

Inleiding

Dr. Edward Kleemans (WODC)

Deze CIROC nieuwsbrief verschijnt op de dag van het CIROC-seminar 'Zicht op misdaad en onroerend goed'. In de eerste bijdrage geeft Hans Nelen een introductie op het thema van dit seminar: hoe het onderwerp op de agenda kwam, wat we momenteel weten over de relatie tussen misdaad en onroerend goed en wat we nog niet weten. In de tweede bijdrage bespreekt Roelof Jan Bokhorst de belangrijkste resultaten van de zeer recent verschenen evalueatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden. Cathelijne van der Schoot opent in haar bijdrage een discussie over de manier waarop er bij de preventie van georganiseerde criminaliteit wordt omgegaan met buitenlandse best practices: wordt er bij het overnemen van buitenlandse initiatieven wel voldoende rekening gehouden met de specifieke Nederlandse situatie? De vaste rubriek 'Onderzoek in het buitenland' bevat een bespreking van een interessante bundel over de banden tussen politici en georganiseerde misdaad in verschillende landen, en een verslag van een internationale conferentie, waarbij een originele, alternatieve benadering tegen mensensmokkel werd gepresenteerd. Ten slotte vindt u in de vaste rubriek 'Boeksignaleringen' weer signalen van verschillende recent verschenen boeken, rapporten, nota's en artikelen over georganiseerde criminaliteit.

Analyse

Georganiseerde misdaad en onroerend goed

Mr. dr. Hans Nelen (VU)

Het is inmiddels alweer bijna negen jaar geleden dat de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden - de Commissie Van Traa - haar eindrapport aanbood aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Onderdeel van dit rapport was de wetenschappelijke studie van de onderzoeksgroep Fijnaut naar de aard en ernst van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Deze onderzoeksgroep kwam ten aanzien van een aantal aspecten zoals de wijze van organiseren, de vormen die criminele samenwerkingsverbanden aannemen, de aard van de criminele activiteiten, modus operandi en afschermingmethoden tot belangwekkende conclusies, maar moest tot haar eigen leedwezen vaststellen dat de kennis over het witwassen van wederrechtelijk verkregen voordeel bijzonder beperkt was. De onderzoeksgroep zei hier zelf het volgende over: "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" (Eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut, 1996: 89). De onderzoeksgroep Fijnaut zag als belangrijkste gevaar van het onaangetaast laten van criminele vermogens de innesseling van criminelen in het reguliere economische verkeer.

Innesseling in het reguliere economische verkeer en het opbouwen van economische en politieke macht waren dreigingsbeelden die medio jaren negentig voor menigen als abstract en 'ver van het bed' golden. Anno 2004 is deze dreiging evenwel een stuk concreter geworden. In het bijzonder de liquidatie van vastgoedondernemer Willem Endstra heeft duidelijk gemaakt dat de verweving tussen de georganiseerde criminaliteit en bepaalde economische sectoren een harde realiteit is.

Inhoudsopgave

- ◆ Inleiding
- ◆ Analyse
 - Georganiseerde misdaad en onroerend goed
 - Evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden
 - Discussie: georganiseerde misdaad in Nederland en buitenlandse best practices
- ◆ Onderzoek in het buitenland
 - Politici en georganiseerde misdaad: banden en verbindingen
 - Een alternatieve benadering tegen mensensmokkel. Verslag van een conferentie
- ◆ Boeksignaleringen
- ◆ CIROC seminars
- ◆ Colofon

De schellen mogen ons dan van de ogen gevallen zijn, feit is dat we nog steeds betrekkelijk weinig weten over de aard en omvang van het fenomeen witwassen. In verschillende rapportages - zoals de eerste twee rapportages van de monitor georganiseerde criminaliteit (Kleemans e.a., 1998; Kleemans e.a., 2002) en het rapport van Meloen e.a. (2003) - zijn weliswaar pogingen ondernomen om meer licht te werpen op de opbrengsten- en bestedingskant van georganiseerde criminaliteit, maar het grote probleem voor de onderzoekers in kwestie was dat zij qua bronnen vooral aangewezen waren op rapportages en processen-verbaal van opsporingsdiensten. In genoemde onderzoeksrapporten kon slechts inzicht worden verschaft in uitsluitend die financiële facetten van georganiseerde criminaliteit waar deze diensten een vinger achter hadden weten te krijgen. Vaak ging het daarbij om grote consumptieve uitgaven, zoals de aanschaf van luxe automobielen, jachten, juwelen en uitpattingen in het uitgaanscircuit, maar zodra het om investeringen in de reguliere economie ging, bleken de opsporingsinstanties het spoor vaak snel bijster te zijn geraakt.

De vraag waarom er zo weinig zicht op de opbrengsten- en bestedingskant van georganiseerde criminaliteit bestaat, wordt meestal beantwoord met een verwijzing naar het gebrek aan belangstelling en financiële deskundigheid binnen de opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie. Tot op zekere hoogte is die analyse juist, getuige de kritische kanttekeningen die gemaakt zijn in het kader van evaluatiestudies naar respectievelijk de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (Nelen en Sabbe, 1998; Nelen, 2000), het project financieel rechercheren (Faber en Van Nunen, 2002) en de MOT-keten (Faber en Van Nunen, 2004). De moeilijkheden op dit terrein hebben echter zeker niet alleen met desinteresse en onkunde binnen de opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie te maken. Vermoedelijk zeker zo belangrijk is de complexiteit van de constructies waarmee de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de belastingdienst en ook lokale overheden - zoals het gemeentelijke Van Traa-team in Amsterdam - zich geconfronteerd zien. Het gebruik c.q. misbruik van (een keten van binnenlandse en buitenlandse) rechtspersonen, het scheiden van juridische en economische eigendom van waardeobjecten, het inschakelen van trusts als beheermaatschappijen etc., bezorgen de autoriteiten die door de door criminelen opgetrokken rookgordijnen heen willen kijken, hoofdbrekens. Niet zelden gaat het daarbij overigens om constructies die volstrekt legaal zijn en ook in het 'normale' zakenleven worden toegepast. Zo heeft lange tijd in opsporingsland de misvatting bestaan dat de zogenaamde ABCD-constructie in de onroerend goed wereld - een pand wordt in zeer korte tijd een aantal maal doorverkocht teneinde fictieve winst te creëren - exemplarisch zou zijn voor witwaspraktijken. In de vastgoedwereld is het evenwel niet ongewoon om objecten met een zeer hoge omloopsnelheid te verhandelen. Jaarlijks wisselt bijvoorbeeld gemiddeld één op de tien bedrijfspanden in Amsterdam van eigenaar. Wellicht zijn dat er zelfs meer, want in de gemeentelijke registers is uitsluitend informatie terug te vinden over juridische eigenaren en niet over economische eigenaren. Zo eenvoudig als het op het eerste gezicht lijkt om het criminele kaf van het

koren te scheiden is het in de praktijk dus vaak lang niet. Dat blijkt ook uit het – tot dusverre vooral uit de media tot ons gekomen – beeld van de activiteiten van de geliquideerde Willem Endstra. Berichten over op het oog volstrekt legale megatransacties waarbij gerenommeerde bankbedrijven betrokken waren, worden afgewisseld door berichten over schimmige hand- en spandiensten ten behoeve van notoire delictplegers. Deze berichtgeving bevestigt het beeld nog maar eens dat investeerders die wars zijn van vragen over de herkomst van hun geld in de onroerend goed wereld uitstekend aan hun trekken kunnen komen: de onroerend goed sector is tenslotte zeer ondoorzichtig, biedt uitstekende schuil- en parkeerplaatsen voor vermogen met een luchtje en is – zeker in tijden van economische voorspoed – ook nog eens bijzonder lucratief. Medio en eind jaren negentig zijn in deze sector woekerwinsten geboekt, o.a. in de sfeer van de 'uitpondprojecten'. Dit zijn projecten waarin hele woningpakketten – veelal bestaande uit huurwoningen – worden verhandeld en de koper vervolgens overgaat tot het verkopen van iedere afzonderlijke woning. Hoewel de grootste *hausse* in de onroerend goed wereld inmiddels voorbij is, trekt de vastgoedmarkt naar verluidt nog steeds veel nieuwe particuliere investeerders aan, aangezien de koersen op de beurzen stagneren en niet in verhouding staan tot de rendementen die in de vastgoedsector te behalen zijn. Resumerend kan worden gesteld dat vergroeiing tussen criminele activiteiten en de zakenwereld vooral daar plaats vindt waar de marktomgeving er ontvankelijk voor is. De speculatie die de onroerend goedsector al sinds jaar en dag kenmerkt vormt een ideale voedingsbodem voor ondernemers met investeringsdrang. Daarmee is niet gezegd dat al deze ondernemers moeten worden aangemerkt als dubieuze beleggers; wel dat de vraag met wat voor middelen – legaal of illegaal verkregen – deze ondernemers hun transacties financieren, in deze sector van ondergeschikt belang lijkt te zijn. Bij gebrek aan zelfreinigend vermogen vanuit de branche probeert de overheid sinds een aantal jaren – door middel van toepassing van de Wet BIBOB, het zelf aankopen van panden, het hinderlijk volgen van dubieuze ondernemers of een andersoortige strategie – zicht te houden op de ontwikkelingen in de branche en piketpalen te slaan om de grootste uitwassen in de sector tegen te gaan. Het is nog te vroeg om eenduidige conclusies te trekken over de effecten die deze, voornamelijk op bestuurlijke leest geschoede, aanpak sorteert. Het binnenkort te verwachten eindrapport van de evaluatie van het Amsterdamse Van Traa-project kan hierover een eerste indicatie geven. Ongeacht de uitkomst van die evaluatie is nu al duidelijk dat het uitermate lastig, zo niet onmogelijk is om de jungle van het onroerend goed geheel te vrijwaren van witwaspraktijken.

Literatuur

- Faber, W., A.A.A. van Nunen, *Het ei van Colombo; evaluatie van het project financieel onderzoeken*, Oss: Faber Organisatievernieuwing, 2002.
- Faber, W., A.A.A. van Nunen, *Uit onverdachte bron; evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties*, Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC, 2004.
- Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg, H.G. van de Bunt, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC-monitor*, Den Haag: WODC, 1998.
- Kleemans, E.R., M.E.I. Brienen, H.G. van de Bunt, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*, Den Haag: WODC, 2002.
- Meloan, J.D., P.C. van Duyn, W.A.C. van Tilburg, *Buit en besteding: een empirisch onderzoek naar de omvang, kenmerken en besteding van misdaadgeld*, Den Haag: Elsevier, 2003.
- Nelen, J.M., V. Sabee, *Het vermogen te ontnemen; evaluatie van de ontnemingswetgeving - eindrapport*, Den Haag: WODC, 1998.
- Nelen, J.M., *Gelet op de wet; de evaluatie van strafwetgeving onder de loep*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, 2000.

Evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden

Mr. Roelof Jan Bokhorst (WODC)

Sinds 1 februari 2000 zijn ingrijpende opsporingsmethoden zoals observatie, infiltratie en het opnemen van vertrouwelijke communicatie geregeld in de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB). Een uitvoerige evaluatie van deze wet is uitgevoerd door onderzoekers van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen (Universiteit Utrecht) en is onlangs gepubliceerd (Beijer e.a., 2004).

Achtergrond

De Wet BOB is voor een belangrijk deel geïnspireerd door het onderzoek van de Commissie Van Traa naar misstanden in de opsporing. Daarbij bleek dat het aan controle, transparantie en openbaarheid had ontbroken. Het meest geruchtmakende onderdeel van het onderzoek van Van Traa had betrekking op het 'onder

regie van politie en justitie' op de markt laten komen van grote hoeveelheden hard- en softdrugs en de 'groeï-informant': de burger die door mee te doen aan activiteiten van een criminele groep, zich een steeds betere positie zou verschaffen om informatie te geven over deze groepering. Dat het in de praktijk anders liep is bekend: de 'groeï-informant' bleek niet aan de leiband van justitie te houden, eerder was van de omgekeerde situatie sprake. Niet onbelangrijk was dat dit soort methoden voor het Openbaar Ministerie en de rechter verborgen bleven. Er was sprake van een geheime (CIE) voorfase en een tactisch rechercheonderzoek dat wel in de openbaarheid kwam.

Het is geen wonder dat een belangrijke doelstelling van de Wet BOB dan ook was om aan geheime trajecten en oncontroleerbare opsporingsmethoden een einde te maken. De wet beoogt daarom een versterking van de controle op de inzet van deze opsporingsmethoden, zowel intern door het Openbaar Ministerie als extern door de rechterlijke macht en de advocatuur. De inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid is gekoppeld aan een (schriftelijk) bevel van de Officier van Justitie en voor ingrijpende methoden zoals infiltratie en het af luisteren in woningen is toestemming vereist van het College van Procureurs-Generaal. Van de inzet en de resultaten van de toegepaste opsporingsmethoden moet verslag worden gedaan in het dossier, zodat de rechter en de verdediging goed inzicht kunnen krijgen in het opsporingsonderzoek. Deze transparantie is echter niet absoluut. Te vergaande openbaarheid zou opsporingsonderzoeken en -methoden of belangen van personen kunnen schaden. Om die reden kunnen bepaalde informatie en methodieken worden afgeschermd door tussenkomst van de Rechter-Commissaris. Dit vloeit direct voort uit een andere (meer impliciete) doelstelling van de wet: opsporing moet wel mogelijk en effectief blijven. Daarom is een breed scala aan opsporingsbevoegdheden in de wet opgenomen en is een nieuwe bevoegdheid geïntroduceerd: het opnemen van vertrouwelijke communicatie, bijvoorbeeld gesprekken in woningen of auto's. Duidelijke beperkingen zijn gesteld in het verbod op doorlaten (drugs, wapens, mensenhandel) en het verbod op de criminele burgerinfiltrant.

Resultaten

Het rapport bespreekt de praktijkervaringen met de in de wet geregelde bijzondere opsporingsbevoegdheden en de vraag in hoeverre de wet de controle op en transparantie van het opsporingsonderzoek heeft vergroot. Tevens gaat het rapport in op de gevolgen die de Wet BOB heeft voor politieke samenwerking met het buitenland. Om inzicht te geven in de praktijkervaringen met de Wet BOB zijn in zeven politieregio's ruim honderd interviews gehouden met politiemensen (recherche, kernteams, infiltratieteams en technische teams), de zittende en staande magistratuur en leden van de advocatuur. Daarnaast is jurisprudentie en wetenschappelijk literatuur bestudeerd en zijn opsporingsonderzoeken bestudeerd waarin de opsporingsbevoegdheid 'opnemen van vertrouwelijke communicatie' is toegepast.

Transparantie en controle

De Officier van Justitie blijkt daadwerkelijk meer dan voorheen betrokken bij de uitvoering van opsporingsonderzoeken. Dat komt onder andere door de koppeling van bevoegdheden aan bevelen en de schriftelijke onderbouwing die daarvoor moet worden aangeleverd. De controle op de inzet van bevoegdheden die niet alleen procedureel, maar ook inhoudelijk is, werpt vruchten af. Door het vertrouwen in deze toetsing en door de toegenomen transparantie in het dossier oefent de rechter voornamelijk een passieve controle uit. Een onbedoeld neveneffect van de meer uitgebreide verslaglegging en de schriftelijke bevelsstructuur, is dat het aparte 'BOB-dossier' door de omvang niet meer diepgaand wordt ingezien en de advocatuur soms niet tijdig over het gehele dossier beschikt.

In de rechtspraak valt overigens een ontwikkeling te zien waarin onvolkomenheden die zich bij toepassing van bevoegdheden uit de Wet BOB voordoen, worden beschouwd in het licht van de vraag of daarmee rechtstreeks belangen van de verdachte zijn geschaad. Als dat niet het geval is, kan de verdachte hierop geen beroep doen. Hierdoor onttrekt dit zich in de praktijk ook aan de controle door de rechter. Al met al komt zo de nadruk verder te liggen op interne toetsing door het Openbaar Ministerie. Ook de positie van de Rechter-Commissaris, die alleen nog voor het tappen en opnemen van vertrouwelijke communicatie een machtiging moet geven, is naar achteren geschoven ten opzichte van de – ook met de Wet BOB beoogde – versterkte rol van de Officier van Justitie. De mogelijkheden om opsporingsmethoden via de Rechter-Commissaris af te schermen worden nog nauwelijks benut of geëxploreerd, evenmin als mogelijke oplossingen voor de afscherming van burgerinformanten.

Administratieve belasting

De Wet BOB brengt een lastenverzwaring mee vanwege de schriftelijke onderbouwing voor het aanvragen en verlengen van de verschillende bevelen. De met het tappen gepaard gaande formaliteiten geven de grootste administratieve werklast. Dit valt echter niet alleen op het conto van de Wet BOB te schrijven, maar komt ook voort uit de ontwikkelingen op de mobiele telefonie markt.

Procedurele en technische voorschriften op het gebied van observatie en het opnemen van vertrouwelijke communicatie geven aanleiding tot kritiek omdat apparatuur daardoor minder doelmatig kan worden ingezet. De verslaglegging die met de inzet van die bevoegdheden gepaard gaat brengt een forse administratieve belasting mee. Een belangrijke doelstelling van deze procedurele en technische voorschriften, namelijk transparantie en controleerbaarheid van het onderzoek, wordt wel onderschreven.

Notificatieplicht

Een concretisering van openbaarheid en transparantie is te zien in de met de Wet BOB ingevoerde notificatieplicht. Dit houdt in dat de burger ingelicht moet worden als een bijzondere opsporingsbevoegdheid tegen hem is ingezet, tenzij hij daarvan als verdachte al op de hoogte raakt. In de praktijk wordt deze notificatieplicht nog maar weinig nagekomen. De oorzaak hiervan is dat het onderzoeksbelang uitstel ervan mogelijk maakt, de notificatieplicht bij het Openbaar Ministerie geen prioriteit heeft, en er geen sanctie staat op uitstel.

Interpretatie

De interpretatie van verschillende in de Wet BOB gehanteerde termen loopt nog uiteen. Zo valt observatie alleen onder de Wet BOB als deze 'stelselmatig' van karakter is en geldt het verbod op doorlaten van drugs alleen als de politie 'wetenschap' heeft over de vindplaats van de drugs. Dit levert niet direct grote problemen op voor de opsporingspraktijk. Jurisprudentie geeft hierin inmiddels meer richting en soms bestaat er geen bezwaar een bevoegdheid onder de Wet BOB te laten vallen, ook wanneer dat niet strikt noodzakelijk is. Tegelijkertijd wordt bij enkele bevoegdheden de interpretatie van een bepaald artikel gekleurd door de mate waarin men toepassing van die bevoegdheid wil vermijden. Volgens de wet zou de burger die stelselmatig informatie inwint vallen onder het regime van de Wet BOB. De criminele inlichtingen eenheid (CIE) werkt met burgers (informanten) die inlichtingen verzamelen. Niettemin laat men door een terughoudende interpretatie van het begrip 'stelselmatig' de inzet van deze informanten niet onder de Wet BOB vallen. Als activiteiten van een informant wel onder die noemer dreigen te vallen, worden die bewust beperkt. De reden hiervoor is dat naar de mening van politie en justitie de afscherming van de burgerinformant in het kader van de Wet BOB problematisch is en om die reden vermeden moet worden. Dit heeft tot gevolg dat het werken met informanten door de CIE nagenoeg geheel buiten de Wet BOB om plaatsvindt. De wet biedt ook andere mogelijkheden om burgers in te schakelen voor de opsporing (pseudo-koop en infiltratie), maar deze worden in de praktijk maar zeer summier toegepast. In principe zouden informanten van de CIE, die meestal al in contact hebben binnen het criminele milieu, hiervoor in aanmerking kunnen komen. Dit stuit echter af op het verbod op de criminele burgerinfiltrant en op het feit dat men van mening is dat de afscherming van informanten zich niet verdraagt met de regeling die in de Wet BOB is opgenomen voor bijdragen van burgers aan de opsporing. De rol van informanten van de CIE is daarmee teruggedrongen voorzover hun activiteiten verder zouden gaan dan het louter informatie verstrekken. De wet kent een drieling van undercoverbevoegdheden, namelijk: stelselmatige informatie-inwinning, politieke pseudo-koop en politieke infiltratie. De opklimende ingrijpendheid van de bevoegdheid gaat ook gepaard met een zwaardere toetsingsprocedure. In de praktijk biedt een combinatie van de twee eerst genoemde lichtere bevoegdheden ruimte aan ingrijpende undercoveronderzoeken die evenwel nog niet als infiltratie worden beschouwd.

Doorlaten van drugs

Criterium voor het verbod op doorlaten is dat men wetenschap moet hebben van het aanwezig zijn van bijvoorbeeld drugs. Nu blijkt dat de mate van 'wetenschap' beïnvloed kan worden door de keuzes die in het opsporingsonderzoek worden gemaakt. Voorbeelden zijn of men wel of niet een tap op tijd beluistert of een observatieteam inzet. Aldus wordt voorkomen dat men op grond van het verbod op doorlaten moet ingrijpen in een opsporingsonderzoek, terwijl dat op dat moment voor het onderzoek schadelijk zou kunnen zijn. Ook biedt interpretatie van het begrip 'wetenschap' ruimte om ingrijpen op grond van het doorlaatverbod uit te stellen. Hierdoor ontstaat een wat schimmig gebied waarbij de invulling van een opsporingsonderzoek soms wordt beïnvloed door de wens nadelijke gevolgen van het doorlaatverbod voor het opsporingsonderzoek te voorkomen.

Buitenland

De in het onderzoek signaleerde problemen die zich kunnen voordoen bij politieke samenwerking met het buitenland zijn maar ten dele het gevolg van de Wet BOB. Andere oorzaken zijn algemene verschillen in (rechts)cultuur en beleid. Bezwaren richten zich vooral op formaliteiten en langdurige procedures bij sommige bevoegdheden en de beoogde transparantie ten behoeve van de controle.

Meer specifiek speelt dit bij het opnemen van vertrouwelijke communicatie in auto's, de inzet van burgers bij de opsporing en het verbod op de criminele burgerinfiltrant, de afscherming van informatie en het doorlaatverbod.

Literatuur

- Beijer, A. R.J. Bokhorst, M. Boone, C.H. Brants, J.M.W. Lindeman, *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden - evalueerend*, Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC, 2004 (Onderzoek en beleid 222. Het gehele rapport is ook te downloaden: www.wodc.nl).
- Bokhorst, R.J., C.H. de Kogel, C.F.M. van der Meij, *Evaluatie van de Wet BOB - fase 1: de eerste praktijkervaringen met de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden*, Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC, 2002 (Onderzoek en beleid 197).

Discussie: georganiseerde misdaad in Nederland en buitenlandse best practices

Drs. Cathelijne van der Schoot (EUR)

De preventieve aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland staat onder grote invloed van succesvolle buitenlandse ontwikkelingen, in het bijzonder vanuit Amerika. De preventieve aanpak behelst het ingrijpen in maatschappelijke structuren zodat misbruik ervan door criminele groeperingen wordt bemoeilijkt. Het is echter de vraag of deze maatregelen die elders slagen, met een vergelijkbare effectiviteit in Nederland kunnen worden toegepast.

Een eerste belangrijke preventieve maatregel tegen georganiseerde criminaliteit betreft de anti-witwasinterventie, die is overgenomen uit de Amerikaanse *war on drugs*. De Amerikaanse overheid richt zich hierbij op crimineel vermogen dat voortkomt uit de drughandel en dat met witwasconstructies in de legale samenleving wordt geïnvesteerd. Door middel van het melden van ongebruikelijke of verdachte transacties door financiële instellingen worden mogelijke witwasconstructies aan het licht gebracht. Opsporingsinstanties trachten door middel van financieel onderzoek achterliggende strafbare feiten op te sporen en zo georganiseerde criminaliteit te tackelen. De druk van Amerika op internationale organisaties om deel te nemen aan de *war on drugs*, heeft in het begin van de jaren negentig geleid tot een Europese richtlijn tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, die vervolgens in 1993 door Nederland met de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) en de Wet identificatie bij financiële dienstverlening (WIE, thans WID) is geïmplementeerd (Mul, 1999). In deze periode was er in Nederland weliswaar een groeiend bewustzijn met betrekking tot de dreiging van georganiseerde criminaliteit, maar tegelijkertijd was er nog betrekkelijk weinig bekend over de witwasproblematiek die hieruit voortvloeit. Nederland was dan ook qua probleemanalyse afhankelijk van de bevindingen in de Verenigde Staten en Europa, zonder deze te kunnen staven met empirische bevindingen uit de Nederlandse praktijk.

In de loop van de jaren negentig is in Nederland de kennis over witwassen gegroeid. Mogelijke verplaatsing van de witwasactiviteiten heeft ertoe geleid dat naast financiële instellingen nu ook andere actoren verplicht mogelijke witwasconstructies moeten melden. Sinds 2003 zijn bijvoorbeeld juridische beroepsgroepen zoals notarissen en advocaten voor een deel van hun taken aan de meldingsplicht onderhevig. Deze recente uitbreiding is het gevolg van een nieuwe Europese richtlijn en berust op de veronderstelling dat witwasconstructies steeds complexer zijn geworden om maatregelen in het financiële stelsel te omzeilen. Voor deze constructies zouden criminele groeperingen financieel en juridisch advies inwinnen bij gespecialiseerde adviseurs. Op internationaal niveau wordt deze bevinding gestaafd door de Financial Action Task Force on money laundering (FATF), een internationale organisatie die zich bezig houdt met de strijd tegen witwassen (zie in het bijzonder de artikelen 43 tot 51 in het FATF 1997-1998 report on money laundering typologies. Alle rapporten van de FATF zijn toegankelijk via <http://www.fatf-gafi.org>).

De typologieën in de jaarlijkse rapporten van de FATF zijn echter gebaseerd op opvallende voorbeelden van witwaspraktijken en behelzen dus niet de gangbare witwaspraktijk. Deze rapporten bieden mijn inziens dan ook geen goed inzicht in de ernst en omvang van de werkelijke problematiek en hadden dan ook niet mogen dienen als vertrekpunt voor het ontwikkelen van nieuw beleid.

Bij het implementeren van deze uitbreiding van de anti-witwasinterventie in Nederland konden de wetgevers niet anders dan verwijzen naar de probleemanalyse zoals in de Richtlijn omschreven. Dit ondanks de vraagtekens die onderzoekers bij de omvang en ernst van de mogelijke betrokkenheid van juridische beroeps- groepen in Nederland hebben gezet. Onderzoek naar Nederlandse witwasactiviteiten heeft juist aangetoond dat een groot deel van de witwaspraktijken betrekkelijk eenvoudig zijn waarbij crimineel geld veelal simpelweg via overboekingen en fysieke verplaatsing naar het buitenland wordt geëxporteerd (Van Duyn e.a., 2003: 82). Voor dergelijke exportactiviteiten zijn geen experts nodig. Daarnaast zijn er wel situaties bekend waarbij juridische dienstverleners bij witwaspraktijken zijn

betrokken (Van de Bunt, 1996; Kleemans e.a., 1998; 2002; Lankhorst en Nelen, 2004). Er is echter geen empirisch bewijs van structurele betrokkenheid van juridische beroepsgroepen. Het is dan ook verwonderlijk dat de Nederlandse wetgever een zeer strikte meldingsplicht aan de juridische beroepsgroepen heeft opgelegd, en geen gebruik maakt van de meer soepele bepalingen die de nieuwe Europese richtlijn biedt. Zo geldt er voor de Nederlandse notarissen en advocaten geen vrijstelling van het tipping off-verbod, het niet mogen melden van een gedane melding aan een cliënt. Dit is een vrijstelling die de Europese wetgever mogelijk heeft gemaakt om de speciale relatie tussen advocaten en notarissen enerzijds en hun cliënt anderzijds te beschermen.

Ten slotte heeft de Nederlandse wetgever zich onvoldoende gerealiseerd dat het succes van de anti-witwasinterventie niet is gegarandeerd met het instellen van een meldingsplicht. Een ruime meldingsplicht heeft er weliswaar toe geleid dat de bevoegde autoriteiten over een database beschikken die in 2003 meer dan 100.000 verdachte transacties bevat. Maar Nederland kent geen traditie in het financieel rechercheren waardoor deze vorm van opsporing onvoldoende is ontwikkeld en weinig prioriteit geniet (Faber en Van Nunen, 2004). Het is dan ook niet verwonderlijk dat de anti-witwasmaatregelen in Nederland vooralsnog slechts een zeer beperkt succes lijken te hebben.

Een tweede belangrijke preventieve maatregel in de strijd tegen georganiseerde misdaad betreft een bestuurlijke aanpak. In 2003 is in Nederland de Wer BIBOB in werking getreden die bestuurlijke overheden de mogelijkheid biedt om vergunningen en subsidies te weigeren en om aanbestedingen niet te gunnen aan een derde partij die mogelijk te maken heeft met georganiseerde criminaliteit. Deze aanpak is ontwikkeld in New York, een stad die al decennialang te kampen heeft met mafia-achtige groeperingen die machtsposities trachten te verwerven in de legale economie. Om deze groeperingen uit het economische leven te weren, hebben de Amerikaanse autoriteiten screenings- en auditprocedures ontwikkeld waarbij ondernemers moeten aantonen dat zij geen criminele achtergrond hebben, alvorens een aanbesteding wordt gegund. Nederland heeft echter te kampen met een andere verschijningsvorm van georganiseerde criminaliteit dan New York. Nederland wordt hoofdzakelijk geconfronteerd met criminele groeperingen die actief zijn in de handel in illegale goederen en diensten (Fijnaut e.a., 1996; Kleemans e.a., 1998; 2002). Hoewel deze groeperingen misbruik maken van gelegenheden in de legale omgeving, zoals transport- en opslagfaciliteiten, zijn zij voornamelijk actief op illegale markten. Deze groeperingen zijn niet geïnteresseerd in het verkrijgen van machtsposities in legale economische sectoren. Het is dan ook maar zeer de vraag hoe vaak bestuurlijke overheden worden geconfronteerd met criminele groeperingen en of deze aanpak in Nederland succesvol zal zijn.

Bij het implementeren van nieuw beleid - *best practice* of anderszins - moet de onderliggende problematiek grondig zijn geanalyseerd. Een beperkte of verkeerde probleemanalyse kan leiden tot ineffektieve maatregelen. Met het oog op de preventieve aanpak van georganiseerde criminaliteit lijkt het erop dat de Nederlandse overheid te klakkeloos buitenlandse best practices overneemt en bij de implementatie van deze maatregelen te weinig rekening houdt met de specifieke verschijningsvormen van georganiseerde misdaad in Nederland. Ook Europese richtlijnen bieden ruimte voor interpretatie en het is verwonderlijk dat het gebruik van deze ruimte niet wordt afgestemd op empirische bevindingen over de problematiek.

Cathelijne van der Schoot is als AIO verbonden aan de sectie Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam en aan de University of Trento. Zij verricht een promotieonderzoek naar de preventie van georganiseerde criminaliteit in Nederland dat in het voorjaar van 2005 zal worden afgerond.

Literatuur

- Bunt, H.G. van de, *Inzake opsporing: bijlage X; De vrije-beroepsbeoefenaars: advocaten, notarissen en accountants*, Den Haag: Sdu, 1996.
- Duyne, P.C. van, K. von Lampe, J. L. Newell (ed.), *Criminal Finances and Organising crime in Europe*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2003.
- Faber, W., A.A.A. van Nunen, *Uit onverdachte bron; evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties*, Den Haag: WODC, 2004.
- Financial Action Task Force on money laundering, *1997-1998 report on money laundering typologies*, 1998 (<http://www.fatf-gafi.org>).
- Fijnaut, C.J.C.F., F. Bovenkerk, G.J.N. Bruinsma, H.G. van de Bunt, *Inzake opsporing; Bijlage VII Eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut*, Den Haag: Sdu, 1996.
- Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg, H.G. van de Bunt, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC-monitor*, Den Haag: WODC, 1998.
- Kleemans, E.R., M.E.I. Brienen, H.G. van de Bunt, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC-monitor*, Den Haag: WODC, 2002.

Lankhorst F., J.M. Nelen, *Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit; hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen*, Zeist: Kerckebosch, 2004.

Mul, V., *Banken en witwassen*, Rotterdam: Sanders Instituut, 1999.

Onderzoek in het buitenland

Politici en georganiseerde misdaad: banden en verbindingen

Dr. *Damián Zaitch (EUR)*

R. Godson (ed.), *Menace to Society. Political-Criminal Collaboration Around the World*, London: Transaction Publishers, 2003 (301 pp.; ISBN: 0-7658-0502-2).

In *Menace to Society* staan de bindingen tussen het politieke establishment en de criminele 'onderwereld' - de zogenaamde politieke-criminele nexus (PCN) - centraal. PCN's zijn verbanden tussen politici en criminelen die in de mate van samenwerking op lokaal, nationaal en transnationaal niveau kunnen variëren. De redacteur Roy Godson heeft in deze bundel negen informatieve artikelen van toonaangevende onderzoekers bijeengebracht, die elk hun aandacht richten op specifieke landen zoals Colombia, Hongkong, Taiwan, Italië, Mexico, Nigeria, Rusland, Oekraïne en de Verenigde Staten. Godson stelt zich in zijn introductie - waarin tevens het analytisch raamwerk wordt uiteengezet - vier centrale vragen. Hoe kan een PCN zich ontwikkelen? Hoe wordt een PCN gecontinueerd en beëindigd? Wat willen de verschillende betrokkenen in een PCN van elkaar? En, tot slot, wat kunnen we leren van hen die zich al dan niet met succes tegen een PCN hebben verzet? Volgens Godson moeten deze banden niet gezien worden als eenvoudige lokale problemen van rechtshandhaving of beleid, maar veeleer als een belangrijke bedreiging voor de mondiale veiligheid and "to the infrastructure of governability and the rule of law". De auteur verklaart deze bindingen vanuit economische, politieke en culturele structuren die in de noodzakelijke prikkels voorzien. Godson ziet maar weinig reden tot optimisme. Zeker na 11 september 2001 is de aandacht voor de bindingen tussen transnationale misdaad en de politiek verschoven naar terrorisme in termen van 'sterke' en 'zwakke' staten.

De bijdrage van Letizia Paoli handelt over de mafia en de politiek in Sicilië. Ze schetst de historische groei van de mafia associaties in Zuid Italië waarbij ze de sociale en culturele factoren rondom de PCN schetst. Paoli beweert dat de sterke relaties tussen de politieke orde en criminele associaties zoals de Cosa Nostra of de Ndrangheta de laatste 150 jaar geprofiteerd hebben van de ontwikkeling van een mafia subcultuur - gebaseerd op noties van eer en het gebruik van geweld - in de context van specifieke ontwikkelingen van de Italiaanse staat en haar instituties. Ze laat zien hoe de nexus onder invloed van de antimafia en anticorruptie campagnes tijdens de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw is veranderd. Ook Paoli is somber gestemd: "the PCN seems therefore bound to reproduce itself".

Rensselaer Lee III en Francisco Thoumi identificeren in hun bijdrage omstandigheden die de banden tussen Colombiaanse politici en vertegenwoordigers van de illegale drugsindustrie tot stand hebben gebracht. Deze nexus is vooral gevormd door de aard en omvang van cocaïne organisaties, die zich na 1970 hebben kunnen ontwikkelen dankzij de aanwezigheid van een 'zwakke' overheid, structureel geweld, een ongelijkheidsethos en snel groeiend kapitalisme. De auteurs laten op gedetailleerde wijze zien hoe de bindingen en samenwerking tussen drughandelaars en politici zich sinds 1980 hebben ontwikkeld om uiteindelijk ook de belangrijkste kwetsbaarheden in deze relaties te schetsen.

In tegenstelling tot de andere bijdragen aan deze bundel, richt Robert Kelly zich op de lokaal stedelijke PCN's in de Verenigde Staten. Volgens Kelly heeft het gefragmenteerde karakter van de rechtshandhaving op lokaal niveau de ontwikkeling van PCN op nationaal niveau voorkomen. Dit ondanks het feit dat georganiseerde misdaadgroeperingen in de Verenigde Staten en hun bindingen met autoriteiten veel belangstelling hebben genoten. Aangezien het Amerikaanse politieke systeem in electorale campagnes in sterke mate afhankelijk is van private financiering, is het in hoge mate kwetsbaar voor criminele intrusie.

In zijn casestudie over Nigeria beschrijft Obie Ebbe hoe de oorzaken van het sterk ontwikkelde en complexe PCN in zijn land vanuit het koloniale verleden en de cultuur van Nigeria moeten worden gezocht. Hij identificeert alle belangrijke actoren die een rol spelen in de PCN en concludeert dat een zwakke en zelfs afwezige rechtshandhaving op alle niveaus een groot probleem vormt.

Voormalig FBI medewerker Stan Pimentel richt zich op politieke corruptie in Mexico. Hij beargumenteert dat politici en ambtenaren in Mexico georganiseerde misdaad als nuttige en noodzakelijke kwaden hebben behandeld; als "cash cows to be exploited". Gedurende de zeventig jaar dat de *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) aan de macht was, hebben zij het leger, de politie en de gehei-

me diensten ingezet om criminele groeperingen te controleren en er in financieel opzicht voordeel mee te behalen.

Louise Shelley beargumenteert dat de PCN zoals die zich in Rusland en de Oekraïne tijdens het vorige decennium hebben ontwikkeld, de evolutie of transformatie van de PCN ten tijde van de Sovjet Unie representeert en zich verder heeft uitgebreid in deze transitie-samenlevingen. Shelley verwacht dat voor beide landen de PCN slechts in beperkte mate beheerst kan worden waarmee het de komende decennia een serieus probleem zal blijven.

In de laatste twee hoofdstukken van de bundel analyseren T. Wing en Ko Lin Chin de historische ontwikkeling van PCN in Hongkong en Taiwan. De auteurs beschrijven de factoren die het ontstaan, de transformatie en de continuïteit van de PCN kunnen verklaren, evenals de betrokken actoren en de recente pogingen om het fenomeen te bestrijden.

De laatste jaren hebben steeds meer criminologen zich toegelegd op onderzoek naar de parasitaire en symbiotische relaties tussen legale en illegale structuren, markten en actoren (Ruggiero, 1996; 2000; Van Duyne et al., 2002; Naylor, 2002; Beare, 2003). Deze en andere studies wijzen op twee belangrijke zaken die naar mijn idee centraal zouden moeten staan in toekomstig onderzoek naar georganiseerde misdaad. In de eerste plaats de constatering dat de meest serieuze, 'georganiseerde' vormen van misdaad legale en legitieme structuren en actoren nodig hebben en daar ook mee samen gaan en pas een bedreiging voor de samenleving gaan vormen op het moment dat deze bindingen zich hebben ontwikkeld. In wezen tenderen 'criminele onderwerelden' naar desorganisatie, kwetsbaarheid en marginaliteit en kunnen ze als zodanig maar moeilijk als een primaire bedreiging voor de veiligheid van economische en politieke constellaties geïdentificeerd worden.

In de tweede plaats zou de wetenschappelijke aandacht zich meer moeten richten op misdaden en sociale netwerken in plaats van op actoren en organisatievormen. Op deze wijze kan het immer voortdurende controversiële, maar formeel geaccepteerde onderscheid tussen witteboordencriminaliteit, overheidscriminaliteit, organisatiecriminaliteit en georganiseerde misdaad worden vermeden. In elk geval zouden deze onderscheidingen gezamenlijk moeten worden bestudeerd; het betreft ten slotte - zeker waar het gaat om criminaliteit waarbij PCN betrokken is - verschillende kanten van dezelfde medaille.

Helaas lijkt Godson aan deze theoretische en empirische vorderingen op het terrein van de 'crimes of the powerful' voor bij te gaan. Hij handhaaft de 'politieke-criminele nexus' en presenteert deze als een nogal simplistische dichotomie tussen schone, respectabele politici en obscure, criminele *gangsters*, tussen de boven- en onderwereld, tussen de 'good guys' en de 'bad guys'. Organisatie- en witteboordencriminelen, die verantwoordelijk zijn voor veruit de meeste steekpenningen en illegale betalingen aan politici, ontbreken volledig in dit beeld. Ook schitterende criminele staatslieden en bestuurders zonder of met slechts marginale bindingen met 'criminele onderwerelden' in afwezigheid, terwijl zij veruit de grootste verantwoording dragen voor de in sociaal opzicht meest beschadigende misdaden van het politieke establishment (van schendingen van de mensenrechten tot persoonlijke verrijking). Godson richt zich weliswaar op relaties met politiek, maar volgt hierbij het klassieke pad door illegitieme georganiseerde misdaad af te zonderen van 'legitieme' of 'onorganiseerde' misdaad om vervolgens te concluderen dat zij een serieuze bedreiging voor de veiligheid vormen.

De PCN is een complex fenomeen dat vele verschillende actoren en interacties omvat en daarmee in ruime mate de dichotomie tussen 'goede overheden' en 'boosaardige criminelen' overstijgt. Het zou betrekking moeten hebben op relaties tussen democratische landen en autoritaire regimes (sommige landen tolereren of moedigen crimineel gedrag van andere landen en regimes aan); tussen organisatie-criminelen en politici (politici die legale zakenmensen beschermen); tussen dictators en de samenleving (gevallen van genocide); of de verwevenheid van politici en daders (informanten, drugsdealers, pooiers, maar ook terroristen, drughandelaars of huurmoordenaars). Het onderzoek zou zich ook moeten richten op de zogenaamde 'business politician' (politici die de belangen van hun eigen (il)legale onderneming beschermen).

De meeste case studies in deze bundel exploreren enkele van deze hierboven beschreven bindingen op historische of institutionele wijze en getuigen van een indrukwekkende expertise op dit terrein, in het bijzonder de hoofdstukken die handelen over Colombia, Italië, Rusland, de Oekraïne en Taiwan. Wel is er enige overlap met twee andere recent gepubliceerde boeken die ook interessante studies bevatten over de relaties tussen georganiseerde misdaad en politieke structuren (Friman & Andreas, 1999; Allum & Siebert, 2003). Deze laatste boeken slaan een meer kritische toon aan en concentreren zich meer op politiek-economische processen en ontwikkelingen in samenlevingen. Tot slot, het is verstandig van de uitgever om *Menace to Society* primair te promoten in kringen van veiligheidsplanners en specialisten op het gebied van defensie en buitenlands beleid. De meeste auteurs genieten onder criminologen en georganiseerde misdaad deskundigen grote bekendheid. Enkele teksten zijn eerder gepubliceerd in Trends in Organized Crime

(1999) en de meeste auteurs waaronder Kelly, Rensselaer Lee III, Thoumi, Paoli en Shelley hebben al elders gezaghebbende stukken over de relatie tussen politiek en georganiseerde misdaad gepubliceerd.

Literatuur

- Allum, E., R. Siebert (eds.), *Organized Crime and the Challenge to Democracy*, London: Routledge, 2003.
- Beare, M. (ed.), *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering, and Corruption*, Toronto: University of Toronto Press, 2003.
- Van Duyne, P., K. von Lampe, N. Passas (eds.), *Upperworld and Underworld in Cross-Border Crime*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2002.
- Friman, H.R., P. Andreas (eds.), *The Illicit Global Economy & State Power*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 1999.
- Naylor, R.T., *Wages of Crime. Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy*, Ithaca: Cornell University Press, 2002.
- Ruggiero, V., *Organized and Corporate Crime in Europe*, Aldershot: Dartmouth, 1996.
- Ruggiero, V., *Crime and Markets*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

Een alternatieve benadering tegen mensensmokkel. Verslag van een conferentie

Dr. *Richard Staring (EUR)*

Michael Jandl werkt voor het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Wenen en houdt zich al een aantal jaren bezig met de studie van irreguliere migratie en mensensmokkel. Op de negende Metropolis conferentie eind september 2004 in het Zwitserse Genève presenteerde hij onder de titel Market-based instruments in migration control policies een prikkelend plan om mensensmokkelaars de wind uit de zeilen te nemen. Een voorstel dat verder gaat dan de bekende lange termijn benaderingen als armoedebestrijding en ontwikkelingshulp en de meer repressieve aanpak waaronder meer en vooral verfijndere (grens)controles, zwaardere straffen en hogere boetes. Tegen de achtergrond van florerende mensensmokkelorganisaties en de toenemende vraag naar nieuwe migranten in een vergrijzende Europese Unie, schetst Jandl de waarde van zijn 'development visa regime' waarin de marktwerking van migratie centraal staat. Het 'development visa regime' behelst de verkoop van tijdelijke verblijfsvergunningen aan potentiële migranten. Potentiële migranten betalen een bedrag voor dit visum dat net onder de prijs ligt die zij aan mensensmokkelaars zouden moeten betalen. De afgifte van deze 'development visa' zou met de afgifte van de reguliere toeristen-, studie- en andersoortige visa moeten samengaan. Potentiële migranten die niet in aanmerking komen voor een regulier visum kunnen een 'development visa' kopen. Met dit visum is het mogelijk voor de periode van één jaar formeel werk te verrichten en legaal te verblijven in één van de EU landen. De verkoop van deze visa zou op EU (Schengen) niveau beheerd moeten worden waarbij de prijzen en de aantallen jaarlijks moeten worden bepaald.

Aanvragers dienen het volledige bedrag voorafgaand aan hun vertrek bij het lokale DV kantoor te betalen. Daar wordt het geld verzameld en verdeeld in drie delen: een derde gaat naar ontwikkelingsprojecten in het land van herkomst, een derde is als borg bedoeld voor de aanvrager die dit bedrag bij terugkeer ontvangt en, tot slot, gaat het laatste deel naar een sociaal zekerheidstelsel dat uitbetaalt in tijden van ziekte. Aanvragers moeten zich laten registreren en hun vingerafdrukken laten nemen. Zij worden uitgesloten van deelname aan het DV systeem als ze in een eerdere fase voor illegaal verblijf zijn geregistreerd of als ze zich niet houden aan de DV regels. Als ze er in slagen hun verblijf na een jaar te legaliseren, dienen ze eveneens af te zien van het derde deel dat zij bij terugkeer zouden ontvangen. Aanvragers die in de formele economie werkzaam zijn en alle reguliere premies betalen, komen in aanmerking voor een (gedeeltelijke) terugbetaling van de borgsom die ze voor sociale zekerheid hebben betaald (eveneens eenderde van de totale kosten). Op deze manier hebben ze er voordeel bij om formele arbeid te accepteren.

Na een jaar kunnen zich volgens Jandl drie scenario's aandienen. In het eerste scenario blijft de migrant omdat hij zijn bestaan op legale wijze (bijvoorbeeld via werk of via een huwelijk) heeft weten te verlengen. In het tweede scenario kan de migrant in de illegaliteit verdwijnen. Een onwenselijke situatie, maar hier staat tegenover dat deze persoon met hulp van vingerafdrukken formeel geregistreerd staat en na aanhouding relatief eenvoudig naar het herkomstland kan worden teruggestuurd. Bovendien verliest de migrant het recht om nogmaals gebruik te maken van 'development visa'. Volgens het derde en laatste script keert de migrant naar het herkomstland terug en kan onder de juiste omstandigheden 2/3 van het betaalde bedrag terug krijgen en opnieuw opteren voor een 'development visa' en een tijdelijk verblijf in één van de EU landen.

Jandl ziet vooral voordelen in het 'development visa regime'. Allereerst is een dergelijk regime minder kwetsbaar voor ontduiking en/of omzeiling dan de huidige toelatingsregimes. En het systeem is voor alle betrokkenen - de mensensmokkelaar

uitgezonderd – voordelig. Migranten genieten een legale status waardoor ze meer rechten hebben, minder kwetsbaar zijn voor uitbuiting en bovendien minder transactiekosten kwijt zijn aan de geldtransfers naar het thuisland. Geld dat normaal gesproken door migranten aan criminele smokkelaars zou worden betaald kan nu op een zinvolle wijze worden besteed. De landen van herkomst genieten extra inkomsten voor ontwikkeling- en infrastructurele projecten. De landen van vestiging bezitten meer controle over de binnenkomst, hebben lagere kosten in verband met controle op illegale binnenkomst en illegaal verblijf, de administratieve en sociale zekerheidskosten worden gedekt en, tot slot, is de noodzaak om informeel te werken verminderd.

Jandl voorziet dat potentiële migranten een 'development visa' boven de onzekere en duurdere diensten van een mensensmokkelaar zullen verkiezen, maar dat door de kosten de vraag naar een DV relatief beperkt zijn. Mensensmokkelaars zullen niet verdwijnen, maar zich tenminste voor een deel van hun klandizie beroofd zien. Wellicht zullen zij tot op zekere hoogte hun prijzen aanpassen of bezuinigen op de kwaliteit van hun 'diensten'. Maar het afnemen van hun winst en een slechtere reputatie ligt in dat geval voor hen in het verschiet. Misschien richten mensensmokkelaars zich op nieuwe klanten in andere landen en Jandl merkt dan ook terecht op dat het 'development visa regime' voortdurend flexibel zou moeten kunnen omspringen met de veranderingen vanuit de praktijk.

Voor meer informatie over het 'development visa regime' kunt u terecht op de site van het ICMPD (www.icmpd.org). Informatie over de jaarlijkse Metropolis conferentie kunt u vinden op <http://www.international.metropolis.net>

Signaleringen

Dienst Nationale Recherche Informatie, *Nationaal Dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit; een eerste proeve*, Zoetermeer: KLPD-DNRI, 2004 (<http://www.openbaarministerie.nl/lp/documents/2004-19%20Nationaal%20dreigingsbeeld.pdf>).

Het Nationaal Dreigingsbeeld, dat in november is aangeboden aan de Tweede Kamer, geeft - naast een dreigingsanalyse - een beschrijving van de resultaten van vijf deelprojecten over de volgende onderwerpen: criminele samenwerking, afscherming en verweving, het gebruik van informatie- en communicatietechnologie, Oost-Europese criminele samenwerkingsverbanden en de uitbreiding van de Europese Unie, en het gebruik van infrastructurele voorzieningen bij grensoverschrijdende illegale activiteiten. Vervolgens worden dreigingen geïnventariseerd en ingedeeld in de categorieën 'geen dreiging', 'dreigingen', 'potentiële dreigingen' en 'witte vlekken' (verschijnselen waarover onvoldoende bekend is). Ook worden enkele verschijnselen gesignaleerd, die op zichzelf geen dreiging vormen, maar die wel relevant zijn voor de werkwijze van de opsporing.

Openbaar Ministerie, *De strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland, 2005-2010*, Den Haag: Openbaar Ministerie, 2004.

Raad van Hoofdcommissarissen, *Visie Nederlandse politie op aanpak zware of georganiseerde criminaliteit n.a.v. verschijning van het Nationaal Dreigingsbeeld*, Den Haag: Raad van Hoofdcommissarissen, november 2004.

Deze twee nota's zijn als bijlagen toegevoegd aan de brief die de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 22 november aan de Tweede Kamer heeft gestuurd naar aanleiding van de verschijning van het Nationaal Dreigingsbeeld (Kenmerk: 5318234/504). De nota van het Openbaar Ministerie beschrijft de uitgangspunten van de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. In de nota van de Raad van Hoofdcommissarissen staat de visie van de Nederlandse politie op de aanpak van zware of georganiseerde criminaliteit. Voor de komende jaren zijn door de Ministers de volgende zes speerpunten vastgesteld: terrorisme en andere extreme vormen van ideologisch gemotiveerde misdaad, de handel in cocaïne en heroïne, de productie van en handel in synthetische drugs, mensenhandel en -smokkel, handel in en gebruik van vuurwapens en explosieven, en witwassen.

Dienst Nationale Recherche, *Criminaliteitsbeeldanalyse Latijns-Amerika 2002-2003*, KLPD, Dienst Nationale Recherche, 2004 (http://www.om.nl/lp/documents/cba_latam_02_03.pdf).

Deze Criminaliteitsbeeldanalyse geeft inzicht in de georganiseerde criminaliteit en organisatiecriminaliteit vanuit Latijns-Amerika naar Europa, en in het bijzonder Nederland. Naast beschrijvingen van de situatie in Latijns-Amerika, Europa en Nederland, gaat het rapport in op de aard van de betrokken criminele netwerken, trends en ontwikkelingen, en de impact op de Nederlandse samenleving.

Dienst Nationale Recherche, *Criminaliteitsbeeldanalyse Turkse georganiseerde criminaliteit in Nederland 2002-2003*, KLPD, Dienst Nationale Recherche, 2004 (http://www.om.nl/lp/documents/cba_turkije.pdf).

Deze criminaliteitsbeeldanalyse geeft inzicht in Turkse georganiseerde criminaliteit in Nederland. Besproken worden onder meer achtergronden en ontwikkelingen in Turkije en met betrekking tot de Turkse gemeenschap in Nederland. Vervolgens wordt ingegaan op de Turkse georganiseerde criminaliteit in Nederland, waarbij aandacht wordt besteed aan heroïnehandel, mensensmokkel, mensenhandel, wapens en explosieven, geweld, skimming en fraude door Turkse uitzendbureaus. Na een bespreking van de aard van Turkse criminele samenwerkingsverbanden, eindigt het rapport met een bespreking van de maatschappelijke effecten.

Levi, M. M. Maguire, Reducing and preventing organised crime: an evidence-based critique, *Crime, Law & Social Change*, 2004 / 41: 397-469.

Het vaststellen van de effectiviteit van maatregelen ter preventie van georganiseerde criminaliteit is problematisch. Vooral bij het meten van deze criminaliteit lopen onderzoekers tegen verschillende knelpunten op. Toch is het mogelijk om met systematische en analytische methoden de impact van dergelijke maatregelen op georganiseerde criminaliteit te bepalen. Levi en Maguire presenteren een overzicht van succesvolle en minder succesvolle initiatieven in Europa, waarbij zij het '5 I's' model van Eckblom op verschillende casussen toepassen en mogelijke effecten beschrijven.

Monzini, P., *Migrant smuggling via maritime routes*, (CeSPI) CeSPI – Centro Studi di Politica Internazionale, 2004 (http://www.cespi.it/cnr/human_smuggling.htm).

Voor illegale migranten is de Middellandse Zee momenteel de belangrijkste toegangspoort tot de Europese Unie. In haar rapport beschrijft Monzini de dynamische ontwikkeling van de criminele netwerken die de zeevervoer van illegale vreemdelingen naar Sicilië, Calabrië en Apulia organiseren en tevens de verschillende maritieme routes controleren. In deze regio's waar maffia-achtige lokale 'organisaties' in sterke mate aanwezig zijn, heeft zich een illegale immigratie industrie voor migranten ontwikkeld, die is veranderd in termen van herkomstlanden van migranten, achterliggende criminele netwerken, gevolgde routes en type boten die voor de overtocht worden gebruikt. Monzini stelt in haar analyse de mensensmokkelaars centraal.

Sciortino, Giuseppe *The irregular immigration industry on the north-east border* (University of Trento – CeSPI) (http://www.cespi.it/cnr/human_smuggling.htm).

De illegale grensoverschrijding bij de Italiaanse landsgrenzen staat centraal in de bijdrage van Sciortino. Het merendeel van deze grenzen scheidt Italië van Schengen en Zwitserland en een klein deel betreft de grens naar Slovenië. Illegale grensoverschrijding naar het Schengengebied en vanuit Slovenië vertegenwoordigen twee totaal verschillende situaties. De noordwest grens kenmerkt zich in illegale grensoverschrijdingen in twee richtingen. Illegale vreemdelingen (vaak met documenten) die vanuit andere Schengenlanden naar Italië komen en illegale vreemdelingen die (vaak zonder documenten) Italië zijn binnengekomen en doorreizen naar andere Schengenlanden of Engeland. Illegale vreemdelingen gebruiken de oostelijke grensovergang met Slovenië vooral om Italië en de EU binnen te komen en er heeft zich dan ook een omvangrijke criminele migratie industrie ontwikkeld. Het is overigens de vraag in hoeverre deze situatie met de aansluiting van Slovenië tot de EU nog actueel is.

CIROC SEMINARS 2005

- Keuzes in West-Europa in de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad, 23 februari 2005, Vrije Universiteit Amsterdam
- Kansspelen en georganiseerde misdaad, 6 april 2005, Vrije Universiteit Amsterdam

COLOFON

Redactie: dr. E.R. Kleemans en dr. R. Staring

CIROC
Vrije Universiteit Amsterdam
Kamer 5A-42,
De Boelelaan 1105, 1081 HV Amsterdam
email: ciroc@rechten.vu.nl

Tel: +31 (0) 20 444 6231

<http://www.ciroc.nl>