

Samenleving en georganiseerde misdad

PROF.DR. CYRILLE FIJNAUT

Hoe ver het ook van je af lijkt te staan, de georganiseerde misdaad is geïntegreerd in onze samenleving, ja ook de Nederlandse, benadrukt prof.dr. C. Fijnaut, hoogleraar Criminologie en Strafrecht die de commissie-Van Traa adviseerde. Op het moment dat er sprake is van intimidatie en geweld in eigen kring en tevens van contra-strategieën tegen de overheid, wordt criminaliteit als georganiseerd geïdentificeerd. Georganiseerde misdaad is een maatschappelijk verschijnsel, vervlochten in de samenleving en hierdoor moeilijk te bestrijden. De democratische rechtstaat moet blijven terugvechten en, volgens Fijnaut, daarbij niet terugschrikken het *ultimum remedium* toe te passen; direct afluisteren, deals met criminelen, infiltratie, enzovoorts.

Het was in het rapport 'Samenleving en criminaliteit' uit 1985 dat in Nederland voor het eerst een beleidsprobleem werd gemaakt van georganiseerde misdaad. In nogal ronkende termen werd gewezen op de noodzaak om 'het thans opkomende gevaar van een grootschalige en in de samenleving gewortelde onderwereld af te wenden'. En ook al werd met deze zinsnede impliciet erkend dat georganiseerde misdaad steeds vervlochten is met de samenleving waarin zij zich manifesteert, expliciet werd het gevaar dat dit fenomeen ook wortel zou schieten in de Nederlandse samenleving toch vooral als een buitenlands gevaar gedefinieerd: in de eerste plaats moest worden voorkomen dat 'door een terughoudend opsporingsbeleid en een relatief mild strafklimaat Nederland voor de bedrivers van dit soort misdaad een aantrekkelijke vestigingsplaats wordt dan wel blijft'. Met andere woorden: dergelijke misdaad is eigenlijk on-Nederlands maar kan door teveel repressieve tolerantie ook in dit land gedijen. In deze bijdrage zal niet worden geprobeerd om het historisch ongelijk van de auteurs van dit beleidsplan te bewijzen. Dankzij het onderzoek van vooral de historica F. Egmond is dit overigens niet zo moeilijk. Beter dan wie ook heeft zij in studies als 'Op het verkeerde pad' immers aangetoond dat de grote bendes die op het einde van de achttiende eeuw en in het begin van de negentiende eeuw in Noordwest-Europa opereerden, op tal van punten zonder moeite kunnen worden vergeleken met de criminele netwerken die tegenwoordig in deze contreien

PROF.DR. CYRILLE FIJNAUT



actief zijn. En in mijn onderzoeken voor de commissie-Van Traa heb ik beschreven hoe een deel van deze netwerken - vooral natuurlijk die van inlandse herkomst - zijn voortgekomen uit Brabantse en Hollandse bendes die na de Tweede Wereldoorlog waren betrokken bij de smokkel van alle mogelijke schaarse consumptiegoederen over onder meer de Nederlands-Belgische grens. Wel zal ik het hierna hebben over - zoals mij door de redactie werd gevraagd - 'de maatschappelijke aspecten van de georganiseerde misdaad' in deze tijd.

Traditionele georganiseerde misdaad: levering van illegale goederen en diensten

Om de aspecten van de georganiseerde misdaad in beeld te brengen kan het best worden aangeknoopt bij de vormen die ze aanneemt. De traditionele en nog steeds dominante vorm in de meeste Europese landen is die van de levering van illegale goederen en diensten op zwarte markten. Bij goederen moet natuurlijk worden gedacht aan drugs, gestolen auto's en wapens, maar in toenemende mate ook weer - net als na de Tweede Wereldoorlog - aan vlees en tabak. Tot de categorie van de illegale diensten behoren zwarte gokspelen, vrouwenhandel, ongecontroleerde portiersdiensten, incassopraktijken en woekerleningen.

Een betrekkelijk rationeel georganiseerde, maar illegale activiteit

Zoals de gebruikte termen al aangeven - levering, goederen en diensten, markt - gaat het bij deze hoofdvorm van georganiseerde misdaad meestal niet om een samenstel van toevallige en mysterieuze acties in een kleine kring van mensen, maar om een betrekkelijk rationeel georganiseerde en in bepaalde opzichten vrij zichtbare activiteit waarbij tal van personen zijn betrokken. In het geval van de drugshandel zijn er - afhankelijk van het soort drugs - natuurlijk de producenten in tal van delen van de wereld, inclusief - althans voor wat de synthetische drugs betreft - delen van Nederland. Om drugs op enige schaal te verhandelen zijn er logistieke middelen nodig - van opslagplaatsen tot transportmiddelen, inclusief koeriers. En die handel heeft geen zin als er geen vraag naar is, dit wil zeggen consumenten: van zwaarverslaafde lastpakken tot geïntegreerde gebruikers. Een soortgelijke redenering gaat op voor zwarte gokspelen, of het nu illegale stadslotto's zijn of clandestiene casino's. Allereerst moeten er in dit geval - zoals we weten uit politie-acties in onder meer de Randstad - 'gokbazen' zijn die over de nodige middelen - geld, *knowhow*, apparatuur - beschikken om dergelijke spelen te organiseren. Dan is er ook hier logistiek nodig: speelruimtes, 'behelpzame' winkeliers, horecafaciliteiten, 'runners', enzovoort. En ook zulke spelen zijn natuurlijk alleen lucratief als er een markt voor is, als er met andere woorden klanten voor zijn, spelers dus.

✂ **Georganiseerde
misdad is
ingeweven in de
economische,
politieke, culturele
en - niet te
vergeten -
demografische
structuren en
ontwikkelingen in
een samenleving.**

Wie op deze manier tegen (deze vorm van) georganiseerde misdaad aankijkt, ziet dus dat zij geen wereldvreemde bezigheid is maar een door en door maatschappelijke, zij het ook illegale, activiteit. Dergelijke misdaad is altijd helemaal ingeweven in de economische, politieke, culturele en - niet te vergeten - demografische structuren en ontwikkelingen in een samenleving. Om het voorbeeld van de drugshandel te nemen, en in het bijzonder het voorbeeld van de Turkse drugshandel in Nederland: F. Bovenkerk en Y. Yesilgoz (1998) hebben onlangs in hun studie over 'De maffia van Turkije' genoegzaam aangetoond dat deze handel, ook in Nederland, ondenkbaar is zonder er de politieke ontwikkelingen in Turkije bij te betrekken en zonder acht te slaan op de - in economisch en cultureel opzicht - marginale positie van vele (Turkse en Koerdische) immigranten uit dit land. En deze misdaad roept natuurlijk niet alleen vragen op over de maatschappelijke positie van degenen die haar bedrijven maar ook over de maatschappelijke positie van degenen die de betrokken goederen en diensten afnemen. Waarom is er in een land als Nederland bij zoveel jongeren zo'n grote behoefte aan alle mogelijke verboden drugs? Welke mensen verkiezen om welke redenen clandestiene casino's boven de glitterzaaltjes van Holland Casino? Waarom maakt het veel mannen kennelijk niet uit dat de buitenlandse prostituees die zij bezoeken, op hondse manieren worden geëxploiteerd? Het is opmerkelijk dat we op de meeste van deze vragen eigenlijk geen antwoord weten. Gewoon door gebrek aan voldoende diepgaand onderzoek. En wat geldt voor kwalitatieve kwesties als deze, geldt zeker ook voor vragen naar de kwantiteit van bepaalde problemen: de schaal waarop woekerleningen worden afgesloten en gebruik wordt gemaakt van illegale incassobureaus, de omvang van het zwarte gokken in steden als Amsterdam, Utrecht, Den Haag, Eindhoven en Maastricht, de grootte van de illegale wapenhandel en het feitelijk bezit van zwarte wapens, enzovoort. Daarom is het ook zo moeilijk om precies te zeggen hoe ernstig de (betrokken hoofdvorm van) georganiseerde misdaad in een land als Nederland tegenwoordig eigenlijk is. En op Europese schaal valt deze vraag om tal van redenen al helemaal niet goed te beantwoorden. Veel meer dan op grond van zoveel mogelijk onafhankelijke bronnen naar best vermogen schattingen maken is in de meeste landen niet mogelijk. Voor de rest komt het er vooral op aan om met behulp van gevalstudies te demonstreren wat bepaalde uitingen van traditionele georganiseerde misdaad maatschappelijk teweegbrengen en in het bijzonder wat zij voor alle betrokkenen concreet betekenen.

Onwetendheid: een reden om niets te doen?

Kan de verregaande staat van onwetendheid voor de overheid, ook die in Nederland, een reden zijn om niets te doen? Bepaald niet. Niet alleen niet omdat er meer dan genoeg aanwijzingen en bewijzen voorhanden zijn dat allerhande

(deel)vormen van de onderhavige misdaad ook op enige schaal voorkomen in een samenleving als de onze, maar ook niet omdat een overheid die zich in dezen te passief opstelt, hun groei zal bevorderen en dus zelf meer en meer deel van het probleem wordt. Dit laatste is niet enkel het geval wanneer een overheid goederen en diensten waarnaar veel vraag is in de ban doet (en dus eigener beweging een zwarte markt tot leven wekt en dus in zekere zin ook de georganiseerde misdaad creëert om die te bedienen). Het doet zich ook voor wanneer een overheid wel wetten stelt maar die niet of onvoldoende handhaaft. Dan scheidt zij immers zelf het gezagsvacuüm waar illegale machtsgroepen zich maar al te graag meester van maken om hun criminele praktijken beter, en dus ook rendabeler, te kunnen organiseren. Een dergelijke situatie dreigde enkele jaren geleden te ontstaan in de Amsterdamse binnenstad, zoals collega Bovenkerk en ikzelf voor de commissie-Van Traa hebben vastgesteld.

Wanneer de overheid het ontstaan van illegale stukjes samenleving, om het wat zwaar uit te drukken, wil tegengaan, ontsnapt zij niet, zoals ook reeds in het beleidsplan 'Samenleving en criminaliteit' werd aangegeven, aan de inzet van repressieve methoden, dus ook niet, als dit nodig is, aan de meest ingrijpende varianten hiervan: direct afluisteren, deals met criminelen, infiltratie, enzovoort. Een democratische rechtsstaat kan zich in deze tijd dit soort riskante middelen niet onttrekken. Maar wat zij niet moet doen, is alle heil alleen van de inzet van dit soort middelen te verwachten. Ook bij de bestrijding van georganiseerde misdaad komt het er namelijk in de eerste plaats op aan strikt toezicht uit te oefenen op de naleving van de geldende wetgeving en alle bestuurlijke middelen aan te wenden om die wetgeving desnoods af te dwingen. Dit is wat tegenwoordig ook in de binnenstad van Amsterdam gebeurt: met de steun van diverse gemeentelijke diensten, van ettelijke bijzondere opsporingsdiensten en natuurlijk de reguliere politie probeert de 'Wallenmanager' huis na huis, straat na straat, weer onder controle te brengen. Het *ultimum remedium* van het strafrecht moet alleen worden toegepast op degenen die zich op deze manier niet tot de orde laten roepen.

Natuurlijk zal een overheid die actief opkomt tegen georganiseerde misdaad worden geconfronteerd met het 'ware gelaat' van deze misdaad. Dit betekent dat ze niet alleen te maken krijgt met (de dreiging met) het geweld dat door criminele groepen in eigen kring en onderling wordt gebruikt om de orde te handhaven en geschillen te beslechten -dat de buitenwereld vooral ziet in de vorm van liquidaties- maar ook met het gebruik van strategieën die tegen haarzelf zijn gericht, zogenaamde contra-strategieën dus, zoals contra-observatie en contra-infiltratie, al dan niet gelieerd aan corruptie, intimidatie en daadwerkelijk geweld, en manipulatie van de media. Dit is de voorbije tien jaar ook in Nederland ge-

Wanneer de overheid het ontstaan van illegale stukjes samenleving wil tegengaan, ontsnapt zij niet aan de inzet van repressieve methoden, dus ook niet, als dit nodig is, aan de meest ingrijpende varianten: direct afluisteren, deals met criminelen, infiltratie.

noegzaam gebleken. Vanaf het moment - zo rond 1990 - dat werd beslist om de 'Hollandse netwerken' aan te pakken zijn al deze strategieën, de ene natuurlijk meer dan de andere, toegepast tegen de eenheden en de mensen die in hun aanpak de spits afbeten (en nog afbijten). En het gebeurde niet onverwacht: de betrokken politiemensen wisten en weten heel goed dat georganiseerde misdaad zich nu eenmaal juist door het gebruik van deze middelen wezenlijk onderscheidt van andere vormen van ernstige misdaad (professionele misdaad, organisatiecriminaliteit en op zichzelf staande gewelds- en zedendelicten). Dit precies maakt haar bestrijding ook zo ingewikkeld, moeilijk en soms gevaarlijk. En waarom niet alleen Italiaanse maffiagroepen of Joegoslavische bendes maar ook 'Hollandse netwerken' contra-strategieën aanwenden, ligt voor de hand: ook zij waren/zijn bereid om op een offensieve manier hun bezittingen en belangen in de Nederlandse samenleving te verdedigen. Het bewijst in zekere zin zelfs hoezeer zij in deze maatschappij zijn geïntegreerd. Criminele groepen die hier niet thuis zijn, onthouden zich meestal zo veel mogelijk van acties tegen de overheid omdat zij daar geen enkel belang bij hebben, integendeel.

Moderne georganiseerde misdaad: controle op legale sectoren van de economie

De scheidslijn tussen legale en illegale ondernemingen is in praktijk vaak minder gemakkelijk te trekken dan in theorie. Waar moet bijvoorbeeld de caféhouder worden geplaatst die boven de toonbank keurig 'witte' drank verkoopt, maar onder de toonbank handelt in loten van de illegale stadslotto of in niet-gebande rolleerde sigaretten? Waar de eigenaar van een legale seksclub die bij tijd en wijlen ook vrouwen accepteert die overduidelijk worden geëxploiteerd door één of andere bende? Of waar het transportbedrijf dat om uit de financiële problemen te blijven af en toe een drugstransport 'meeneemt'?

Wat geldt voor het onderscheid tussen traditionele vormen van georganiseerde misdaad en legale economische activiteiten, geldt ook voor het onderscheid tussen dergelijke activiteiten en die andere, meer moderne, hoofdvorm van georganiseerde misdaad: illegale controle op legale economische sectoren. Waar moet de grens worden getrokken tussen enerzijds ondernemingen die op een bepaalde markt een machtspositie innemen en deze positie uitbuiten om exorbitante prijzen voor hun goederen of diensten te bedingen, of die de belastingen op grote schaal tillen en door investeringen van zwart geld in bijvoorbeeld de aanschaf van nieuwe technologie, de betaling van zwarte lonen en de verkenning van nieuwe markten de concurrentie kunnen uitschakelen, en anderzijds ondernemingen die dezelfde dingen doen maar in handen zijn van maffiagroepen?

Oneerlijke concurrentie en oneerlijke concurrentie

In de praktijk is de grens tussen legale en illegale ondernemingen inderdaad niet altijd zo gemakkelijk te trekken. Maar in de kern draait het verschil om dezelfde criteria als hiervoor al werden opgesomd: het gebruik van intimidatie en geweld tegen opposanten in eigen kring en tegen concurrenten op de markt, in samenhang met de toepassing van contrastrategieën tegen de overheid. Daar gaat het in wezen om! Hier ligt het verschil tussen legale ondernemingen die in onderling overleg de EG-wetgeving inzake vrije concurrentie in bijvoorbeeld de agro-industriële sector overtreden en capriolen uithalen om de opsporing te bemoeilijken (organisatiecriminaliteit, 'corporate crime') zonder gebruik van corruptie, intimidatie of geweld en (eventueel legale) ondernemingen in eenzelfde of een andere kwetsbare economische sector - bouwnijverheid, textielindustrie, afvalverwerking - die door georganiseerde criminele groepen worden gecontroleerd. De leiders van deze ondernemingen schrikken er namelijk niet voor terug om zulke middelen wel te gebruiken met het oog op de verwerving of de handhaving van een machtspositie in legale economische sectoren. Met alle gevolgen van dien, zoals prijzen die ver uitgaan boven wat in een vrije markt normaal zou zijn, uitbuiting van werknemers, daling van de kwaliteit van de geproduceerde diensten en goederen, en intimidatie van klanten die protesteren tegen hun ondergeschikte rol. Er bestaat dus een levensgroot verschil tussen een maffiaoperatie om een groter aandeel van een bepaalde markt te verwerven en bijvoorbeeld de operatie-Centurion die Philips enige jaren geleden lanceerde om haar marktpositie te versterken.

➤ Om te voorkomen dat er ook in andere lidstaten van de Europese Unie 'Italiaanse toestanden' ontstaan, is het in de eerste plaats van belang om de controle op de naleving van alle mogelijke sociaal-economische wetgeving daadkrachtig te organiseren.

Gelukkig komen dergelijke toestanden - voorzover we weten - in het noordwesten van Europa niet op enige schaal voor. Binnen de Europese Unie bestaan zij tot nu toe alleen in het zuiden van Italië. Het recente proefschrift van L. Paoli (1997) over de 'ndrangheta' (*The pledge to secrecy*) heeft dit nogmaals aangetoond. Waarbij echter direct moet worden aangetekend dat de tegenstelling niet zo zwart-wit is als net werd gesuggereerd. In de Belgische bouwnijverheid deden zich enkele jaren geleden bijvoorbeeld koppelbaaspraktijken voor die in alles doen denken aan de manier waarop maffiagroepen in Italië en Noord-Amerika de bouwnijverheid naar hun hand zetten. En zo zijn er wel meer voorbeelden te geven. Om te voorkomen dat er ook in andere lidstaten van de Europese Unie 'Italiaanse toestanden' ontstaan, is het in de eerste plaats - opnieuw! - van belang om de controle op de naleving van alle mogelijke sociaal-economische wetgeving daadkrachtig te organiseren. Dit betekent - zoals de huidige Nederlandse regering volgens haar regeerakkoord kennelijk ook van plan is - dat het stelsel van bijzondere politiediensten efficiënt en effectief moet werken en naadloos moet aansluiten op de restructuur van de reguliere politie. In de tweede plaats moet in dit verband niet worden geschroomd om de zware strafrechtelijke middelen

in te zetten wanneer daar aanleiding toe is. Anders is het heel moeilijk om door de barrière van de contrastrategieën heen te breken. Wat dit betreft onderscheiden traditionele vormen van georganiseerde misdaad zich niet van meer moderne vormen ervan.

Ook de vrije beroepen in de problemen

Ofschoon het op zichzelf best denkbaar is dat criminele groepen rechtstreeks proberen controle te verwerven over bepaalde legale sectoren van een economie, in een stad, in een streek, of zelfs in een heel land, ligt dit om tal van redenen niet voor de hand. Om zo'n machtsgreep te kunnen plegen moet je flink wat beginkapitaal bezitten, moet je behoorlijk wat medestanders hebben, moet je beschikken over technische *knowhow* of toch tenminste over toegangen daartoe, moet je weten hoe een overheid functioneert, enzovoort. De geschiedenis van de georganiseerde misdaad laat dan ook zien dat de indirecte weg de meest voor de hand liggende en dus gebruikelijke weg is, namelijk dat vermogens die zijn opgebouwd met het drijven van handel op zwarte markten, worden geïnvesteerd in posities binnen legale economische sectoren.

Om deze krachttoer te kunnen maken hebben criminele groepen in een geordende samenleving de hulp nodig van vele legale actoren in hun wettige omgeving. De meest bekende actoren zijn banken - bijvoorbeeld in het kader van witwasoperaties. Maar ook vertegenwoordigers van de zogenaamde vrije beroepen die *de iure* en/of *de facto* nu eenmaal in het bezit zijn van bepaalde onmisbare monopolieposities zoals het notariaat, gevolgd door de advocatuur, en in hun kielzog de *accountancy* -bijvoorbeeld met het oog op transacties van onroerend goed of de overname van ondernemingen. Dit betekent dat deze beroepsgroepen niet alleen bij de opbloei van traditionele georganiseerde misdaad in de problemen kunnen komen, maar juist ook wanneer de georganiseerde misdaad een moderniseringsproces doormaakt: dan zijn hun bevoegdheden en vaardigheden belangrijker dan ooit.

De problemen kunnen ontstaan doordat individuele leden op een verwijtbare manier betrokken raken bij illegale operaties, actief - bijvoorbeeld door zelf in het buitenland bij banken geld weg te zetten voor *'loan back'*-constructies - of passief - bijvoorbeeld door wetens en willens niet ingrijpen in een bepaalde transactie waar dit wel geboden was. Het ligt echter voor de hand dat ook wanneer er helemaal geen sprake zou zijn van verwijtbare betrokkenheid, zowel hun eigen naam als de faam van de beroepsgroep in haar geheel wordt aangetast als bepaalde advocaten of advocatenkantoren steevast heel hun leven lang enkel voluit de kant zouden kiezen van geheide verdachten uit de georganiseerde criminaliteit. Dit wordt in de kring van de vrije beroepen trouwens ook wel beseft. Niet voor niets willen (veel?) kantoren onder geen beding worden geassocieerd

met klanten uit georganiseerde misdaadmilieus. Zij vrezen de gevolgen van mogelijke stigmatisering.

Besluit

Georganiseerde misdaad is, waar dan ook, een probleem met vele maatschappelijke kanten. Zoveel is, hoop ik, hiervoor wel duidelijk gemaakt. Daarom is het ook zo moeilijk het effectief te bestrijden: het is geen onmaatschappelijk verschijnsel dat als het ware kan worden geïsoleerd en vervolgens ongedaan kan worden gemaakt. Het is daarentegen altijd op de één of andere manier een manifestatie van de ontwikkelingen en verhoudingen in een bepaalde samenleving. En dus manifesteert georganiseerde misdaad zich in Zuid-Italië anders dan in Nederland, en in West Europa anders dan in Rusland. En kan - moet ook - zij hier op een andere manier worden bestreden dan ginds.

Waarbij wel moet worden bedacht dat de wijze waarop georganiseerde misdaad zich in een land manifesteert, ook afhangt van de manier waarop en de intensiteit waarmee zij wordt bestreden: zij past zich als het ware aan haar bestrijding aan. Derhalve is het welhaast in principe onmogelijk om dit probleem eens en voorgoed uit de wereld te helpen, tenzij er langere tijd rigoureuze maatregelen genomen zouden worden, en dan nog ... zoals de keiharde en op het eerste oog succesvolle acties van Mussolini tegen de maffia hebben aangetoond. Het kan echter voor democratische rechtsstaten geen reden zijn om dan maar te berusten in het fenomeen van de georganiseerde misdaad. Daarvoor vormt zij een te gevaarlijke bedreiging voor beginselen en werkingsmodaliteiten op politiek, economisch en cultureel gebied.

✦ **Georganiseerde misdaad is altijd op de één of andere manier een manifestatie van de ontwikkelingen en verhoudingen in een bepaalde samenleving.**

Prof.dr. Cyrille Fijnaut is gewoon hoogleraar Criminologie en Strafrecht aan de Katholieke Universiteit Leuven.