. Wanneer immers wordt gekozen voor een ruime definitie – zeggende bijvoorbeeld dat georganiseerde criminaliteit evengoed betrekking kan hebben op hiërarchisch georganiseerde groepen die zich met geweld en corruptie een weg banen naar duurzame machtsposities in bepaalde legale economische sectoren als op groepjes gewiekste flessentrekkers en overvallers – dan is het probleem dat deze criminaliteit stelt, ook in de verbeelding, al vlug vele malen ernstiger, toch zeker in omvang, dan wanneer een enge definitie wordt aangehouden, bijvoorbeeld dat er slechts sprake is van georganiseerde criminaliteit als criminele groepen inderdaad controle hebben weten te krijgen over een of meer legale branches in de economie.

In het licht van deze verwarringstichtende discussie is het geen wonder dat ook in de politiek, in het parlement, bij herhaling de vraag is opgeworpen hoe ernstig het probleem van de georganiseerde criminaliteit nu «eigenlijk» is. Deze vraag bleef echter lange jaren onbeantwoord. Ja, er werd wel een antwoord gegeven – door middel van de opeenvolgende inventarisaties van de CRI/het CBO maar dit antwoord maakte de verwarring alleen maar groter omdat de bedoelde inventarisaties, om allerhande redenen, keer op keer héél verschillende kwantitatieve beelden van de werkelijkheid produceerden. Een meer evenwichtige beantwoording van de betrokken vraag drong zich echter op toen zij in de schoot van de parlementaire Werkgroep vooronderzoek opsporingsmethoden werd gekoppeld aan de vraag naar de normering van deze methoden. Toen dan ook nog de Tweede Kamer, in haar discussie over het rapport van die werkgroep *Opsporing gezocht*, de juistheid van deze koppeling onderschreef, lag het voor de hand dat de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden die vervolgens werd ingesteld, een empirisch onderzoek gelastte naar het probleem van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Meer bepaald vroeg zij de onderzoekers drie dingen te bezien:

- de problematiek van de definiëring van het begrip zware, georganiseerde criminaliteit;
- de mogelijkheden en beperkingen van onderzoeksmethoden naar deze criminaliteit;
- haar feitelijke aard en omvang.

Om redenen die in hoofdstuk II nader zijn uiteengezet is in dit onderzoek gekozen voor een definitie van georganiseerde criminaliteit die zegt dat er van zulke criminaliteit sprake is indien groepen die primair zijn gericht op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te

schakelen. Door zo de grens te trekken zijn met name politieke criminaliteit, organisatiecriminaliteit en beroepscriminaliteit buiten het object van het onderzoek geplaatst. Waarmee natuurlijk niet is gezegd – noch expliciet, noch impliciet – dat vormen van deze soorten criminaliteit niet «zwaar» of niet «ernstig» zouden (kunnen) zijn.

VIII.1. De ernst van de situatie

De vraag van de Enquêtecommissie naar de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland is in wezen dezelfde vraag als die naar de ernst van de georganiseerde criminaliteit in dit land. Dat «aard en omvang» en «ernst» hier aan elkaar gelijkgesteld kunnen worden blijkt duidelijk uit het rapport *Opsporing gezocht* van de werkgroep-Van Traa en ook uit de parlementaire discussie die over dit rapport heeft plaatsgevonden met het oog op de instelling van de Enquêtecommissie. De herformulering van de vraag naar de «aard en omvang» in de vraag naar de «ernst» is desalniettemin niet zonder betekenis. Zó geformuleerd brengt deze vraag ons namelijk dicht bij de parallelle vraag die in dit verband aan de orde is, nl. de vraag naar wat er kan en misschien moet worden gedaan om de georganiseerde criminaliteit effectiever en als het kan, efficiënter aan te pakken. Hoe ernstiger dit probleem immers is, des te ingrijpender middelen, ook in de sfeer van de opsporingsmethoden, zijn geboden om het te beheersen (Fijnaut en Marx, 1995).

Ook volgens Amerikaans onderzoek moet de ernst van het probleem van georganiseerde criminaliteit niet alleen worden uitgedrukt in de aard en in de omvang van die criminaliteit maar ook in de schade die zij aanricht (Maltz, 1990). Idealiter zou ter bepaling van de ernst van een probleem van georganiseerde criminaliteit, in een land of in een stad, dus zowel de aard en de omvang als de schade van deze criminaliteit moeten worden vastgesteld. Welnu, dit ideaal is nog nooit ergens ter wereld op een verantwoorde manier bereikt, niet in kwalitatieve termen, laat staan in kwantitatieve termen. Zelfs voor die vorm van georganiseerde criminaliteit die ook beleidsmatig zo prominent de aandacht trekt, de internationale drugshandel, is wereldwijd of nationaal geen adequate «ernstmeting» voorhanden.

Het onderhavige onderzoek beantwoordt ook niet aan het genoemde ideaal. Gegeven de betrekkelijke waarde van de meest relevante gegevensbronnen en de beperkte reikwijdte van de beschikbare én gehanteerde methoden is het niet mogelijk om de omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland enigermate nauwkeurig te bepalen en ook de schade die deze criminaliteit hier aanricht. Wel heeft het grootschalige onderzoek dat is verricht, een beeld van de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland opgeleverd dat op een aantal punten niet alleen accurater en concreter is dan bestaande beelden, maar ook een einde maakt aan aantal brandende kwesties gaande van de vraag of de Italiaanse mafia wel op Nederlandse bodem actief is tot de vraag of er nu werkelijk sprake is van vervlechting van legale economische sectoren met georganiseerde criminaliteit.

De situatie in Nederland ...

Wat is dan de ernst van het probleem voorzover het de aard van de georganiseerde criminaliteit betreft? In het licht van onze definitie van deze criminaliteit en tegen de achtergrond van de toegepaste (complementaire) onderzoeksstrategie kan nu op deze vraag in het algemeen worden geantwoord dat de georganiseerde criminaliteit zich nog hoofdzakelijk afspeelt in de traditionele sfeer van de illegale levering van goederen en diensten – de drugshandel voorop, gevolgd door onder meer wapenhandel en vrouwenhandel – en die van de financiële en economische fraude. Verder is duidelijk vastgesteld dat er momenteel geen

sprake van is dat criminele groepen, op nationaal niveau of op lokaal niveau, bepaalde legale sectoren van de economie onder controle hebben gebracht, hetzij via het bezit van voor de werking van bepaalde sectoren cruciale ondernemingen hetzij via de macht in de betrokken vakbonden (*labor racketeering*). Dit kan zowel worden geconcludeerd uit de studies die vanuit het perspectief van de criminele groepen zijn opgezet als uit de studies die vanuit het perspectief van de branches zijn verricht. Wel doen zich in twee sectoren – met name de horeca (annex onroerend goed) en het wegtransport – ontwikkelingen voor die erop wijzen dat criminele groepen hierin op enige schaal aan het doordringen zijn; in het bijzonder de eigendomsverhoudingen in het Amsterdamse Wallen-gebied moeten in dit opzicht zorgen baren. Daarenboven ligt in de afvalverwerkingsbranche organisatiecriminaliteit somtijds zo dicht aan tegen georganiseerde criminaliteit dat van een zorgelijke situatie kan worden gesproken. Wat in deze branche nog niet echt wordt gezien is het gebruik van offensieve tegenmaatregelen om de eigen illegale activiteiten af te schermen tegen overheidsoptreden. Dit doet zich nog hoofdzakelijk voor in de kringen van belangrijke (autochtone) drugshandelsgroepen. Vooral zij schrikken inderdaad niet terug voor de toepassing van corruptie, intimidatie, inschakeling van de media, enzovoort. Er is echter geen sprake van dat in dit verband – het verband van de traditionele georganiseerde criminaliteit – criminele groepen delen van de (centrale, provinciale of lokale) overheden in hun macht zouden hebben. Zij stellen zich offensief in het bijzonder teweer tegen politie en justitie. En dit is niet verwonderlijk. Deze organen liggen in de vuurlinie tussen democratische rechtsstaat en criminele heerschappij.

Maar met deze conclusie zijn wij er nog niet. Want zij roept op haar beurt ook weer de vraag op: hoe erg is het nou? of, beter wellicht: hoe erg is dat nou? Maar ook deze vraag valt niet ten gronde te beantwoorden. Niet in absolute zin – bij gebrek aan geijkte maatstaven – maar ook niet in relatieve zin. Waarom niet?

In theorie zou deze vraag, in de eerste plaats, kunnen worden beantwoord door de huidige georganiseerde criminaliteit qua aard te vergelijken met de georganiseerde criminaliteit in Nederland op enig eerder tijdstip. Een dergelijke vergelijking in de tijd zou op zichzelf immers de mogelijkheid bieden om vast te stellen of de situatie op dit moment erger, minder erg of even erg is dan/als de situatie op dat vroegere tijdstip. Maar in werkelijkheid kan zulk een vergelijking niet worden uitgevoerd omdat er in Nederland nooit eerder zo'n grootschalig onderzoek als het onderhavige heeft plaatsgevonden. Met andere woorden: er is, in de tijd gezien, geen vergelijkingspunt voorhanden. Dat kan natuurlijk wel worden geschapen, maar alleen als er flink zou worden geïnvesteerd in een historisch-criminologisch onderzoek. Op dit moment kunnen – zoals in enkele deelrapporten ook is geprobeerd, bijvoorbeeld in het rapport over de situatie te Amsterdam en in dat over de rol van autochtone criminele groepen – aan de hand van de schaarse gegevens die over de geschiedenis van de georganiseerde criminaliteit voorhanden zijn, slechts algemeenheden worden gedebiteerd over het toegenomen belang van de drugshandel, de verdere internationalisering van de georganiseerde criminaliteit, enzovoort.

... in vergelijking met die in andere landen

De andere theoretische mogelijkheid om de (relatieve) ernst van de huidige situatie vast te stellen bestaat erin om een vergelijking in de ruimte door te voeren, dit wil zeggen een vergelijking tussen de Nederlandse situatie en de situatie in de omringende landen. Zulk een vergelijking zou de mogelijkheid bieden om aan te geven dat de situatie hier qua aard van de georganiseerde criminaliteit (het weze nog maar eens herhaald!) even erg, minder erg, of erger is dan/als in een of meer van de

omringende landen. Maar ook deze vergelijking kan in werkelijkheid niet of nauwelijks worden doorgevoerd, en eigenlijk om dezelfde reden als hiervoor werd genoemd ter verklaring van het feit dat een serieuze vergelijking in de tijd op dit moment ook niet tot de mogelijkheden behoort: in de meeste betrokken landen heeft niet het onderzoek plaatsgevonden dat voor het maken van zulk een vergelijking noodzakelijk is (Martens en Pulley, 1984; Martin en Romano, 1992).

In België is tot op heden zeer weinig onderzoek met betrekking tot georganiseerde criminaliteit verricht. Meer recent hebben alleen de werkzaamheden van de Parlementaire Enquêtecommissie Mensenhandel geleid tot enkele studies over de aard en omvang van de vrouwenhandel en de bijbehorende politiecorruptie (Fijnaut, 1993). Ook in Frankrijk is de georganiseerde criminaliteit tot op dit moment geen voorwerp van enig omvattend wetenschappelijk onderzoek geweest. Enkele jaren geleden heeft een Parlementaire Enquêtecommissie wel enig onderzoek verricht naar de activiteiten van de Italiaanse mafia in Frankrijk en omstreken, maar dit onderzoek heeft geen vervolg gekregen in de vorm van een diepgaand en veelomvattend onderzoek (Assemblée Nationale, 1993). Met het Verenigd Koninkrijk is het tot nu toe niet veel beter gesteld dan met België en Frankrijk. Er ligt een enkel flinterdun rapportje van de National Criminal Intelligence Service over de toestand in het land (National Criminal Intelligence Service, 1993) en het Home Affairs Committee heeft in een recent rapport over georganiseerde criminaliteit enkele algemene uitlatingen gedaan over de aard en de omvang van de georganiseerde criminaliteit in het land, maar *that is it*: volstrekt onvoldoende voor welke zinvolle vergelijking ook (Anderson, 1993; Levi, 1993; Hobbs, 1994). Iets verder weg, in Zwitserland, is er in opdracht van het Ministerie van Justitie enkele jaren geleden wel een begin gemaakt met systematisch onderzoek naar de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit in het land, maar dit onderzoek heeft empirisch gesproken nog onvoldoende vruchten afgeworpen die een passende vergelijking met de Nederlandse situatie mogelijk maken (Pieth en Freiburghaus, 1993).

De enige twee landen waarmee – binnen zekere (conceptuele en methodische) grenzen – wel een vergelijking kan worden gemaakt, zijn Italië en Duitsland. Niet alleen omdat in beide landen al enige jaren wel enig wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt, maar ook omdat in deze landen belangrijke jaarlijkse algemene analyses van de situatie worden vervaardigd. Het zou het kader van dit hoofdstuk ver te buiten gaan om deze vergelijking ook daadwerkelijk te maken, maar een paar vergelijkende opmerkingen zijn toch op zijn plaats.

In het deelrapport over etnische groepen en buitenlandse criminele organisaties is ruime aandacht besteed aan de geschiedenis en de maatschappelijke context van de Italiaanse mafia, in Italië zelf. Daar moet hier aan voorbij worden gegaan. Wanneer men dan alleen het rapport van het Ministero Dell'Interno over de situatie in 1993 (in het Engels gepubliceerd in 1994) in ogenschouw neemt, dan springen de enorme verschillen met de situatie in Nederland onmiddellijk in het oog. Daar bestaat de top van de georganiseerde criminaliteit uit zo'n 500 groepen (families), verdeeld over de *cosa nostra*, de *camorra*, de *'ndrangheta* en de *sacra corona unita*, die de laatste jaren – ondanks alle onderlinge conflicten – nauwer zijn gaan samenwerken en ook in organisatorisch opzicht naar elkaar toegroeien. Al deze groepen zijn van oudsher zeer betrokken bij alle vormen van traditionele georganiseerde criminaliteit. In de voorbije decennia hebben zij echter ook – de ene meer dan de andere – sterke machtsposities opgebouwd in ettelijke legale sectoren van de economie: agro-industrie, tourisme, transport, bouwnijverheid, enzovoort. Deze groepen hadden hiervoor het geld (vooral uit de drugshandel), en wat niet goedschiks kon worden gekocht werd kwaadschiks, via (dreiging met) geweld, in bezit genomen. En deze economische machtsovername is op tal van plaatsen, tot in Rome toe, gepaard gegaan met een overname van

de politieke macht. Sedert 1991 bijvoorbeeld werden in Reggio Calabria – het territorium van de 'ndrangheta – meer dan 400 ambtenaren in staat van beschuldiging gesteld wegens bindingen met deze tak van de mafia (Paoli, 1994). Welnu, de Nederlandse situatie wijkt van deze situatie in Italië op alle wezenlijke punten helemaal of grotendeels af. Er is in Nederland geen octopus-achtige georganiseerde criminaliteit, de legale economische sectoren zijn hier niet overgenomen door criminele groepen, het gebruik van geweld ligt ontzaglijk veel lager, en van een overname van het bestuur is geen sprake. Kortom: de situatie in Nederland is veel en veel minder ernstig dan die in Italië. Er heersen hier geen Italiaanse toestanden, ook al drukt de Italiaanse mafia ook in ons land haar sporen.

Opeenvolgende onderzoeken van en voor het Bundeskriminalamt (BKA) hebben behoorlijk wat licht geworpen op de aard van de georganiseerde criminaliteit in Duitsland. Een vergelijking met de situatie in Nederland is echter niet alleen bezwaarlijk omdat er met een zeer brede definitie van georganiseerde criminaliteit wordt gewerkt, maar ook omdat het jaarlijks *Lagebild Organisierte Kriminalität* slechts berust op een inventarisatie van de lopende opsporingsonderzoeken (zie de hoofdstukken II en III). Hoe dan ook! In 1988 stelden onderzoekers van het BKA vast dat de georganiseerde criminaliteit in Duitsland hoofdzakelijk bestaat uit losse netwerken van personen en zelfstandige groepen die een zekere vaste personele samenstelling kennen; alleen bepaalde buitenlandse groepen kennen een meer hiërarchische structuur; van echte peetvaders is in het geheel geen sprake (Rebscher en Vahlenkamp, 1988). Deze groepen zijn in hoofdzaak actief in de «klassieke» sectoren van de georganiseerde criminaliteit, maar meer en meer beleggen zij hun illegale winsten in onroerende goederen en bedrijven, die door stromannen worden gerund; hierbij wordt minder geweld toegepast dan men zoal denkt; corrumpering van de overheid is niet aan de orde. Twee jaar later werd op grond van een nieuw onderzoek gewezen op de toenemende professionalisering en internationalisering van de georganiseerde criminaliteit, maar de meningen waren verdeeld over de vraag of er sprake was van enig risico dat op korte termijn mafia-achtige structuren tot ontwikkeling zouden komen in bepaalde gebieden van Duitsland respectievelijk in bepaalde segmenten van de georganiseerde criminaliteit, met alle gevolgen vandien: corrumpering van de overheid, meer invloed op het economisch leven, etcetera (Dörmann *et al.*, 1990). Drie jaar later werd het onderzoek gepubliceerd van U. Sieber en M. Bögel (1993) over de logistiek van bepaalde vormen van georganiseerde criminaliteit (illegale autohandel, mensenhandel en exploitatie van prostitutie, en illegaal gokken) in Duitsland. Zij kwamen onder meer tot de slotsom dat in al deze domeinen een grote verscheidenheid aan criminele groepen actief is: «Das Spektrum der Straftätergruppen reicht von nur lose bei vereinzelt Taten verbundenen Tätern bis zu streng hierarchisch durchstrukturierten Gruppen mit Angehörigen einer bestimmten Nationalität» (p. 373–374). Een aantal van deze groepen gaat zeer bedrijfsmatig te werk en heeft een aanzienlijke (financiële en economische) machtspositie verworven. Van monopolies is in deze illegale markten evenwel geen sprake, maar wel van oligopolies. Wat wil dit meer concreet zeggen? Dat in het illegale gokwezen zo'n 400 groepen actief zijn, in de illegale autohandel waarschijnlijk minder, en in de prostitutie vermoedelijk veel meer. Kortom, de term «oligopolies» moet hier zeer ruim worden geïnterpreteerd. Veel van deze groepen nemen allerhande tegenmaatregelen om hun illegale activiteiten af te schermen tegen de overheid, defensieve zowel als offensieve, bijvoorbeeld intimidatie van (potentiële) belastende getuigen en omkoping van politiemensen en leden van het openbaar ministerie. Investering van illegale winsten in legale ondernemingen die niets van doen hebben met de ontplooiing van de gaande illegale activiteiten, gebeurt vooral door groepen die betrokken zijn bij de illegale autohandel. Van controle over

bepaalde legale economische sectoren is echter geen sprake. En evenmin van controle over het openbaar bestuur.

Dit beeld van de situatie (in Duitsland) heeft vanzelfsprekend al veel meer gemeen met het beeld dat hiervoor is geschetst van de Nederlandse situatie dan met het beeld van de situatie in Italië. En deze gemeenzaamheid spreekt ook uit het (vertrouwelijke) *Lagebild Organisierte Kriminalität 1994*. In 1994 liepen er 789 opsporingsonderzoeken in verband met georganiseerde criminaliteit. Verreweg het grootste deel hiervan had betrekking op drugshandel, eigendomsdelicten, gewelds-criminaliteit, economische delicten, prostitutie en gokken. Meer dan de helft van alle verdachten waren buitenlanders, met name Turken, Joegoslaven, Italianen, Polen, Viëtnamezen. In 13 onderzoeken werden relaties met de Siciliaanse mafia vastgesteld, in 12 met de camorra, in 9 met de Russische «mafia», in 8 met het Kali-kartel en in 10 met de PKK. Meer dan tweederde van de onderzoeken had betrekking op groepen die internationaal opereren. In 327 onderzoeken werden geweld en andere middelen (brandstichtingen bijvoorbeeld) toegepast om mensen te intimideren. Ambtelijke corruptie werd vastgesteld in 28 onderzoeken; in 55 onderzoeken te nauwe relaties tussen misdadigers en personeel in het gevangeniswezen. Dat criminele groepen gewone firma's en dekmantelfirma's gebruiken om hun eigenlijke illegale activiteiten beter te kunnen afwickelen, komt veelvuldig voor. Dat hierdoor sprake zou zijn van heuse vervlechting tussen legale economische sectoren en georganiseerde criminaliteit wordt in deze analyse niet met zoveel worden geponeerd.

Worden deze beelden van de situatie in Duitsland nu gelegd naast het beeld van de situatie in Nederland dat in de vorige hoofdstukken is geschetst, dan kan – alle verschillen in definitie en methode, en ook die in grootte tussen beide landen, ten spijt – worden gezegd dat de situatie hier in een aantal opzichten in het algemeen veel gelijkenis vertoont met de situatie in dit buurland, bijvoorbeeld waar het gaat om de afwezigheid van criminele controle over legale economische sectoren en de toepassing van defensieve en offensieve afscheringsstrategieën. Een belangrijk verschil lijkt te zijn dat in Duitsland criminele groepen actief zijn die in Nederland niet (Viëtnamese, Poolse) of in veel mindere mate (Joegoslavische, Italiaanse) voorkomen.

Tenslotte moet volledigheidshalve worden opgemerkt dat zowel Europol als de Europese Raad niet zo lang geleden een eerste poging hebben gedaan om een kenschets van de georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie te geven. Hoe verdienstelijk deze pogingen op zichzelf ook reeds zijn, hun resultaten zijn nog te algemeen om te kunnen dienen als een geldige en bruikbare Europese maatstaf voor de bepaling van de ernst van de (aard van de) georganiseerde criminaliteit in Nederland.

VIII.2. Een aantal zorgelijke kwesties

Het feit dat het op dit moment moeilijk, en in bepaalde opzichten zelfs onmogelijk, is om in algemene zin de ernst van de situatie op een adequate manier precies te bepalen, impliceert geenszins dat er niets zou kunnen worden gezegd over een aantal aspecten van de (aard van de) tegenwoordige georganiseerde criminaliteit in Nederland die als zorgwekkend betiteld kunnen worden. Uitgaande van de hier gehanteerde definitie van georganiseerde criminaliteit is dit namelijk heel goed mogelijk. Want waar gaat het volgens deze definitie in essentie om bij georganiseerde criminaliteit? Uiteindelijk om de vreedzaamheid van een maatschappij, om de integriteit van de democratische rechtsstaat, de vrijheid van het economisch leven en de rechten van individuele burgers. En dus kan worden nagegaan of zich momenteel in de sfeer van de georganiseerde criminaliteit ontwikkelingen voordoen die deze algemene waarden in het gedrang brengen of zouden kunnen brengen. De kwesties waarover men zich op grond van het onderhavige onderzoek zorgen over

moet maken, kunnen – conform de opeenvolgende componenten van de definitie van georganiseerde criminaliteit – als volgt worden samengevat.

De top van de autochtone georganiseerde criminaliteit

Ofschoon er in Nederland geen octopus-achtig misdaadsyndicaat actief is, hebben zich – in het kielzog van de groep-Bruinsma die in de jaren tachtig in Amsterdam tot ontplooiing kwam – aan de top van de autochtone georganiseerde criminaliteit groepen ontwikkeld die via de internationale drugshandel, en voor een deel ook de internationale wapenhandel, niet alleen grote fortuinen hebben vergaard maar ook in staat zijn die illegale handel en deze fortuinen betrekkelijk effectief af te schermen tegen de overheid, zowel door defensieve als door offensieve tegenmaatregelen te treffen. Daarbij komt dat sommige van deze groepen hun illegaal verworven vermogen niet alleen stoppen in de instandhouding en verbetering van de logistieke voorzieningen die nodig zijn voor de voortzetting of vermeerdering van de gaande criminele activiteiten, maar vermoedelijk ook investeren in de aankoop van onroerend goed annex horeca en zo in de infrastructuur waarop weer andere, nieuwe, illegale activiteiten kunnen worden ontwikkeld, bijvoorbeeld exploitatie van prostitutie en de organisatie van illegale gokspelen. De overheid heeft op dit moment – om allerhande redenen: gebrekkige coördinatie van plaatselijke onderzoeken, te weinig analyse van gegevens op landelijk niveau – onvoldoende zicht op de groepen die van de bedoelde top deel uitmaken. Zo weet zij niet om hoeveel groepen het hier gaat en hoe die zich tot elkaar verhouden. In dit onderzoek zijn er bij wijze van voorbeeld zeven gedetailleerd beschreven, maar er zijn er zeker meer.

De rol van criminele groepen in allochtone gemeenschappen

Zowel in de landelijke als in de plaatselijke onderzoeken is aangetoond dat in de kring van de allochtone (Turkse, Marokkaanse en Surinaamse) gemeenschappen heel wat mensen betrokken zijn bij de drugshandel. De reden hiervan is niet ver te zoeken. Aan de ene kant hebben veel leden van deze gemeenschappen direct en/of indirect toegang tot de producenten en groothandelaren van drugs (heroïne, hash, cocaïne) in de brongebieden, aan de andere kant hebben vooral degenen onder hen die zich in ons land sociaal-economisch in een marginale positie bevinden, natuurlijk financieel baat bij de kleinhandel en verdere distributie van de betrokken drugs in hun, soms wijde, omgeving. Over deze situatie kan men natuurlijk van alles denken, maar wat vooral zorgen moet baren is, ten eerste, dat aanzienlijke delen van sommige allochtone gemeenschappen in belangrijke mate van de drugseconomie afhankelijk worden en mede hierom niet vlug zullen integreren in de reguliere Nederlandse maatschappij. Ten tweede bergt deze situatie het serieuze risico in zich dat in delen van de grote steden waar bepaalde criminele groepen het voor het zeggen krijgen, de samenleving in de buurt geheel ontwricht raakt; het meest duidelijke voorbeeld van zulke klassieke vorm van desorganisatie vormde enkele jaren geleden het Mercatorplein en omgeving in Amsterdam waar toen een Turkse criminele groep de scepter zwaaide. En ten derde kan zich het omgekeerde voordoen namelijk dat machtige criminele groepen de samenleving om zich heen niet desorganiseren, maar juist organiseren, zij het dan naar hun eigen inzicht en vermogen en volgens de eigen spelregels. Zulk een ontwikkeling heeft zich de voorbije jaren voorgedaan in «de Koerdische wijk» in het Spijkerviertel in Arnhem.

Het optreden van buitenlandse criminele groepen

Al jaren duiken er steeds weer (pers)berichten op dat allerhande buitenlandse criminele groepen ook Nederland tot hun werkterrein hebben gemaakt. En het is dan ook niet verwonderlijk dat het nadere onderzoek situaties aan het licht heeft gebracht die zonder meer zorgelijk kunnen worden genoemd. Het meest zorgelijk van al is in zekere zin dat in de voorbije jaren op landelijk niveau niet systematisch de her en der beschikbare gegevens over de organisatie en het optreden van deze groepen zijn verzameld en geanalyseerd. Dit is tot nu toe alleen enigermate gebeurd voor Chinese triades en bendes. En het beeld dat uit de betrokken gegevensverzameling oprijst, is bepaald ernstig: tal van groepen plegen hier georganiseerde criminaliteit in vele varianten, hoofdzakelijk binnen en ten koste van de gevestigde Chinese gemeenschap in ons land. Hoever het staat met de aanwezigheid van de Italiaanse mafia is minder duidelijk. Het staat buiten kijf dat in het bijzonder de camorra op verschillende plaatsen in Nederland opereert, althans heeft geopereerd, met name op plaatsen in de Randstad (Amsterdam, Den Haag). Groepen van de camorra beschouwen, zo lijkt het toch, Nederland nog vóór alles als een marktplaats waar tegen betrekkelijk geringe kosten illegale goederen, en speciaal dan drugs, kunnen worden ingekocht. Maar dit neemt niet weg dat hun aanwezigheid wel degelijk gevaren inhoudt voor de Nederlandse maatschappij. Enerzijds is gebleken dat zij ook hier bereid zijn om geweld en corruptie als machtsstrategieën te hanteren, en anderzijds is het gevaar niet denkbeeldig dat steeds meer medestanders van de Italiaanse mafia en andere Italiaanse misdadigers hier in de horeca en andere economische sectoren bedrijvig worden en zo heuse mafiose netwerken gaan vormen die reiken tot in het moederland. Colombiaanse (Zuid-Amerikaanse) drugshandelaren vormen bepaald een minder ernstige bedreiging voor de Nederlandse samenleving, omdat zij zich zo goed als volledig beperken tot de afzet van drugs op de Nederlandse/Europese markt. Wel moet het (nog?) ongecoördineerde maar in het algemeen erg gewelddadige optreden van allerlei bendes uit voormalig Joegoslavië onderhand de nodige zorgen baren.

De posterioriteit van belangrijke vormen van traditionele georganiseerde criminaliteit

Waar het gaat om georganiseerde criminaliteit besteden politie en justitie onmiskenbaar de meeste aandacht aan de drugshandel. Haar bestrijding heeft onmiskenbaar prioriteit. De consequentie hiervan lijkt te zijn dat de aanpak van andere vormen van georganiseerde criminaliteit of daaraan verwante vormen van beroepsriminaliteit een posterioriteit vormen. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan de illegale wapenhandel en de internationale handel in gestolen auto's, maar de hoogwaardige vervalsing van officiële bescheiden mag in dit verband ook niet uit het oog worden verloren. Het is zorgelijk dat aan de bestrijding van deze vormen van criminaliteit zo weinig middelen worden gespendeerd omdat zij – afgezien van hun zelfstandig belang – alles te maken hebben met de logistieke voorzieningen van de georganiseerde criminaliteit in een land, haar logistieke infrastructuur. En vanuit een oogpunt van een duurzame beheersing van dit probleem is het dus aangewezen om gedurig deze voorzieningen in te perken. Het is, met andere woorden, wellicht verkeerd om de beschikbare capaciteit eenzijdig in te zetten op de opsporing van degenen die zich grotelijks van die voorzieningen bedienen om allerhande andere misdaden te plegen.

De toestand in de binnensteden

De resultaten van het onderzoek dat werd verricht, wijzen er niet op dat criminele groepen algemeen economische machtsposities hebben opgebouwd in «de» binnensteden. Noch in Enschede, noch in Nijmegen is een dergelijke toestand aangetroffen. In Arnhem en ook in Amsterdam ligt het in bepaalde opzichten echter anders. Hier is door de politie vastgesteld dat bepaalde groepen via onder meer de aankoop van onroerend goed en horeca-ondernemingen wel degelijk zulke machtsposities hebben weten te verwerven. Dit is niet alleen zorgelijk omdat mag worden aangenomen dat zij (zullen proberen) zich hier ook (te) handhaven met gebruikmaking van andere dan wettelijke middelen. Het moet ook tot nadenken stemmen dat de groepen in kwestie op deze manier in staat (zullen) zijn om *racketeering*-praktijken te ontwikkelen in de horeca en aanverwante bedrijfstakken ter plaatse. Verder biedt het bezit van een omvangrijk arsenaal aan onroerende goederen en ondernemingen hen zeker ook de gelegenheid nog andere illegale activiteiten te (laten) ontplooiën, zoals drugshandel, mensenhandel – waaronder vrouwenhandel, wapenhandel en illegaal gokken. En al zulke activiteiten brengen weer met zich mee dat in de binnensteden het probleem van de georganiseerde criminaliteit helemaal verweven raakt met het probleem van de zogenaamde kleine criminaliteit en publieke overlast. De traditionele georganiseerde criminaliteit wordt steeds daar heel concreet, heel zichtbaar, grijpbaar zelfs, waar de illegale diensten en goederen worden gedistribueerd. Dat georganiseerde criminaliteit onzichtbare criminaliteit is, is dus maar half waar. Haar onzichtbaarheid zit aan de kant van de producenten van de betrokken goederen en diensten, aan de kant van de consumenten is van onzichtbaarheid geen sprake. Iedereen die door het Wallen-gebied wandelt, kan waarnemen hoe welig de georganiseerde criminaliteit, zeker in de vorm van drugshandel, er tiert. Daarvoor hoeft men niet over paranormale gaven te beschikken.

Riskante ontwikkelingen in legale economische sectoren

Er is geen sprake van, zo werd in hoofdstuk V al vastgesteld, dat in Nederland, algemeen of in bepaalde streken, legale economische sectoren helemaal of ten dele worden gecontroleerd door criminele groepen. Maar, zoals de toestand in sommige binnensteden aangeeft, deze vaststelling is minder geruststellend dan het lijkt. In de horeca – breed genomen – doen zich ook nog andere problemen voor dan waarop zoëven werd gezinspeeld. Enerzijds, hier en daar, het probleem van de protectie door zogenaamde «portiersdiensten», anderzijds, ook niet overal, dat van de handel in speelautomaten. Een andere sector die ook in het kader van de beheersing van de georganiseerde criminaliteit meer structureel de aandacht verdient, is die van het transport. Wezenlijk als deze sector is voor de handel in drugs, is het geen wonder dat dit op een aantal manieren goed te merken valt: zowel in de vorm van de inschakeling van kleine(re) wegtransportbedrijven, als in de vorm van de benutting van de zee- en luchthavens, Schiphol en Rotterdam op kop. Mede gelet op de grote economische belangen die hier voor Nederland op het spel staan, is een nadere analyse van de situatie meer dan geboden. De derde sector die hier moet worden aangestipt, is die van de afvalverwerking. Niet, omdat criminele groepen zich meester maken van bepaalde segmenten van deze sector. Dit is niet geconstateerd. Wél, omdat de voorbije jaren in deze bedrijfstak het illegale optreden van sommige bedrijven van de pure organisatiecriminaliteit is opgeschoven in de richting van de georganiseerde criminaliteit.

Vrije-beroepsbeoefenaars in de knel

Zowel wanneer criminele groepen hun illegale activiteiten en de hieruit voortvloeiende inkomsten willen verheimelijken voor de overheid als wanneer zij zich teweerstellen tegen concreet overheidsoptreden daartegen of illegaal opgebouwd vermogen willen investeren in de legale economie hebben zij op een gegeven moment de bijstand van advocaten, notarissen of accountants nodig. Deze onvermijdelijke associatie tussen georganiseerde criminaliteit en de vrije-beroepsgroepen plaatst degenen die gewenste bijstand verlenen, al vlug in een verkeerd daglicht. Juist ook hierom moet het de betrokken beroepsgroepen en de overheid een zorg zijn dat in dit onderzoek meer dan wat incidentele gevallen zijn geconstateerd waarin vooral advocaten, in mindere mate ook notarissen, op een verwijtbare manier betrokken waren bij de afscherming van de illegale activiteiten van (leden van) criminele groepen. En dit niet alleen, maar ook dat het tuchtrecht waarover de beroepsgroepen in kwestie beschikken, kennelijk onvoldoende garanties biedt voor het opsporen en verwijderen van beroepsbeoefenaars die in hun contacten met criminele groepen over de schreef zijn gegaan.

De bestemming van illegaal verworven vermogen

Aan de ene kant heeft dit onderzoek aan de hand van concrete voorbeelden weliswaar geleid tot heel wat inzicht in de manieren waarop criminele groepen misdaadgeld wisselen en witwasoperaties opzetten, maar aan de andere kant is toch ook vele malen vastgesteld dat in het kader van grote opsporingsonderzoeken de bestemming van illegaal verworven vermogen duister blijft, of zelfs helemaal niet wordt onderzocht. In het geval van allochtone en buitenlandse criminele groepen wordt op grond van allerlei ervaringen gemeenlijk aangenomen dat zij hun illegaal verworven vermogen niet investeren in Nederland (op de aankoop van wat logistieke voorzieningen na, restaurants bijvoorbeeld), maar in hun land van herkomst; dat op deze regel uitzonderingen zijn, zoals in Arnhem de investeringen in onroerend goed door de Koerdische heroïnehandelaren, moge duidelijk zijn. Waar het illegale vermogen van autochtone criminele groepen blijft, is echter nog goeddeels een raadsel. Voor een belangrijk deel is het vanzelfsprekend aangewend om de logistieke voorzieningen voor met name de drugshandel op peil te houden. In een aantal gevallen is de besteding aan andere goederen en bedrijven, in binnen- en buitenland, ook wel aangetoond. Maar in vele gevallen is echt niet bekend waar het blijft. Dat dit zorgwekkend is, hoeft geen betoog. Dit andere vermogen kan immers voor een deel ook worden, zijn, omgezet in economische machtsposities, bijvoorbeeld in de vorm van onroerend goed in binnensteden. Er zal dus intenser moeten worden gespeurd naar de uitwegen voor de besteding van illegaal vermogen en naar de personen – de witwassers – die criminele groepen deze uitwegen wijzen. Ook de gerichte opsporing van deze «makelaars», die een sleutelrol spelen in de ontwikkeling van de hedendaagse georganiseerde criminaliteit, wordt reeds jaren verwaarloosd.

De toepassing van offensieve contrastrategieën

In het verleden hebben criminele groepen en overheid wel vaker echt tegen elkaar gestreden, ook met geweld, bijvoorbeeld na de Tweede Wereldoorlog in Brabant bij de smokkel van vee, boter, sigaretten, enzovoort. Wat er de laatste jaren met name door de belangrijke Nederlandse drugshandelaren aan offensieve contrastrategieën (corruptie, intimidatie, observatie, inschakeling van de media en gebruik van invloedrijke derden) wordt toegepast, vormt dus geen unicum in de geschiedenis. Maar het is wel veelzeggend dat deze strategieën tegen-

woordig, vooral in en rond Amsterdam maar toch ook in Arnhem, opnieuw op enige schaal worden gehanteerd. Het zegt namelijk het nodige over de daadwerkelijke machtspositie die de betrokken criminele groepen (denken te) hebben op het moment dat de overheid, na een jarenlang gedoogbeleid, tegen hen in het geweer komt door omvangrijke strafrechtelijke onderzoeken in te stellen. En het is juist deze (al dan niet vermeende) machtspositie, meer nog dan de contrastrategieën zelve, die reden vormt voor grote zorg. Zij is immers de haast tastbare belichaming van de bedreiging die de betrokken criminele groepen voor de integriteit van de democratische rechtsstaat vormen. Nadere bezinning over de manieren waarop deze bedreiging ongedaan kan worden gemaakt, is dringend geboden. Overigens mag in dit verband niet onopgemerkt blijven dat speciaal ook Joegoslavische bendes en Turkse groepen zich soms van verregaande intimidatie bedienen om overheidsop treden tegen hun illegale activiteiten tegen te gaan. Nu eens is deze intimidatie vooral gericht tegen hun slachtoffers en voormalige medestanders, dan weer tegen politiemensen die onderzoek tegen ze verrichten.

VIII.3. Verwachtingen voor de nabije toekomst

Vorenstaande kwesties doen allicht de vraag rijzen naar de ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit in Nederland in de komende jaren. Deze vraag is echter gemakkelijker gesteld dan beantwoord. Niet alleen is het – vanuit methodologisch oogpunt gezien – niet verantwoord om de resultaten van een hoofdzakelijk descriptief onderzoek zomaar om te zetten in bouwstenen voor een voorspelling van wat komen gaat, maar ook het feit dat de georganiseerde criminaliteit tegenwoordig zo internationaal van karakter is en er op allerhande plaatsen in de wereld op grotere en kleinere schaal allerlei maatregelen tegen worden genomen, maakt het inderdaad zeer moeilijk om vooruit te zeggen wat er de komende jaren gaat gebeuren. Waar dan nog bij komt dat eigenlijk niet van «de» georganiseerde criminaliteit kan worden gesproken, maar telkens weer opnieuw moet worden gevarieerd naar de aard van de betrokken criminele groepen en de illegale activiteiten die zij organiseren. Het verklarend inzicht in de vroegere en gaande ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit in Europa is niet zo groot dat voor allerlei vormen van georganiseerde criminaliteit kan worden bepaald hoe zij er de komende jaren uit zullen gaan zien. Toch is het, zeker vanuit een oogpunt van beleid, alleszins redelijk om naar de toekomst van de georganiseerde criminaliteit te vragen. En dus kan het niet onredelijk zijn om hier tenminste in grote lijnen enkele verwachtingen voor haar toekomst aan het papier toe te vertrouwen. Deze verwachtingen zijn mede gebaseerd op de weinige publikaties waarin met meer of minder succes is geprobeerd enkele gedachten te formuleren omtrent de ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit in de toekomst, wereldwijd, op Europees niveau, in sommige landen om ons heen (United Nations, 1994; Williams, 1995; Carter, s.d.; Joutsen, 1993; Bundeskriminalamt, 1995).

Algemeen wordt verwacht dat de internationalisering van de traditionele georganiseerde criminaliteit zal blijven toenemen, en dus dat de betrokken criminele groepen nog meer wereldwijd zullen gaan opereren. De reden hiervan is enerzijds dat er in tal van gebieden van de wereld grote zwarte markten bestaan – niet alleen voor drugs, mensen en wapens, maar ook voor bijvoorbeeld voeding, kleding en auto's -, en anderzijds dat de verbindings- en transportmogelijkheden voorhanden zijn om deze markten te bedienen. De globalisering van de georganiseerde criminaliteit wordt meer en meer een feit.

De criminele groepen die in bepaalde segmenten van de bedoelde markten actief zijn, zullen deze ontwikkeling met eigen mensen kunnen volgen in de mate dat zij in de buurt van hun marktsegmenten kunnen terugvallen op leden van grotere plaatselijke gemeenschappen van

dezelfde (nationale en/of etnische) origine, zoals dat nu gebeurt in de kring van bijvoorbeeld Chinese criminele groepen. Maar dit is lang niet altijd overal mogelijk. Bijvoorbeeld, omdat er ter plaatse geen gemeenschappen zijn waarin vreemde criminele groepen zich kunnen nestelen, of omdat bestaande autochtone criminele groepen zich verzetten tegen de komst van allochtone en/of buitenlandse groepen. In situaties als deze ligt het voor de hand dat criminele groepen van heel diverse origine onderling allianties aangaan met het oog op het transport en de distributie van de goederen en diensten in kwestie. Hierbij kan worden gedacht aan de samenwerkingsverbanden tussen Colombiaanse en Italiaanse criminele groepen in de drugshandel.

De georganiseerde criminaliteit in Nederland zal dus ook meer en meer een onderdeel gaan vormen van een soort wereldomspannend crimineel systeem. Nederland zal ook in de nabije toekomst het actieterrain van de meest uiteenlopende (autochtone, allochtone en buitenlandse) criminele groepen blijven. En hier valt ook niet zoveel tegen te doen, tenzij de Nederlandse overheid en de overheden van vele andere landen bereid én in staat zouden zijn om in grote gezamenlijkheid het optreden van deze groepen (preventief en repressief) te bestrijden. Wat niet waarschijnlijk is. Maar dan nog! De organisatie van belangrijke criminele groepen en hun onderlinge samenwerkingsverbanden is zo flexibel dat onder druk van overheidsoptreden illegale activiteiten gemakkelijk kunnen worden verplaatst, medestanders vlot kunnen worden vervangen, routes voor illegale goederen en crimineel geld à la minute kunnen worden gewisseld. Dergelijke verplaatsingen van het probleem zijn vrijwel de enige effecten die een overheid in een land op haar eentje kan bereiken, afgezien natuurlijk van de concrete resultaten van eventuele strafrechtelijke onderzoeken: aanhoudingen en inbeslagnemingen. Dit geldt dus ook voor Nederland.

Anders ligt het bij verschijningsvormen van moderne georganiseerde criminaliteit die erin bestaan dat criminele groepen legale economische sectoren helemaal of gedeeltelijk, landelijk of plaatselijk, controleren. Het bezit van een dergelijke economische machtspositie veronderstelt immers dat de groepen in kwestie thuis zijn in een samenleving, hierin duurzaam verblijven, geld steken in de verwerving van bedrijven, investeren in werkbare relaties met andere ondernemers, vakbonden en overheden, enzovoort. Dit alles vormt op een gegeven moment hun kracht, maar ook hun zwakte. Want de gevestigde positie die criminele groepen dan in de ene of andere legale economische sector innemen, maakt ze kwetsbaar voor het optreden van een (integere) overheid. In Nederland zijn er in het algemeen geen criminele groepen die alleen of in samenwerking met andere groepen zulk een positie innemen; alleen in sommige binnensteden doen zich in dit opzicht riskante ontwikkelingen voor, in de sfeer van het onroerend goed annex de horeca. Wanneer de (centrale en lokale) overheden er zich samen met de sociale partners – werkgevers en werknemers – toe verplichten om door middel van controle en opsporing de gang van zaken in de, in principe, meest kwetsbare sectoren: horeca, transport, bouwnijverheid, enzovoort, nauwlettend in de gaten te houden, zal deze situatie in de nabije toekomst ook niet verslechteren. Niet alleen een adequate beheersing van de zogenaamde kleine criminaliteit, ook die van de georganiseerde criminaliteit vraagt om een geïntegreerde aanpak. Alleen op deze manier kan de zo zeer gevreesde criminele ontwrichting van de samenleving worden tegengegaan.

BIBLIOGRAFIE

Abadinsky, H., *The Criminal Elite; Professional and Organized Crime*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1983.

Abadinsky, H., *Organized Crime*, Nelson Hall, Chicago, 1990.

Adviescommissie Mensenrechten, *Mensenhandel*, Den Haag, 1992.

Albanese, J., *Where Organized Crime and White Collar Crime Meet; Predicting the Infiltration of Legitimate Business* (paper presented at the Annual Meeting of the American Society of Criminology, Miami, november 1994).

Albini, J.L., The Mafia and The Devil: What They Have in Common, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, jaargang 9, 1993, p. 240–250.

Amir, M., Organized Crime and Violence, in *Studies on Crime and Crime Prevention*, jaargang 4, 1995, p. 86–104.

Anderson, M., The United Kingdom and Organised Crime – The International Dimension, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, jaargang 1, 1993, p. 292–308.

Anechiarico, F., Beyond Bribery: The Political Influence of Organized Crime in New York City, in C. Fijnaut en J. Jacobs (eds.), *Organized Crime and Its Containment; A Transatlantic Initiative*, Kluwer Law and Taxation, Deventer, 1991, p. 87–100.

Aniskiewicz, R., Metatheoretical Issues in the Study of Organized Crime, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, jaargang 10, 1994, p. 314–324.

Arlacchi, P., *Leven in de mafia; Het verhaal van Antonio Calderone*, Nijgh & Van Ditmar, Amsterdam, 1993.

Assemblée Nationale, *Rapport de la Commission d'Enquête sur les moyens de lutter contre les tentatives de pénétration de la mafia en France*, Paris, 1993.

Bandini, T. c.s., *La criminalità organizzata; Moderne metodologie di ricerca e nuove ipotesi esplicative*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1993.

Beetstra, T.A., C.D.C.J. van Mourik, J.M. Neeff en A.E.M. de Ridder, De sociale constructie van georganiseerde criminaliteit in Nederland, in M. Moerings, (eindred.), *Hoe punitief is Nederland?*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p. 237–252.

Bell, D., *The End of Ideology*, Free Press, New York, 1960.

Berghuis, A.C., P.C. van Duyne en J.J.A. Essers, *Effecten van de Wet Ketenaansprakelijkheid op malafiditeit*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985.

Berghuis, A.C. en L.K. de Jonge, Moord en doodslag in 1989 en 1992, in *Tijdschrift voor Criminologie*, jaargang 35, 1993, p. 55–62.

Berghuis, A.C. en G. Paulides, *Misbruik van BV's; Een empirisch onderzoek*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1983.

Bersten, M., Defining Organised Crime in Australia and the USA, in *Australian Journal of Criminology*, jaargang 23, 1990, p. 39–59.

Bestrijding, De, van vuurwapencriminaliteit op de korrel genomen, 's-Gravenhage, Recherche Advies Commissie, 1991.

Blaauw, J.A., De bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in Nederland, in *Algemeen Politieblad*, jaargang 123, 1974, p. 227–236.

Blaauw, J.A., Bestrijding handel in verdovende middelen: een hopeloze zaak?, in *Algemeen Politieblad*, jaargang 129, 1980, p. 171–181.

Block, A.A., *Perspectives on Organizing Crime; Essays in Opposition*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1991.

Block, A.A., History and the Study of Organized Crime, in A.A. Block, *Space, Time & Organized Crime*, Transaction, New Brunswick, 1994a, p. 3–20.

Block, A.A., Organized Crime: History and Historiography, in A.A. Block, *Space, Time & Organized Crime*, Transaction, New Brunswick, 1994b, p. 21–50.

Block, A.A. en W.J. Chambliss, *Organizing Crime*, Elsevier, New York, 1981.

Boer, M. de, *Vrouwenhandel: beleid in beeld; Eindrapport «Evaluatie van de PG-richtlijnen voor de opsporing en vervolging van vrouwenhandel»*, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Utrecht, 1994.

Boerman, J., *Georganiseerde misdaad in de horeca?*, Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit, Amsterdam, 1994

Bovenkerk, F., *Hedendaags kwaad; Criminologische opstellen*, Meulenhoff, Amsterdam, 1992.

Bovenkerk, F. en E. Derksen, «Beschermings»-industrie en het café-bedrijf in de binnenstad van Utrecht, in *Nederlands Juristenblad*, jaargang 69, 1994, p. 457–464.

Bruinsma, G.J.N., Methodologie en de persoon van de onderzoeker, in G.J.N. Bruinsma en M.A. Zwanenburg (red.), *Methodologie voor bestuurskundigen*, Coutinho, Muiderberg, 1992, p. 104–117.

Bruinsma, G.J.N., Georganiseerde criminaliteit: mythe van de media?, in *Delikt & Delinkwent*, jaargang 23, 1993, p. 833–838.

Buijs, H.W.J. en A.M. Verbraken, *Vrouwenhandel; Omvang en de kanalen waarlangs vrouwenhandel naar Nederland plaatsvindt*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1985.

Bundeskriminalamt, *Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 1994*, Wiesbaden, 1995.

Bunt, H.G. van de, *Organisatiecriminaliteit*, Gouda Quint, Arnhem, 1992.

Bunt, H.G. van de, Redactioneel, in *Tijdschrift voor Criminologie*, jaargang 35, 1993, p. 201–202.

Bynum, T.S., Controversies in the Study of Organized crime, in T.S. Bynum (ed.), *Organized Crime in America: Concepts and Controversies*, Willow Tree, Monsey, New York, 1987, p. 3–11.

Cartner, D.C., International Organized Crime: Emerging Trends in Entrepreneurial Crime, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, jaargang 10, 1994, p. 239–266.

Carter, D.L., *Growth of Organized Crime and Violence in Western Europe: A Forecast*, FBI-Academy, Quantico, s.d.

Centrale Recherche Informatiedienst, *Jaarverslag 1993*, Zoetermeer, 1994.

Chambliss, W.J., On the Paucity of Original Research on Organized Crime: A Footnote to Calliher and Cain, in *American Sociologist*, jaargang 10, 1975, p. 36–39.

Coördinatiestructuur aanpak zware, georganiseerde criminaliteit, Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, 1993.

Corns, Ch., Inter-agency Relations: Some Hidden Obstacles to Combating Organised Crime, in *Australian Journal of Criminology*, jaargang 25, 1992, p. 169–185.

Corten, I.W., Groot deel van bouwbedrijven verdwijnt binnen drie jaar bij het SFB, in *Bouw/werk; De bouw in feiten, cijfers en analyses*, jaargang 19, 1994, p. 14–17.

Cressey, D.R., Methodological Problems in the Study of Organized Crime as a Social Problem, in *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, nummer 374, 1967, p. 101–112.

Cressey, D.R., *Theft of the Nation; The Structure and Operations of Organized Crime in America*, Harper, New York, 1969.

Cressey, D.R., *Criminal Organization: Its Elementary Forms*, Heinemann, London, 1972.

Dijk, van, van Soomeren en Partner en Steinmetz, *Softdrugs in Nederland; Consumptie en handel*, Rapport nummer 10, 1995.

Domburg, P.J.M. van, *Over de grenzen van het verschoningsrecht*, Vuga, Den Haag, 1994.

Dörmann, U., K-F. Koch, H. Risch en W. Vahlenkamp, *Organisierte Kriminalität; Wie groß ist die Gefahr?*, Bundeskriminalamt, Wiesbaden, 1990.

Duyne, P.C. van, Geldwitwassen: omvangsschatting in nevelslierten, in P.C. van Duyne en anderen (red.), *Misdaadgeld*, Gouda Quint, Arnhem, 1993, p. 13–32.

Duyne, P.C. van, *Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad*, SDU-Uitgeverij, Den Haag, 1995.

Duyne, P.C. van, R.F. Kouwenberg en G. Romeijn, *Misdaad-ondernemingen; Ondernemende misdadigers in Nederland*, WODC-Gouda Quint, 's-Gravenhage, 1990.

Edelhertz, H. en T.D. Overcast, *The Business of Organized Crime; An Assessment of Organized Crime Business-Type Activities and Their Implications for Law Enforcement*, Palmer Press, Loomis, z.j.

Egmond, F., *Op het verkeerde pad; Georganiseerde misdaad in de Noordelijke Nederlanden 1650–1800*, Bert Bakker, Amsterdam, 1994.

Eindrapport over de uitvoering van het beleidsplan «Samenleving en criminaliteit» door het Openbaar Ministerie, 's-Gravenhage, 1990.

Emanuel, J.A., *Overwegingen van accountants bij beslissingen in conflictsituaties*, SDU, Den Haag, 1995.

Eshof, P. van den en H. Bergsma, Vuurwapen-moord onder schot bij misdaadanalyse CRI, in *Algemeen Politieblad*, jaargang 138, 1989, p. 219–222.

Eshof, P. van den en D. Vegter, Georganiseerde twijfel? Wetenschap en aanpak georganiseerde misdaad, in *Het Tijdschrift voor de Politie*, jaargang 56, 1994, p. 9–13.

Eshof, P. van den en E.C.J. Weimar, Moord en doodslag in Nederland; Nederlandse gegevens in internationaal perspectief, in *Justitiële Verkenningen*, jaargang 17, 1991, p. 8–34.

Eshof, P. van den en C. Wiebrens, Wetenschap contra georganiseerde misdaad, in *Modus*, jaargang 2, 1994, p. 5–7.

Fijnaut, C., De undercover-agent: een omstreden voorbode van een nieuw recherchebeleid, in *Delikt en Delinkwent*, jaargang 10, 1980, p. 698–712.

Fijnaut, C., *De zaak Francois; Beschouwingen naar aanleiding van het vonnis*, Kluwer, Antwerpen, 1983.

Fijnaut, C., De uitdaging van de georganiseerde misdaad, in *Delikt en Delinkwent*, jaargang 14, 1984, p. 581–584.

Fijnaut, C., De reguliere recherche: bespiegelingen over haar nabije verleden, heden en toekomst, in C. Fijnaut en A. Kuijvenhoven (red.), *De recherche onder de loupe; Inleidingen voor het recherchecongres op 14 en 15 oktober 1985 te Zutphen*, J.B. van den Brink, Lochem, 1985a, p. 17–61.

Fijnaut, C., Georganiseerde misdaad; Een onderzoekgerichte terreinverkenning, in *Justitiële Verkenningen*, jaargang 11, 1985b, p. 5–42.

Fijnaut, C., De schermutselingen rondom de politieke bestrijding van georganiseerde misdaad, in *Tijdschrift voor Criminologie*, jaargang 30, 1988, p. 148–157.

Fijnaut, C., De connecties tussen EG-fraude en georganiseerde misdaad, in H. de Doelder (red.), *Bestrijding van EG-fraude*, Gouda Quint, Arnhem, 1990, p. 87–96.

Fijnaut, C., *Officier van Justitie versus Bende van de Miljardair*, Gouda Quint, Arnhem, 1993a.

Fijnaut, C., *Politieke corruptie in Nederland*, Gouda Quint, Arnhem, 1993b.

Fijnaut, C., De mafia in Nederland, in *Delikt & Delinkwent*, jaargang 23, 1993c, p. 617–620.

Fijnaut, C., Georganiseerde misdaad en de bestrijding ervan: de situatie in de Lage Landen vanuit Europees perspectief, in J. Roth en M. Frey, *Het verenigd Europa van de mafia*, Van Genneep, Amsterdam, 1994a, p. 343–398.

Fijnaut, C., *Prostitutie, vrouwenhandel en (vermeende) politiecorruptie in Antwerpen; De reactie van de overheid*, Acco, Leuven-Amersfoort, 1994b.

Fijnaut, C. en J. Jacobs (eds.), *Organized Crime and its Containment; A Transatlantic Initiative*, Kluwer Law and Taxation, Deventer, 1991.

Fijnaut, C. en G.T. Marx (eds.), *Undercover; Police Surveillance in Comparative Perspective*, Kluwer Law International, Den Haag, 1995.

Franke, H., Gewelddiscriminaliteit in Nederland; Een historisch-sociologische analyse, in *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jaargang 18, 1991, p. 13–45.

Gaylord, M.S., The Chinese Laundry: International Drug Trafficking and Hong Kong's Banking Industry, in *Contemporary Crises*, jaargang 14, 1990, p. 23–37.

Georganiseerde criminaliteit en interregionale groepsriminaliteit; Definitieve resultaten van een landelijke misdaadanalyse, Centrale Recherche Informatiedienst, 's-Gravenhage, 1988.

Georganiseerde, De, criminaliteit in Nederland; Dreigingsbeeld en plan van aanpak, Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, 1992.

Goldstock, R., M. Marcus, Th. Thacher II en J. Jacobs, *Corruption and Racketeering in the New York City Construction Industry; The Final Report of the New York State Organized Crime Task Force*, New York University Press, New York, 1990.

Groot-van Leeuwen, L.E. de, De advocaat tussen cliënt en samenleving, in *Justitiële Verkenningen*, jaargang 21, 1995, p. 107–118.

Gropp, W., Special Methods in Investigation for Combating Organized Crime, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, jaargang 1, 1993, p. 20–36.

Heijden, A.W.M. van der, Analyse van de georganiseerde misdaad, in A.W.M. van der Heijden (red.), *Criminele inlichtingen; De rol van de Criminele Inlichtingendiensten bij de aanpak van de georganiseerde misdaad*, Vuga, 's-Gravenhage, 1993, p. 105–118.

Hobbs, D., Professional and Organized Crime in Britain, in M. Maguire, R. Morgan en R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 441–468.

Hoetjes, B.J.S., Over de schreef; Het schemergebied tussen ambtenaar en burger, in *Justitiële Verkenningen*, jaargang 17, 1991, p. 8–32.

Home Affairs Committee, House of Commons, *Organized Crime*, HMSO, London, 1995.

Hoogenboom, A.B., De mythe van de georganiseerde misdaad, in *Vraagstelling*, jaargang 1, 1994, p. 47–58.

Hoogenboom, A.B., V. Mul, A. Wielinga (red.), *Financiële integriteit; Normafwijkend gedrag en (zelf)regulering binnen het financiële stelsel*, Gouda Quint, Arnhem, 1995.

Hoogenboom, A.B., «Boy, have I got a deal for you»; Georganiseerde fraude in het financiële stelsel, in A.B. Hoogenboom, V. Mul en A. Wielinga (red.), *Financiële integriteit; Normafwijkend gedrag en (zelf)regulering binnen het financiële stelsel*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p. 27–62.

Huberts, L.W.J.C., *De omvang van corruptie en fraude in Nederland: onderzoeksverslag*, s.n., s.l., 1991.

Huberts, L.W.J.C. (red.), *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*, Gouda Quint, Arnhem, 1992.

Ianni, F.A. en E. Reuss-Ianni, *A Family Business; Kinship and Social Control in Organized Crime*, Routledge & Kegan Paul, London, 1972.

Ianni, F.A. en E. Reuss-Ianni, Network analysis, in P.P. Jr. Andrews en M.B. Peterson (eds.), *Criminal Intelligence Analysis*, Palmer, Loomis, California, 1990, p. 67–84.

International Organization for Migration, *Trafficking and Prostitution: The Growing Exploitation of Migrant Women from Central and Eastern Europe*, Budapest, 1995.

Jacobs, J., *Busting the Mob; United States v. Cosa Nostra*, New York University Press, New York, 1994.

Joutsen, M., The Potential for the Growth of Organized Crime in Central and Eastern Europe, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, jaargang 1, 1993, p. 77–86.

Kenney, D.J. en J.O. Finckenauer, *Organized Crime in America*, Wadsworth, Belmont, 1995.

Klijn, A, J.G.C. Kester en F.W.M. Huls, Advocatuur in Nederland 1952–1992, in *Justitiële Verkenningen*, jaargang 18, 1992, p. 10–44.

Korf, D.J. en M. de Kort, *Drugshandel en drugsbestrijding*, Universiteit van Amsterdam, Criminologisch Instituut «Bonger», Amsterdam, 1990.

Korf, D.J. en M. de Kort, *Dealers en dienders*, Universiteit van Amsterdam, Criminologisch Instituut «Bonger», Amsterdam, 1993.

Korthals Altes, F., Het beleid inzake georganiseerde criminaliteit, in Fijnaut, C., *Georganiseerde misdaad en strafrechtelijk politiebeleid*, J.B. van den Brink, Lochem, 1989, p. 33–48.

Kruissink, M. en R.F. Kouwenberg, *Vuurwapencriminaliteit in het vizier; Een onderzoek bij politie en justitie*, WODC, 's-Gravenhage, 1991.

Kruissink, M. en C. Wiebrens, De kogel en de kerk, in *Het Tijdschrift voor de Politie*, jaargang 54, 1992, p. 51–56.

- Lagendijk, R., *Toeren, fooien en klantjes laden; Normafwijkend gedrag, fraude en corruptie bij de reiniging*, Amsterdam, 1995 (lezing gemeentelijke studiedag over fraude en corruptie op 21 september 1995).
- Lenting en Partners, *De Nederlandse cafetaria: de visie van de klant en de ondernemer*, Misset BV, Nijmegen, 1991.
- Levi, M., The Extent of Cross-Border Crime in Europe: The View from Britain, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, jaargang 1, 1993, p. 57–76.
- Leyendecker, H., R. Rickelmann en G. Bönisch, *Mafia im Staat; Deutschland fällt unter die Rauber*, Steidl, Göttingen, 1992.
- Lupsha, P.A., Networks versus Networking, in G.P. Waldo (ed.), *Career Criminals*, Sage, Beverly Hills, 1983, p. 59–87.
- Maltz, M.D., *Measuring the Effectiveness of Organized Crime Control Efforts*, The Office of International Criminal Justice, Chicago, Ill., 1990.
- Maltz, M.D., Defining Organized Crime, in R.J. Kelly, K-L. Chin en R. Schatzberg (eds.), *Handbook of Organized Crime in the United States*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1994, p. 21–38.
- Martens, F.T., Organized Crime Control; The limits of Government Intervention, in *Journal of Criminal Justice*, jaargang 14, 1986, p. 239–247.
- Martens, F.T. en F. Pulley, Cross-cultural Reflections of Organized Crime, in *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, jaargang 8, 1984, p. 63–74.
- Martin, J.M. en A.T. Romano, *Multinational Crime; Terrorism, Espionage, Drug & Arms Trafficking*, Sage, Newbury Park, 1992.
- Marx, G.T., Notes on the Discovery, Collection, and Assessment of Hidden and Dirty Data, in J.W. Schneider en J.I. Kitsuse (eds.), *Studies in the Sociology of Social Problems*, Ablex, Norwood, 1984, p. 78–113.
- Mens, L. van, *Prostitutie in bedrijf; Organisatie, management en arbeidsverhoudingen in seksclubs en privéhuizen*, Eburon, Delft, 1992.
- Mertens, N., *Agressieve vermogenscriminaliteit ten nadele van Chinese horeca-ondernemers: uitkomst van een enquête*, Vianen, 1994.
- Ministero dell'Interno, *1993 Report on Organized Crime in Italy*, Rome, 1994.
- Moore, W.H., *The Kefauver Committee and the Politics of Crime, 1950–1952*, The University of Missouri Press, Columbia, Missouri, 1974.
- Moore, S.F., *Law as Process; An Anthropological Approach*, Routledge & Kegan Paul, Londen, 1978.
- Mul, V., Money Laundering, (g)een kwestie van definiëren, in A.B. Hoogenboom, V. Mul en A. Wielinga (red.), *Financiële integriteit; Normafwijkend gedrag en (zelf)regulering binnen het financiële stelsel*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p. 83–94.

National Criminal Intelligence Service, *An Outline Assessment of the Threat and Impact by Organised/Enterprise Crime upon United Kingdom Interests*, London, 1993.

Nederlandse, *Het, drugbeleid; Continuïteit en verandering*, 's-Gravenhage, 1995.

Nuijten-Edelbroek, E.G.M., Georganiseerde politie contra georganiseerde misdaad, in *Justitiële Verkenningen*, jaargang 11, 1985, p. 60–96.

Observatoire Géopolitique des Drogues, *Etat des drogues, drogues des Etats*, Hachette, Paris, 1994.

Paoli, L., An Underestimated Criminal Phenomenon: The Calabrian 'Ndrangheta, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, jaargang 2, 1994, p. 212–238.

Peters, B., *Die Absahner; Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik*, Rowohlt, Reinbek bei Hamburg, 1994.

Pieth, M. en D. Freiburghaus, *Die Bedeutung des organisierten Verbrechens in der Schweiz*, Bern, 1993.

Potter, G.W., *Criminal Organizations; Vice, Racketeering, and Politics in an American City*, Waveland, Prospect Heights, 1994.

Rapport van de werkgroep bestrijding zware georganiseerde criminaliteit, Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage, 1987.

Rasmussen, D.W. en B.L. Benson, *The Economic Anatomy of a Drug War; Criminal Justice in the Commons*, Rowman & Littlefield Publishers, London & Boston, 1994.

Rebscher, E. en W. Vahlenkamp, *Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland*, Bundeskriminalamt, Wiesbaden, 1988.

Recht in beweging; Een beleidsplan voor Justitie in de komende jaren, Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage, 1990.

Reuter, P., *Disorganized Crime; Illegal Markets and the Mafia*, MIT-Press, Cambridge, 1986.

Reuter, P., *Racketeering in Legitimate Industries; A Study in the Economics of Intimidation*, Rand, Santa Monica 1987.

Reuter, P., Research on American Organized Crime, in R.J. Kelly, K-L. Chin en R. Schatzberg (eds.), *Handbook of Organized Crime in the United States*, Westport, Greenwood, 1994, p. 91–120.

Reuter, P. en J.B. Rubinstein, Fact, Fancy, and Organized Crime, in *The Public Interest*, jaargang 53, 1978, p. 45–68.

Robinson, J., *The Laundrymen; Inside the World's Third Largest Business*, Simon & Schuster, London, 1994.

Roelandt, T.J.A., *Verscheidenheid in ongelijkheid; Een studie naar etnische stratificatie en onderklassevorming in de Nederlandse samenleving*, Thesis Publishers, Amsterdam, 1994.

Rogovin, Ch. en F.T. Martens, The Evil That Men Do, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, jaargang 8, 1992, p. 62–79.

Roth, J. en M. Frey, *Die Verbrecher Holding; Das vereinte Europa im Griff der Mafia*, Piper, München, 1992.

Sasse, H.M., Het ambtsgeheim van de notaris; Openingsrede voor de algemene vergadering 1983 van de Koninklijke Notariële Broederschap, in *WPNR*, jaargang 114, 1983, p. 620–623.

Schelling, T.C., Economic Analysis and Organized Crime, in President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, *Task Force Report: Organized Crime*, Appendix D., Government Printing Office, Washington 1967, p. 114–126.

Sieber, U. en M. Bögel, *Logistik der Organisierten Kriminalität*, Bundeskriminalamt, Wiesbaden, 1993.

Sietsma, K.J.H.H., Bestrijding handel in verdovende middelen: een andere benadering, in *Algemeen Politieblad*, jaargang 129, 1980, p. 411–422.

Slort, P.A., Begripsverwarring rond criminele groepen, in *Algemeen Politieblad*, jaargang 137, 1988, p. 442–444.

Smith, D.C., Some Things that May Be more Important to Understand about Organized Crime than Cosa Nostra, in *University of Florida Law Review*, jaargang 24, 1971, p. 1–30.

Smith, D.C., Wickersham to Sutherland to Katzenbach: Evolving an «Official» Definition for Organized Crime, in *Crime, Law and Social Change*, jaargang 16, 1991, p. 135–154.

Spierenburg P., Lange termijn trends in doodslag; Theoretische overdenkingen en Nederlands bewijsmateriaal, 15e-20e eeuw, in *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jaargang 20, 1993, p. 66–106.

Squires, G.J., Banking: Hallowed Halls and Hawalla, (paper gepresenteerd tijdens The International Police Exhibition and Conference (IPEC), 1987).

Stichting tegen Vrouwenhandel, *Schotten en dwarsverbanden, 1992–1994*, Utrecht, 1994.

Strafrecht met beleid; Beleidsplan openbaar ministerie 1990–1995, Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage, 1990.

Sutherland, E.H., Is «White Collar Crime» Crime?, in *American Sociological Review*, jaargang 10, 1945, p. 132–139.

Tappan, P., Who is the Criminal?, in *American Sociological Review*, jaargang 12, 1947, p. 96–102.

Task Force on Organized Crime, *Task Force Report: Organized Crime*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1967.

Udink, E., *Criminele geldstromen: schijn en werkelijkheid*, Gouda Quint, Arnhem, 1993.

United Nations, Economic and Social Council, *Problems and Dangers Posed by Organized Transnational Crime in the Various Regions of the World*, 18 August 1994, nr. E/Conf. 88/2 (World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime, Napels, 21–23 November 1994).

Veer, H. van 't, H. Moerland en C. Fijnaut, *Gokken in drievoud; Facetten van deelname, aanbod en regulering*, Gouda Quint, Arnhem, 1993.

Vondelen, Ch. van, *Illegale naaiateliers; Confectie voor de consument of maatwerk voor fraude*, Haarlem, 1993 (scriptie HEAO).

Wennekes, W., *Eeuwenoud; De lange levens van zeven Nederlandse bedrijven*, Thomas Rap, Amsterdam, 1989.

Wennekes, W., *De aartsvaders; Grondleggers van het Nederlandse bedrijfsleven*, Atlas, Amsterdam/Antwerpen, 1993.

Williams, Ph., The New Threat: Transnational Criminal Organizations and International Security, in *Criminal Organizations*, jaargang 9, 1995, p. 3–19.

Wit, J.Th. de en W.P.M. van Haaren, Strijd tegen zware, georganiseerde criminaliteit, in *Algemeen Politieblad*, jaargang 137, 1988, p. 315–317.

Yesilgöz, Y., *Allah, satan en het recht; Communicatieproblemen met Turkse verdachten*, Gouda Quint, Arnhem, 1995.

Zoest, S. van, *De wet melding ongebruikelijke transacties; Een literatuurstudie*, WODC, Den Haag, 1995 (stageverslag Vrije Universiteit Amsterdam).

Zwart, W.A. de en C. Mensink, *Alcohol, tabak, drugs en gokken*, NIAD, Utrecht, 1993.

ANALYSESCHEMA ONDERZOEK NAAR GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT

Een onderzoek naar de aard (en omvang) van de georganiseerde criminaliteit in Nederland komt neer op het zoeken naar een antwoord op 4 hoofdvragen:

- Wat voor groepen maken zich in dit land schuldig aan georganiseerde criminaliteit?
- Welke vormen van georganiseerde criminaliteit worden door deze groepen bedreven?
- Op wat voor manieren worden deze vormen van georganiseerde criminaliteit gepleegd?
- En hoe worden de inkomsten uit het plegen van georganiseerde criminaliteit besteed?

Hierna worden per hoofdvraag puntsgewijze de voornaamste vraagpunten opgesomd die in het onderhavige onderzoek aan de orde zullen komen.

I. De omschrijving van de groepen*I.1. Origine**I.1.1. Autochtone groepen*

Hier zal om te beginnen de volle aandacht uitgaan naar die 10 groepen die in de opeenvolgende CRI-inventarisaties als koplopers zijn aange-merkt. Mocht op grond van andere bronnen blijken dat bepaalde andere groepen zeker zo belangrijk zijn, dan komen die in de plaats van een of meer groepen die aan de hand van de CRI-inventarisaties zijn gekozen.

I.1.2. Allochtone en buitenlandse groepen

- Colombiaanse kartels
- Turkse groepen
- Marokkaanse groepen
- Italiaanse mafia
- Chinese triades
- Surinaamse/Antilliaanse groepen
- Nigeriaanse netwerken
- Ghanese netwerken
- Joegoslavische bendes
- Russische «mafia»

I.2. Interne organisatie

- omvang (aantal aanhangers)
- arbeidsverdeling/specialisatie
- (recruterende) medewerkers
- disciplinerende, sanctionerende, loyaliteit medewerkers
- kwalificaties medewerkers

I.3. Externe (criminele) relaties (nationaal en internationaal)

- persoonlijke betrekkingen
- zakelijke relaties

- gemeenschappelijke projecten

I.4. Duurzaamheid groepen

- vast leiderschap
- criminele achtergrond leden
- duur van hun lidmaatschap
- bestand tegen (strafrechtelijk) optreden overheid (inclusief vrijheidsstraffen)

I.5. Syndicaat-achtige machtsposities -Bestaan zulke posities – die als het ware het uiteinde van het spectrum vormen waarvan kleine, los georganiseerde groepen het beginpunt zijn – in Nederland?

II. De omschrijving van de illegale activiteiten

II.1. De levering van illegale goederen en diensten

- drugs
- gokspelen
- prostitutie/vrouwenhandel
- wapenhandel
- mensenhandel
- (vracht-)autodiefstallen

II.2. Illegaal optreden in legale markten en nijverheden («racketeering»)

- horeca/speelautomaten
- transport
- bouwnijverheid
- textielnijverheid
- afvalverwerking

II.3. Andere illegale activiteiten

- fraude (uitkeringen, verzekeringen, subsidies)
- overvallen
- kidnappings

II.4. Vervlechting van activiteiten genoemd in II.1-II.3

III. De omschrijving van de modi operandi

III.1. Toepassing van geweld

- fysiek geweld
- dreiging met fysiek geweld
- (andere vormen van) intimidatie (inbraak/kidnapping)
- sabotage
- chantage

III.2. Afscherming (tegen de overheid)

- geen administratie
- beperking informatie-uitwisseling
- screenen medewerkers
- codetaal
- contra-observatie
- contra-tap
- corruptie

- geweld

III.3. Bezit productie- en distributiemiddelen

- transportmiddelen
- lokaties
- «papieren»
- juridische constructies
- etc. (afhankelijk «bedrijfstak»)

III.4. Inschakeling deskundige derden

- advocatuur
- accountancy
- notariaat
- technici
- wetenschappers

III.5. Connecties met invloedrijke personen, bedrijven, verenigingen, organisaties

- politie/justitie
- bestuur
- bankwezen
- sportverenigingen (sponsoring)

IV. Besteding inkomsten

- uitbundige levensstijl
- money laundering
- uitbreiding bestaand marktaandeel
- overstap naar andere misdaadmarkten
- investering in infrastructuur (aankoop onroerend goed)

AFSPRAKEN ONDERZOEKSGROEP FIJNAUT

De parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden heeft vier wetenschappelijke onderzoekers (prof.dr. C. Fijnaut (onderzoeksleider), prof.dr. F. Bovenkerk, prof.dr. H. van de Bunt en prof.dr. G. Bruinsma) gevraagd onderzoek te doen naar de aard, ernst en omvang van de zware, georganiseerde criminaliteit. Voor dit onderzoek zijn onderstaande afspraken gemaakt:

1. De onderzoekers zullen hun werkzaamheden op beveiligde werkkamers (CRI, politiebureau, WODC, ruimten enquêtecommissie) verrichten. Zij zullen geen materiaal (bijvoorbeeld verslagen van interviews) thuis opbergen. Zij zullen de nodige zorgvuldigheid in acht nemen, zodat anderen geen kennis kunnen nemen van de verkregen persoonsgegevens.

2. In de onderzoekrapportage zullen verstrekte persoonsgegevens niet herleid kunnen worden tot individuele personen.

3. De onderzoekers kunnen alle CID-registers raadplegen, exclusief de informantenregisters. Indien gegevens uit CID-registers worden geraadpleegd dan vindt dat plaats in het gebouw van het CRI. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling van de onderzoekers om de verkregen gegevens te toetsen aan de bron (c.q. informantenformulieren).

4. De onderzoekers zullen (evaluatie-)rapporten over onderzoeken die zijn of worden verricht alsmede schriftelijke analyses van criminele groepen en hun activiteiten tegen wie (nog) geen opsporingsonderzoek is gestart, raadplegen. Ter bescherming van informanten die mogelijk in de rapporten worden genoemd, worden de volgende twee voorzieningen getroffen:

a. de korpsen die de rapporten aan de betrokken onderzoeker, prof.dr. C. Fijnaut, overleggen, zullen eerst zelf nagaan of in de rapporten namen van informanten worden genoemd dan wel anoniem opgevoerde informanten herleidbaar zijn tot individuele personen dan wel informatie bevat, die tot levensbedreigende situaties kan leiden: deze gegevens worden dan geanonimiseerd en/of gecodeerd door de korpsen;

b. vervolgens zal de officier van justitie Van Erve of Van der Kerk, na overleg met de eerder genoemde onderzoeker de anonimisering en/of codering controleren.

5. De rapporten zullen worden verstuurd naar de CRI, alwaar de betrokken onderzoeker een afgescheiden werkkamer tot zijn beschikking heeft. Een aantal politie-medewerkers worden belast met het overbrengen van de gegevens uit de RCID-en naar de CRI. De rapporten staan onder zijn beheer: hij zal de nodige voorzieningen treffen om het vertrouwelijk materiaal van de rapporten te bewaren. Uitsluitend aan de overige onderzoekers zal onder zijn verantwoordelijkheid inzage in de rapporten worden verleend; deze inzage vindt plaats indien en voorzover dit nodig is voor het verrichten van het onderzoeksdeel van de betrokken overige onderzoekers.

6. Het raadplegen van de aanwezige LCID-bestanden bij de CRI zal plaatsvinden door prof.dr. C. Fijnaut. Hij zal de overige onderzoekers inzage geven indien en voorzover dit nodig is voor het verrichten van hun deel van hun onderzoek.

7. De rapportage van de onderzoeksgroep Fijnaut zal vóór publicatie ter inzage worden gegeven aan de minister van Justitie.