

Vergaderjaar 1995–1996

24 072

Enquête Opsporingsmethoden

Nr. 18

DEELONDERZOEK II BRANCHES

Gerben Bruinsma (Universiteit Twente)
Frank Bovenkerk (Rijksuniversiteit Utrecht)

INHOUD

1. Inleiding	2
2. De branche van het wegtransport <i>Frank Bovenkerk en Ankie Lempens</i>	9
3. De zeehaven Rotterdam en de luchthaven Schiphol <i>Gerben Bruinsma</i>	59
4. De autobranche en (vracht)autocriminaliteit <i>Gerben Bruinsma</i>	101
5. De branches horeca en gokautomaten <i>Frank Bovenkerk en Ankie Lempens</i>	149
6. De bouwnijverheid <i>Gerben Bruinsma</i>	209
7. De afvalverwerkingsbranche <i>Gerben Bruinsma</i>	261
8. De verzekeringsbranche <i>Gerben Bruinsma</i>	311
9. De wildlifebranche <i>Gerben Bruinsma</i>	331
10. De illegale handel in nucleair materiaal <i>Gerben Bruinsma</i>	347
11. Slotbeschouwing	356

INLEIDING

Bij georganiseerde misdaad, ook volgens de definitie die ten grondslag ligt aan deze gehele serie rapporten ten behoeve van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, gaat het in de eerste plaats om de productie en handel van illegale goederen en diensten, en uit dien hoofde heeft deze vorm van criminaliteit niets te maken met het gevestigde bonafide bedrijfsleven. Veruit de meeste misdaad die in deze serie wordt beschreven heeft betrekking op de import en handel van soft en hard drugs en met de handel in wapens en vrouwen.

Systematische misdaad die haar basis heeft in de sfeer van de illegaliteit, kan zich echter ook manifesteren in de legale takken van handel en nijverheid. Dat kan op uiteenlopende wijzen gebeuren. Met Martens (1986) onderscheiden we twee hoofdvormen van mogelijke betrekkingen tussen de georganiseerde misdaad en het bedrijfsleven. Deze relatie kan *parasitair* van aard zijn wanneer de eerste uitsluitend profiteert en de betrokken bedrijven tot slachtoffer maakt. Zij kan echter *symbiotisch* zijn en dan profiteren beide partijen ervan door samen te werken. Dit alles moet worden afgezet tegen typen van criminaliteit waarbij het bedrijfsleven betrokken kan zijn: witte-boordencriminaliteit in de zin dat individuele (hooggeplaatste) figuren in het bedrijf zich ten eigen bate verrijken, en *corporate crime* of organisatiecriminaliteit wanneer leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie misdrijven, individueel of groepsgewijs, plegen binnen het kader van de uitoefening van organisatorische taken (Van de Bunt, 1992, p. 6). In beide gevallen wordt de georganiseerde misdaad daar als aparte instantie buiten gehouden en deze vormen van misdaad vallen om die reden buiten ons onderwerp.

De eenvoudigste vorm van parasitisme is afpersing door criminele groepen van het bedrijfsleven door middel van dreiging met geweld of door ontregeling van het productieproces. Afpersing kan incidenteel voorkomen (bijvoorbeeld bij produktafpersing), maar het gaat hier om een systematische criminele activiteit over een langere periode. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer misdadige organisaties op vaste basis «straatbelasting» verlangen van ondernemers die opereren binnen het territorium dat zij als het hunne beschouwen. Nieuwgevestigde horeca-ondernemers worden in verschillende Nederlandse steden wel bezocht door organisaties die dwingend aanbieden om in dit gebied de bescherming van de openbare orde voor hun rekening te nemen. Dit geschiedt tegen regelmatige betaling en met het doel moedwillige vernieling te voorkomen. Andere vormen van systematische afpersing zijn fraude ten koste van de onderneming of systematische oplichting van verzekeringsmaatschappijen. Ingewikkelder zijn vormen van afpersing die in de Verenigde Staten *racketeering* worden genoemd. Doorgaans heeft de criminele organisatie een vitale schakel in handen gekregen in de sfeer van toeleverende bedrijven en eist zij een exuberante vergoeding voor verdere levering. Berucht zijn cementfabrieken zonder welke het bouwbedrijf niet verder kan werken of manipulatie van plaatselijke vakbonden zonder welke de werknemers niet op komen dagen. Door middel van racketeering brengt de georganiseerde misdaad niet één of enkele bedrijven onder haar controle, maar een gehele branche. Op deze wijze wordt de georganiseerde misdaad een factor van politieke en economische betekenis. We onderscheiden daarom verschillende gradaties van parasitaire verwevenheid: afpersing als incident, als systematische activiteit, en als strategisch middel om een hele bedrijfstak onder controle te brengen.

Indien het bedrijfsleven en de onderwereld samenspannen in de vorm van een incidentele of duurzame symbiose, kan het initiatief uitgaan van een van beide partijen. Het initiatief gaat uit van het bedrijfsleven wanneer een directeur of directie uit de bedrijfsproblemen tracht te raken door de

hulp in te roepen van de plaatselijke *mob*. Als hun legale kredietmogelijkheden uitgeput zijn, kunnen ze in deze sfeer tegen woekerrente kapitaal krijgen (*loan sharking*); als zij een concurrent uit willen schakelen kunnen zij zich tot een organisatie wenden die bereid is bedrijfsspionage te plegen of intimiderend op te treden; als ze 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 misdaad automobielbedrijven vraagt wagens te verhuren op grond van voor haar gunstige lease-contracten; als zij horeca-gelegenheden uitzoekt als plaats van samenkomst of als plek om drugs te verkopen; als zij van bedrijven vraagt opslagruimtes ter beschikking te stellen om gesloten of gesmokkelde waar te verbergen; als zij uitzoekt welke transportbedrijven zodanig in financiële moeilijkheden verkeren dat zij zijn over te halen te helpen bij de smokkel van wapens, drugs of mensen. Bedrijven in moeilijkheden kunnen zich geconfronteerd zien met «aanbiedingen die je niet kunt weigeren», maar ook ondernemers die moreel zwak in hun schoenen staan en die hun wel renderende bedrijf om reden van extra winst, macht of prestige willen zien groeien, kunnen voor de verleiding bezwijken. Een symbiotische relatie kan ontaarden in de volledige controle van een bedrijfstak door de georganiseerde misdaad en kan een machtsfactor van betekenis worden. Hier zijn dezelfde drie gradaties van verwevenheid te onderscheiden: eenmalige samenwerking, langdurige symbiose, en het controleren van een hele bedrijfstak.

Parasitaire en symbiotische relaties kunnen in elkaar overgaan. Een misdaadorganisatie die zich ten koste van een aantal bedrijven of een hele bedrijfstak heeft verrijkt, kan besluiten met die bedrijven mee te doen en later zelfs geheel legaal te gaan werken. Dat laatste is in de Verenigde Staten vele malen aangetoond (zie hieronder), maar in Nederland nog niet. Het omgekeerde treft men wel veelvuldig aan: de ondernemer gaat met de onderwereld in zee, maar merkt na enige tijd dat hij (via chantage of intimidatie) moet gaan dansen naar de pijpen van de misdadige baas. Een ondernemer vertelde ons het volgende verhaal:

«Een handelaar in mijn vaderland waar ik vanuit Nederland regelmatig zaken mee deed, hield op een gegeven moment op met betalen. De tijden waren slecht en heel wat ondernemers dreigden daar failliet te gaan. Zijn schuld was zo hoog opgelopen dat ik zelf dreigde onderuit te gaan en daarom was ik gedwongen om maatregelen te treffen. Had de kwestie zich in Nederland afgespeeld dan zou ik hem een proces aandoen, maar in mijn vaderland heeft dat geen enkele zin. Het kan jaren duren voordat de zaak voorkomt en met de grote inflatie die daar heerst, zou ik toch niets hebben overgehouden. Zoals veel ondernemers dat doen in mijn positie, ben ik toen naar «hen» toegegaan en ik heb ze gevraagd of zij konden zorgen dat ik mijn geld kreeg. Dat lukte ze, ik kreeg het meeste terug, maar vanaf dat moment was ik geen eigen baas meer, want zij wilden van toen af bepalen met wie ik zaken zou doen en welke transportfirma's voor mij zouden werken.»

De affaire is deze ondernemer slecht gekomen omdat hij op beschuldiging van smokkel terecht is gekomen in de Nederlandse gevangenis.

De symbiotische relatie gaat gemakkelijk over in een parasitaire wanneer de belangen van beide partijen op korte termijn overeenstemmen, maar niet op lange termijn. Een legale ondernemer tracht zijn bedrijf in stand te houden, winst te maken en zijn personeel in dienst te houden. Het doel van de criminele organisatie is zo veel mogelijk geld te verdienen en wordt niet gehinderd door overwegingen van continuïteit en moraliteit. Deze overweging speelt op het niveau van de gehele bedrijfstak. Samenwerking met de georganiseerde misdaad kan een aantal bedrijven van de ondergang behoeden of bedrijven aan superwinsten helpen: dit veroorzaakt altijd oneerlijke concurrentie en verstoring van het marktmechanisme en dat maakt de concurrentiepositie van de branche als geheel, zowel ten opzichte van andere soortgelijke branches

als ten opzichte van dezelfde branche in het buitenland, op de lange termijn zwakker.

Wij gaan uit van het principiële verschil tussen bona fide ondernemers en misdaadondernemers. De bona fide ondernemers beogen winstbejag volgens de regels die in de betreffende economische sector gelden. De misdaadondernemers richten bedrijven op om winst te maken door de regels te overtreden. De scheidslijn tussen beide typen is in de praktijk niet altijd makkelijk aan te geven. Enkele Amerikaanse onderzoekers relativeren het onderscheid dan ook (Smith, 1991). Niettemin kan men in theorie volhouden dat sprake is van een continuüm. Aan het ene uiterste staat de strikt legaal werkende ondernemer; daarna volgt de ondernemer die in beginsel legaal werkt maar die zich voor een deel van zijn activiteiten verlaat op de georganiseerde misdaad; dan volgt de ondernemer die zijn firma heeft opgezet met de bedoeling illegaal te werken, maar die een legale façade voert; en tenslotte zijn er ondernemers die geheel illegaal opereren.

Alvorens in te gaan op de vraag of het Nederlandse bedrijfsleven bij de georganiseerde misdaad betrokken is, moeten we de vraag stellen welke belangen de georganiseerde misdaad hierbij kan hebben. We onderscheiden er vier. (1) De *faciliterende* functie. Legale bedrijven kunnen in technische zin worden gebruikt in faciliterende zin. De transportondernemer biedt internationale vervoersmogelijkheden, het autobedrijf heeft mogelijkheden om gestolen auto's «om te katten», enzovoort. (2) De *legitimerende* functie. Legale bedrijven bieden een façade voor illegale activiteiten. Het bedrijfsterrein, de bedrijfsgebouwen en de gehele bedrijvigheid bieden de mogelijkheid onopgemerkt te opereren. De administratie biedt de mogelijkheid transacties te legitimeren. (3) De *witwas*functie. Legale bedrijfsactiviteiten, de geldstromen die daardoor worden gegenereerd en het papierwerk dat dit oplevert, biedt de mogelijkheid een legale bron aan te wenden voor illegaal verkregen vermogen. (4) De *spenderende* functie. Legale bedrijven bieden de mogelijkheid om de revenuen van criminele activiteiten te spenderen. Dit geldt voor de «uitbundige levensstijl» die sommigen zich permitteren (bepaalde seksbedrijven, casino's, garages, juweliers en dergelijke profiteren daarvan en ook het investeren bij firma's die doen in onroerend (het aannemingsbedrijf, enzovoort).

De gedachte dat het bedrijfsleven in Nederland geïnfiltreerd zou kunnen zijn door de georganiseerde misdaad of daarmee op een andere manier banden zou onderhouden, is nieuw. In de Verenigde Staten zijn zulke relaties feitelijk lang geleden vastgesteld. Zeer veel thans gerenommeerde bedrijven en ook aanzienlijke captains of industry zijn de erfgenamen van leiders in de georganiseerde misdaad. Abadinsky (1990) wijdt in zijn tekst over de georganiseerde misdaad een heel hoofdstuk aan de Amerikaanse «Robber Barons» die hij ziet als de voorloper van de moderne georganiseerde misdaad in dat land. De groei van het moderne industriële kapitalisme vanaf het einde van de negentiende eeuw, bood de georganiseerde misdaad de mogelijkheid geld te verdienen aan informele marktregulering. Hetzelfde argument wordt ook wel gebruikt om de onstuimige ontwikkeling van de Russische mafia te verklaren. Illustere grootindustriële klommen omhoog met behulp van de *mob* die met geweld tegen concurrenten hun monopolieposities effectueerden, die met intimidatie van de werknemers arbeidsrust forceerden en die grote delen van de vakbeweging beheersten. De geschiedenis van het Nederlandse bedrijfsleven lijkt daar niet op. De industrie ontwikkelde zich langzamer en de vakbeweging is niet door de georganiseerde misdaad geïnfiltreerd. Naar verhouding hebben de ondernemers zich correct gedragen. Veel grondleggers van het Nederlandse bedrijfsleven hadden wel iets op hun kerfstok als het ging om de arbeidsvoorwaarden (Regout, Scholten) of de manier waarop zij vreemde markten penetreerden (Philips, Shell), maar zij

wendden zich nimmer tot de onderwereld om hun belangen te verdedigen. De bedrijfsgeschiedenissen die Wennekes (1989, 1993) over de grote ondernemingen in Nederland schreef, hebben zoiets niet aangetoond. Het Nederlandse bedrijfsleven heeft geen criminele traditie.

Dit zou echter wel eens kunnen zijn veranderd. Op grond van een globaal inzicht dat we kunnen ontleenen aan de gelegenheidstheorie in de criminologie, kunnen we ten minste zeggen dat het bedrijfsleven van nu heel wat gecompliceerder en veel minder doorzichtig is dan zeg 20 jaar geleden. Dit biedt mogelijkheden. Verder is het Nederlandse bedrijfsleven steeds meer geïntegreerd in de wereldeconomie en er worden zaken gedaan met landen die een uitgekristalliseerde georganiseerde misdaad kennen. Voorts heeft de overheid veel regels ontworpen, en wordt de economie gereguleerd door internationale regelgeving. Dit levert meer mogelijkheden op die regels te overtreden en het biedt criminele organisaties meer mogelijkheden aan welbewuste overtreding van die regels te verdienen. Voorts worden bedrijven gezocht voor het witwassen en investeren van de grote sommen geld die door de handel in illegale goederen en diensten worden gegenereerd. Deze lijst is alles behalve uitputtend, maar de kans dat het bedrijfsleven betrokken raakt is toegenomen.

In welke branches en sectoren kunnen we de druk of de verlokking van de georganiseerde misdaad het eerst verwachten? Onze keuze is in de eerste plaats praktisch bepaald door alarmerende berichten in de pers of in de wetenschap. Van deze lijst hebben we enkele bedrijfstakken verwijderd omdat hun betrokkenheid in andere onderzoeksrapporten aan de orde komt. We hebben bedrijfstakken op het oog die weliswaar legaal zijn, maar die in moreel opzicht binnen het bedrijfsleven een aparte positie innemen, zoals prostitutie, pornografie en gokken. Deze activiteiten zijn in tegenstelling tot de Verenigde Staten en veel andere landen in Nederland in beginsel niet verboden. Niettegenstaande pogingen van brancheverenigingen om de slechte reputatie van zich af te schudden, komen we in hun midden ook leden van criminele organisaties tegen. In dit rapport gaat het echter om de vraag in hoeverre bonafide sectoren in de economie nu te maken hebben met de georganiseerde misdaad. Wij voeren de volgende argumenten aan voor onze selectie van de te onderzoeken branches. We kunnen aansluiten bij het rapport dat is vervaardigd voor de President's Commission on Organized Crime aan het einde van de jaren tachtig (Edelhertz en Overcast z.j., 72). Aan een panel van professionele deskundigen vroegen de auteurs in welke branches zij infiltratie verwachtten. De grootste bleken te zijn: voeding en drank (horeca), de bouwnijverheid, de legale gokindustrie (Las Vegas, paardenrennen), de afvalindustrie, clubs en hotels (prostitutie), de autobranche en de kledingconfectie. Grotendeels zijn dit ook de branches die wij in Nederland hebben onderzocht, met uitzondering van de clubs en de hotels. Wij onderbouwen onze selectie van de branches met de volgende vijf (speculatieve) veronderstellingen:

a. Het gaat in de meeste gevallen om branches waarmee leden van criminele organisaties technisch en financieel vertrouwd zijn. De bouwnijverheid, de automobielbranche, de horeca en het transportwezen liggen binnen het gezichtsveld en de betrokken misdadigers beschikken vaak over persoonlijke netwerken die binnen deze bedrijven doordringen. Ze kennen de technische faciliteiten die de bedrijven kunnen bieden en de mogelijkheden om geld wit te wassen. Kennis over deze sectoren behoort tot het sociaal en cultureel kapitaal van de sociale klasse waar een groot deel van de georganiseerde misdaad uit voortkomt.

b. Het gaat om sectoren die een lage drempel van toetreding kennen. Er zijn weinig diploma's vereist om als zelfstandig ondernemer te beginnen en 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 financiering te vinden voor de start van zulke bedrijven.

c. Het zijn meestal branches die naast enkele grotere bedrijven een heleboel kleine ondernemingen kennen en die zijn steeds verwickeld in harde onderlinge concurrentie. De continuïteit is lang niet altijd verzekerd omdat zij deel uitmaken van ketens van economische activiteiten die zij niet kunnen beheersen. Meestal betreft het kleine bedrijven die kunnen rekenen op de loyaliteit van hun personeel. Voorts zijn het bedrijfstakken waar veel cash geld omgaat. Dit biedt mogelijkheden 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 is vaak een symptoom van niet-opgeloste economische, sociale en technische problemen. Dit geldt in hoge mate voor de relatief jonge afvalverwerkingsbranche waar de technische normen vaak te scherp zijn geformuleerd. Ook geldt het voor de horeca-sector in binnensteden waar het probleem van de openbare orde niet onder controle is. Het geldt voor economische sectoren die zonder het inschakelen van goedkope illegale arbeid niet kunnen voortbestaan. Bovenkerk (1992) heeft beredeneerd dat de georganiseerde misdaad vaak op korte termijn problemen wel oplost maar tegelijkertijd een oplossing op langere termijn in de weg staat omdat zij belang heeft bij het voortbestaan van het probleem. Sectoren die kampen met slechte regelgeving kunnen de neiging vertonen zich van de buitenwereld af te sluiten om de controle moeilijk te maken. In de woorden van Sally Falk Moore (1978) vormen zij een «semi-autonoom sociaal veld» en deze autrice illustreert dit met het empirische voorbeeld van de Newyorkse textielbranche die lange tijd door de georganiseerde misdaad is beheerst.

e. Tenslotte is er een factor waar waarschijnlijk alleen criminologen op komen. Sommige branches zijn veelvuldig slachtoffer van vormen van kleine en grote criminaliteit. Dit kan normovertredend gedrag in de hand werken indien men de overtuiging heeft dat de overheid niet ten gunste van het slachtoffer optreedt (of kan optreden). Een simpel voorbeeld: nadat twee maal of drie maal iemands fiets is gestolen en de politie niet meer doet dan de aangifte opnemen, kan de gedupeerde er gemakkelijk toe overgaan zelf ook een fiets te stelen. De café-baas die tevergeefs de politie belt als er stennis is in zijn zaak of zelfs zijn vergunning dreigt te verliezen als hieruit blijkt dat hij de orde in zijn bedrijf niet kan handhaven, komt licht in de verleiding potige types aan te trekken of in zee te gaan met een portiers-service.

Welke takken van economische bedrijvigheid zijn door ons onderzocht? We beginnen met een blokje over transport. Dit zal geen verbazing wekken gezien de centrale rol in de handel in (te vervoeren) drugs in de georganiseerde misdaad. Eerst komt de rol van het (internationale) goederenvervoer over de weg aan de orde. Vervolgens komen de zeehaven van Rotterdam en de luchthaven Schiphol aan de beurt. Daarna volgt een reeks branches die op grond van genoemde overwegingen zijn uitgekozen: de autobranche, de horeca en de sector van gokautomaten, de bouwnijverheid, de afvalverwerkingsbranche, de verzekeringsbranche en de wildlifebranche. Aan deze lijst voegen wij nog een mogelijke vorm van georganiseerde misdaad toe die op zichzelf eigenlijk geen branche vormt, maar waarover in de afgelopen jaren wel alarm is geslagen: de illegale handel in nucleair materiaal.

Ofschoon de beschikbaarheid van het materiaal uiteenliep, hebben we wel geprobeerd in grote lijnen dezelfde indeling na te streven. Eerst hebben we onderzocht welke de kenmerken zijn van de betreffende sectoren van handel en nijverheid en hoe de bedrijfsresultaten zich ontwikkelen. Dit stelt 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 misdaad-organisaties. Bovendien besteden wij aandacht aan diverse vormen van

organisatiecriminaliteit binnen zo'n branche. Niet zelden worden verschijnselen als organisatiecriminaliteit en georganiseerde misdaad met elkaar verward en onder één noemer geplaatst. Daarna gaan we – binnen de grenzen die ons materiaal toestaat – na in hoeverre er werkelijk sprake is van parasitaire of symbiotische relaties met de georganiseerde misdaad en zo ja: in welke mate dit het geval is. De brancheorganisaties zelf en al het materiaal dat zij over deze onderwerpen hebben verzameld (speciaal onderzoek, bijdragen in vaktijdschriften, statistische gegevens over de branche enzovoort) vormen in dit rapport naast de politiebronnen de belangrijkste bronnen van informatie. Per sector geven wij aan welke gesprekspartners zijn geïnterviewd. In sommige branches is naar verhouding over dit onderwerp veel bekend, in andere helemaal niet of onze gesprekspartners deden daarvan in ieder geval geen mededeling. In een enkel geval is het mogelijk geweest om ook met *insiders* uit de georganiseerde misdaad van gedachten te wisselen. Het materiaal dat ons door de politie ter hand is gesteld, dient ter completering van het beeld¹.

Aan het einde van onze rondgang door de verschillende branches, proberen we kort aan te geven wat deze onderzoeken naar georganiseerde misdaad opleveren aan kennis over de aard en de omvang van de georganiseerde misdaad in Nederland.

¹ Ofschoon Bovenkerk met Lempens aan zijn deelrapporten heeft gewerkt, is het politiemateriaal alleen hem onder ogen geweest.

LITERATUUR

H. Abadinsky, *Organized Crime*, Chicago, Nelson Hall, 1991².

J. Albanese, *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, november 1994

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

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

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

F. T. Martens, Organized Crime Control; The Limits of Government Intervention, *Journal of Criminal Justice*, jaargang 14, 1986, p. 239–247.

S. F. Moore, *Law as Process; An Anthropological Approach*, Londen etc., Routledge & Kegan Paul, 1978.

D. C. Smith, «Wickersham to Sutherland to Katzenbach: Evolving an «official» definition for organized crime, *Crime, Law and Social Change*, jaargang 16, 1991, p. 135–154.

W. Wennekes, *Eeuwenoud. De lange levens van zeven Nederlandse bedrijven*, Amsterdam, Thomas Rap, 1989.

W. Wennekes, *De aartsvaders. Grondleggers van het Nederlandse bedrijfsleven*, Amsterdam/Antwerpen, Atlas, 1993.

GEORGANISEERDE MISDAAD IN NEDERLAND:

**DE BRANCHE VAN HET
WEGTRANSPORT**

Frank Bovenkerk en Ankie Lempens
Universiteit Utrecht

INHOUD

1.	Achtergronden en opzet van het deelrapport	13
2.	De Europese en nationale vervoersmarkt	16
2.1.	De sterke positie van Nederland: enkele cijfers	16
2.2.	De verhouding tussen de verschillende soorten van vervoer	17
2.3.	Beroepsvervoer en eigen vervoer	17
2.4.	Prognose	18
3.	De Nederlandse vervoersbranche: nog meer cijfers	19
3.1.	Ondernemingen in aantal en grootte	19
3.2.	Bestemmingen	19
4.	De economische positie van Nederlandse transportondernemingen	21
4.1.	Rentabiliteitscijfers	21
4.2.	Faillissementen	21
4.3.	Verkoopcijfers vrachtwagens	22
5.	Oorzaken van de slechte economische positie van sommige bedrijven	23
5.1.	De toegenomen onderlinge concurrentie	23
5.2.	Van WAG naar WGW	23
5.3.	Benodigde diploma's	24
5.4.	Kostenstijgingen	25
5.5.	De gevolgen van open grenzen Europa	25
6.	De branche als slachtoffer van diefstal en overvallen	27
6.1.	De relevantie voor het onderzoek	27
6.2.	Diefstal en overvallen	27
7.	Het karakter van de branche	31
7.1.	De bedrijfscultuur van de transportondernemer	31
7.2.	De chauffeurscultuur	31
8.	De economische positie van de wegvervoersbranche: conclusie	33
9.	Legale manieren om het hoofd boven water te houden	35
10.	Criminaliteit in de vervoersbranche: CAO-fraude en wurgconstructies	38
11.	Euro-fraude in de vervoersbranche	40
11.1.	Documenten	40
11.2.	Expediteurs	41
11.3.	Landbouwfraude	41
11.4.	Grootschalige belastingfraude	42
11.5.	Fraude door onjuiste benaming	43
11.6.	BTW-fraude	43
11.7.	Combinaties	43

12.	Smokkel	44
12.1.	Nederlandse gedetineerden in het buitenland	44
12.2.	Drugssmokkel	44
12.2.1	Nederwiet	44
12.2.2.	Hasj en marihuana	45
12.2.3.	Harddrugs	45
12.3.	Andere vormen van smokkel: wapens en mensen	46
12.4.	Waar zit de smokkelwaar verstopt?	46
12.5.	Preventief beleid transporteurs	48
12.6.	Corruptie	48
12.7.	Rippen	49
12.8.	De organisatie van smokkeltransporten	49
12.9.	Chauffeurs en eigen rijders	50
12.10.	De rol van transporteurs	51
12.11.	Geweldsgebruik	52
12.12.	De omvang van het probleem	52
13	Conclusie	54
13.1.	De schade voor de branche	54
13.2.	Slotconclusie	54
	Literatuur	56

1. ACHTERGRONDEN EN OPZET VAN HET DEELRAPPORT

Op 18 juli 1994 knippen we uit De Volkskrant een annonce:

T.o. gevr. internationaal transportbedrijf.
Financiële problemen geen bezwaar.
Tel.

Het kost weinig verbeeldingskracht om hierachter criminele intenties te vermoeden. Wil iemand het transportbedrijf overnemen om smokkelwaar te vervoeren? Ligt het in de bedoeling het bedrijf te gebruiken om geld wit te wassen? We zullen het nooit weten. Want, als we het nummer bellen dat in de advertentie wordt genoemd, wordt de hoorn na onze openingszin schielijk op de haak gegooid. In de vijf of tien jaren die achter ons liggen, zijn bij voortduring transportondernemingen en ook wel expediteurs in het nieuws geweest omdat zij diensten hadden verricht voor verschillende takken van georganiseerde misdaad. Meestal ging het om het internationale vervoer van drugs. Er zijn chauffeurs in de gevangenis beland en (minder) ondernemers; er zijn vrachtwagencombinaties, ladingen en bedrijfspanden geconfisciseerd; er zijn vergunningen ingetrokken. Zo openlijk als in de Volkskrant-advertentie zal het gewoonlijk meestal niet gaan, maar er is voldoende bekend geworden in het strafrechtelijk onderzoek van politie en justitie om speciaal onderzoek naar betrokkenheid in deze branche te rechtvaardigen. In de internationale literatuur over de georganiseerde misdaad wordt die betrokkenheid vaak genoemd. Misschien heeft het te maken met het imago van truckers als «vrije jongens», de wetenschap dat in deze branche grote en kleine overtredingen tot op zekere hoogte gewoon zijn en worden aanvaard als middel om het hoofd boven water te houden. De infiltratie van de georganiseerde misdaad in de vakbonden van vrachtwagenchauffeurs in de Verenigde Staten (vergelijk de roemruchte carrière van Jimmy Hoffa) is algemeen bekend. De transportbranche vormt voor de georganiseerde misdaad een strategisch steunpunt omdat zij met het beheersen van aan- en afvoer van materiaal ondernemers onder druk kan zetten om afpersingsgelden te betalen. Dit vormt een van de manieren om bijvoorbeeld (via het beheersen van de aanvoerlijn van bouw materiaal) de bouwnijverheid te «controleren». Dit laatste verschijnsel doet zich in Nederland niet voor omdat *labour racketeering* hier onbekend is.

De Nederlandse vervoersbranche neemt in Europa een vooraanstaande plaats in en zorgt voor niet minder dan 7,5 procent van ons bruto nationaal produkt. Het Nederlands vakmanschap staat zeer goed bekend, de Hollandse vervoerders staan voor kwaliteitstransport en de ondernemers ontbreekt het allerminst aan durf en doorzettingsvermogen. Het is nogal wat om te veronderstellen dat deze trotse bedrijfstak wordt aangetast door de georganiseerde misdaad en dat is reden om heel precies uit te zoeken wat er waar is van alle geruchten en om aan het einde van ons onderzoek een evenwichtig oordeel te formuleren.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In de eerste drie inhoudelijke hoofdstukken schetsen wij het economische profiel van deze branche en de ontwikkeling daarbinnen. Hoewel de transportbranche op macro-niveau al jarenlang in de lift zit, lijkt het in een bepaald segment van de transportsector slecht te gaan: het aantal faillissementen neemt toe en de ondernemers klagen steen en been over de toegenomen nationale en internationale concurrentie. «De markt is ziek», verwoordt een ondernemer het in Elsevier februari 1993. Is het inderdaad zo slecht gesteld met de Nederlandse transportondernemingen, luidt daarom de eerste vraag in dit onderzoek. En zo ja, in welk deel van de markt bevinden zich de zwakke broeders? Eerst komt de plaats van het Nederlands beroepsgoederenvervoer binnen het Europese vervoersbedrijf aan bod (2). Vervolgens nemen we deze branche onder de loep; hoeveel Nederlandse bedrijven

zijn er actief, hoeveel wagens rijden er en wat zijn de ontwikkelingen in het grensoverschrijdend vervoer (3). Tot slot wordt de economische positie van de Nederlandse vervoersbedrijven geschetst (4). Dit blok is noodzakelijkerwijs nogal cijfermatig van aard. Uit het economische overzicht komt naar voren dat ondanks de algemene bloei van de bedrijfstak een deel van de ondernemingen faillieert en een ander deel de grootste moeite heeft te overleven. De vervoerders zelf hebben de neiging om de eenwording van Europa als grote boosdoener aan te wijzen. Hebben zij daarin gelijk? De oorzaken van de economische malaise komen in hoofdstuk 5 aan de orde. In hoofdstuk 6 schetsen we vervolgens een bijzonder probleem waarmee de vervoerders kampen: het gevaar van diefstal en overvallen is voor ondernemers – in ieder geval in preventieve zin – in toenemende mate een kostenpost. Vervolgens bekijken we in hoofdstuk 7 de bedrijfscultuur van zowel de ondernemers als de chauffeurs. Wie iets wil begrijpen van het eventuele voorkomen van (zware, georganiseerde) criminaliteit in de branche kan het niet stellen zonder een zeker inzicht in de informele normen en waarden die de betrekkingen en activiteiten in deze bedrijfstak reguleren. Dit helpt ons begrijpen waarom sommigen van de betrokkenen in het segment van de bedrijfstak die in de economische gevarezone verkeren, hun toevlucht nemen tot een serie legale, minder legale en geheel illegale middelen. Dit algemene deel van de studie wordt afgesloten met een conclusie over de economische positie van de branche (8). Vervolgens noemen we de legale methoden waarmee ondernemers uit de transportbranche het hoofd boven water proberen te houden (9). Daarna kijken we in hoofdstuk 10 naar onwettige oplossingen als CAO-fraude en wurgconstructies. De reden waarom deze reeks van witte en grijze maatregelen de revue passeert die weinig of niets met zware, georganiseerde misdaad te maken hebben, is gelegen in het criminologische inzicht dat zulke maatregelen daar soms aan voorafgaan en dat ze vaak samen optreden met zwaardere vormen van criminaliteit. Bij strafrechtelijk onderzoek bij bedrijven die hebben gekozen voor zware criminaliteit, treft de politie vaak het hele repertoire aan van andere overtredingen. Bedrijven die zich lenen voor de smokkel in drugs, knoeien ook vaak met de CAO van hun personeel, met de afdracht van belastingen en nog meer. Bovendien is het van belang iets van lichtere criminaliteit te weten omdat bedrijven die zich hieraan schuldig maken, gemakkelijker prooi zouden kunnen zijn van intimidatie en chantage van misdaad-organisaties die hen willen gebruiken. In de volgende twee hoofdstukken (11 en 12) komt de echte georganiseerde misdaad aan bod, zoals wij die hebben gedefinieerd, in verslagen over respectievelijk Eurofraude en de smokkel van drugs. In het concluderende hoofdstuk 13 proberen we de vraag te beantwoorden in hoeverre de transport-branche door de georganiseerde misdaad is geïnfiltrerd, of ook sprake is van *racketeering* in de zin dat vervoersbedrijven worden gebruikt voor andere doeleinden dan die voortvloeien uit de criminele activiteiten zelf en hoe groot de schade is die de branche erdoor oploopt.

Aan deze beschouwingen gaat de volgende methodologische kanttekening vooraf. Voor het onderzoek dienen diverse economische overzichten en rapporten als belangrijke bronnen. Een overzicht van de gebruikte literatuur is te vinden aan het einde van dit brancherapport. Bijna alle onderzoeken naar de financieel-economische positie van de transportwereld zijn uitgevoerd door of in opdracht van de branche zelf, en daardoor is de verstrekte informatie weinig neutraal. Vooral de branche-organisaties lijken er belang bij te hebben om de huidige economische terugval te overdrijven; hun statistieken moeten dan ook enigszins kritisch worden bekeken. Dat objectiever vergelijkingsmateriaal zeer schaars is, maakt dit moeilijk. Over criminaliteit in het wegtransport is nauwelijks iets gepubliceerd. Berichten uit de pers zijn vaak de enige bronnen. In organen van de vervoersbranche wordt het onderwerp criminaliteit vrijwel alleen aangesneden in een context van verzekeringen

en preventie; de ondernemer is dan slachtoffer. Over illegale activiteiten waarbij ondernemers uit de branche dader zijn, wordt in alle talen gezwegen. Hier was het uitzonderlijk om ongekleurde informatie te vinden. Naast de literatuur hebben we gebruik gemaakt van interviews met vele betrokkenen, zoals medewerkers van de Rijksverkeersinspectie, de FIOD, de CRI, de werkgeversorganisaties Transport en Logistiek Nederland en FENEX, een schade-expert, ondernemers uit de branche en chauffeurs, waaronder een aantal ex-gedetineerden en een criminele ondernemer. Verder hebben we, zoals in al onze rapporten, in hoofdzaak gebruik gemaakt van de politiegegevens die ons ter hand zijn gesteld. Bestaand strafrechtelijk onderzoek naar transportondernemingen was daar nauwelijks bij, maar in heel wat (drugs-)zaken komt de rol van transporteurs en chauffeurs wel impliciet of expliciet aan de orde.

Bij deze willen we graag dank zeggen aan onze belangrijkste (legale) gesprekspartners. We noemen in alfabetische volgorde: J. Daris, W. Draak, T. Erents, C. Groenendijk sr., F. Hendriks, C. P. A. Hersbach, R. Holweg, B. Knevel, H. A. Kramer, R. Moojen, P. J. N. van Os, D. M. van Oostrum-De Lely, P. Overvliet, F. Pakvis, J. H. Rammelt, P. Stoof, M. J. M. Theunissen, A. Verkooijen, M. J. Welling. Rest ons te vermelden dat wij bij het schrijven van dit rapport dankbaar gebruik hebben gemaakt van een onderzoek naar zware georganiseerde criminaliteit in het wegvervoer dat wij uitvoeren in opdracht van het Ministerie van Justitie, afdeling CDWO.

2. DE EUROPESE EN NATIONALE VERVOERSMARKT

2.1. De sterke positie van Nederland: enkele cijfers

Het internationaal goederenvervoer over de weg in Europa neemt enorm toe. In 1981 werd er op het continent 138 miljoen ton aan goederen over de weg vervoerd. In twaalf jaar tijd verdubbelde deze hoeveelheid zich tot 275 miljoen ton in 1993 (TLN, 1994). Het aandeel van Nederland daarbinnen is op verschillende manieren te meten. Kijken we eerst naar de relatieve positie ten opzichte van andere Europese landen, dan is Nederland thans de grootste transporteur van goederen over de weg. Ons land verzorgde in 1991 bijna 28 procent van het totale Europese goederenvervoer. Frankrijk volgt op afstand met iets meer dan 18 procent en Duitsland staat derde met bijna zeventien procent. Het Belgische aandeel bedraagt zestien procent en maakt dit land tot de vierde vervoerder binnen de Unie. Verder volgen, naar grootte: Italië, Spanje, Engeland, Denemarken, Portugal, Luxemburg, Ierland en Griekenland (TLN, 1994).

Nederland is een transitoland bij uitstek. In 1993 passeerde in totaal 700 miljoen ton goederen onze grenzen; per schip, per vrachtwagen, met het vliegtuig, door pijpleiding en met de trein. Dit is het totaal aan in- en uitvoer, waarbij ook de doorvoer is meegeteld. Van deze totale aan- en uitvoer ging 143 miljoen ton goederen in vrachtwagens over de Nederlandse grenzen. Bijna driekwart van al het vervoer dat via de weg over onze grenzen gaat, wordt door Nederlandse vervoersbedrijven verzorgd. Het Nederlands vlagtaandeel is de laatste jaren toegenomen; in 1986 bedroeg het ruim 70 procent en vier jaar later 73 procent (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1994).

Nederlandse transportondernemingen opereren nog steeds voor het grootste deel op de binnenlandse markt. Maar het aandeel internationale ritten neemt de laatste jaren snel toe. In 1970 ging minder dan zeven procent van het in dat jaar vervoerde gewicht aan goederen de grens over; ruim 93 procent van de goederen werd dus binnen Nederland vervoerd. Tien jaar later lag het aandeel van het internationaal vervoer al boven de tien procent en in 1990 ging zestien procent de grens over (CBS, 1994). In 1993 had het internationaal transport zijn aandeel vergroot tot bijna 18 procent en dit percentage nam vorig jaar toe tot bijna 19 % (TLN, 1995).

Zoals te verwachten, nam met de stijging van het grensoverschrijdend vervoer ook het aantal *gereden kilometers* toe. In 1988 werden er in totaal ruim 5100 miljoen kilometers afgelegd, tegen 5800 miljoen kilometers vorig jaar; een toename van 13,6 procent. Deze groei wordt voornamelijk veroorzaakt door het toenemende grensoverschrijdende vervoer; het aantal in het binnenland gereden kilometers nam de laatste vijf jaar met maar drie procent toe, terwijl het internationaal aantal gereden kilometers in diezelfde periode met maar liefst 38 procent steeg (TLN, 1994). Gekeken naar de cijfers voor de korte termijn, laat het aantal in 1993 gereden kilometers in het beroepsvervoer over de Nederlandse weg een kleine daling zien ten opzichte van het voorgaande jaar (0,8 procent). Maar de gereden afstand in 1993 is dan nog ruim dertig procent hoger vergeleken met 1989 (TLN, 1994).

Het totaal *vervoerd gewicht* in het binnenlands transport laat op korte termijn een kleine afname zien: ten opzichte van 1992 is er in 1993 0,2 procent minder gewicht aan goederen in het beroepsvervoer getransporteerd. Het eigen vervoer laat zelfs een daling van tien procent zien over dezelfde periode. Maar over langere tijd beschouwd, is dit slechts een kleine vermindering van een sterk doorzettende groei. Want de daling ten opzichte van 1992 is toch nog een forse toename vergeleken met de voorgaande jaren. Een voorbeeld: het vervoerde gewicht in het binnenlands beroepsvervoer bedroeg in 1993 bijna 276 miljoen ton; een half miljoen ton minder dan in het voorgaande jaar (TLN, 1994). Ten opzichte

van 1991 is dit echter wel een toename met 27 miljoen ton, en maar liefst 37 miljoen ton meer dan in 1989! En over nog langere tijd bekeken, is er niets aan de hand met het vervoerde gewicht: dit steeg van 181 miljoen ton in 1970, naar 212 miljoen ton in 1980, 248 miljoen ton in 1990 tot 276 in 1993 (CBS, 1994).

Ook het gewicht dat Nederlandse transportondernemingen *internationaal* vervoeren, loopt de laatste decennia alleen maar op; in 1970 vervoerden Nederlandse ondernemingen 22 miljoen ton goederen. In 1980 was dit gestegen tot 44 miljoen ton en bedroeg tien jaar later zelfs 75 miljoen ton. Vorig jaar vervoerden de Nederlandse transporteurs 86 miljoen ton goederen (CBS, 1994). En zelfs de kortere termijn laat een stijging zien van het aantal internationaal vervoerde tonnen; ten opzichte van 1992 is er vorig jaar vier procent meer aan vervoerd gewicht de grenzen over gegaan. Tussen Nederland en België nam het vervoerde gewicht zelfs met bijna acht procent toe (TLN, 1994).

2.2 De verhouding tussen de verschillende soorten van vervoer

Het nationale vervoer

De meest recente cijfers laten zien dat het goederenvervoer over de weg steeds verder opkomt: ruim 80 procent van al het transport binnen Nederland verliep in 1994 over de weg. Iets minder dan achttien procent ging via de binnenvaart en slechts één procent met het spoor (CBS, 1994).

Vervoer over de Nederlandse grens

In het grensoverschrijdende transport strijden het wegvervoer en de binnenvaart om het grootste aandeel. In het totaal van aan- en afvoer van goederen verzorgt de *binnenvaart* nog altijd het grootste deel van het internationale transport; in 1992 ging bijna 52 procent van de goederen per schip, tegen minder dan 45 procent over de weg. Het grote aandeel van de binnenvaart komt voornamelijk door de afvoer van goederen; zestig procent van de goederen die ons land verlaten, gaan over het water. De aanvoer van goederen over de Nederlandse grens geschiedt weer overwegend over de weg; bijna zestig procent komt via vrachtwagens het land in. Omdat Nederland meer af dan aanvoert (vorig jaar 52 tegen 48 procent), krijgt de binnenvaart in totaal het meest te verwerken. Het aandeel van het wegtransport neemt de laatste jaren echter wel snel toe, ten koste van de binnenvaart. In drie jaar tijd steeg het aandeel van het wegvervoer van 39 naar bijna 45 procent, terwijl de binnenvaart met bijna vijf procent afnam (van 56,6 naar 51,9 procent). Het spoor speelt internationaal gezien geen rol van betekenis: in 1986 ging nog 2,5 procent van het totale internationale goederenvervoer in tonnage via rails. In 1993 was dit percentage teruggelopen tot 1,8. Volgens het meerjarenprogramma van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1994) zal het aandeel in 1999 weer aantrekken tot 2,3 procent van het totaal internationaal vervoerd tonnage.

2.3 Beroepsvervoer en eigen vervoer

Het grootste deel van het goederenvervoer over de weg wordt door het beroepsvervoer gedaan; dit zijn ondernemingen die hun brood verdienen alleen met transport. Daarnaast rijdt ook het eigen vervoer: dit zijn bedrijven die iets produceren of verhandelen. Voor hen is transport een bijzaak. Het beroepsvervoer neemt zowel nationaal als internationaal het leeuwedeel van het transport voor haar rekening. Op de binnenlandse markt is het aandeel van het beroepsvervoer zeventig procent. In 1980 was het aandeel van het eigen vervoer op de binnenlandse markt nog ruim veertig procent, maar sindsdien loopt dit percentage terug naar 37 in

1990 tot slechts dertig procent in 1993. Er zijn ruim 54 000 bedrijven actief in het eigen vervoer; tegen 9700 in het beroepsvervoersbedrijven. Het eigen vervoer rijdt veelal met kleine (bestel)wagens met een zeer beperkt laadvermogen. Van de 158 000 wagens die het eigen vervoer heeft rijden, hebben er 100 000 een laadvermogen van meer dan één ton. Slechts 4000 wagens in het eigen vervoer kunnen meer dan vijf ton laden. Op een paar grote bedrijven na (de PTT bijvoorbeeld), moet bij het eigen vervoer vooral gedacht worden aan de bakker en de bloemist met hun bestel-autootjes. De helft van de eigen vervoerders zit in de bedrijfstak handel en horeca en 35 procent in de bouwnijverheid en de industrie.

Bij het grensoverschrijdende vervoer heeft het eigen vervoer nooit een grote rol gespeeld. Al in 1970 werd maar achttien procent van het internationale transport door het eigen vervoer gereden. Twintig jaar later is het aandeel gezakt tot 11 procent en in 1993 blijft er nog negen procent voor het eigen vervoer over. Vorig jaar bedroeg dit percentage nog slechts 8 procent. Als het eigen vervoer de landsgrenzen overschrijdt, rijdt 51 procent van de wagens naar Duitsland, 38 procent naar de Benelux-landen en slechts 11 procent naar overige landen (CBS, 1994).

2.4 Prognose

De branche-organisatie Transport en Logistiek Nederland verwacht dat de internationale goederenstroom tot 2010 enorm zal toenemen; het te vervoeren aantal tonnen in Nederland zal vermoedelijk met bijna veertig procent stijgen. Deze toename zal voornamelijk door het wegvervoer moeten worden opgevangen (TLN, 1994). TLN vreest een dergelijk grote groei van het transport. De organisatie pleit voor verbetering en uitbreiding van de infrastructuur, maar zelfs als dat gebeurt, zal het Nederlandse wegtransport onvoldoende capaciteit hebben om de enorme toename van transportaanbod te verwerken. TLN pleit daarom voor uitbreiding van de andere transportmethoden: het spoor en vooral de binnenvaart zullen een groot deel van de groei moeten opvangen. Het wegtransport prijst zichzelf daarmee natuurlijk geenszins uit de markt, want zowel het spoor als de binnenvaart hebben hun beperkingen in het vervoer «van deur tot deur»; dit blijft voor rekening van de wegvervoerders komen.

3. DE NEDERLANDSE VERVOERSBRANCHE: NOG MEER CIJFERS

3.1. Ondernemingen in aantal en grootte

Nederland telt in 1994 totaal 9700 ondernemingen in het beroepsgoederenvervoer over de weg. Het gaat vooral om kleine en middelgrote bedrijven. Bijna een kwart van alle Nederlandse transportondernemingen heeft maar één voertuig; dit zijn bijna allemaal eenmansbedrijfjes. Ruim negentig procent van alle Nederlandse transportondernemingen heeft minder dan twintig voertuigen en nog geen tien procent van alle bedrijven heeft een groter wagenpark. Zuid-Holland en Noord-Brabant zijn de belangrijkste provincies qua laden en lossen van goederen.

De ontwikkeling van het aantal ondernemingen

Het aantal bedrijven met een vergunning voor grensoverschrijdend vervoer is sinds 1980 overigens zonder onderbreking toegenomen. Dus, in de jaren dat het totaal aantal bedrijven afnam, steeg het aantal internationaal actieve ondernemingen. En die toename groeit meer dan evenredig mee in de stijging van het aantal ondernemingen vanaf 1990. Terwijl het totale aantal vergunninghouders sinds die tijd met ruim 21 procent toenam, steeg het aantal bedrijven met een internationale vergunning met 105 procent (NIWO, 1994). In 1994 nam het aantal internationaal actieve bedrijven met 16 procent toe, vergeleken met 1993 (TLN, 1995). Het gevolg is dat een steeds groter percentage van de Nederlandse transportondernemingen ook op het buitenland mag rijden; nu heeft ruim vijftig procent een vergunning voor internationaal vervoer. In 1990 was dat nog maar 42 procent en in 1985 slechts 25 procent van het totaal aantal bedrijven (CBS, 1994).

De recente toename van het aantal transportbedrijven komt geheel voor rekening van de kleine ondernemingen met een wagenpark van maximaal drie vrachtauto's (NIWO, 1994). Vanaf 1992 neemt vooral het aantal eenmansbedrijven sterk toe. In 1995 is ruim één kwart van alle transportondernemers eigen rijder.

3.2 Bestemmingen

De belangrijkste landen waar de Nederlandse vervoersondernemers naartoe rijden zijn op volgorde van grootte: Duitsland (22 miljoen ton), België en Luxemburg (12 miljoen ton), Frankrijk (ruim 4,5 miljoen ton), Italië (1,3 miljoen ton), Engeland (0,7 miljoen ton) en Zwitserland (0,6 miljoen ton). Andere belangrijke uitvoerlanden zijn Denemarken en Zweden (samen 1 miljoen ton). De belangrijkste landen waar de Nederlandse vervoersondernemingen goederen vandaan halen zijn in volgorde van grootte: Duitsland, België en Luxemburg, Frankrijk, Italië, Engeland en Zweden. Andere grotere importlanden zijn Denemarken, Spanje en Zwitserland en Oostenrijk.

Zowel de export als de import via het Nederlands beroepsgoederenvervoer over de weg nemen onverminderd toe. Over het afgelopen jaar laten de cijfers een stijging zien van 7 %. De «grote vijf» handelspartners voor in- en uitvoer zijn achtereenvolgens Duitsland (52%), België/Luxemburg (28%), Frankrijk (9%), Italië (3%) en Engeland (1,3%).

De uitvoer naar de belangrijkste handelspartners Duitsland, België/Luxemburg en Frankrijk – stijgt nog steeds, met uitzondering van de uitvoer naar Engeland en Italië die tussen 1993 en 1994 licht afnam. Verder zijn over bijna de hele linie toenames vast te stellen. Ook de export naar Marokko nam met 13 % toe, na een lichte daling in 1993. Het gaat hierbij echter slechts om 0,02 % van de totale Nederlandse export. De uitvoer naar Turkije nam vorig jaar fors af, na een stijging in de voorgaande jaren. De export naar de voormalig Oostbloklanden is grillig.

Terwijl de uitvoer naar Bulgarije, Polen en Roemenië fors daalde (afnames van respectievelijk 53, 20 en 36 %), liet de export op het GOS een stijging van 68 % zien. Momenteel zijn de drie grootste Oosteuropese exportlanden achtereenvolgens: Polen (0,4%), het GOS (0,4%), Hongarije (0,2%). Gemiddeld neemt de export naar Oost-Europa de laatste jaren gestaag toe, hoewel deze handel nog steeds slechts een klein percentage uitmaakt (1,3 %) van de totale uitvoer van Nederland (TLN, 1995). Met dit aandeel nemen deze landen samen een zevende plaats in op de ranglijst, na Zwitserland en voor Zweden.

De Nederlandse *invoer* stijgt voor wat betreft alle grote handelspartners. Verder neemt de import uit Frankrijk, Zwitserland en Zweden sterk toe. Grote dalingen zijn te zien in de import van produkten uit Griekenland, Portugal en Turkije, hoewel deze laatste daling staat tegenover een grote stijging in 1993. De cijfers van Oost-Europa tonen ook hier grote pieken en dalen: stijgende cijfers naar het GOS en Slowakije en dalende getallen voor Roemenië, voormalig Joegoslavië en Bulgarije. De grootste drie zijn hier: Polen (0,5%), het GOS (0,2%) en Tjechië (0,2%). De Oost-Europese landen samen, nemen 1,2% van de Nederlandse import voor hun rekening en nemen daarmee de vijfde plaats in, voor Zweden en na Italië (TLN, 1995).

4. DE ECONOMISCHE POSITIE VAN NEDERLANDSE TRANSPORTONDERNEMINGEN

Driekwart van alle internationaal actieve vervoersbedrijven en de helft van de nationale transportondernemingen zullen in 1994 in de rode cijfers duiken, raamde Transport en Logistiek Nederland in haar verslag over het eerste kwartaal van 1994 (TLN, 1994). Het jaar daarvoor lagen die percentages nog een stuk lager, respectievelijk 49 en 43 procent (Nota TLN, 1994). Toch lijken de jongste cijfers niet zo dramatisch. In dit hoofdstukje worden de bedrijfsresultaten van Nederlandse transportondernemingen bekeken aan de hand van rentabiliteitscijfers, het aantal faillissementen, de vrachtwagenverkoop en de werkgelegenheid in de branche.

4.1 Rentabiliteitscijfers

In 1982 ging het niet zo goed met de rentabiliteit – het netto overschot in procenten van de netto opbrengst – van Nederlandse transportondernemingen; de cijfers doken toen in het negatieve: –0,2 voor het internationaal vervoer en –2,3 voor het binnenlands transport. Daarna volgt er een opleving die zijn hoogtepunt bereikt in 1986: de rentabiliteit in het binnenlands vervoer ligt dan op 5,4 procent en bedraagt 6,4 procent in het grensoverschrijdende vervoer. Vanaf die hoogte kan het percentage alleen nog maar dalen en dat doet het dan ook. Het dieptepunt werd in 1993 bereikt: dan duiken de percentages weer voor het eerst in elf jaar tijd onder de nullijn, ten minste voor wat betreft het internationaal transport; de score daar is –1,3 procent. De rentabiliteit in het binnenlands vervoer zakt met 0,4 procent. In 1994 trekken de cijfers echter weer aan: het binnenlands vervoer heeft een rentabiliteitspercentage van 2,3 procent en het internationaal vervoer staat op 1,4 %. Helaas geven de rentabiliteitscijfers alleen gegevens over het totaal aantal bedrijven, zodat onduidelijk is welke categorie bedrijven het meest in nood verkeert. De faillissementscijfers geven wat dat betreft meer inzicht.

4.2 Faillissementen

In 1993 gingen 136 transportondernemingen failliet, waarvan de overgrote meerderheid (120) internationaal actief was. Het aantal bedrijven dat in 1993 op de fles ging was daarmee bijna verdubbeld ten opzichte van het voorgaande jaar; toen werd slechts over zeventig ondernemingen het faillissement uitgesproken (TLN, 1994 en NIWO, 1994). In 1994 gingen er minder bedrijven failliet dan in het voorgaande jaar: in totaal 118. Dat is 1,2 % van alle transportbedrijven. Het CBS geeft faillissementscijfers over langere termijn, maar telt alle bedrijven in het transport, de opslag en het wegvervoer bij elkaar op. Duidelijk is dat het aantal faillissementen stabiel was tussen 1985 en 1990, maar vanaf 1991 ineens snel toeneemt (CBS, 1994).

Het grootste aantal falende bedrijven bevindt zich onder de kleinere en middelgrote ondernemingen. Ruim vijftig procent van de faillissementen kwam in 1994 voor rekening van bedrijven met één tot vijf wagens: hier vielen 10 procent meer failliet-verklaringen dan in het voorgaande jaar. De ondernemingen met zes tot tien voertuigen tekenden voor 25 procent van het totale aantal faillissementen. Ruim driekwart van alle faillissementen viel dus in de groep van kleine ondernemers (tot tien wagens). Achttien procent van alle faillissementen viel ten deel aan de middelgrote bedrijven – met elf tot twintig voertuigen (TLN, 1995). Slechts weinig grote bedrijven (met meer dan twintig wagens) kregen de strop; zes procent van het totaal aantal faillissementen kwam voor hun rekening. Het ging hier bovendien alleen om internationaal rijdende grote bedrijven; in het binnenlands vervoer sneuvelde vorig jaar geen enkel groot bedrijf (NIWO,

1994). TLN signaleert dat veel gefailleerde bedrijven alweer snel een nieuwe onderneming opzetten, met dezelfde bestuurders. Er worden geen cijfers genoemd van dit aantal. De organisatie spreekt het vermoeden uit dat het faillissement voor velen een gemakkelijke wijze van schuldsanering is (Nota TLN, 1994).

4.3 Verkoopcijfers vrachtwagens

De aankoop van nieuwe vrachtauto's en trekkers daalde tussen 1992 en 1993 sterk; er werden in 1994 vijfendertig procent minder vrachtauto's en vijfenveertig procent minder trekkers verkocht dan in 1992; volgens Transport en Logistiek Nederland was dit een belangrijke indicator voor de algeheel slechte situatie bij de transportbedrijven (TLN, 1994). Maar in 1994 neemt het aantal verkopen van vrachtwagens en opleggers ineens weer sterk toe: er worden 13 % meer trucks verkocht en bijna 44 % meer opleggers dan in het voorgaande jaar (TLN, 1995). Hieruit kan worden geconcludeerd dat de dalende resultaten definitief tot een einde zijn gekomen. Ook het aantal *geleaste* wagens neemt de laatste jaren sterk toe. In 1990 werd ongeveer zestien procent van de vrachtwagens en trekkers geleast, in 1991 groeide dit percentage tot negentien procent en in 1992 was het al ongeveer 22 procent (CBS, 1994).

5. OORZAKEN VAN DE SLECHTE ECONOMISCHE POSITIE VAN SOMMIGE BEDRIJVEN

5.1. De toegenomen onderlinge concurrentie

Het vervoersaanbod neemt wel toe, maar niet in verhouding tot de voortdurende stijging van het aantal – vooral internationaal actieve – vervoersbedrijven. In 1993 werden er 350 nieuwe ondernemers geteld, vorig jaar kwamen er ruim 450 toetreders bij en deze groei zet zich ook in 1995 voort: in het eerste half jaar registreerde de vergunningverlener al bijna 240 starters (TLN, 1995). De stijging van het aantal ondernemingen wordt door de branche-organisatie voornamelijk toegeschreven aan de nieuwe Wet Goederenvervoer over de Weg (WGW).

5.2 Van WAG naar WGW

Sinds de eerste oliecrisis gold in Nederland een capaciteitsregime, bedoeld om het aantal tonnen op de weg te beperken. De toenmalige wet – de Wet Autovervoer Goederen – stelde strenge kwantitatieve toetredingseisen; nieuwe ondernemingen moesten bewijzen kosten-dekkend te kunnen rijden en pas na twee jaar winstgevend ondernemerschap, werd de definitieve vergunning toegekend. Over ieder extra ton laadvermogen moest weer een nieuwe vergunning worden aangevraagd en ondernemers betaalden zelfs bonussen om maar aan extra tonnage te komen. De branche klaagde steen en been onder dit beperkende stelsel, zo staat ondermeer te lezen in Elsevier, 13 februari 1993.

Op 1 mei 1992 werd de WGW van kracht – de Wet Goederenvervoer over de Weg. Hiermee is gehoor gegeven aan de roep om liberalisering van de markt, want het capaciteitsregime is volledig losgelaten. De nieuwe wet kent alleen kwalitatieve criteria voor toetreding: nieuwe ondernemers moeten voldoen aan eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid. Deze drie kwaliteits-indicatoren worden alleen bij toetreding getoetst en een bedrijf dat bijvoorbeeld na een maand zijn kredietwaardigheid verliest, behoudt zijn vergunning (NIWO, 1994). Vanwege de huidige overcapaciteit op de vervoersmarkt, klinkt her en der alweer de roep om een nieuw capaciteitsregime. «De ondernemers wilden een vrije markt, maar vergaten dat de concurrent dan ook vrij zou zijn», grapt een medewerker van TLN.

Hoewel in alle rapporten de invoering van de WGW als dé hoofdoorzaak van het explosief stijgende aantal nieuwe toetreders op de markt wordt, lijken de cijfers een ander verhaal te vertellen. De stijging van het aantal vergunningen was namelijk al in 1988 ingezet; er kwamen dat jaar bijna tweehonderd nieuwe bedrijven bij. Het daarop volgend jaar meldden zich 375 nieuwe bedrijven; dat zijn er zelfs meer dan vorig jaar, toen 350 starters op de markt toetraden. De grootste toename van het aantal bedrijven openbaarde zich in 1991 en 1992: er kwamen toen respectievelijk 540 en 570 nieuwe ondernemingen bij (TLN, 1994).

Hoewel de WGW dus pas op 1 mei 1992 in werking trad, zette de stijging van het aantal nieuwe bedrijven op de markt al drie tot vier jaar eerder in. Deze toename werd veroorzaakt doordat het capaciteitsregime – officieus – al veel eerder werd losgelaten; de vergunningsverleners namen al vanaf 1988 een voorschot op de op de handen zijnde vrijlating, en de markt reageerde meteen. Toch heeft de invoering van de WGW in 1992 wel enkele rechtstreekse veranderingen tot gevolg gehad: het aantal eenmansbedrijfjes neemt enorm toe en ook het aantal bedrijven met een vergunning voor internationaal transport groeit ineens sterk. Hoogstwaarschijnlijk spelen hier de gemakkelijkere toetredingseisen voor nieuwe ondernemers een rol; in de nieuwe wet zijn de eisen voor vakbekwaamheid, betrouwbaarheid en kredietwaardigheid voor starters namelijk miniem.

Tegelijk met de nieuwe wet is het zogenaamde *Concurrentievoorwaardenstelsel* ingevoerd; bedrijven die hun kostprijs op oneerlijke manier laag houden, moeten door dit controle en sanctie-stelsel worden gecorrigeerd. Het gaat om controle op overtredingen van de CAO, de rij- en rusttijdenregeling, het wegverkeersreglement en de technische staat van het voertuig (overbelading en APK). De transportbranche is ontevreden over de uitvoering van dit stelsel (NIWO, 1994). De opsporing, vervolging en beboeting van de valse concurrenders komt nog onvoldoende uit de verf, zo gaf het ministerie van Verkeer en Waterstaat onlangs zelf ook toe in een tussenevaluatie (Nota TLN, 1994). Met andere woorden: oneerlijke concurrentie op de markt wordt nauwelijks aangepakt.

5.3 Benodigde diploma's

Tot voor kort was het behalen van het diploma van vakbekwaamheid nodig voor het verkrijgen van een ondernemersvergunning. Deze kwalitatieve drempel hield de wildgroei aan nieuwe toetreders nog enigszins onder controle. Maar hieraan kwam een eind toen de Europese binnengrenzen in januari 1993 wegvielen: ook buitenlandse ondernemersdiploma's gelden nu. Ieder land mag zijn eigen exameneisen bepalen. Het *Engelse diploma* bleek het gemakkelijkst te behalen voor Nederlandse chauffeurs; met een spoedcursus van twee weken kan iedereen het papiertje binnenslepen dat nodig is om een eigen onderneming te starten. Vanaf 1 januari 1995 is voor stukgoedvervoer in de EG het *ADR-diploma* verplicht (een deelcertificaat). Heel veel chauffeurs hebben dit papiertje nog niet op zak. Het nieuwste Duitse ADR-diploma kan in twee zaterdagen worden gehaald, terwijl men er in Nederland twee weken over doet. Worden er in Nederland tien open vragen op het ADR-examen gesteld, in België is men klaar met 12 meerkeuzevragen en in Duitsland mogen zelfs de boeken op tafel blijven, zo lezen we in Truckstar – lijfblad voor chauffeurs – aflevering 12, 1994.

Er is een run op deze cursussen ontstaan. Van de ruim tweeduizend nieuwe vergunningen die het NIWO (Stichting Nationale en Internationale WegvervoerOrganisatie) verleende tussen mei 1992 en januari 1994, had nog maar tweederde deel (1255) van de aanvragers het Nederlandse Vakbekwaamheidsdiploma. Bijna eenderde van de nieuwe toetreders (646) vroeg de vergunning aan op grond van het Engelse diploma. Verder hadden ruim honderd aanvragers een Duits diploma op zak en bijna vijftig starters haalden hun papieren in België (NIWO, 1994). Nog gemakkelijker is het voor chauffeurs uit bepaalde landen buiten de EG, die voor een Europees bedrijf rijden: een Nederlandse transportondernemer die voornamelijk met Turks personeel werkt, *bestelt* de diploma's gewoon per post. Het doorgeven van de persoonsgegevens, een pasfotootje en een bescheiden betaling volstaat.

De branche-organisatie TLN is niet blij met de run op de buitenlandse vakdiploma's; volgens haar levert deze cursus slecht voorbereide en maar half opgeleide ondernemers op. Dat desondanks een groot aantal ondernemers met dit diploma op de markt meedraait, blijkt wel uit de vele boze reacties die de redactie van het blad Truckstar ontving op een kritisch artikel over de snelle cursussen; de ingezonden brievenrubriek was er er twee nummers lang mee gevuld. Inmiddels zijn er weer beperkingen aan de geldigheid van de buitenlandse diploma's gesteld: het diploma moet zijn behaald in het land van afgifte. Chauffeurs kunnen voortaan dus geen buitenlands diploma in Nederland halen; zij moeten hiervoor naar het buitenland en als extra drempel geldt dan natuurlijk het taalverschil. Sindsdien zijn vooral de Duitse diploma's favoriet.

5.4 Kostenstijgingen

In 1994 stegen de kosten gemiddeld met ruim vijf procent. Het betreft vooral een toename van de personeelskosten, verzekeringskosten en van de motorrijtuigenbelasting. De loonkosten van chauffeurs stegen in één jaar tijd met 3,6 procent, maar daar staat weer een verlaging van de verblijfskosten met één procent tegenover. De brandstofprijzen daalden in 1995 ten opzichte van 1994 met 2,5%, maar de dieselaccijn nam in de laatste vijf jaar met 149 procent toe (van 29 cent per liter in 1989 naar 68 cent in 1995). Nu zeggen de gemiddelde kosten niet zoveel, want de prijzen verschillen sterk per land waarop gereden wordt. De verhogingen van accijnzen en belastingen hangen echter vooral samen met de open grenzen van Europa.

5.5 De gevolgen van open grenzen Europa

De positieve gevolgen zijn over het algemeen: 1) de toename van het grensoverschrijdende goederenvervoer over de weg, vooral naar de voormalige oostblok-landen, 2) het vrijgeven van cabotage, dat wil zeggen: binnenlands vervoer door Nederlandse vervoerbedrijven in het buitenland, waardoor de wagens intensiever gebruikt kunnen worden omdat ze minder vaak leeg hoeven te rijden, en 3) de minder lange wachttijden aan de grenzen (besparing van tijd en geld). Als negatieve gevolgen gelden: 1) verhogingen van de dieselaccijnzen, 2) een beperking van de fiscale aftrekmogelijkheden, 3) verhogingen van de motorrijtuigenbelasting, 4) de invoering van het Euro-vignet, en 5) de toegenomen concurrentie met de lage-lonenlanden.

Bij deze overwegingen past de nodige relativisering. De concurrentiepositie van de Nederlandse wegvervoerders is door de EU verslechterd, maar niet zo spectaculair als de ondernemers het soms willen doen voorkomen. De werkgevers zeggen: er is een toename aan internationale concurrentie doordat er wel een fiscale gelijkschakeling plaatsvond (hogere accijnzen en belastingen), maar geen sociale gelijktrekking. De Nederlandse branche kon voorheen goed concurreren omdat de relatief hoge loonkosten werden gecompenseerd door een relatief gunstig fiscaal prijsniveau. Nu worden de stijgende fiscale lasten onvoldoende gecompenseerd, want er vindt geen sociale harmonisatie plaats op Europees niveau. Overigens zijn in Italië de loonkosten nog steeds hoger dan in Nederland. Maar vooral de Oosteuropese landen staan sterk door hun lage loonkosten. Uit onderzoek van de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie – de NIWO – (1995) blijkt de vervoersprijs in Oost-Europa 35 tot 45 % lager te liggen dan de Nederlandse. Een Poolse chauffeur kost slechts eenderde van een Nederlandse rijder; in een offerte aan Nederlandse transporteurs bood een Deens bedrijf Poolse en Oostduitse chauffeurs aan voor f 12,50 per uur.

De concurrentie uit de lage-lonenlanden bestaat, maar bedreigt de Nederlandse vervoerder nog niet ernstig. De kwaliteit van het Nederlands transport is immers veel hoger; een betere organisatie van de bedrijven gaat samen met een degelijk en goed onderhouden wagenpark en bekwaam personeel. In de toekomst zal het vervoer van hoogwaardige goederensoorten sterk toenemen en hierbij speelt kwaliteit de hoofdrol. Nederland blinkt uit in het betere vervoer en die positie zal een ondernemer niet snel op het spel zetten door de wagens met minder bekwaam personeel te bemannen. Er zit ook een andere kant aan de toegenomen handelsbetrekkingen met lage-lonenlanden: een aantal Nederlandse transporteurs heeft bijkantoren in deze landen geopend, waardoor ze kunnen rijden met het goedkope plaatselijke personeel en soms ook met lokaal materieel: het zogenoemde *uitvlaggen*. Dit gebeurt zowel in bijna alle EG-landen, maar ook daarbuiten: Turkije, Polen, Marokko. Hier wordt dus juist geprofiteerd van de loonsverschillen of andere lokale (belasting-

of handels-) voordelen. Vergelijk hoofdstuk 9. De grootste concurrentieslag speelt zich echter tot op heden nog steeds op onze eigen markt af en wordt veroorzaakt door de grote toename van het aantal Nederlandse bedrijven.

Voorts is er inderdaad sprake van een lastenstijging, maar de statistieken van TLN laten zien dat bij voorbeeld het gewraakte Nederlandse prijspeil van dieselolie helemaal niet zo hoog is in vergelijking met andere Europese landen. In Italië, Engeland, Frankrijk, Noorwegen en Duitsland moeten ondernemers nog altijd meer voor hun brandstof betalen. Nederland staat zesde op de lijst van zestien Europese landen. De open grenzen hebben verder voor een algemene toename van het internationaal transport gezorgd; er mag dan wel meer concurrentie zijn, er is ook meer werk. En, alle voors en tegens afgewogen – transportland Nederland profiteert volwaardig mee.

6. DE BRANCHE ALS SLACHTOFFER VAN DIEFSTAL EN OVERVALLEN

6.1 De relevantie voor het onderzoek

Op basis van kansberekening is het logisch dat Nederlandse vrachtwagens in Europees verband het meest aan diefstal onderhevig zijn: Nederland heeft immers het grootste aandeel in dit vervoer. Daar komt nog eens bij dat de Nederlandse vervoerders relatief de meest hoogwaardige goederen vervoeren, en daarmee ook met de meest kostbare ladingen rondrijden: de Nederlandse transporteur is immers befaamd om zijn hoge arbeidskwaliteit. Het is niet raar dat deze «rondrijdende juwelen» doelwit worden van diefstalbandes.

Waarom staan we in een verslag over de georganiseerde misdaad stil bij de vraag in hoeverre een branche als die van het wegtransport slachtoffers telt van kleine criminaliteit? De eerste reden ligt voor de hand. Als de schadepost ten gevolge van diefstal en roofovervallen hoog is, draagt dat bij tot ongunstige bedrijfsresultaten en daaraan kennen we in dit verslag veel waarde toe als het erom gaat te begrijpen waarom ondernemers met de georganiseerde misdaad in zee gaan. Bovendien kost de kleine criminaliteit veel aan preventie (beveiliging van bedrijfsterrainen en van vrachtwagens) en een hoge verzekeringspremie. Ten tweede zou hier heel goed hetzelfde mechanisme kunnen werken dat we in de algemene inleiding tot dit rapport over de branches hebben leren kennen als de invloed van slachtofferschap op de morele overtuiging van mensen en normovertredend gedrag. Dit geldt in het bijzonder als de overtuiging bestaat dat de overheid de belangen van de branche niet meer behartigt. Dat dit laatste het geval is blijkt uit het volgende hoofdstuk 7 waar de bedrijfscultuur aan de orde komt.

6.2. Diefstal en overvallen

In 1992 werden tweehonderd gestolen vrachtwagens bij Transport en Logistiek Nederland gemeld; ruim dertien procent meer dan het jaar daarvoor. Deze stijging alarmeerde transporteurs, hun brancheorganisatie en verzekeraars en voor het eerst ontstond er in de vervoerswereld serieuze aandacht voor de diefstalproblematiek. De jaren daarop nam het aantal gestolen wagens en ladingen echter meteen weer af: In 1993 werden 173 trucks ontvreemd, in 1994 waren dat er 147 en in de eerste helft van 1995 zijn er relatief nog minder diefstallen gemeld. Met het oprollen van twee grote diefstalbandes in 1994, is de angel verwijderd, meent TLN. Harde tellingen van het aantal gestolen vrachtwagens zijn er echter niet, omdat de politie rubriceert op «bedrijfswagens» waaronder ook alle voertuigen die op grijs kenteken rijden, worden geteld. De tellingen via verzekeringsmaatschappijen zijn eveneens niet bruikbaar, omdat voor één transport vaak bij meerdere maatschappijen – soms zelfs in verschillende landen – is verzekerd: de trekker hier, de oplegger daar en de lading weer ergens anders. Vergelijk de deelstudie autocriminaliteit in deze serie van G. Bruinsma: ook hij stelt vast dat er geen harde cijfers van vrachtwagendiefstal bestaan, en noemt schattingen die overeenstemmen met de getallen die in dit rapport staan geschreven.

Transport en Logistiek Nederland telt het aantal vrachtwagendiefstallen dat aan de organisatie wordt gemeld. Sinds 1993 heeft TLN een systeem waarbij vermiste trucks – via de fax en in samenwerking met de politie – snel gemeld en daardoor eerder opgespoord kunnen worden. In de praktijk maken alleen TLN-leden (minder dan 30 %) gebruik van dit systeem. Daarnaast vallen veel meldingen af omdat ze niet aan de voorwaarden voldoen: de diefstal mag niet ouder dan 8 uur zijn en van het voertuig moeten bepaalde gegevens bekend zijn voor een goed signalement. Voorts vermoedt een geïnterviewde van TLN een *dark*

number. transporteurs die de diefstal – in het buitenland – maar liever verzwijgen, omdat ze anders opdraaien voor de douane-boetes.

Ook de Vereniging van Nederlandse Assuradeuren veronderstelt dat er veel diefstalgevallen ongemeld blijven. Zij telden tussen 1988 en 1993 de geleden schade bij ladingdiefstal bij elkaar op en komen daarmee op een schadebedrag van ruim een half miljard gulden; alleen voor diefstallen van gehele ladingen, dus niet wagens of delen van de lading. Zelf geeft de vereniging toe dat dit «slechts het topje van de ijsberg is» (Vorst, 1994). Al met al moet het totale aantal vrachtwagendiefstallen dus aanzienlijk groter zijn dan de bekende cijfers. TLN denkt eenderde deel van de diefstallen binnen te krijgen.

TLN signaleert dat het transport de laatste jaren sterk aan verandering onderhevig is. Logistieke dienstverlening wordt steeds belangrijker, waarbij de lading zich steeds meer van de fabriek verplaatst naar de transporteur. Deze biedt in toenemende mate aanvullende service zoals inpakken, labelen, prijzen en etiketten plakken. In sommige gevallen verplaatst het gehele magazijn zich naar de transportonderneming die vervolgens de bestellingen regelt. En daar is de Nederlandse transporteur voor wat betreft diefstalpreventie nog helemaal niet op ingespeeld, beweert een woordvoerder van de werkgeversorganisatie. Veel transporteurs zijn zwaar onderverzekerd; ze rijden met een kostbare lading die ze tegen het standaardbedrag van zes gulden per kilo verzekeren. Vaak parkeert de chauffeur de volgeladen wagen zondagavond nog gewoon voor zijn woning.

Wanneer vrachtauto's gestolen worden, gaat het bijna altijd om de ladingen, volgens TLN in ruim 80 procent van de gevallen. Ruim 90 procent (van de bekende diefstallen) wordt in Nederland gestolen, daarbuiten gaat het meestal om Italië (8 trucks in 1993) of Duitsland (2 in 1993). Alle andere wagens werden in Nederland ontvreemd. De gemiddelde schade per gestolen lading bedraagt volgens TLN een half miljoen gulden, het verlies van een wagen kost tussen de 1,5 en 2 ton. Van de gestolen wagens kwam in 1994 meer dan de helft weer terug (ongeacht de staat), bij de lading werd 20 procent geheel of gedeeltelijk teruggevonden.

Hoewel TLN nauwelijks diefstalmeldingen uit de voormalig Oostbloklanden heeft, zijn transporteurs en chauffeurs ervan overtuigd dat aldaar de diefstalrisico's erg groot zijn. De trend zou zijn: niet alleen de lading maar ook de wagen blijft zoek. Onder chauffeurs wordt al gesproken van «het wilde Oosten», zo schijft TLN (1995). Een transporteur vertelt dat «zijn» wagens in Rusland altijd in convooi rijden en bemand worden door twee chauffeurs. De wagens worden bovendien per satelliet gevolgd, zodat de ondernemer altijd op de hoogte is van de lokatie van zijn vrachtwagens. Zodra ze met pech langs de kant komen te staan, zo zegt deze transporteur, worden de chauffeurs bijna zeker beroofd. Van de Russische politie hoeven ze dan geen bescherming te verwachten.

In een krantartikel wordt een spectaculair voorbeeld aangehaald: een chauffeur wordt in een GOS-land aangehouden door twee politie-agenten. Vervolgens wordt hij vastgebonden en wordt zijn vrachtwagen meegenomen. Ook wordt melding gemaakt van een vrachtwagen die wordt gestolen om de pui van een juwelierswinkel te kraken. Overbekend zijn de verhalen over traangas in de cabine van slapende chauffeurs en diefstalopzetjes door tussenkomst van prostituees op parkeerplaatsen. De berichten zijn hardnekkig, maar niet met cijfers te staven. Wel is duidelijk dat chauffeurs in Oosteuropese landen veel te maken krijgen met misdaad op kleinere schaal, zoals inbraken in de cabine. Uit een enquête die TLN uitvoerde in samenwerking met de vervoersbond CNV en de EVO (TLN, 1995) blijkt dat ruim 10 % van de chauffeurs in Oost-Europa tijdens hun wachttijd aan de grens te maken krijgt met bedreiging. Nog eens 4,4 % wordt afgeperst, 3% wordt mishandeld, 2 % beroofd en nog eens (bijna) 2 % krijgt te maken met een poging tot diefstal. Het gevoel van onveiligheid

onder chauffeurs lijkt dus reëel. Transportondernemers wijzen erop dat chauffeurs een hoop ervaringen «uit hun duim zuigen» en «Indianenverhalen» verzinnen om te verhullen dat ze «gewoon» geript zijn door een prostituee en haar maatje. Zowel de baas als de verzekeringsmaatschappijen gebieden chauffeurs om die reden bepaalde parkeerplaatsen te mijden en als er dan toch gestopt is op een verboden plek, met alle gevolgen van dien, wordt wel eens een spectaculair «overval-verhaal» verzonnen.

Dat neemt niet weg dat er bepaalde vrachten door diefstalbandes worden ontvreemd. Aantrekkelijke goederen om te stelen zijn: vlees, vis, tabakswaaren, confectie, huishoudelijke apparatuur en electronica (Rooijmans, 1994). Het vervoer van een lading sigaretten is nog slechts mogelijk voor een handjevol grote transportondernemingen die de hoge borgsom en het verzekeringsgeld kunnen opbrengen. Een medewerker van de werkgeversorganisatie noemt echter ook voorbeelden op van schijnbaar laagwaardige ladingen zoals wc-papier, die na de diefstal zoek blijven. Hij concludeert daaruit dat de diefstallen doorgaans bijzonder goed voorbereid zijn: voor de meest uitzonderlijke vrachten is kennelijk al een afnemer gevonden, of was de vracht al op voorhand besteld.

Het gaat in geval van diefstal dus niet altijd om criminaliteit waarbij de branche slachtoffer in plaats van dader is. De diefstal verloopt vaak zeer efficiënt; voorkennis van welke lading op welk tijdstip en welke plaats even onbeheerd is, lijkt daarbij onmisbaar. Een grote verzekeringsmaatschappij schrijft in een brochure over diefstalpreventie dat diefstal vaak gepleegd wordt op bestelling. In een groot aantal gevallen bleek na diefstal dat de dieven precies op de hoogte waren van de aard van de lading, de geplande route en de getroffen preventie-maatregelen. Dat de heren chauffeurs onderweg heel wat afkletsen wordt als één van de oorzaken genoemd door de verzekeraar (Vorst, 1994). Werken de chauffeurs – tegen betaling – mee met diefstalbandes? Of tillen ondernemers de verzekeringsmaatschappijen? Er zijn ook aanwijzingen dat wagens en ladingen gestolen worden om later tipgeld te kunnen opstrijken (Vorst, 1994). De ervaringen van een grote smokkelaar die vertelt over de tijd dat hij zich bezig hield met ladingdiefstal van sigaretten, bevestigen dit. Hij zegt dat zijn opdrachtgevers de gestolen lading soms probeerden te verkopen aan de verzekering, wanneer ze zelf onvoldoende geld hadden. Volgens de geïnterviewde streken ze daar dan tien procent van de waarde mee op.

Preventie

Alle geïnterviewde transporteurs zeggen de laatste jaren te hebben geïnvesteerd in preventieve maatregelen. Steeds meer transportondernemingen gaan over op het satellietstelsel, waarmee de vrachtwagen geen minuut meer onbespied is. En dat dient meer doelen dan alleen diefstal en overvalpreventie. Het kost echter wel enkele duizenden guldens per wagen en een veelvoud hiervan voor de centrale. Voor eigen rijders en andere kleine ondernemers is dit geen haalbare kaart, al kan er sinds kort gebruik worden gemaakt van een gezamenlijk centraal meldpunt.

De grotere transportbedrijven kunnen het zich permitteren om hun wagen uit te rusten met een duur beveiligingssysteem wat onder andere voorziet in een brandstof-stop bij diefstal. De gestolen auto komt dan niet ver. Ook de bedrijfsterreinen worden in toenemende mate elektronisch beveiligd. Een transportondernemer wiens woning op het werkterrein staat, vertelt dat zeer regelmatig pogingen worden ondernomen om het terrein 's nachts te betreden. Deze ondernemer kreeg zelfs te maken met dreiging tot ontvoering van een kind uit de familie.

Uit diverse bronnen is vernomen dat transporten in oostbloklanden vaak worden begeleid door gewapende beschermers in personenauto's. Die worden ter plekke ingehuurd, vaak via een vestiging in het betreffende

land. Er is zelfs een Nederlands bewakingsbureau dat een aantal keren heeft samengewerkt met een Russisch beveiligingsbedrijf, bestaande uit een ploeg ex-KGB-officieren. Zo'n beveiligd transport kostte ongeveer 3500 gulden per rit. Daarvoor reed een personenauto met bewapende mannen met de vrachtwagens mee. Het bedrijf heeft al lange tijd geen aanvragen voor dergelijke transporten gekregen, vermoedelijk door de hoge prijs. Van andere transporteurs horen we dat ze zelf plaatselijke contacten hebben, die dezelfde service tegen een lagere prijs verzorgen. Een medewerker van de werkgeversorganisatie voor transporteurs heeft veel kritiek op deze handelswijze. Naar zijn mening doen de transporteurs in feite zaken met de mafia. Hij benadrukt echter eveneens dat de ondernemers vaak geen keus hebben.

Een geïnterviewde transportondernemer zegt in Oost-Europa altijd gebruik te maken van particuliere beveiligingsorganisaties. Hij betaalt vier- tot vijfhonderd gulden per vrachtwagen en is erg tevreden over de service. Een andere transporteur laat zijn opdrachtgever voor beveiliging zorgen. Soms ziet hij zijn beschermengelen, soms niet, maar ze houden de vrachtwagens altijd in de gaten. Verder stelt deze ondernemer zich geen vragen.

In Polen moeten alle vrachtwagens verplicht in een douane-convooi rijden en daarvoor betalen ze 300 tot 600 mark per truck. Er rijdt dan «*een vent met een geweer*» mee, aldus een geïnterviewde. Deze bescherming dient een heel ander doel: zorgen dat de transporten Polen inderdaad verlaten (bij doorvoer) en er dus geen invoerrechten worden ontdoken.

Of de gevoelens van onveiligheid bij transporteurs en chauffeur helemaal realistisch zijn, is niet objectief vast te stellen. Feit is dat er ladingdiefstallen, overvallen en berovingen plaatsvinden, op welke schaal dan ook. Helemaal fictief zullen de onrustgevoelens zeker niet zijn, anders zouden transporteurs niet zoveel geld uitgeven aan preventieve maatregelen. Natuurlijk is dit laatste alleen haalbaar voor de bedrijven met een grotere omzet. De kleine bedrijven, en zeker de eigen rijders, kunnen niet meedoen aan deze beveiligingswedloop en lopen daardoor meer risico het slachtoffer te worden van genoemde vormen van criminaliteit.

7. HET KARAKTER VAN DE BRANCHE

7.1 De bedrijfscultuur van de transportondernemer

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; soms nog met een fiets- of paardekar. De bedrijfscultuur is conservatief. Mede gevoed door het jarenlang sterk beperkend capaciteitsbeleid van de overheid, zijn ondernemers in deze branche sterk gericht op uitbreiding van hun wagenpark. Hieraan wordt het succes afgemeten. «Groot is lekker» lijkt de gemiddelde ondernemer te denken en hij wordt 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.

«De overheid is geen vriend van de transportondernemer», noemde een medewerker van TLN het subtiel. Nieuwe wetten en regels van hogerhand worden met wantrouwen bekeken; ondernemers hebben het gevoel dat ze door hun eigen overheid worden uitgeknepen. De overheid doet vooral te veel: heft hoge belastingen, voert het Eurovignet en de snelheidsbegrenzer in en verhoogt de dieselaccijnzen. De branche beijvert zich voor een terugtrekkende overheid; mede door deze roep is de capaciteitswetgeving in 1992 losgelaten. Van de andere kant zou de overheid wel beter moeten optreden tegen bedrijven die voor valse concurrentie zorgen.

Een bepaalde mate van sjoemelen is volkomen normaal in de cultuur van de transportonderneming en daar wordt geen geheim van gemaakt; vooral daar waar het de rij- en rusttijdenwet, de snelheidsbegrenzer, de «zwarte» dieselolie en, in mindere mate, de CAO betreft. De overheidsregels zijn te star en staan te ver van de praktijk, vindt men algemeen. Wie daar niet «creatief mee omgaat» is gek. Transportondernemers werken nauwelijks met elkaar samen, want de harde onderlinge concurrentie maakt hen voorzichtig. Een transportondernemer zegt dat er tegenwoordig vaker wordt samengewerkt dan vroeger. Maar graag doen de transporteurs het niet, want er bestaat altijd het gevaar dat de behulpzame collega die inspringt bij grote drukte, uiteindelijk met de klant op de loop gaat. Hij weet nu immers voor welke prijs de concurrent rijdt, en hoeft daar maar een paar guldens onder te gaan zitten.

De concurrentieslag tussen transportondernemers is zelfs zo hard dat incidenteel op valse middelen wordt overgeschakeld. Zo vertellen twee transporteurs – onafhankelijk van elkaar – dat ze door de concurrent te pakken zijn genomen. Beiden vermoeden dat een vijandig gezinde concurrent «tips» aan buitenlandse douanebeambten heeft doorgegeven over zogenaamde smokkelactiviteiten van het bedrijf. Als gevolg daarvan zouden de vrachtwagens van de gedupeerde bedrijven geregeld ter controle aan de kant worden gezet, hetgeen veel tijd- en geldverlies oplevert.

De harde concurrentiestrijd en daarmee de samenhangende geslotenheid maakt het onderwerp criminaliteit in het wegtransport nauwelijks bespreekbaar: een muur waartegen zowel de ondernemersorganisatie als verzekeringsmaatschappijen en politie oplopen. Deze geslotenheid maakt het voor de transportbranche bijzonder moeilijk om eventuele criminele infiltratie te weren.

7.2 De chauffeurscultuur

Chauffeurs zijn over het algemeen laag opgeleid. Bijna zeventig procent van alle chauffeurs heeft een LBO-opleiding of lager; ruim twintig procent doorliep alleen de lagere school (Nota TLN, 1994). Een bevestiging van

het stereotype dat wil dat deze jongens op school meer uit het raam naar vrachtauto's zaten te kijken, dan in hun boeken. Het is ook een echte «mannencultuur»; het aantal vrouwen in het chauffeursbedrijf groeit weliswaar, maar bedroeg in 1991 nog maar vier procent (Nota TLN, 1994).

Op «de baas» wordt heel wat afgescholden. De snelheidsbegrenzer en tachograafschijven zijn zeer impopulair, want die perken de vrijheid van handelen in: het aantal stops, de gemiddelde snelheid en het precieze aantal gereden en geruste uren zijn na de rit door de baas precies te controleren. Nog verder gaat de satelliet-controle die een groeiend aantal internationale transportondernemingen heeft: via schotelverbinding kan de ondernemer op ieder tijdstip zien waar zijn chauffeurs zich bevinden. Volgens een geïnterviewde transporteur wilden zijn chauffeurs in eerste instantie niets weten van deze nieuwe controlemogelijkheid, maar willen ze nu niet meer zonder. Vooral op overval-gevoelige landen biedt de directe communicatiemogelijkheid een gevoel van veiligheid.

De chauffeurs denken dat ze zelf meer winst uit hun werk kunnen slepen. Zij kennen de sluipwegen, de juiste manier om snel door de douane heen te komen en de adresjes waar een extra vrachtje valt te versieren. Voor de baas nemen ze deze extra moeite niet, maar wel als het om het eigen brood gaat. Daarom willen veel chauffeurs in loondienst graag eigen baas worden, iets wat onder de vernieuwde wetgeving gemakkelijk te realiseren is.

In de praktijk valt het ondernemerschap de chauffeur heel vaak tegen en eindigt niet zelden in een faillissement. De «eigen wagen» blijft op papier toch van de bank, de vrachtwagendealer of de oude 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.

8. DE ECONOMISCHE POSITIE VAN DE WEGVERVOERSBRANCHE: CONCLUSIE

Het goederenvervoer over de weg is één van de snelst groeiende branches op de internationale markt. De productie en consumptie nemen wereldwijd al decennia lang toe en aan deze ontwikkeling lijkt voorlopig geen eind te komen. De wereldhandel en daarmee het internationaal verkeer van goederen groeit en blijft groeien. Op de Europese markt profiteert het goederenvervoer over de weg van deze toenemende goederenstroom. Nederland heeft hierin een prominente plaats; met Rotterdam als haven dient het land als de belangrijkste poort van het continent. Het openen van de Europese binnengrenzen heeft de handelsstroom nog verder doen toenemen en ook hiervan profiteert het Nederlands wegtransport ruimschoots.

De recente balansen van organisaties als het Koninklijk Nederlands Vervoer of Transport en Logistiek Nederland schetsen een achteruitgang in de financieel-economische positie van de branche: de opbrengsten lijken op alle fronten fors terug te lopen. De laatste rentabiliteitscijfers van de Nederlandse ondernemingen zijn inderdaad teleurstellend. Maar wanneer de cijfers over langere termijn worden bekeken, blijkt de zaak toch anders te liggen. De Nederlandse wegvervoersbranche heeft een aantal goede jaren – vooral 1986 en 1987 – achter de rug. Wanneer de huidige resultaten aan de cijfers uit die jaren gespiegeld worden, zien ze er droevig uit. Veel statistieken in de economische rapporten van de branche beginnen dus ook met de bedrijfsresultaten uit 1986; een sterk dalende lijn vanaf dat jaar is dan het logische gevolg. Wanneer de huidige economische resultaten worden afgezet tegen eerdere jaren, geeft dit een heel ander beeld; over langere tijd gezien vertonen bijna alle resultaten een positief stijgende lijn.

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 nog steeds redelijk 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 keiharde broodstrijd voeren. Hun probleem is eenvoudig te verklaren; ze 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 van de Wet Goederenvervoer over de Weg uit 1992 maakt starten op de vervoersmarkt vervolgens helemaal gemakkelijk. Nadat praktisch alle beperkingen waren verdwenen, zagen velen in de voorgaande vette jaren een aanmoediging om een ondernemerskans in de branche te wagen.

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. Zij worden gemakkelijk slachtoffer van fraudeurs, smokkelaars of dieven.

Daarnaast is er de laatste jaren een andere ontwikkeling gaande in de transportbranche; het aantal *eenmansbedrijven* neemt een hoge vlucht. Deze trend hangt samen met de invoering van de nieuwe wet, want de cijfers schieten vanaf 1992 omhoog. Het gaat hier voornamelijk om voormalig chauffeurs in loondienst, die door de baas worden aangemoedigd voor zichzelf te beginnen. Vóór de WGW was dit niet zo gemakkelijk, want een chauffeur voldeed meestal niet aan de strenge eisen die de WAG stelde. Nu deze eisen niet meer gelden, is zelfstandige toetreding op de markt eenvoudig. En sinds de buitenlandse

vakbekwaamheidscursussen chauffeurs binnen twee weken aan een diploma voor ondernemerschap helpen, valt ook deze laatste drempel voor toetreding weg. Waarschijnlijk is de economische recessie ook hier de oorzaak. Veel bedrijven zagen hun winsten de laatste paar jaar teruglopen, vooral in het internationale transport. Een slim ondernemer probeert dan zijn financiële risico's te verkleinen en het terugbrengen van het aantal werknemers in vaste dienst is een oplossing. Wanneer de chauffeur eigen rijder wordt, neemt hij bovendien de financiële last van zijn wagen mee. En de ondernemer maakt verder gewoon gebruik van zijn diensten, want bijna alle nieuwe eenmansbedrijven rijden in opdracht van de voormalige baas. Tegen kilometertarief, en dat is ook nog eens voordeliger voor het moederbedrijf.

Omdat er steeds eigen rijders bijkomen, wordt de onderlinge *concurrentie* 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, maar anderen weten zich net staande te houden en rijden tegen bijna onmogelijke tarieven. De angst voor dalende bedrijfsresultaten is een bom onder de branche. Want de zich onderling doodconcurrerende eigen rijders trekken de prijs naar beneden, waardoor uiteindelijk de gehele transportbranche in gevaar komt; ieder bedrijf wordt op den duur immers gedwongen zijn produkt in de aanbidding te doen. En dat zal steeds meer bedrijven in de rode cijfers brengen. Omdat noodlijdende bedrijven onvoldoende middelen voor onderhoud en innovatie hebben, komt uiteindelijk de kwaliteit van het Nederlands beroepsgoederenvervoer onder druk te staan. Aangezien Nederland zijn huidige topositie als Europees wegtransporteur dankt aan de hoge kwaliteit van dit produkt, zal de internationale concurrentiepositie op den duur verslechteren. Ondernemers in nood kunnen bovendien rare sprongen maken om hun kostprijs te drukken; wetsontduiking en criminaliteit zijn daarbij niet uitgesloten. Let wel: we hebben niet de indruk dat de meesten dat ook doen, maar het zou wel kunnen verklaren waarom sommige bedrijven of chauffeurs ertoe over gaan.

9. LEGALE MANIEREN OM HET HOOFD BOVEN WATER TE HOUDEN

In dit hoofdstuk komen de legale middelen aan de orde die bedrijven toepassen om het hoofd te bieden aan de economische problemen. Het gaat achtereenvolgens om het omlaagbrengen van loonkosten, het uitbesteden van werk, het terugdringen van het aantal lege kilometers, het leasen van de voertuigen en het tanken van goedkope brandstof.

Een ondernemer kan zijn *loonkosten* fors terugdringen door zijn vaste chauffeurs te stimuleren om zelfstandig ondernemer te worden en zo, als «eigen rijder», transporten voor hem te gaan rijden. Het ondernemersdiploma is snel gehaald en wanneer de chauffeur geen geld heeft om de vrachtwagen van de baas te kopen, kan er voor de financiering iets geregeld worden. En anders is leasing een mogelijkheid. Voor de ondernemers is het een middel om onder de relatief zware loonkosten van een chauffeur in vaste dienst uit te komen. Bovendien wordt het risico van een te groot wagenpark voorkomen. De nieuwe «eigen baasjes» blijven meestal op contractbasis voor de oude baas rijden en vullen dit – zo mogelijk – aan met losse vrachten van andere opdrachtgevers. De chauffeurs zijn nogal happig op het eigen rijderschap, maar ze lopen grote financiële risico's. De werkgeversorganisatie Transport en Logistiek Nederland is niet tegen het eigen rijderschap gekant, omdat het veel grotere ondernemers redt. In het lijfblad van chauffeurs Truckstar verschijnen echter regelmatig artikelen waarin de truckers worden gewaarschuwd voor de grote risico's van het eigen rijderschap.

Een andere manier voor ondernemers om de loonkosten omlaag te brengen is het inschakelen van tijdelijke arbeidskrachten. Steeds meer chauffeurs krijgen een aanstelling voor bepaalde tijd, of worden per klus – via een uitzendbureau ingehuurd. De Stichting Gemeenschappelijke Personeelsdienst Wegvervoer (de GPdW) – een soort uitzendbureau voor chauffeurs – ziet zijn omzet de laatste jaren sterk stijgen: het bedrijf haalde een omzetsijging van vijftig procent. Volgens GPdW heeft deze ontwikkeling richting meer tijdelijke aanstellingen te maken met de «flexibilisering van de transportsector».

Internationale bedrijven nemen buitenlandse chauffeurs in dienst uit exportlanden waar lonen worden betaald, zoals het voormalige Oostblok of Turkije. Wanneer deze chauffeurs op de loonlijst van het Nederlandse bedrijf staan, moeten de lonen uiteraard voldoen aan de CAO. Een (in dit geval) Turkse chauffeur biedt echter tal van voordelen, vertrouwd een ondernemer ons toe. Van zijn 200 chauffeurs hebben er 150 de Turkse nationaliteit. Behalve de voordelen die te maken hebben met het rijden op het land van afkomst (ze kennen de weg, de taal, de weersomstandigheden, de cultuur, de wet en de mazen) zijn ze, volgens de geïnterviewde: «*breder inzetbaar, flexibeler en minder verwend dan de Nederlandse chauffeur*». Nog voor het einde van 1995 zullen de arbeidsregels op dit punt aangescherpt worden waardoor het in dienst hebben van niet-EU-ers veel moeilijker wordt.

Veel ondernemers hebben al een voorsprong op dit verbod genomen: wanneer er een dochteronderneming in het buitenland wordt opgezet, kunnen de buitenlandse chauffeurs zelfs tegen plaatselijke tarieven worden betaald. Nog meer voordeel kan er worden behaald wanneer er met plaatselijk materieel op lokale kentekenbewijzen kan worden gereden. Niet ieder land heeft echter even gemakkelijke vestigingsvoorschriften en sommige staten hebben zeer onaantrekkelijke bilaterale contracten, waardoor volledig *uitvlaggen* niet aantrekkelijk is. Andere bedrijven kiezen wel voor een plaatselijke vestiging, maar houden zich ver van lokaal personeel of materieel vanwege de lagere kwaliteit. Het landenkantoor dient dan slechts als handelspost, voor het leggen van plaatselijke contacten, als transitopunt en voor het gemak en de veiligheid van de Nederlandse chauffeurs in den vreemde. Sommige bedrijven combineren

buitenlandse chauffeurs op de Nederlandse loonlijst met een uitvestiging compleet met lokale chauffeurs. Aan de grens wordt dan van chauffeur gewisseld.

Een tweede veelgebruikte methode om het economische risico te verkleinen, is het *uitbesteden* van transporten, ook wel *charteren* genoemd. Transportondernemers besteden een steeds groter gedeelte van hun vrachten uit aan andere – veelal kleinere – bedrijven. Heel vaak gaat het hierbij om eigen rijders. Het charteren, vroeger een noodgreep in het hoogseizoen, wordt door een groeiend aantal transportondernemingen aangewend om financiële risico's te verminderen. Er hoeven immers slechts weinig chauffeurs in vaste dienst te zijn, de ondernemer bezit een minimum aantal wagens en al het overige werk gaat – aangepast naar de vraag – via charters. Eén van de grootste transportondernemingen van ons land, vroeger een onderneming met een fors wagenpark, heeft tegenwoordig nog maar twintig wagens in eigen bezit. Het bedrijf maakt op grote schaal gebruik van eigen rijders. De eenmansbedrijven vormen meestal geen bedreiging wat betreft klantenroof, omdat ze daarvoor de transportcapaciteit niet hebben. Het is dus veiliger voor een transportondernemer om eigen rijders te charteren dan om gelijkwaardige collega-bedrijven in te schakelen. Bovendien zijn de eigen rijders in veel gevallen gewoon de oude werknemers van het transportbedrijf en dus binnen handbereik. Ze vormen het vaste charterbestand; ze zijn inzetbaar wanneer nodig, en geen kostenpost in minder drukke tijden. Soms zijn het de financieel minder aantrekkelijke opdrachten die de eigen rijders ten deel vallen: het financiële risico ligt dan bij hen en niet bij de grotere transporteur, die zijn klant toch binnenhoudt. Het komt ook voor dat een charter weer wordt doorgegeven aan een derde of zelfs vierde rijder.

Dit alles maakt de goederenstroom er niet overzichtelijker op en – belangrijker – drukt de prijs steeds verder naar beneden. De kleintjes – de eigen rijders – zijn meestal de dupe. Door de grote onderlinge concurrentie en de onervarenheid van veel eigen rijders, duiken ze al snel onder de normale tarieven. Voor de transporteurs is dat aantrekkelijk. Wanneer een eigen rijder kopje onder gaat, staan er tien anderen klaar. Maar behalve het uiteindelijke faillissement van de chauffeur, leidt deze ontwikkeling tot een steeds verdere verlaging van de vrachtprijzen, waaronder de branche ernstig te lijden heeft. De eigen rijders accepteren bijna alle transporten omdat er toch brood op de plank moet komen, maar ze moeten dikwijls noodgrepen uitvoeren om de klus lonend te maken. Zo moeten ze bij voorbeeld extreem veel uren maken of flink «doortrappen» (= te hard rijden). In 1992 werden twintig procent meer rijverboden vanwege snelheidsovertredingen uitgedeeld dan in het jaar daarvoor. Aan het aantal verkeersovertredingen is de noodlijdende ondernemer te herkennen (CBS, 1994).

Een volgende manier om de prijs omlaag te brengen, is het terugdringen van het aantal «lege kilometers»: de afstand die een vrachtwagen zonder lading rijdt. Na aflevering van de vracht kan de chauffeur nog een binnenlands transport rijden, dit noemt men *cabotage*. Voor bedrijven met een vestiging in het bestemmingsland is het gemakkelijk om een *terugvracht* of een binnenlandse transport te regelen. Ook worden er tussen transportondernemingen onderling afspraken gemaakt, want, wat heenreis is voor de één, is terugtocht voor de ander. Toch komt dergelijke samenwerking in de branche slechts mondjesmaat voor. Kleine ondernemers hebben minder tijd en mogelijkheid om hun laadcapaciteit volledig te vullen; ze kunnen niet terugvallen op een kantoor, communicatiemiddelen en personeel. Zij zijn soms dagenlang op zoek naar vracht voor (een deel van) de terugreis, met alle kosten en risico's van dien.

Voorts worden transportvoertuigen steeds vaker geleast. Ook dit is een manier waarop ondernemers hun risico's verkleinen. Volgens de nieuwe wet hoeft de vervoersvergunning niet langer samen te vallen met het

eigendom van een vrachtvoertuig. Een ondernemer kan zijn wagenpark dus uitbreiden zonder een groot financieel risico te nemen; door middel van een *lease-constructie*. Starters kunnen hierdoor met nog minder middelen op de markt toetreden (CBS, 1994).

Er kan ook bezuinigd worden op de prijs van *brandstof*. In Luxemburg kan goedkope dieselolie worden getankt; deze omweg loont al gauw en is legaal. Minder legaal is het rijden op (rode) huisbrandolie; dit is gewone dieselolie, maar twee dubbeltjes per liter goedkoper omdat het onbelast is. Officieel mag deze olie alleen gebruikt worden voor het rijden op eigen terrein, maar de pakkans is zo klein dat veel ondernemingen er het hele wagenpark mee voltanken. Meestal wordt er dan half-om-half getankt; de rode kleur van de huisbrandolie verraadt hen dan niet meer.

10. CRIMINALITEIT IN DE VERVOERSBRANCHE: CAO-FRAUDE EN WURGCONSTRUCTIES

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 kunnen de volgende methoden worden gebruikt: wurgconstructies, CAO-fraude, Euro-fraude en smokkel. De eerste twee vormen van criminaliteit komen hieronder aan de orde, de laatstgenoemde methoden worden in de twee volgende hoofdstukken besproken.

Bedrijven die in de klem zitten, besteden steeds vaker het minder winstgevend vervoer uit aan kleine bedrijfjes, meestal aan eigen rijders. Deze bedrijfjes worden in toenemende mate afhankelijk van de grotere bedrijven. Dit kan uitmonden in een *wurgconstructie*: de ene ondernemer helpt de andere ondernemer met de financiering van vrachtwagens, onderhoudskosten en vrachten. Dat kan doorgaan tot de tweede ondernemer totaal afhankelijk van de eerste is geworden; hij rijdt diens transporten maar verdient niets, want hij is de eerste ondernemer geld schuldig. Zo wordt hij langzaam gewurgd. Dit gebeurt ook met buitenlandse werkmaatschappijtjes die aan bijvoorbeeld Turkse of Poolse kleine ondernemers «verkoch» en vervolgens leeggeknepen worden. Ondernemers wier vergunning is ingetrokken, kunnen een financieel noodlijdende ondernemer dwingen voor hen te rijden (FNV, 1986).

CAO-fraude is een andere manier om op illegale wijze de kostprijs omlaag te brengen. Ondernemers kunnen de belastingdienst bedotten door onjuiste opgave van het aantal werknemers en werkuren binnen hun bedrijf. De FNV-vervoersbond schatte in 1985 dat transportondernemingen op die manier voor 73 miljoen aan zwart geld creeëren. Veertig procent van de vervoersondernemingen leeft de CAO niet na. Dat gebeurt op vier verschillende manieren: door diensturen te schrappen, de chauffeurs te laag in te schalen, de rijders geheel of gedeeltelijk zwart uit te betalen of door zwartwerkers in te huren. De chauffeurs klikken zelden, want dan raken ze hun baan kwijt. Het hoge aantal bellers naar de in 1994 ingestelde klachtenlijn van de FNV-vervoersbond wijst op het grote aantal CAO-ontduikingen en de angst van chauffeurs om de vuile was buiten te hangen; deze kliklijn biedt immers de mogelijkheid tot anonieme aangifte (FNV, 1986).

Iets anders is het zogeheten *postiljon-systeem*: buiten de EU, wanneer de meest grondige controlegrenspost is gepasseerd (meestal na Italië of Oostenrijk) stapt de Nederlandse chauffeur van de wagen af. De wacht wordt gewisseld door een chauffeur van het (lage lonen-)land van bestemming, zoals een Turk en/of Pool. Deze rijdt veel goedkoper dan zijn Nederlandse collega, maar de werkwijze is illegaal omdat de trucker niet op de loonlijst van het Nederlandse bedrijf staat. De Nederlandse chauffeur stapt vervolgens op de eerstvolgende truck terug naar Nederland, daarnaar toe gereden door een chauffeur uit het lage-lonenland. Het postiljon-rijden gebeurt onder directie van de transportondernemer, maar er is ook een variant bekend waarbij alleen de chauffeur de overtreding begaat en hiervan profiteert. Een van de geïnterviewde ondernemers ontdekte dit bij toeval toen zijn chauffeur in Turkije bij een ernstig ongeluk betrokken raakte en in het ziekenhuis belandde. De eigenaar van de wagen vloog naar het land om zijn trucker te bezoeken, maar daar aangekomen trof hij een wildvreemde chauffeur in het ziekbed aan. De echte chauffeur zat elders in het land op familiebezoek (ook hij was van Turkse afkomst, maar stond op de Nederlandse loonlijst) en was zich van geen kwaad bewust. Hij had de vrachtwagen aan de grens doorgegeven aan een bevriende Turkse chauffeur, die de binnelandse rit tegen een lage prijs voor hem reed. De chauffeur nam dus een – betaalde – vakantie. Bij nader onderzoek door de transportondernemer

bleek dat dit systeem door meer van zijn chauffeurs werd toegepast. Na deze bevinding besloot de ondernemer een nevenvestiging in Turkije op te zetten teneinde het systeem te legaliseren en zo de opbrengst in eigen zak te houden.

11. EUROFRAUDE IN DE VERVOERSBRANCHE

Het wegvallen van de Europese binnengrenzen maakt de controle op het transport moeilijker en daarmee het gesjoemel met heffingen, subsidies en belastingen gemakkelijker. Voorheen werden aan de Nederlandse grens documenten aangemaakt die bewezen dat een lading goederen het land was binnengekomen of had verlaten, en daarmee was de kous af. Invoerrechten, accijnzen of subsidies werden hier (bij wijze van spreken) afgerekend. Maar tegenwoordig passeren de vrachtauto's doorgaans zonder controle de Nederlandse grenzen. Voor goederen waarover belastingen dienen te worden betaald of subsidies kunnen worden ontvangen, moet achteraf worden bewezen dat de goederen inderdaad op de plaats van bestemming zijn aangekomen en dus recht hebben op belastingrestitutie of subsidiegeld. Het geheel van alle fraude-vormen waarbij er sprake is van misbruik van Europese regels, subsidies en belastingen noemen we Eurofraude. In het rapport van H. van de Bunt over illegaal optreden in legale bedrijfstakken en sectoren – ook in deze serie – wordt er eveneens aandacht aan deze vorm van criminaliteit geschonken.

Met Eurofraude betreden we volgens onze definitie het terrein van de georganiseerde misdaad. In deze gevallen wordt de criminaliteit niet gepleegd door de transporteurs zelf, maar worden hun bedrijven door EU-fraudeurs als instrument gebruikt. We kunnen in deze paragraaf aangeven welke vormen er voorkomen, maar het is voor ons onmogelijk iets te zeggen over de omvang van het verschijnsel omdat in de documenten die ons door de politie ter beschikking zijn gesteld, niet meer dan twee zuivere gevallen van Euro-fraude voorkomen.

11.1 Documenten

Binnen de EU rijden wagens doorgaans op de zogenaamde *T-documenten* (=Transit). Deze documenten bestaan uit vijf bladzijden en bij vertrek uit Nederland wordt het eerste blad bij de douane achtergelaten. Deze formulieren zijn alleen geldig binnen de EU en bij overschrijding van een buitengrens moeten nieuwe vervoersdocumenten worden opgemaakt. Bovendien stuurt de douanepost aan de EU-buitengrens het laatste blad van het formulier op naar de Nederlandse douane, zodat bewezen is dat de vracht de EU heeft verlaten.

Een lading kan vervoerd worden onder status 1 of status 2. Een *T1-status* betekent dat de EU-belasting over de vracht nog niet is afgedragen. Tijdens doorvoer, wanneer de vracht binnen de EU blijft, hoeft deze heffing niet te worden betaald. Pas bij het verlaten van de EU houdt de fiscus de hand op. Een *T2-status* betekent dat de heffingen en belastingen over de lading al zijn afgedragen, of ze in het geheel niet hoeven te worden betaald, omdat de goederen binnen de EU blijven.

Wanneer goederen een bestemming buiten de EU hebben (of van buiten de EU naar binnen komen), reizen ze meestal op een zogenaamd *TIR-carnet* (= Transport Internationale Routière). Dit formulier bestaat uit zeven bladen en bij het verlaten van Nederland blijft één blad bij de douane achter. Voor ieder niet-EU-land waar de vrachtwagen doorheen rijdt, moeten de papieren bij binnenkomst steeds geldig gemaakt worden, om bij het verlaten van dat land weer afgetekend te worden: het bewijs dat de vracht het land verlaten heeft, moet steeds één douane-post teruggestuurd worden. Wanneer de vracht op de eindbestemming is aangekomen, wordt de laatste bladzijde ter bewijs naar de douane-post van allereerst vertrek opgestuurd. Dan pas is het document *aangezuiverd*.

De Tir-carnets worden in Nederland uitgegeven door Transport en Logistiek Nederland. Er bestaat bovendien een levendige zwarte handel in deze documenten en zijn er nauwelijks van echt te onderscheiden – nagemaakte Tir-carnets op de markt. Na de douane-controle gaan de

formulieren voor een laatste check terug naar TLN en vervolgens nog naar de International Road Union (IRU) in Genève. Transport en Logistiek Nederland vindt geregeld nog «Mickey Mouse»-stempels op de documenten, soms zelfs stempels uit steden waar geen douane-kantoor is.

De achterste douane-bladen van het T en TIR-formulier komen soms niet meer terug; soms omdat de plaatselijke douane er niets van snapt, maar vaker omdat de bewuste goederen de EU-grens helemaal niet passeren. Ze worden gewoon op de Europese markt verkocht, maar zijn formeel «zoek». In dat geval is er fraude gepleegd. De varianten van Euro-fraude komen in dit hoofdstuk aan de orde.

11.2 Expediteurs

De transportdocumenten worden tegen betaling opgemaakt door *douane-expediteurs*, meestal in opdracht van een verlader, soms rechtstreeks van fabrikanten. Sommige verladers of transport-ondernemers maken zelf hun documenten op, maar dit komt niet vaak voor. De expediteur regelt het vervoer van A naar B, van vliegtuig tot schip tot vrachtwagen. Voor het vervoer over de weg schakelt de expediteur één of meer transportbedrijven in. Per douane-document moet een borgsom gestort worden, maar expeditie-bedrijven hebben een doorlopende borg uitstaan. Wanneer de papieren niet aangezuiverd worden, is de expediteur verantwoordelijk tegenover de fiscus voor de misgelopen belastinggelden of ten onrechte betaalde subsidies.

Wanneer er geen bewijs komt dat de goederen de EU hebben verlaten, klopt de Nederlandse belastingdienst bij de expediteur aan met een naheffing voor de misgelopen gelden. In 1994 kregen twintig expediteurs een dergelijke rekening in de bus; zo moesten twee grote bedrijven samen meer dan honderd miljoen ophoesten. De branche-organisatie van expediteurs Fenex schat dat de fiscus op deze manier jaarlijks zo'n 1,5 miljard aan belastinginkomsten misloopt. Sommige expediteurs huren een bewakingsbedrijf in voor gevoelige transporten; een bewakingsagent rijdt dan in zijn personenwagen achter de vracht aan en houdt het douane-document gescheiden van de wagen. Het komt ook voor dat werknemers van het expeditie-bedrijf met hun neus op het laden en lossen staan. Verder schijnen sommige expeditie-bedrijven camera's in hun kantoor hebben hangen, waarop het moment dat de chauffeur de papieren inklaart op film wordt vastgelegd.

Volgens Fenex, die deelneemt aan de pas opgerichte werkgroep Fraudepreventie, is het de georganiseerde misdaad die slim inspringt op de onoverzichtelijkheid van de open grenzen en zo de expediteurs een loer draait. Maar zijn alle expediteurs wel zo onschuldig? En welke rol spelen de plaatselijk overheden? We bespreken nu verschillende varianten in subsidie-, belasting- en accijnsfraude.

11.3 Landbouwfraude

Veel landbouwprodukten genieten bescherming binnen de EU. Omdat ze buiten de EU goedkoper zijn, moet er over de invoer van deze produkten een heffing worden betaald. Deze heffing hoeft niet te worden betaald over goederen die alleen maar door de EU reizen, maar niet op deze markt komen. Met deze produkten wordt vaak gerommeld met het land van bestemming. *Een voorbeeld:* Er worden in Polen runderen aangekocht met als officiële bestemming Algerije. Ze vertrekken onder T1-status richting Spanje, alwaar ze per schip verder vervoerd moeten worden. Omdat ze alleen maar door de EU reizen, hoeft de landbouwheffing op runderen niet te worden betaald. In werkelijkheid worden ze al in Duitsland uitgeladen, gekeurd, gewogen en geormerkt. De koeien reizen als Duitse runderen verder naar Frankrijk onder T2-status. Voor

vervoer tussen twee bestemmingen binnen de EU hoeft immers geen belasting te worden afgedragen. In Frankrijk worden de koeien geslacht en vervolgens worden de biefstukken naar een land buiten de EG verkocht en vangt de verkoper belasting-restitutie. Er is nu op drie manieren fraude gepleegd:

- 1) de landbouwheffing is ontdoken (in dit geval voor 6 miljoen gulden)
- 2) er is zwart geld geproduceerd
- 3) er is ten onrechte subsidie-geld geïnd.

Wanneer gesubsidieerde landbouwprodukten worden uitgevoerd naar een bestemming buiten de EU, wordt dit beloond met een belasting-restitutie. Vooral voor landbouwprodukten waarvan in de EU een overschot bestaat, wordt bij uitvoer veel geld betaald. Suiker is zo'n produkt. *Een voorbeeld:* wederom wordt een fictief bestemmingsland op de documenten aangegeven, buiten de EU, terwijl het produkt gewoon op de Europese markt blijft. Ten onrechte wordt dus subsidiegeld opgestreken. Soms gaat het produkt niet eens het produktieland uit, maar wordt de suiker ter plekke vernietigd of verdwijnt in een illegale stokerij.

11.4 Grootschalige belastingfraude

Op goederen zoals sigaretten, alcohol en hoogwaardige apparatuur (computers, stereo's) rusten, bij invoer, hoge accijnzen en andere belastingen. Maar bij doorvoer hoeven deze bedragen uiteraard niet te worden betaald. Ook hier wordt er vaak met het land van bestemming gerommeld. *Een voorbeeld:* sigaretten uit de VS komen in Rotterdam aan. De formele bestemming is Noord-Afrika, dus hoeven er geen heffingen te worden betaald. De sloffen komen echter toch op de Europese markt terecht. Daar komt de Nederlandse fiscus gemiddeld pas acht maanden later achter, wanneer blijkt dat de documenten niet aangezuiverd zijn. De partij is nooit in Noord-Afrika aangekomen en is dus «zoek». Soms blijken de stempels van de grensposten te zijn vervalst. Duidelijk is, dat in deze gevallen de werkelijke goederenstroom en de officiële route volgens het document niets met elkaar van doen hebben. Aansprakelijk voor de schade is de aanvrager van het douanedocument, meestal een expediteur. Die probeert de claim te verhalen op zijn opdrachtgever.

Soms heeft de transporteur de documenten zelf geregeld en draait voor de schade op. Maar ook als dat niet het geval is, loopt de transportondernemer schade: vooral als de fraude onderweg wordt ontdekt. Een geïnterviewde van de werkgeversorganisatie vertelt dat hij regelmatig signalen krijgt van – vooral – kleine ondernemers die navraag doen over een bepaalde opdrachtgever. Ze zijn gevraagd om een vracht te verzorgen op totaal onbekend terrein, bijvoorbeeld om computers te brengen naar Oost-Europa, terwijl dat bedrijf normaliter andere produkten naar andere bestemmingen rijdt. Volgens de woordvoerder is dat een signaal dat fraudeurs op zoek zijn naar een naïeve vervoerder die om een opdracht verlegen zit. Transport en Logistiek Nederland raadt een dergelijke opdracht altijd af. Maar vaker bellen de ondernemers niet van tevoren met hun werkgeversorganisatie, zegt de woordvoerder. En dan is de kans groot dat het bedrijf in de val wordt gelokt: in het land van bestemming wordt de chauffeur in een café of onderweg aangesproken door «een aardige Pool of Rus» die voor honderd mark aanbiedt de transportpapieren in orde te maken. De chauffeur spreekt de taal nauwelijks en is allang blij. Hij krijgt valse stempels. Op de terugweg wordt hij aangehouden door de douane en die zet de wagen vast: de invoerrechten moeten worden betaald plus 150 % boete, de wagen moet blijven staan en dat kost staangeld, de chauffeur moet naar Nederland reizen en al wat dies meer zij. Een klein transportbedrijf is dan in één klap failliet, vertelt de geïnterviewde.

Voorbeelden uit de praktijk van de sigarettensmokkel wijzen opvallend

vaak in de richting van Italië en Zwitserland. De fraude wordt dan vanuit Italië bestuurd en via Zwitserland uitgevoerd. Als er Nederlanders betrokken zijn, is dit vaak in de rol van tussenpersoon als vervoerder of expediteur. De tabaksfabrikanten spelen een dubieuze rol, want zij profiteren van de smokkel: zij verkopen grote partijen aan duistere tussenhandelaren en zien hun omzet stijgen – doordat de lage prijs van hun produkt op de zwarte markt voor een grote afname zorgt, terwijl de winstmarges gelijk blijven (De Volkskrant, 6 mei 1995).

11.5 Fraude door onjuiste benaming

Omdat over ieder produkt een ander belasting-percentage moet worden betaald, kan het lonend zijn om hoog belaste goederen op papier voor te stellen als goederen waarop slechts een lage belasting hoeft te worden betaald. Dat kan subtiel: 1000 CC-motoren worden «vermomd» als 250 cc-motoren. Heel wat minder subtiel is een ander praktijkvoorbeeld: een zending mahonieschors – om kerststukjes van te maken – bevat in werkelijkheid sigaretten.

11.6 BTW-fraude

Wanneer bepaalde goederen in een land verkocht worden, moet er BTW over worden betaald. Om de BTW te ontduiken, kunnen de spullen fictief naar het buitenland worden verkocht, terwijl ze gewoon op de binnenlandse markt worden verkocht. Hiervoor worden soms zelfs fictieve inkoop-bedrijven op poten gezet, compleet met een opslagloods voor de *papieren goederen*. Deze vorm van fraude is mogelijk geworden door het opheffen van de grenscontrole – voorheen werd er bij de douane een bewijs afgegeven dat de goederen de grens daadwerkelijk waren gepasseerd – maar dit staat verder los van transport. Dat wil zeggen: er is sprake van *fictief transport*.

11.7 Combinaties

Vaak gaan verschillende vormen van fraude samen. Belaste goederen worden ingevoerd onder valse naam – van een niet belast produkt – en vanzelfsprekend wordt er dan ook geen accijns over betaald. Een «grote naam» uit de Nederlandse smokkelgeschiedenis vertelt dat hij eens werkte voor Italianen die vanuit Zwitserland opereerden. Hij was de doorsluizer: haalde de containers uit Rotterdam en Antwerpen. Daar zat dan zogenaamd wc-papier in of tissues, maar achter de eerste laag zaten de sigaretten; zo waren ze in de VS verpakt. Ze werden verkocht in Spanje of Duitsland. Er werkten destijds zo'n vijftien mensen voor deze geïnterviewde, die hij van tijd tot tijd voor ongeveer vijfduizend gulden per week inhuurde. Toch lijkt het alsof maar weinig Nederlanders echt groot zijn in de Euro-fraude. Meermalen worden in gesprekken Italiaanse en Zwitserse groepen genoemd als de echte «grote jongens» achter de sigaretten-fraude. Volgens een goed ingelicht schade-expert zijn de Nederlandse jongens «padvindende» vergeleken met hun Spaanse, Italiaanse en Zwitserse collega's.

12. SMOKKEL

12.1. Nederlandse gedetineerden in het buitenland

Het aantal Nederlanders in buitenlandse gevangenissen neemt de laatste jaren sterk toe. In september 1995 waren dit er 1302; ruim driemaal zoveel als tien jaar terug, toen er 414 Nederlanders in buitenlandse detentie waren. Volgens een woordvoerder van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is het aantal in het buitenland gedetineerde Nederlanders vooral de laatste vijf jaar sterk toegenomen. In 1990 waren het er 650; minder dan de helft van het huidige aantal. Tegenwoordig wordt er ieder jaar een nieuwe record gevestigd. Het aandeel van drugsdelicten hierin is groot; in september zaten 1026 van de 1302 Nederlandse gedetineerden in het buitenland vast wegens het bezit van of handel in narcotica; bijna tachtig procent. Van 56 personen was het gepleegde delict bij het ministerie overigens nog onbekend. In 1985 maakten drugsdelicten ruim zeventig procent van het aantal buitenlandse veroordelingen uit.

Het grootste aantal Nederlandse gedetineerden zit vast in Duitsland: 236, waarvan 122 wegens een drugsdelict. Het grootste aantal Nederlandse overtreeders van de narcoticawetgeving zit vast in Frankrijk; 189 Nederlanders zitten hier hun tijd uit vanwege een drugsdelict, van de in totaal 216 Nederlandse gedetineerden. Ook in Spanje zitten veel Nederlanders vast: in totaal 195, waarvan 184 wegens drugsovertredingen. In Engelandse gevangenissen zitten 146 Nederlanders vast en alweer is het leeuwedeel gearresteerd voor een overtreding van de drugswetgeving: 129. Marokko houdt 70 Nederlanders gevangen; 67 van hen pleegde een drugsdelict. Het hoge aantal Nederlanders in Marokkaanse detentie is sinds 1992 ontstaan: toen koning Hassan II de «war on drugs» afkondigde.

Het is onbekend hoeveel Nederlandse vrachtwagenchauffeurs zich onder deze gedetineerden bevinden, maar het vermoeden bestaat dat dit aandeel groot is. Vooral in Marokko is het aantal chauffeurs onder de Nederlandse gevangenen hoog; volgens de FNV-vervoersbond gaat het hier om 39 Nederlandse chauffeurs die vastzitten vanwege hash-smokkel: bijna tweederde deel van het totaal aantal Nederlandse drugs-gedetineerden in Marokkaanse gevangenissen. Dit terwijl het vervoer van en naar Marokko slechts 0,02 % van het internationale handelsverkeer van Nederlandse transportondernemingen uitmaakt.

12.2 Drugssmokkel

Er vindt een aanzienlijke smokkel van (illegale) goederen in vrachtwagens plaats. De stoffen sigaretten en flessen drank die chauffeurs voor eigen bijverdienste in de cabine of lading meenemen, blijven hier buiten beschouwing, omdat het hoofdzakelijk om kleinschalige en niet-georganiseerde smokkel gaat. Bij andere smokkelvormen wordt echter op grote schaal gebruik gemaakt van reguliere professionele transportbedrijven. De smokkel op grote schaal betreft voornamelijk drugs, zoals XTC en andere synthetische drugs naar Engeland (vaak in bloemen en bloembollen) en Zweden, en bovenaan de lijst natuurlijk hash uit – onder andere – Noord-Afrika. We bespreken de drugssmokkel per drugssoort en zoomen daarbij kort in op (voornamelijk hash-)transporten uit Marokko.

12.2.1 Nederwiet

In Nederland wordt naar een schatting van Steinmetz c.s. (1995) jaarlijks gemiddeld 51 ton wiet geproduceerd, met een gezamenlijke omzet van 416 miljoen gulden. Deze wiet blijft voor het overgrote deel binnen Nederland: er wordt slechts voor 16 miljoen gulden geëxporteerd. Vooralsnog doen deze drugs in de smokkel niet echt mee.

12.2.2 Hash en marihuana

Zoals gezegd is de organisatie van de soft-drugshandel veelal in handen van Marokkanen, maar voor de uitvoering van het daadwerkelijke transport (boven de 50 kilo) worden Europese, waaronder veel Nederlandse, transporteurs ingeschakeld. (Steinmetz c.s., 1995) Deze werken met chauffeurs van verschillende nationaliteiten. Er zijn een kleine zestig Nederlandse transportbedrijven die op Marokko rijden, waaronder twee hele grote, die bijna dagelijks naar Noord-Afrika afreizen. Aangezien er bijna veertig Nederlandse vrachtwagenchauffeurs in Marokko vastzitten vanwege drugssmokkel, hebben gemiddeld twee van elke drie transportbedrijven één chauffeur in detentie. Marokkaanse hash domineert, zo blijkt uit de bovenstaande alinea's, de Nederlandse markt. Er is een min of meer continue stroom van «Maroc» naar ons land; gemiddeld zo'n 2000 tot 5000 kilo per week. Drugsorganisaties gaan ervan uit dat één op elke drie transporten wordt onderschept (Steinmetz c.s., 1995). Volgens dit getal, zou het werkelijke aantal gesmokkelde kilo's in 1994 300 000 bedragen. De hoeveelheden in beslag genomen cannabis nemen bijna jaar na jaar toe, zo blijkt uit gegevens die afkomstig zijn van het Marokkaanse ministerie van binnenlandse zaken (1993) en twee Marokkaanse kranten, namelijk Maroc-Hebdo (17 juni 1994) en Al-Alam (april 1995):

1986	6 000 kilo
1987	21 700 kilo
1991	48 000 kilo
1992	65 400 kilo
1993	47 000 kilo
1994	100 000 kilo

Er zijn talloze kleine «organisaties» die drugs vervoeren en een vijftigtal grotere groepen, die ieder gemiddeld één tot driemaal per jaar een drugstransport rijden. In personenwagens, busjes en campers gaat gemiddeld 10 tot 100 kilo per keer mee; het gaat hier meestal niet om georganiseerde transporten. Per vrachtauto of schip gaat zo'n 1000 tot 1500 kilo per keer mee, hoewel een geïnterviewde beweert iedere keer vijfduizend kilo mee te nemen. Volgens Steinmetz c.s. (1995) weten chauffeurs vaak niets van de illegale ladingen wordt er veelvuldig gewisseld van transportbedrijf, vaak via het doorverkopen van omgebouwde vrachtwagens.

In Nederland vindt de distributie van hash voornamelijk plaats via Amsterdam, maar ook Zeeland (Middelburg en Vlissingen), Brabant, Limburg (Roermond en Venlo) en het Oosten (Twente en Arnhem) kennen hun handelsconcentraties. Steinmetz c.s. (1995) schatten in dat de oostelijke en zuidoostelijke steden zich vooral op de handel met Duitsland, Scandinavië en Zwitserland richten en de zuidelijke vooral op België en Frankrijk zijn gericht.

12.2.3 Harddrugs

De *heroïnesmokkel* komt voornamelijk uit Turkije, via de Balkanroute. Volgens een CRI-rapport kwam in 1993 85 procent van de onderschepte harddrugs op die manier Nederland binnen; er werd in dat jaar 900 kilo heroïne in beslag genomen. De drugs worden voornamelijk vervoerd met vrachtauto's van Turkse transportondernemingen, maar na een verscherping van de controle op Turkse vrachtwagens, worden in toenemende mate vrachtauto's uit andere landen ingezet (CRI, 1993). Een ander genoemd traject is via vrachtwagens van Libanon naar Irak en Syrië en vandaar uit op de boot naar Griekenland of het toenmalige Joegoslavië. Want een vrachtauto uit Libanon is verdacht, maar als deze uit Griekenland komt veel minder.

De relatief nieuwe drug *XTC* is een buitenbeentje op de drugsmarkt,

omdat het voor een groot deel in Nederland zelf geproduceerd wordt en vervolgens voor een groot deel verhandeld naar het buitenland. Nederlandse trucks met synthetische drugs worden vaak in Engeland, Scandinavië en Frankrijk betrapt, met meestal vrij grote hoeveelheden pillen aan boord. Een andere, aan synthetische drugs gerelateerde, vorm van smokkel betreft het transport van bepaalde chemicaliën die bij de productie van XTC worden gebruikt. Over de omvang van deze smokkel hebben we geen gegevens kunnen achterhalen.

12.3 Andere vormen van smokkel: wapens en mensen

Wat betreft de aard en omvang van *wapensmokkel*, tasten we volledig in het duister. Aangezien er – onder andere – met name in voormalig Joegoslavië een behoorlijk aantal wapens nodig is, moet er smokkel van wapens plaatsvinden. Een geïnterviewde transporteur vertelde dat er wel zeker door Nederlandse transportbedrijven naar het oorlogsgebied wordt gereden, maar onduidelijk is met welke lading.

Onlangs dook in de pers een bericht op over *mensensmokkel* in een Nederlandse vrachtauto. Het betrof een groep vluchtelingen uit verscheidene landen (Marokko, Tunesië, Somalië, Irak en Iran) die vermoedelijk veel geld heeft betaald om in West-Europa een herkomen te vinden. Een chauffeurs-echtpaar dat al jaren op Marokko rijdt, vertelt over de vele verstekelingen die zich op de veerboot onder of in de wagens proberen te verstoppen, al wisten zij niet of chauffeurs ook geld aannemen van de verstekelingen. Na verscherpte controle aan de Marokkaanse grens, hebben zich mensensmokkelroutes ontwikkeld bij de Algerijnse grens, zo staat eveneens te lezen in het rapport dat handelt over allochtonen. In 1994 arresteerde de Italiaanse politie 6000 Algerijnse, Marokkaanse en Tunesische illegalen in Zuid-Italië, zo vernemen we verder uit diverse Marokkaanse kranten waaronder Anoual (22 mei 1995). Sindsdien heeft ook Algerije maatregelen genomen en verplaatste de smokkel zich weer naar Marokko, van waaruit de migranten met bootjes naar Algeciras worden gevaren, na betaling van bedragen rond de 3000 gulden. Zowel de Spaanse als de Marokkaanse douane en politie zou betrokken zijn bij deze mensensmokkel, zo vernemen we uit deze Marokkaanse bronnen. Vanuit Spanje gaan de illegalen naar Nederland, België en Frankrijk, maar het is onduidelijk of en hoe vaak de transportsector hierbij gebruikt wordt. Uit de politiedossiers blijkt dat er Nederlandse chauffeurs zijn aangehouden met verstekelingen uit Irak, Iran, Egypte, Tunesië, Marokko en Somalië aan boord: verscholen achter lege bloemendozen in de lading. De betreffende chauffeurs verdienden duizend gulden per gesmokkeld persoon.

12.4 Waar zit de smokkelwaar verstopt?

Volgens de Rijksverkeersinspectie lenen vooral de gewone vrachtauto en de koelwagen zich het best voor smokkel. Criminele organisaties schuwen over het algemeen de gewone en de geïsoleerde tankwagen, omdat dit voertuig teveel opvalt en niet snel en gemakkelijk te laden en lossen is. Uit verschillende bronnen vernemen we dat vooral *koelwagens* vaak gebruikt worden voor illegale transporten, omdat ze meer «bergplaats» hebben en omdat transporten van bederflijke goederen doorgaans meer haast hebben. Het economisch belang van een snelle doorstroom in bepaalde sectoren – zoals de export van verse bloemen – is zo groot, dat er nauwelijks wordt gecontroleerd. Als er wel controle plaatsvindt, krijgen deze spoedvrachten voorrang en wordt de peiling uitermate snel, en dus minder grondig, uitgevoerd. Omdat de investeringskosten van dergelijke wagens hoog zijn, is een terugvracht extra belangrijk (Erents, 1994). Bovendien zijn – volgens een gespreks-

partner – bepaalde veilingen van verse producten zeer gesloten werelden, waar controle moeilijk is.

De smokkelwaar wordt vaak in het *kopschot* van de koelwagen verstopt, daar waar de koelmotoren staan. Dat een hash-hond weinig tot niks ruikt bij vriestemperatuur, is voor de smokkelaar voordelig. Achter het kopschot wordt een tweede binnenwandje gebouwd waardoor de wagen extra bergruimte krijgt. Er zijn gevallen bekend waarin niet minder dan vijf ton hash achter het kopschot werd vervoerd, zo blijkt uit politiegegevens. Dit is overigens niet zonder risico, want het extra gewicht drukt op de vooras en bij een bocht kan de vrachtwagencombinatie gaan «scharen». Verder kan smokkelwaar in het *chassis* worden verstopt: bij de meeste wagens is dit hydraulisch op te krikken en ontstaat zo een lege ruimte van ongeveer zestig centimeter die van buiten onzichtbaar is. Daar gaat op de heenweg vulmateriaal in, zoals zand, zodat het gewicht bij controle klopt. Ook zit de smokkelwaar in holle PVC-pijpen die in het opgepompte chassis worden gerold. Een geprepareerde *brandstoftank* biedt eveneens ruimte voor smokkelwaar, zo blijkt uit politiegegevens. Een andere veel toegepaste methode is het verwijderen van het isolatiemateriaal uit het *dakschot* van de wagen: hierdoor ontstaat een lege ruimte onder het plafond over de gehele breedte van de wagen. Op de heenrit zitten hier dan bij voorbeeld betonnen tegels tussen.

Natuurlijk zit de smokkelwaar soms gewoon in de *lading*, hoewel dit minder vaak voorkomt. Het is een uiterst riskante methode, omdat de hash-honden de drugs al snel ruiken. Ook worden de (reserve-)banden en de *bestuurderscabine* gebruikt als bergplaats.

Een ander verschijnsel is het smokkelen onder *ANWB-vlag*: een personenauto of caravan wordt in Turkije of Marokko gecrashed en rijdt dan op ANWB-oplegger of in een lege vrachtwagen naar Nederland, met inhoud. De schuldigen zitten al hoog en droog in Nederland als de chauffeur aangehouden wordt. Een eveneens bijzondere methode die we tegenkomen in de politiedossiers is het smokkelen in *tweedehands autobussen* uit Oostenrijk en Duitsland. De bussen worden geprepareerd en daarna – met heroïne – naar Westeuropese landen vervoerd.

Het prepareren van een vrachtwagen voor smokkeldoelende kosten zeker twee weken tijd. Veel geïnterviewden wijzen erop dat de vaak beweerde onschuld van ondernemer of chauffeur daardoor ongeloofwaardig is, want welke baas merkt het niet als zijn wagen twee weken «mist» en hetzelfde geldt voor chauffeurs. Ook het inbouwen van de smokkelwaar in het land van bestemming kost veel meer tijd dan het gewone laden en lossen in beslag neemt. Ook hier zouden chauffeur en baas toch iets op moeten vallen, is een vaak gehoord argument. Echter, volgens een geïnterviewde, geprepareerde vrachtauto's rouleren: ze worden – kant en klaar – regelmatig doorverkocht. Bovendien werken veel ondernemers met charters en dan is er niets bekend over de geschiedenis van de gebruikte truck. Het «gebruiken» van eigen rijders is voor smokkelende transporteurs aantrekkelijk: ze kunnen zich – bij het onderscheppen – immers gemakkelijk van de ingehuurd buitenstaander distantiëren.

In smokkelgevoelige landen als Marokko en Turkije zijn de controle-middelen al even rigide. Bij verdenking maakt het douane-personeel met lange boren gaten in de wagen; van onder, van opzij en van voren. Bij tankwagens komen daar nadien gewoon stoppen in. Ook komt het voor dat een wagen «als een sardine-blikje» wordt opengepeld. De geleden schade is voor rekening van de ondernemer, vertelt een advocaat. Sommige chauffeurs zijn zo bang voor smokkelwaar in de wagen dat ze schuimrubber in de lege ruimten tussen de isolatiewanden stoppen, zo lezen we in het chauffeursblad Truckstar.

12.5 Preventief beleid transporteurs

Bepaalde landen zijn zo smokkel-gevoelig dat er maar weinig bonafide bedrijven zijn die het nog aandurven. Eén transportondernemer vertelde dat hij om die reden nooit op Marokko rijdt. Een andere transporteur vertelt dat hij zijn wagens in Marokko altijd eerst door de Marokkaanse politie helemaal laat doorlichten: dat is een extra controle die ongeveer 20 gulden per wagen kost; de opbrengst gaat naar de Marokkaanse overheid. Daarna gaan de wagens natuurlijk nogmaals door de standaard-controle. Een ondernemer die het grootste deel van zijn inkomsten haalt uit het vervoer op Noord-Afrika vertelt een gedegen preventie en controle-beleid te hebben, om niets aan het toeval over te laten. Zijn bedrijf rijdt dan ook al vijftien jaar op Marokko, zonder één veroordeling. Op de eerste plaats betaalt hij zijn chauffeurs royaal: ze verdienen ruim 120 000 gulden per jaar. Voorts doet hij uit principe niet aan eigen rijderschap, omdat hij dat beschouwt als uitbuiting van de chauffeurs, als een verschuiving van financiële problemen en derhalve ook als een risicofactor. Verder schakelt deze ondernemer een detective-bureau in om zijn chauffeurs uitgebreid te screenen (zijn er criminele antecedenten, wat is iemands sociaal-maatschappelijke situatie, hoe is zijn vriendenkring en wat is zijn financiële positie?). De screening beperkt zich niet tot het moment van sollicitatie maar loopt altijd door, deels via een sterke onderlinge sociale controle, deels via speurwerk van buitenaf. Het komt in dit bedrijf voor dat een chauffeur uit Marokko naar huis wordt geroepen, omdat zijn gedrag ter plekke verdacht is. De controle in het buitenland geschiedt via vestigingen die het bedrijf in bijna alle handelslanden heeft opgericht. Daar worden de vracht en de chauffeur vanaf het moment van binnenkomst streng begeleid, zodat er nooit een paar uur kwijt kunnen raken en de chauffeur al helemaal niet zelfstandig op zoek gaat naar een terugvracht. Zo mogelijk rijden de chauffeurs in konvooi door Marokko en parkeren 's nachts «met de konten» (van de wagens) tegen elkaar aan, zodat er niets in of uit de wagens kan. Een dergelijk veiligheidsbeleid kost veel geld, vertelt een ondernemer. Hij kan desondanks winstgevend rijden, omdat hij in alle andere bestemmingslanden (Engeland, Italië, Polen, Spanje, Frankrijk en België) werkt met dochtermaatschappijen. Hier werkt uitsluitend lokaal personeel en er wordt gereden met lokaal materieel en op lokale kentekenbewijzen en vergunningen. Dat is vele malen goedkoper. Ter vergelijking: de Engelse ritprijs bedraagt 3200 gulden, tegen 6200 in Nederland. Vergelijk hoofdstuk 9.

12.6 Corruptie

Overbekend zijn de berichten over corruptie onder douane- en politiepersoneel in het buitenland. De transporteur die overwegend op Marokko rijdt geeft zijn chauffeurs altijd een standaardbedrag aan «afkoopgeld» mee. Dit afkoopbudget voert hij al jaren met succes op als aftrekpost bij de belastingdienst. Maar ook in ondermeer – Spanje, Frankrijk en Italië is het betalen van een bepaald bedrag aan smeergeld standaard, zo vertellen alle gesproken chauffeurs en ondernemers ons. In sommige landen graait het douane- en politiepersoneel altijd in de lading of vraagt om geld, sigaretten, drank of een kistje sinaasappelen. Een chauffeur vertelt ons dat zijn baas de verloren produkten al vooraf incalculeert. Wanneer een chauffeur onderweg niets af wil geven, zo zegt hij, kan hij rekenen op een tijdrovende extra controle. Volgens een gesprekspartner komt het eveneens voor dat een chauffeur die willens en wetens smokkelt, de controle op zijn besmette lading bij de douane afkoopt.

Volgens een medewerker van de werkgeversorganisatie is er in Oostbloklanden een stevige *corruptie-inflatie* gaande: met de «normale» *ritselkist* – waarin wat sigaretten, drank, panties of porno-boekjes zitten –

kom je niet ver meer. Tegenwoordig gaat het steeds vaker om, veel, contant geld in een sterke muntsoort. Wat verder voorkomt is het *wegtippen* van hash-transporten door corrupte douaniers of politiemensen die geld verdienen aan het doorlaten van een grotere lading, of die gewoon uit zijn op het tipgeld. Soms is een deal van begin tot eind opzet: pseudo-verkopers slijten een handeltje hash aan een chauffeur, strijken het geld op en krijgen de lading weer terug via een bevriende douanier die precies weet wanneer de vrachtauto op de boot gaat.

12.7 Rippen

Een staaltje criminaliteit binnen de criminaliteit is het «rippen» van drugstransporten. Vaak zitten er dan verklikkers in de organisatie of uitvoering van het smokkeltransport; zij tippen derden die de wagen onderweg beroven. Een gesprekspartner uit de smokkelwereld vertelt dat een personeelslid uit zijn losploeg dergelijke contacten buiten de smokkelbende had: iedere keer als er een hashtransport over de grens ging, werden de chauffeurs onderweg met een pistool tot stoppen gedwongen. Eenmaal verloor deze bende zo vijf ton hash, ter waarde van vijftien miljoen gulden. Deze drugsbaas stuurde altijd gewapende begeleiders met de vrachtauto's mee, in de truck zelf, maar ook in een meerrijdende personenauto.

12.8 De organisatie van smokkeltransporten

Er is een sterk onderscheid naar de kleine en de grote handel. Pas wanneer het om tonnen hash of meer dan duizend kilo harddrugs gaat, spreekt men van grote handel. De kleine partijen worden gereden door individuele chauffeurs, eigen rijders of kleine transporteurs (en natuurlijk nog kleinere partijen in personenauto's of campers met gemiddeld 10–100 kilo). De grotere partijen vereisen een uitgebreide organisatie: er moet een zeer hoog bedrag worden opgebracht als betaling en er moeten mensen voor het transport, de opslag en de distributie worden gecharterd. Een grote smokkelaar vertelt dat hij een ploeg van 15 tot 20 man had, waarvan een aantal tot de vaste kerngroep behoorden en een aantal «oproepbaar» waren.

In de jaren tachtig vervulden volgens een gesprekspartner de Nederlanders een leidinggevende rol in de drugstransporten vanuit Libanon en Pakistan. Ook waren er in Nederland wonende Libanezen en Pakistani betrokken, maar niet hoog in de rangorde. Vanuit verschillende bronnen vernemen we dat Marokkanen steeds meer de baas worden in de drugshandel vanuit Marokko; zowel Marokkanen die in Nederland wonen, als Marokkanen in Marokko. Vergelijk ook het allochtonenrapport. Nederlanders in de drugssmokkel vanuit Marokko vervullen meestal alleen de rol van transporteur. De import-procedure staat vaak los van de distributie naar de detailhandel of de doorvoer. Volgens een politiebron rijden de vrachtwagens met smokkelwaar in Nederland meestal naar gehuurde loodsen, waar vanuit het spul in kleinere partijen via gehuurde bestelbusjes verder gaat. Onderweg naar Nederland hebben sommige goed georganiseerde groepen «steunpunten» in de verschillende landen, aldus een goed ingevoerde gesprekspartner. De meer georganiseerde smokkelaars gebruiken vaak ingenieuze methoden en middelen. Zo vertelt een grote smokkelaar dat zijn groep in Spanje honderd hectare grond rond de baai had gekocht, waarin een mijngang was gemaakt. Wanneer de boten met drugs de kust bereikten, werden ze met behulp van lieren en een treinstel de tunnelgang ingevoerd.

Het geld dat met smokkel verdiend wordt, wordt enerzijds gebruikt voor de handel zelf en anderzijds geïnvesteerd in legale bedrijven met het doel die ondernemingen te gebruiken voor smokkeldoeleinden. Zo vertelt de gesprekspartner uit de smokkelwereld dat hij gebruik maakte van een

constructiefabriek om vrachtwagens om te bouwen en drugs in op te slaan. Het personeel van dit bedrijf wist van niets, want de fabriek werd alleen buiten normale werkuren voor smokkeldoelinden gebruikt. De eigenaar gebruikte een deel van zijn extra verdiensten voor investering in het eigen bedrijf.

12.9 Chauffeurs en eigen rijders

Soms smokkelen de chauffeurs willens en wetens. Ze worden benaderd in het buitenland; in beruchte chauffeurscafé's, op parkeerplaatsen of gewoon onderweg. Internationale chauffeurs hebben in het buitenland hun contacten opgebouwd en velen hebben er een kennissenkring. In Marokko zijn bepaalde gelegenheden waarvan iedereen weet dat daar de deals worden gemaakt, zoals het Seamens centre in Casablanca. Vooral individuele chauffeurs, waaronder veel eigen rijders, komen zo aan hun lading. Sommige eigen rijders staan dagenlang in Marokko op een parkeerplaats, op zoek naar een terugvracht. Bij de grotere ondernemingen zijn de terugladingen al vooraf geregeld en loopt een chauffeur dus niet zoveel kans tegen een smokkelvracht aan te lopen.

Maar ook in Nederland worden de contacten gelegd, soms gewoon in een kroeg. Volgens een smokkelaar zijn in de café's niet alleen chauffeurs te benaderen: hij legde er contact met een douanier. Vooral noodlijdende ondernemers, waaronder veel eigen rijders, worden benaderd voor smokkelvrachten. Het blijkt niet zo moeilijk te zijn om verlieslijdende bedrijven op te sporen. Er zijn efficiëntere methoden dan het plaatsen van een advertentie in een dagblad. Uit gesprekken met chauffeurs komt duidelijk naar voren dat ondernemers die ernstig in de rode cijfers duiken, niet zelden «bezoek» krijgen van figuren die «hulp» aanbieden.

Chauffeurs die bewust werken voor smokkelfirma's, worden in sommige gevallen zelfs door de «groep» geholpen wanneer hen een bedrijfsongeval – als detentie – overkomt, bijvoorbeeld door het betalen van de kosten voor verdediging. Ook de familieleden van een gepakte smokkelaar krijgt soms geldelijke steun uit een soort *solidariteitsfonds*, zo blijkt uit politiebronnen.

Chauffeurs worden soms via koppelbazen voor drugstransporten geworven. Er is één geval bekend uit de politiedossiers waarbij vier mensen samenwerken in het ronselen van truckers. Zwartwerkers zijn uiteraard gemakkelijker te manipuleren, want als ze praten vliegen ze eruit en ze kunnen zich op geen enkel recht beroepen. Er is een voorbeeld bekend van een koppelbaas die werkt met truckers die een strafblad hebben: hij houdt controle over de chauffeurs omdat hij weet dat ze elders niet aan de bak komen vanwege hun antecedenten. Het bedrag dat chauffeurs verdienen met een drugstransport loopt sterk uiteen: meestal gaat het om enkele tienduizenden guldens, met een uitschieter naar 150 000 gulden per rit. De prijs is afhankelijk van de waarde van de drugs en de hoeveelheid die wordt vervoerd. Tegenwoordig sluiten transportondernemers vaak een *contract* met hun chauffeur waarin deze verklaart niets anders dan de vracht mee te nemen; bij ontdekking van smokkelwaar is de ondernemer dan formeel van alle schuld ontheven. De chauffeur draait ervoor op. Deze standaardcontracten worden onder andere door Transport en Logistiek Nederland verstrekt.

Soms weet een chauffeur nergens van; op een parkeerplaats bij een chauffeurscafé wordt er smokkelwaar onder de wagen geplakt of in de lading verstopt, en in het land van bestemming weer «opgehaald». De organisatoren van deze vorm van smokkel beschikken over tactische informatie (rij-route, aankomsttijd) van het bewuste transport. In 1993 werden in korte tijd drie chauffeurs gepakt met grote pakketten synthetische drugs die – met een magneet – onder de wagen waren gehangen. FNV-Magazine bericht over een chauffeur die via een uitzendbureau is ingehuurd voor een vracht naar Marokko; bij de grens werd drieduizend

kilo hash gevonden in de dubbele bodem van de wagen. Niet zelden is de transportondernemer betrokken bij de smokkel, als tussenschakel of als organisator. Soms is de chauffeur op de hoogte en deelt mee in de winst. Maar in sommige gevallen is de trucker slachtoffer.

Volgens het FNV heeft een chauffeur bijna altijd wel in de gaten dat er iets niet klopt met een transport. De vakbond krijgt bijna wekelijks meldingen binnen van chauffeurs die vermoeden dat ze een verdachte vracht gaan rijden. Een chauffeur kan niet zomaar een rit weigeren, want dan riskeert hij zijn baan. Wanneer de baas degene is die de smokkelwaar in de wagen stopt, durft een chauffeur niet te praten; de meldingen zijn dan ook vaak anoniem. Wanneer het er sterk op lijkt dat een transport besmet is, kan de bond de melding doorgeven aan de politie en gaat de rit «gecontroleerd» door. De samenwerking met de politie in het buitenland is echter niet altijd sluitend. Het is voorgekomen dat een chauffeur in Marokko alsnog werd gearresteerd, terwijl de besmette vracht van te voren was gemeld.

12.10 De rol van transporteurs

Grote transport-ondernemers worden met enige regelmaat benaderd door verdachte opdrachtgevers, zo horen we van alle geïnterviewde transporteurs. Eén ondernemer vertelt dat er op een dag Poolse heren op de stoep stonden met de vraag of hij «wel eens wat kon opslaan». Hij heeft subtiel geweigerd met de smoes dat hij geen extra werk nodig had. Een andere transporteur vertelt de «nep-klanten» er altijd blind uit te kunnen halen, omdat ze zich niet als normale opdrachtgevers gedragen. Ze wisselen niet de gangbare vervoerstechnische gegevens uit en vragen vaak niet eens naar de prijs.

Volgens de enige analyse die ons door de politie ter hand is gesteld die exclusief gaat over één Nederlandse organisatie, gevestigd in Midden-Nederland, houden drugshandelaren 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 7 bedrijven waarvan de politie zeker is en om 9 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 (CRI, 1993). Uiteraard is de voorgevel van een dekmantelfirma zo legaal mogelijk en worden er normale heenen terugvrachten geregeld om zo min mogelijk aandacht te trekken. Onze gesprekspartner uit de smokkel opereerde met behulp van diverse dekmantelbedrijfjes, speciaal voor de smokkel opgezet. Deze ondernemingen wisselden legale transporten af met drugszendingen.

Nep-bedrijven kenmerken zich vaak door onnauwkeurigheden in de bedrijfsvoering, zoals een misleidende boekhouding en gebrekkige bedrijfsverzichten. Ze doen vaak veel contante betalingen en hebben geen toegang tot de reguliere geldmarkt. Natuurlijk proberen ze de overheid buiten te houden, wat naar voren komt doordat ze geen gebruik maken van de voorzieningen van de wettige economie, zoals subsidie-regelingen. Ze voeren geen tot weinig schriftelijk berichtenverkeer, onthouden zich meestal van advertering en leggen overeenkomsten zelden op papier vast. Ook het regelmatig wisselen van boekhouder kan een indicator zijn voor malafide bedrijfsvoering.

Malafide transportondernemingen vallen voorts op wanneer de rij-route van de vrachtwagen onlogisch is: 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. Ook kan een nepbedrijf zichzelf verraden door veel geld te investeren in laagwaardige producten. Een voorbeeld hiervan uit politiegegevens is een diervoederbedrijf dat onevenredig vet wordt gespekt. Tijdens transport naar Engeland blijkt er hash onder de zakken katebakzand te zitten. Smokkel-firma's vallen verder op doordat ze tijdens de rit nogal eens van chauffeur wisselen: vaak vliegt een vervanger naar het land van wisseling, vlak voor de grens. Ook veranderen smokkelende bedrijven de opschriften van de wagens nogal eens, meestal nadat één van de drugstransporten is onderschept. Het werken met charters komt in zo'n geval ook van pas, want dan rijdt er een nieuwe – bij de douane onbekende – wagen.

12.11 Geweldsgebruik

Volgens de geïnterviewde grote smokkelaar is het geweldsniveau van de Nederlandse misdaadwereld relatief laag. De meeste andere gesprekspartners bevestigen dat. En ook uit de politiegegevens blijkt dat overmatig gebruik van geweld in deze wereld in Nederland niet regelmatig voor komt. Natuurlijk zijn er in het drugscircuit incidentele afrekeningen: vanaf 1990 zijn er ten minste drie moorden gepleegd die direct samenhangen met drugssmokkel via het wegtransport. Verder was er een ontvoering in 1993. Ook opereert er in het midden van het land een redelijk georganiseerde knokploeg-pool die zich in opdracht – bezighoudt met bedreigingen, waarschuwingen en afrekeningen binnen het circuit van de drugshandel. Zo werd een transportondernemer die niet meer aan zijn verplichtingen wilde voldoen stevig «onder handen genomen», zo blijkt uit de politie-dossiers.

De smokkelende chauffeurs krijgen echter zelden te maken met geweld. Je neemt smokkelwaar mee of niet, die keuze lijkt er te zijn. Dat kan erop wijzen dat er voor iedere chauffeur die uittreedt tien anderen klaarstaan om te beginnen. Geen van de gesproken transporteurs maakte melding van geweld bij weigering van medewerking. Ook een advocaat kwam in zijn praktijk geen geweldservaringen van transporteurs en chauffeurs tegen. Het is niet uit te sluiten dat juist vanwege geweldsdreiging niet gepraat wordt.

12.12 De omvang van het probleem

In het voorgaande zijn we beperkt door het geringe aantal analyses van problemen in de transportwereld die ons door de politie ter beschikking zijn gesteld. Als we alle verwijzingen in de voorliggende stukken optellen en dus ook de vele gevallen waar slechts zijdelings gewag wordt gemaakt van betrokkenheid van transportfirma's bij (drugs-)smokkel, dan komen we op een aantal van dertig. Dit getal zegt echter niet alles omdat de politierapportages ongelijksoortig van kwaliteit zijn en sommige zijn niet zo gedetailleerd dat melding van betrokkenheid van transportbedrijven wordt gemaakt. Het viel niet na te gaan hoeveel van deze bedrijven moeten worden gerekend tot de bedrijven die hiervoor al zijn genoemd. We hebben deze dertig gevallen wel gebruikt om iets anders uit te rekenen, namelijk of dit ook inderdaad de kleine en jonge bedrijven zijn die in moeilijkheden zijn geraakt en die volgens onze redenering meer vatbaar zijn dan grote gevestigde bedrijven. Evenwel, de administratieve gegevens die voorhanden zijn bij onder andere de Kamers van Koophandel en op grond waarvan we de bedrijfsgrootte zouden willen bepalen, staan niet toe om de veronderstelling te toetsen. Vaak zijn grote firma's klein op papier omdat zij vrachten onderverhuren en charters inzetten. Onze veronderstelling wordt wel in alle vraaggesprekken met

terzakekundigen bevestigd of althans niet weersproken, maar liever zouden we hard bewijs hebben gepresenteerd.

13. CONCLUSIE

13.1. De schade voor de branche

Misdaadbestrijding staat bij transportondernemers niet hoog op de agenda. De branche-organisatie Transport en Logistiek Nederland heeft slechts geringe aandacht voor criminaliteit in het wegtransport en dat beperkt zich hoofdzakelijk tot die vormen waarbij de branche direct slachtoffer is. Daarbij gaat het in de eerste plaats om diefstal van wagens en/of ladingen. Omdat het schadebedrag nog steeds oploopt, zijn transportondernemers steeds meer geld kwijt aan preventieve maatregelen en verzekeringspremies. Bepaalde «risico-transporten» zijn daardoor bijna niet of nauwelijks meer lonend. Daarnaast wordt de Euro-fraude als een probleem beschouwd, omdat het transporteurs schade kan opleveren. In 1994 kwam de branche-organisatie FENEX op een geschat schadebedrag van 1,5 miljard gemist staatsinkomen. De expediteurs zijn hierin de grote verliezers; want aan hen vallen de naheffingen ten beurt. Overigens zijn deze naheffingen tot nu toe voor een groot deel kwijtgescholden door de Nederlandse fiscus.

Natuurlijk is er ook sprake van indirect slachtofferschap in de vorm van de valse concurrentie die smokkelende of frauderende bedrijven de bonafide ondernemingen aandoen. De individuele eerlijke ondernemer geeft dit ook wel aan: malafide transporteurs hebben geld voor prima materieel en rijden tegen afbraakprijzen. Die prijzenslag brengt een groot aantal ondernemers aan de onderkant van de markt in de knel; onder hen heel veel *eigen rijders*. Deze noodlijdende transporteurs hebben geen andere keus dan zichzelf uit te verkopen. Dit leidt in sommige gevallen tot het faillissement, maar vaker houdt een bedrijf ondanks alles het hoofd net boven water. Er ontstaat een omvangrijke groep marginale ondernemers die vervolgens zelf kwetsbaar zijn voor illegale acties. En daarmee is de cirkel rond. Het toenemende «rommelen» in de branche betekent een aantasting van de goede naam, die natuurlijk een voorwaarde is voor economisch succes. Hoe hoog de schade – uitgedrukt in geld – is, is volkomen onbekend.

13.2 Slotconclusie

Ondanks het gelukkige feit dat het Nederlandse (internationale) transport over de weg het, althans gemeten over een langere reeks van jaren, goed doet, is er een probleem ontstaan van kleinere noodlijdende bedrijven aan de onderkant van de transportmarkt. In deze sector wendt men allerlei legale en ook illegale middelen aan om het hoofd boven water te houden en het is zonder meer duidelijk dat een aantal bedrijven dat in een dergelijke positie verkeert, zich er toe heeft geleend hand- en spandiensten te verrichten voor de georganiseerde misdaad of daardoor zelfs wordt beheerst. Over de omvang van dit verschijnsel durven we op basis van de voorliggende stukken geen uitspraak te doen.

We zijn de georganiseerde misdaad in twee gedaanten tegengekomen. De transportbranche speelt een zekere rol in allerlei typen van fraude in EU-verband. Overigens is het delict hier steeds fraude en de omstandigheid dat daarvoor transportfirma's worden gebruikt, is betrekkelijk willekeurig. Het rapport in deze reeks over de georganiseerde misdaad dat handelt over fraude, geeft meer inzicht in deze relatie. Dat ligt anders voor de tweede manier waarop de transportbranche bij de georganiseerde misdaad is betrokken: smokkel van (hoofdzakelijk) verdovende middelen. Smokkelaars richten bewust transportfirma's op om drugs Europa binnen te kunnen rijden en een aantal reeds bestaande transportondernemers zowel als hun chauffeurs lijkt direct bij deze smokkel betrokken. Binnen de wereld van de georganiseerde misdaad lijkt in ieder geval één grote drugshandelorganisatie over een goed systeem te beschikken om zwakke

bedrijven op te sporen en te benaderen. Helaas stelt ons materiaal ons niet in staat om de geopperde veronderstelling dat vooral kleine en jonge bedrijven het risico lopen, te bevestigen. Binnen de branche is men algemeen van oordeel dat de betrokkenen goed weten wat zij doen omdat smokkelen altijd opvallende afwijkingen impliceert van de routine in het bedrijf. Er wordt onzakelijk met de klant omgegaan, men is de truck langdurig kwijt om er bergplaatsen in te laten aanbrengen, het bevrachten duurt te lang door de omweg die moet worden gemaakt enzovoort. De gevestigde branche ziet dit alles met lede ogen aan, want het brengt de gehele branche in diskrediet en individuele ondernemers tonen zich soms ziedend over de oneerlijke concurrentie die hen wordt aangedaan. Echter, wanneer het op praten aankomt, krijgt het gesloten karakter van de transportbranche weer de overhand en zwijgen de transporteurs in alle talen.

De ondernemersorganisatie heeft zich vooralsnog sterk gericht op het behartigen van de belangen van transportondernemers wier materieel en ladingen zijn ontvreemd, van de verlokkingen van de georganiseerde misdaad weet men vrijwel niets af. Er bestaat geen systeem om malafide leden te weren of illegaal opererende transporteurs uit de branche te verwijderen. De strijd hiertegen wordt klaarblijkelijk geheel overgelaten aan politie en justitie.

Bij onze speurtocht zijn wij geen voorbeelden tegengekomen waarbij transportondernemingen voor andere doeleinden werden gebruikt dan voor de uitvoering van de criminaliteit zelve. Waar dit wel het geval is, lijkt het geweldsniveau vooralsnog niet hoog te zijn. In beginsel zouden ze gebruikt kunnen worden om illegaal vermogen wit te wassen, maar we weten niet of en zo ja, in welke mate, dat gebeurt. Verder hebben we ook geen enkele reden om de vraag of de branche op een andere manier door de georganiseerde misdaad is geïnfiltrerd dan voor de hier genoemde hulp bij uitvoering van het delict zelf noodzakelijk is, positief te beantwoorden.

LITERATUUR

- Bureau Buitenland Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen en Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Gearresteerd in Marokko*, Bureau Buitenland NFR en Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag/Den Bosch, 1994
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Wegvervoer: schets van een ontwikkeling*, CBS, Heerlen/Voorburg, 1993
- Centrale Recherche Informatiedienst, *Jaarbericht 1993*, CRI, Zoetermeer, 1994
- T. Erents, *Wegtransport van Hasjish*, CRI, Zoetermeer, 1994
- Koninklijk Nederlands Goederenvervoer, *Kerncijfers goederenvervoer*, KNV, 1993
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Meerjarenprogramma infrastructuur en Transport 1995–1999; verkeer en vervoer in een duurzame samenleving*, SDU-uitgeverij, Den Haag, 1994
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Grensoverschrijdend transport van afvalstoffen: regels voor de ondernemer*, CDVE, Den Haag, 1994
- NEA, *jaarverslag 1993*, NEA, Rijswijk, 1994
- NIWO, *jaarverslag 1993*, NIWO, Rijswijk, 1994
- NIWO, *jaarverslag 1994*, NIWO, Rijswijk, 1995
- Rooijmans, *Criminaliteitspreventie/preventieplan Wegtransport; 1994*, TLN en Centraal Beheer en Adviesbureau voor Veiligheidszorg en Criminaliteitsbeheersing Mertens, Rooijmans en Partners BV, 1994
- W. J. Stam, *De transportsector in beweging*, OTB, Delft, 1990
- C. H. D. Steinmetz, R. N. J. van Oosten, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, *Softdrugs in Nederland. Consumptie en handel*, Steinmetz advies & opleiding, Den Haag, 1995
- Transport en Logistiek Nederland, *Vervoer en Logistiek, een doorkijk naar 2000*, Koninklijk Nederlands vervoer, Den Haag, 2e jaargang, aflevering 3 juni 1994,
- Transport en Logistiek Nederland, *Road Transport in Figures*, TLN, Zoetermeer, 1994 Nederland, 1994
- Transport en Logistiek Nederland, *Wegvervoer in cijfers Kwartaal 1–1994*, TLN, Zoetermeer, 1994
- Transport en Logistiek Nederland, *Problemen bij grensovergangen in Midden en Oost-Europa*, TLN, Zoetermeer, 1995
- Transport en Logistiek Nederland, *Wegvervoer in cijfers editie 1–1995*, TLN, Zoetermeer, 1995
- Vervoersbond FNV, *Zwarte bladzijden, beroepsgoederenvervoer over de weg*, FNV, Utrecht, 1985

J. L. H. Vorst, *Diefstalleed in het wegvervoer*, Nieuw Rotterdam schade NV, Rotterdam, 1994

J. L. H. Vorst, *Oost-Europa Transport*, Nieuw Rotterdam schade NV, Rotterdam, 1995

J. L. H. Vorst, *Handel en transportverzekering*, Nieuw Rotterdam schade NV, 1993

J. L. H. Vorst, *Goederentransportverzekering*, Nieuw Rotterdam schade NV, 1991

Lijst van geraadpleegde artikelen uit de media

Ze gunnen elkaar het verlies niet: wegtransport doet zich door versnippering zelf de das om, Elsevier, 13 februari 1993

Buitenlands deelcertificaat voor chauffeurs en bedrijven aantrekkelijk. Truckstar, aflevering 12, 1994

Verzekeringszorgen rond eigen rijder. TTM: Magazine voor eigen en beroepsvervoer, aflevering 4, 1994

Ad Harreman naar aspirant-eigen rijders: «bezint eer ge begint», Truckstar aflevering 3, 1995

GPdW: sterk groeiende vraag naar «seizoenschauffeur», Nieuwsblad Transport, 25 juli 1995

Diefstalleed in het wegvervoer deel III, De Beursbengel, maart 1994

Diefstalpreventie: de chauffeur is de zwakke schakel, Nieuwsblad Transport 22 juli 1995

Diefstal in transportwereld een steeds groter probleem, Logistiek Signaal, aflevering 7, 1994

Verzekeraar neemt vervoer in houdgreep, bron onbekend

Georganiseerde misdaad krijgt greep op expediteurs, De Volkskrant 12 juli 1994

Rusland: Prävention gegen Ladungsdiebstahl, bron onbekend, aflevering 4, 1994

De zaak van de spoorloze sloffes, De Volkskrant, 6 mei 1995

Gejaagd door de wind uit Marokko, De Volkskrant, 1 juli 1995

Gebruik heroïne en cocaïne neemt toe in Marokko, De Volkskrant 13 juli 1995

Mensensmokkel met vrachtwagen ontdekt, De Volkskrant 27 augustus 1994

«Jou pakken ze niet», Truckstar aflevering 5, 1995

Groot geld, groot risico, FNV-Magazine aflevering 16, 3 december 1994

Tegen hash-transporten is geen kruid gewassen, FNV-Magazine, aflevering 26, 24 februari 1994

Steeds meer Nederlandse chauffeurs in buitenlandse gevangenissen, Provincie Zeeuwse Courant, 14 januari 1995

GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN NEDERLAND:

**DE ZEEHAVEN ROTTERDAM EN DE
LUCHTHAVEN SCHIPHOL**

Gerben Bruinsma
Universiteit Twente

VOORWOORD

De georganiseerde misdaad is voor de levering van goederen aan illegale markten aangewezen op de beschikbare transportmiddelen. De internationale smokkelroutes van drugs lopen ter land, ter zee en in de lucht. Nadat de relatie tussen de georganiseerde misdaad en het vervoer over de weg door Bovenkerk en Lempens uit de doeken is gedaan, wordt de aandacht nu gericht op het vervoer over zee en door de lucht. Deze empirische studie gaat over de rol die onze belangrijke havens in dat vervoer spelen: de zeehaven Rotterdam en de luchthaven Schiphol.

Diverse mensen hebben een bijdrage geleverd aan dit deelrapport over de havens. Ik dank met name de heren F. Maurer, E. Blaauwendraat, M. Schuckman, L. Graven en G. Boons van de koninklijke marechaussee, de heer J. Verdonk van Schiphol Security, de heren J. van Doorn en F. den Hartog van de CRI, de heer A. Schleedoorn van de Algemene Inspectie Dienst, de heren B. Hagen, H. Jansen, F. Visser en A. Noordzij van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond, de heer H. Huisman van het Douane Informatie Centrum, de heer M. Spanjer van de Dienstenbond van de FNV en de heer A. Kamp van de Hout- en Bouwbond van de FNV, de heer E. Kleemans en de dames C. de Boer en C. Hoekstra van het IPIT van de Universiteit Twente.

De auteur is de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente zeer erkentelijk dat zij hem in staat heeft gesteld deze studies voor de Parlementaire Enquête Commissie uit te voeren. Een bijzonder woord van dank gaat naar P. Geurts die mij vele zaken met betrekking tot het M&T-onderwijs gedurende al die tijd uit handen heeft genomen.

Als gevolg van de afspraken met de minister van Justitie was het niet toegestaan op de universiteit of thuis de onderzoeken te verrichten. De Divisie Georganiseerde Criminaliteit van de regiopolitie Twente is zo bereidwillig geweest gedurende lange tijd – langer dan van te voren kon worden aangenomen – huisvesting aan te bieden en op gastvrije wijze de onderzoeker op vele manieren behulpzaam te zijn. Mevrouw E. Berkhof-Kuipers, de heren H. Geerdink, J. Hadders, P. IJzerman, F. Jansen, H. van Klaveren, P. van Zwanenburg en de vele rechercheurs van de Divisie Georganiseerde Criminaliteit, in het bijzonder H. Bakker, E. Berkhof, J. Bos, H. Gerritsen, Th. Hagedoorn, H. Kamperman, R. van Oosterlaken, P. Veldhuis en B. de Vries worden bedankt voor de medewerking, de informatie, de tijdsinvestering en voor de aangename tijd bij hen in het korps.

INHOUD

Voorwoord

Inhoud

1.	Inleiding	63
2.	De Nederlandse zee- en luchthavens	66
2.1.	De Rotterdamse haven	66
2.2.	De luchthaven Schiphol	67
3.	Het criminaliteitsbeeld in de havens	68
3.1.	Criminaliteit in de Rotterdamse haven	68
3.2.	Criminaliteit op de luchthaven Schiphol	69
4.	De havens als aan- en doorvoerroutes voor illegale markten	72
4.1.	Internationale smokkelroutes	72
4.2.	De Rotterdamse haven	75
4.2.1.	De aard en omvang van smokkel van drugs	75
4.2.2.	De aard en omvang van smokkel van andere goederen en van personen	76
4.3.	De luchthaven Schiphol	76
4.3.1.	De aard en omvang van smokkel van drugs	76
4.3.1.1.	De smokkel via koeriers	78
4.3.1.2.	De smokkel via vrachten en bagage	80
4.3.1.3.	Dossieranalyse: criminele groepen	81
4.3.2.	De aard en omvang van mensensmokkel	83
5.	Georganiseerde misdaad in de havens	86
5.1.	De Rotterdamse haven	86
5.2.	De luchthaven Schiphol	89
5.2.1.	De beveiliging	90
5.2.2.	Medewerking aan smokkel	91
6.	Samenvatting en conclusies	96
	Literatuur	98
	Bijlagen	100

1. INLEIDING

Nederland is al eeuwen een handelsnatie bij uitstek. De dienstensector is niet voor niets een van de belangrijkste economische sectoren en nog steeds sterk in ontwikkeling. Het Nederlandse transportwezen neemt in Europa maar ook daarbuiten een belangrijke plaats in. De omvang van het vrachtvervoer op de weg, per trein, via de lucht en per binnenscheepvaart en die van het personenvervoer per trein, per auto(bus) en per vliegtuig, maken Nederland tot een vooraanstaand transportland. Ons land kent twee belangrijke transportknooppunten waar uit de hele wereld goederen en personen samen komen: de Rotterdamse haven en de luchthaven Schiphol. Miljoenen tonnen aan goederen worden elk jaar weer naar de Rotterdamse haven en het vliegveld Schiphol getransporteerd en ongeveer 23 miljoen mensen maken gebruik van de luchthaven als eerste tussenstop voor vervoer naar elders dan wel als eindbestemming.

Het ligt voor de hand dat smokkelaars van deze omvangrijke, kwalitatief hoogstaande en uitstekend verzorgde handelsroutes gebruik maken om hun illegale goederen te brengen naar die plaatsen die zij hebben uitgekozen. De vraag naar illegale goederen heeft altijd bestaan en daarmee de noodzaak van vervoer van die goederen naar de klant. Was het tussen de twee wereldoorlogen boter die naar België werd gesmokkeld of waren het wapens die naar de vele brandhaarden in de wereld werden gebracht, vandaag de dag zijn het drugs die in duizenden kilo's over de hele wereld worden gedistribueerd. Smokkel heeft altijd bestaan. Nederland heeft drie eigenschappen die haar geschikt maken als smokkelland: de expertise en ervaring op het terrein van de handel en het internationale transport; het uitstekende transport- en distributienetwerk en de lange traditie als «smokkelland».

Nederlanders zijn handelaren en uit het deelrapport in deze serie van Fijnaut over de betrokkenheid van autochtonen bij de georganiseerde misdaad blijkt weer hoe belangrijk de rol is van Nederlanders in de internationale (soft)drugshandel. Zij opereren op Europees en mondiaal niveau als opkopers, als tussenhandelaren en als vervoerders. Die internationale positie is mede mogelijk geworden door de beide havens en hun strategische ligging in Europa, waardoor zij fungeren als de toegangspoort tot een achterland met meer dan 160 miljoen inwoners (inclusief Oost-Europa: ruim 300 miljoen inwoners). Criminele groepen maken dankbaar gebruik van de geboden faciliteiten op transportgebied in Nederland. De levering van illegale goederen is niet langer een lokale aangelegenheid. De internationalisering en globalisering van de wereld hebben ertoe bijgedragen dat illegale goederen vanuit allerlei landen naar en via Nederland worden vervoerd. De goederen zijn voor een klein deel bestemd voor consumptie in de Nederlandse markt, het grootste deel vindt zijn bestemming buiten Nederland, op met name de Europese markt. In dat laatste geval fungeert Nederland als transitogebied.

De snelle afhandeling van de goederenoverslag, de reden waarom de Rotterdamse haven en Schiphol internationaal gewild zijn en waaraan zij hun economische betekenis ontleen, verkleint de risico's die de smokkelaars lopen met betrekking tot onderschepping van smokkelwaar. Zij maken gebruik van de massaliteit van de legale goederenstromen. Desondanks zou kunnen worden verondersteld dat zij zullen trachten deze risico's verder terug te dringen door de afhandelingsketen in de zee- en luchthaven in handen te krijgen en zo een ongestoorde smokkel te garanderen. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld heeft de georganiseerde misdaad in de havens zo'n positie ingenomen dat vrijwel alle activiteiten onder haar supervisie worden uitgevoerd (Abadinsky, 1991). Die positie heeft de georganiseerde misdaad veroverd door de vakbonden onder controle te houden en op grote schaal met corrupte opsporingsambtenaren en andere autoriteiten zaken te doen. De vraag is of dit in Nederland ook het geval is.

In dit deelrapport staan vier hoofdvragen centraal:

1. Wat voor smokkel vindt er in de Rotterdamse haven en op de luchthaven Schiphol plaats?
2. Welke criminele groepen organiseren die smokkel?
3. Op welke wijze wordt er door criminele groepen gesmokkeld?
4. In hoeverre proberen criminele groepen zich een vaste plaats te verwerven in de Rotterdamse haven en op de luchthaven Schiphol om de smokkel zo soepel mogelijk te laten verlopen, en zo ja, wat voor soort groepen zijn dat?

Om deze vragen te beantwoorden zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

1. gesprekken met diverse personen met kennis van de problematiek van de havens;
2. gegevens uit 9 dossiers van tactische opsporingsonderzoeken van diverse regiokorpsen waarin Schiphol op de een of andere wijze een rol heeft gespeeld of nog speelt;
3. 88 dossiers over «vangsten» uit 1993 en 1994 van drugtransporten in containers, afkomstig van het Douane Informatie Centrum in Vlaardingen;
4. informatie uit 19 dossiers van tactische opsporingsonderzoeken van de Koninklijke Marechaussee en de rijkspolitie op Schiphol (van 1990–1994);
5. 1271 CID-berichten over Schiphol die landelijk en lokaal in de periode 1990–1994 zijn verzameld;
6. rapportages van de rijksrecherche;
7. officiële statistische gegevens;
8. gegevens die afkomstig zijn van openbare bronnen;
9. kranteberichten;
10. wetenschappelijke literatuur;
11. ambtelijke stukken en rapporten.

Met betrekking tot de politiegegevens van Schiphol moet de volgende kanttekening worden geplaatst. Op 1 januari 1994 zijn, na veel touwtrekken op het hoogste niveau, de politietaken van de toenmalige rijkspolitie in volle omvang overgedragen aan de Koninklijke Marechaussee. Deze overdracht is, op zijn zachtst uitgedrukt, niet bepaald vlekkeloos verlopen. Een groot deel van de toenmalige recherche is naar elders in politieland vertrokken. Hierdoor is niet alleen veel expertise verloren gegaan. Een groot deel van de dossiers over de (georganiseerde) criminaliteit uit de periode 1990–1992 was daardoor niet meer te achterhalen. Als gevolg daarvan, maar ook ten gevolge van een weinig systematische vastlegging en archivering van de politie-informatie, zijn slechts de gegevens uit 1994 redelijk volledig en die voor het jaar 1993 beperkt ontvangen. Uiteraard betekenen deze tekortkomingen in de gegevens een handicap voor een volledige analyse van de georganiseerde misdaad op Schiphol in de afgelopen vijf jaren.

Om de genoemde onderzoeksvragen te beantwoorden is de volgende opzet gehanteerd:

In hoofdstuk 2 wordt een grove schets gegeven van de Rotterdamse haven en de luchthaven Schiphol. De opbouw en de omvang van het goederen- en personenvervoer worden nader beschreven om de lezer een indruk te geven van de aard van en de werkwijze in beide havens, gericht op een zo'n snel mogelijke afhandeling van de transporten. De modernisering van de Rotterdamse haven en van Schiphol is erop gericht die snelheid in de komende jaren verder op te voeren.

In hoofdstuk 3 wordt kort het officiële beeld van de criminaliteit op beide plaatsen gepresenteerd, waarbij onder andere naar voren komt dat

op plaatsen waar zoveel goederen en personen samenkomen «allegaagse» criminaliteit niet afwezig kan zijn en ook niet is.

In hoofdstuk vier wordt de Rotterdamse haven als aanvoerroute voor de levering aan illegale markten beschreven. Drugs nemen daarin een centrale plaats in. Daaraan voorafgaand worden de grote mondiale aanvoerroutes en de aard van de drugsmokkel, zonder al te veel details, uit de doeken gedaan. Op grond van een analyse van dossiers van de douane wordt een beschrijving gegeven van de aard van de drugsmokkel waarmee de Rotterdamse haven te maken heeft. In de volgende paragraaf (§ 4.2) komt naar voren dat behalve drugs ook andere illegale goederen worden gesmokkeld via de haven.

In § 4.3 wordt de drugsmokkel via de luchthaven Schiphol geanalyseerd. Eerst wordt de aard van deze smokkel beschreven. Vervolgens worden twee smokkelmethoden uit de doeken gedaan: met behulp van koeriers enerzijds en anderzijds via vrachten en bagage van passagiers. Op grond van een analyse van de dossiers van tactische opsporingsonderzoeken en van andere politiële informatie worden, voorzover de gegevens dat toelaten, criminele groepen beschreven die actief zijn in smokkel via Schiphol aan de hand van het in het eindrapport besproken analyse-schema. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de aard van de smokkel van mensen.

In het vijfde hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vraag in hoeverre criminele groepen pogingen ondernemen, respectievelijk hebben ondernomen, een (vaste) plaats in te nemen in beide havens. Met behulp van informatie uit diverse politiële bronnen wordt de aard en de omvang van die innesteling blootgelegd. Innesteling kan variëren van medewerking aan de smokkel van een enkel lid van het (lucht)havenpersoneel of corrupte politieman tot het hebben van een volledige controle over wat zich aan legale en illegale activiteiten in de havens afspeelt. Medewerking van «binnenuit», van personeel in de haven en op Schiphol, is een van de indicatoren om innesteling te kunnen vaststellen. Corruptie van ambtelijke gezagsdragers is een andere aanwijzing.

Het deelrapport wordt afgesloten met een samenvatting en de belangrijkste conclusies. In dit hoofdstuk wordt eveneens een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen van dit deelrapport.

2. DE NEDERLANDSE ZEE- EN LUCHTHAVENS

De Rotterdamse haven en de luchthaven Schiphol zijn nationaal de belangrijkste overslagplaatsen. In de Rotterdamse haven in tonnage gemeten, de grootste ter wereld, worden jaarlijks nabij de 300 miljoen ton goederen aan- en afgevoerd. Het goederenverkeer vindt plaats in een gebied van 10 000 hectare, dat 40 kilometer lang is en zich uitstrekt van Rotterdam tot aan de Noordzee. Jaarlijks bezoeken nabij de 32 000 zeeschepen en een veelvoud aan binnenvaartschepen de haven van Rotterdam. Behalve de Rotterdamse haven bevinden zich in de regio rondom Rotterdam nog havens in Schiedam, Dordrecht, Vlaardingen en Moerdijk (GHR, Havenplan 2010). Door de omvangrijke bedrijvigheid, in de vorm van industriële, distributie- en dienstverleningsactiviteiten, neemt Rotterdam ongeveer de helft van de door de Nederlandse zeehavens gegenereerde toegevoegde waarde voor zijn rekening (GHR, Trendrapport, 1994). Samen met de luchthaven Schiphol, en de kleinere Rotterdamse Airport, vormt de Rotterdamse haven de slagader van de Noordepartse goederenstroom. De oppervlakte van luchthaven Schiphol beslaat 2 000 hectare. In 1992 bedroeg het aantal passagiersbewegingen meer dan 19 miljoen (NV Luchthaven Schiphol, 1993); in 1994 bedroeg dat aantal 23 miljoen.

Allereerst wordt in deze rapportage een schets gegeven van de organisatie, de structuur en de economische toestand van de Rotterdamse haven. Vervolgens komt de luchthaven Schiphol aan bod.

2.1. De Rotterdamse haven

De aan- en afvoer over zee van goederen in West-Europa verloopt via negen havens die liggen in de Hamburg-Le Havre range. Rotterdam neemt onder de goederenoverslaghavens de eerste plaats in, met een marktaandeel van 44%. Mondiaal gezien staat Rotterdam op de vierde plaats in de top 20 als het gaat om het overslaan van containers. Haar uitstekende marktpositie heeft de haven van Rotterdam onder andere te danken aan de centrale ligging in Europa; een grote afvoercapaciteit naar het achterland via binnenvaart, wegvervoer, pijpleiding en wellicht binnenkort ook per spoor; het relatief lage zeehavengeld voor grote schepen; de hoge afvaartfrequentie en goede kustvaartverbindingen en het grote aantal service-verlenende bedrijven in de petrochemie in Rotterdam (GHR, Havenplan 2010).

In 1993 bedroeg de totale goederenstroom 282 miljoen ton en bezochten 30 735 zeeschepen de Rotterdamse haven. Daaronder waren 20 535 zeeschepen, 7 038 massagoedschepen, 1 817 passagierschepen en 1 345 overige schepen (GHR, Jaarverslag 1993). Onder massagoed wordt verstaan losgestorte lading (nat en droog) die overgeslagen wordt door middel van pompen, grijpers en continulossers/beladers. De tegenhanger van massagoed is stukgoed. Stukgoed wordt onderverdeeld in containers, roll-on/roll-off (ro-ro) en overig stukgoed (GHR, 1990). Elke minuut komen er in de Rotterdamse haven 6 containers en 600 ton goederen binnen (Politie Rotterdam-Rijnmond, Rivierpolitie, 1994). In 1990 bood de Rotterdamse haven aan 70 200 personen direct en aan 295 000 personen indirect werkgelegenheid: 1.4%, respectievelijk 5.8% van de totale nationale werkgelegenheid. Bijna 10 procent van het Bruto Nationaal Produkt wordt in de Rotterdamse haven gegenereerd (GHR, Havenplan 2010).

De wereldhandel van goederen vertoont weer een stijgende lijn. Het Gemeentelijk Havenbedrijf maakte over 1993 een winst van 32.2 miljoen gulden (GHR, Jaarverslag 1993). De intra-Europese handel alsmede de handel met de Aziatische landen maken een belangrijke groei door. Dit zijn beide handels- en vaargebieden waarin de haven van Rotterdam een belangrijke positie inneemt (GHR, Trendrapport 1994). Voor de toekomst

wordt dan ook een verdere groei verwacht in de overslag van industriële goederen, chemische producten, voedingsmiddelen, fruit, kolen, cellulose en oud papier. De groei hangt samen met de ontwikkeling van het welvaartsniveau. De overslag van veevoeder- en mestgrondstoffen zal naar verwachting dalen, onder andere in verband met de milieu-problematiek en het gebruik van alternatieve veevoerders van Europese bodem. Ruwe olie, olieproducten en ijzererts blijven voor de haven van zeer groot belang (GHR, 1990).

2.2. De luchthaven Schiphol

Schiphol realiseerde in 1993 in alle marktsegmenten van het verkeer en vervoer van de tien grootste luchthavens in Europa de hoogste groei. Schiphol neemt nu voor zowel passagiers, vracht als vliegtuigbewegingen de vierde plaats in Europa in. In ditzelfde jaar hebben ruim 21.2 miljoen passagiers van Schiphol gebruik gemaakt. Het aantal vliegtuigbewegingen (starts en landingen) bedroeg in 1993 bijna 260 duizend. Bovendien werd in 1993 bijna 776 duizend ton vracht door de lucht vervoerd. Daarnaast verwerkte Schiphol meer dan 303 duizend ton vracht die door zogenaamde airline-trucks werd aan- en afgevoerd. Het aantal bestemmingen dat vanaf Schiphol rechtstreeks met lijndiensten te bereiken is bedroeg in 1993 225.

Nederland heeft voor het luchtvervoer een relatief kleine thuismarkt (luchtvervoer met herkomst of bestemming Nederland). Nederland heeft echter een relatief sterke positie op de luchtvaartmarkt weten op te bouwen. Dit komt niet alleen doordat in de loop der tijd veel landingsrechten zijn verworven, maar ook door het omvangrijke transfervoer op de luchthaven. In 1993 bedroeg dit 43 procent van het totale lijndienstvervoer (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1994).

Schiphol biedt veel werkgelegenheid. In 1993 werkten op Schiphol 42 640 personen (inclusief personeel Fokker). Over 1993 maakte de NV Luchthaven Schiphol een winst van 96.6 miljoen gulden (NV Luchthaven Schiphol, 1994). Voor de nabije toekomst wordt gestreefd naar een beheerste mainportgroei. De Regering en de Tweede Kamer hebben in het voorjaar overeenstemming bereikt over de groei van Schiphol in de komende jaren. Schiphol mag doorgroeien naar ongeveer 40 miljoen passagiers, 3 miljoen ton vracht en 432 000 vliegtuigbewegingen in het jaar 2015 onder de voorwaarde dat de overlast voor omwonenden beperkt blijft tot 10 000 woningen en dat het milieu zo weinig mogelijk wordt belast.

3. HET CRIMINALITEITSBEELD IN DE HAVENS

3.1. Criminaliteit in de Rotterdamse haven

De regiopolitie Rotterdam-Rijnmond heeft voor de waterwegen een speciaal district, de rivierpolitie, gereserveerd. Deze rivierpolitie vierde in 1995 haar 100-jarig bestaan. Het district met een omvang van 280 formatieplaatsen is opgedeeld in drie basiseenheden (Stad, Botlek en Europoort) en verzorgt daar de basispolitiezorg. De arbeidsintensieve grensbewakingstaak valt ook onder de rivierpolitie. De controle van de vele schepen wordt door deze dienst verricht. Binnen de rivierpolitie houdt een kleine eenheid zich bezig met de lokaal ernstige criminaliteit en werkt daarbij samen met de centrale recherche van Rotterdam-Rijnmond. Het werkterrein van de rivierpolitie bestaat voor 40% uit waterwegen en voor het overige uit havengeïoriënteerde bedrijven. In het gebied zijn ruim 35 000 mensen werkzaam en dagelijks zijn circa 700 binnenschepen aanwezig met daarop 2 100 bemanningsleden. De politie ter plekke heeft echter niet alleen te maken met de beroepsvaart. Ook de recreatievaart vergt in toenemende mate tijd.

Het aantal officieel bekend geworden misdrijven in de Rotterdamse haven ligt rond de 600 per jaar. De exacte gegevens over de jaren '91, '92 en '93 in aantallen gepleegde misdrijven en de corresponderende ophelderingspercentages staan vermeld in de bijlage. In 1993 zijn 126 personen gearresteerd waarvan er 29 in verzekering zijn gesteld. Van deze 29 personen zijn er 22 voorgeleid. Niet bekend is op welke type delicten de in verzekeringstelling was gestoeld. Op basis van de 575 misdrijven zijn 94 processen-verbaal opgesteld, waarin de namen van 135 meerderjarigen en 1 minderjarige verdachte voorkomen (rivierpolitie, 1994). In 1994 werden 582 misdrijven geregistreerd waarvan er 96 zijn opgehelderd. In totaal zijn in dat jaar 145 verdachten aangehouden.

In hetzelfde jaar werd van 210 woninginbraken aangifte gedaan. Hieronder moet het inbreken in woningen aan boord van binnenvaartschepen worden verstaan. In 1993 betrof dat aantal nog 101, in 1992 52. Het aantal inbraken in woningen van binnenschepen is de afgelopen jaren dus zeer sterk toegenomen. In 1993 zijn er 180 bedrijfsinbraken geregistreerd.

Het aantal geweldsmisdrijven (bedreiging, mishandeling en diefstal/geweld) bij personen bedroeg in 1993 21 (Politie Rotterdam-Rijnmond, rivierpolitie, 1994).

Diefstal bij havenbedrijven en rederijen wordt hoogst zelden aangegeven (in 1994 slechts zes aangiften). Het overgrote deel van de diefstallen wordt stilgehouden. Hier zijn verschillende redenen voor aan te geven. De betrokken bedrijven zijn bang voor negatieve naamsbekendheid bij onder andere (potentiële) klanten. Overslagbedrijven zijn daarnaast financieel aansprakelijk voor het voldoen van invoerrechten en accijnzen over de verdwenen goederen en zijn bovendien een boete aan de douane verschuldigd. Het gevolg van deze regeling is, dat omvangrijke diefstallen en helerspraktijken geheim worden gehouden voor de politie. Verzekeraars vergoeden de kosten zonder dat officieel aangifte van de diefstal wordt gedaan (Vrijsen, 1992, p. 25).

Voor wat betreft milieucriminaliteit werden in 1994 386 incidenten geregistreerd waarbij 232 processen-verbaal zijn opgemaakt. In de jaren daarvoor lagen deze aantallen hoger (1993: 455 incidenten en 324 p.v.'s; 1992: 531 incidenten en 358 p.v.'s). De scherpere controle door de rivierpolitie te water en vanuit de lucht heeft de pakkans bij milieudelicten aanzienlijk verhoogd. Uit het jaarverslag is niet goed op te maken wat de ernst van de feiten is. Een grote en geruchtmakende milieuzak is die van een tankcleaningbedrijf dat gedurende een aantal jaren ruim een miljoen

liter chemisch afval illegaal op de Botlek heeft geloosd (zie verder hierover het deelrapport over de afvalverwerkingsbranche).

Een zaak die in de Rotterdamse haven de aandacht trok was in 1993 de diefstal van een groot aantal containers uit de Waalhaven (Degen, 1993). Een inventarisatie leverde het volgende beeld op. Bij de 38 bekend geworden diefstallen, maakten de daders gebruik van elders gestolen trekkers dan wel van legale trekkers om de containers met opleggers van de terreinen te halen. In een enkel geval werden vooraf transportdocumenten en vrachtwagencombinaties gestolen om daarmee de indruk te wekken «goederen te komen afhalen». De diefstallen werden in 50% van de gevallen in de weekeinden gepleegd. De containers bevatten zeer speciale goederen (bijvoorbeeld kobalt) met een hoge verkoopwaarde. De containers, zo bleek achteraf, werden naar loodsen gebracht en uitgeladen en vervolgens werden de gestolen goederen met kleine busjes naar andere opslagplaatsen vervoerd. Vrijwel altijd slaagden de daders erin de bedrijfsterreinenbeveiliging te omzeilen. Bij deze vorm van diefstal is overweg kunnen met, respectievelijk kennis hebben van het koppelen van trekkers aan opleggers voorwaarde. Het opsporingsonderzoek leidde derhalve snel naar chauffeurs die tegen betaling informatie aan de daders leverden of hun vrachtwagencombinatie lieten stelen. Door deze informatie wisten de daders precies welke containers een interessante lading bevatten. Hoewel de autochtone dadergroep (met twee leidende figuren en enkele groepsleden met winkels in hun bezit) door de politie wel in kaart is gebracht, is een strafrechtelijk vervolg om organisatorische redenen bij de politie achterwege gebleven. Het aantal diefstallen is tijdens en na het tactische onderzoek afgenomen. In ieder geval kan worden geconcludeerd dat de diefstallen weliswaar zeer professioneel en met hulp van binnenuit zijn uitgevoerd, maar dat er hier geen sprake is van een vorm van georganiseerde criminaliteit aangezien niet alle kenmerken daarvan aanwezig zijn.

3.2. Criminaliteit op de luchthaven Schiphol

De luchthaven Schiphol (inclusief Seceurop Schiphol) en de Koninklijke Marechaussee die vanaf 1 januari 1994 voor de politiezorg op Schiphol verantwoordelijk is, verklaren weinig last te hebben van criminaliteitsvormen als autokraak, autodiefstal, diefstal van bagage van passagiers en zakkenrollerij. Schiphol heeft relatief weinig met (veelvoorkomende) criminaliteit te maken. Gezien het grote aantal dagelijks geparkeerde auto's (ruim 80 000) is het aantal van 135 (in 1993) en 185 (in 1994) ontvreemde auto's relatief laag. De meeste auto's worden voor joy-riding gebruikt (zie ook het deelrapport van Bruinsma over (vracht)auto-diefstallen in Nederland). De autodiefstallen vinden gespreid over het jaar plaats en vertonen geen piek in bepaalde maanden. Van de autodieven zijn er in 1993 twee en in 1994 vier verdachten door de Koninklijke Marechaussee aangehouden. Van de op het terrein van Schiphol geparkeerde auto's worden er per jaar ongeveer 290 opgebroken. Zowel voor 1993 als 1994 zijn er van diefstal uit of vanaf auto's 292 aangiftes gedaan. Dit aantal is vermoedelijk een onderschatting van het werkelijke aantal, omdat veel passagiers niet goed weten waar zij op Schiphol aangifte moeten doen, of na een lange vliegreis maar besluiten thuis aangifte te doen bij de plaatselijke politie. De meeste autokraken (bijna de helft) worden gepleegd in parkeergarage P9 die vrij dicht is gelegen bij de aankomst- en vertrekhal van Schiphol.

Veel voorkomende delicten op openbare plaatsen met druk personenverkeer, zijn bijvoorbeeld zakkenrollerij en bagagediefstal¹. In 1993 werd in 1722 gevallen aangifte gedaan door passagiers en bezoekers; in 1994 bedroeg dat aantal 1209. Ook bij deze aantallen kan worden aangetekend dat de officiële aangiftes een klein deel van het werkelijke aantal beslaan omdat veel mensen pas na verloop van tijd hun bagage missen of hun

¹ De Koninklijke Marechaussee heeft de gegevens van deze twee delicten samengevoegd in één categorie.

papieren kwijt zijn. Bovendien denken veel mensen in eerste instantie dat zij een en ander hebben verloren of dat bij het inchecken de bagage in het verkeerde vliegtuig is terecht gekomen. In dat geval wordt aangifte gedaan van vermissing, niet van diefstal. In de aankomsthal vindt bijna de helft van de bagagediefstallen plaats, maar ook in de vertrekhal zijn de volle koffers en tassen een aantrekkelijk doelwit voor dieven.

Volgens de Koninklijke Marechaussee worden zakkenrollerij en bagagediefstallen professioneel georganiseerd door groepen daders die internationaal opereren. Zij zijn gedurende enkele dagen op een bepaalde luchthaven in Europa actief om vervolgens naar een andere luchthaven te vertrekken voordat de opsporingsdiensten en veiligheidsbedrijven alert worden en actie ondernemen. Internationale contacten tussen opsporingsdiensten in Europa bevestigen dit patroon van internationaal professioneel opererende dieven. Het internationale karakter van de criminele groepen blijkt uit gegevens over het land van oorsprong van de daders die zijn aangehouden. Van de 78 aanhoudingen in 1993 waren 21 daders uit Peru afkomstig, 19 uit voormalig Joego-Slavië, 11 uit Marokko, 9 uit Frankrijk, 3 uit Nederland en een enkeling uit andere landen. In 1994 zijn 82 aanhoudingen verricht terzake van zakkenrollerij en/of bagagediefstallen. Hiervan blijken 19 daders afkomstig te zijn uit ex-Joego-Slavië, 17 uit Peru, 10 uit Algerije 8 uit Marokko en 7 uit Chili en Frankrijk. Deze dieven werken volgens de Koninklijke Marechaussee veelal in groepen en maar in een enkel geval solistisch. Het is zeer moeilijk een hele groep gezamenlijk aan te houden, omdat het bewijs van medeplichtigheid meestal moeilijk is te leveren.

De Koninklijke Marechaussee vermoedt dat de komst van de directe treinverbinding met Schiphol het voor velen goedkoper en makkelijker maakt een bezoek te brengen aan Schiphol met als doel het plegen van diefstallen. Met name vreest zij dat verslaafden uit Amsterdam van deze vervoersmogelijkheid in de toekomst vaker gebruik zullen maken en passagiers en bezoekers van hun waardevolle goederen en geld zullen beroven.

Een ander delict waarvan Schiphol en de daar aanwezige bedrijven en luchtvaartmaatschappijen slachtoffer kunnen worden betreft de diefstal van vracht. Voor Schiphol is dat een uiterst gevoelige zaak. Wanneer zou blijken dat er veel vracht wordt gestolen, wordt het goede internationale imago van Schiphol beschadigd. Deze angst voor naamsbeschadiging door criminaliteit bleek begin 1995 toen de EVO (de Ondernemersorganisatie voor Verladers) een brandbrief naar de directie van de luchthaven stuurde waarin zij gewag maakte van berichten van 11 importeurs die meenden dat in de periode daarvoor het aantal diefstallen van kostbare vrachten toenam. Zo zouden computers, parfums en audiovisuele apparatuur worden gestolen van pallets en uit loodsen waarbij het schadebedrag in de miljoenen zou lopen. De veronderstelling was dat de georganiseerde misdaad achter deze diefstallen zou zitten. Interessant daarbij is te vermelden dat de Koninklijke Marechaussee deze «stijging» niet in de aangiftecijfers terug kon vinden. In 1994 werden namelijk 50 aangiften gedaan en het jaar daarvoor 66. Vervolgens werd alles in het werk gesteld om het vertekende beeld weer te corrigeren: «het probleem rond diefstallen op Schiphol viel erg mee» (het Parool, 28 februari 1995) en «de georganiseerde misdaad is niet bij diefstal op Schiphol betrokken» (Nieuwsblad Transport, 28 februari 1995).

Wat er werkelijk aan de hand is (geweest), is nog altijd niet duidelijk. In de eerste plaats is niet altijd exact vast te stellen of goederen nu worden gestolen bij de verzender, tijdens het transport naar het vliegveld, tijdens de inklaring in het land van verzending, bij aankomst bij de vrachtafhandeling, tijdens de opslag in de loodsen of bij de expediteur, resp. de transportonderneming tijdens het vervoer naar de afnemer. In de tweede plaats mag worden aangenomen dat er incidenteel door personeel op de luchthaven goederen worden weggenomen, maar dat de werkelijke

omvang daarvan niet bekend zal worden omdat verladers en andere bedrijven vrijwel nooit aangifte doen van vrachtdiefstallen vanwege de eerder genoemde imago-beschadiging. De Koninklijke Marechaussee vermoedt dat in een aantal gevallen op bestelling wordt gestolen, maar gaf te kennen niet over bewijzen te beschikken van het bestaan van professionele criminele groepen, behoudens het feit dat nog al eens werknemers op Schiphol door onbekenden worden benaderd met het verzoek goederen voor hen te stelen. Uit tactische onderzoeken uit 1994 kwam echter wel naar voren dat twee kleine, autochtone groepen, bestaande uit luchthavenpersoneel, diefstallen pleegden uit vrachtstations op Schiphol (hierover later meer). Van georganiseerde criminaliteit overeenkomstig onze definitie was in ieder geval geen sprake.

Schiphol is in 1993 ook slachtoffer geworden van drie gewapende roofovervallen die professioneel zijn uitgevoerd. Bij een bedrijf in een vrachtloods pleegden twee mannen een gewapende overval op personeel dat op dat moment binnen de loods een kluis had geopend. De daders namen, terwijl het aanwezige personeel werd bedreigd met vuurwapens, drie zakken met bankbiljetten weg. In totaal werd 3.9 miljoen gulden buit gemaakt. De overval kon ondanks de (bedrijfs)beveiliging in korte tijd worden uitgevoerd, waarbij de daders grote kennis van zaken moeten hebben gehad over het reilen en zeilen binnen de beschermde terreinen.

Een andere gewapende overval werd uitgevoerd in een restaurant op Schiphol. Daar maakten drie gewapende buitenlandse daders onder bedreiging van een bedrijfsleider zich meester van een cassette met een geldbedrag van f 12 000,-.

De laatste overval is er een op een geldloper die geld wilde storten bij een bank op Schiphol-Oost. Hem werd f 77 000,- afhandig gemaakt door onbekend gebleven daders.

4. DE HAVENS ALS AAN- EN DOORVOERROUTES VOOR ILLEGALE MARKTEN

De smokkel van drugs en andere illegale goederen houdt de opsporingdiensten van de haven Rotterdam al vele jaren bezig. In 1928 stelde de Rotterdamse politie een bijzondere «opiumrecherche» in, die in vrij korte tijd vele arrestaties van smokkelaars op haar conto kon schrijven. De toenmalige hoofdcommissaris van politie Sirks voorspelde in dat verband dat de Rotterdamse haven een belangrijk knooppunt van de internationale drugshandel zou worden. Hij heeft gelijk gekregen, al zal hij de omvang daarvan nooit hebben kunnen vermoeden. Zijn gelijk houdt echter niet in dat *alleen en uitsluitend* Nederlandse havens voor de aan- en doorvoer van illegale goederen en mensen worden gebruikt. Andere zeehavens als Antwerpen, Marseille, Malaga, Singapore, New York en Hamburg zijn eveneens in de aanvoerroutes opgenomen en via de luchthavens van Londen, Zürich of Frankfurt wordt eveneens gesmokkeld. Er mag echter worden aangenomen dat de Nederlandse havens meer dan havens van andere landen worden gebruikt, omdat daar de grootste legale goederen- en personenstromen samen komen. De omvang van de smokkel wordt derhalve voor een belangrijk deel bepaald door de omvang en de kwaliteit van de legale transportfaciliteiten die deze havens bieden.

Drugs zijn niet de enige goederen die via de havens Nederland in worden gesmokkeld. De aanvoer van ongebanderolleeerde sigaretten, gestolen auto's, gevaarlijk afval, wapens, bedreigde dieren en planten en van mensen zijn andere zaken die via de lucht- en zeehavens Nederland binnenkomen of naar andere bestemmingen in Europa en de wereld worden vervoerd. In de volgende paragraaf zullen enkele internationale aanvoerroutes van illegale goederen en personen kort worden beschreven. De aard en de omvang en het soort bronland bepalen in hoge mate of deze illegale goederen en personen via de zeehaven of via Schiphol worden getransporteerd.

4.1. Internationale smokkelroutes

Om de internationale smokkelroutes te beschrijven is het van belang onderscheid aan te brengen tussen de soorten goederen. Voor de aanvoerroutes van de drugs moet een onderscheid naar de soort drug worden aangebracht.

De *heroïne* wordt grosso modo uit twee gebieden in de wereld geëxporteerd. Het eerste gebied is het meest bekende: *de Gouden Driehoek*. In dit gebied dat is gelegen tussen Thailand, Birma en Cambodja, worden de papaverplanten verbouwd en de heroïne vervolgens uit opium gewonnen in kleine laboratoria.

Het grootste deel van deze heroïne wordt naar andere Aziatische landen getransporteerd of naar Australië, de Verenigde Staten, Canada. Het vervoer gaat over het algemeen per boot. Een ander deel wordt met behulp van koeriers in kleine hoeveelheden per vliegtuig naar Europa gebracht. Het zijn met name Chinese en Nigeriaanse criminele groepen die achter deze smokkel van heroïne zitten, maar ook Pakistani en Ghanezen zijn erbij betrokken.

Het tweede gebied waar de grondstoffen voor heroïne vandaan komen is *de Gouden Sikkel*. Dit gebied is grofweg gelegen tussen Afghanistan, Irak en Iran. Omdat de grenzen van Rusland gedurende het communistische regime gesloten waren en de toegangswegen slecht, verliep het transport van de heroïne voornamelijk via Turkije. De Koerden controleerden en controleren nog altijd de eerste aanvoerlijnen van de ruwe opium die in laboratoria in de nabije omgeving van Istanbul wordt omgezet in heroïne. De smokkel vindt zelden per vliegtuig plaats maar gaat veeleer met behulp van vrachtwagens via Griekenland, Joegoslavië, Oostenrijk en Duitsland naar Nederland (Balkanroute). Als gevolg van de

oorlog tussen de Moslims, Serviërs en Kroaten in het voormalige Joegoslavië moest de smokkelroute worden verlegd. Vandaag de dag zijn er drie aanvoerroutes: (1) via Griekenland per boot naar Italië en vervolgens over de weg naar Nederland; (2) via Griekenland, Roemenië, Bulgarije, Slovenië naar Oostenrijk en daarna via Duitsland naar Nederland; (3) via de Kaukasus (Tsjetsjenië) door Rusland, Polen en Duitsland naar Nederland. Deze laatste route brengt voor de smokkelaars een groot risico met zich mee, omdat de kans te worden geript of om «protectiegeld» te moeten betalen in die doorvoerlanden heel groot is geworden.

Door het wegvallen van de controles aan de binnengrenzen van de Europese Unie is de pakkans aanzienlijk gereduceerd. Vanuit Turkije vertrekken per jaar 4.5 miljoen personenauto's en 400 000 vrachtwagens naar Europa, waardoor effectieve controle van alle auto's praktisch onmogelijk is. Omdat ongeveer 85% van de heroïne in Nederland afkomstig is van Koerden/Turken mag worden aangenomen dat het merendeel daarvan met vrachtwagens naar Nederland wordt gebracht en niet via de luchthaven Schiphol of de Rotterdamse haven. Deze heroïnehandelaren bedienen zich derhalve niet van de havens om hun illegale goederen naar Nederland te vervoeren maar maken gebruik van de transportbranche (zie ook het hoofdstuk van Bovenkerk en Lempens over de transportbranche).

De *cocaïne* is vrijwel geheel afkomstig van landen uit Zuid-Amerika. Colombia is de grootste producent, maar ook Peru is als producerend land in opkomst. Het Cali-kartel en het Medellín-kartel voorzien vanuit Colombia vrijwel de gehele vraag naar cocaïne in de wereld. Naast de Verenigde Staten zijn de Europese landen de grootste afnemers. De smokkel wordt hoofdzakelijk op twee manieren uitgevoerd. In de eerste plaats wordt de cocaïne rechtstreeks met (container)schepen naar de havens in Europa vervoerd. De cocaïne bevindt zich in containers die in de haven Buenaventura worden geladen op eigen of andere schepen. De tweede manier van smokkel van cocaïne gaat via (kleine) vliegtuigjes naar de Bahama's om vervolgens in kleinere hoeveelheden per bootje of per vliegtuig naar de USA te worden vervoerd. Tussenstops voor de vliegtuigen worden ook gemaakt in Suriname en de Nederlandse Antillen. Vandaar wordt de cocaïne in grote hoeveelheden (100 kilo of meer) ofwel in containers per boot naar de Nederlandse havens gesmokkeld, ofwel via koeriers (waarover later meer) in kleinere hoeveelheden per vliegtuig naar Schiphol. Omdat de diverse opsporingsinstanties in Europa tegenwoordig schepen uit Colombia strenger controleren, maken de Colombiaanse kartels steeds vaker gebruik van ingewikkelde routes via andere landen of van schepen onder andere vlag om de cocaïne naar Spanje of Nederland te bengen. De Rotterdamse haven (en Schiphol) is voor de kartels een belangrijke haven voor de aanvoer van cocaïne naar Europa, aldus Bettien Martens aan Bovenkerk (Bovenkerk, 1995). Spanje wordt tegenwoordig steeds vaker benut als aanvoer- en transitogebied voor cocaïne. Marbella is uitgegroeid tot een internationale ontmoetingsplaats voor internationale drugshandelaren en Zuidamerikaanse cocaïne wordt daar tegen Turkse heroïne geruild.

Colombianen zijn op smokkelgebied zeer inventief en pakken alles aan: elke mogelijkheid cocaïne te smokkelen, van klein (een pond) tot groot (honderden kilo's), wordt aangegrepen. De Colombianen zijn ware meesters in het bedenken van (nieuwe) manieren waarop wordt gesmokkeld (Bovenkerk, 1995). Eventuele verliezen als gevolg van opsporingsactiviteiten worden voor lief genomen. Het aanbod van cocaïne is zo enorm dat verliezen kunnen worden ingecalculleerd.

Van de softdrugs is de *marihuana* eveneens voor een zeer groot deel afkomstig uit Colombia. Andere kleine exporterende landen van marihuana zijn Nigeria, Ghana, Libanon en Jamaica (Boekhoorn, e.a., 1995). Vanuit Colombia worden grote hoeveelheden (5–15 000 kilo) per

keer per container over zee vervoerd naar Nederland. De prijs maakt de smokkel van kleine hoeveelheden marihuana – dit in tegenstelling tot cocaïne of heroïne – onaantrekkelijk.

De meeste marihuana is voor doorvoer naar andere landen bestemd, slechts een zeer klein deel voor de Nederlandse markt. De routes van marihuana vanuit Colombia zijn vrijwel dezelfde als die van cocaïne. De meeste marihuana wordt per schip vervoerd. Per vliegtuig wordt nauwelijks marihuana gesmokkeld. De marihuana moet goed worden verpakt om de sterke geur tegen te gaan en om te voorkomen dat vocht de marihuana aantast.

De *hash* is afkomstig van Pakistan (donkere of zwarte soorten), Afghanistan, Nepal of India en Marokko (gele en bruine soorten) en Libanon (gele of rode). De Marokkaanse hash vindt in Nederland gretig aftrek en wordt op verschillende manieren naar Nederland gesmokkeld. Vanuit het Rifgebergte wordt de hash in kleine, luchtdichte verpakkingen per ezel naar de kust vervoerd. Daar vindt centraal de eerste opslag plaats. Vandaar wordt met kleine bootjes de hash naar zeilschepen voor de kust gebracht die naar Spanje of Zuid-Frankrijk varen waar vrachtwagens de lading overnemen. Een deel wordt in containers per zeeschip naar Nederland gebracht (voornamelijk Rotterdam), een deel via de ferry per vrachtauto door Spanje. De vrachtauto's zijn van Nederlandse transportondernemingen of van Nederlandse criminele groepen. De Pakistaanse hash wordt hoofdzakelijk per zeeschip naar de Rotterdamse haven gesmokkeld en is voor een deel voor de Nederlandse markt bestemd. Veel wordt er verder getransporteerd naar Noord-Amerika waar Canada een goede afnemer blijkt te zijn.

Via de zeehavens worden ook *gestolen auto's* naar diverse werelddelen gesmokkeld. Het gaat hierbij niet zozeer om de import van gestolen personenauto's maar om de export ervan. Om meer auto's tegelijk te vervoeren is een schip goedkoper en efficiënter dan het aantrekken van vele koeriers die de gestolen exemplaren persoonlijk naar de plaats van bestemming rijden. Uit het deelrapport over de autobranche is naar voren gekomen dat sommige criminele groepen van de haven gebruik maken om gestolen auto's naar Letland, Litouwen en Rusland te vervoeren², naar landen in Afrika (Marokko, Ghana) of naar het Midden-Oosten. De gestolen exemplaren worden geplaatst tussen legale en het gehele transport vindt plaats onder de supervisie van im- en exportbedrijven voor automobielbedrijven die soms speciaal voor dit doel zijn opgericht. De route gaat via de Noordzee naar de Oostzee of via de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee.

Wapens worden in de wereld op alle mogelijke manieren gesmokkeld. De zware wapens worden per boot vervoerd en de lichtere wapens per (vracht)auto en per vliegtuig. Er zijn diverse berichten dat veel wapens (ook automatische) uit Oosteuropese landen naar landen in Europa worden gesmokkeld.

Mensensmokkel vindt voornamelijk plaats per auto en per vliegtuig. Vanuit Oost-Europa worden de meeste illegalen of anderen met kleine busjes naar het westen vervoerd. Afhankelijk van het land van herkomst wordt gebruik gemaakt van de grote doorlaatposten aan de oostgrens van Duitsland en Oostenrijk. Niet alle gesmokkelde mensen hebben Nederland als eindbestemming. Vanuit Nederland wordt, bijvoorbeeld, met kleine zeescheepjes de overtocht naar Engeland gemaakt of per vliegtuig naar de Verenigde Staten of Canada. De mensensmokkel vanuit Azië (in het bijzonder Chinezen), Afrika of Zuid-Amerika vindt vrijwel uitsluitend per vliegtuig plaats. Vaak worden allerlei overstaps gemaakt om de herkomst van betrokkenen te verdoezelen (meer over dit onderwerp in § 4.3.2).

² In één geval naar Finland om vervolgens de auto's per stuk naar de definitieve bestemming te brengen. Finland wordt dan als bestemming opgevoerd om de aandacht van de opsporingsdiensten te misleiden.

Een relatief nieuwe soort smokkel is het illegale vervoer van, meestal gevaarlijk, *afval*. Om elders in de wereld goedkoper afval te kunnen verwerken maken bedrijven in de afvalbranche gebruik van de transportfaciliteiten in Nederland. Naast de illegale transporten over de weg, maken malafide afvalverwerkers of afvalmakelaars gebruik van containers voor vervoer overzee om elders in de wereld illegaal te storten of tegen een veel lagere prijs te verwerken. De zeeroutes lopen voornamelijk naar landen in Afrika en naar landen in Oost-Europa, waar via de havens aldaar de containers naar legale en illegale stortplaatsen worden vervoerd. Omdat veelal met vervalste laadbrieven voor containers wordt gewerkt (zie hierover meer in het deelrapport over de afvalverwerkingsbranche), is de aard van de lading niet in alle gevallen bij de kapiteins van de betrokken schepen bekend.

Tenslotte kan worden vermeld dat beschermde en uitheemse dier- en plantensoorten per vliegtuig en per boot vanuit tropische gebieden naar de westerse wereld, Japan en het Midden-Oosten worden getransporteerd (zie het hoofdstuk over de wildlifebranche van Bruinsma). Levende dieren worden om voor de hand liggende redenen altijd per vliegtuig gesmokkeld, planten alsmede kadavers per schip. Ook hiervoor worden de havens in Nederland gebruikt, voornamelijk in verband met het feit dat Nederland over vitale transportknooppunten beschikt.

4.2. De Rotterdamse Haven

Zoals in de vorige paragraaf al is aangegeven krijgt een internationale zeehaven te maken met smokkel van allerhande goederen. Door de pre-occupatie van de Nederlandse opsporingsdiensten met drugs gaat de aandacht voornamelijk uit naar drugssmokkel. Daarover zijn ook de meeste gegevens aanwezig. In de Rotterdamse haven is door de opheffing van de centrale afdeling verdovende middelen van de politie de opsporing en bestrijding van drugssmokkel een taak geworden van de douane, waarbij de politie indien nodig assistentie levert.

4.2.1. De aard en omvang van smokkel van drugs

De douane van Rotterdam heeft in 1993 ruim 118 000 kilo drugs in beslag genomen. Daarvan was 2 605 kilo cocaïne, voor het overige betrof het hash en marihuana. Heroïne is tot op heden niet in de Rotterdamse haven aangetroffen. Dit bevestigt de veronderstelling dat de aanvoer, die vanuit Turkije plaatsvindt, vrijwel geheel via de Balkanroute met vrachtauto's geschiedt. In 1994 nam het aantal in beslag genomen drugs toe tot 188 000 kilo, waarvan 6 171 kilo cocaïne. In de eerste zeven maanden van dit jaar is ruim 200 000 kilo drugs in beslag genomen.

Door het Douane Informatie Centrum (DIC) te Vlaardingen zijn van de jaren 1993 en 1994 in totaal 88 dossiers die betrekking hebben op drugssmokkel, ter beschikking gesteld. Mede op basis van deze dossiers kunnen wij een (incompleet) beeld schetsen van de aard en omvang van de drugssmokkel in de Rotterdamse haven. Een incompleet beeld, aangezien het aantal bekend geworden gevallen slechts een fractie bedraagt van het vermoede werkelijke aantal drugsdelicten. Op grond van enkele eenvoudige berekeningen (waarover later meer) mag worden aangenomen dat de reële pakkans terzake van drugssmokkel met behulp van containers op veel minder dan 1% moet geschat.

De meeste containers waarin drugs worden aangetroffen zijn afkomstig uit Colombia (33x), gevolgd door Nigeria (21x). Andere bronlanden zijn Marokko (5x), Pakistan (5x), Libanon (3x) en Zuid-Afrika, Venezuela, Suriname, Frans-Guyana, India, Ghana, Benin (elk 2x). Voorts zijn er meer bronlanden die slechts éénmaal in de dossiers voorkomen. De 88 dossiers bevestigen het beeld dat hiervoor ten aanzien van de internationale

handelsroutes voor drugs is beschreven. Opvallend is dat Suriname als bronland zo'n ondergeschikte rol speelt in de drugssmokkel over zee naar Nederland, terwijl de (ex-)bewoners van dat land een dominante rol spelen in de drugssmokkel per vliegtuig uit Colombia via Schiphol.

In 42 gevallen werd marihuana vervoerd, in 17 zaken werd hash aangetroffen en 16 maal werd cocaïne per container gesmokkeld. In 10 zaken van de 88 verstrekte dossiers was de lading niet bekend, dat wil zeggen, er waren vermoedens van de aanwezigheid van drugs, maar deze ladingen werden op verzoek van CID's of (interregionale) rekercheteams van regiokorpsen als gecontroleerde doorlevering doorgelaten.

Per container varieerden de hoeveelheden drugs. Bij marihuana van tientallen kilo's (80) tot en met 17 000 kilo. Gemiddeld werd ongeveer 5 500 kilo marihuana per container gesmokkeld. De marihuana is voor het overgrote deel afkomstig uit Colombia. Hash wordt eveneens in grote hoeveelheden tegelijk gesmokkeld. De grootste partij die werd aangetroffen op een schip in meerdere containers bedroeg 34 000 kilo. De hash is afkomstig uit Marokko, Nigeria of Pakistan. Cocaïne wordt in kleinere hoeveelheden gesmokkeld. In de meeste gevallen bedroeg de hoeveelheid niet meer dan 300 kilo.

Afhankelijk van het soort drug worden door handelaren allerlei inventieve manieren bedacht om de drugs ongemerkt de grens te laten passeren. Globaal worden twee smokkelpraktijken toegepast. Op de eerste plaats worden met vervalste of valse «ladingbrieven» ladingen anders benoemd, vaarroutes verkeerd opgegeven, het land van herkomst gemaskeerd, aan gefingeerde afnemers geleverd, aan gerespecteerde bedrijven «geleverd», enzovoort. Het doel van deze vervalsingen is om de aandacht van de opsporingsinstanties af te leiden.

In de tweede plaats wordt gebruik gemaakt van legale ladingen om illegale ladingen te maskeren. De volgende casuïstische opsomming is hiervoor illustratief: containers met dubbele wanden, banden van auto's als bergplaats, in poppen, tussen groenten, houtskool, cacao, gember, knoflook of cashewnoten, in voetballen, in blikken ananassap (favoriet bij Colombianen), in houtsnijwerk, in betonnen palen, dubbele bodems in dozen, enzovoort. De cocaïnesmokkelaars maken daarbij gebruik van de mogelijkheid dat cocaïne in alle denkbare vormen is te persen of in vloeistoffen op te lossen (whisky!). Zoals bijvoorbeeld de champignons in blik die uit cocaïne bleken te bestaan. Geur en het risico van bederf door vocht stellen bijzondere eisen aan het verpakkingsmateriaal.

4.2.2. De aard en omvang van smokkel van andere goederen en van personen

In 1993 besteedde de rivierpolitie op verzoek van haar Amerikaanse collega's aandacht aan het internationale transport van gestolen auto's. Deze auto's kwamen per container vanuit Canada (Montreal) om te worden doorgevoerd naar Afrika. De controle van zes containers leverde 40 gestolen auto's op. Een Canadese dadergroep was voor deze internationale illegale handel verantwoordelijk en kon mede door de inspanningen van de rivierpolitie worden aangehouden.

4.3. De luchthaven Schiphol

4.3.1. De aard en omvang van smokkel van drugs

Om het opsporen van drugsdelicten in de passagierslijn beter te organiseren is een samenwerkingsverband met de naam «Schipholteam» opgericht bestaande uit leden van de Marechaussee en de douane post surveillance Hoofddorp. Dit team heeft ook tot taak de nationale en

internationale opsporingsinstanties assistentie te verlenen. Het team bestaat uit twee teamleiders, twee coördinatoren en 24 rechercheurs.

De hoeveelheden onderschepte drugs zijn op Schiphol beduidend lager dan in Rotterdam, voornamelijk in verband met het feit dat container-smokkel in grotere hoeveelheden plaatsvindt. Werd in Rotterdam in 1994 ruim 188 000 kilo aangetroffen, in Schiphol werd ruim 2 000 kilo drugs onderschept. Kijken wij naar de soorten drugs die worden ontdekt dan komt het volgende beeld naar voren.

Op Schiphol werd in het jaar 1994 ruim 705 kilogram *marihuana* in beslag genomen (in 1993: 1 068) kg. Vergeleken met de enorme hoeveelheden die in de Rotterdamse haven in containers worden aangetroffen vallen deze kilo's in het niet. Dit bevestigt de veronderstelling dat in geval van marihuana, mede door de omvang, vervoer over zee de meest gekozen vervoersvorm is. De aangetroffen marihuana is afkomstig van landen als Nigeria en Jamaica. In 1994 waren in 51 van de 66 smokkelzaken met betrekking tot marihuana vluchten uit Nigeria betrokken. De meeste aanhoudingen vinden plaats in de maanden april/mei en oktober en december. In totaal zijn 35 (in 1993: 77) personen aangehouden waarvan 12 Engelsen, 8 Nigerianen, 7 Nederlanders en 2 Jamaicanen. De *hashsmokkel* via Schiphol kan worden vergeleken met die van marihuana. In 1994 werd 496 kilo in beslag genomen (in 1993: 1 543 kg). De landen waarvan de hash afkomstig is, zijn Marokko, India en Pakistan. Er zijn in 1994 59 (in 1993: 69) verdachten aangehouden: uit Duitsland (11), Engeland (11), Marokko (10) en Nederland (5).

Het grote aantal aangehouden verdachten rechtvaardigt de veronderstelling dat het hier gaat om gebruikers die vanuit hun vakantieland softdrugs voor eigen gebruik importeren dan wel om kleine handelaars die zelf per vliegtuig kleine hoeveelheden importeren. Voor de veronderstelling dat grote georganiseerde criminele groepen bij deze vormen van smokkel zijn betrokken, zijn geen aanwijzingen gevonden.

De *heroïnesmokkel* via Schiphol blijkt volgens een analyse van het Schipholteam voor het merendeel te gaan om transitie naar elders in de wereld. Het waren voornamelijk transitreizigers die met heroïne werden aangetroffen. De 95,5 kilo die de Marechaussee en de douane in 1994 (in 1993: 78 kg) hebben ontdekt waren afkomstig van Pakistan, Turkije en Nigeria. Opvallend is dat geen Chinezen werden aangehouden, terwijl deze groep actief bij de smokkel per vliegtuig is betrokken (zie het rapport van Fijnaut over Chinese triades). De 29 aangehouden verdachten (1993: 31) zijn voornamelijk Nederlanders (5), Nigerianen (5), Turken (4) en Duitsers (4). De meeste aanhoudingen vonden plaats in de maanden februari, mei en augustus.

Op grond van de hoeveelheid inbeslaggenomen *cocaïne* en het aantal aangehouden verdachten kan worden gesteld dat voor wat betreft Schiphol cocaïne de meest gesmokkelde drug is. In totaal werd in 1994 782 kilo (1993: 914 kg) in beslaggenomen, met als topmaanden juli, augustus en september (de vakantiemaanden). De cocaïne is afkomstig van Colombia, de Nederlandse Antillen en Suriname. Er zijn 210 verdachten aangehouden (1993: 277). De meesten zijn Antillianen (44), Nederlanders van Surinaamse herkomst (30) en Surinamers (17), Engelsen (13) en Colombianen (12). In 44 gevallen heeft het Schipholteam de cocaïne *gecontroleerd afgeleverd*, waarvan slechts in één zaak binnen Nederland en in de overige gevallen naar Europese landen³. In 1993 bedroeg dit aantal gecontroleerde doorleveringen 22 zendingen, waarvan 14 zendingen met een onbekende hoeveelheid cocaïne en één met 107 kilo. Bij marihuana werd eenmaal gecontroleerd doorgeleverd (ruim 1 800 kilo) en twee keer met onbekende hoeveelheid; bij hash betrof het een zending van 600 kg en drie zendingen waarvan de omvang onbekend was.

De meeste aangehouden verdachten zijn koeriers die in opdracht van criminele groepen in de bronlanden of uit Nederland cocaïne op of in hun

³ Deze landen zijn Zwitserland (10x), Spanje (7x), Engeland (4x), Tsjechië en Slowakije (4x), Duitsland, België en Portugal ieder 3x.

lichaam of in hun bagage meenemen. Meestal gaat het per keer om niet meer dan een paar kilo (maximaal zes). Het Schipholteam heeft meer tactische opsporingsonderzoeken verricht naar de groepen die voor deze smokkel verantwoordelijk kunnen worden gesteld. Antilliaanse en Surinaamse groepen en personen vormen hiervan de hoofdmoot. In § 4.3.1.3 worden deze groepen nader bestudeerd aan de hand van ons analyseschema.

4.3.1.1. De smokkel via koeriers

Veel internationaal opererende criminele groepen maken gebruik van koeriers om de drugs per vliegtuig naar de plaats van bestemming te brengen. Deze drugs zijn vrijwel altijd harddrugs als cocaïne en heroïne omdat de winsten ook bij kleine hoeveelheden nog aantrekkelijk zijn. Een paar kilo levert op straat al snel tienduizenden guldens op. De kosten die moeten worden gemaakt, de vergoeding voor de koeriers, de vliegtickets en de verblijfskosten, zijn daarmee vergeleken laag. Bovendien wordt het risico van ontdekking in zijn geheel gelegd bij de koerier waardoor de criminele groep, afgezien van het verlies van de drug, buiten schot blijft. Tegen een relatief lage vergoeding worden de strafrechtelijke risico's door de koerier gedragen. Dat die risico's veelal zeer hoog zijn, is onlangs in de zaak van een Nederlandse zakenman in Singapore weer gebleken.

De volgende casus geeft een doorsnee geval in Nederland aan. Het voorbeeld is afkomstig uit een dossier van een van de regiokorpsen van Nederland. Het betreft een zaak van twee Nederlandse koeriersters die met zes kilo cocaïne werden aangehouden op Schiphol.

Op een verjaardagsfeestje werd een van beide vrouwen (midden twintig) door een onbekende aangesproken met het verzoek iets te smokkelen. In ruil daarvoor kregen de vrouwen f 7 000,- en een gratis 10-daagse vliegreis naar de Antillen aangeboden. Bij belangstelling moesten zij een bepaald semanummer bellen. De ene vrouw vroeg bedenktijd en overlegde de maand daarna met haar vriendin. Het geld en de reis waren uiteindelijk aantrekkelijker dan de eventuele risico's. Na contact te hebben gezocht werden zij op een openbare plaats door dezelfde persoon benaderd en vervolgens naar een hen onbekende woning gebracht waar zij van een ander instructies kregen. De datum van de reis werd vastgelegd en zij ontvingen geld voor tickets. Naast de 10-daagse vliegreis werd ook een hotel geboekt.

Na aankomst werden de twee vrouwen op het vliegveld afgehaald door een onbekende die hen met een busje naar het hotel bracht. Na een aantal dagen werden zij in het hotel door een onbekend meisje benaderd die hen meedeelde dat zij 's avonds op een bepaalde plaats moesten zijn voor verdere afspraken. Daar kregen zij te horen dat zij op hun hotelkamer moesten blijven omdat hen daar aangepaste kleding zou worden gebracht. De cocaïne diende onder de geprepareerde kleding op het lichaam te worden bevestigd. De terugreis geschiedde «onder begeleiding op afstand». Deze begeleiding diende ter controle van beide dames. In de aankomsthal in Schiphol werden de vrouwen benaderd door een hen onbekende man die voor vervoer naar Amsterdam zorg droeg. Daar kregen zij op een verderom onbekend adres het restant van het hun beloofde geld en werd de cocaïne van hun lichaam verwijderd.

Uit dit voorbeeld blijkt wel dat koeriers door criminele groepen worden gebruikt, of beter gezegd misbruikt, om de cocaïne of een andere drug te smokkelen. Het is vrijwel uitgesloten dat zij deel uitmaken van de smokkelende criminele groep. Alle voorzorgsmaatregelen zijn er op gericht de koerier zo min mogelijk te laten weten. Zij krijgen steeds met wisselende personen te maken die hun deelopdrachten geven en informatie verstrekken hoe in bepaalde situaties te handelen. De kennis die zij krijgen is gefragmenteerd en wordt door de organisatie bewust beperkt gehouden. Voor het werken met koeriers worden meerdere groepsleden ingeschakeld: voor de werving, de opdrachtgever in het land van werving, voor de betalingen en afspraken voor het transport, het

controleren van de koeriers en het waken voor politie-infiltratie, de opvang in land van verzending, de opdrachten aldaar, de overdracht van de drugs, de begeleiding op het vliegveld en de begeleiding tijdens de vlucht, de opvang in Nederland, de uitbetaling. Smokkel door middel van koeriers is voor criminele groepen derhalve een arbeidsintensieve aangelegenheid.

Er zijn vijf soorten smokkelmethoden waarvan koeriers die per vliegtuig reizen zich bedienen:

1. De «slikkers», die cocaïne in de vorm van bolletjes inslikken. De cocaïne verlaat het lichaam langs natuurlijke weg;
2. de «duwers», die de cocaïne anaal dan wel vaginaal vervoeren.

Voor methode 1 en 2 geldt dat deze moeilijk door de opsporingsinstanties te ontdekken is. Meestal is de hoeveelheid gesmokkelde drugs niet erg groot (tot 1 á 2 kilo).

3. Drugs kunnen via speciaal geprepareerde kleding en ondergoed op het lichaam van koeriers worden gesmokkeld. Bijvoorbeeld door middel van een luier of een spijkerbroek; daarnaast wordt de heroïne of cocaïne ook wel direkt op het lichaam geplakt;
4. in de bagage (koffers of handbagage) van de koeriers;
5. drugsmokkel door de bemanning van vliegtuigen (piloten, werktuigbouwkundige, purser, sterwardess, en dergelijke). Omdat zij minder aan inspecties worden onderworpen en het controlerend personeel na verloop van tijd vaak persoonlijk kennen, lopen zij minder kans op luchthavens te worden aangehouden. Een aantal aanhoudingen op Schiphol van piloten, stewardessen en pusers in de afgelopen jaren heeft de opsporingsdiensten overigens weer op deze smokkelvariant attent gemaakt.

Er bestaat geen wetenschappelijk onderzoek naar de achtergronden en de kenmerken van drugskoeriers, met uitzondering van de publikatie van Janssen (1994, p. 56–60). Zij rapporteert over een klein aantal Latijns-amerikaanse koeriersters die in Nederland zijn gedetineerd in de Bijlmerbajes. De meeste koeriersters komen uit Colombia en zijn of tussen de twintig en dertig jaar óf tussen de veertig en de vijftig jaar oud, zij zijn veelal ongehuwd of gehuwd geweest, laag geschoold en hadden in het verleden voor hun detentie ooit wel eigen handeltjes in kleding of stoffen gehad. De Marechaussee heeft een beperkte analyse gemaakt van een aantal, niet representatieve, zaken waarin koeriers zijn aangehouden (Koninklijke Marechaussee, 1994). Er zijn 27 koeriers onderzocht om na te gaan of er speciale herkenbare eigenschappen hebben. Onder deze 27 koeriers, aangehouden in de periode van 1 januari 1994 tot en met augustus 1994, zijn 22 mannen en 5 vrouwen. De gemiddelde leeftijd was bijna 30 jaar, met als jongste 18 jaar en als oudste 51 jaar. Bijna al deze koeriers vlogen met de KLM. Dit zegt overigens meer over de selectieve controle van de Marechaussee dan van de keuze van de koeriers voor een bepaalde maatschappij. Van de aangehouden koeriers vervoerde de grote meerderheid cocaïne en een klein deel heroïne. Cannabisprodukten werden niet aangetroffen. Twaalf vervoerden de drugs oraal, vier vaginaal, twee anaal en twee koeriers plakten bolletjes op hun lichaam. Van de aangehouden koeriers waren er slechts negen op doorvlucht naar andere bestemmingen. Koeriers werken vaak met tweeën en met een voor hen onbekende «controleur» die de smokkel in de gaten houdt en voorkomt dat de koerier verdwijnt met de drugs. Verdere achtergrondkenmerken werden niet onderzocht.

De Engelse luchthavenpolitie van Heathrow onderzocht 55 Engelse zaken voor de Marechaussee. Opvallend bij dat onderzoek was dat het hierbij in de meeste gevallen cannabis betrof; 16 keer betrof het cocaïne. De meeste koeriers slikten (33x), gevolgd door anaal vervoer (19x). De

meeste koeriers hebben weinig bagage bij zich en hebben een beroep dat niet bij de reis en de bestemming past respectievelijk zijn zonder beroep. De Engelse luchthavenpolitie pretendeert aan het gedrag van mensen betrokkenheid bij drugssmokkel te herkennen. Uit het feit dat de Engelsen India als meest voorkomende bronland noemen, Engelse staatsburgers de grootste groep aangehouden vormen en het de smokkel van cannabis betreft, kan worden afgeleid dat het voornamelijk gaat om gebruikers die voor eigen gebruik drugs meenemen. Professionele koeriers lijken in het Engelse onderzoek op Heatrow niet voor te komen.

Dit laatste geldt ook voor de opsporingsdiensten op Schiphol. Behalve het gebruik van honden die zijn getraind op de herkenning van drugs, worden de observaties van passagiers uit bronlanden nog altijd op grond van intuïtie (verwoord in instructies) uitgevoerd. «Zenuwachtig kijkende passagiers», of «passagiers die wachten op onbekenden» kunnen wijzen op drugssmokkel. Er is een Profilingssysteem van tickets, maar dat is zo ruim dat heel veel passagiers daaronder vallen (Koninklijke Marechaussee, 1995).

Professionele criminele organisaties wisselen voortdurend van «type koerier». Op grond van hun ervaringen met de opsporing zullen zij steeds een ander type koerier inzetten: de ene keer een jonge vrouw, dan weer een zakenman en het liefst hele gezinnen met kleine kinderen.

4.3.1.2. De smokkel via vrachten en bagage

Een andere smokkelmethode met betrekking tot cocaïne via Schiphol is het verstoppertje van cocaïne tussen legale vrachten of in koffers van onwetende passagiers of van medeplichtigen. In principe alle soorten vracht kunnen bij de smokkel worden gebruikt. Zo werd op Schiphol een groep Surinamers aangehouden omdat zij tussen groenten een jaar lang cocaïne hadden gesmokkeld. Bovenkerk (1995, p. 167) beschreef op grond van het levensverhaal van Bettien M. onder andere hoe bedrijven worden «ingeschakeld» voor de smokkel van drugs:

1. volkomen legale bedrijven die door criminele groepen, overigens zonder dat de bedrijfsleiding dat weet, worden gebruikt om drugs te verbergen tussen de vrachten van deze bedrijven;
2. legale bedrijven die door de eigenaren of bedrijfsleiding welbewust worden gebruikt voor smokkel (het voorbeeld van de groentehandel hiervoor);
3. illegale bedrijven waarvan de winsten worden gebruikt om speciale legale façades op te bouwen;
4. volkomen illegale bedrijven die door criminele groepen zijn opgericht om te kunnen smokkelen.

De grote hoeveelheden vracht die dagelijks op Schiphol aankomen maken een intensieve controle op de aanwezigheid van drugs vrijwel onmogelijk. De snelheid waarmee de goederen het terrein van Schiphol af moeten om te worden getransporteerd naar de afnemer, maakt het heel moeilijk voor de opsporingsinstanties alle vracht te inspecteren. De ervaring leert wel dat vrachten uit bepaalde landen of voor bepaalde bedrijven «drugsgevoeliger» zijn. De frequentie en de intensiteit van de inspecties zijn daarop wel afgestemd. Meestal bestaat de controle uit inspectie met drugshonden, maar die zijn niet langer dan 4 tot 5 uur per dag beschikbaar.

Naast smokkelwaar tussen legale vracht kunnen drugs in de bagage van passagiers worden verborgen. Daarvoor hebben criminele groepen hulp nodig van «binnenuit». Koffers van onwetende passagiers moeten in het land van vertrek worden opengemaakt om de drugs te plaatsen. Onwetende passagiers houden voor smokkelaars altijd een risico in, omdat nooit bekend is wat zij gaan doen, waar zij naar toe gaan en hoe zij moeten worden gevolgd. Daarom wordt vaker een andere werkwijze

toegepast. Op naam van passagiers die geen of heel weinig bagage hebben, wordt een koffer op de band gezet waarin drugs zijn verstopt. De koffer krijgt een vals bagagelabel en identificatienummer en wordt van een opvallende sticker voorzien. In het land van bestemming wordt de koffer door een andere medewerker van de groep van de band gehaald en met behulp van een pasje buiten de douane om naar buiten gebracht. Deze manier van smokkelen houdt wel in dat er luchthavenpersoneel op minimaal twee vliegvelden voor de smokkelaars werkzaam moeten zijn (zie verder hoofdstuk 5).

4.3.1.3. Dossieranalyse: criminele groepen

De dossiers van de Koninklijke Marechaussee die voor dit deelonderzoek ter beschikking zijn gesteld, maken na het nodige lees- en analysewerk duidelijk dat slechts de onderkant van de criminele netwerken door de Marechaussee (en vroeger de rijkspolitie) kan worden getraceerd. Het betreffen voornamelijk tactische opsporingsonderzoeken naar koeriers en medeplichtigen die werkzaam zijn op Schiphol en diensten verlenen aan criminele groepen. De criminele groepen die op de achtergrond aan de touwtjes trekken en de transporten organiseren blijven vrijwel altijd buiten het zicht van de Marechaussee. Dit zegt minder over de werkwijze van de Marechaussee (al heeft die er wel mee te maken), dan over de werkwijze van criminele groepen. Leidende figuren in die groepen of netwerken verzorgen nooit transporten maar laten dat over aan tijdelijk ingehuurd koeriers of kwetsbare personen met vitale functies op een vliegveld, waardoor met hun medewerking de smokkel soepel kan verlopen.

De smokkel die de rijkspolitie en later de Marechaussee in het vizier krijgt, betreft voornamelijk cocaïne. De verdachten zijn vrijwel allemaal Surinamers en Antillianen. De verdachte medeplichtigen hebben dezelfde achtergrond. Dit beeld komt overeen met dat wat Bovenkerk en Fijnaut in hun deelrapport over etnische en buitenlandse groepen hebben geschreven. De koeriers en het luchthavenpersoneel worden in een aantal gevallen aangestuurd vanuit het land van oorsprong en wel door mensen uit het leger en de politie en in een klein aantal gevallen door in Nederland actieve criminele groepen. Vrijwel alle opgespoorde smokkellijnen op Schiphol lopen vanuit Suriname en de Nederlandse Antillen, die de cocaïne vanuit Colombia ontvangen. In vrijwel alle dossiers van de luchthaveninstanties en die van de regiokorpsen wordt melding gemaakt van corrupte douaniers, ambtenaren, inladers, luchthavenpersoneel en personeel van luchtvaartmaatschappijen *uit deze twee bronlanden*. Op de achtergrond zijn criminele groepen actief die verder onzichtbaar blijven voor de Marechaussee en de rijkspolitie. Een meer gedetailleerde kijk op de dossiers levert het volgende beeld op.

Van de vijf dossiers van de Koninklijke Marechaussee die gaan over drugs smokkelende criminele groepen was er een ongeschikt voor dit deelrapport omdat het een zaak betreft van een groep Amsterdammers (13 mannen en vrouwen) en een Italiaan die cocaïne per auto smokkelden naar Italië. Schiphol had daarmee geen directe relatie. De andere dossiers betreffen allemaal zaken van Surinamers en Antillianen die cocaïne via Schiphol naar Nederland importeerden. Eén zaak speelde in 1992. De betreffende groep bestond uit acht Ghanezen en drie Surinamers die betrokken waren bij de smokkel van meerdere kilo's cocaïne. De mannen waren in de leeftijd tussen de 22 en 39 jaar. Een Ghanees organiseerde vanuit Amsterdam de smokkel. De feitelijke regie vond plaats vanuit Suriname waar werd bepaald wanneer en hoeveel cocaïne werd gesmokkeld. De groep werkte met zes koeriers die de drugs vanuit Suriname of de Antillen (Aruba) meenamen en met een aantal Ghanezen die op Schiphol als schoonmaker of -maakster werkzaam waren. De laatsten verzorgden de opvang van de koeriers en het buiten Schiphol

brenge van de cocaïne en de koeriers. De zaak kwam aan het rollen toen een Ghanese schoonmaakster met twee koeriers bij toeval door een particuliere beveiligingsbeambte op een «beschermd» deel van het terrein op Schiphol werd aangetroffen terwijl alleen zij over een pas beschikte. Met deze pas kon zij deuren naar buiten openen. Bij een andere vlucht uit Suriname kon van deze groep een Surinamer worden aangehouden komende uit Paramaribo die in de aankomsthal 11 kilo cocaïne overhandigde aan een vrouw met een drie-jarig kind.

In een zaak uit 1993 en 1994 speelde een KLM-loodsmedewerker van Surinaamse origine een hoofdrol⁴. Met behulp van twee Surinaamse medeplichtigen van 30 en 35 jaar oud smokkelde hij vanuit Curaçao diverse kilo's cocaïne. De cocaïne werd verstopt in een houten kist die door de verzender werd gemerkt. De loodsmedewerker haalde de kist van de pallet en bracht de drugs naar een handlanger buiten de luchthaven.

In hetzelfde jaar werden tussen groenten, die uit Suriname naar Nederland werden geïmporteerd, hoeveelheden cocaïne ontdekt. Achteraf bleek het te gaan om geregelde zendingen uit Suriname naar Surinaamse toko's in Amsterdam. De winkels haalden de groenten op en moesten op een parkeerplaats langs de snelweg parkeren, waar medeplichtigen de cocaïne tussen de groenten vandaan haalden. Onbekend is wie de cocaïne in Suriname tussen de groenten plaatste. In Amsterdam zijn verscheidene Surinamers aangehouden in de leeftijd van rond de vijfendertig jaar oud.

Een grote zaak kwam recentelijk in het nieuws toen de Marechaussee een smokkellijn vanuit Zuid-Amerika naar Amsterdam oprolde. De groep bestond uit een aantal Surinamers werkzaam in de KLM-bagagekelder op Schiphol en in Suriname en Curaçao. Veel leden hadden antecedenden op het gebied van verdovende middelen. De koffers met cocaïne werden gemerkt verzonden vanuit die landen en in Nederland uit de bagageruimte verwijderd. In totaal schat de Koninklijke Marechaussee dat ongeveer 1 500 kilo cocaïne Nederland is binnengesmokkeld in zendingen van 15 kilo per keer. De methode was dat de koffer met cocaïne werd ingecheckt op naam van een passagier die geen bagage had. Dat viel niemand op en ook de betreffende passagier wist van niets aangezien de koffer tijdig van de band werd gehaald. De koffer kon worden herkend aan bepaald vrachtlabe. In andere gevallen werd met postzakken gewerkt of met koeriers (familieleden of vakantiereis). De groep smokkelaars had diverse medeplichtigen in de genoemde landen. De hoofdrolspeler op Schiphol beschikte over diverse corrupte contacten te Suriname, Curaçao en Colombia. De cocaïne werd betrokken van het Medellínkartel. Per schip werd de cocaïne van Colombia naar Curaçao vervoerd, alwaar de drugs in een hotel werden opgeslagen. Een enkele keer werd via Miami gevlogen om geen aandacht te trekken. In Curaçao was een corrupte douanier voor de groep werkzaam en een medewerkster aan de incheckbalie (die wist welke passagier geen of weinig bagage bij zich had). Verder hielpen transportmedewerkers en familieleden die in de catering van een luchtvaartmaatschappij werkzaam waren. De groep had de hele vrachtketen vanuit Curaçao tot op Schiphol in haar greep doordat overal medeplichtigen meewerkten zodat de drugs op cruciale momenten buiten de controle van politie en particuliere beveiliging kon blijven. Geweld werd niet geschuwd om groepsleden in het gareel te houden. Een groepslid dat voor zichzelf een smokkellijn wilde beginnen werd op hardhandige wijze afgestraft.

Eenmaal buiten Schiphol werd de koffer naar een parkeerplaats gebracht, waar een handlanger van de groep die de bagage van de vliegtuigbemanningen afhandelde, de coke overnam. Vervolgens werd een deel van de cocaïne naar coffeeshops in Amsterdam gebracht dan wel naar Rotterdam. De verdiensten werden onder andere besteed aan het kopen van onroerend goed in Suriname of het daar laten bouwen van een woning. Verder werden mooie auto's gekocht en werd met de opbrengsten een uitbundige levensstijl gevoerd.

⁴ Het woord «hoofdrol» moet wel in de context van de Surinaamse connectie worden geplaatst. De hoofdrol blijft beperkt tot de organisatie en de leiding van handelen op Schiphol.

Uit de beschrijvingen van de analyse kan worden opgemaakt dat de zaken vooral betrekking hebben op verdachten die op Schiphol werkzaam zijn. Het gaat om smokkel van cocaïne. Schipholpersoneel speelt een ondergeschikte rol. De regie achter de schermen vindt vanuit Suriname plaats. De groepen maken gebruik van corrupte medeplichtigen die toegang hebben tot bepaalde gebieden en kennis hebben van de faciliteiten die de luchthaven biedt.

4.3.2. De aard en omvang van mensensmokkel⁵

De smokkel van mensen is voor criminele groepen aantrekkelijk om meer redenen. De betalingen die van wanhopige mensen kunnen worden verlangd zijn aanzienlijk. Doorgaans leggen mensen tussen de 5 000 en 20 000 gulden neer om naar een land te worden gesmokkeld. De pakkans van smokkelaars is internationaal gezien zeer laag en de straffen die op mensensmokkel staan zijn bescheiden te noemen. (In Nederland is het fenomeen «mensensmokkel» aan de Koninklijke Marechaussee toegevoegd in het kader van haar grensbewakingstaak.) Mensensmokkel vindt niet alleen via Schiphol plaats, maar ook via de weg per auto(bus). Van de totale omvang van mensensmokkel schat de Koninklijke Marechaussee dat een klein deel daarvan via Schiphol gaat.

In een aantal gevallen worden illegalen eerst naar luchthavens in andere landen gevlogen om vervolgens via de weg Nederland binnen te komen. De Koninklijke Marechaussee heeft het «Sluisteam» op Schiphol opgericht dat de aard en de omvang van de mensensmokkel in het eerste jaar (1994) waarin de wet in werking is getreden in kaart heeft proberen te brengen (1995). Het team bestaat uit leden van de Marechaussee en de douane.

Het «Sluisteam» geeft in zijn rapportage over 1994 aan dat «op grote schaal» mensensmokkel heeft plaats gevonden. Per dag werden ongeveer 10 tot 25 mensen illegaal Schiphol binnengesluisd (vandaar de naam van het team). De landen waarvan de illegalen afkomstig zijn, zijn China, het voormalig Joegoslavië, Roemenië, Ghana, Zaïre, Indonesië, Filippijnen, Rusland, Peru, Iran, Irak, Pakistan en India. De smokkel van mensen is niet alleen gericht op binnenkomst in Nederland, maar ook op vervoer door Nederland naar Canada en de Verenigde Staten. Schiphol fungeert in dat geval als transitohaven.

Het «Sluisteam» heeft thans 775 personen in het politieregister opgenomen die op de een of andere manier iets met mensensmokkel te maken hebben. Ongeveer 325 daarvan zijn actief geweest op Schiphol. In een periode van 5 maanden (1 oktober 1994 tot en met 28 februari 1995) zijn er door het rechercheteam 169 (waarvan 85% op Schiphol) onderzoeken verricht die hebben geleid tot 34 aanhoudingen. Tegen 17 verdachten is het onderzoek nog gaande.

Bij de Marechaussee is een groep bekend die in Twente actief was op het gebied van mensensmokkel. Deze groep heeft ook een tak die zich met de import van marihuana heeft beziggehouden (zie het deelrapport over de lokale situatie in Enschede). Het betrof een Pakistaan die samen met een groep andere Pakistaanse Sikhs uit India via Nederland over land en vervolgens per vliegtuig naar Engeland, de Verenigde Staten of Canada transporteerde. De «asielzoekers» waren afkomstig uit Duitsland, België en Nederland. Zij betaalden flinke prijzen om naar het land van bestemming te worden gebracht. Voor het transport van illegalen kreeg de groep assistentie van personeel op Schiphol. Vanuit Sikhtempels in Rotterdam en Keulen werden valse en vervalste paspoorten naar Schiphol gebracht en ter plekke overhandigd aan de illegalen; of zij werden ook gebruikt om tickets te kopen en vluchten te boeken. Vanuit de lounge van Schiphol werden de Sikhs naar de vliegtuigen begeleid. Enkele groepsleden beschikten over een luchthavenpasje waardoor zij ongestoord in de beschermde gebieden van Schiphol konden komen. Zij begeleidden de

⁵ Sinds 1 januari 1994 is volgens art. 197A van het wetboek van Strafrecht mensensmokkel strafbaar gesteld. Hierbij is de bepaling opgenomen dat deze handel uit winstbejag moet geschieden. De strafmaat in Nederland is in vergelijking met andere landen relatief laag te noemen: een maximum van 1 jaar gevangenisstraf.

Sikhs buiten de paspoortcontrole om. Onduidelijk is hoe de criminele groep was georganiseerd en wat de kenmerken van de leden waren.

Behalve op deze ene groep heeft de Koninklijke Marechaussee weinig zicht op criminele groepen die achter de mensensmokkel zitten. Zo is geen enkele Chinese groep bij het rechercheteam bekend, terwijl uit diverse rapportages van de regiokorpsen in Nederland naar voren komt dat Chinezen zich actief met mensensmokkel zouden bezighouden om hen als illegale arbeidskrachten in de keukens van de Chinese restaurants in te zetten (zie het deelrapport van Fijnaut in verband met de Chinese groepen). De omstandigheden waaronder illegale Chinezen moeten werken zijn erbarmelijk en het kan jaren duren voordat zij hun «schuld» aan de criminele groepen hebben terugbetaald. Ook worden zij als verklikker ingezet om Chinese restauranthouders af te persen.

In Duitsland is door het Bundeskriminalamt meer onderzoek verricht naar groepen die zich met mensensmokkel bezig houden (Sieber en Bögel, 1993). Om de smokkel van mensen te kunnen regelen moeten criminele groepen beschikken over een logistiek netwerk. Dit netwerk van medeplichtigen heeft men nodig om de vluchtelingen of de vrouwen voor de prostitutie te ronselen, om de reisroute uit te stippelen en te organiseren, het transport en de begeleiding van de reis, om de benodigde reispapieren, persoonsdocumenten te leveren en om de illegalen in het land van bestemming onder te brengen. Minimaal zijn ongeveer 10 personen betrokken bij elk transport. Ieder lid vervult daarin een vaste rol en heeft een bepaalde taak uit te voeren. De meeste betrokkenen hebben geen vaste plaats in de groep maar verlenen, tegen een aantrekkelijke vergoeding, hand- en spandiensten aan de groep (denk hierbij aan kelners, portiers, taxichauffeurs, en dergelijke). De mensensmokkel wordt in het algemeen georganiseerd door groepen die uit hetzelfde land als de gesmokkelden afkomstig zijn. De werving van vrouwen voor de prostitutie vindt vaak in bordelen plaats onder prostituees, of in clubs, bars en discotheken waarbij hen een goede en goed betaalde baan voorgespiegeld wordt waarmee zij aan de armoede kunnen ontkomen. Het betreft zowel vrouwen die wetenschap hebben van wat hen te wachten staat, als vrouwen die hiermee volledig onbekend zijn. Eenmaal in Nederland of een ander westers land worden zij gedwongen in de prostitutie te werken. In Oost-Europa zijn zelfs voor de werving van vrouwen speciale bureaus voor dit doel in het leven geroepen. Sommige bureaus functioneren voor de buitenwereld als huwelijksbureau. Niet zelden gaat achter een huwelijksbureau, im- en exportbedrijf of een reisbureau een dekmantelbedrijf schuil van waaruit de smokkel wordt georganiseerd. Vluchtelingen bereikt men via mond-op-mond-reclame. Via contacten in hotels of reisagentschappen en opvangcentra kan men met de hulp van handlangers naar de organisatie worden gebracht.

Mensensmokkel gaat altijd gepaard met andere strafbare feiten. Er wordt gebruik gemaakt van vervalste documenten, de handel daarin, er worden blanco reisdocumenten verhandeld en in een aantal gevallen worden tevens drugs gesmokkeld. Veelal gebeurt dat laatste in opdracht van de criminele groep als bijzondere voorwaarde om door deze groep Nederland binnen te worden gesmokkeld.

Elke groep heeft de beschikking over een vervalser van reispapieren en andere bescheiden. Meestal zijn zij autodidact. Om de benodigde visa in ontvangst te nemen moet het paspoort van de gesmokkelde worden afgegeven om te worden vervalst of om de vereiste visa bij corrupt ambassadepersoneel te krijgen. Illegalen die een strafblad hebben moeten zich een geheel nieuwe identiteit aanmeten. Verder zijn er transporteurs en koeriers actief. De laatsten zorgen ervoor dat de paspoorten op de juiste plaats terecht komen en bij de juiste persoon. Transporteurs verzorgen de reis als chauffeur in het geval de reis per auto(bus) gaat en als «begeleider» wanneer het vliegtuig wordt gekozen. De route en het

transportmiddel worden zo gekozen dat wordt voldaan aan twee voorwaarden. De aankomst in het land van bestemming moet met zo min mogelijk controlepunten gepaard gaan en de reis moet lonend zijn voor de criminele groep (veel mensen tegelijk + weinig reistijd + lage kosten). Om de grenscontroleurs om de tuin te leiden worden retourtickets gekocht. De doorvoer naar een ander land dan bijvoorbeeld Nederland gaat als volgt. Een lid van de groep koopt een enkele reis naar een willekeurige stad in de VS. De illegaal krijgt een retourticket. In de transitruimte wisselen de illegaal en het groepslid hun boardingkaart en ticket uit.

In het land van bestemming worden de illegalen door de criminele groep opgevangen en vervolgens naar plaatsen elders (woningen, hotels) gebracht. De opvang verloopt met de minste risico's wanneer de illegalen door personeel van een luchthaven buiten de controles om van het vliegveld kunnen worden «gesluisd». Hulp van binnenuit heeft als voordeel dat (1) medeplichtigen beschikken over een pas die hun aanwezigheid op verschillende plekken op de luchthaven mogelijk maakt, (2) zij kennen de procedures en controles, en (3) zij zijn goed thuis in het land van bestemming en de plaats van aankomst.

Uit de analyse van het BKA komt naar voren dat handelaren in de praktijk niet of nauwelijks solistisch opereren (Sieber en Bögel, 1993). Vrijwel altijd zijn er meer daders bij betrokken. Weliswaar geeft een persoon bij aanhouding op heterdaad aan «alleen te hebben gehandeld», maar daaraan mag weinig realiteitswaarde worden toegekend. In ieder geval reist men altijd in groepen, met vervalste of valse papieren. Soms worden mensen bewust achtergelaten in de internationale ruimte (zonder papieren en zonder de taal machtig te zijn) of worden illegalen wel met papieren op het vliegtuig gezet, maar worden de papieren tijdens de reis vernietigd. Als de illegale smokkel mislukt, dan wordt vrijwel zeker asiel aangevraagd. De criminele groep heeft de illegalen daarop voorbereid en hen enige informatie gegeven hoe te handelen wanneer zij voortijdig worden ontdekt.

Luchtvaartmaatschappijen zijn in het kader van een verscherpt asielbeleid tegenwoordig verplicht de papieren van passagiers grondig op hun geldigheid te controleren op straffe van een hoge geldboete. Door een scherpere controle bij het inchecken, voor vertrek vanaf Schiphol, wordt het moeilijker zonder goede papieren te reizen. Hiermee trachten de autoriteiten te voorkomen dat mensen via Schiphol naar andere landen worden doorgesluisd. Het is onbekend wat de aard en de omvang van deze vorm van mensensmokkel is.

5. GEORGANISEERDE MISDAAD IN DE HAVENS

5.1. De Rotterdamse haven

In zijn boek over georganiseerde misdaad beschrijft Abadinsky (1991) de situatie dat in New York de haven in handen was gekomen van de *Five Points Gang*, een Italiaanse bende waarvan onder andere Al Capone en Lucky Luciano nog lid zijn geweest. De bende bestond uit ongeveer 1.500 man en stond onder leiding van Paul Kelly⁶. Kelly startte in Harlem een 'vakbond' voor de levering van arbeidskrachten (een koppelbaas zouden wij nu zeggen) en met behulp van zijn bendeleden schopte hij het tot vice-president van de *International Longshoremen's Association (ILA)*. Dit was de grootste vakbond van de havenarbeiders. Met behulp van het legioen van arme en ongeschoolde Italiaanse arbeiders die hij via de ILA aan een baantje hielp en met het geweld van zijn criminele groep kreeg hij de greep op de kades van East Side, Brooklyn en van New Jersey:

"Loansharking, large-scale pilfering, smuggling, and deals with employers eager for 'labor peace' enriched the criminals who dominated the waterfront. The President's Commission notes that the 'necessity for speed, plus the lack of rail connections to the piers, gave rise to the coveted 'loading' racket, which involved moving cargo from the pierfloor to waiting trucks. Since demand for cargo loading was inelastic and dependent upon immediate need when ships arrived, loading generated extraordinary profits and was a principal incentive for organized crime to infiltrate the ILA. Control waterfront labor and you control the waterfront" (Abadinsky, 1991, p. 357-358).

Dit voorbeeld van Abadinsky laat de meest extreme vorm zien van innesteling door criminele groepen in een legale economische bedrijfstak.

De innesteling is erop gericht de economische en politiek macht te veroveren op de bedrijfstak door vitale onderdelen onder controle te hebben. Deze extreme vorm van innesteling door criminele groepen mag niet worden verward met (1) afpersing waarin aan criminele groepen geld moet worden afgedragen om de economische activiteiten ongestoord te laten verlopen, of met (2) een situatie waarin op een of andere manier gebruik wordt gemaakt van faciliteiten die een haven als de Rotterdamse biedt aan smokkelaars (het zogenaamde «meeliften»), of met (3) een situatie waarin dieven in de lading van schepen een aantrekkelijke buit zien.

Om na te gaan met welke situatie wij in Rotterdam feitelijk van doen hebben, moeten de volgende vragen worden beantwoord:

1. Zijn de vakbonden in het bijzonder die het havenpersoneel vertegenwoordigen onder controle van criminele groepen, en zo ja, in welke mate?
2. Hebben bedrijven of eigenaren en bedrijfsleiders in de haven te maken met afpersingspraktijken, met opgedrongen protectie, ontvoeringen en/of liquidaties?
3. Ervaren de havenbedrijven (uit de open opslagruimten of loodsen) en de aangemeerde schepen diefstallen op grote schaal?
4. Zijn er criminele groepen actief die hun werkterrein op en in de havens hebben liggen?
5. Zijn er corruptiepraktijken onder werknemers, douaniers, particuliere bewakers, politiefunctionarissen, gemeente-ambtenaren, waardoor zij meewerken aan de illegale activiteiten van criminele groepen?

Wat betreft de eerste vraag kan worden gemeld dat geen vakbond in Nederland, en ook niet dus die uit de havens, onder controle van of in de greep is van criminele groepen. In de deelstudie over de bouwrijverheid wordt de band tussen de vakbonden en de georganiseerde misdaad uitvoerig uit de doeken gedaan. Vakbonden leveren geen personeel aan de haven en ze leiden ze ook niet op. Vakbonden bepalen in Nederland

⁶ Een aangenomen naam van Paolo Vaccarelli. In die tijd namen meer Italiaanse criminelen Ierse namen aan omdat Italiaanse namen in die tijd door de bevolking en de media te veel werden geassocieerd met misdaad!

niet of er iemand ergens aan de slag mag (in de haven). Daarmee verliezen zij hun aantrekkelijkheid voor criminele groepen.

Hoewel de factor arbeid in de Rotterdamse haven nog altijd van groot belang is, is het aantal arbeidsplaatsen in de laatste twintig jaar gestaag afgenomen. Daarvoor in de plaats zijn kranen en andere apparatuur gekomen die het werk van de havenarbeider sneller, efficiënter en goedkoper kunnen verrichten. De expansieve groei van het containervervoer heeft het verlies van arbeidsplaatsen versneld. In een krimpende arbeidsmarkt zal niet snel plaats zijn voor een koppelbaas die met goedkoop, maar onervaren personeel aankomt. De vakbonden zijn er bijzonder op gespist de werkgelegenheid te bewaken en houden scherp in de gaten of er arbeidsplaatsen structureel naar onbekenden of naar koppelbazen gaan. Criminele groepen die proberen hun mensen in de haven te stationeren, stuiten in dat geval op een aantal barrières die voortkomen uit afspraken tussen de vakbonden en de werkgevers om de werkgelegenheid in de haven te regelen via collectieve afspraken. Die regels functioneren in feite als barrières tegen de toetreding van onbekenden. Bovendien, zo verzekeren de gesprekpartners onafhankelijk van elkaar, is het in de haven nog altijd van «ons kent ons» en dat houdt in dat de sociale controle in de haven wellicht sterker is dan in andere bedrijfstakken.

Voorts kan worden opgemerkt dat wanneer een criminele groep zich zou willen innestelen in de haven om bijvoorbeeld zendingen met drugs veilig te stellen, zij over veel mensen moet beschikken (van kraanchauffeurs tot en met bewakers, van douaniers in het Douanecentrum tot en met de expediteur), die de juiste opleiding hebben, enzovoorts om de vrachtlijn onder controle te hebben. In de context van de sociale controle mag worden aangenomen dat zo'n strategie, zeker wanneer die door een groter aantal criminele groepen zou worden toegepast om hun smokkelpraktijken vlotter te laten verlopen, niet veel kans van slagen zal hebben. Hoewel onze onderzoeksactiviteiten primair waren gericht op de smokkel van illegale goederen in de haven, zijn ons tijdens deze speurtocht geen aanwijzingen van zo'n vorm van innesteling onder ogen gekomen. Er zijn geen politiedossiers van tactische onderzoeken naar criminele groepen die in de haven actief zijn. Alle gesprekpartners van politie, douane, werkgeversverenigingen en vakbonden geven onafhankelijk van elkaar aan dat daarvan geen sprake is en ook het criminaliteitsbeeld wijst niet op systematische activiteiten van criminele groepen in de haven. Daarnaast hebben ondernemingen in de haven geen melding gemaakt van afpersingspraktijken, van opgedrongen protectie, van ontvoeringen of van liquidaties. Er bestaan eveneens geen politiebronnen (landelijk, regionaal of lokaal) waarin op de een of andere manier melding van zulke delicten is gemaakt. Op grond van deze gegevens mag de conclusie worden getrokken dat er geen innesteling van criminele groepen in de haven is.

De derde vraag is voor een deel al eerder in dit rapport beantwoord. Een zaak betrof een groep die met medewerking van binnenuit containers stelde van de bedrijfsterreinen. Dit was een professionele groep dieven die haar activiteiten direct staakte na het bekend worden van een opsporingsonderzoek door de politie tegen haar. Hoewel er altijd in een haven zal worden gestolen, wijzen de gegevens van de politie aldaar niet op diefstallen die systematisch en op grote schaal worden uitgevoerd. Dat zulke diefstallen onbekend zijn kan evenwel het gevolg zijn van het niet doen van aangifte van de diefstal van goederen door bedrijven. De reden van het doen van geen aangifte is aan de ene kant gelegen in het mogelijk verlies van de goede naam van het bedrijf. Diefstallen zouden kunnen wijzen op een slecht functionerend bedrijf en dat jaagt klanten weg. Anderzijds worden, zoals in hoofdstuk drie is aangegeven, allerlei accijnsheffingen verhaald op het bedrijf dat de goederen kwijt is. In de derde plaats is het mogelijk dat eigen personeel de goederen heeft gestolen. Diefstal door havenarbeiders was jaren terug een

veelvoorkomend verschijnsel (Hoekema, 1973). Tegenwoordig is er door het vervoer per container minder gelegenheid goederen weg te nemen omdat containers in de meeste gevallen zijn afgesloten en er dus geen havenpersoneel bij kan komen.

De regiopolitie Rotterdam-Rijnmond heeft kort geleden in samenwerking met de particuliere beveiliging, het bedrijfsleven, gemeenten en andere opsporingsdiensten een platform opgericht waarin een integrale aanpak van diefstallen in de haven wordt voorgestaan. Dit platform zou wijzen op het veelvuldig voorkomen van diefstallen, maar een betrouwbare en valide criminaliteitsbeeldanalyse ligt aan de oprichting van het platform niet ten grondslag. In ieder geval wordt vermoed dat de expeditie en het transport kwetsbare onderdelen van de haven vormen en dat de aandacht van het platform zich daarop zou moeten richten. Het hoeft namelijk bij diefstal van goederen niet altijd te zijn dat dat in de haven is gebeurd. Goederen kunnen zijn gestolen tijdens het wegtransport naar de haven van waaruit het schip vertrekt, tijdens de vaart op zee, tijdens de overslag, tijdens de opslag van de goederen in loodsden, tijdens het wegvervoer naar het ontvangende bedrijf. Vermissing van de goederen wordt achteraf meestal aan de haven toegeschreven terwijl dat feitelijk dus niet het geval hoeft te zijn. Het IRT Rotterdam-Rijnmond concludeerde op basis van een globaal onderzoek dat EU-fraude met sigaretten, melkpoeder, kleding, schoenen en drank tevens voorkomt onder transportondernemers wiens bedrijven er financieel slecht voor staan (Politie Rotterdam-Rijnmond, rivierpolitie, 1994). Expeditiebedrijven vormen een vitale schakel voor de Rotterdamse haven omdat zij mede verantwoordelijk zijn voor de snelheid waarmee goederen vervolgens uit de haven naar elders kunnen worden getransporteerd. Werken expeditiebedrijven niet goed, dan raken de loodsden overvol en moet de verdere ontschepping wegens ruimtegebrek stil worden gelegd.

Als in de Rotterdamse haven dan geen sprake is van innesteling door criminele groepen, wat doen de opsporingsinstanties dan om de smokkel van illegale goederen tegen te gaan? In de bestrijding van smokkel neemt de douane een centrale plaats in. Vroeger volgde de douanier «zijn neus» of leerde de ervaring wanneer en bij welk schip zij moest inspecteren. Ook nam de douane willekeurige steekproeven. Maar meer dan vier of vijf containers per dag controleren is nauwelijks mogelijk en vrij kostbaar. De douane wilde gerichter zoeken naar smokkelwaar en heeft vervolgens een systeem ontwikkeld waarmee vooraf bepaalde schepen of vrachten konden worden opgespoord op mogelijke verdachte zendingen. Het Douane Informatie Centrum is daarna opgericht om aan de hand van «Bills of lading», voordat het schip de Rotterdamse haven heeft bereikt, zulke zendingen te signaleren. Met behulp van de computer worden namelijk deze papieren vergeleken met de reguliere goederenstroom op punten zoals plaats van bestemming, vaarroute, plaats van herkomst en soort lading. In het bijzonder wordt de combinatie van deze gegevens onderzocht op afwijkingen. In totaal heeft het DIC in 1994 ongeveer 1 000 van zulke zendingen getraceerd waaruit door de douane met 600 zaken verder wordt gegaan. Hiervan zijn ongeveer 300 verder onderzocht op de aanwezigheid van, meestal drugs. Uiteindelijk zijn in de containers 188 000 kilo drugs aangetroffen.

In hoeverre deze methode van het DIC effectief is, valt nauwelijks te beantwoorden. Zoals eerder al is aangegeven kan onmogelijk de werkelijke hoeveelheid gesmokkelde drugs in de haven worden berekend. Elke berekening kan zo weer onderuit worden gehaald. Het aantal van 188 000 kilo doet vermoeden dat de opsporing relatief succesvol is. Maar of dat feitelijk ook zo is moet worden betwijfeld. Van alle containers die de Rotterdamse haven binnenkomen, ruim drie miljoen containers⁷, zijn er op grond van de analyses 1 000 verdacht (uitgaande van het gegeven dat

⁷ Dit aantal is als volgt berekend. Per minuut worden zes containers gelost. Per uur zijn dat er 360 en dat levert per dag 24 x 360 = 8 640 containers op. Per jaar zijn dat er dan 365 x 8 640 containers is 3 153 600.

smokkelaars fouten maken of moeten maken in hun vrachtbrieven). Daarvan worden er ongeveer 300 opengemaakt.

Niet alle opengemaakte containers zijn gesignaleerd door de computer van het DIC. Van de 88 onderzochte dossiers van smokkelzaken in containers waren ongeveer 25 die door tips van havenpersoneel (die troffen wat gek is aan), tips van informanten, tips van informanten van diverse regiokorpsen, tips van de RCID's van die korpsen en tips van liaisons van de CRI overal in de wereld. Het aandeel van de door het DIC gesignaleerde transporten is dus kleiner.

De kleine pakkans maakt duidelijk hoe moeilijk het is in immens grote goederenstromen smokkelwaar op te sporen. Bovenkerk (1995, p. 167) vat de problematiek van de opsporing en controle in de Rotterdamse haven als volgt samen: *«De controlerende instanties in de haven hebben weinig speelruimte. Zij kunnen – en dat gebeurt ook – volkomen willekeurig steekproeven bij schepen en ladingen houden, maar de opbrengst daarvan is gering. De bedoeling van zulke controles schuilt in de generaal preventieve werking, maar de pakkans is miniem: met enkele tientallen opsporingsambtenaren en vier à vijf honden die fysiek niet langer dan een uur of vier, vijf per dag te gebruiken zijn, kan men in de week vijftien tot twintig schepen controleren. Het openmaken van containers kan buitengewoon kostbaar zijn. Sommige ladingen zijn bederfelijk. Als er niets wordt gevonden en de inhoud van de containers is verloren draait de overheid voor de kosten op. Per jaar doen tweeëndertig duizend schepen de haven van Rotterdam aan en daarop staan drieëneenhalf miljoen containers. De lengte waarover moet worden gezocht in de haven is die van achtenvijftig kilometer kademuur».*

Bij zulke problemen en bij zo'n kleine pakkans loont het nauwelijks de moeite op meer dan incidentele basis opsporingsambtenaren, havenmedewerkers of loodsen «plat» te hebben. In dossiers van regiokorpsen wordt wel eens in een verslag van verhoren met misdadigers gemeld dat zij iemand in de haven «plat» zouden hebben, maar dat blijkt meestal bij nader onderzoek niet het geval te zijn. Verhalen van zulke strekking moeten derhalve niet altijd op voorhand worden geloofd. Incidentele gevallen komen voor. Zo zijn in de onderzochte periode twee douane-surveillanten ontslagen in verband met het valselijk opmaken van een proces-verbaal over een hashtransport en een douanier gearresteerd die kilo's cocaïne in zijn bezit had. De moeilijkheid havenpersoneel inclusief opsporingsambtenaren in de greep te krijgen, blijkt wel uit de problemen van Colombiaanse kartels (zie het deelrapport van Bovenkerk over Colombianen) om Nederlandse opsporingsambtenaren om te kopen. Zij slaagden daarin klaarblijkelijk niet.

Concluderend kan worden gesteld dat de smokkel van drugs en andere illegale goederen ook in de toekomst in de Rotterdamse haven zal plaatsvinden en dat om die reden het kat-en-muisspelletje tussen de douane en de smokkelaar ook zal blijven bestaan. De creativiteit van smokkelaars kent geen grenzen en er zullen steeds weer nieuwe manieren van smokkel worden gevonden. De douane zal als tegenzet nieuwe methoden ontwikkelen om beter te kunnen controleren en nieuwe apparatuur aanschaffen waarmee effectiever en sneller containers kunnen worden geïnspecteerd. Complete röntgeninstallaties zullen worden geïnstalleerd om meer containers tegelijk te kunnen inspecteren.

5.2. De luchthaven Schiphol

In het vorige hoofdstuk heb ik laten zien dat drugsmokkelaars ook het vliegtuig als transportmiddel inzetten om hun illegale waar naar de plaats van bestemming te (laten) vervoeren. Het aantal koeriers dat op Schiphol met drugs (meestal cocaïne) wordt aangehouden, is een indicatie voor de omvang van het gebruik door drugsmokkelaars van een internationaal

vliegveld. De hoeveelheid in beslag genomen drugs is een andere aanwijzing voor de omvang en de aard van de smokkel van drugs.

De vraag die wij ons kunnen stellen is of criminele groepen op Schiphol zich beperken tot het «meeliften» op de legale goederenen personenstroom, of dat, in het andere uiterste geval, zij macht over de luchthaven Schiphol uitoefenen of daartoe pogingen ondernemen. Voor de beantwoording van deze belangwekkende vraag hanteren wij hetzelfde stramien als in § 5.1, toen wij de betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit in de haven Rotterdam vaststelden. Daaraan voorafgaand wordt in de volgende paragraaf een kort moment stil gestaan bij de beveiliging van Schiphol en de politiezorg daar, omdat de organisatie daarvan enerzijds de speelruimte aangeeft voor de georganiseerde misdaad en anderzijds de kijk op de aard en de omvang van georganiseerde misdaad ter plekke mede bepaalt.

5.2.1. De beveiliging

Vanaf 1 januari 1994 is na lang touwtrekken in bestuurlijk en justitieel Nederland door de Koninklijke Marechaussee de politiezorg overgenomen van het toenmalige korps rijkspolitie Dienst Luchtvaart. De Koninklijke Marechaussee, een onderdeel van defensie, was al op Schiphol aanwezig in het kader van de grensbewaking. De overgang van de rijkspolitie naar de Koninklijke Marechaussee heeft geleid tot het vertrek van veel politiemensen naar elders in Nederland, mede omdat de «militaire» cultuur (discipline) van de Marechaussee hen niet goed paste. Het vertrek heeft geleid tot een verlies aan expertise. In het bijzonder is in de overgangssituatie veel ervaring en kennis van de opsporing en de bestrijding van de georganiseerde misdaad verloren gegaan. Daardoor was de leiding gedwongen veel nieuw, maar onervaren opsporingspersoneel aan te trekken. Het moge duidelijk zijn dat de justitiële dienst het meeste te lijden heeft gehad van en door dit vertrek en dat daardoor het zicht op wat zich op Schiphol afspeelt, sinds die tijd is afgenomen.

De Marechaussee heeft drie belangrijke taken op Schiphol te vervullen: de beveiliging van de burgerluchtvaart, de basispolitiezorg en de grensbewaking. De beveiliging van Schiphol gebeurt in nauwe samenwerking met de particuliere beveiligingsdiensten. Een particuliere beveiligingsdienst (Securop) is ingeschakeld om de ruimbagage door te lichten, voor het fouilleren van passagiers, voor het houden van *profile checks* van passagiers en om toezicht te houden op het schoonmaakpersoneel. De Marechaussee surveilleert in het kader van de politiezorg in het gebied, neemt aangiftes op van slachtoffers van criminaliteit, houdt zich bezig met de bestrijding van zakkenrollerij en van diefstallen van bagage van en uit auto's, enzovoorts. De grensbewakingstaak betreft de controle van reisdocumenten van in-, door- en uitreizende passagiers (in 1993 werden 7 584 mensen Nederland weer uitgezet; in 1994: 7 863) en voert *pre-boarding* controles uit om te voorkomen dat passagiers zonder geldige reisdocumenten op Schiphol aankomen. In de periode van februari tot december 1994 zijn op 185 vluchten op deze wijze in het buitenland controles uitgevoerd die tot 476 weigeringen van personen hebben geleid. De Marechaussee gaat er vanuit dat deze *pre-boarding* checks een preventieve werking hebben omdat in diezelfde periode 525 personen na het bekend worden van die checks niet meer voor de reis met het vliegtuig zijn komen opdagen (terwijl zij al in het bezit waren van een geldig ticket).

De justitiële dienst wordt vrijwel geheel in beslag genomen door de bestrijding van de smokkel van drugs. De aandacht gaat uit naar drugskoeriers en naar de eventuele medeplichtigen die werkzaam zijn op de luchthaven.

Om de burgerluchtvaart beter te kunnen beveiligen is niet elk deel van het terrein van Schiphol voor iedereen toegankelijk. Er zijn speciale

«beschermd» gebieden die slechts door personen die in het bezit zijn van een zogenaamd «Schipholpasje» mogen worden betreden. Bagagemedewerkers, schoonmakers, cateringpersoneel, bewakingspersoneel of technici beschikken over een pasje om in deze gebieden hun werkzaamheden te kunnen verrichten. Op Schiphol hebben ongeveer 20 000 mensen zo'n pasje. Daarnaast zijn er 25 000 oproepkrachten die bij ziekte, vakantie of vrije dagen het reguliere personeel vervangen. In een continu bedrijf als Schiphol moet namelijk altijd vervangend personeel aanwezig zijn. Deze vervangers zijn ook in het bezit van zo'n Schipholpas.

Voor criminele groepen is het, of het nu om drugssmokkel of mensensmokkel gaat, aantrekkelijk om zulke pasjes in bezit te krijgen of mensen met zo'n pasje voor hun karretje te spannen. Criminele groepen kunnen dat onder andere doen door «eigen» mensen op de luchthaven te stationeren om de smokkel zo soepel mogelijk, dat wil zeggen zonder controles, te laten verlopen. De pasjes zijn derhalve zeer gewild. Tot voor een aantal jaren kon iedereen die dat voor zijn of haar werk nodig had, een Schipholpas aanvragen en vrijwel altijd direct in ontvangst nemen. Tegenwoordig wordt iedere nieuwe aanvraag gescreend op onder andere criminele «contacten». Van alle aanvragen wordt ongeveer 2 tot 3% afgewezen omdat er van zulke contacten sprake zou zijn. In veel gevallen zijn het familieleden of partners van bij de politie bekende drugshandelaren of van anderen uit het criminele milieu die een baan op Schiphol ambiëren. Ongeveer 10% van de aanvragers trekt de sollicitatie in wanneer bekend wordt gemaakt dat zij nader zullen worden onderzocht. Bijzondere aandacht in deze procedure voor het verkrijgen van toegangspassen voor de beveiligde gebieden krijgt het personeel van luchtvaartmaatschappijen (bemanning, technici, onderhoudsmonteurs), van de verladers, personeel van de vrachtafhandeling, schoonmaakmedewerkers en alle nieuwe uitzendkrachten. De Marechaussee wil in de toekomst een pool van gecontroleerde uitzendkrachten, omdat zij deze groep werknemers zeer gevoelig acht voor beïnvloeding of infiltratie door criminele organisaties.

5.2.2. Medewerking aan smokkel

Uit de bespreking van de dossiers over criminele groepen die hun smokkelactiviteiten van drugs, mensen of andere goederen via Schiphol laten lopen, is duidelijk geworden dat hulp van het personeel op deze luchthaven (van «binnenuit») in die gevallen meer regel dan uitzondering was. Die medewerking heeft niet zozeer met Schiphol alleen van doen, maar is een verschijnsel waarmee vliegvelden overal in de wereld te maken kunnen hebben of krijgen. De aard van uit te voeren werkzaamheden in het luchtvervoer maakt dat luchthavens in de wereld kwetsbaar zijn voor georganiseerde misdaad en wel om de volgende redenen:

- criminele groepen maken gebruik van de transport- en overslagfaciliteiten van een luchthaven om drugs of andere illegale goederen te smokkelen of om de groepsleden daarmee snel te verplaatsen;
- veel goederen van waarde worden per vliegtuig vervoerd. Deze komen aan op een luchthaven en worden daar tijdelijk opgeslagen. Deze waardevolle goederen vormen een aantrekkelijk doelwit voor criminele groepen. Omdat de vrachten niet in afgesloten containers, maar los op pallets zijn verpakt, is het vrij eenvoudig goederen te stelen door mensen die werkzaam zijn op de luchthaven (vergelijk hiermee de havendiefstallen van 25 jaar terug (Hoekema, 1973);
- de snelheid van handelen op een luchthaven is hoog. Alles, of het nu goederen of personen zijn, moet snel en met zo min mogelijke vertraging worden afgehandeld. Indien bepaalde schakels in die afhandeling niet goed functioneren, strandt de stroom van goederen of van mensen ergens in die afhandelingsketen. Elke vertraging tast het imago van een

vliegveld aan en maakt het voor vervoerders minder aantrekkelijk om daar te landen;

- de afhandelingsketen is door de druk snel te moeten werken zo kort mogelijk gemaakt. Wanneer criminele groepen in staat zijn hun mensen in zo'n keten te plaatsen dan kan de smokkel van drugs of mensen buiten de controles om gebeuren (Soms is het al met drie of vier mensen mogelijk een hele keten «te regelen»: een persoon in land van vertrek die de drugs in het vliegtuig plaatst, een die de goederen in ontvangst neemt en een die de smokkelwaar door de douane en grensbewaking sluisst). Het maakt veel uit of een criminele groep het personeel van drie schijven (afhandelingspunten) moet controleren door geweld, chantage of corruptie of van tien schijven. Of dit op Schiphol het geval is, zal hierna worden besproken;

- de grote drukte op een luchthaven als gevolg van het massale vervoer van mensen en goederen maakt het mogelijk voor criminele groepen daar in onder te duiken;

- de drukte en de snelheid waarmee een en ander moet worden afgewerkt, maakt het voor opsporings- en bewakingsinstanties vrijwel onmogelijk alles en iedereen te controleren;

- vliegvelden (in transitoruimtes, lounges, hotels, en dergelijke) worden door internationaal opererende criminele groepen gebruikt als ontmoetingsplaats en als plaats om hun handel te regelen.

Kijken wij in het bijzonder naar Schiphol, dan kunnen de volgende sectoren als kwetsbaar voor infiltratie door criminele groepen worden aangemerkt:

1. de schoonmaaksector. Personeel van schoonmaakbedrijven kan met de «Schipholpas» in principe op veel, zo niet alle terreinen van de luchthaven komen. Zij zijn dus in staat drugs of gesmokkelde mensen in «ontvangst te nemen» en buiten het luchthavengebied te brengen. Schoonmaakbedrijven en hun personeelsleden vormen derhalve een doelwit voor criminele groepen die op de een of andere manier medewerking van binnenuit nastreven;

2. de catering. Het personeel van de catering van vliegtuigen en van de horeca op Schiphol kan met een pasje op zeer veel plaatsen komen. Zij zijn dus voor criminele groepen interessant om bijvoorbeeld drugs uit vliegtuigen te halen voor er controles plaatsvinden of deze daar juist in te plaatsen vlak voor het vertrek, enzovoort;

3. bagage-afhandelingssector of de vrachtloodsen. Degenen die op deze plaatsen werkzaam zijn, kunnen in principe de smokkel van illegale goederen «begeleiden» door de smokkelwaar op te vangen en buiten de opsporingsdiensten om naar de expeditie brengen;

4. de expeditie is kwetsbaar omdat via de expeditie allerlei smokkelwaar snel naar de plaats van bestemming kan worden gebracht;

5. vliegtuigbemanningen. Deze personeelsleden hebben veelal een bijzondere status. Zij worden in afzonderlijke doorgangen gecontroleerd, kennen de wegen en de mensen op veel luchthavens en zijn dus bruikbaar om drugs of andere illegale goederen te smokkelen;

6. de beveiligingssector. De particuliere beveiliging en de reguliere opsporings- en bewakingsdiensten als douane, AID en Koninklijke Marechaussee zijn kwetsbaar omdat door chantage, geweld of corruptie zij door criminele groepen kunnen worden ingeschakeld voor criminele activiteiten. Juist omdat bijna alle controles door mensen uit deze sector moeten worden verricht, is hun medewerking aantrekkelijk voor criminele groepen.

De vraag die vervolgens aan de orde is, is of criminele groepen er in zijn geslaagd zich in te nestelen op de luchthaven Schiphol. Om deze vraag te beantwoorden kijken wij – zoals we hiervoor ook voor de Rotterdamse haven hebben gedaan – onder andere naar aanwijzingen voor groot-

schalige diefstallen, afpersingen, protecties, ontvoeringen of liquidaties van leidinggevendenden of ander personeel. Daarnaast wordt bekeken of sprake is van corruptie bij het personeel van opsporings- en bewakingsdiensten op Schiphol dan wel of ander personeel op de luchthaven te maken heeft met de smokkel van illegale producten of mensen.

Er zijn geen aanwijzingen dat vakbonden in Nederland op welke manier ook worden beïnvloed door of in de greep zijn van criminele organisaties (zie het deelrapport van Bruinsma over de bouwrijverheid).

Er zijn geen politieke of andere berichten bekend waaruit naar voren komt dat eigenaren en/of bedrijfsleiders te maken hebben met afpersingspraktijken, opgedrongen protectie, ontvoeringen en/of liquidaties. Er zijn wel aanwijzingen dat personeel van Schiphol door diverse figuren worden benaderd om voor hen bepaalde «werkzaamheden» te verrichten zoals het meenemen van pakjes op vluchten, het brengen van goederen naar de «beveiligde gebieden, het buiten Schiphol brengen van gestolen waar, het uit de bagagekelders weghalen van koffers of tassen. In de meeste gevallen worden dergelijke verzoeken gemeld aan de autoriteiten, maar daarop bestaat uiteraard geen volledig zicht. Omdat deze verzoeken vergezeld gaan van het aanbieden van geld en vrijwel nooit door middel van (het dreigen met) geweld worden afgedwongen, kan niet worden gesproken van afpersing of intimidatie. Uiteraard kan dat laatste niet uitgesloten worden geacht, maar de informatie wijst niet in die richting en zeker niet in de richting van het veelvuldig voorkomen van deze praktijken.

Schiphol heeft wel te maken met vrachtdiefstallen. Zoals eerder al in § 3.2 is gemeld wordt er vracht gestolen. In 1994 werden 66 aangiften van vrachtdiefstallen genoteerd. In drie grote recherchezaken naar diefstallen van goederen was personeel van de luchthaven betrokken. In de eerste zaak werden in 1994 twee KLM-medewerkers aangehouden die ervan werden verdacht horloges en andere kostbare goederen te hebben gestolen. De horloges en parfums waren afkomstig van trolleys met *tax-free*producten die gewoonlijk in vliegtuigen tijdens de reis aan passagiers worden verkocht. De daders maakten gebruik van de toegangspas van de luchthaven Schiphol om bij de vliegtuigen te komen en van «schaarwagens» om de trolleys uit de vliegtuigen te halen. In totaal waren zeven andere KLM-medewerkers bij de heling en de verkoop van deze gestolen goederen betrokken. In de tweede zaak werden door vier mannen in negen diefstallen in totaal 2 694 harddiskschijven van pallets gestolen. Deze harddiskschijven werden geleverd aan computerbedrijven die op hun beurt «legaal» deze harde schijven aan klanten doorverkochten. De verdachten in de leeftijd van rond de dertig jaar waren in het bezit van wapens (maar er is door de Marechaussee geen geweld geconstateerd) en besteedden hun opbrengsten aan dure auto's, horloges en een uitbundig uitgaansleven. In de derde zaak werd door personeel ter plekke van pallets die in vrachtloodsen stonden opgeslagen, goederen gestolen. Een KLM-loodsmedewerker was de hoofdverdachte.

De zaken die hier zijn besproken, en andere berichten bevestigen dat beeld, laten zien dat deze diefstallen niet door criminele groepen van buitenaf worden georganiseerd en uitgevoerd, maar door personeel (al dan niet samen met anderen) dat de verleiding niet kan weerstaan. Van systematische en op grote schaal uitgevoerde diefstallen van goederen van de luchthaven door criminele groepen in of buiten Schiphol zijn, voorzover de kennis reikt, geen sporen aangetroffen.

In hoeverre criminele groepen actief zijn op de luchthaven is al eerder besproken in dit deelrapport. De diverse opsporingsonderzoeken die de afgelopen periode hebben «gedraaid» maken duidelijk, dat drugs en mensen worden gesmokkeld door criminele groepen die medewerking hebben van personeel van de luchthaven. De indruk daarbij is dat op Schiphol niet de leiding van deze criminele organisaties actief is. Veeleer is sprake van criminele activiteiten die door (tijdelijke) ondergeschikte

medeplichtigen en door groepsleden uit de lagere echelons worden ontplooid. In de meeste overige gevallen zijn het individuen en kleine handelaars die hun handel op zeer kleine schaal uitvoeren door persoonlijk of met hulp van een koerier een paar kilo cocaïne te smokkelen. Van illegale mensenhandel is een soortgelijk beeld te schetsen. Ook daar is te zien dat de organisatoren op de achtergrond niet in beeld komen, maar dat voornamelijk handlangers en medeplichtigen uit de lagere echelons van criminele organisaties zichtbaar actief zijn. Het aangeboden materiaal overziend, kan worden gesteld dat de georganiseerde misdaad zich geen vaste plaats op Schiphol heeft verworven en zeker geen macht over de luchthaven heeft veroverd. Wel wordt op allerhande manieren getracht personeel in te schakelen als hulp bij de smokkel van illegale goederen en mensen. En daarmee zijn wij bij de beantwoording van de laatste vraag van deze paragraaf gekomen, namelijk of er corruptiepraktijken bekend zijn van werknemers van de bedrijven op Schiphol, politiefunctionarissen, douaniers, particuliere bewakers, schoonmakers, enzovoorts.

Om dit na te gaan hebben wij een groot aantal landelijke en lokale politieberichten, dossiers en Rijksrecherchegegevens nagegaan. Een willekeurige greep uit de betrouwbare politieberichten⁸, dossiers, jaarverslagen van de Koninklijke Marechaussee, rijksrecherche rapporten uit de afgelopen vijf jaren:

- een groep KLM-medewerkers uit de bagagekelder nam koffers met drugs van de band en bracht die naar handlangers buiten het gebied;
- volgens het officiële jaarverslag over het jaar 1993⁹ is melding gemaakt van (1) vier corruptie-onderzoeken tegen enkele leden van de Koninklijke Marechaussee en (2) van betrokkenheid in 31 gevallen van Schipholmedewerkers bij criminele activiteiten;
- een Surinaamse criminele organisatie had voor de smokkel van cocaïne de medewerking van twee douaniers;
- in 1990 is een douanier aangehouden in verband met de smokkel van drugs;
- in een periode van vijf maanden in 1994-1995 zijn door het «Sluisteam» bijna 60 personen die werkzaam zijn op Schiphol verdacht van actieve medewerking aan mensensmokkel;
- drie politiemensen van de Dienst Luchtvaart werkten als uitsmijter en portier bij horecagelegenheden in het westen van het land;
- een Surinaamse mensensmokkelaar werkte via een dubieus reisbureau samen met een lid van Koninklijke Marechaussee. De functionaris zorgde in zijn vrije tijd voor een stempel om voorlopige visa te verlengen. Na een rijksrecherche-onderzoek is de functionaris geschorst;
- een Schipholmedewerker werd aangehouden tijdens het plaatsen van drugs in een vliegtuig voor een criminele groep bestaande uit woonwagenbewoners;
- een criminele groep uit Suriname maakte gebruik van Schiphol-medewerkers om cocaïne buiten de douane om naar Nederland te smokkelen;
- een criminele organisatie had douaniers omgekocht om cocaïne uit Suriname naar Nederland te smokkelen;
- diverse medewerkers en bemanningsleden van een luchtvaartmaatschappij waren betrokken bij de smokkel van cocaïne;
- een eerder oneervol ontslagen luchthavenpolitieaanpak werkte in zijn nieuwe functie als bewaker op Schiphol en beschikte over een pasje voor het betreden van de beveiligde gebieden;
- een douane-ambtenaar en een lid van de Koninklijke Marechaussee verkochten drugs en diverse gestolen goederen als tv's, audio-apparatuur en leren jasjes in een horecagelegenheid. Het lid van de Marechaussee was tevens werkzaam als portier bij een disco;

⁸ Onder de hier gepresenteerde voorvallen zijn geen zaken op basis van vage of weinig betrouwbare CID-informatie gebruikt.

⁹ In het jaarverslag over 1994 wordt dit onderwerp niet meer ter sprake gebracht.

- een opsporingsonderzoek van een regiokorps naar een grote autochtone criminele groep bracht aan het licht dat deze groep gebruik maakte van twee leden van de Koninklijke Marechaussee, een douanier en een medewerkster bij de douane. Zij werden er allen van verdacht koeriers voor deze groep op Schiphol op te vangen en naar buiten te begeleiden. Bovendien bestond in dat tactische onderzoek de verdenking dat twee douanemedewerkers informatie over het opsporingsonderzoek aan de criminele organisatie doorspeelden;
- een rijksrecherche-onderzoek naar een douanier die ervan werd verdacht op Schiphol cocaïne te smokkelen leverde geen concrete zaak op;
- naast deze gevallen waren er andere zaken met betrekking tot leden van de Koninklijke Marechaussee van Surinaamse herkomst, waarnaar de rijksrecherche onderzoeken heeft ingesteld. (Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar de deelrapporten van Bovenkerk en Fijnaut over de Surinaamse connectie en over de Amsterdamse situatie in deze reeks studies.)

De besproken gevallen geven aan dat op Schiphol, in vergelijking met de haven Rotterdam, medewerking van binnenuit aan criminele groepen een grotere rol speelt en de omvang daarvan ook groter is. Hoewel de werkelijke omvang van criminele contacten en medeplichtigheid van betrokken personeel, bewakingsdiensten, douaniers en leden van de Koninklijke Marechaussee om begrijpelijke redenen niet feitelijk kan worden vastgesteld, kan op grond van de hier gepresenteerde voorvallen, die slechts op een deel van het aantal berichten en zaken zijn gebaseerd, worden vastgesteld dat op Schiphol medewerking aan criminele groepen vaker dan incidenteel plaats vindt. Het blijkt dat Schiphol in een aantal sectoren en op meer plaatsen poreus is. Het aantal van bijna 60 personeelsleden die het Sluisteam in zijn jonge bestaan heeft getraceerd, wijst op een meer dan incidentele medewerking aan smokkelactiviteiten. Hierbij moet niet worden vergeten dat wil mensensmokkel plaatsvinden, dat nooit onzichtbaar kan gebeuren. Mensen kun je niet verstoppen. Van de smokkel van drugs kan worden aangenomen dat drugs ongemerkt via de legale goederenstroom door de controles kunnen slippen. Illegale immigranten moeten worden opgevangen en onopgemerkt naar buiten worden geloodst. Deze handelingen kunnen nooit door vreemdelingen die rechtstreeks vanuit elders in de wereld worden aangevlogen, zelfstandig worden uitgevoerd. Hulp van medeplichtigen die de weg kennen en weten hoe en waar illegale passagiers naartoe moeten, is onmisbaar.

6. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De geografische ligging van Nederland heeft gevolgen voor de aard en de omvang van de georganiseerde misdaad 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 plantensoorten, is verstoep in de massale goederenstromen die in beide havens dagelijks samenkomen. Er wordt door de (inter)nationale georganiseerde misdaad geprofiteerd van de overslagfaciliteiten van de grootste haven ter wereld en van een van de belangrijkste vliegvelden in Europa.

De Rotterdamse haven wordt voornamelijk gebruikt voor de smokkel van drugs: marihuana, hash en cocaïne. De meeste heroïne (Turkse) komt overigens 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 van de (bron)landen Colombia, Nigeria, Pakistan, Marokko en Libanon. De meeste drugs worden gesmokkeld in grote partijen in containers. (In hoeveel van de ongeveer drie miljoen containers die jaarlijks de haven aandoen, drugs zijn verstoep is met geen mogelijkheid aan te geven.) In 1994 is voor 188 000 kilo aan drugs door de douane in beslag genomen 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 en de cocaïne uit Colombia in tientallen of honderden kilo's per container. De werkwijzen van smokkelaars worden steeds inventiever en op creatieve wijze worden drugs tussen legale goederen verstoep. De afhandeling in de haven is snel (en moet ook snel zijn) en de werkzaamheden stil leggen om een container te inspecteren is een kostbare zaak. Hoewel de douane een risico-analyse heeft ontwikkeld waarmee vooraf verdachte containers en schepen kunnen worden getraceerd, moet de werkelijke pakkans toch klein worden ingeschat.

De haven heeft te maken met diefstallen, maar het werkelijke aantal is onbekend. De reden hiervoor 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. Containers worden gestolen door professionele dieven. De haven heeft ook te maken met milieucriminaliteit, die in een enkel geval zeer ernstig van aard is. Er zijn geen criminele groepen bekend wier illegale activiteiten zich specifiek op de haven richten. Van innesteling van de georganiseerde misdaad zijn geen sporen aangetroffen.

Schiphol heeft als luchthaven te maken met twee soorten smokkel: die van drugs en die van mensen. Wat betreft drugs kan worden opgemerkt dat voornamelijk cocaïne en in mindere mate heroïne per vliegtuig wordt gesmokkeld. Het illegale vervoer van cannabisproducten is zo klein in omvang dat mag worden aangenomen, dat smokkelaars dat voor eigen gebruik meenemen. De drugszendingen die via Schiphol lopen, zijn kleiner in omvang dan die per schip Rotterdam binnen wordt gebracht. Dit blijkt onder andere uit het totaal van ongeveer 600 kilo cocaïne die bij koeriers in 1994 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 via Suriname en de Nederlandse Antillen naar ons land. De heroïne is 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 drugs per

vliegtuig te smokkelen: met hulp van passagiers of werknemers, die de harddrugs in of op hun lichaam verstoppen, of in vrachten en bagagestukken. 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 ontplooen, zijn van Surinaamse en/of Antillaanse origine. In één geval waren daarbij een groep Ghanezen betrokken. De smokkel van cocaïne gebeurt in een aantal gevallen met hulp van personeel van de luchthaven. Kwestbare sectoren op de luchthaven waar mensen als hulp voor criminele groepen zijn «gestationeerd», zijn de vrachtafhandeling, in het bijzonder de bagageruimten, de schoonmaak, de luchtvaartmaatschappijen, de vrachtloodsen of de opsporingsdiensten. Van de aangehouden verdachten kan worden opgemerkt dat zij tot de lagere echelons van criminele groepen behoren. De organisatoren van de cocaïnesmokkel blijven op de achtergrond en daarop heeft de Marechaussee dus geen zicht.

Medewerking van binnen uit is ook waargenomen bij de smokkel van mensen. Georganiseerde mensenhandel uit het voormalige 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 gaat de smokkel met dwang gepaard om later als illegale arbeider of als prostituée te werk te worden gesteld. Een deel van de mensensmokkel is op Nederland gericht, een deel is tijdelijk op Schiphol om uiteindelijk naar landen als de VS en Canada door te reizen. Ook bij mensensmokkel is hulp van werknemers op Schiphol geconstateerd.

Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat de georganiseerde misdaad op de luchthaven een vaste plaats heeft ingenomen, is het aantal corruptiegevallen bij personeel van opsporingsinstanties en bij ander personeel op de luchthaven in verband met medeplichtigheid aan mensen- en drugsmokkel meer dan incidenteel te noemen.

Onze nationale luchthaven heeft op gezette tijden te maken met internationaal samengestelde groepen van zakkenrollers en bagagedieven. Zij zoeken hun slachtoffers uit in de vertrek- of aankomsthal. De vele auto's die zijn geparkeerd op de luchthaven vormen een aantrekkelijk doelwit voor autodieven en autokrakers. Het aantal gestolen of opengebroken auto's is echter laag te noemen wanneer het grote aantal auto's in ogenschouw wordt genomen dat dagelijks op Schiphol staat geparkeerd.

Samenvattend kan worden gesteld dat voor beide havens geldt dat de georganiseerde misdaad om logistieke redenen profiteert van de havens, dat zij werknemers ter plekke voor die illegale praktijken inschakelt. Er zijn geen aanwijzingen dat zij een vaste plaats in de havens heeft ingenomen.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer, *Koninklijke Marechaussee Schiphol*, Den Haag, Algemene Rekenkamer, 27 juni 1995,
- H. A. W. van den Berge, *De verdeling van politietaken en bevoegdheden op de luchthaven Schiphol*, NPA (scriptie), Apeldoorn, 1978.
- P. Boekhoorn, e.a., *Softdrugs in Nederland. Consumptie en handel*, DSP/Steinmetz, Amsterdam, 1995.
- F. Bovenkerk, *La bella Bettien. Het levensverhaal van een Nederlandse go-between voor de Colombiaanse drugskartels*, Meulenhoff, Amsterdam, 1995.
- L.O. Bryson, Environment and drugtrafficking, in *Bulletin on Narcotics*, jaargang 44, 1992, p. 27–30.
- College van Procureurs-Generaal, *Aanpak van mensenhandel*, Den Haag, juni 1995.
- J.H.J. Degen, *Analyse Containerdiefstallen te Rotterdam in 1993*, CRI, Zoetermeer, 1993.
- J. van Doorn, Drug trafficking networks in Europe, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, jaargang 1, 1993.
- Douane Informatie Centrum (DIC), *Rapport Controlegebouw II*, Douane Informatie Centrum, Vlaardingen, z.j.
- DIC, *Risico-analyses diverse goederen*, DIC, Vlaardingen, diverse jaartallen.
- Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, Directie Haveninnovatie, *Het goederenstromenmodel 6: prognoses over goederenstromen door de Rijnmondhavens in 1995, 2000 en 2010: samenvatting*, Plantijn, Capelle a/d IJssel, 1990.
- Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, Directie Haveninnovatie, *Trendrapport 1994*, De Groot Drukkerij, Goudriaan, 1994.
- Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, Directie Haveninnovatie, *Jaarverslag 1993*, Drukkerij Van As, Oud-Beijerland, 1994.
- Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, *Wereldhaven Rotterdam maakt zich op voor de 21-ste eeuw (Havenplan 2010)*, Rotterdam.
- D. Heine-Wiedenmann, Konstruktion und management von Menschenhandels-Fällen, in *Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, jaargang 75, 1992, p. 121–130.
- Het Parool, «*Misdaadbendes roven vrachtloodsen op Schiphol leeg*», 7 januari 1995.
- A.J. Hoekema, *Rechtsnormen en sociale feiten. Theorie en empirie rond de kleine havendiefstal*, Universitaire Pers, Rotterdam 1973.
- G.A. Hofland en J. Remie, *De haven van Rotterdam: Volledig vrije doorgang?*, afstudeerscriptie RUU, Utrecht, 1995.

J. Janssen, *Latijnsamerikaanse drugskoeriers in detentie: ezels of zondebokken?*, Gouda Quint, Arnhem, 1994.

Nieuw Transport, *Georganiseerde misdaad niet bij diefstal op Schiphol betrokken*, 28 februari 1995.

N.V. Luchthaven Schiphol, *Van vliegweide tot luchthaven*, Planeta, Haarlem, 1993.

N.V. Luchthaven Schiphol, *Jaarverslag 1993*, De Boer Cuperus, Utrecht, 1994.

N.V. Luchthaven Schiphol, *Schiphol in cijfers 1993*, Amsterdam, 1994.

J.H.G. Oortmessen, B.M.W.A. Beke en H.B. Ferweda, *Een integrale beveiliging goederenoverslag op Schiphol. Naar een strategie voor alle betrokkenen*, z.p., z.u., 1995.

Politie Rotterdam-Rijnmond, District Rivierpolitie, *Districtsjaarplan 1995*, 1994.

Politie Rotterdam-Rijnmond, Regionale Recherche Dienst, *Jaarplan 1995*, Rotterdam, 1994.

Politie Rotterdam-Rijnmond, District Rivierpolitie, *Districts-Jaarverslag 1993*, Rotterdam, 1994.

Politie Rotterdam-Rijnmond, District Rivierpolitie, *Districts-Jaarverslag 1994*, Rotterdam, 1995.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Jaarbericht Vervoerend Nederland 1994*, Den Haag, 1995.

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

Sluisteam van de Koninklijke Marechaussee, *Rapport mensensmokkel*, Schiphol, maart 1995.

E. Vrijsen, Hekken houden syndicaten niet buiten, in *Elsevier*, 3 oktober 1992, p. 24–29.

P. Wiewel, *Maritieme drugsmokkel. Deel I: basisrapport*, NPA (scriptie), Apeldoorn, 1990.

P. Wiewel, *Maritieme drugsmokkel. Deel II: vervolgrapport*, NPA (scriptie), Apeldoorn, 1990.

P. Williams, Transnational criminal organizations and drug trafficking, in *Bulletin on narcotics*, jaargang 46, 1994, p. 9–24.

Bijlage

Tabel 1: Aantal door de rivierpolitie geregistreeerde misdrijven voor de jaren 1991 tot en met 1993

Jaar	Misdrijven		Ophelderingen	
	Totaal aantal	Feitelijk	Procentueel	
1991	598	95	16%	
1992	566	130	23%	
1993	575	77	13%	

Bron: Jaarverslag Politieregio Rotterdam-Rijnmond, district 12, rivierpolitie, januari 1994

GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN NEDERLAND:

**DE AUTOBRANCHE EN
(VRACHT)AUTOCRIMINALITEIT**

Gerben Bruinsma
Universiteit Twente

VOORWOORD

Deze deelstudie die in opdracht van de Parlementaire Enquête Commissie Opsporingsmethoden is uitgevoerd, heeft tot doel de aard en de omvang van de georganiseerde (vracht)autodiefstallen in Nederland in kaart te brengen, vast te stellen welke criminele groepen zich met deze misdrijven bezighouden en na te gaan in hoeverre de autobranche daarbij is betrokken.

Ik was met het onderwerp autodiefstallen vertrouwd geraakt tijdens mijn wetenschappelijke studie naar besluitvormingsprocessen in grootschalige opsporingsonderzoeken, waarvoor ik vorig jaar te gast was bij het GOS-team van de Divisie Georganiseerde Criminaliteit van de regiopolitie Twente. Dit team verrichtte een succesvol opsporingsonderzoek naar een professionele autodiefstalgroep afkomstig uit Rusland. Ik dank alle rechercheurs van het team voor de vele kennis die ik daar toen over dit onderwerp heb opgedaan.

De deelstudie had niet op deze wijze kunnen worden voltooid zonder de medewerking en kennis van anderen. De schrijver bedankt de volgende personen voor hun bijdrage aan dit deelproject: de heren J. Degen, B. Springvloed en A. van der Heijden van het CRI, J. Kersten van het CBS, J. Wesselink van Centraal Beheer, A. Greeven van VAR, B. Rijper van de Stichting CIS, E. Kleemans van het IPIT, H. Kamperman van de regiopolitie Twente, de rechercheurs van het GOS-team en de dames W. Griffioen van de Bovag, C. de Boer en C. Hoekstra van het IPIT.

INHOUD

Voorwoord

1.	Achtergronden en opzet van het deelrapport	105
2.	Het Nederlandse wagenpark en de autobranche	109
2.1.	Het Nederlandse wagenpark	109
2.2.	De organisatie en structuur van de autobranche in Nederland	109
2.3.	De economische toestand van de autobranche	110
3.	Criminaliteit in de autobranche	112
3.1.	De autobranche als slachtoffer van criminaliteit	112
3.2.	De autobranche als dader: organisatiecriminaliteit	114
4.	(Vracht)autodiefstallen	117
4.1.	Achtergronden van autodiefstallen	117
4.2.	Autodiefstallen: aantallen en ontwikkelingen	119
4.3.	Terugvindpercentages van gestolen auto's	121
4.4.	Schatting van het aandeel van criminele groepen in autodiefstallen	121
4.5.	De omvang van de schade in Nederland door criminele groepen	122
5.	Criminele groepen en autodiefstallen	123
5.1.	De aantrekkelijkheid van autodiefstallen voor criminele groepen	123
5.2.	Gespecialiseerde autodiefstalgroepen	124
5.3.	Werkwijzen bij autodiefstallen	129
5.4.	De autobranche als doel van infiltratie door criminele groepen	134
5.5.	Nevenactiviteiten van deze groepen	136
6.	De opsporing van gestolen auto's	138
6.1.	Meldingssystemen van gestolen auto's	138
6.2.	De commercie slaat	138
6.3.	Corruptie en smeergelden bij de opsporing van gestolen auto's	139
7.	Samenvatting en conclusies	141
	Literatuur	144
	Appendices	146

1. ACHTERGRONDEN EN OPZET VAN HET DEELRAPPORT

Georganiseerde misdaad wordt vrijwel altijd geassocieerd met de levering van illegale goederen en diensten, zoals drugs, aan een illegale markt. Maar het gebeurt ook dat georganiseerde misdaad op een illegale wijze een legaal goed levert voor een legale markt. Een voorbeeld van de illegale levering van legale goederen betreft het op de markt brengen van (onderdelen van) gestolen auto's. Het stelen van auto's en de verkoop van deze auto's aan garages, dealers en burgers behoort tot de klassieke delicten van de criminele groep in de twintigste eeuw. In Italië en de Verenigde Staten worden al vanaf de introductie van de auto als massagoed (in opdracht van de mafia) door bendes personen auto's gestolen en vervolgens op de legale en zwarte markt verhandeld. Hoe beter de administratieve controle op het autobezit in de loop der jaren werd, hoe inventiever de criminele groepen te werk moesten gaan en des te meer professionele kennis autodiefstal vereiste. Die kennis werd voor een belangrijk deel verkregen uit de legale autobranche. Daar weet men hoe auto's in elkaar zitten, welke papieren vereist zijn, enzovoorts. Vandaar dat met de jaren steeds meer garages, autosloperijen werden betrokken bij autodiefstallen. Ook blijken veel garage-eigenaren mede als gevolg van de moeilijke economische positie van hun bedrijfstak de aantrekkelijke financiële kanten van illegale handel binnen hun legale bedrijf te zien.

Naast de auto als object van diefstal en handel zorgt de auto ook voor de logistiek van criminele groepen. 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 op allerlei manieren geprobeerd om herkenning aan de hand hun auto's te voorkomen (valse nummerplaten, etcetera), maar lijken daarin pas de laatste jaren goed te slagen. Het leasen van auto's maakt het de politie een stuk moeilijker hen te traceren, omdat de auto op naam van het lease-bedrijf staat. Daardoor zijn dergelijke personen beter in staat hun illegale activiteiten af te schermen tegen de politie. De vraag is of de autobranche door het leasen van auto's aan criminele groepen slachtoffer is of dat zij bewust medewerking aan dergelijke groepen verleent. Er zal worden ingegaan op de mogelijkheid dat criminele groepen via katvangers hun eigen lease-maatschappijen oprichten. Hierdoor zijn zij in staat de lease-auto te gebruiken als middel voor afscherming tegen opsporing. Maar ook kunnen zij lease-auto's inzetten als middel om illegale goederen en personen te vervoeren. Daardoor worden in het geval van een aanhouding op heterdaad door de politie slechts minimale «verliezen» geleden. De auto's kunnen immers niet in beslag worden genomen omdat zij juridisch eigendom zijn van de lease-maatschappij.

In deze deelstudie zal worden nagegaan wat de aard en de omvang is van georganiseerde autodiefstallen in Nederland en in hoeverre de autobranche, op welke manier ook, is betrokken bij deze illegale activiteiten. Het doel is een beschrijvende studie te verrichten om de volgende vijf belangrijke onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. Wat voor groepen maken zich in Nederland schuldig aan georganiseerde autodiefstallen?
2. Op welke manieren worden deze autodiefstallen gepleegd?
3. In hoeverre wordt de autobranche gebruikt, geïnfiltreerd of overgenomen door criminele groepen?
4. In hoeverre werkt de autobranche samen met criminele groepen?
5. Op welke wijze worden de opbrengsten uit autodiefstallen door criminele groepen besteed?

Om deze vragen aan het einde van de studie te kunnen beantwoorden is het zaak inzicht te krijgen hoeveel autodiefstallen in Nederland worden gepleegd, welk aandeel criminele groepen daarin voor hun rekening nemen en welke schade dat voor de samenleving oplevert.

Om op deze vragen een antwoord te vinden is gebruik gemaakt van diverse methoden en databronnen:

1. gegevens over autodiefstallen van diverse publieke en private instanties;
2. een studie van ambtelijke en wetenschappelijke literatuur;
3. gesprekken met deskundigen en sleutelpersonen uit de autobranche, politie, CRI en verzekeringsmaatschappijen;
4. politiedossiers over groepen die actief zijn op het gebied van autodiefstallen;
5. de internationale rapporten waarin een stand van zaken van autodiefstallen in die landen wordt gegeven.

Hierbij kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst. De studie kent een aantal methodische handicaps die moesten worden overwonnen, respectievelijk die bepaalde gevolgtrekkingen onmogelijk maken. De criminologische literatuur over het verschijnsel autodiefstal is, op z'n zachtst gezegd, mager te noemen. De beperkte wetenschappelijke kennis die wel bestaat is afkomstig van studies naar de achtergronden van gepakte autodieven of van beschrijvende overzichten van autodiefstallen naar geografisch gebied, plaats en tijdstip van de diefstal, enzovoorts. De kennis die deze studies hebben opgeleverd is slechts met grote voorzichtigheid te gebruiken omdat de gegevens daarvan zijn gebaseerd op empirisch onderzoek onder een zeer selecte groep autodieven. Deze autodieven behoren tot de 10% gepakte en bij de politie bekende daders, die een auto om reden van joy-riding hebben gestolen. Over professionele daders is in de criminologie, voor zover mijn kennis reikt, niets bekend. De weinige criminologische kennis kan dus ook niet zo maar worden gegeneraliseerd naar de totale populatie autodieven en is derhalve voor dit deelrapport slechts beperkt bruikbaar. Het voordeel van dit deelonderzoek in het kader van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden is dat nu wel een keer inzicht in de achtergronden en de kenmerken van professionele autodieven kan worden verkregen, omdat de politiedossiers kunnen worden ingezien.

De andere bron bestaat uit informatie uit de autobranche zelf. Het probleem daarmee is dat zegslieden aangeven dat of met de autobranche niets aan de hand is, of dat men daarvan niets af weet, of beide. Het imago van de autobranche laat niet toe dat openhartig over de vrijwillige of onvrijwillige betrokkenheid van de branche bij autodiefstallen of bij het verlenen van hand- en spandiensten aan criminele groepen wordt of kan worden gesproken. Over misstanden in de branche bestaat zelfs geen schriftelijke rapportage in welke vorm ook. Dit betekent dat naast gegevens van allerlei ambtelijke statistieken en van relevante buitenlandse studies van het Duitse Bundes Kriminal Amt (BKA) en van het Engelse *Home Office*, de onderzoeker grotendeels afhankelijk is van materiaal dat hem door de politie en het CRI ter beschikking is gesteld. Dit materiaal biedt veel informatie om de onderzoeksvragen te beantwoorden, maar kent ook een aantal beperkingen. Vanzelfsprekend is er alleen informatie over die autodiefstalgroepen waarnaar opsporingsonderzoeken zijn geweest of lopen. Over groepen waarnaar geen strafrechtelijk onderzoek is uitgevoerd, is derhalve niets bekend. Omdat autodiefstal bij de Nederlandse politie geen prioriteit kent mag worden aangenomen dat met deze politiedossiers geen compleet en volledig beeld van autodiefstallen en autodiefstalgroepen in Nederland kan worden geschetst. Zo worden in Amsterdam wel de meeste auto's gestolen in heel Nederland, maar wordt er, relatief gezien, weinig politiecapaciteit in de opsporing

daarvan gestoken. In gebieden waar van oudsher veel politieële aandacht is voor autodiefstallen (Brabant, Limburg) zijn om die reden meer dossiers beschikbaar. Daaraan kan worden toegevoegd dat sinds de reorganisatie van de politie autodiefstalgroepen qua opsporing enigszins tussen de wal en het schip zijn geraakt. De nieuwe divisies Georganiseerde Criminaliteit van de regiopolitie hebben zich sterk gericht op de drugshandel en andere zware vormen van georganiseerde criminaliteit, terwijl de basispolitiezorg te overbelast en te licht moet worden bevonden om dit soort autodiefstalgroepen adequaat te kunnen bestrijden. Eén en ander heeft wel tot gevolg dat voorzichtig met dit materiaal moet worden omgesprongen.

Om de nadelen van het schriftelijke materiaal te beperken is uitvoerig gesproken met diverse deskundigen op het gebied van autodiefstallen in Nederland. Gevoegd bij het bovenstaande levert dat de rapporteur kwalitatief voldoende materiaal op om verantwoord een goed beeld van de Nederlandse situatie te kunnen bieden.

De opzet van dit deelrapport is als volgt. In het tweede hoofdstuk wordt de omvang en de samenstelling van het Nederlandse wagenpark gepresenteerd. Vervolgens wordt de autobranche geïntroduceerd en de economische situatie waarin die branche nu verkeert en mogelijk in de nabije jaren zal komen te verkeren. Daarna wordt in hoofdstuk drie de criminaliteit in de autobranche besproken. Eerst wordt aandacht geschonken aan het slachtofferschap van de autobranche als gevolg van allerlei criminele activiteiten. Vervolgens wordt in dat hoofdstuk aangegeven dat er verschillende vormen van organisatiecriminaliteit in de autobranche bestaan. Door de structuur van de automarkt wordt er grote druk uitgeoefend op dealers en garages door de autofabrikanten enerzijds en door de grote concurrentie tussen automerken in Nederland anderzijds. Deze druk heeft als het ware een criminogene werking op het ontstaan en voorkomen van verschillende vormen van organisatiecriminaliteit.

In hoofdstuk vier staan de (vracht)autodiefstallen centraal. Daarbij is bewust het verschijnsel autobraak buiten de studie gelaten, omdat de daders voor het overgrote deel bestaan uit jeugdigen die alleen of met zijn tweeën dit delict plegen óf uit verslaafden die van de gelegenheid gebruik maken om via de gestolen autoradio en andere ontvreemde goederen geld te verdienen voor de aanschaf van de noodzakelijke drugs. Deze daders vallen buiten onze studie. Eerst wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de redenen om auto's te stelen. Deze redenen zijn van belang omdat het verdwijnen én terugvinden van gestolen auto's sterk afhankelijk zijn van de beweegredenen van de dader(s). In geval van joyriding worden auto's slechts tijdelijk «gebruikt» en bijna altijd teruggevonden. De registratie van autodiefstallen is onoverzichtelijk als gevolg van de vele instanties die daarbij zijn betrokken. Ook de diverse cijfers over autodiefstallen wijken sterk van elkaar af. Daardoor is de aard en de omvang van de autodiefstallen in Nederland moeilijk precies vast te stellen. Hetzelfde is van toepassing op de terugvindcijfers van gestolen auto's. Het gebrek aan samenwerking in nationaal én internationaal verband tussen registrerende instanties en de onduidelijke meldingspraktijk van teruggevonden auto's vormen een obstakel in de vaststelling van het aantal gestolen auto's. Aan deze problematiek is eveneens verbonden dat slechts met grote voorzichtigheid de schade die door professionele daders en groepen in Nederland kan worden geschat.

In het vijfde hoofdstuk worden de aantrekkelijke kanten van autodiefstallen voor criminele groepen opgesomd. Deze punten geven de context en de gelegenheid aan waarbinnen gespecialiseerde autodiefstalgroepen opereren. Voorzover bekend bij de politie wordt de structuur, de omvang en het werkgebied van deze groepen aangegeven. Indien mogelijk wordt gerapporteerd over kenmerken van deze autodieven. De beschrijving van de groepen is gebaseerd op dossieronderzoek en is uitgevoerd aan de

hand van het analyseschema dat voor onze hele studie van de georganiseerde criminaliteit in Nederland is ontwikkeld. In de volgende paragraaf zal uitgebreid worden ingegaan op de *modus operandi* bij autodiefstallen. Op grond van de literatuur en gegevens uit dossiers wordt uit de doeken gedaan hoe groepen bij autodiefstallen te werk gaan. Veel van die groepen beperken zich niet uitsluitend tot autodiefstallen maar verrichten veel illegale nevenactiviteiten, zoals inbraak, heling, wapenhandel. In datzelfde hoofdstuk wordt eveneens ingegaan op de aantrekkingskracht van de autobranche op criminele groepen en de eventuele samenwerking tussen de legale en illegale autohandel. Dieper zal worden ingegaan op het leasen van auto's door criminele groepen om logistieke en andere problemen op te lossen en om zich af te schermen tegen opsporing.

Het deelrapport wordt afgesloten met de problematiek van de opsporing van gestolen auto's. Hier spelen de diverse meldingsystemen opnieuw een negatieve rol in de vaststelling van het werkelijke aantal verdwenen auto's. Daarnaast worden door de privatisering en door het gedrag van verzekeringsmaatschappijen commerciële *carhunters* in de gelegenheid gesteld hun geld op een niet altijd «nette» manier te verdienen. Het ontbreken van een (inter)nationaal politie opsporings-systeem en corruptie en smeergelden in binnen- en buitenland maken het deze onderzoeksbureaus erg gemakkelijk.

De studie wordt afgerond met een samenvatting en de conclusies. Tevens worden de vier basisonderzoeksvragen van de studie voor de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden voor zover mogelijk voor dit deelonderwerp beantwoord.

2. HET NEDERLANDSE WAGENPARK EN DE AUTOBRANCHE

2.1. Het Nederlandse wagenpark

De grote welvaartsgroei van Nederland in de periode na de Tweede Wereldoorlog had enorme gevolgen voor de mobiliteit van de bevolking. De nieuwe economische bedrijvigheid verlangde dat goederen en mensen steeds vaker en over steeds grotere afstanden moesten worden verplaatst. Hand in hand met de welvaartbrengende activiteiten nam het aantal bedrijfsauto's snel toe (zie ook de rapportage over het transportwezen). Eerst nam het openbaar vervoer de groei van de mobiliteit voor zijn rekening, later stelden de hogere inkomens mensen in staat hun eigen privévervoermiddel aan te schaffen. Waren er in 1960 nog maar 509 000 personenauto's in Nederland, in 1980 was dit aantal al toegenomen tot ruim 4 miljoen exemplaren. Tien jaar later waren er wederom een miljoen personenauto's bijgekomen. Na 1990 groeit het aantal personenauto's nog maar langzaam. Niet alleen raken de wegen in Nederland verstopt, ook aan de behoefte van de bevolking om over een eigen vervoermiddel te beschikken zijn blijkbaar grenzen. Niet elke Nederlandse ingezetene met een rijbewijs (ruim 8 miljoen mensen) heeft behoefte aan een eigen auto of is in staat om zelf een voertuig aan te schaffen. Ook zijn er mensen die geen auto willen om het milieu niet te belasten. Van een verzadiging van de automarkt lijkt op dit moment sprake en dat heeft uiteraard consequenties voor de autobranche.

Voor een belangrijk deel is deze verzadiging toe te schrijven aan de daling in de aankoop van *nieuwe* personenauto's. Sinds 1990 daalde het aantal verkochte nieuwe auto's, maar na het dieptepunt van 1993 herstelden de aankopen in 1994 zich weer enigszins (+ 42 000). Het wagenpark van Nederland wordt door het veranderende koopgedrag van de bevolking steeds ouder. In 1994 werden 1 945 312 gebruikte auto's doorverkocht, waarvan 415 108 van de eerste naar de tweede eigenaar en 347 514 van tweede naar derde eigenaar. Van alle auto's in Nederland is volgens het CBS 3.7 miljoen vijf jaar en ouder. De handel in gebruikte auto's neemt dus een steeds grotere plaats in de autobranche in.

2.2. De organisatie en structuur van de autobranche in Nederland

De autobranche is een georganiseerde branche waar een en ander op vrijwillige basis is verenigd en wordt geregeld. Er zijn verschillende organisaties actief die de belangen van de afzonderlijke leden behartigen op zowel economisch als politiek niveau. De «lobby» van de auto heeft, ondanks alle milieurapportages, in politiek Den Haag nog altijd een grote invloed. (Die politieke invloed is niet zo wonderlijk wanneer wordt bedacht hoe groot de financiële belangen van de autobranche voor 's Rijks schatkist zijn en dat in de toekomst ook zullen blijven. De centrale overheid inde in 1994 ruim f 19 miljard aan belastingen als gevolg van de economische activiteiten in deze bedrijfstak. Daarvan komt bijna vier miljard gulden binnen aan BPM, bijna f 8 miljard aan benzine- en dieselaccijnzen en aan motorrijtuigenbelastingen f 2.7 miljard.)

Vrijwel alle (90%) merkdealers, universeelbedrijven, schadeherstelbedrijven, (7 354)¹ zijn aangesloten bij de Bovag, een organisatie die zich ten doel stelt een gunstig ondernemersklimaat voor haar leden te bewerkstelligen. De Bovag bestaat uit tien afdelingen waarvan de auto-afdelingen de grootste zijn. Bedrijven kunnen zich bij oprichting aanmelden als lid bij de Bovag. Bij aanmelding als lid wordt gecontroleerd of het bedrijf aan een aantal vereisten voldoet (bijvoorbeeld inschrijving Kamer van Koophandel, vestigingsvergunning en niveau van uitrusting en milieuvorzieningen). Daarna wordt geen controle meer door de Bovag uitgevoerd behalve bij tips en meldingen door collega's of na een groot

¹ Waarvan 3 150 merkdealers personenauto's, 3 690 universeelbedrijven personenauto's, 370 merkdealers voor bedrijfsauto's en 70 universeelbedrijven voor bedrijfsauto's.

aantal klachten door klanten. Zelden worden autobedrijven geweigerd als lid en de organisatie houdt niet bij in hoeverre men te maken heeft met een bonafide of een malafide bedrijf. Over waar de overige autobedrijven (10%) zijn gevestigd, wat zij doen of niet doen, bestaat geen enkel inzicht in de georganiseerde autobranche. Zeer recent (15 augustus) is door de Bovag in een rapport van zeven pagina's een poging gedaan een schatting te maken van het aantal «illegale», dat wil zeggen niet-Bovag leden, garages en werkplaatsen te schatten (Bovag, 1995). Men komt na een telling van alle beunhazen (eenlingen en kleine werkplaatsjes) in Emmen tot een schatting van ruim 4 600 «illegale» garagebedrijven in Nederland. De methode waarop deze schatting is gebaseerd, is op z'n zachtst gezegd, uiterst twijfelachtig te noemen.²

Van de carosseriebedrijven (inclusief autospuiters) is 90% georganiseerd in de Focwa. De autosloperijen, het einde van de autoketen, zijn voor een groot deel ongeorganiseerd en voor een klein, maar onbekend deel verenigd in de Stiba. De autosloperijbranche wordt thans flink gereorganiseerd in verband met nieuwe milieu-eisen van de overheid ten aanzien van het demonteren en het slopen van auto's. Om daarvoor in aanmerking te komen moeten autosloperijen officieel worden erkend door de Rijksdienst voor het wegverkeer. Van de ongeveer 1000 autodemontagebedrijven zullen er vermoedelijk na deze sanering ± 300 overblijven. De controle op autosloperijen door de overheid zal in de toekomst verder worden opgevoerd, waardoor het malafide imago dat dit deel van de autobranche nog altijd met zich meedraagt, wellicht op den duur kan verdwijnen.

In de totale autobranche zijn ongeveer 75 000 personen werkzaam, waarvan 67 000 in bedrijven die zijn aangesloten bij de Bovag. De werkgelegenheid neemt in deze branche echter steeds verder af. In 1994 is het aantal arbeidsplaatsen ten opzichte van het jaar daarvoor met 2.2% verminderd en ook het aantal leerlingplaatsen is sterk gedaald. Als gevolg van de toepassing van nieuwe technologische ontwikkelingen in de auto-industrie zijn onderhoudsbeurten minder geregeld nodig en is elke onderhoudsbeurt minder arbeidsintensief dan in het verleden. Slechts de schadeherstelwerkzaamheden zijn nog steeds een groeiende en winstgevende bezigheid binnen dit marktsegment.

2.3. De economische toestand van de autobranche

In de totale personenautobranche wordt ongeveer 41 miljard gulden per jaar omgezet (excl. BTW). Hiervan nemen de dealers ongeveer 35 miljard voor hun rekening en de universeelbedrijven ongeveer vier miljard. De winstmarges bij de verkoop van nieuwe auto's (433 000) zijn niet erg groot. De meeste verdiensten worden voornamelijk verkregen door de handel in gebruikte auto's en in de reparatieherstelwerkzaamheden. Een bekend verliesrisico voor elke garage of dealer is een verkeerd voorraadbeheer van gebruikte auto's. Wanneer de handelsvoorraad geen goede omloopsnelheid kent of te veel groeit, wordt veel renteverlies geleden en treedt kapitaalverlies op. Vaak is elke garage gedwongen telkens weer gebruikte auto's aan te schaffen omdat anders de klanten naar de concurrenten zullen gaan om daar een nieuwe auto aan te schaffen. Ook kan om dezelfde reden niet een al te lage prijs voor een inruilauto worden geboden.

De truckbranche verkocht in 1994 ruim 11 000 nieuwe bedrijfsauto's met een totale omzet van ruim negen miljard gulden (excl. BTW). De autosloperijen verwerken per jaar ongeveer 400 000 auto's. Het economisch belang van autodemontagebedrijven zal als gevolg van strengere milieumaatregelen toenemen.

De omzet in de belangrijkste bedrijfstak van de autobranche (dealers en garages) stabiliseert zich vermoedelijk de komende jaren of neemt iets in volume af. De onderlinge concurrentie om een marktaandeel te behouden

² Het lijkt er meer op dat met dit rapportje de krimpende automarkt voor Bovagleden moet worden beschermd door ineens allerlei 'illegale' bedrijven op te voeren en die bovendien als milieu-onvriendelijk in de pers af te doen.

in een krimpende markt zal verder toenemen. Wanneer de overheid het autoverkeer verder gaat belasten met allerlei nieuwe heffingen, waaronder allerlei milieutoeslagen, zal dat zijn weerslag krijgen op de autobranche. Het aantal aankopen van nieuwe auto's zal in dat geval dalen. Wanneer ook de verzekeringspremies verder zullen stijgen, de benzineprijzen onevenredig zullen toenemen dan is te verwachten dat de autobranche daarvan de negatieve gevolgen direct zal ondervinden. Niet alleen de werkgelegenheid zal verder afnemen, ook de winstmarges – als gevolg van een meer zuivere prijsstelling van gebruikte auto's door de invoering van het NAP³ – zullen onder druk komen te staan. Daardoor zal de totale omzet van de autobranche dalen en veel autobedrijven het financieel moeilijker krijgen.

Er zijn 445 bij de Bovag aangesloten autoverhuurbedrijven in Nederland (waarvan 43 leasebedrijven) met ongeveer 2 350 personeelsleden die gezamenlijk 480 miljoen gulden op jaarbasis omzetten (excl. BTW). Het aantal jaarlijkse verhuurcontracten is thans ruim 1,3 miljoen. Er rijden vandaag de dag 320 000 lease-auto's in Nederland rond die voor het merendeel in de hogere prijsklassen vallen en door bedrijven voor hun personeel worden geleased. Deze markt van huur en leasing zal de komende jaren verder groeien.

De openstelling van de markt binnen de Europese Unie zal ongetwijfeld consequenties hebben voor de Nederlandse autobranche. Grensoverschrijdende activiteiten zullen in aantal en omvang toenemen en de concurrentie zal de komende periode zwaarder worden. Eerst zullen autobedrijven in de grensstreken met Duitsland en België dat aan den lijve ondervinden, later zal ook de rest van de autobranche in Nederland onvermijdelijk in deze nieuwe concurrentiestrijd worden gemengd.

³ Nationale Auto Pas (Hierover volgt later meer).

3. CRIMINALITEIT IN DE AUTOBRANCHE

3.1. De autobranche als slachtoffer van criminaliteit

Dealers van personenauto's lopen volgens de Bovag (1995) de volgende risico's slachtoffer te worden. Dealers kunnen (a) onbewust uit onwetendheid een «omgekatte», gestolen auto aankopen als gebruikte auto. Dit kan ook gebeuren wanneer een gestolen auto wordt ingeruild om een nieuwe aan te schaffen. Zij kunnen ook last hebben van (b) ontvreemding van auto's uit de showroom. Niet zelden, zo wordt in het Bovag-magazine vermeld, worden (c) auto's tijdens een proefrit gestolen door klanten. Tot voor kort werden officiële documenten niet goed gecontroleerd of werden klanten voornamelijk op hun «eerlijke» uiterlijk beoordeeld wanneer zij een proefrit willen maken met een auto van de dealer. Tegenwoordig zijn de controles op de identiteit van de klant scherper, maar nog altijd niet waterdicht omdat een klantvriendelijke benadering in een sterk concurrerende markt een precieze controle in de weg staat. Dealers en garages kunnen (d) ook worden overvallen in de zaak. Dit gebeurt volgens de Bovag heel weinig ondanks het feit dat over het algemeen in het bedrijf veel cashgeld aanwezig is en het vrijwel ontbreken van beveiliging. De Bovag adviseert haar leden vaker over te gaan tot girale betaling om berovingen te voorkomen, maar de alledaagse praktijk is nog altijd contante betaling bij aflevering van de auto. Ten slotte kunnen dealers en garages te maken krijgen met (e) inbraken in auto's van klanten die hun auto voor reparatie of onderhoud onder het beheer van de dealer hebben geplaatst, of van (f) diefstal van auto's van klanten die hun auto voor reparatie of onderhoud onder het beheer van dealer hebben gesteld;

Bij al deze vormen van slachtofferschap van dealers en garages moet worden gemeld dat enige cijfermatige onderbouwing ontbreekt. De mate waarin dit voorkomt, en in het bijzonder of dat door criminele groepen gebeurt, is derhalve onbekend. De mogelijke voorvallen zoals beschreven zijn vermoedelijk opgenomen in de algemene criminaliteitscijfers van Nederland. Tegen het onbewust kopen van gestolen auto's door de reguliere autohandel wordt door de Bovag (in samenwerking met de politie) geregeld gewaarschuwd (hierover later meer). Uit de intensieve voorlichting kan onder voorbehoud worden afgeleid dat deze vorm van slachtofferschap vaker dan incidenteel voorkomt.

Truckdealers kunnen te maken hebben met (a) de ontvreemding van voertuigen vanaf truckdealerterreinen of bedrijfsstallingen of van (b) diefstal uit bedrijfsauto's (radio's, enzo). Ook hier geldt dat cijfermatige onderbouwing ontbreekt en de Bovag het laat bij de constatering: «*Bij truckbedrijven speelt criminaliteit slechts heel beperkt*» (Bovag, 1995).

Autoverhuurbedrijven en leasebedrijven hebben of kunnen te maken hebben met (a) diefstal of verduistering van verhuurde personenauto's of (b) van waardevolle onderdelen van een verhuurde auto. Ook komt het voor dat (c) de identiteit van de verhuurde auto wordt veranderd door waardevolle onderdelen te vervangen door oude (bijv. door diefstal van de motor en het daarvoor in de plaats terugzetten van een oud, versleten exemplaar). Ten slotte kan worden vermeld dat (d) huurauto's wel eens worden gebruikt voor het veroorzaken en het in scene zetten van aanrijdingen met als doel een uitkering van een verzekeringsmaatschappij te verkrijgen (de huurauto wordt gebruikt als «schuldige partij»).

Deze delicten waarvan autoverhuurbedrijven slachtoffer worden, worden meestal gepleegd door professionele daders en minder vaak door gelegenhedsdaders. Of dat in Nederland ook voorkomt, en in hoeverre professionele criminele groepen daarbij zijn betrokken, is onduidelijk en niet empirisch vast te stellen. Autoverhuurbedrijven zijn een kwetsbare branche. Door zowel de auto met de bijbehorende sleutels en papieren

aan de klant te overhandigen moet het bedrijf maar afwachten of een en ander weer wordt teruggebracht. De controle vooraf op de identiteitspapieren van de klant moet door de snelheid van bediening doorgaans oppervlakkig zijn en de meeste bedrijven zijn onvoldoende toegerust en hebben te weinig vakkennis om goede falsificaten te onderscheiden van echte documenten. In het buitenland waar de diverse instanties en opsporingsfunctionarissen weinig of geen kennis hebben van Nederlandse kentekenbewijzen I, II en III en van de groene kaart, mag geen efficiënte en effectieve opsporing worden verwacht. Het aantal gestolen huurauto's wordt om economische en andere redenen niet wereldkundig gemaakt. De indruk bestaat dat het verschijnsel voorkomt, maar incidenteel. In diverse politierapporten wordt daartegenover melding gemaakt van tientallen aanhoudingen van (gestolen) huurauto's aan de grensovergangen in het oosten van Duitsland en Oostenrijk op de veerboten van Denemarken, Zweden en Finland naar het voormalige Sovjet-Unie en op de veerboten van Italië naar het voormalige Joegoslavië. In Nederland is er geen feitelijke, openbare kennis van het aantal gestolen huurauto's. In het buitenland worden dergelijke autodiefstallen wel afzonderlijk geregistreerd. In Duitsland werden bijvoorbeeld in 1993 van de in totaal 67 000 huurauto's 1555 huurauto's gestolen bij 1400 autoverhuurbedrijven. Van deze gestolen huurauto's werden er 738 na verloop van tijd teruggevonden. De meeste auto's kwamen niet meer terug van autoverhuurbedrijven die zijn gevestigd op de grote internationale luchthavens van Duitsland, in het bijzonder Berlijn, München en in de buurt van landsgrenzen. De Duitse politie vermoedt dat de meestal jonge Duitse huurders deze auto's in samenwerking met de afnemers op een plaats in Polen of Tsjechoë achter te laten en vervolgens onder terugzending van autosleutels en kentekenbewijzen hen als gestolen opgeven (BKA, 1994).

Op grond van Duitse ervaringen mag voor Nederland worden aangenomen dat van de 35 000 huurauto's er enkele honderden worden gestolen van verhuurbedrijven die zijn gevestigd op plaatsen als Schiphol, de grote steden en de grensgebieden. Voorts meldt het BKA (1994) dat aan de Duits-Poolse grens van alle aangehouden gestolen auto's een derde gestolen huurauto's betrof, waaronder een paar honderd uit Nederland. Zoals geschreven, exacte cijfers ontbreken in Nederland of worden om bedrijfstechnische redenen niet aan de openbaarheid prijs gegeven.

De tankstations in Nederland hebben voornamelijk te maken met winkeldiefstallen en met roofovervallen. In 1993 vonden er volgens opgave van de Bovag 225 roofovervallen op tankstations plaats. Mede door het nemen van een groot aantal veiligheidsmaatregelen zette de sterke stijging zich in 1994 niet door (tot 1 november zijn er het vorig jaar 191 roofovervallen gepleegd). Tankstations blijven kwetsbaar voor criminaliteit, in het bijzonder voor roofovervallen. De lange openstelling van het bedrijf (ook 's avonds en 's nachts), het cash geld dat daarin elke dag omgaat en het lage aantal personeelsleden (meestal één) maken benzinstations aantrekkelijk voor beginnende overvallers, gelegenhedaders en vertwijfelden (junks) die snel een klein bedrag aan geld nodig hebben. Professionele daders lijken nauwelijks geïnteresseerd in het overvallen van benzinstations (Kroese en Staring, 1993). Daarnaast heeft een tankstation te maken met mensen die na het tanken zonder te betalen doorrijden. Hoewel tijdelijk in de media diverse alarmerende berichten zijn verschenen over het aantal en de toename, ontbreekt enige cijfermatige onderbouwing van het voorkomen van dit verschijnsel.

De caravan- en aanhangwagenbedrijven hebben of kunnen te maken hebben met (a) de ontvreemding van caravans, en (b) van het niet terug bezorgen van gehuurde aanhangwagens, en (c) roofovervallen op de zaak (in verband met aanwezigheid cash geld). In de praktijk komen dergelijke vormen van delicten echter sporadisch voor.

De *motorenhandel* heeft volgens de Bovag nauwelijks te maken met criminaliteit. Wanneer motoren worden gestolen dan is dat voornamelijk bij burgers. Volgens de CRI werden er in 1990 1571, in 1991 1659, in 1992 1766 en in 1993 2007 motoren van particulieren gestolen. In dit rapport zal hierop verder niet worden ingegaan.

2.3. De autobranche als dader: organisatiecriminaliteit

De autobranche en de bedrijven die daarin actief zijn hebben al jaren last van een twijfelachtig imago als gevolg van het feit dat de meeste Nederlanders (misschien door schade en schande wijs geworden, maar vaker «van horen zeggen») daarvan wel op de een of andere wijze het slachtoffer zijn of denken te zijn geworden. Zo is uit Amerikaans onderzoek bekend dat autoverkopers daar een zeer lage status genieten en als een van de laagste scores wanneer aan mensen wordt gevraagd wie zij als beroepsgroep zouden vertrouwen (Leonard en Weber, 1970, p. 144). De slechte reputatie is voor een deel te danken aan de te hoge prijs die wordt berekend voor gebruikte auto's en de slechte staat waarin zij, ondanks alle mooie beloften van de verkoper, worden afgeleverd. Ook blijkt achteraf de rekening van reparaties vaak hoger uit te vallen dan van te voren door de garage werd geraamd. Dat alles heeft de autobranche, terecht of niet, een imago bezorgd waarmee het woord «sjoemelen» nadrukkelijk is verbonden.

Veel wat onder de noemer «sjoemelen» in de autobranche valt, heeft te maken met vormen van organisatiecriminaliteit. Van de Bunt (1992, p. 6) heeft organisatiecriminaliteit omschreven als «*de misdrijven die individueel of groepsgewijs door leden van een gerespecteerd en bonafide organisatie worden gepleegd binnen het kader van de uitoefening van organisatorische taken*».

Organisatiecriminaliteit in de autobranche is niet zozeer het gevolg van het type mensen dat daarin werkzaam is, maar heeft alles te maken met de marktstructuur waarin dealers en garages moeten opereren. Deze structuur wordt gekenmerkt door een zeer grote concurrentie tussen garages onderling en door de druk die autofabrikanten aan de dealers en garages opleggen om bepaalde verkoopcijfers te behalen. In een artikel uit 1970 bespreken Leonard en Weber enkele kenmerkende marktfactoren van de autobranche, in het bijzonder het dealerschap, die als het ware een criminogene invloed uitoefenen op het gedrag van de bedrijven en de personen daarbinnen. Het gaat hen daarbij niet om de infiltratie van de autobranche door criminele groepen *sec.* Zij stellen dat de wijze waarop de autobranche is georganiseerd en gestructureerd een enorme druk legt op dealers waardoor illegaal en vaak crimineel gedrag een oplossing voor de ontstane problemen gaat vormen. Uitgangspunt van hun studie is dat:

«concentrated market structure generates excessive power in the hands of a few corporations which can use it against suppliers, distributors, and costumers and create conditions conducive to corporate profits which may, however, induce those with whom the corporations deal directly – e.g., distributors – to engage in unethical activity against the public. Rather than curb such actions, corporations wink at them» (Leonard en Weber, 1970, p. 136).

Het gaat bij deze vorm van criminaliteit niet om het persoonlijke gewin van het individuele personeelslid maar criminaliteit die noodzakelijk wordt om het bedrijf economisch rendabel te houden. Deze delicten worden in en door de bedrijven georganiseerd en kunnen tot de alledaagse «praktijk» van het bedrijf worden gerekend. De «opdracht» komt in deze gevallen meestal van de bedrijfsleider en/of eigenaar van het bedrijf.

Hoewel dealers in principe zelfstandige ondernemers zijn, zijn zij wat betreft hun kapitaal grotendeels afhankelijk van de autofabrikant. In ruil daarvoor worden dealers gedwongen een bepaalde omzet in

autoverkopen te halen. Slagen zij daarin niet dan hangt de reële dreiging van het verlies van het dealerschap boven het hoofd. Dealers zijn om deze redenen noodgedwongen geneigd meer aandacht aan de verkoop dan aan de service te schenken omdat daarmee slechts kosten worden gemaakt en nauwelijks verdiend. Om die verkoopomzet van nieuwe auto's te halen nemen veel dealers zelfs met verliezen genoegen. Deze verliezen moeten echter worden gecompenseerd om hun bedrijf rendabel te houden. Deze compensatie wordt gevonden in een te hoge rekening voor reparaties, service en in een te hoge prijs voor de verkoop van gebruikte auto's.

Voor een ander deel worden dergelijke delicten door werknemers (monteurs, verkopers) in de uitoefening van hun beroep gepleegd waarvan zowel de klant, de overheid als het autobedrijf zelf slachtoffer is of kan zijn. Empirische gegevens over de aard en de omvang dergelijke vormen van crimineel gedrag ontbreken.

Er bestaan verschillende vormen van criminaliteit die in en door branche-organisaties zelf (kunnen) worden begaan door werknemers zonder medeweten van de eigenaar of bedrijfsleider of door het bedrijf gezamenlijk met het personeel in georganiseerd verband worden uitgevoerd.

1. Een vorm van organisatiecriminaliteit is het door klanten laten betalen voor onderhoudsbeurten, reparaties en schadeherstel zonder dat deze werkzaamheden daadwerkelijk zoals afgesproken worden uitgevoerd. Klanten hebben doorgaans weinig kennis van zaken en daarvan wordt door bepaalde bedrijven flink misbruik gemaakt (te hoge rekeningen). Meestal gaat het om werkzaamheden die slechts ten dele worden uitgevoerd of om een aantal onderdelen die niet worden vervangen zodat het voor de klant moeilijk is na te gaan wat er feitelijk in de garage is gebeurd. Een malafide autobedrijf kan deze praktijk alleen maar volhouden omdat zij misbruik maken van het vertrouwen van hun klanten. Er is weinig externe controle om deze praktijk aan banden te leggen.

Een andere mogelijkheid is het laten betalen voor werkzaamheden die niet nodig zijn of voor onderdelen die zeker nog niet voor vervanging in aanmerking komen. Ook hier wordt de klant dus een te hoge en onnodige rekening voorgeschiedeld.

Als laatste voorbeeld kan worden genoemd dat door het van fabriekswege opgelegde systeem van standaardwerktijden en standaardprijzen voor reparatiehandelingen de klant uiteindelijk geen voordeel maar slechts nadeel ondervindt. De klant denkt volgens vaste en gecontroleerde regels te worden geholpen, maar de praktijk wijst anders uit. Dit vaste-uren en vaste-tarievensysteem «*induces the mechanic to try to beat the time, and this often means a quick and superficial repair*» (Leonard en Weber, 1977, p. 143). Dit systeem is er ook verantwoordelijk voor dat door monteurs sneller onderdelen die slechts gedeeltelijk kapot zijn, zullen vervangen door geheel nieuwe. Daarmee sparen zij arbeidstijd uit die toch niet aan de klant kan worden doorberekend. Maar de klant is uiteindelijk wel duurder uit.

2. De verkoop van gebruikte auto's verloopt aanzienlijk vlotter en is winstgevender voor een dealer of een garage wanneer deze auto minder kilometers heeft afgelegd. Om meer winst te maken en sneller te verkopen wordt de kilometerstand van de gebruikte auto «teruggedraaid» om een auto zo tegen een hogere prijs te kunnen verkopen. Gebruikte auto's zouden in Nederland gemiddeld 5 000 gulden goedkoper zijn wanneer deze praktijk in de autobranche niet (meer) zou voorkomen, zo gaf een van de gesprekspartners aan. De autobranche is ook het meest fraudegevoelig in de sector van de aan- en verkoop van gebruikte auto's. Controle daarop is veel moeilijker (ook door de FIOD). Het feit dat er per jaar bijna twee miljoen auto's van eigenaar wisselen geeft het economisch belang van

deze criminele activiteiten wel aan (zonder overigens te beweren dat deze vorm van oplichting nu bij elke gebruikte auto gebeurt).

Ook de Bovag zelf onderkende deze praktijk waaraan de branche mede een slechte naam heeft te danken. Deze belangenorganisatie ondersteunde van harte de invoering van het Nationale Autopas Plan (NAP), waarin centraal voor elke auto in Nederland een soort registratie (pas) is waarin alle gegevens (aantal onderhoudsbeurten, schades en aantal verreden km's) tijdens de levensduur van de auto worden geregistreerd. Zo wordt een betrouwbare kilometerverantwoording opgebouwd. Iedereen kan in principe deze gegevens bij aankoop controleren. Daarmee is het voor dealers en garages minder goed mogelijk de kilometerstand van gebruikte auto's te manipuleren. Een belangrijke inkomstenbron is daardoor de komende jaren natuurlijk wel weggevallen.

3. Dealers en garages kunnen ook bewust «omgekatte» of gestolen auto's kopen. Hoewel enige cijfermatige onderbouwing ontbreekt, mag worden aangenomen dat een belangrijk deel van de gestolen auto's in Nederland zijn markt vindt via de legale autobranche (zie verder in deze studie). Soms heeft dat te maken met onwetendheid of naïeviteit van de eigenaar of personeelslid. Maar de Nederlandse politie geeft op verschillende manieren zo veel informatie over de wijze waarop gestolen of omgekatte auto's kunnen worden herkend dat dealers en garages wel heel erg naïef moeten zijn om gestolen auto's niet te onderscheiden van andere.

Een variant daarop is het opkopen van autowrakken *met* een kentekenbewijs om dat kenteken vervolgens te gebruiken voor een nieuwe papieren identiteit van het gestolen exemplaar.

4. De autobranche kan bewust gebruik maken van onderdelen van gestolen auto's.

Verder kan nog sprake zijn van de volgende vormen van organisatie-criminaliteit:

5. het met medeweten laten betalen met zwart geld voor de aanschaf van nieuwe of gebruikte auto's. Deze praktijk kan blijven bestaan omdat met contant geld betalen nog altijd de voorkeur geniet boven gireren per bank of per giro. Bij deze laatste vorm van betaling loopt de dealer altijd het risico de auto formeel naar de klant over te schrijven en de sleutels te overhandigen, maar vervolgens met onbetaalde rekeningen blijft zitten;

6. het leveren van grote hoeveelheden kentekenplaten zonder om een kentekenbewijs te vragen of te controleren waarvoor een klant deze platen nodig heeft (*Bovagmagazine*, p. 17);

7. het leveren van speciaal gereedschap of onderdelen van auto's waarvan men in redelijkheid kan vermoeden dat zij met criminaliteit te maken kunnen hebben, zoals de levering van driehonderd portiersloten aan een (onbekende) klant;

8. het illegaal importeren van auto's uit het buitenland zonder daarvoor BPM en BTW aan de schatkist te betalen;

9. het voor de fiscus verzwijgen van reparatiewerkzaamheden, van de levering van onderdelen, om niet de BTW-afdracht daarvan te betalen (BTW-fraude).

4. (VRACHT)AUTODIEFSTALLEN

4.1. Achtergronden van autodiefstallen

Personenauto's worden om verschillende redenen en om verschillende doelen gestolen. Deze redenen kunnen over drie groepen worden verdeeld. Men kan auto's stelen om er tijdelijk gebruik van te maken, om er andere criminele activiteiten mee uit te voeren of om ze na diefstal weer op de een of andere manier illegaal op de legale markt terug te brengen. Deze redenen zijn van belang omdat zij uiteindelijk bepalend zijn of een auto naar verloop van tijd weer wordt teruggevonden of voor altijd spoorloos zal blijven.

1. Een auto kan worden gestolen om tijdelijk te gebruiken.

a. *Joy-riding*. De auto wordt gestolen om er zo maar voor het plezier een eind mee te rijden. Wanneer de dader er geen zin meer in heeft laat hij de auto op de één of ander plaats onbeheerd achter. Na verloop van tijd (meestal binnen enkele uren tot twee dagen) worden auto's die om deze reden werden gestolen in de regel teruggevonden. In het algemeen gaat het bij joy-riding om jeugdige, mannelijke daders die om redenen van bravoure een auto voor korte tijd stelen. Niet zelden vinden dergelijke autodiefstallen in groepsverband van jongens en jong volwassenen plaats. In Engeland werden steden zoals Londen in een bepaalde periode geconfronteerd met een wel heel speciale vorm van joy-riding. Auto's werden gestolen om daarmee snelheidsraces te houden op de drukke openbare weg. Meestal werden deze auto's zwaar beschadigd of total-loss teruggevonden door de politie of de eigenaar;

b. *Het verkrijgen of behouden van status*. Autodiefstal wordt gepleegd door een (veelal) jeugdige dader om tegenover zijn vriendengroep te «bewijzen» dat hij in staat is zo'n delict te plegen. Het welslagen van zo'n onderneming verhoogt de status van de dader in de groep en mogelijk van de groep ten opzichte van andere groepen.

c. *Het oplossen van tijdelijke vervoersproblemen:*

1) de diefstal van een auto wordt gepleegd om er een bepaalde afstand mee te overbruggen. Wegens gebrek aan een eigen vervoermiddel wordt een auto gestolen en laat de «gebruiker» wanneer de plaats van bestemming is bereikt de auto daar in de buurt achter (veel fietsendiefstallen op treinstations hebben dezelfde achtergrond);

2) diefstal van een auto voor uitgebreid persoonlijk gebruik. De auto wordt ergens gestolen om voor enkele dagen dienst te doen als vervoermiddel van de dader. Wanneer de pakkans uiteindelijk te hoog wordt ingeschat wordt de auto op een parkeerplaats of langs de kant van de weg achtergelaten.

Van de auto's die om bovenstaande redenen of doeleinden worden gestolen worden de meeste na verloop van tijd (variërend van binnen een uur tot enkele dagen) teruggevonden.

2. Een auto kan worden gestolen om daarmee andere misdaden te begaan:

a. een auto wordt gestolen om indirect de uitvoering van een ander delict te vergemakkelijken. Denk hierbij aan auto's die worden gestolen om als vluchtauto te dienen na een bankoverval;

b. een auto wordt gestolen om daarmee direct of later een ander delict te plegen. Denk hierbij aan gestolen auto's die al dan niet verzwaard en

verstevigd worden ingezet om daarmee etalages of puien van winkels, juweliers of banken te rammen. Daar worden zij ook meestal na de overval achter gelaten.

3. Een auto wordt gestolen om financiële redenen:

- a. een auto kan worden gestolen om deze gedeeltelijk te «strippen», dat wil zeggen te ontdoen van bruikbare en dure onderdelen (banden, motor, audio-accessoires). Deze onderdelen worden vervolgens voor eigen gebruik benut of verkocht aan helers of klanten;
- b. een auto kan worden gestolen om deze in haar geheel te «strippen», dat wil zeggen de auto wordt geheel uit elkaar gehaald en de afzonderlijke delen voor de ombouw van andere auto's benut;
- c. auto's worden gestolen om hen in het geheel te verkopen door daaraan een andere (papieren) identiteit te geven, het zogenaamde «omkatten». Via verandering van het chassisnummer en kenteken wordt als het ware een nieuwe auto gecreëerd (eventueel door de auto in een andere kleur te spuiten). Deze «nieuwe» auto wordt vervolgens legaal (aan bonafide of malafide dealers) of illegaal (via automarkten of via straathandel) in binnenof buitenland aan de man gebracht;
- d. een auto wordt gestolen om de auto direct (eventueel met valse nummerplaten en valse kentekenbewijzen) naar het buitenland over te brengen en daar te verkopen.
- e. een auto wordt op bestelling gestolen door de eigenaar zelf, of op verzoek van de eigenaar door anderen om haar vervolgens te vernietigen om de verzekeringspenningen te innen;
- f. een auto wordt gestolen om daarna te melden bij een verzekeringsmaatschappij om zelf of via vrienden de terugvindpremie te innen. Hoe hoger deze premies zijn des te aantrekkelijker het voor daders wordt auto's om deze reden te stelen. De pakkans is gering en de dader heeft geen «last» van het in bezit hebben van een gestolen auto.

Het mag duidelijk zijn dat bij het soort autodiefstallen die onder punt drie worden genoemd, de opsporing van de auto's minder succesvol zal zijn. Auto's die om deze redenen worden gestolen, worden zelden teruggevonden en vinden gretig aftrek in de markt om hun schappelijke prijs ten opzichte van de gangbare prijzen voor nieuwe of gebruikte personenauto's. Er ontstaan ook nieuwe markten met aantrekkelijke afzetgebieden voor Oost-Europa, Afrika en het Midden-Oosten, waaraan dieven hun auto's kwijt kunnen.

De levering van omgekatte auto's vindt niet alleen op de illegale automarkt plaats. Ook de legale autodealers en garages kopen, zoals eerder aangegeven, als gevolg van naïviteit, onwetendheid of goedgelovigheid omgekatte auto's op wanneer klanten daarmee een nieuwe(re) auto wil aanschaffen. De gestolen auto wordt dan als inruilwagen gebruikt. Zo wordt in het Bovag-magazine (1995, p. 16) geschreven:

«Autobedrijven bekijken een aangeboden auto vaak erg slecht. Zelden of nooit is er aandacht voor het chassisnummer. Er wordt volstaan met een blik over de buitenkant en soms een proefrit».

In andere gevallen gebeurt dat willens en wetens door garages en dealers (gegevens ontbreken hier) om extra inkomsten te verwerven. Bovendien bestaat er in de automarkt grote behoefte aan goede, relatief nieuwe onderdelen van auto's (denk aan goedkope motoren, banden, e.d.) als gevolg van het feit dat het autobezit en het autorijden een vrij kostbare aangelegenheid is en in de toekomst zeker zal worden voor veel Nederlanders.

Vrachtauto's worden vrijwel uitsluitend door professionele daders gestolen om hun lading. Het vereist te veel deskundigheid en te veel investeringen om een handel in gestolen vrachtwagens op te zetten. Bovendien is de afzetmarkt daarvoor te klein. Vrachtwagens worden gebruikt door transportbedrijven en die worden te vaak gecontroleerd door officiële instanties (denk alleen maar aan de tachograaf).

4.2. Autodiefstallen: aantallen en ontwikkelingen

Er bestaan in Nederland verschillende registratiesystemen waar het aantal (vracht)autodiefstallen wordt bijgehouden. Zo schrijven Eijken en De Waard (1994, p. 15):

«Met betrekking tot de registratie van gestolen voertuigen is er sprake van verschillende databestanden. Zo houdt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) – op basis van maandelijks door de politiekorpsen verstrekte gegevens – cijfers bij over diefstal van personenauto's. De Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) registreert aan de hand van door de politie verzonden signaleringen vermiste personenauto's in het Opsporingsregister (OPS). Verder beschikt de Nederlandse politie nog over allerlei registratiesystemen waaronder het herkenningsdienstsysteem (HKS), het bedrijfsprocessensysteem (BPS), het Multipolsysteem. Daarnaast vindt ook registratie plaats door de verzekeringswereld, in het bijzonder het Centrum voor Verzekeringsstatistiek, als de gestolen auto verzekerd is».

Daarnaast kan nog worden vermeld het recente nieuwe initiatief van de autobranche, een *Public-Private Partnership*: VAR, dat is Vermiste Auto Registratie te Amsterdam, alsmede de registraties die door het RDW (RijksDienst voor het Wegverkeer) worden bijgehouden.

Het nadeel van die vele registrerende instanties is wel dat van elkaar verschillende cijfers over hetzelfde verschijnsel worden gerapporteerd. Daarnaast opereren de vele systemen onafhankelijk van elkaar, laat de onderlinge communicatie te wensen over, bestaat er geen internationale of in ieder geval geen Europese databank en werken de meeste bestaande systemen traag en onnauwkeurig en zijn zij doorgaans slecht toegankelijk (bijvoorbeeld alleen op kenteken). Grote waakzaamheid in de interpretatie van cijfers op het gebied van personenautodiefstallen is derhalve op zijn plaats.

Verschillende instanties rapporteren uiteenlopende cijfers. Deze verschillen zijn voor een belangrijk deel het gevolg van het gebruik maken van van elkaar verschillende definities en uitgangspunten (zie ook: Van der Heijden, 1995). Op basis van diverse schattingen en overwegingen komen Eijken en De Waard (1994) op een aantal van tussen de 30 000 en 35 000 in het jaar 1992, de CRI op 25 000 en de verzekeringsmaatschappijen op 39 000. Voor 1994 verwachten alle instanties een stabilisatie van het aantal autodiefstallen in Nederland. De verschillen blijven overigens wel bestaan.

Hoewel over het werkelijke aantal diefstallen van personenauto's in Nederland een groot verschil van mening bestaat, is duidelijk te zien dat na 1990 hun aantal is toegenomen. Die stijging is echter minder groot dan in diverse publikaties wordt aangenomen. In 1985 bijvoorbeeld werd ook al een getal van 23 700 gestolen personenauto's gemeld (CRI). Van de in Nederland geregistreerde auto's wordt dus ongeveer 0.5 % in een jaar gestolen. Slechts weinig van deze diefstallen worden opgehelderd. In nog geen 10% van de gevallen wordt de dader of worden de daders bekend.

In de vier grote steden wordt ongeveer 40% van het totaal aantal autodiefstallen gepleegd. De meeste personenauto's worden in Amsterdam en directe omgeving gestolen. Verder valt uit de cijfers op te maken dat steden in Zuid-Limburg zoals Maastricht, Geleen, Heerlen en Sittard relatief vaak te maken hebben met autodiefstallen (zie ook Van

Klaveren, 1994). Opels zijn – gezien het grote aantal daarvan niet zo verwonderlijk – het meest geliefd bij autodieven, gevolgd door Volkswagen (Golf), Ford's, Mercedes, BMW's en Fiats (Eijken en De Waard, 1994, p. 31). In vergelijking met het buitenland springt Nederland er in gunstige zin uit. In België bij voorbeeld worden per 100 000 inwoners (286) meer personenauto's gestolen dan in Nederland (186) (Van der Heijden en Degen, 1994). In Engeland worden per 100 000 inwoners 856 auto's gestolen, in Frankrijk 509, in Zweden 457 en in Duitsland 179. In totaal wordt het aantal autodiefstallen in Europa in het jaar 1992 door het BKA (1994) geschat op 1,835 miljoen, waarvan meer dan 760 000 personenwagens nooit meer worden teruggevonden⁴.

De laatste jaren wordt in de media geregeld melding gemaakt van diefstallen van vrachtauto's. Ook zouden op gezette tijden chauffeurs in het buitenland worden overvallen op parkeerplaatsen of aan de grens wanneer zij wachten op de afwikkeling van de douaneformaliteiten (AD en Telegraaf, 1994). Met name kranten melden dat in Italië en Frankrijk berovingen van Nederlandse vrachtwagens angstaanjagende vormen hebben aangenomen.

De cijfers op grond van de aangiften van vrachtwagendiefstal laten echter een heel ander beeld zien (Heijden en Degen, 1994). In tabel 3 van de Appendix is te zien dat er in Nederland weinig bekend is over het aantal diefstallen van vrachtwagens en/of vrachtwagencombinaties. In een nadere analyse van de CRI (Degen, 1995) komt naar voren dat in 1994 147 diefstallen van vrachtwagens en/of vrachtwagencombinaties zijn gemeld. Hiervan zijn er slechts 17 in het buitenland gestolen. De ophef die hierover in de media is geweest, staat in schril contrast met de officieel geregistreerde diefstallen (Telegraaf, Algemeen Dagblad, 1994)⁵. Hierbij moet worden aangetekend dat dit cijfer als gevolg van de gebrekkige registratie en van het aangiftegedrag van transportbedrijven zeer wel een onderschatting van het werkelijke aantal is. Dit aantal ligt vermoedelijk 20% hoger. Dit zou betekenen dat in Nederland iets meer dan 180 vrachtwagens per jaar worden gestolen.

Van deze diefstallen worden de meeste gepleegd in de politieregio's Rotterdam-Rijnmond en Midden- en West-Brabant. De Rotterdamse haven is met 31 vrachtwagendiefstallen de meest voorkomende pleegplaats in Nederland (zie ook de rapportage Havens). Opmerkelijk is dat van de 71 wagens die binnen een week worden teruggevonden, wagens *met* lading eerder worden teruggevonden dan vrachtwagens *zonder* lading. Dit gegeven wijst erop dat het de daders vaker gaat om de lading dan om de vrachtwagen.

Men mag aannemen dat het stelen van vrachtwagens en/of combinaties vrijwel altijd het werk is van professionele dieven. De benodigde deskundigheid is veelomvattend en zelden in een individu vertegenwoordigd. Bovendien vereist het stelen en «verwerken» van dergelijke wagens enige organisatie waarbij meerdere personen moeten zijn betrokken. Ook moeten daders beschikken over loodsen of andere grote ruimten om de vrachtwagen (tijdelijk) te stallen. Verder zijn connecties met helers nodig om de gestolen goederen te verkopen (zie meer § 5.5). De vrachtwagens werden in 1994 in 40% van de gevallen uit afgesloten bedrijfsruimten of loodsen gestolen en in 30% van de gevallen van de openbare weg. Van de voertuigen met lading werden die met electronica relatief het meest gestolen, direct daarop gevolgd door wagens geladen met textiel, metalen en voedsel.

Over het aantal gestolen bedrijfsauto's waarover in tabel 3 van de Appendix in de tweede kolom wordt gerapporteerd, moet het volgende worden opgemerkt. In vrijwel alle gevallen gaat het hier om personenauto's met een «grijs» kenteken, maar ook om (een onbekend aantal) bestelwagens, bussen, kleine vrachtwagens worden hiertoe

⁴ Bij deze aantallen dient een nog grotere voorzichtigheid in acht te worden genomen omdat er grote verschillen in registratie in de Europese landen bestaan.

⁵ Hiervan werden er ook nog zes teruggevonden.

gerekend. Uit deze gezamenlijke noemer is dus niet af te leiden wat tot 1993 het aantal gestolen vrachtwagens was. In ieder geval kan worden geconstateerd dat het aantal diefstallen van zulke omgebouwde personenauto's de afgelopen jaren gestaag toeneemt. De diefstallen van personenauto's met een grijs kenteken houden dus gelijke tred met die van «gewone» personenauto's.

4.3. Terugvindpercentages gestolen auto's

Niet elke auto die in Nederland wordt gestolen, verdwijnt uit het zicht. Veel gestolen auto's worden vroeger of later teruggevonden. Eijken en De Waard (1994) rapporteren een percentage van 60, en Van der Heijden (1995) stelt dat voor 1993 op 64%. Hoewel het percentage vanaf 1990 is toegenomen (vanaf 58% in 1990 tot 64% in 1993) is het absolute aantal personenauto's dat niet meer terechtkomt, wel toegenomen.

Bij deze aantallen moeten echter de volgende kanttekeningen worden geplaatst. De terugvindcijfers zijn meestal erg vervuild. Zo blijkt ongeveer 25% van de personenauto's die in 1993 volgens het OPS zijn gestolen en nog niet als terecht zijn gemeld, in werkelijkheid al lang te zijn teruggevonden (Van der Heijden, 1995). Ook worden auto's die in een ander (volgend) jaar worden teruggevonden, niet meer opgenomen in het terugvindpercentage van het jaar waarin de diefstal gebeurde. Het werkelijke aantal teruggevonden personenauto's moet dus hoger zijn dan in de diverse statistieken staat vermeld. Van der Heijden (1995) schat op grond van een andere berekeningswijze voor het jaar 1993 dat van het werkelijke aantal gestolen personenauto's ongeveer 86% wordt teruggevonden. Dit hoge aantal heeft consequenties voor de schatting van het aandeel van georganiseerde criminaliteit in de autodiefstallen in Nederland (zie volgende paragraaf).

4.4. Schatting van het aandeel van criminele groepen in autodiefstallen

Omdat de daders van autodiefstallen vrijwel altijd onbekend blijven, is ook moeilijk na te gaan wat de beweegredenen zijn geweest een auto te stelen. Is dat om financieel gewin? Is het voor *joy-riding* of om de onderdelen van een auto? In vroeger tijden werden door de politie in ieder geval autodiefstallen die onder de noemer *joy-riding* kunnen worden gerangschikt, afzonderlijk genoteerd en in de statistieken opgenomen. In de jaren tachtig is de politie *joy-riding* minder als afzonderlijk delict gaan registreren omdat zij uiteindelijk bij een onbekende dader niet in staat was het motief achter het delict te kennen. Zo werd het langzamerhand de gewoonte dat wanneer een auto als vermist wordt aangemeld die dan maar altijd als autodiefstal te registreren.

Omdat kennis over de motieven van autodieven ontbreekt kan dus ook niet op de een of andere manier worden vastgesteld of een auto door professionele dieven of criminele groepen is gestolen of door eenlingen. Om toch een schatting te kunnen maken, moet gebruik worden gemaakt van een aantal assumpties. Er vanuitgaande dat bij autodiefstallen die worden gepleegd door criminele groepen of andere professionele dieven, de auto's niet meer worden teruggevonden met dezelfde identiteit, kunnen wij in ieder geval nagaan wat het aandeel is van professionele dieven én van criminele groepen.

Zoals hiervoor al is uiteengezet, zijn de cijfers over weer teruggevonden personenauto's in zekere zin vervuild. Gegeven deze negatieve randconditie is uitgaande van een terugvindpercentage van 86 het aantal personenauto's dat niet meer wordt teruggevonden ongeveer 6 000 stuks (tussen 5 en 7 000). Dit aantal wordt door professionele dieven gezamenlijk in Nederland gestolen in 1993.

Uit een CRI-analyse blijkt voorts dat Opels weliswaar vaak worden

gestolen, maar ook dat zij vaak worden teruggevonden (Degen, 1994). Duurdere automerken zoals Mercedes, Audi en BMW hebben een geringere kans te worden teruggevonden. De voorkeur van professionele dieven gaat dus uit naar het duurdere segment van de automarkt. Daaraan valt uiteraard het meeste te verdienen. Het zoeken naar hoge winsten uit zich ook in de voorkeur voor jonge auto's. Jongere auto's hebben een kleinere kans terug te worden gevonden dan oudere auto's. Bij autodiefstallen om joy-riding of om tijdelijk vervoer te regelen zijn meestal oudere auto's van veelverkochte, minder dure personenauto's betrokken. Deze auto's zijn makkelijker open te breken en zijn sneller rijklaar te maken dan duurdere auto's. De techno-preventieve voorzieningen die in de laatste zijn ingebouwd, maakt ze minder geschikt voor diefstal door «gelegenheidsdieven». Professionals hebben daarmee overigens geen enkele moeite (Eijken en De Waard, 1994).

4.5. Omvang van de schade in Nederland door professionele autodieven

Wanneer het aantal personenauto's dat per jaar verdwijnt door toedoen van professionelen en criminele groepen wordt geschat tussen de 5 000 en 7 000 dan kan ook de schade die de Nederlandse bevolking daarvan ondervindt, worden berekend. Eerder hebben Bruinsma, Crijns en Kroes (1993) de gemiddelde schade van alle gestolen auto's geschat op f 12 000,- per stuk (dagwaarde). De schade van een auto die (snel) wordt teruggevonden is uiteraard lager dan dat bedrag. Voor niet teruggevonden auto's moet het gemiddelde schadebedrag hoger liggen omdat deze auto's meestal jonger zijn en uit een duurdere prijscategorie komen. De nieuwprijs komt als bedrag niet in aanmerking omdat verzekeringsmaatschappijen deze niet uitkeren maar de dagwaarde aanhouden. In België wordt een bedrag van f 17 000,- voor permanent verdwenen auto's gerekend.

Uitgaande van dit bedrag bedraagt de schade als gevolg van diefstal van auto's die niet meer worden teruggevonden, in Nederland tussen de 85 en 119 miljoen gulden op jaarbasis. Dit bedrag is aanzienlijk lager dan de verzekeringsmaatschappijen opgeven als gevolg van autocriminaliteit. In de Volkskrant van 1 september 1994 wordt door G. Reijn een schadepost van een half miljard genoemd. De verzekeringsmaatschappijen melden bedragen in de orde van grootte van 420 miljoen en soms nog hoger (Wesselink, 1994; Eijken en De Waard, 1994). Deze bedragen zijn voor een deel onjuist omdat daarin ook alle verkeersschades en auto-inbraakschades worden opgenomen. Deze getallen geven in ieder geval een vertekend beeld over *de schade die criminele groepen of professionele daders* in Nederland veroorzaken. Bovendien wordt door de verzekeringsmaatschappijen op grond van deze verkeerde informatie een scherpe verhoging van 30% van de verzekeringspremie in het vooruitzicht gesteld (*Volkskrant, 24 augustus 1994*).

Aan dit bedrag kan nog de schade als gevolg van diefstallen van vrachtwagencombinaties worden toegevoegd. Eerder is aangegeven dat in Nederland ongeveer 180 vrachtauto's per jaar worden gestolen. Daarvan worden er ongeveer tachtig teruggevonden. Per combinatie wordt de schade als gevolg van het verdwijnen van de vracht gemiddeld een bedrag van f 500 000,- aangehouden. Samen met de 100 vrachtauto's met een waarde van gemiddeld f 300 000,- levert dat een totale geschatte schade van f 120 000 000,- per jaar op die voor rekening komt van de activiteiten van professionele criminele groepen.

De totale schade als gevolg van diefstallen van personenauto's en vrachtwagencombinaties door professionele en/of andere criminele groepen wordt geschat op ongeveer tussen de 205 en 240 miljoen gulden per jaar.

5. CRIMINELE GROEPEN EN AUTODIEFSTALLEN

5.1. De aantrekkelijkheid van autodiefstallen voor criminele groepen

Een van de klassieke terreinen van criminele groepen is in landen als Italië, de Verenigde Staten en Rusland de diefstal van auto's. Gelet op het eerder geschatte schadebedrag kan met autodiefstallen een aardige hoeveelheid geld worden verdiend. Waarom is het plegen van autodiefstallen zo interessant voor criminele groepen? Hiervoor zijn, in willekeurige volgorde, de volgende factoren aan te geven.

1. er kunnen relatief grote winsten worden gemaakt in verband met de hoge waarde van de voertuigen;
2. er bestaat een zeer groot potentieel aanbod van auto's om eventueel te stelen (ruim vijf miljoen in Nederland);
3. na enige oefening kunnen auto's makkelijk door een dader worden opengemaakt en gestolen. De gebrekkige techno-preventieve maatregelen de auto-industrie om auto's tegen diefstal te beveiligen hebben weinig effect op het voorkomen van diefstal. Maar ook verbeteringen in techno-preventieve maatregelen zullen vermoedelijk niet helpen, zo schrijft Sehr (1995, p. 120):

«...eine verbesserte Diebstahlschutzsicherung durch verfeinerte Aufbruchtechniken zunichte gemacht wurde. Entwicklungslogisch bildeten sich spezialisierte Gruppen, die in der Lage waren und auch noch sind, innerhalb kürzester Zeit, teilweise unter zehn Sekunden, ein Kraftfahrzeug zu öffnen».

- Ook een hogere prijs heeft tot dusverre de autoproducenten ervan weerhouden adequate techno-preventieve apparatuur te installeren;
4. er is een kleine pakkans bij de diefstal. Het gemak waarmee een auto kan worden geopend verkleint de pakkans en waarschuwt geen getuigen of toevallige passanten (zelfs van het geregeld om «niets» afgaan van allerlei alarminstallaties die verkeerd zijn afgesteld, kijkt niemand in een straat of op een plein nauwelijks meer op of om);
 5. er is een relatief kleine kans op strafrechtelijke vervolging bij heterdaad;
 6. de rechtspraak wijst uit dat een relatief lage straf wordt opgelegd bij een veroordeling;
 7. autodiefstallen staan niet hoog op de politieke agenda en worden door politie en justitie niet altijd als prioriteit beschouwd, maar eerder als een zaak tussen slachtoffers en verzekeringsmaatschappijen. Het opsporen en achterhalen van daders wordt steeds meer een geprivatiseerde activiteit. Verzekeringsmaatschappijen nemen tegenwoordig vaker zelf de opsporing ter hand en stellen de politie pas later op de hoogte van hun bevindingen. De opsporingsafdelingen van verzekeringsmaatschappijen of van particuliere bureaus zijn voor professionele criminele groepen geen partij;
 8. er bestaat een goede afzetmarkt voor het produkt. Het aandeel van nieuwe auto's op de Nederlandse markt neemt steeds meer af en de vraag naar goedkope gebruikte auto's wordt steeds groter. De laatste jaren is het in vele huishoudens gebruikelijk over meer auto's te beschikken. De tweede (of derde) auto is vrijwel altijd een oudere, goedkope gebruikte auto. Deze afzetmarkt is verder toegenomen door het openstellen van de grenzen tussen de landen van de EU. Voorts zal de behoefte aan relatief goedkope auto's in Oost-Europa en Afrika de komende jaren alleen maar toenemen;
 9. de mogelijkheden zelf snel een ketenbeheer (of procesmanagement) op te bouwen en na diefstal in handen te krijgen, zijn zeer groot. Het is relatief eenvoudig met een garagehouder een samenwerkingsverband

aan te gaan want de controle is toch gering (alleen inschrijving Kamer van Koophandel en getuigschrift nodig). Diefstallen worden gepleegd door jongeren of door professionele groepen, het omkatten gebeurt in garages (symbiose en/ of eigen beheer) en het vervoer gaat redelijk snel via koeriers naar de plaats van bestemming. Het is bovendien voor vakmensen technisch gesproken nog altijd makkelijk een auto van identiteit te laten veranderen;

10. er bestaat een grote naïviteit in de autobranche. Aankoop van omgekatte auto's verloopt soms wel erg makkelijk (zie eerdere publikatie van de Bovag) en men levert wel erg makkelijk vitale onderdelen van auto's zoals sloten, ruiten en kentekenplaten aan onbekenden;

11. er is een traag werkend systeem van signalering van gestolen auto's (door een late constatering door het slachtoffer, door een vertraagde aangifte aan het bureau, door een afwachtende houding van de politie en verzekeringinstanties). Dit wordt misschien beter door de toewijzing van de centrale registratie van gestolen auto's aan de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW);

12. vanuit Nederland zijn gestolen auto's vrij snel te verplaatsen naar het buitenland;

13. politie en andere opsporingsdiensten voeren nauwelijks controle uit op de weg of aan de grenzen;

14. er bestaat een gebrekkige samenwerking tussen de politiekorpsen in Europa, het Oostblok en Afrika wat betreft de opsporing van gestolen auto's. Bovendien speelt corruptie bij politie en justitie in bepaalde landen de georganiseerde handel in de kaart en doen smeergelden de eventuele, zeer kleine pakkans, volledig te niet;

15. in Nederland hebben groepen te maken met een gebrekkig en versnipperd signaleringssysteem voor diefstalmeldingen;

16. er bestaat een ondoorzichtige opsporingspraktijk van gestolen auto's die bovendien commercieel aantrekkelijk is en nauwelijks is te controleren door politie en verzekeringsmaatschappijen (zie § 6.3);

17. de mogelijkheid op beperkte schaal zwart geld wit te wassen door met cash geld (reguliere praktijk bij autodealers) te betalen.

5.2. Gespecialiseerde autodiefstalgroepen

In de vorige paragraaf hebben wij kunnen zien dat het voor criminele groepen aantrekkelijk is auto's te stelen en met winst weer te verkopen. De pakkans in Nederland is erg laag en de waarde van elke auto is hoog genoeg om bepaalde kosten te kunnen dekken. Maar, wie zijn eigenlijk de daders? Wat weten wij ervan?

In de criminologische literatuur staat aangegeven dat het vooral jonge mannen zijn die auto's stelen (McCaghy, *et al.*, 1977; Eijken en Van de Waard, 1994). Zij hebben een lage opleiding en verkeren in deviante vriendengroepen van jongens van ongeveer dezelfde leeftijd en in vergelijkbare sociale omstandigheden. Het nadeel van dit soort «feitelijke» gegevens is dat zij slechts betrekking hebben op «gepakte» daders die, naar wij mogen aannemen, een selecte groep vormen en niet of nauwelijks representatief mogen worden geacht voor alle autodieven. Dit komt doordat van slechts 10% van de autodiefstallen de dader bij de politie bekend wordt. Gepakte daders stelen auto's in het algemeen om reden van de kick (joy-riding) of om bepaalde tijdelijke vervoersproblemen op te lossen. Zo melden McCaghy e.a. dat in 58% van de autodiefstallen het om een of andere vorm van joy-riding gaat. Van professionele daders weten criminologen nauwelijks iets omdat zij geen inzage hadden in politie-dossiers over groepen. In dit onderzoek was dat wel mogelijk. Door de politie zijn voor de periode 1990–1994 ongeveer 30 dossiers van autodiefstalgroepen ingestuurd die, weliswaar wisselend wat betreft de kwaliteit van de informatie, voldoende gegevens bevatten om de eerste onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

Daders die zich met de traditionele vormen van criminaliteit zoals autodiefstallen in groepsverband bezig houden, zijn bijna altijd mannen. In slechts een enkele groep maar blijkt een vrouw een rol van betekenis te spelen. De mannen variëren in leeftijd tussen de dertig en de vijftig jaar, waarbij de modus rond de veertig ligt. De gemiddelde autochtone groep die uit het materiaal naar voren komt opereert lokaal en regionaal waarbij de autodiefstallen in de directe nabije omgeving worden gepleegd. Er zijn ook een paar buitenlandse groepen in de autodiefstallen in Nederland actief. Dit zijn voornamelijk Oosteuropese groepen (Rusland, Letland, Oekraïne, (ex)Joego-Slavië), en in zeer bijzondere en incidentele gevallen, Surinaamse of Marokkaanse⁶. Niet in het materiaal te vinden zijn Italianen, terwijl in Italië de mafia zich daar nadrukkelijk wel met autodiefstal en vrachtautodiefstal inlaten (zie het deelrapport van Fijnaut over Italiaanse groepen en Valachi, 1993). In een enkele groep wordt door autochtone Nederlanders samengewerkt met een of meerdere Russen, Armeniërs, Joegoslaven of Polen. Woonwagengebruikers zijn nadrukkelijk bij het plegen van deze diefstallen vertegenwoordigd. Dit heeft uiteraard te maken met het traditionele bezit van autosloperijen binnen deze bevolkingsgroep, die haar in staat stelt legale activiteiten te ontplooiën om de illegale te verheimelijken (zie verder in dit hoofdstuk).

De geografische spreiding van autochtone autodiefstalgroepen in Nederland is niet of nauwelijks in overeenstemming met de geografische spreiding van de autodiefstallen. De gebieden Brabant en Limburg zijn in de dossiers royaal oververtegenwoordigd, op afstand gevolgd door Groningen en Twente. Het zijn echter de grote steden (in het bijzonder Amsterdam) in de Randstad en Limburgse steden (Heerlen, Geleen, Maastricht) waar de meeste diefstallen plaatsvinden, en niet Brabant (Noord, West, Midden of Oost) waar de meeste opsporingsonderzoeken naar autodiefstalgroepen liepen en lopen. In Amsterdam is na een aantal jaren van lage prioriteitsstelling weer een zogenaamd «autoteam» opgericht. Fijnaut en Bovenkerk maken in hun studie van de situatie in Amsterdam melding van vier autodiefstalgroepen die in Amsterdam actief zouden zijn. Het beeld dat zij schetsen over deze groepen komt overeen met het landelijke beeld, dat hierna volgt.

Het aantal leden van autochtone groepen omvat in de meeste gevallen vier tot vijf mannen. Deze kern verricht alle voorkomende werkzaamheden. Wanneer dat voor de uitvoering van bepaalde activiteiten nodig is maakt men gebruik van anderen. Die anderen worden ingeschakeld voor het verlenen van hand- en spandiensten van tijdelijke aard en zij worden direct financieel beloond. Deze personen «betreft» men uit de nabije persoonlijke omgeving of via de kennissen en vriendengroepen uit het «milieu». Bij buitenlandse groepen is dit aantal kernleden vrijwel hetzelfde, al worden meer «buitenstaanders» ingeschakeld om bepaalde gespecialiseerde handelingen zoals diefstal, transport en verkoop onder regie te laten verrichten.

In het algemeen is het zo dat in elke autodiefstalgroep er een bepaalde arbeidsverdeling bestaat tussen de leden. Meestal is er een persoon die als een soort spin in het web fungeert. Hij is niet een leider in de zin van iemand die orders en bevelen uitdeelt. Hij vraagt aan of regelt voor anderen bepaalde zaken, heeft de kennis en de middelen om de automarkt te kennen, weet waar de auto's vandaan kunnen worden gehaald en weet op welke plaatsen auto's kunnen worden omgekat (zie ook § 5.3). Niet zelden is deze centrale figuur van de groep eigenaar van een garage, werkplaats, loods of autosloperij waar ook legale handelsactiviteiten gebeuren. Juist dit bezit en de kennis van de legale autobranche maken deze personen zeer geschikt voor hun regisserende rol. Zij weten waar de valse papieren kunnen worden verkregen of kunnen deze via hun eigen autobedrijf legaal verkrijgen. Zij weten waar de auto kan worden omgekat en waar in de autobranche vraag is naar goedkope gebruikte auto's.

⁶ Hierop wordt later teruggekomen.

Naast deze centrale man is meestal een van de andere leden een technicus die de reparaties verzorgt, de auto's last, de motoren plaatst, kortom het manusje van alles is. Deze persoon is voor een groep van groot belang: zonder diens technische inbreng kan de illegale handel niet doorgaan. Hij moet bereid en in staat zijn op de meest ongelukkige tijdstippen ('s avonds of weekenden) te werken aan de gestolen auto's. De technicus werkt meestal al jaren binnen het bedrijf van het leidende kernlid en is met hem meestal ook al ruime tijd bevriend. De andere kernleden (2 of 3) verzorgen vaak de diefstal en de verplaatsing van de auto's naar garages, loodsen, werkplaatsen of autosloperijen. Zij zijn het ook die de sloopauto's met kentekenbewijzen traceren (door bijvoorbeeld aanrijdingen te bezoeken waarbij auto's total-loss zijn geraakt via het scannen van politiekanaalen, of door corruptieve contacten met sleepdiensten te onderhouden), de verkopen regelen en andere voorkomende werkzaamheden verrichten.

De kernleden van zo'n groep werken doorgaans al jaren met elkaar samen. Men groeide samen op in een woonwagenkamp of in dezelfde buurt. Zij stammen relatief vaak uit één familie of zelfs uit één gezin (broers). De groepen wisselen om die reden in de loop der jaren nauwelijks van samenstelling. De autodiefstallen vormen na verloop van tijd de kern van het illegale inkomen, maar daarnaast pleegden en plegen kernleden allerlei soorten criminaliteit: diefstal, fraude, inbraak, heling, overvallen en geweldpleging en mishandeling. De meeste kernleden hebben om die reden een uitgebreid strafblad waarvan naast autodiefstal diverse andere delicten deel uitmaken. Omdat de leden elkaar al lang vriendschappelijk kennen en uit dezelfde milieus afkomstig zijn, is loyaliteit ten opzichte van elkaar vanzelfsprekend. Geweld of dreigen met geweld tegenover elkaar komt zelden voor omdat de leden aan elkaar gewaagd zijn, er niet om leiderschap hoeft te worden gestreden en omdat de revenuen volgens afspraak steeds naar rato van de geleverde prestaties worden gedeeld. Soms willen familievets die op zich niets met de «handel» te maken hebben, leiden tot een, veelal tijdelijke, verstoring van de samenwerking of tot geweld ten opzichte van elkaar. Binnen de groep is van geweld in ieder geval, zo leren de dossiers ons ten minste, nauwelijks sprake.

De autochtone groepen doen weinig om zich af te schermten tegen opsporing. Het gaat hen meer om opsporing te vermijden dan daadwerkelijk tegen te werken. Zij zijn voorzichtig over de telefoon en opereren niet al te opzichtig. De daders praten veel persoonlijk met elkaar waardoor het gebruik van de telefoon vanzelfsprekend minder noodzakelijk is. Verder dient de autosloperij, garage, werkplaats of loods als legale dekmantel voor de illegale activiteiten van de groep. De groepen hoeven zich ook daadwerkelijk in dat opzicht niet zo in te spannen omdat de politie in het land nauwelijks aandacht voor hen heeft.

Wel is het zo dat hoe omvangrijker en hoe internationaler de activiteiten van dit soort groepen worden, des te meer personen (buiten de kern van 4-5 personen om) erbij moeten worden betrokken. Dat zijn niet altijd meer vrienden of kennissen van de kern, maar vaker onbekenden en buitenlanders (koeriers). Daarmee wordt meer afstandelijk samengewerkt. Juist in deze groepen waar men elkaar minder goed kent en het vertrouwen niet al te groot is, speelt geweld of de dreiging daarmee nadrukkelijker een rol. Dit geweld is functioneel omdat koeriers en dieven gecontroleerd hun werk moeten verrichten. Sancties die achter de hand kunnen worden gehouden zijn in dat geval uiterst praktisch, mede omdat de kernleden bekend staan om hun gewelddadige afkomst (woonwagens) en zo nodig een «troepenmacht» kunnen mobiliseren om hun illegale markt te kunnen blijven controleren en te beschermen.

Wanneer het onderzoekmateriaal over gespecialiseerde autodiefstal-groepen gedurende de afgelopen vijf jaar naar jaartal van activiteiten

wordt bekeken dan zijn daarin twee periodes te onderscheiden. In de periode tot ongeveer 1993 bestaan de groepen voornamelijk uit autochtonen die, zoals hier boven is beschreven, opereren in kleine vaste groepen op regionaal en lokaal niveau. Dit beeld komt overeen met de conclusies van Berghuis en Van der Heijden (1990). In een nadere analyse van de eerste landelijke inventarisatie van georganiseerde misdaad uit 1988 kwam volgens beide auteurs naar voren dat de meerderheid van de autodiefstalgroepen laag georganiseerd is en naast autodiefstallen veel andere criminele activiteiten ontplooit, zoals overvallen, vuurwapenhandel, verdovende-middelen handel, diefstallen van juwelen, antiek en kunst. Soms zijn leden van deze groepen van oudsher betrokken bij prostitutie.

In de periode na 1992 tot nu is zowel hetzelfde soort groepen actief, maar komen ook steeds vaker internationaal samengestelde groepen in beeld. Met name autodiefstalgroepen die bestaan uit Letten, ex-Joegoslaven, (Wit-) Russen, Armeniërs en Polen worden na 1992 actief in Nederland. Zij zijn naar dit land gekomen om in de thuislanden te voldoen aan de grote vraag naar auto's. In het voormalig Oostblok is een enorme vraag naar westerse luxe-goederen ontstaan (waaronder de westerse auto als nieuw statussymbool) na de teloorgang van de socialistische economie en van het politieke staatsdirigisme. Zij leveren hun gestolen auto's dus niet aan de Nederlandse automarkt. Ook deze groepen bestaan uit mannen en die zijn over het algemeen enkele jaren jonger dan de leden van de autochtone groepen. Zij tellen een iets groter aantal kernleden (van vijf tot acht) en maken voor onderdelen van de activiteiten gebruik van vele andere personen en/of gespecialiseerde groepen. Zo worden gespecialiseerde autodieven uit ex-Joegoslavië ingeschakeld voor de levering van de auto's en worden koeriers opgeroepen uit het eigen land om de auto's zo snel mogelijk naar het oosten van Europa te brengen. Zij hebben de beschikking over legale dekmantels als im- en exportbedrijven, officieel erkende garages en groothandelsmaatschappijen in gebruikte auto's. De kernleden doen over de modernste GSM-telefoons in code taal hun bestellingen en geven opdrachten aan anderen, regelen de prijs in code en maken gebruik van faxen. Uiteraard werkt hun taal (met alle dialecten) in hun voordeel. Zij beschikken over een verblijfsvergunning die meestal werd verkregen via een officiële asielaanvraag met als reden de vervolging om hun politieke opvattingen of om hun homoseksuele geaardheid⁷.

De meeste van deze buitenlandse groepen werken niet of nauwelijks samen met de traditionele autochtone groepen, al bestaan in een enkele geval wel contacten of worden bij elkaar bestellingen geplaatst. Wanneer er contacten zijn dan is het om gebruik te maken van garages, loodsen of andere werkplaatsen om de gestolen auto's tijdelijk te stallen en van nieuwe papieren te voorzien.

Deze internationale groepen werken grootschaliger, maken goed gebruik van de infrastructuur van Europa alsmede van de havens van Antwerpen, Rotterdam en Amsterdam om de vele auto's per snelweg of per boot naar het buitenland te vervoeren en gebruiken moderne telecommunicatiemiddelen (GSM) om de activiteiten te stroomlijnen. De organisatoren hebben, voorzover bekend, een goede opleiding genoten en handelen vaak in opdracht van een grotere groep uit het thuisland. Dit kan worden afgeleid uit de opdrachten en de bestellingen die met grote regelmaat in code uit het thuisland komen. De in Nederland actieve daders moeten aan die «wensen» voldoen. Indien nodig dreigen deze in Nederland opererende groepen eventuele concurrenten of ontrouwe handelspartners met ingrijpen van de «Russische mafia». Haar gewelddadige reputatie is meestal voldoende om met rust te worden gelaten.

De globalisering van de samenleving laat dus ook in de traditionele illegale autobranche haar sporen na. Tot voor enkele jaren leverden gespecialiseerde autodiefstalgroepen de auto's voornamelijk af in

⁷ Deze redenen blijken, eenmaal in Nederland, geen rol van betekenis te spelen in hun verdere doen en laten. De kernleden reizen veel heen en weer naar hun thuisland en gaan spoedig na het verkrijgen van de verblijfsvergunning met een vrouw samenwonen of trouwen.

Nederland of in de grensstreken op automarkten en binnen de legale autobranche. Daarin is dus, zo lijkt het, verandering gekomen. Het afschaffen van de grenscontroles, waarbij bekenden van de politie nooit meer aan de grens intensiever en grondiger worden gecontroleerd dan anderen, en de grote vraag naar auto's uit het oosten van Europa, zorgen ervoor dat de organisatie van autodiefstallen niet meer dat lokale of regionale karakter heeft, maar internationale dimensies krijgt. Deze internationalisering betekent dat ook de kleine gespecialiseerde groepen voor nieuwe logistieke en andere organisatorische uitdagingen komen te staan wanneer zij willen voldoen aan de veranderende vraag. Daardoor komen deze groepen in aanraking met nieuwe omstandigheden die worden gekenmerkt door schaalvergroting, nieuwe partners, nieuwe afzetmarkten, enz. De grote vraag naar gebruikte auto's binnen Nederland (zie § 2.1) en in het buitenland, in het bijzonder Oost-Europa, maakt dat deze groepen niet meer kunnen volstaan met de levering van een of twee auto's per week. Er moeten dus meer auto's worden gestolen, vervoerd en omgekat. De groep van vier of vijf leden waarmee in het verleden werd gewerkt, is te klein om dat allemaal te doen. Deze aanpassing aan de nieuwe marktontwikkelingen dwingt de traditioneel werkende groepen tot aanpassingen van hun groepssamenstelling en groepsstructuur. Meer mensen moeten worden ingeschakeld, oude garages, loodsen of werkplaatsen moeten worden verbouwd, of er moet naar nieuwe onderkomens worden gezocht, meer valse papieren moeten worden gekregen en het transport van de gestolen auto's zal sneller en over grotere afstanden moeten gebeuren. Er zullen andere eisen aan het produkt worden gesteld. Men krijgt steeds meer met, voor een deel, onbekende partners te maken. Deze partners kunnen niet vanzelfsprekend worden vertrouwd, spreken een andere taal, hebben hun eigen manier van persoonlijk contact, enz. De regisseur van de groep moet kennis krijgen van de internationale autopapieren, van geldstelsels, enz. Aanpassing van de kleine, persoonlijke structuur van zo'n groep naar grotere samenwerkingsverbanden lijkt op korte termijn onvermijdelijk. Er wordt meer professionaliteit van de leden gevraagd, maar er worden ook grotere winstperspectieven geboden. Er zullen namelijk netwerken ontstaan met buitenlandse criminele groepen die niet alleen meer kwantiteit vragen, maar ook tot participatie in andere illegale activiteiten uitnodigen zoals de smokkel van verdovende middelen of van illegalen. Daarmee zullen de winstmogelijkheden uiteraard toenemen.

In Groot-Brittannië wordt een beeld van autodiefstalgroepen geschetst dat overeenkomt met dat in Nederland van voor 1993. Hinchcliff (1994, p. 74) schrijft in zijn conclusie het volgende:

«There is little evidence that a master network of ringing teams exists. Rather, teams are constructed of a small number of individuals, each having specialist skills such as mechanic undertaking the identity change, a body man who makes good any damage, and one or more front man.»

Ook in dat land zijn de meeste groepen lokaal of regionaal georiënteerd. Lokaal worden de auto's gestolen, omgekat en verkocht. Slechts een kleine minderheid opereert in heel Groot-Brittannië of internationaal. Wanneer het laatste het geval is, wordt van containers gebruik gemaakt om de gestolen auto's naar het vasteland te vervoeren.

In Duitsland is het beeld van autodiefstalgroepen enigszins gecompliceerder. Autodiefstallen zijn, net als in Nederland groepsdelicten. Naast Duitse autochtone zijn daar veel buitenlandse groepen actief die eerder internationaal dan regionaal opereren. Polen, Turken, Russen, (ex-)Joegoslaven, Roemenen en, niet in de laatste plaats: Nederlanders, worden het meest frequent genoemd in de rapporten van het BKA (BKA, 1993). Dat houdt in dat naast de kleine, regionaal werkende groepen, meer

dan in Nederland het geval is, internationaal opererende groepen actief zijn. De centrale ligging en het grote aantal «duurdere» auto's in Duitsland zullen daaraan uiteraard debet zijn. Verder merkt de Duitse politie op dat in de streken aan de Nederlandse grens veel kleine, Nederlandse groepen actief zijn. Deze groepen hebben de structuur die hiervoor is aangegeven.

5.3. Werkwijzen bij autodiefstallen

De bediening van de markt van gestolen personen- of vrachtauto's vraagt om een aantal specifieke criminele activiteiten en om speciale personen die deze activiteiten, zoals wij in de vorige paragraaf hebben gezien, afzonderlijk en onder leiding van een of meer organisatoren planmatig en binnen een strakke tijdsvolgorde uitvoeren. Er bestaan meer werkwijzen om deze activiteiten te verrichten (zie hierover: Sieber en Bögel, 1993, p. 74 – 130). Deze werkwijzen zijn afhankelijk van de omvang van het werkgebied. Regionaal actieve groepen zijn kleiner en werken anders dan (inter)nationaal opererende groepen.

Een representatief voorbeeld van de laatste is gepresenteerd door een Poolse commissaris van politie die een uitgebreide beschrijving heeft gegeven van Poolse criminele groepen die niet alleen in Polen, maar ook in Duitsland en Nederland actief zijn (Gorodecka, 1994). Misdaadanalisten van haar korps geven aan dat autodiefstalgroepen doorgaans uit meer personen bestaan met aan het hoofd een organisator die de markt zowel aan de «aanbodzijde» als de «vraagzijde» goed kent. Hij weet doorgaans goed zijn weg in de wereld van garages en van autosloperijen. Hij weet ook gebruik te maken van behulpzame ambtenaren die van belang zijn voor de uiteindelijke legalisering van de gestolen auto. Deze organisator heeft een uitgebreid netwerk van personen tot zijn beschikking die voor onderdelen van het proces noodzakelijk zijn zoals helers, koeriers, vervalsers van documenten, enz. Hij regelt ook de legale façade waarachter de autodiefstallen worden verborgen en verzorgt het witwassen van het verdiende geld. Deze persoon heeft in zijn netwerk de beschikking over verschillende groepjes die gescheiden van elkaar verschillende werkzaamheden verrichten en die van samenstelling geregeld veranderen.

De eerste groep zijn de autodieven. Hun aantal is flexibel en afhankelijk van de vraag naar auto's. Deze autodieven zijn gespecialiseerd in het openen van auto's en dienen zo snel mogelijk de auto's te overhandigen aan leden van de tweede groep: de koeriers. Deze koeriers beschikken doorgaans al over de noodzakelijke papieren en verplaatsen de auto zo snel mogelijk naar de plaats van bestemming in het binnen- of buitenland. Een hoge snelheid van handelen is van belang om de diefstalsignalering bij de politie en bij de grenswachten voor te zijn. Koeriers zijn heel belangrijk voor de criminele groep omdat zij niet alleen goede, snelle chauffeurs moeten zijn, maar omdat zij ook moet kunnen worden vertrouwd. Koeriers dragen de auto vervolgens weer over aan andere personen die zorgen voor de stalling van een gestolen auto's in een loods of garage voor een paar dagen. Daarna worden de auto's, al dan niet omgekat, overgedragen aan de autoheler die de illegale verkoop ervan regelt. Dit hele proces wordt ondersteund door groepjes vakmensen die de autopapieren vervalsen en de douaneformaliteiten regelen, door monteurs en lassers die de auto bewerken (nummers veranderen, overspuiten) en ten slotte door corrupte douane-, registratie- en controlefunctionarissen. Eventueel wordt gebruik gemaakt van «katvangers» die tegen een redelijke vergoeding gestolen auto's op hun naam willen zetten.

Omdat het plegen van autodiefstallen steeds vaker een internationale aangelegenheid is moeten criminele groepen beschikken over veel buitenlandse contacten. Nederlandse groepen of buitenlandse groepen die in Nederland actief zijn moeten contacten onderhouden met groepen uit Duitsland, Polen, de landen van het GOS. Deze contacten worden

echter alleen onderhouden door de organisator en enkele andere, vertrouwde leden van de groep. De andere medewerkers kennen elkaar niet of nauwelijks, wat de strafrechtelijke vervolging ernstig bemoeilijkt.

Op grond van het bovenbeschreven proces kunnen werkwijzen voor de volgende onderscheiden deelactiviteiten worden aangegeven:

1. de diefstal van de auto's;
2. de verplaatsing van de auto's;
3. het omkatten van de auto's, en
4. het legaliseren van de auto's en de aflevering aan de klant.

Het feitelijk wegnemen van de auto's wordt doorgaans uitbesteed aan jong volwassen daders die zijn gespecialiseerd in autodiefstal. In Nederland houden bijvoorbeeld jonge Joegoslaven zich daarmee bezig. Omdat wordt gewerkt met vaste afnemers wordt vrijwel altijd op bestelling gestolen: afhankelijk van de vraag wordt een bepaalde auto weggehaald. Doorgaans is dat er een uit de duurdere klasse: Mercedes, BMW, Audi, Porsche en terreinwagens. De auto's mogen niet ouder zijn dan een tot twee jaar en er goed uitzien (zelfs de kleur wordt in de bestelling opgenomen). Wanneer de autodief weet welke auto nodig is, wordt de plaats van diefstal uitgezocht. In de meeste gevallen worden auto's eerst door «verkenner» bekeken op parkeerplaatsen, parkeergarages en bij woningen waar mogelijk interessante auto's staan die voldoen aan de eisen van de bestelling. De diefstallen worden in heel Nederland uitgevoerd, maar de grote steden zijn favoriet om de eenvoudige reden dat de dieven daar zelf wonen en om het grotere aanbod van doelen. In een enkel geval worden autoverhuurbedrijven uitgezocht waarvan wordt vermoed dat daar minder streng naar papieren wordt gekeken en sneller een auto kan worden verhuurd (luchthavens). Als eenmaal een of meer doelen zijn vastgesteld wordt het tijdstip van diefstal bepaald. Soms is dat direct bij de eerste verkenning al, vaker wordt gewacht op een meer gunstig tijdstip. Wanneer auto's bij woningen zijn gesignaleerd wordt overwogen daar in te breken om zo de originele sleutels en de papieren tegelijk te bemachtigen. Het via inbraak een auto stelen gebeurt overigens vaker in de kleinere steden en minder in de grootstedelijke conglomeraties.

De avonden en nachten zijn favoriete tijdstippen voor het plegen van een autodiefstal en vooral de dinsdagen en de woensdagen. Het waarom daarvan is onbekend, maar kan iets te maken hebben met de geringere drukte op straat op doordeweekse dagen.

Autodieven zijn «opgeleid», of beter gezegd, gesocialiseerd door andere, meer ervaren autodieven. Een ervaren dief kan binnen tien seconden elke auto open krijgen, zoals een test van de Engelse consumentenbond heeft uitgewezen (Eijken en De Waard, 1994). De technieken om de auto te openen kunnen variëren van eenvoudig tot zeer geavanceerd. Een ruit inslaan is de meest eenvoudige en directe manier om een auto open te maken, maar daaraan zijn wel nadelen verbonden. De auto wordt beschadigd (er moeten later weer kosten worden gemaakt om een en ander te herstellen), het geluid kan mensen alarmeren en de wagen valt met een ingeslagen raam meer op bij surveillerende politiemensen of bij burgers. Andere manieren zijn via het rubber van het raam de deur ontgrendelen, door het verwijderen van een ruit, door het terugslaan van het slotschot, door het slot met geweld te forceren of door speciaal gereedschap te gebruiken. Soms beschikken dieven over valse sleutels om auto's open te maken. In andere gevallen nemen zij de tijd en wordt eerst een paar dagen vóór de feitelijke diefstal de tankdop of het slot van de rechtervoor deur eruit getrokken om daarmee een valse sleutel te kunnen maken. Een paar dagen later wordt dan de auto «opgehaald». Bij de meeste auto's wordt de rechterdeur namelijk bijna niet gebruikt en het valt dus bij het slachtoffer zelden op dat het rechterslot is verdwenen. In het algemeen is het zo dat technieken die zo min mogelijk beschadigingen

opleveren de voorkeur genieten (Sieber en Bögel, 1993, p. 88–89). Een nieuwe werkwijze is in Polen geïntroduceerd waar auto's met behulp van takelwagens worden weggesleept (Gorodecka, 1994).

Sieber en Bögel (1993, p. 90) maken melding van het verschijnsel dat soms wordt samengewerkt tussen dieven en garages en autoverhuurbedrijven bij de diefstal van auto's. Eigenaars of werknemers van autoverhuurbedrijven kunnen, om de verzekeringsuitkeringen te ontvangen, de originele sleutels en papieren aan de dieven overhandigen en dan dagen later bij de politie en verzekeringsmaatschappij pas aangifte doen. De verstreken tijd werkt dan in het voordeel van de dieven. De laatste hier te besproken manier om aan auto's te komen is het via inbraak in garages bemachtigen van de sleutels van de daar aanwezige auto's om direct daarna met de auto(s) te verdwijnen. Diverse auteurs merken op dat steeds vaker «samenwerking» tussen slachtoffer en dader(s) voorkomt, althans meer dan men eerder aannam. In Duitsland schat men het aantal auto-inbraken en «samenwerking» elk op 50% van de autodiefstallen (Sieber en Bögel, 1993, p. 91).

Om de auto te starten zijn originele of valse sleutels het prettigst voor de autodief. De auto kan dan direct na opening worden weggereden. In andere gevallen kan door kortsluiting de auto worden gestart of met professionele apparatuur het elektrische circuit worden aangesloten. De daders werken doorgaans met twee of meer personen. In de minderheid van de gevallen opereert de autodief op z'n eentje. Eén man bestuurt de auto waarmee eventueel snel kan worden gevlucht en fungeert als uitkijk terwijl de andere(n) de auto's openmaken. Over het algemeen wordt vastgehouden aan dezelfde werkwijze totdat deze manier niet meer blijkt te werken. Slechts dan wordt overgestapt op een andere techniek.

Na de diefstal moet de auto zo snel mogelijk worden overhandigd aan een ander lid van de groep (de koerier). Soms wordt aan de dief de opdracht gegeven de gestolen auto op een bepaalde plaats langs de openbare weg te stallen of op een parkeerplaats elders in de stad. In een enkel geval moet de auto naar een loods of autowerkplaats worden gereden om later door een koerier naar de plaats van bestemming te worden gebracht. Koeriers kunnen worden verdeeld in:

- a. koeriers die de opdracht hebben de auto zo snel mogelijk bij de opdrachtgever (eigen of andere criminele groep) te brengen;
- b. koeriers die voor de gestolen auto hebben betaald en die vervolgens zelf weer met winst doorverkopen op de plaats van bestemming;
- c. koeriers die voor de auto al hebben betaald en voor eigen gebruik ophalen.

Meestal wordt gebruik gemaakt van dezelfde koeriers omdat de criminele groep erop moet kunnen vertrouwen dat zij er niet met de auto vandoor gaan. Wanneer internationale illegale handel wordt bedreven, worden koeriers uit het land van bestemming per vliegtuig naar Nederland gebracht. Daar verblijven zij eventueel een nacht in een hotel of op een bekend logeeraadres en moeten vanuit dat adres dan een speciaal (auto)telefoonnummer bellen. Vervolgens nemen zij de gestolen auto in ontvangst en rijden in een of twee dagen ononderbroken door naar Moskou, St. Petersburg, Warschau, een stad in de Kaukasus of andere plaatsen. Het benodigde visum is uitgereikt in Rusland, Polen of een ander land. Als referenten voor deze koeriers dienen legale bedrijven uit de autobranche (die wel wat zien in de verkoop van grote aantallen gebruikte auto's) of dekmantelorganisaties van de eigen criminele groep. Voor een Russische criminele groep in Nederland regelde Russische «reisbureaus» de noodzakelijke visa en legale papieren. Stempels en andere noodzakelijke technische bescheiden werden vermoedelijk door corrupte ambtenaren in Rusland verkregen.

Koeriers (meestal de onder (a) genoemde) kunnen solo rijden of in colonne waarbij de eerste auto een legale is, maar zeer opvallend.

Hierdoor gaat alle aandacht van de douane en grenspolitie uit naar de eerste auto en laat men de andere auto's door. Zij worden nauwkeurig geïnstrueerd over de te dragen kleding, routes, gedrag bij de grens en over de gunstige tijdstippen voor het passeren van de grenzen. Over de opgedane ervaringen wordt later teruggerapporteerd naar de organisator. Koeriers worden ondanks soortgelijke voorzorgsmaatregelen geregeld aangehouden aan de grens, maar dat wordt gezien als bedrijfskosten (pech) voor de groep. De routes die worden afgelegd hangen af van de plaats van bestelling en worden pas afgewisseld wanneer een intensieve grenscontrole wordt gevreesd. In het geval dat geen gebruik wordt gemaakt van koeriers (of wanneer gestolen auto's massaal moeten worden verplaatst), kan de autodief de auto zelf naar een garage in Nederland brengen of naar de Rotterdamse of Amsterdamse haven om daar in containers of onopvallend tussen veel legale gebruikte auto's te worden verscheept naar andere landen. Koeriers krijgen voor het overbrengen van een auto 1 000 tot 4 000 gulden per keer.

Voor elke criminele groep die systematisch auto's steelt, is het van groot belang te beschikken over mensen en apparatuur om de gestolen auto een andere papieren «identiteit» te kunnen geven. Het tijdstip waarop deze identiteit wordt veranderd, is afhankelijk van de afzetmarkt. Is deze markt ver weg in het buitenland, dan wordt de auto met het bestaande kenteken zo snel mogelijk over de grens gebracht. Is de markt dichterbij of in Nederland zelf, dan wordt sneller de identiteit veranderd (omgekat). Er zijn twee manieren om de auto een andere «identiteit» te bezorgen: men vervalst de benodigde papieren en laat de auto zoals die is, of men brengt veranderingen aan in de auto en maakt hem passend voor de aanwezige (valse of echte) papieren.

Voor de eerste manier zijn nieuwe kentekenplaten (in één uur gemaakt) nodig en valse kentekenbewijzen I, II en III en een valse groene kaart. Deze papieren worden door de organisator zelf aangeleverd of anderszins verkregen via specialisten die handelen in valse autopapieren (à ongeveer f 350,-). In sommige gevallen worden het chassisnummer en het motornummer ongewijzigd gelaten en volstaat men met een nieuw kenteken. In andere gevallen worden oude nummers weggevoerd en nieuwe nummers in de auto ingeslagen. Soms worden nieuwe platen met andere nummers ingelast. Deze nummers kunnen verzonnen zijn, maar ze zijn vaak afkomstig van schrootauto's waarvan het kenteken bewaard is gebleven. Deze schrootauto's moeten qua kleur, type, enzovoort lijken op de gestolen auto. Dit is de belangrijkste reden dat schrootauto's met kenteken zo gewild zijn en er een levendige handel in schroot bestaat in Nederland. Niet in de laatste plaats wordt deze handel mogelijk gemaakt doordat verzekeringsmaatschappijen na een total-loss als eigenaar onvoldoende maatregelen nemen om de auto en de papieren veilig te stellen. Naast de verandering van de nummers kunnen auto's in een andere kleur worden gespoten om herkenbaarheid te bemoeilijken. Ook moeten eventueel werkzaamheden worden uitgevoerd om de braakschades weg te werken en te repareren. Daarvoor worden tweedehands onderdelen gebruikt van autosloperijen of nieuwe onderdelen die via legale garages worden besteld⁸. Voor al deze werkzaamheden is personeel nodig en een werkplaats. De criminele groep moet dus kennis hebben van de autobranche om te weten waar deze werkzaamheden zo veilig mogelijk kunnen worden uitgevoerd. Van de eerder genoemde Russische groep is bekend dat zij beschikte over een eigen garage, ook wel de showroom genoemd, waar de auto's werden verwerkt.

In het buitenland, met name in Oost-Europa en het Midden-Oosten, is het vaak helemaal niet nodig de identiteit van de auto te veranderen. Controle door politie en justitie is er in die landen niet of nauwelijks, en als er wordt gecontroleerd dan is de functionaris niet op de hoogte en/of

⁸ Dit wijst nogmaals op het belang van een goede samenwerking tussen autodieven en de legale autobranche.

in staat Nederlandse documenten adequaat te lezen, laat staan te begrijpen.

Wanneer de auto voor de Nederlandse markt is bestemd, dan is het nodig de auto, voordat hij kan worden verkocht, weer in het legale circuit te laten opnemen. Daarvoor moet de auto bij de RDW worden geregistreerd. Voor deze registratie is het nodig dat de auto eerst moet worden aangeboden aan een van de keuringsstations van de RDW. Pas nadat de auto is goedgekeurd wordt de auto opgenomen in het RDW-bestand. Met behulp van de veranderde nummers van chassis en/of motor wordt een nieuw kenteken aangevraagd. Als dat kenteken wordt verkregen wordt daarna de auto aangemeld als handelsvoorraad van gebruikte auto's en is de auto weer opgenomen in de legale branche. Het te koop aanbieden kan op bestelling, maar gebeurt ook via de gebruikelijke legale kanalen van de autobranche. De prijsstelling is doorgaans gunstiger dan die bij andere gebruikte auto's, waardoor de (gestolen) exemplaren sneller legaal worden verkocht.

Om de auto in het legale circuit te laten opnemen worden volgens diverse publikaties smeergelden betaald aan controlerende ambtenaren in het buitenland (BKA, 1994; Hinchcliff, 1994; Richards, 1993; Sehr, 1995 en Steinke, 1993). Dit betreft voornamelijk corruptie van grensbeambten, politiemensen en ambtenaren van organisaties waarbij de registratie van auto's plaatsvindt. Maar ook in Nederland wordt gewaarschuwd voor de betaling van smeergelden. Het regiokorps Limburg-Zuid heeft meer malen aangedrongen op een betere controle op keurmeesters van het RDW omdat zij een zwakke en kwetsbare schakel uitmaken in het proces om gestolen auto's weer in het legale circuit te krijgen.

De winsten die met de verkoop van gestolen auto's worden gemaakt, gaan voor het grootste deel naar de organisator (50%). Verder krijgt ieder die heeft meegewerkt, een aandeel in de winst. De hoogte is afhankelijk van de activiteiten die zijn verricht. Het meeste daarvan wordt uitgegeven aan een luxueus leven, zoals mooie kleding, eten, auto's, gokken en prostituties. Alleen de organisator investeert een deel van zijn winsten in de groep (voor de voorfinanciering van nieuwe autodiefstallen en voor de betaling van koeriers, en anderen) of voor de financiering van andere illegale activiteiten (kopen van wapens of verdovende middelen). Soms investeert hij het verdiende geld in de legale autobranche waardoor de herkomst verborgen blijft. Over het algemeen is het aantal gestolen auto's per groep, zoals in de vorige paragraaf aangegeven, niet zo hoog dat daarvoor witwaspraktijken nodig zijn.

Voor grotere internationaal actieve groepen geldt dat slechts in mindere mate. Ook bij deze groepen moeten de participanten (dieven, koeriers, monteurs, ed.) worden betaald, documenten worden gekocht. Na aftrek van de kosten wordt het overige teruggesluisd naar het land van herkomst en daar ter plaatse op een rekening gestort of gebruikt voor aankopen in onroerend goed, juwelen of bedrijven.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat voor het systematisch stelen, verplaatsen en verhandelen van auto's een organisatie nodig is die het proces zo goed mogelijk moet laten verlopen. De afstemming van activiteiten luistert zo nauw dat grote fouten onherroepelijk worden afgestraft, zowel intern als extern. De voorkeur moet aan de organisator worden doorgegeven, de opdracht tot stelen en de komst van de koerier moeten op elkaar worden afgestemd en voor het omkatten moet hij ruimte reserveren bij een werkplaats en zorgen voor rechtsgeldige papieren. Om een dergelijk proces te kunnen runnen is enig organisatie-talent nodig en moet men beschikken over een intern sanctiesysteem omdat te veel activiteiten door leden van de groep zonder enige toezicht van de organisator worden uitgevoerd. In geval er internationaal wordt gehandeld, moeten in het land van bestemming betrouwbare contacten bestaan die voor de auto betalen. Voorts moet men in die landen

beschikken over corrupte ambtenaren om de auto zo snel mogelijk in het legale circuit te kunnen laten opnemen. Met betrekking tot de internationale contacten kan worden opgemerkt dat de aard van de handel in gestolen auto's met zich meebrengt dat autodiefstalgroepen contacten hebben of zoeken met criminele groepen in het buitenland. Daar worden veel bestellingen gedaan voor dure automerken voor eigen gebruik maar ook om daarmee te voorzien in een behoefte van de eigen «klanten». Deze internationale contacten leiden er toe dat internationale netwerken ontstaan en dat groepen van autodieven ook andere criminele activiteiten, zoals de smokkel van verdovende middelen of wapens, gaan uitvoeren. Als een auto toch rijdt, dan kunnen evengoed illegale goederen of mensen worden vervoerd. De koerier die eventueel met zo'n «lading» wordt aangehouden kan worden gezien als een extra, maar klein in te schatten bedrijfsrisico.

De groep moet derhalve om de criminele activiteiten uit te voeren de volgende delicten plegen: diefstal van de auto, oplichting, heling, verzekeringsfraude, belasting- en accijnsontduiking, kentekendiefstal en kentekenmisbruik, documentenvervalsing, documentendiefstal, inbraak, geweld, witwassen opbrengsten, omkoping van douane en andere opsporingsambtenaren, bedreiging, geweld en eventueel bv-fraudes. Niet elk van deze delicten vereist een grote specifieke deskundigheid. Er is kennis nodig van de automarkt, de motorenhandel en officiële registratiesystemen. Tevens is het goed weet te hebben van de politieprocedures bij en na diefstal. Over veel van die kennis zou men ook moeten beschikken om een legale autohandel te drijven.

Lokaal actieve groepen werken in veel opzichten op dezelfde wijze als de hiervoor beschreven groepen, maar verschillen de internationale groepen met name in de volgende opzichten:

- a. zij stelen vaker zelf auto's;
- b. zij maken geen gebruik van koeriers;
- c. zij zorgen zelf voor de medewerking van een garage of werkplaats;
- d. zij stelen een beperkt aantal auto's. Uit een analyse van de CRI kwam na voren dat van 25 groepen bekend is dat zij over een periode van vijf jaar in totaal 1545 auto's hebben gestolen. Dit komt neer op een gemiddelde van 12 auto's per groep per jaar (Degen, 1993, p. 6);
- e. autodiefstallen worden meestal in combinatie met andere delicten als inbraken, geweldplegingen en heling gepleegd. Lokaal opererende groepen richten zich dus niet uitsluitend op autodiefstallen.

5.4. De autobranche als object van infiltratie door criminele groepen

Zoals hiervoor is aangegeven is het voor criminele groepen die op grote schaal in gestolen auto's handelen aantrekkelijk om samenwerking te zoeken bij «bonafide» bedrijven. Het feit dat er per jaar ongeveer 5 tot 7 000 auto's⁹ 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 niet op straat en in het openbaar gebeuren. Daarvoor heeft een criminele groep een gespecialiseerde werkplaats nodig en vakspecialisten voor de werkzaamheden. Een auto met de oude nummerplaten te laten rondrijden is vragen om moeilijkheden voor de chauffeur en door internationale signaleringen wordt de pakkans aan de buitengrenzen van de Europese Unie na verloop van tijd vanzelf verhoogd. Anderzijds zijn er signalen (Sehr, 1995) dat professionele dieven, door de afschaffing van grenscontroles, niet meer de auto omkatten in Nederland

⁹ De berekening van dit aantal staat in § 4.4 van dit deelrapport.

of in Duitsland, maar daarvoor garages en werkplaatsen in Polen en andere landen in het Oostblok gebruiken. De controle is in die landen slechter geregeld dan in Nederland en de koerier behoudt zijn tijdvoorsprong omdat opsporingssignaleringen pas na enkele dagen uitstaan in nationaal en internationaal verband.

Voor criminele groepen of andere professionele daders is het nauwelijks interessant een volledig garagebedrijf op te kopen en 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 en kan via de legale handelsactiviteiten de illegale niet camoufleren. Wanneer wel 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 met de opbrengsten en krijgt men te maken met controlerend personeel van diverse instanties. Hierdoor is een infiltratie van garages door criminele groepen onaantrekkelijk. Ook de beperkte hoeveelheid wit te wassen geld via dit type bedrijven maakt deze optie minder interessant.

Een meer rationeel opererende groep heeft 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, de 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 zijn als gevolg van diverse redenen (slecht voorraadbeheer, slechte boekhouding, verkeerd inkopen, onrendabele onderhoudsafdeling), of met garagebedrijven waarvan men «weet» dat daar altijd al met auto's wordt gerommeld. De criminele groep stapt als het ware in het grijze gebied van garages, weet veel van de illegale parktijkken af en «gebruikt» deze kennis om de samenwerking soepel te laten verlopen.

Hoewel volgens de Bovag er binnen deze belangenorganisatie geen weet is 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 samenwerkten 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 staan dergelijke gegevens niet gemeld, laat staan dat ze hierdoor systematisch verzameld worden, behalve wanneer dat voor een concreet opsporingsonderzoek noodzakelijk is. Op grond van de beschikbare gegevens kan een schatting worden gemaakt van het aantal garages, dealers en autosloperijen dat bij professionele autodiefstalgroepen is betrokken. In de 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 dat dat er minimaal 30 en maximaal 90 bedrijven bij autodiefstallen zijn betrokken. Dit aantal is echter een onderschatting van het werkelijke aantal. De lokale studies te Enschede, Arnhem en Nijmegen alleen al leverden ons 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 bij autodiefstallen zijn betrokken. Dit aantal betreft de bij politie en andere opsporingsdiensten *bekende* bedrijven. Het werkelijke aantal moet dus hoger zijn dan die twee- tot driehonderd.

Een ander verschijnsel is iets van recente datum. De «ontdekking» van het gebruik van lease-auto's door misdadigers als middel voor het vermijden van opsporing door en afscherming tegen politie-optreden heeft veel misdadigers doen besluiten om te zien naar lease-auto's. Voorbeeld doet volgen. Autoleasebedrijven worden steeds vaker (zonder dat altijd te weten) ingeschakeld door criminele groepen om logistieke problemen op te lossen. Voor criminele groepen zijn gehuurde of geleasde auto's aantrekkelijk omdat zij daardoor voor politie moeilijker grijpbaar zijn (afschermingsmiddel). Na het bekend worden van deze nieuwe mogelijkheid om herkenning door opsporingsambtenaren en voor afscherming tegen opsporing door de politie te voorkomen, gingen steeds meer criminele groepen in Nederland hiertoe over. Onder naam van allerlei dekmantelbedrijven werden dure personenauto's geleasd voor leden van criminele groepen. Observatieteams van de politie maken overigens ook steeds vaker gebruik van lease-auto's. De reden hiervan is ook herkenning te voorkomen, temeer omdat criminele groepen altijd weer mogelijkheden zien via het RDW de naamsregistratie van politiewagens te achterhalen. Observatie wordt in dat geval nutteloos. Criminele groepen zullen naar wij mogen aannemen lease-auto's tot de standaarduitrusting voor hun criminele activiteiten laten behoren, evenals het gebruik van GSM's en andere middelen die dienen om opsporing door de politie te bemoeilijken.

In een zaak uit het midden van het land is bekend dat speciaal door een persoon uit de autobranche een lease-onderneming is «opgericht» waarvan door alle grote autochtone softdrugshandelaren uit Amsterdam en omstreken jarenlang auto's werden geleasd. Door de scheiding tussen economisch en juridisch eigendom van leasemaatschappijen kan «pluk-ze» ook niet meer toeslaan (er valt niets te halen). In het oosten van het land is een cannabishandelaar bekend die zijn autogarage bewust laat gebruiken door personen die in dezelfde illegale handel actief zijn.

In de meeste gevallen waarin de politie het gebruik van lease-auto's door misdadigers heeft geconstateerd, gebeurde dat zonder medeweten van de garagehouder. Bedrijfsleiders kunnen natuurlijk niet weten of zij van doen hebben met een misdadiger of een bonafide klant. Het enige dat hen ter beschikking staat is een (vervalst) paspoort om de leaser of huurder te identificeren.

5.5. Nevenactiviteiten van groepen

De autodieven en handelaren in gestolen auto's behoren van oudsher tot klassieke dadergroepen die tegenwoordig met de term groeps-criminaliteit worden aangeduid. Zij rommelen met auto's, houden zich bezig met allerlei diefstallen, valsheid in geschrifte, inbraken, overvallen en heling en zijn ook vaak betrokken bij prostitutie en bordelen. Dat laatste komt mede doordat zij vaak in bars, clubs en bordelen vertoeven en in de diefstal van personenauto's wel extra-inkomsten zien. Deze groepjes van vier tot vijf mannen doen allerlei illegale zaken wanneer dat zo uitkomt. Opsporing door de politie was pech en hoorde erbij, en gevangenisstraf hoorde bij hun levensstijl. De ene periode vrij, de andere werd op staatskosten doorgebracht. Velen hebben, zoals al eerder is aangegeven, een crimineel verleden met daarin een ruim aantal veroordelingen voor geweldsdelicten, overvallen, enzovoorts.

De kleine groepen die de laatste vijf jaar in Nederland regionaal crimineel actief zijn op het gebied van autodiefstallen wijken in deze opzichten nauwelijks van dat «klassieke» beeld af. Uit de gegevens komt naar voren dat naast het plegen van autodiefstallen en het omkatten daarvan de daders ook worden verdacht van inbraken, roofovervallen, wapenhandel, heling van gestolen goed. Bepaalde delicten als valsheid in geschrifte zijn onverbreekelijk aan autodiefstallen verbonden. Het bezit van vuurwapens wordt de laatste jaren vaker in de tenlastelegging

opgenomen. Dit zou kunnen wijzen op een toenemende verharding van het milieu. Zonder wapens is geen illegale activiteit meer te beschermen. De laatste jaren is ook te zien dat autodiefstalgroepen vaker betrokken zijn bij de handel in verdovende middelen. Het vaakst worden zij aangetroffen in de handel van XTC en hasj. Daarin spelen zij overigens geen grote rol.

In deze marginale betrokkenheid zal vermoedelijk verandering komen wanneer de internationale handel in gestolen auto's voor deze groepen een grotere rol zal gaan spelen. In dat geval komen zij met andere criminele groepen in aanraking die, weliswaar hun auto's bij deze groepen bestellen, maar hun hoofdactiviteiten in de illegale handel in drugs, kunst of mensen hebben. Dan is te verwachten dat de oude regionale groepen sterker betrokken worden in de smokkel van allerlei illegale produkten als heroïne, cocaïne, vals geld, wapens en kunst. Dit heeft uiteraard repercussies voor hun groep.

Deze tendens is al te zien bij Oosteuropese groepen die in Nederland actief zijn. Naast autodiefstallen worden inbraken en kluiskraken gepleegd, worden wapens verhandeld en worden verdovende middelen gesmokkeld. Allerhande gestolen goederen vinden via deze groepen hun weg naar Oost-Europa. Ook worden koeriers ingeschakeld om samen met de gestolen auto geld te vervoeren.

6. DE OPSPORING VAN GESTOLEN AUTO'S

De opbrengsten van autodiefstallen zijn voor daders aantrekkelijk genoeg om daarmee lange tijd door te gaan. Niet alleen het stelen en het verhandelen is een lucratieve bezigheid, ook de opsporing van gestolen auto's is thans een interessante economische bedrijvigheid geworden waarmee velen een goed belegde boterham verdienen. Zoals eerder al in § 4.2 is gemeld, is de registratie van gestolen auto's erg ondoorzichtig als gevolg van de vele partijen die daarbij zijn betrokken. In de bijlage is een schema bijgevoegd van organisaties die op de een of andere manier te maken hebben met gestolen auto's¹⁰. Deze wirwar van organisaties en daarmee gepaard gaande belangenstrijd hebben uiteraard gevolgen voor de betrouwbaarheid en de validiteit van de gegevens over het aantal gestolen en teruggevonden personen- en vrachtauto's in Nederland. Dezelfde versnippering van gegevensbanken leidt ertoe dat de opsporing van gestolen auto's niet op een efficiënte en effectieve manier door de overheid wordt aangepakt. Sterker nog: de overheid, in het bijzonder politie en justitie laten de opsporing van vermiste en gestolen voertuigen over aan het particulier initiatief.

6.1. Meldingssystemen van gestolen auto's

Vrijwel altijd wordt na diefstal van een auto aangifte gedaan bij de politie, al was het maar omdat zonder officiële aangifte geen uitkering van de verzekeringsmaatschappij mogelijk is. Meestal gaat er enige tijd over heen voordat het slachtoffer de vermissing merkt en voordat hij of zij daarvan aangifte doet. De politieman of -vrouw maakt van de aangifte een proces-verbaal op en kan direct de auto aanmelden bij het OPS (het landelijk Opsporingsregister) van de CRI. Dit heet in vaktaal een «A87». De meeste agenten weten echter uit ervaring dat een auto heel vaak binnen enkele uren tot enkele dagen weer wordt teruggevonden. Hij of zij meldt dus meestal niet direct. Voor professionele dieven werkt deze meldingspraktijk uiteraard in hun voordeel. Wanneer men auto's snel de grens over wil hebben is het aantrekkelijk dat die auto nog niet als vermist of gestolen gesignaleerd staat.

Voor een doeltreffende opsporing is het dus belangrijk dat de melding snel en accuraat is. Hoe slechter de informatie, des te kleiner is de kans dat een auto ooit wordt teruggevonden. Daarom moet de auto behalve bij de CRI ook bij de RDW als gestolen worden gemeld. Daarna verspreidt de melding zich over de diverse, registrerende organisaties als CIS, NSIS, EUCARIS, VAR, RDC en andere private en internationale opsporingsinstanties¹¹. Slachtoffers melden een diefstal niet alleen bij de politie maar ook bij hun verzekeringsmaatschappij. Om deze informatie te bundelen hebben de gezamenlijke verzekeringsmaatschappijen daarvoor in een *Public-Private Partnership* verband het VAR opgericht om op de hoogte blijven van de bij hun verzekerde auto's (Dus niet elke auto!). Iedere verzekeringsmaatschappij geeft de meldingen van gedupeerden dus ook weer door aan een centraal punt: het VAR (een «A86»). Het VAR staat op zijn beurt weer in verbinding met de RDW.

6.2. De commercie

Voor private instellingen is het van levensbelang over die meldingen te kunnen beschikken. De reden is dat verzekeringsmaatschappijen vindingsloos of «bemiddelingskosten» uitbetalen aan die instellingen die gegevens verstrekken over de vindplaats van een vermiste auto. Dergelijke bedrijven worden ook wel *carhunters* genoemd. Er zijn in Nederland diverse *carhunter* bedrijven actief die opereren in de zelfkant van opsporingsland. AVRO's Televisier heeft in een uitzending aandacht besteed aan dergelijke onderzoeksbureaus, annex privé-detectives, annex

¹⁰ Met dank aan de heren Degen en Springvloed van de CRI van de KLPD.

¹¹ Het voert in deze rapportage te ver dieper op dit onderwerp in te gaan.

schade-onderzoeksbureaus. Deze *carhunters* zoeken bij grote parkeerplaatsen en parkeergarages (in grote steden en bij stations en vliegvelden) de kentekens op van de daar geparkeerde auto's om een eventueel gestolen exemplaar te ontdekken. Is dit het geval dan wordt contact opgenomen met de verzekeringsmaatschappij met de mededeling *dat de auto op een zekere plaats is aangetroffen. Wanneer de maatschappij prijsstelt op teruggave dan wordt zij verzocht een bepaald bedrag op de rekening van de carhunter te storten, waarna de plaats waar de auto zich bevindt bekend zal worden gemaakt. Eventueel kan de carhunter, uiteraard tegen vergoeding, de auto zelf terugbrengen.* De bedragen die daarmee kunnen worden verdiend zijn zeker aantrekkelijk, variërend van 3 000 tot 5 000 gulden per auto. De verzekeringsmaatschappij gaat op zo'n voorstel in omdat het om bedrijfseconomische redenen aantrekkelijker is een bedrag van f 3 000,- uit te keren dan de gehele vervangingswaarde aan de verzekerde te betalen.

Het is daarom buitengewoon belangrijk voor *carhunter* bedrijven de Nederlandse markt te beheersen. In dat geval kan men, als de berekeningen van dit rapport juist zijn, al gauw ruim 20 000 auto's per jaar «terugbezorgen» bij de verzekeringsmaatschappijen. Dit levert ruim 60 miljoen gulden op, uiteraard in het meest gunstige geval. Wanneer deze bedragen in ogenschouw worden genomen, dan is aan te nemen dat de Europese markt van de opsporing van gestolen auto's nog interessanter is. Maar om die markt in handen te krijgen is informatie over vermiste en gestolen auto's onmisbaar. En daarover is de strijd tussen de partijen los gebarsten in Nederland en in Europa (Mom, 1994). Zonder informatie is een *carhunter* bureau machteloos. De RDW neemt in Nederland sinds vorig jaar daarin een centrale positie in. De verstrekking van informatie door bijvoorbeeld de CRI of de RDW is aan wettelijke regels gebonden en zij kan dus niet door iedereen worden geraadpleegd¹². De politie kan dat wel en daarom is het van belang dat *carhunters* politieagenten kennen die deze informatie voor hen willen opvragen. Omdat *carhunters* vaak door ondernemende oud-politie-agenten worden gerund, kan dat wel worden «geregeld»: het *old-boys-netwerk* functioneert ook hier (Hoogeboom, 1994). Informele samenwerking tussen *carhunters* en opsporingsambtenaren bestaat wel zeker en is niet alleen voor *carhunters* aantrekkelijk.

De lezer zal zich afvragen: en de politie dan? De Nederlandse politie houdt zich relatief afzijdig van de opsporing van gestolen auto's. Autodiefstallen hebben geen hoge prioriteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie en de opsporing van gestolen auto's nog minder. In het algemeen zijn politiemensen van mening dat een autodiefstal een privaatrechtelijke zaak is tussen een verzekerde en de verzekeringsmaatschappij (de verzekeringsmaatschappij betaalt toch!). Weliswaar voldoet de politie aan de minimale verplichtingen want de diefstal wordt gemeld en bij het aantreffen van een gestolen voertuig wordt de eigenaar op de hoogte gesteld. Maar de politie stelt zich voornamelijk passief op en spoort zelf zelden gestolen auto's actief op. Slechts bij verkeerscontroles of ongelukken wordt nagegaan of een auto als gestolen staat gemeld.

6.3. Corruptie en smeergelden bij de opsporing van gestolen auto's

Een aantal jaren geleden is een lid van de Koninklijke Marechaussee op Schiphol door de rechter veroordeeld voor het feit dat hij zelf in diensttijd en in vrije avonden op parkeerplaatsen bij het vliegveld op zoek ging naar gestolen auto's en die zelf meldde aan verzekeringsmaatschappijen om het terugvindloon te innen. In Nederland wordt in het geruchtencircuit wel vaker gesuggereerd dat menig politie-agent daarmee extra inkomsten verwerft, al dan niet met hulp van vrienden en kennissen. Gegevens

¹² Nadat de RDW vaststelde dat de CRI informatie over gestolen auto's door speelde aan een commercieel Europees Carhuntersbedrijf van Nederlandse origine, is de levering van informatie door de RDW aan de CRI direct stopgezet (Mom, 1994).

daarover bestaan er niet. Mocht dit het geval zijn dan moeten die ambtenaren bij verzekeringsmaatschappijen bekend zijn. Maar deze informatie wordt door de verzekeringsmaatschappijen gekoesterd als bedrijfsgeheim. In ieder geval kan worden vastgesteld dat verzekeringsmaatschappijen bepaalde vormen van corruptie in de hand werken wanneer zij buiten de officiële kanalen om opsporingsambtenaren zouden betalen voor hun tips. Een even sterk geruchtencircuit bestaat er over keurmeesters van keuringsstations van de RDW die betalingen zouden ontvangen om gestolen en omgekatte auto's goed te keuren. Er bestaan echter geen concrete bewijzen van dergelijke corruptie. Zij zijn wel een kwetsbare schakel in de levering van gestolen auto's aan de legale branche.

Er zijn geen berichten (geruchten of zaken) dat criminele groepen ambtenaren betalen om opsporingsmeldingen tegen te gaan. Dat ligt anders in het buitenland waar in vele publikaties over corruptiepraktijken van douaniers, grenspolitie en andere opsporingsambtenaren wordt gerept (Sieben en Bögel, 1993; Steinke, 1993; Gozodecka, 1994).

7. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In deze deelstudie hebben wij kunnen zien dat de economische druk op de autobranche verder toeneemt. De automarkt lijkt verzadigd. De vraag naar nieuwe auto's zal als gevolg van de toenemende kosten afnemen en die naar gebruikte personenwagens zal stijgen. Om aan de druk van de omstandigheden het hoofd te kunnen bieden kunnen garages en dealers hun toevlucht nemen tot allerlei vormen van organisatiecriminaliteit waarmee een extra inkomen voor het bedrijf kan worden verkregen. De invoering van de Nationale Auto Pas zal het opschroeven van de prijs voor gebruikte personenwagens in de toekomst tegen moeten gaan. In deze deelstudie is beredeneerd dat een deel van de gestolen personenauto's zijn weg vindt via de legale branche naar de Nederlandse klant en een ander deel naar het buitenland, in het bijzonder naar het voormalig Oostblok.

De autobranche is ook slachtoffer van criminaliteit. Een groot risico blijft de afgifte van personenauto's aan klanten voor het maken van proefritten. Klanten stellen het op prijs te worden vertrouwd en de autobranche is nog altijd van mening dat het vertrouwen wordt beschaamd met een te scherpe identificatie op grond van papieren. Autoverhuurbedrijven zijn in dat opzicht het meest kwetsbare deel van de autobranche. Zij zijn vaak slachtoffer van autodiefstal tijdens verhuur. Autoverhuurbedrijven die zijn gelegen rond Schiphol en aan de grens hebben een grotere kans slachtoffer te worden. Het vermoeden is dat diefstallen van huurauto's worden gepleegd door professionele autodieven. Het exacte aantal verdwenen verhuurauto's wordt om bedrijfsredenen niet bekend gemaakt. Tegenwoordig wordt ook vaker de diefstal van waardevolle onderdelen uit huurauto's (motor) geconstateerd.

Het plegen van autodiefstallen wordt steeds aantrekkelijker: auto's zijn relatief eenvoudig te stelen, de pakkans is heel klein (nog geen 10%), de opbrengsten zijn relatief hoog, er is een goede afzetmarkt in binnen- en buitenland (vooral Oost-Europa) en de bestrijding heeft in Nederland geen prioriteit bij politie en justitie. Desondanks heeft Nederland in vergelijking met andere landen in Europa het minst te maken met autodiefstallen. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat over het exacte aantal gestolen personenwagens in Nederland groot verschil van mening bestaat. De vele private en publieke instanties produceren uiteenlopende cijfers, die in een bepaald jaar soms variëren van 28 tot 44 duizend. De verzekeringsmaatschappijen hebben de neiging het aantal gestolen auto's te majoreren en toe te schrijven aan *de* georganiseerde misdaad om daarmee, zo lijkt het, een reden te hebben om de verzekeringspremies te kunnen verhogen. Ongeveer 86% van alle gestolen auto's komt evenwel na enige tijd weer bij de rechtmatige eigenaar terug. Dit betekent dat de meeste autodiefstallen worden gepleegd om reden van joy-riding of om «tijdelijke vervoersproblemen op te lossen». Tussen de 5 000 en 7 000 auto's (een schatting) worden per jaar in Nederland gestolen door professionele autodieven. Deze schatting is gebaseerd op de veronderstelling dat auto's die om financiële redenen worden gestolen, meestal niet meer worden teruggevonden omdat zij worden omgekat of in onderdelen worden verkocht. Het zijn meestal duurdere merken en nieuwe auto's die niet meer worden teruggevonden.

In 1994 zijn er 147 vrachtauto's met lading gestolen, waarvan 17 in het buitenland van Nederlandse transportondernemingen. Deze worden zeer waarschijnlijk door professionele criminele groepen gestolen. Dit aantal van 147 is veel en veel lager dan op grond van de opwindings in de media over vrachtautodiefstallen zou kunnen worden verwacht. In diverse media verschenen berichten dat vrachtwagenchauffeurs in het buitenland aan grote gevaren worden blootgesteld omdat honderden vrachtwagencombinaties verdwenen op parkeerplaatsen, vaak zelfs onder dreiging van

vuurwapens moesten worden afgestaan. De cijfers wijzen niet op zulke praktijken.

De totale schade in Nederland als gevolg van (vracht)autodiefstallen kan worden geraamd tussen de 205 en 240 miljoen gulden per jaar.

De bestudering van de ter beschikking gestelde dossiers laat het volgende beeld van de dadergroepen zien. Autodiefstallen zijn een klassieke vorm van groepsriminaliteit. De groepen bestaan uit vier tot vijf personen die elkaar al heel lang persoonlijk kennen. Er is geen echte leider, maar wel een centraal persoon die alles regelt en vrijwel altijd in het bezit is van een garage, een autosloperij of een werkplaats. Het zijn altijd autochtone mannen tussen 30 en 50 jaar, waaronder relatief veel woonwagenbewoners. Zij hebben veel criminele antecedenten en zijn ook nu nog steeds betrokken bij diverse andere criminele activiteiten als inbraken en heling. Deze groepen werken sterk regionaal en soms zelf lokaal. Het verdiende geld wordt besteed aan een uitbundig leven. Er worden veel werkwijzen gebruikt die allemaal ten doel hebben de gestolen auto's zo snel mogelijk om te katten of te laten verdwijnen. De registratie- en signaleringssystemen van de politie werken traag en zijn in het voordeel van de dieven; zij hebben minimaal een voorsprong van twee dagen.

Na 1992 worden ook andere groepen actief in Nederland: internationale groepen (veelal uit Oost-Europa) die auto's op bestelling (laten) stelen en deze snel per koerier naar het oosten brengen. Zij zijn doorgaans professioneler en moeilijker op te sporen. Van een arbeidsverdeling is wel sprake, maar deze is niet strikt. Echte leiders die opdrachten geven, kunnen nauwelijks worden aangetroffen (wel opdrachten en bestellingen uit het thuisland). Deze internationale groepen dreigen vaker met geweld dan de autochtone groepen. De opbrengsten van de autodiefstallen gaan voor zover bekend naar Oost-Europa. Slechts een deel hiervan wordt gebruikt om legale bedrijven uit de autobranche als im- en export-bedrijven van gebruikte wagens op te kopen als dekmantel voor de illegale activiteiten. Deze groepen schakelen koeriers in (die per vliegtuig worden aangeleverd) of maken gebruik van de Rotterdamse, Amsterdamse en Antwerpse haven (verstopt tussen andere, legale autotransporten).

Groepen die zich hebben gespecialiseerd in autodiefstallen werken traditioneel en gebruiken allerlei middelen en technieken om opsporing door de politie te vermijden. Er is en wordt geen confrontatie gezocht met politie en andere controlerende instanties. In Duitse bronnen wordt gerept over corruptie van politie en douane in het Oosten van Duitsland (om grens over te komen) en in heel Oost-Europa (oogluikend toestaan van handel in gestolen auto's). In Nederland worden keurmeesters van keuringsstations als een zwakke schakel van de overheid gezien waarlangs de levering van gestolen auto's aan de legale autobranche zou lopen. Feitelijke gegevens wijzen hierop overigens niet. Niettemin mag op grond van dit rapport worden aangenomen dat een (onbekend) deel van de gestolen auto's weer in de legale autobranche terecht komt. De diverse gegevens en bronnen wijzen op een actieve betrokkenheid van minstens een paar honderd legale garages, dealers en autosloperijen in Nederland in gestolen personenauto's. Hierbij blijft het overigens niet. Een aantal autoleasebedrijven wordt steeds vaker (zonder dat te weten) ingeschakeld door criminele groepen om logistieke problemen op te lossen. Voor criminele groepen zijn gehuurde of geleasede auto's aantrekkelijk omdat zij voor politie moeilijker grijpbaar zijn. De observatie teams van de politie maken overigens ook steeds vaker gebruik van lease-auto's. Er is één geval bekend van een leaseonderneming die bewust is «opgericht» om leden van criminele groepen van lease-auto's te voorzien. Door de

scheiding tussen economisch en juridisch eigendom van lease-maatschappijen kan «pluk-ze» ook niet meer toeslaan (er valt niets te halen).

De opsporing van gestolen vrachtauto's en personenauto's in Nederland is nog altijd niet goed geregeld. De meldingssystemen van gestolen auto's zijn in handen van verschillende private en publieke organisaties die allemaal in de race zijn voor het alleenrecht. Voorts is, omdat de politie geen prioriteit aan de opsporing van gestolen auto's toekent, de opsporing van gestolen auto's in een schimmig gebied terecht gekomen van *carhunter* bedrijfjes die opereren binnen een old-boys-netwerk van oud-politiemensen. Want de opsporing van gestolen auto's is commercieel aantrekkelijk. De verzekeringsmaatschappijen werken aan het voortbestaan van dat circuit bewust mee door goed te betalen voor auto's die worden terugbezorgd. De internationale overheidssamenwerking voor de opsporing van gestolen auto's komt moeizaam van de grond en wordt bemoeilijkt door corrupte ambtenaren in Oost-Europa en door internationaal opererende commerciële bureaus.

LITERATUUR

- J. Albanese, *Where organized and white collar crime meet: predicting the infiltration of legitimate business* (paper presented at the annual ASC-meeting), Miami, 1994.
- Bovag, *Beleidsnotitie Criminaliteitsproblematiek*, Bunnik, (interne notitie Bovag), januari 1995.
- Bovag, *Controle-actie illegale autobedrijven: meer dan milieuwinst*, Bovag-brochure, Bunnik, augustus 1995.
- Bundeskriminalamt, *Bundeslagebild Kraftfahrzeugkriminalität 1993*, BKA, Wiesbaden, 1994.
- G. J. N. Bruinsma, R. J. H. A. Crijns en L. Kroes, *Kengetallen schade criminaliteit*, IPIT, Enschede, 1992.
- J. H. J. A. Degen, *Onderzoek inzake vrachtautodiefstallen*, Zoetermeer, 1995.
- J. H. J. A. Degen, *Autodiefstal. Hoe georganiseerd is deze delictsvorm?*, CRI, Zoetermeer, 1993.
- Divisie Georganiseerde Criminaliteit Twente, *Gos-team 1994. Een aanraking met de Russische Georganiseerde misdaad*, Enschede, 1995.
- A. W. M. Eijken, *Autokraak. Omvang, achtergronden, spreiding en preventie van diefstal uit en vanaf auto's*, DCP, Den Haag, 1994.
- A. W. M. Eijken en J. J. de Waard, *Autodiefstal. Omvang, spreiding, achtergronden en preventie*, DCP, Den Haag, 1994.
- S. Field, R. V. Clark en P. M. Harris, The Mexican Vehicle Market and autotheft in border areas in the United States, in *Security Journal*, jaargang 2, 1991, p. 205–210.
- Fiod, *Autoschadeherstelbedrijven. Doelgroepenbeschrijving nr. 41*, Fiod, Haarlem, 1995.
- Fiod, *Personenauto's. Doelgroepenbeschrijving nr. 15*, Fiod, Haarlem, 1993.
- B. Gorodecka, Kfz-Kriminalität in Polen, in *Kriminalistik*, 1994, p. 567–574.
- A. W. M. van der Heijden, *Verwongen beeld van autodiefstal*, CRI, Zoetermeer, maart 1995.
- A. W. M. van der Heijden en J. H. J. A. Degen, *Autodiefstallen in Nederland. 1993*, CRI, Zoetermeer, 1994.
- M. Hinchliffe, *Professional car thieves. Their knowledge and social structure*, Home Office (Police Research Squad), London, 1994.
- A. B. Hoogeboom, *Het politiecomplex*, Gouda Quint, Arnhem, 1994.
- G. van Klaveren, *Regionaal project autodiefstal politieregio Limburg-Zuid*, lezing voor congres «Preventie, opsporing en verzekeren van autodiefstal», Amsterdam, juni 1994.
- G. J. Kroese en R. H. J. M. Staring, *Prestige, professie en wanhoop. Een onderzoek onder gedetineerde overvallers*, Gouda Quint, Arnhem, 1993.
- H. de Krosse, G. Huijbregts en R. Meijer, Weg gordijn, weg auto. Diefstal van motorvoertuigen in noordwest-Europa, in *SEC*, jaargang 9, 1995, p. 37–39.
- W. N. Leonard en M. G. Weber, Automakers and dealers: a study of criminogenic market forces, in *Law & Society Review*, jaargang 4, 1970, p. 407–424.
- M. Levi, The extent of cross-border crime in Europe: the view from Britain, in *Journal on Criminal Policy and Research*, jaargang 1, 1993, p. 60–74.
- P. Mom, Politieel old-boys network, in *Elsevier*, 22 oktober 1994, p. 24–28.
- P. Richards, *Vehicle theft. The European perspective*, Home Office (Police Research Squad, London, 1993.
- G. Saville en R. Murdie, The spatial analysis of motor vehicle theft: a case study of Peel region, Ontario, in *Journal of Police Science and Administration*, jaargang 16, 1988, p. 126–135.
- P. Sehr, Illegale Kraftfahrzeugverschiebung als Teilbereich der Organisierten Kriminalität, in *Der Kriminalist*, maart 1995, p. 120–126.

U. Sieber en M. Bögel, *Logistik der Organisierten Kriminalität*, BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden, 1993.
W. Steinke, Kfz-Diebstähle und kein Ende, in *Kriminalistik*, 1993, p. 377–378.
E. H. Sutherland, D. R. Cressey en D. F. Luckenbill, *Principles of criminology*, General Hall, New York, 1992¹¹.
Th. Werle, Internationale organisierte Kraftfahrzeug-Verschlebung, in *Kriminalistik-Skript*, p. 153–159.
J. G. Wesselink en C. Kant, *Project Informatievoorziening autocriminaliteit*, Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, z. u., 1995.

Appendix

Tabel 1: Totaal aantal personenauto's in Nederland

Jaar	Totaal aantal	Waarvan nieuw
1960	509 000	
1970	2 405 000	
1980	4 240 000	
1990	5 509 000	502 704
1991	5 569 000	490 755
1992	5 658 000	491 755
1993	5 755 000	391 934
1994	5 884 000	433 913

Bron: RCD DATAcentrum, maart 1995

Tabel 2: Aantal diefstallen personenauto's volgens verschillende registratiesystemen voor de periode 1990-1994

Jaar	Volgens CRI	Volgens CBS	Volgens Bovag	Volgens VAR
1990	18 350	27 300	18 350	27 071
1991	22 519	33 100	22 519	33 090
1992	25 080	39 500	25 080	39 469
1993	28 354	43 900	28 175	44 100
1994	28 250*			33 000**

* = prognose van CRI

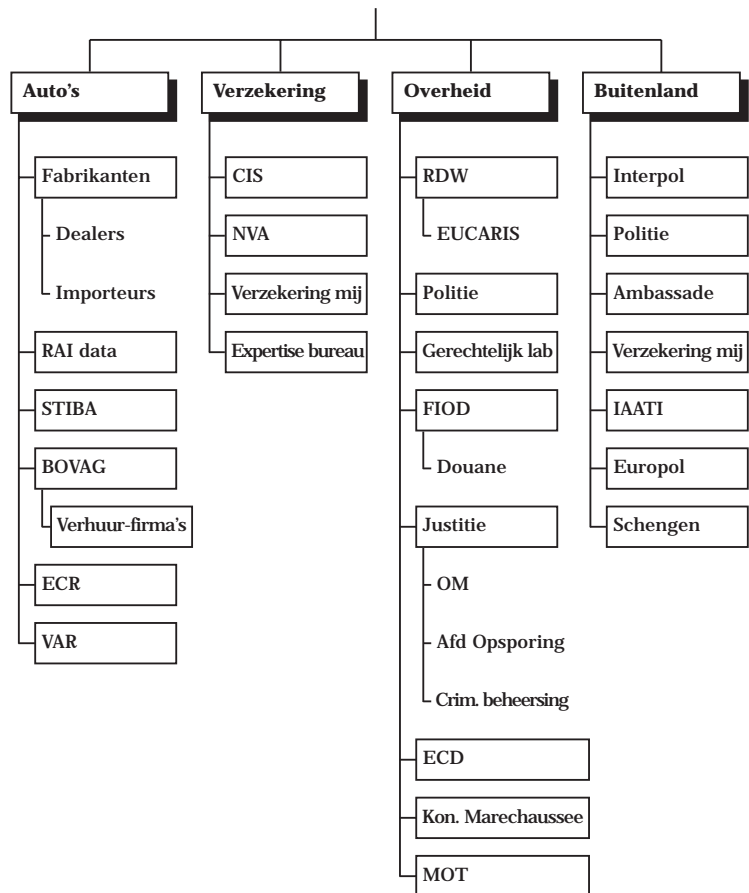
** = prognose VAR

Tabel 3: Aantal gestolen bedrijfswagens en vrachtwagen voor de jaren 1990-1994

Jaar	Bedrijfswagens	Vrachtwagens
1990	1 644	
1991	1 879	
1992	2 133	
1993	2 927	
1994		147

Bron: Van der Heijden en Degen, 1994; Degen, 1995

Schema 1:
 Schema van organisaties die op de een of andere manier zijn betrokken bij de registratie, de opsporing en de bestrijding van autodiefstallen:



GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN NEDERLAND:

**DE BRANCHES HORECA EN
GOKAUTOMATEN**

Frank Bovenkerk en Ankie Lempens
Universiteit Utrecht

INHOUD

1.	Algemene inleiding	152
2.	Omgevingskenmerken van de branche horeca	154
2.1.	Inleiding	154
2.2.	Misdaad, wapengebruik en geweld	154
2.3.	Drugs en alcohol	156
2.4.	Gestolen goederen en heling	158
2.5.	De behoefte aan kapitaal	158
3.	Externe en interne kenmerken van de branche	159
3.1.	Inleiding	159
3.2.	Economische positie	159
3.3.	Toetredingseisen	162
3.4.	Kapitaalverstrekking	164
3.5.	Brouwerijen	166
3.6.	Organisatie van de branche	166
3.7.	Houding ten opzichte van autoriteiten	167
3.8.	Publieke toegankelijkheid	168
3.9.	Mode-gevoeligheid	169
4.	De criminaliteit	172
4.1.	Inleiding	172
4.2.	«Protectie»	173
4.3.	Gedwongen overname	177
4.4.	Witwassen	178
4.5.	Ontmoetingsplaats	179
4.6.	Afzet harddrugs	180
4.7.	Heling	180
4.8.	Pachtconstructies die verworden tot wurgconstructies	181
5.	De schade voor de branche horeca	182
6.	De speelautomatenbranche	183
6.1.	Inleiding	183
6.2.	Het beleid	183
6.3.	De markt algemeen	186
6.4.	Voorwaarden en vergunningen	189
6.5.	Het imago van de branche	191
6.6.	De VAN	192
7.	Criminaliteit in de speelautomatenbranche	194
7.1.	Inleiding	194
7.2.	Illegale plaatsing en illegale kasten	195
7.3.	Verpachting en leningverstrekking die verworden tot wurgconstructies	196
7.4.	Clustering en concentratie-vorming	197
7.5.	Witwassen en zwart maken	197
8.	Conclusie	199
	Literatuur	201

1. ALGEMENE INLEIDING

De horeca trekt ten strijde tegen de criminaliteit, zo kondigde een bestuurslid van de branche-organisatie Koninklijke Horeca Nederland aan. De ondernemersorganisatie in de horeca sloeg in 1992 voor het eerst groot alarm op een landelijk symposium over criminaliteit. Er werden bij die gelegenheid schrikbarende cijfers genoemd; in het voorgaande jaar zou de horeca zo'n driehonderd miljoen gulden schade hebben geleden als gevolg van criminaliteit; ruim zeventien procent van de omzet en vijftig miljoen meer dan bij een eerdere schatting uit 1988. De helft van alle horecabedrijven krijgt te maken met één of meer vormen van criminaliteit, zoals overvallen, diefstal, geweldpleging en vernieling. Twintig procent van de horeca-ondernemers kreeg te maken met chantage, afpersing en bedreiging, zo schijft het blad Horeca Entree (1992). Na de verandering van de Vestigingswet in 1996 wordt het waarschijnlijk nog gemakkelijker om toe te treden tot de markt van horeca-ondernemers. De branche-organisatie maakt zich grote zorgen over deze wijziging, want zij vreest een grote toestroom van onervaren starters op de markt die een potentiële prooi voor de (georganiseerde) misdaad vormen. Uit ondernemerskringen klinkt al jaren de roep om maatregelen die toetreding tot de markt moeilijker maken, om zodoende de opmars van de criminaliteit in de horeca te stuiten. En dat het nodig is een dam op te werpen mag blijken uit het volgende. Toen de voorzitter van de werkgeversbond begin dit jaar een pleidooi hield tegen de oprukkende onderwereld, kreeg hij daarna diverse dreigtelefoontjes.

Is de horecabranche kwetsbaar voor criminele inmenging, zo luidt de hoofdvraag van deze studie. Zo ja, hoe komt dat en in welke mate maakt de georganiseerde criminaliteit gebruik van de zwakke plekken in de horeca-wereld? We gaan in dit onderzoek als volgt te werk. Allereerst bekijken we in hoofdstuk 2 de omgevingskenmerken van de branche: met welke externe invloeden krijgt de horeca te maken? Daarna (3) komen de interne factoren aan bod: wat zijn de specifieke kenmerken van deze bedrijfstak en op welke manier maken deze eigenschappen de branche kwetsbaar? Vervolgens schetsen we in hoofdstuk 4 de vormen van criminaliteit die in de horeca voorkomen, zoals daar zijn: protectie, gedwongen overname, witwassen, de horeca als ontmoetingsplaats, afzet van drugs, heling en wurgconstructies. Als laatste (5) bespreken we de schade die de criminaliteit in de branche veroorzaakt.

Vervolgens komt de speelautomatenbranche aan de orde, in de hoofdstukken 6 en 7. In deze studie bekijken we niet het totale probleem van gokken en de georganiseerde misdaad, maar alleen het deel van de branche dat gelieerd is aan de horeca. De gokmarkt valt weliswaar niet direct onder de sector horeca, maar is er nauw mee verweven. In bijna negentig procent van alle cafés staat ten minste één gokkast. De horeca en de speelautomatenbranche zijn in belangrijke mate van elkaar afhankelijk. De horeca is het belangrijkste afzetgebied voor speelautomaten. Exploitanten, handelaars en producenten van speelautomaten zijn bovendien zelf vaak bedrijfsmatig betrokken bij horeca-ondernemingen. Daarnaast staat of valt een behoorlijk aantal horecagelegenheden met de opbrengst van de opgestelde automaten. Ondernemers uit de speelautomatenbranche verstrekken bovendien leningen aan startende horeca-exploitanten. In het laatste hoofdstuk 8 formuleren we conclusies die uit de bespreking van de beide branches kunnen worden getrokken.

Voor dit onderzoek zijn open bronnen geraadpleegd, zoals wetenschappelijke onderzoeken, perspublicaties en overheidsstukken. Verder is gebruik gemaakt van materiaal dat door de horecabranche zelf is verzameld, zoals het enigszins fragmentarische onderzoek dat mede in opdracht van het Bedrijfschap Horeca werd uitgevoerd door het Amster-

damse bureau Hoffman. Ook hebben de onderzoekers zich in het veld begeven voor onderzoek door eigen waarneming. Daarnaast zijn er interviews met betrokkenen gevoerd, waaronder vertegenwoordigers van de branche-verenigingen, een jurist van het Bedrijfschap Horeca, een horeca-ondernemer, een ondernemer in de bewakingsbranche, een automaten-exploitant en politie-beambten die zich in deze branches hebben gespecialiseerd. Overigens ligt de verantwoordelijkheid van dit rapport volledig bij de auteurs, en niet bij de geïnterviewden. Verder baseren wij ons hier ook weer op gegevens van de politie. Er zijn ons enkele duidelijke analyses van problemen in de plaatselijke horecabranches toegezonden, maar overigens gaat het om materiaal dat zijdelings in andere zaken naar voren komt. Voor een nadere analyse van het probleem in de horecabranche in één (beruchte) buurt in één stad, verwijzen we naar het rapport van de hand van Fijnaut en Bovenkerk over Amsterdam in deze serie.

Hierbij willen we dank zeggen aan onze belangrijkste gesprekspartners, in alfabetische volgorde: T. Belksma, E. Derksen, R. van de Ende, J. P. Entius, T. Florijn, W. F. van Huizen, H. Klein Beekman, A. Kok, J. G. M. Kroeze, A. de Loor, D. Lindenbergh en J. Schipper.

2. OMGEVINGSKENMERKEN VAN DE BRANCHE HORECA

2.1. Inleiding

Welke redenen zijn er om te veronderstellen dat de branche horeca interessant is voor de georganiseerde criminaliteit? De horecasector heeft te maken met bepaalde omgevingskenmerken die van invloed zijn op de criminaliteit waarmee de branche wordt geconfronteerd. Zo is het geweldsgebruik onder jongeren toegenomen; de horeca wordt steeds vaker slachtoffer van overvallen en andere vormen van beroving en geweldspleging. Omdat het wapenbezit eveneens toeneemt, wordt het geweldsgebruik ernstiger. Verder bestaat er onder de klanten van de horeca vraag naar drugs, gokken en goedkope – gestolen goederen. Bij de horeca zelf bestaat een grote vraag naar kapitaal; om een bedrijf te starten of uit te breiden. In dit hoofdstuk schetsen we deze externe invloeden.

2.2. Misdaad, wapenbezit en geweld

Het ministerie van Justitie becijferde dat het bedrijfsleven in 1992 bijna vier miljard schade opliep door veel voorkomende criminaliteit; eenderde deel van alle bedrijven wordt jaarlijks door één of meer vormen van criminaliteit getroffen. Gemiddeld wordt een Nederlands bedrijf acht keer per jaar het slachtoffer van criminaliteit. Het gaat dan om alle vormen van «lichte» criminaliteit, zoals diefstal, inbraak, vernieling en bedreiging. De detailhandel en de horeca zijn de twee branches met het hoogste risico: van alle ondernemingen in deze bedrijfstakken wordt jaarlijks respectievelijk zestig en vijftig procent slachtoffer van een misdrijf.

De horeca scoort eveneens hoog in de werknemerscriminaliteit: 21 procent per jaar. Het gemiddelde schadebedrag is 15 500 gulden per misdrijf. Ter vergelijking: in de bouw ligt dit bedrag op 35 500 gulden en in de detailhandel op 1500 gulden. Gemiddeld komt bij een kwart van alle bedrijven fraude aan het licht. In de horecabranche is dit percentage hoger (Van Heerden, 1995). Een belangrijk gegeven is dat horeca-ondernemers criminaliteit als een groot probleem ervaren, veel meer dan ondernemers in andere sectoren. Uit een internationale slachtofferenquête blijkt dat bijna de helft van alle horeca-ondernemers (45%) denkt dat fraude en corruptie in hun bedrijfstak zeer veel voorkomen, terwijl bij de andere branches slechts 20 % van de detaillisten dit vermoedt (Van Dijk en Terlouw, 1995).

Het gebruik van geweld en het wapenbezit nemen in de hele maatschappij toe, vooral onder jongeren. In een onderzoek naar geweld in Amsterdam (Kosec, 1994) werd het aantal geweldsmeldingen tussen 1982 en 1992 bij de GG en GD geteld; hieruit kwam een duidelijke stijging naar voren. Volgens een rapport van de Commissie Jeugdcriminaliteit (Ministerie van Justitie, 1994) vond de grote toename van de geweldscriminaliteit onder jongeren plaats in de jaren zeventig. De jaren tachtig geven een stabiel beeld, maar na 1990 loopt de geweldscriminaliteit weer op. Ook de slachtoffer-enquête toont een stijging van de criminaliteit vanaf 1990, waarbij bedreiging een voorname rol speelt (Ministerie van Justitie, 1994). Uit een onderzoek in Arnhem (Kleiman en Beke, 1993) bleek dat bijna vijftien procent van de jongeren te rekenen valt tot de zogenaamde «harde kern»; zij pleegden in een periode van drie maanden ten minste tweemaal een ernstig delict, zoals afpersing, handel in harddrugs, bedreiging, inbraak met geweld en dergelijke.

Kleiman en Beke (1993) becijferden verder dat vijftien procent van de jongeren een wapen bij zich draagt tijdens het uitgaan. Onder de «harde kern»-jongeren is dit zeventig procent. Ook in het onderzoek van de Commissie Jeugdcriminaliteit wordt een hoog wapenbezit onder jongeren signaleerd: tien procent van de ondervraagde jongeren tussen de 12 en 17 jaar zegt wel eens een wapen te dragen (Ministerie van Justitie, 1994).

Volgens het Scholierenonderzoek (Rijksuniversiteit Leiden, 1993: 25) heeft één op de tien scholieren een wapen bij zich. Een onderzoek onder Groningse jongeren kwam tot de conclusie dat zeventien procent van hen een wapen draagt (Nijboer e.a., 1988).

Uit een analyse van zeven self-reportonderzoeken komen Ferwerda en anderen (1995) tot de conclusie dat 2,1 procent van de jongeren tussen 12 en 18 jaar tot de zogenaamde harde kern kan worden gerekend; 95 procent daarvan betreft jongens en 5 procent betreft meisjes. De gemiddelde leeftijd van deze jongeren is 16 jaar. Landelijk gezien gaat het om 23 000 jongeren. De harde-kernjeugd pleegt in een periode van drie maanden ten minste tweemaal een ernstig delict, maar de vermoede gemiddelde daderfrequentie ligt aanzienlijk hoger. De harde-kernjeugd is zonder uitzondering al voor het twaalfde levensjaar in aanraking met de politie geweest. Hiermee menen de onderzoekers het verschijnsel van de *crime de passage* ontzenuwd te hebben, en ze spreken dan ook over *crime de durée*. Overigens gaat het hierbij zelden om *gang*-criminaliteit: de harde kern bestaat uit solisten.

Moorden

Het aantal doden door schietwapens neemt eveneens toe; in 1987 waren dat er vijftig, in 1991 al zeventig. Volgens het CRI ondernamen in 1992 zestig georganiseerde criminele groeperingen pogingen tot liquidaties. Van de 250 moorden die in 1992 plaatsvonden, konden er 25 in verband worden gebracht met de horecabranche, zo becijferde het vakblad *Missets Horeca* (1993). Meer dan de helft van de moorden vond daadwerkelijk in horecagelegenheden plaats; vijf in cafés, drie in shoarmazaken en twee in coffeeshops. Rotterdam tekende voor zes horecamoorden, Amsterdam noteerde er zeven en Den Haag drie, zo bericht het vakblad. Ook in het gedeelte over de liquidaties in het rapport dat handelt over Amsterdam zien we dat horecagelegenheden vaak de pleegplaats voor moord zijn, of dat de moord op andere wijze met de horeca in verband te brengen is.

Overvallen

Het aantal overvallen in Nederland nam de afgelopen vijf jaar met bijna vijftig procent toe. Overvallen in horecagelegenheden stegen meer dan evenredig mee. In 1994 liet het totale aantal overvallen een lichte daling zien, maar deze afname beperkte zich tot overvallen op geldinstellingen; de andere risicobedrijven werden er juist vaker mee geconfronteerd met de horecabranche voorop. In 1993 vond bijna één op iedere vijf overvallen in de horeca plaats.

In 1989 ging het in nog maar om tien procent van het totale aantal overvallen. Een jaar later nam het aantal overvallen op horecabedrijven met meer dan dertig procent toe. In 1991 vond vijftien procent van alle gepleegde overvallen in horecagelegenheden plaats. Een jaar later was dat percentage gegroeid naar achttien procent van het totale aantal gemelde overvallen in Nederland. In 1993 is dat aantal nog verder opgelopen en worden iedere week tien overvallen op horeca-ondernemingen gepleegd.

Amsterdam en Rotterdam krijgen het meest te maken met overvallen, alsmede de stad Groningen. Toch zijn deze misdrijven niet uitsluitend een zaak van de grotere steden of de Randstad; ook de kleinere steden en plattelandsgebieden krijgen ermee te maken.

Overvallen	1 989	1990	1991	1992	1993
Horeca	149	214	262	414	512
Totaal in Nederland	1 495	1 760	1 884	2 291	2 714
Percentage horeca van totaal aantal overvallen	10%	12%	14%	18%	19%

Vooral cafetaria's en snackbars zijn vaak doelwit voor overvallers; in 1993 vonden 180 van de 512 overvallen daar plaats. De gemiddelde buit is niet hoog: er wordt tussen de 3500 en 4000 gulden meegenomen. De meeste overvallen vinden plaats tussen oktober en januari, met de maanden december en januari als «topmaanden». Eén en ander hangt samen met de verhoogde geldbehoefte van de daders enerzijds en de verhoogde omzet en dus buitkans bij de ondernemers anderzijds. Verder zijn deze maanden favoriet vanwege het hogere aantal donkere uren. Juni en juli tellen de minste overvallen in de horeca (Rooijmans, 1994).

Volgens een onderzoek van het Projectteam Overvalcriminaliteit (1994) heeft het gestegen aantal overvallen in de horeca een tweetal oorzaken: 1) geldinstellingen zijn steeds beter beveiligd waardoor overvallen steeds moeilijker worden en, 2) er is een nieuwe generatie overvallers die weinig ervaring heeft en daarom gemakkelijke overvalsobjecten uitkiest: horecagelegenheden zijn over het algemeen slecht beveiligd en dus een gewilde overvalspoor. Uit daderanalyses blijkt dat de professionele, oudere overvaller de horeca over het algemeen voorbij gaat. Daarvoor zijn de opbrengsten van een overval op een horeca-gelegenheid te gering. De zogenaamde amateur-overvaller (tussen de 20 en 25 jaar) kiest zijn overvaldoelwit bewust, maar met geringe voorbereiding. Deze overvallers werken vaak in groepen en met vaste patronen. Zij kiezen onder andere grotere en druk bezochte horecagelegenheden uit als overvalsobject. De grootste groep van daders is echter te vinden in de categorie beginners: deze overvallers zijn jong – tussen de 15 en 20 jaar en werken in sterk wisselende groepen met steeds verschillende, veelal impulsieve methoden. Deze daders bereiden zich meestal nauwelijks op een overval voor en hun doelwit is meestal de lokale, kleine horecagelegenheid, zoals een snackbar en café. De groep beginners is onervaren en handelt vaak agressief. Een deel van deze overvallers is maatschappelijk onthecht en gaat daardoor gemakkelijk over tot het gebruik van extreem geweld.

2.3. Drugs en alcohol

Het gebruik van drugs en alcohol neemt onder bepaalde groepen in de samenleving toe. Exacte cijfers over het Nederlands drugsgebruik bestaan niet; alle genoemde percentages zijn dan ook schattingen.

Coffeeshops

Er zijn in Nederland tussen de 1200 en 1500 *coffeeshops* waarin softdrugs worden verkocht. Een andere schatting levert iets hogere aantallen op, tussen de 1500 en 1700 (Steinmetz, 1995). De gemiddelde soft-drugsomzet van een coffeeshop ligt rond de 200 000 gulden per jaar (Steinmetz c.s., 1995). De FIOD becijfert een hoger gemiddelde, rond de 240 000 gulden. In bepaalde steden ligt de omzet aanzienlijk veel hoger: zo draaiden 18 van de 23 Utrechtse coffeeshops een gemiddelde omzet van 700 000 op jaarbasis. De FIOD gaat ervan uit dat de werkelijke omzetten sterk afwijken van de bedragen die aan de belastingdienst worden gemeld en schat deze landelijk dan ook op 400 000 tot 700 000 gemiddeld. Voor heel Nederland komen Steinmetz c.s. (1995) tot een schatting van alle coffeeshop-omzetten samen: jaarlijks wordt er hier voor 333 miljoen

minimaal en 687 miljoen maximaal aan soft-drugsomzet gedraaid. In kilo's verkochte softdrugs komt dit op het volgende neer: 32 000 kilo hash, 3 000 kilo marihuana en 25 000 kilo nederwiet. Zeventig procent van de hash en marihuana die in Nederland worden gebruikt, wordt via coffeeshops verkocht. Voor wiet ligt het aandeel van de coffeeshops lager, namelijk vijftig procent. Naast coffeeshops bestaat er nog een aanzienlijk aantal cafés, snackbars en restaurantjes waar drugs te koop zijn. Verder raamde het Nederlands Instituut voor Alcohol en Drugs (NIAD) dat er in Nederland tussen de 700 en 2200 huisdealers actief zijn. In buurthuizen lopen naar schatting 500 tot 1000 dealers rond.

De cannabis-gebruikers zijn over het algemeen vrij selectief en de coffeeshops spelen daarop in door het bieden van een divers aanbod. Zo zijn er coffeeshops voor de volgende doelgroepen: rasta, Afro, Acid House, Marokkaans, Turks, Surinaams, «trendy», hardrock en er zijn «algemene» dorps- of buurtcoffeeshops. Ook de beschikbaarheid van de verschillende soft-drugsproducten speelt een rol voor de coffeeshopklant. 70 tot 75 procent van de verkochte hash-producten betreft Marokkaanse hash. Rode en gele Libanon hebben samen een marktaandeel van 5 tot 10 procent, zwarte hash-soorten 10 tot 15 procent en marihuana eenzelfde percentage. De Colombiaanse, Jamaïcaanse en Afrikaanse marihuana wordt vooral gebruikt door Surinamers, Antillianen en Afrikanen (Steinmetz c.s., 1995).

Gebruikerscijfers

Cannabisproducten worden door 7% van de meisjes en 17% van de jongens tussen de 16 en 20 jaar regelmatig gebruikt (Kuipers e.a., 1993). Het totale cannabisgebruik is sinds 1984 weer toegenomen, na een daling sinds 1971: ruim zes procent van alle Nederlanders rookt regelmatig hash of weed, tegen ongeveer twee procent in 1984 (De Zwart, 1994). In het onderzoek van Steinmetz c.s. (1995) wordt een bovengrensschatting genoemd van bijna 900 000 regelmatige cannabisgebruikers in heel Nederland.

XTC is een relatief nieuwe drug, en wordt vooral gebruikt op houseparties en dus door jongeren. Volgens een schatting gebruikt tien tot veertig procent van de bezoekers van een house-party XTC. Van de onderzochte jongeren tussen de 16 en 18 jaar had gemiddeld vijf procent wel eens XTC geslikt, en gebruikte ongeveer 1 % dit regelmatig. Een onderzoek onder probleemjongeren in Amsterdam toonde aan dat ruim vijftien procent van deze jongeren regelmatig XTC gebruikte (De Zwart, 1993).

Een onderzoek naar *cocaïne*-gebruik in Rotterdam, waarbij gebruik werd gemaakt van de sneeuwbalmethode, bleek dat 2 % van de Rotterdamse bevolking wel eens cocaïne gebruikte (Bieleman en De Bie, 1992). Cocaïne werd in 1992 door ongeveer drie procent van de jongeren geprobeerd, terwijl minder dan één % een regelmatige gebruiker was. Amfetamine laat eenzelfde beeld zien. Het heroïne-gebruik onder jongeren is aanmerkelijk kleiner; ongeveer een half procent gebruikte het ooit, en nog geen 0,2 procent is verslaafd aan deze hard-drug. Voor alle drugs geldt dat jongens gemiddeld ruim tweemaal vaker drugs proberen en regelmatig gebruiken, dan meisjes (De Zwart, 1993). De schattingen van het totale aantal *harddrugverslaafden* in Nederland liggen tussen de 20 000 en 25 000 personen (Kuipers e.a., 1993).

Het aantal stevige *alcohol*gebruikers blijft de laatste jaren stabiel; 1,6 miljoen Nederlanders drinken wekelijks meer dan zes glazen alcohol (Kuipers e.a., 1993). Uit een Rotterdams onderzoek blijkt dat ruim acht procent van de Nederlanders tot de categorie probleemdrinkers kan worden gerekend. Dit percentage neemt niet meer toe, de totale alcoholconsumptie bleef de laatste tien jaar stabiel. Onder jongeren nam het

percentage alcoholdrinkers in de periode 1984–1992 zelfs licht af. Maar de hoeveelheid geconsumeerde alcohol neemt in diezelfde periode onder jongeren wel toe: was in 1984 nog maar 12 % van de jongeren als regelmatige drinker aan te merken, in 1992 dronk al bijna 30 % van de jongeren vijf of meer glazen per week. Ook de uitgaven aan alcohol per maand stegen in die periode van 35 naar 95 gulden. Het percentage stevige drinkers onder jongeren nam toe van vier tot veertien procent. En ook de frequentie van het drinken onder jongeren werd hoger (Kuipers e.a., 1993). Het aantal jongeren dat alcohol drinkt wordt dus kleiner, maar de groep die alcohol gebruikt, drinkt meer en vaker. De jongeren die Kleiman en Beke (1993) tot de zogenaamde «harde kern» rekent, drinken relatief veel alcohol. Op een uitgaansavond gieten zij gemiddeld 14 glazen naar binnen, tegen 8 glazen onder de andere uitgaande jeugd. Kleiman en Beke trekken bovendien de conclusie dat alcoholgebruik bij de harde kern-groep gerelateerd is aan geweldpleging.

Gokken

Zeven procent van alle Nederlanders speelt regelmatig op een kansspelautomaat. De gokkers zijn relatief jong; een kwart van de spelers is jonger dan 20 jaar. Onder het uitgaanspubliek zijn dus relatief veel klanten voor het kansspel. Gemiddeld spendeert iedere Nederlander er jaarlijks bijna driehonderd gulden aan. Volgens voorzichtige schattingen zijn er tussen de 30 000 en 80 000 gokverslaafden (Fijnaut e.a., 1993 en Kingma, 1993). Er is dus, vooral onder de horeca-doelgroep, een grote behoefte aan gokspelen.

2.4. Gestolen goederen en heling

Er bestaat in Nederland een grote vraag naar en dus een levendige handel in gestolen en zwarte goederen. Gruter (1989) zegt dat de moraal van de stedelingen zo is veranderd dat een toenemend aantal consumenten geen bezwaar heeft tegen het kopen van goederen die duidelijk afkomstig zijn van diefstal. Ook de smokkel van ongemerkte sigaretten (waarover geen BTW is betaald) leidt tot een groot grijs goederenaanbod. De horeca vormt een dankbare afzetmarkt: in bepaalde horecakringen is het een publiek geheim dat er goedkope tabak te krijgen is. Uit een Amerikaans onderzoek bleek dat één op de drie *hot-spots* van heling horecagelegenheden zijn (Sherman e.a. 1989 in Homburg e.a. 1990). Zowel bij politie, justitie als het publiek staat de horeca bekend als een van de prominente plaatsen waar heling plaatsvindt. Homburg c.s. (1990) schatten dat in 1987 een kwart van de handel in gestolen waren plaatsvindt in de horeca.

2.5. De behoefte aan kapitaal

Zoals in iedere branche, is er in de horeca behoefte aan kapitaal. De beginnende horeca-ondernemer heeft startkapitaal nodig of zoekt een zaak in pacht. De banken zijn niet royaal met leningen aan ondernemers uit de horeca, en daarom is er ruimte ontstaan voor leningverstrekking door anderen dan banken. Van oudsher vervullen brouwerijen de rol van kapitaalverstrekker. Volgens meer geïnterviewden verschuift de leningverstrekking de laatste jaren steeds meer van brouwerijen naar speelautomatenbedrijven die voor hun broodwinning bijna volledig van de horeca afhankelijk zijn. Cijfers om deze veronderstelling te staven, zijn er niet.

3. EXTERNE EN INTERNE KENMERKEN VAN DE BRANCHE

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk bekijken we de kenmerken van de branche horeca: hoe is de economische positie en wat is er nodig om op de markt toe te treden. Bepaalde interne kenmerken maken de bedrijfstak zwak en bieden daardoor mogelijk ingangen voor criminaliteit. Ook bespreken we in dit hoofdstuk branche-specifieke eigenschappen die de horeca gevoelig maken voor criminaliteit, zoals de publieke toegankelijkheid, de geringe organisatiegraad en de modegevoeligheid. In dit hoofdstuk maken we onder andere gebruik van gegevens uit twee onderzoeken die het commerciële horeca-adviesbureau Lenting en Partners in opdracht van uitgeverij Missets Horeca heeft uitgevoerd; het gaat hier weliswaar niet om wetenschappelijke publikaties, maar de cijfers en trends die Lenting en Partners aangeven berusten op betrouwbare enquêtes onder horeca-ondernemers.

3.2. De economische positie

Aantal bedrijven

Vorig jaar stonden er ruim 43 000 ondernemingen bij het Bedrijfschap Horeca geregistreerd. Het aantal horecabedrijven is ten opzichte van het voorgaande jaar met 1,6 % toegenomen. De sector groeit al jaren; het aantal ondernemingen nam in de afgelopen acht jaar toe: in 1986 waren er 34 200 bedrijven en dit aantal liep in de jaren daarna gemiddeld met zo'n 700 nieuwe bedrijven per jaar op. In acht jaar tijd nam het aantal horeca-ondernemingen met ruim een kwart toe. Alleen in 1989 was er een terugval in het aantal nieuwe starters. In de categorie drankverstrekkende bedrijven nam het aantal bars met 1,6 procent toe. Verder kwamen er vooral veel kiosken en zalen- en partycentra bij. Het aantal coffeeshops daalde fors; een afname van acht procent. Bij de maaltijdverstrekkers groeide het aantal snackbars en cafetaria (+1,6 %) en restaurants (+2,4 %).

Omvang van bedrijven

Het horecabedrijf is vooral een sector van kleine ondernemingen: 88 procent van alle horecabedrijven heeft minder dan tien werknemers in dienst. Ruim 11 procent valt in de categorie middenbedrijf, met tien tot negentig personeelsleden en slechts 0,2 procent kan tot de categorie grootbedrijf worden gerekend. Twintig procent van alle horeca-ondernemingen heeft een jaaromzet van nog geen 100 000 gulden. Meer dan de helft blijft onder een omzet van 250 000 gulden. Deze ondernemingen halen samen 16 % van de totale horeca-omzet binnen. Bijna driekwart van de ondernemingen blijft onder de 500 000 gulden omzet en tien procent draait tussen het halve en het hele miljoen. Eén op de tien ondernemers zet meer dan een miljoen om (Lenting & Partners, 1990).

Omzet

De totale netto-omzet in de horecabranchebedroeg over 1993 18,3 miljard gulden. Daarvan zetten de discotheken, cafés en andere drankverstrekkers 4,6 miljard om, de maaltijdverstrekkers 9 miljard en de logiesverstrekkers 3,2 miljard. In percentages: restaurants/cafetaria en dergelijke 54 %, cafés 27 % en hotels 19 %. In de laatste acht jaar is de gemiddelde omzet in de sector horeca toegenomen. De omzet bedroeg in 1992 15,4 miljard en groeide in één jaar tijd ruim negen procent. Vergelijken met 1986 is de omzet van 1993 met bijna zestig procent gestegen.

De gemiddelde jaargroei bedraagt zo'n zeven procent. Alleen in 1993 is een kleine terugval van de omzetgroei te zien.

Ook de gemiddelde brutowinst in de sector horeca stijgt. In 1986 bedroeg deze nog 66,5 procent van de netto-omzet, en dit percentage steeg tot 68,4 in 1992. Het bedrijfsresultaat in de horeca neemt de laatste jaren echter af. Vergeleken met zeven jaar terug, is het huidige bedrijfsresultaat met 1,4 % gedaald. Dit lijkt vooral te wijten aan een kostenstijging: in 1986 maakten de exploitatiekosten nog iets meer dan 45 % van de omzet uit, in 1992 is dit aandeel gestegen tot 47,7 procent. Vooral de *kleine horeca-ondernemers* lijden de laatste jaren onder een forse stijging van gemeentelijke heffingen zoals de zuiverings- en rioolbelasting, precariorechten en kosten voor een terras- en reclamevergunning. De kosten van de kleine café-ondernemer (met een zaak van 35 tot 50 vierkante meter) lopen daardoor hoog op. In een recent rapport (Van Spronsen e.a., 1995) luidt de branche-organisatie de noodklok; vooral in de grote steden en grotere gemeenten kunnen kleine cafés en bars het hoofd nauwelijks meer boven water houden als gevolg van de toegenomen kosten. In één jaar tijd zijn de gemeentelijke heffingen met bijna acht procent gestegen (1993 t.o. 1994). Afgezet tegen 1991, namen de kosten zelfs met vijftig procent toe.

De grotere steden vragen aanzienlijk hogere heffingen van horeca-exploitanten dan de plattelandsgemeenten; de gemiddelde kosten lopen uiteen van 2000 tot bijna 10 000 gulden per jaar. Tussen de verschillende grote steden onderling loopt de minimaal benodigde jaaromzet waarmee een klein bedrijf blijft bestaan, enorm uiteen. Vooral in de gemeente Den Haag zijn de kosten hoog. Rotterdam is het goedkoopst voor het kleine café. Een ondernemer op een top-locatie in Den Haag moet jaarlijks zo'n 11 000 gulden meer omzet draaien om uit de kosten te komen dan een vergelijkbare café-baas in Rotterdam. De minimaal te behalen omzet van een bar in kleine gemeenten ligt veel lager dan het break-even-point van eenzelfde café in de stad; dat verschil kan oplopen tot 46 000 gulden per jaar. Het kleine café met personeel is het slechtst af (Van Spronsen e.a., 1995).

Economische ontwikkeling

In de drankverstrekkende tak van de horeca – de bars, cafés en discotheken – zijn de economische ontwikkelingen gunstig; er is in 1993 een omzetstijging van vijf procent vergeleken met het voorgaande jaar. De nieuwe bedrijven leveren een half procent van deze toename. De maaltijdverstrekkende bedrijven doen het iets minder goed. Samen komen ze op een omzetwaardesstijging van slechts een half procent. Dat ligt vooral aan de restaurants; de kleine en middelgrote restaurants hadden een dalende omzetwaarde van ruim twee procent en de grote restaurants verloren zelfs drie procent. De *cafeteria's, lunchrooms en snackbars* doen het echter wel goed en krikken het gemiddelde van de maaltijd- en spijsverstrekkende bedrijven op; hun omzetwaarde steeg met ruim twee procent. Ook de nieuwe toetreders op de markt van maaltijdverstrekkers helpen de gemiddelde omzetwaarde omhoog; zij zorgden voor een toename van de omzetwaarde van 1,5 %. De logiesverstrekkers laten teruglopende resultaten zien: samen hebben zij een gemiddelde daling van de omzetwaarde van ruim vijf procent. Dankzij de stijgende resultaten van de cafés, discotheken en snackbars, neemt de totale omzetwaarde in de gehele horeca toch nog met één procent toe (1993 t.o.v. 1992). De daling van de omzetwaarde bij de logies- en maaltijdverstrekkers zette pas in 1993 in; vanaf 1985 tot en met 1992 steeg de omzetwaarde, voor alle sectoren binnen de horeca jaarlijks sterk. Vooral in de jaren 1989 tot en met 1992 ging het uitstekend met de horecabedrijven; de omzetwaarden stegen in die jaren met ruim zeven procent (Bedrijf-

schap Horeca, 1994). Naar verwachting zal de omzet in 1995 verder aantrekken; er is een groei van 1,5 % geraamd.

Werkgelegenheid

In 1993 werkten er 160 000 mensen in de horecasector; ruim zeven procent meer (11 000 personen) dan in het voorgaande jaar. Zestig procent van de horecabedrijven heeft mensen in loondienst. Gemiddeld werken er bijna zeven personen per bedrijf. Veertig procent van alle horecawerknemers is in dienst bij een maaltijdverstrekking bedrijf, zoals een restaurant, bistro of een ijssalon. Twaalf procent werkt bij cafetaria's en snackbars. Ruim een vijfde deel van alle werknemers in de horeca werkt in de logiesverstrekkende ondernemingen en nog eens twintig procent is in dienst bij een café of bar (Bedrijfschap Horeca, 1994). Veel cafés zijn familiebedrijven, in twee op de drie ondernemingen werken familieleden mee (Lenting & Partners, 1990).

Horeca-consumenten

Gemiddeld geeft een gezin jaarlijks bijna 1400 gulden uit aan consumpties in een restaurant, snackbar of café. Bijna de helft van deze uitgaven wordt in restaurants en eethuizen gespendeerd en ruim een kwart gaat op aan drankjes. Twintig procent gaat op aan snacks. Gemiddeld gaat de Nederlander acht keer per jaar «uit», maar de frequentie verschilt per leeftijdsgroep. Mensen tussen de 15 en 30 jaar gaan gemiddeld ruim achttien keer per jaar de deur uit voor een bezoek aan de horeca. Ouderen boven de 65 komen nog maar vier keer per jaar in een horeca-gelegenheid. Hoe vaak mensen uitgaan en welke bestedingen ze per horeca-bezoek doen, hangt mede af van het gezinsinkomen. Wanneer er meer verdiend wordt, geeft men meer uit aan maaltijden in restaurants. Opvallend is dat de laagste inkomensgroepen het vaakst in cafés, bars en discotheken komen; gemiddeld 2,1 keer per jaar, tegen 1,4 keer voor de hogere inkomensgroepen. Jonge paren (onder de 45 jaar) geven gemiddeld meer dan tweemaal zoveel uit aan eten en drinken buitenshuis dan oudere paren. De vergrijzing is dus niet goed voor de horeca; naar verwachting zal het aantal jongeren in de komende tien jaar met 11 procent afnemen. Toch verwacht de branche dat de horeca-bestedingen in de toekomst fors zullen toenemen. Dit komt doordat er steeds meer tweepersoonshuishoudens komen en het gemiddeld opleidingsniveau stijgt: kleine huishoudens van mensen met een hogere opleiding zijn de beste klanten van de horeca. Daarnaast worden positieve effecten verwacht van de inkomensontwikkelingen tot 2005.

Uit het profiel van de café-bezoeker komt de jonge, alleenstaande man naar voren. De gemiddelde bezoeker is 26 jaar. Tweederde deel van de bezoekers is mannelijk, met uitzondering van het jonge uitgaanspubliek – onder de 20 jaar – waaronder meer vrouwen dan mannen zijn. De buurtcafés trekken het oudste publiek, de gemiddelde leeftijd ligt hier boven de 36 jaar. Bijna de helft van de cafébezoekers werkt, de andere helft is schoolgaand of studierend. Vier procent is zonder werk. Gehuwden en samenwonenden komen het minst in cafégelegenheden (Lenting & Partners, 1990).

Faillissementen

Het aantal faillissementen in de horecabranche ontwikkelt zich grillig. Nadat in 1989 een hoger aantal bedrijven faillieert dan in het voorgaande jaar, neemt het cijfer in de daarop volgende jaren licht af. Die daling duurt tot 1993: dan schiet het aantal faillissementen ineens sterk omhoog, van 232 naar 324. Deze grote toename lijkt niet door te zetten, want in 1994 faillieren 331 bedrijven; een geringe stijging ten opzichte van het

voorgaande jaar. Ruim eenderde van het totale aantal faillissementen in 1993 komt voor rekening van de *drankverstrekkende horecagelegenheden*. De meeste faillissementen vallen echter in de categorie van *snackbars en restaurants*; deze maaltijdverstrekkers nemen meer dan de helft van alle failleringen voor hun rekening.

Het aantal geregistreerde faillissementen zegt echter niet alles over de toestand van de branche horeca. Een medewerker van het Bedrijfschap wijst er op dat het aantal bedrijven dat wegens faillissement moet stoppen aanzienlijk veel lager is dan het werkelijke aantal bedrijven dat financieel in de knel raakt; de meeste horeca-ondernemingen worden namelijk overgenomen voordat het tot een faillissement komt. Het aantal overnames blijft onbekend, omdat het Bedrijfschap deze ondernemingen blind optelt bij de nieuwe toetreders op de markt. Uit een politie-onderzoek door het Amsterdamse Horeca Interventie Team blijkt dat de meeste horeca-ondernemingen die wegens financiële problemen worden overgenomen, vallen in de categorie alcoholvrije en/of niet maaltijd-verstrekkende bedrijven. Het gaat daarbij vooral om *coffeeshops*.

Exploitatieduur

De gemiddelde bestaansduur van horeca-ondernemingen lag in 1993 op 8,5 jaar. Het langste leven hebben kamerverhuurbedrijven; gemiddeld blijven die zo'n 24 jaar in bedrijf. Ook ontmoetingscentra, sociëteiten, combinaties van hotel/restaurant/cafés en weg-restaurants gaan gemiddeld vrij lang mee (respectievelijk 24, 17, 14 en 11 jaar). De kortste gemiddelde exploitatieduur hebben bedrijven in de partycatering en coffeeshops; ze bestaan slechts 5 jaar. Ook een cafetaria overleeft gemiddeld maar zo'n 6 jaar, terwijl een automatiek en een ijssalon beide een levensduur van 11 jaar hebben. Café-bars blijven gemiddeld negen jaar in bedrijf. Restaurants en bistro's gaan bijna 7 jaar mee. Van de bedrijven die zich in 1993 uitschreven als horeca-ondernemer, was de gemiddelde exploitatieduur bijna zes jaar. Het kortst bestonden de kiosk (2,5 jaar), de coffeeshop (3 jaar) en de partycatering (3 jaar). Uit een enquête (Lenting en Partners, 1991) blijkt dat veertig procent van de cafetariahouders er weleens over denkt om de zaak te verkopen. Negen procent van hen nam, tijdens de periode van het onderzoek, ook daadwerkelijk stappen tot verkoop.

3.3. De toetredingseisen

Inschrijving en vergunning

Het is erg eenvoudig om horeca-ondernemer te worden. Voor de zogeheten *droge horeca* zonder vergunning voor het schenken van alcoholhoudende dranken – zijn helemaal geen diploma's vereist. Men schrijft zich in bij de Kamer van Koophandel, vraagt een vergunning aan bij het college van B&W in de plaats van vestiging en kan beginnen met een broodjeszaak, cafetaria of coffeeshop. Bij de gemeentelijke vergunningverlening worden de gangen van een aankomend ondernemer niet of zelden op bonafiditeit getoetst. Van alle snackbarhouders heeft eenderde geen enkele horeca-opleiding gevolgd (Lenting en Partners, 1991).

Voor het beginnen van een café of restaurant – de zogeheten *natte horeca* – bestaan iets meer drempels. Naast de gemeentelijke vergunning, moet de startende ondernemer beschikken over een vergunning volgens de Drank- en Horecawet. Hiervoor moeten de diploma's handelskennis en vakbekwaamheid in bezit van één van de aanvragers zijn, geldt een minimumleeftijd, de eis van goed gedrag en er worden bepaalde eisen gesteld aan de inrichting van de zaak. De Kamer van Koophandel en de Dienst Bouw- en Woningtoezicht adviseren hierbij.

De lage toetredingsdrempels voor het horeca-ondernemerschap maken dat de branche vol zit met gelukszoekers; het starten van een café, eethuisje of cafetaria trekt heel wat mensen aan. De combinatie van gezelligheid in het uitgaansleven en de vrijheid van het eigen ondernemerschap lonken. De zaak kan worden gepacht, de brouwerij betaalt de inrichting en/of de automatenhandelaar verstrekt een lening. Veel starters zien het ondernemersleven door een roze bril en weten niet waaraan ze beginnen, zo meent de werkgeversvereniging Koninklijke Horeca Nederland. Een markt die ondernemersmogelijkheid biedt aan iedere naïeve en onervaren starter, herbergt veel zwakke broeders. Eenmaal op de markt, valt het ondernemerschap tegen; de kosten lopen op, de concurrentie is groot en de verdiensten zijn lager dan verwacht. De «tijdelijke» leningen en contracten krijgen een permanent karakter en het beoogde vrije ondernemerschap wordt maar door weinigen bereikt.

De nieuwe *vestigingswet* van 1 januari 1996 lijkt een nog verdere versoepeling van de toetredingsregels te gaan inhouden. Op dit moment is nog niet helemaal duidelijk hoe die nieuwe wet er uit gaat zien, omdat ook de Drank- en Horecawet nog moet worden aangepast. Maar de werknemersorganisaties weten nu al dat aan hun roep om verscherping van de toetredingseisen geen gehoor is gegeven. Zij vrezen dat nog meer onbezonnen starters tot de markt zullen toetreden en daardoor de criminaliteitsrisico's groeien.

Registratie

Alle uitbaters van horecagelegenheden moeten zich inschrijven bij de Kamer van Koophandel, waar zij een handelsregisternummer ontvangen. Deze inschrijving wordt doorgegeven aan het Bedrijfschap Horeca, waarbij registratie eveneens verplicht is. Bij het bedrijfschap staan alle ondernemingen ingeschreven die als hoofdactiviteit dranken, voedsel en/of logies verstrekken. Dit is geen absolute definitie, want er zijn grensgevallen. Prostitutiebedrijven zijn doorgaans niet bij het Bedrijfschap ingeschreven, op een twintigtal «nette» seks- en nachtclubs na. Zodra het om een besloten club gaat, waarvan de klant lid moet worden of entree betaalt, als de drank bij de entreeprijs is inbegrepen en het bezoek niet blijft bij eten en drinken alleen, schrijft het bedrijfschap een dergelijke gelegenheid niet in. Wanneer het mogelijk is om de bar van het seksbedrijf alleen voor het nuttigen van drank of voedsel te bezoeken (passantenbezoek), zonder enige verplichting om gebruik te maken van de prostitutiediensten, kan de zaak wél als horecagelegenheid worden aangemerkt. Dat verschil is belangrijk, want alleen met een inschrijving bij het Bedrijfschap kan een aanwezigheidsvergunning voor een kansspel-automaat worden aangevraagd. Toch krijgt het Bedrijfschap niet zo vaak te maken met inschrijvingsverzoeken van dergelijke bedrijven; daaraan is immers ook een betaling verbonden en de verplichting tot naleving van onder andere de horeca-CAO. Softdrugsverkopende coffeeshops en theehuizen staan doorgaans wel bij het Bedrijfschap ingeschreven.

Behalve bij het Bedrijfschap, staat de vergunninghouder met naam genoteerd bij de regionale politie. Daarnaast is de horecaondernemer verplicht zich in te schrijven bij de Belastingdienst, afdeling Inspectie Omzetbelasting. De natte horeca moet bovendien aangifte doen bij de Inspectie Invoerrechten en Accijnzen. Een horecaonderneming staat dus genoteerd bij de gemeente, de regio-politie, de Kamer van Koophandel en het Bedrijfschap. Daarnaast houdt het Ministerie van Justitie een databestand bij van alle NV's en BV's; sinds 1988 worden daarin de namen van ondernemers en alle faillissementen bijgehouden. Gelegenheden met een andere bestuursvorm – eenmanszaken, commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma, komen niet in dit bestand voor, terwijl vooral cafetaria's, kleine bars en cafés veelal deze rechtsvorm

hebben (Lenting & Partners, 1991). Daarnaast komt het voor dat BV's *op de markt* verhandeld worden en zo buiten deze registratie blijven.

Bij malafide ondernemingen wordt vaak gebruikt gemaakt van *katvangers* ofwel stromannen: bestuurders, aandeelhouders en vennoten spelen op de achtergrond een belangrijker rol dan de bedrijfsleiders en oprichters. Het is voor overheden dan niet te controleren wie er uiteindelijk achter de opgegeven naam bij inschrijving schuilgaat. De branche horeca is bijzonder gevoelig voor deze vormen van *schijnbeheer* omdat een gedegen controle- en registratiesysteem ontbreekt. De meest onschuldige vorm van schijnbeheer draait om «diploma-huur». Volgens de wet moet de beheerder, op wiens vaardigheden de vergunning is afgegeven, daadwerkelijk in de zaak aanwezig zijn en meewerken. Maar dat is moeilijk te controleren. Volgens een inspecteur van de Drank- en Horecawet maken vooral kleine ondernemers zich schuldig aan deze vorm van schijnbeheer; ze zijn niet in staat om een diploma te halen en «huren» daarom voor een paar honderd gulden per maand de papieren van een ander. In kranten en vakbladen staan regelmatig advertenties waarin diploma-houders zichzelf «te huur» aanbieden. De hoofdredacteur van *Missets Horeca* weert deze advertenties sinds 1991. Hoewel het mogelijk is om bij gebleken schijnbeheer de vergunning in te trekken (de Economische Controledienst en de Drankwet-inspectie kunnen hierop controleren), komt dat in de praktijk zeer zelden voor.

3.4. Kapitaalverstrekking

Het is mogelijk om zonder kapitaal van enige betekenis een horeca-gelegenheid te beginnen, want er zijn legio financieringsmogelijkheden in de horecawereld. Koninklijke Horeca Nederland gaat ervan uit dat een beginnend ondernemer zo'n 25 % aan eigen kapitaal inbrengt, maar geeft eveneens toe dat het mogelijk is om met minder of geen geld te beginnen (Van Spronsen, 1995). Van de beginnende cafetariahouders brengt ongeveer de helft eigen kapitaal in. Hoewel voor het starten van een snackbar ongeveer een ton nodig is, brengt tien procent van de starters minder dan 25 000 gulden aan eigen kapitaal in (Lenting en Partners, 1991). Voor het café- en restaurantbedrijf zijn deze cijfers niet bekend.

Een starter zonder voldoende kapitaal kan kiezen voor *pacht* van een bestaande horeca-gelegenheid; hierbij huurt hij het horeca-pand, de inrichting en de zogeheten *goodwill*: dit is een percentage van de omzetwaarde van het bedrijf. Soms wordt het onroerend goed door de verpachter van een derde persoon gehuurd en het komt eveneens voor dat een bedrijf door een pachter wordt doorverpacht. Bijna driekwart van alle café-bedrijven zit in een gehuurd pand (Lenting & Partners, 1990). Bij cafetaria-houders is dat iets meer dan de helft. Driekwart van de nieuwe cafetaria-ondernemers neemt een bestaand bedrijf over (Lenting & Partners, 1991). Vooral de onervaren starters zonder eigen kapitaal kiezen voor de pachtconstructie en onder hen bevinden zich veel allochtone ondernemers. Soms komen verpachter en pachter overeen dat er winstdeling plaatsvindt tegen een bepaald percentage (tien tot twintig procent van de opbrengst is dan, naast de pachtsom, voor de verpachter).

Wanneer de ondernemer zelf graag eigenaar van de zaak wil worden, koopt hij de inrichting en goodwill (meestal vijftig tot zestig procent van de omzet) over van de vorige eigenaar. Daar zal doorgaans een lening voor nodig zijn, want het gaat om grote bedragen. Van ousher treden *brouwerijen* op als leningverstrekker voor startende horeca-ondernemers. Banken zijn terughoudend in het financieren van horecagelegenheden: de levensduur van het gemiddelde bedrijf is kort, het faillissementsrisico is groot en er is vaak sprake van zwart geld, zo is de reputatie. Toch krijgt de helft van de startende cafetaria-houders wel een lening bij de bank, maar tien procent klaagt over de geringe leenmogelijkheden. Hertsensberg (1992) stelt dat er de laatste jaren percentage-gewijs niet minder door

banken wordt gefinancierd dan voorheen, maar dat de vraag naar kapitaal in de horecawereld altijd groter is. Er is dus behoefte aan alternatieve financiering. Eén op de tien cafetaria-uitbaters leent bij het speelautomatenbedrijf (Lenting en Partners, 1991). Hoeveel café-bedrijven bij de gokautomatenbranche te leen gaan, is niet bekend. Vermoed wordt dat café-ondernemers minstens evenveel moeite hebben met het lenen op de reguliere geldmarkt. De laatste jaren signaleren horeca-watchers een verschuiving op de geldmarkt voor horeca-ondernemers: de automatenbranche zou zich in toenemende mate opwerpen als leningverstrekker. Er zijn hierover geen cijfers bekend, maar zowel vanuit de gokautomatenbranche als vanuit de horecawereld wordt deze veronderstelling onderschreven. Een aantal starters op de horecamarkt kan niet voldoen aan de eisen die banken stellen: ze moeten ten minste in het bezit zijn van de vereiste vergunningen en diploma's en dienen een doortimmerd ondernemersplan te tonen. Bij de toetsing geldt ervaring in de horeca-sector als een pré, waardoor onervaren starters minder kans op financiering maken (Hertsenberg, 1992).

Het zijn dus voor een groot deel nieuwe toetreders die kiezen voor een lening bij een brouwerij of een automatenexploitant. Soms treedt een brouwerij of automatenexploitant op als borgsteller van de cafébaas bij de bank. Het spreekt voor zich dat afname van het eigen merk bier bij het contract is ingesloten, alsook een merkenverplichting voor alle aangesloten drankenbedrijven. Zo betekent een geldlening bij Heineken tegelijkertijd een huwelijk met – onder andere – Pepsi en Sourcy. Maar brouwerijen kennen nog meer manieren om horeca-ondernemers aan zich te binden. Vaak worden andere diensten aan het contract verbonden, zoals levering van de barinrichting of van de muziekinstallatie, die dan eveneens gefinancierd worden door de brouwerij. Het komt ook voor dat brouwerijen (delen van) de barinrichting in bruikleen aanbieden. Hier hoeft de ondernemer niets voor te betalen, als hij zich maar contractueel aan de brouwerij – en de daaraan gekoppelde merken bindt. Zo'n contract mag overigens nooit langer dan tien jaar gelden (Hertsenberg, 1992). Een derde manier van financiële ondersteuning door een brouwerij is het kortlopende leverancierskrediet: de inkoop op krediet geeft een ondernemer financiële armslag, maar verstevigt de band met de brouwerij. In de praktijk zijn er maar weinig horeca-ondernemers die niet onder contract bij een brouwerij staan.

Wanneer een speelautomatenbedrijf geld leent aan een café of snackbareigenaar, wordt dit contract bijna altijd gekoppeld aan plaatsing van gokkasten. Wanneer de lener problemen krijgt bij de afbetaling, kan hij met de leningverstrekker afspreken dat hij de schuld door middel van de opbrengst van de automaten aflost. Hij maakt dan geen aanspraak meer op zijn deel van de speelwinst. Volgens betrokkenen komt het ook voor dat de brouwerijen geld doorgeven aan de automatenhandel voor leningen; ze besteden het lenen uit aan de automatenexploitanten.

Niet alleen voor het starten van een onderneming is geld nodig, ook voor het behoud van de zaak is het nodig af en toe flink te investeren. De in paragraaf 3.9 besproken modegevoeligheid van de branche maakt regelmatige vernieuwingen noodzakelijk. Verbouwingen van horecagelegenheden komen dan ook regelmatig voor. Uit een onderzoek naar het Nederlandse cafetaria (Lenting en Partners, 1991) blijkt dat bijna veertig procent van de snackbarhouders in het voorafgaande jaar verbouwd heeft en nog eens 33 % is dat van plan in het komende jaar (Lenting en Partners, 1991).

Hertsenberg stelt in zijn rapport (1992) dat het grootste verschil tussen geldverstrekking door banken en leningen door brouwerijen en automatenhandelaren zich toespitst op de belangen van de financier. De banken hebben vooral belang bij het succes van de ondernemer en stellen daarom vrij hoge eisen aan de leningvragende caféhouder. De brouwerijen en automatenhandelaren daarentegen hechten veel minder belang

aan het welslagen van de individuele ondernemer; hun belangen liggen in de continuïteit van de horecagelegenheid, teneinde hun afzet zeker te stellen (hetzij bier, hetzij automaten). De personeuseisen die de automatenhandelaren en de brouwerijen stellen, zijn daarom veel minder strikt.

3.5. Brouwerijen

Vooral in drankverstreckende horeca spelen brouwerijen een grote rol. Niet alleen zijn ze de leveranciers van Nederlands meest gedronken alcoholische drank (bijna 84 liter per hoofd van de bevolking), ze hebben ook naam gemaakt als kredietverstrekker aan startende of uitbreidende horeca-ondernemers. Nederland telt vijftien brouwerijen waar in totaal ruim achtduizend mensen werk vinden. De accijnsopbrengst van bier bedraagt jaarlijks bijna 600 000 gulden. Nederland importeert voor 136 miljoen gulden bier, maar voert tien maal zoveel uit: een kwantiteit ter waarde van 1,4 miljard gulden. Het bierverbruik in Nederland neemt de laatste jaren iets af, maar de export van Nederlands bier groeit nog steeds. Er werd in 1994 in totaal 22 miljoen hectoliters aan bier geproduceerd, en dat wordt ieder jaar meer, zo vertellen de kerncijfers van het Centraal Brouwerij Kantoor (Stiva, 1994). Over de leningverstreckende functie zijn de bierproducenten overigens heel wat minder open. Het is onmogelijk om hierover cijfers te achterhalen.

Meer dan de helft van de totale café-omzet komt uit de bierverkoop. Veertig procent van de cafébazen heeft slechts één bier op de tap, in iets meer dan de helft van alle cafés worden er ten minste twee bieren getapt. Heineken staat het meest op de tap (in 26 % van alle cafés), gevolgd door Oranjeboom (18%) en Amstel (12%). In bijna alle cafés is bier op de fles verkrijgbaar (Lenting & partners, 1991). Hoe kiest een cafébaas zijn brouwerij? Lenting en Partners tonen aan dat meer dan de helft van de café-eigenaren weinig keus heeft gehad. Ruim zestig procent is contractueel gebonden aan het huismerk bier. Slechts 38 % koos bewust voor de brouwerij. In één op de drie gevallen (33%) is het bedrijfspand eigendom van de brouwerij of wordt het via de brouwerij verhuurd; de cafébaas is zodoende gebonden aan de bierverstrekker. Bijna twintig procent van de café-uitbaters was verplicht om het brouwerij-contract van de vorige eigenaar over te nemen. In drie procent van de gevallen is de cafébaas gebonden aan een bepaalde brouwerij omdat het pand in eigendom is van de drankleverancier of de automatenhandel (de cijfers zijn niet uitgesplitst). Acht procent heeft andere redenen voor de gebondenheid aan een brouwerij, zoals leningen, kortingen en gekregen apparatuur (Lenting en partners, 1990). Al met al is ruim zestig procent van alle caféhouders op enige wijze verplicht gebonden aan een brouwerij, drankhandel of automatenhandel (Hertsenberg, 1992).

Een meerderheid van de horecabazen (66 %) zegt tevreden te zijn over de samenwerking met de brouwerij en diens vertegenwoordiger. Een minderheid (15%) heeft een verstoorde relatie, meestal uitlopend op een tussentijdse huismerkswissel (Lenting en Partners, 1990). Zestig procent van de ondernemers is wel eens benaderd door andere brouwerijen, die een ander huismerk willen *pushen*. Hierbij wordt soms geld geboden. Heineken en Oranjeboom staan bekend als de actiefste veroveraars op de markt (Lenting en Partners, 1990).

3.6. Organisatie van de branche

De belangen van de branche horeca worden vertegenwoordigd door de ondernemersorganisatie *Koninklijke Horeca Nederland*. Deze ondernemersorganisatie verenigt 13 000 horeca-werkgevers; zo'n kleine dertig procent. Omdat vooral de grotere bedrijven bij de werkgeversorganisatie zijn aangesloten, zijn alle leden van Horeca Nederland samen goed voor 70 procent van de totale omzet in de branche. De contributie varieert van

350 tot ruim 3000 gulden per jaar. Het zijn vooral de kleine ondernemingen in de grote steden die zich niet bij de organisatie aansluiten. Het dieptepunt wordt bereikt in Rotterdam, waar slechts tien procent van de horeca-uitbaters lid is van KHN. Uit de lage organisatiegraad mag worden afgeleid dat de horeca-wereld geen sterke eenheid vormt. De horeca-ondernemers zien elkaar in de eerste plaats als concurrent, niet als collega. Uit onderzoek blijkt dat de helft van alle cafébazen nooit samenwerkt met naburige horeca-exploitanten. Ze hebben er geen tijd voor, geen behoefte aan of noemen rivaliteit als reden om alleen te werken. De andere helft steekt wel eens de koppen bij elkaar – voor evenementen, gezamenlijke inkoop of reclame – en het gaat dan bijna uitsluitend om uitbaters van grotere horeca-gelegenheden. De kleine cafébaas is een alleenganger (Lenting en Partners, 1990). Een dergelijk gesloten karakter is een zwak punt dat ingangen biedt voor criminaliteit. Horeca Nederland doet er, vaak in samenwerking met het Bedrijfschap, veel aan om de naam van de branche goed te houden. De organisatie erkent dat de criminaliteit een probleem is en geeft toe dat de ondernemers hier niet alleen slachtoffer, maar soms ook dader zijn. De werkgeversorganisatie heeft een Commissie Criminaliteit in het leven geroepen waarin de problemen van de horeca met misdaad centraal staan. Eén van de produkten van deze commissie is de Horeca Vertrouwensman die onlangs in Den Bosch en Valkenburg, bij wijze van experiment, werd aangesteld. Hoewel de branche-organisatie er alles aan doet om het probleem aan de kaak te stellen, blijft de geslotenheid het grootste probleem in de aanpak van criminaliteit in de branche; de ondernemers vertellen niet wat er speelt. Afpersing, opgedrongen portiersdiensten; de café-houders melden het zelden tot nooit, zelfs (of juist) niet aan hun eigen organisatie.

Overigens zijn niet alle horecagelegenheden welkom bij de branchevereniging; coffeeshops die softdrugs verkopen kunnen zich niet bij KHN aansluiten; wanneer de branche-organisatie een lid «betraapt» op de verkoop van hash of weed, volgt roeyering. KHN is het niet eens met het Nederlandse drugsbeleid en dan met name het gedogen van de softdrugshandel in coffeeshops. Horeca Nederland dringt er bij de overheid regelmatig op aan om de handel in zowel soft- als harddrugs in horecagelegenheden te verbieden en overtreders strafrechtelijk te vervolgen. Ook bordelen zijn doorgaans van lidmaatschap uitgesloten, omdat de horecafunctie in deze gelegenheden slechts bijzaak is of er sprake is van een gesloten club. Alleen zaken die in hoofdzaak bestaan van het verlenen van horecadiensten (schenken van dranken, bereiden van maaltijden of bieden van logies) mogen tot de brancheorganisatie toetreden.

3.7. Houding ten opzichte van autoriteiten

De geslotenheid van de branche houdt ook in dat de gemiddelde horeca-ondernemer weinig op heeft met autoriteiten zoals politie en de gemeentelijke, de provinciale en de rijksoverheid. Er is sprake van een wantrouwende houding naar buiten toe. Uit een onderzoek door Magis Marktonderzoek (in Missets Horeca, 1987) bleek dat twintig procent van de horeca-ondernemers bij vechtpartijen en ruzies in de zaak nooit de politie inschakelt en ruim 62 procent dat alleen doet in geval van «uiterste nood». Slechts achttien procent roept altijd politiehulp in bij geweldscalamiteiten. Bijna de helft van de onderzochte bar en discotheekhouders vindt desalniettemin dat het bestrijden van ongeregelde heden in hun bedrijf een overheidstaak is. Eenzelfde percentage wenst meer politieverveiling en hogere straffen voor ruzieschoppers.

De algemene frustratie in de horeca lijkt te zijn: «de illegale ondernemer wordt gedoogd, de legale wettelijk stukgecontroleerd, financieel uitgezogen en ook nog eens gecriminaliseerd». Op spandoeken bij een demonstratie werden leuzen als «stop de horecamoord» en «geen

horeca-razzias» meegevoerd. Gesprekspartners uit de branche vinden dat er slecht tegen malafide ondernemers wordt opgetreden. Terwijl illegale gelegenheden lang kunnen draaien zonder door overheidsinstanties te worden gedeerd, worden bonafide horeca-ondernemers op lichte overtredingen snel gepakt, zo vertelt een geïnterviewde. Hij gaf aan het vertrouwen in «politiek en politie» te hebben verloren en signaleert eenzelfde houding bij veel van zijn collegae.

Afpersing wordt niet gemeld, enerzijds vanwege de geweldsdreiging van de afpersers, anderzijds vanwege het wantrouwen jegens de autoriteiten. «Stil en stom», noemt een geïnterviewde de ondernemers in de branche. Ook spreekt hij over de «beroepsziekte» *horeca-dooftheid*: de kastelein luistert niet, maar hoort wel. Met andere woorden: hij weet alles wat er gebeurt, maar als je hem ernaar vraagt, is zijn naam Haas. Deze geslotenheid maakt de horecabranche kwetsbaar, want de ondernemers maken geen vuist naar hun bedreigers. Dit hangt voor een groot deel samen met het belang van een *goede reputatie*; de populariteit van een horecagelegenheid hangt in hoofdzaak af van het imago. Wanneer een bepaald café vaak door de politie wordt bezocht, is dit niet goed voor de klandizie. Maar, ook een regelmatige verstoring van de orde kan klanten kosten. *Schaamte* speelt ook een rol in de geslotenheid; wie toegeeft dat er problemen met bijvoorbeeld afpersing zijn, toont zich zwak. Veel horeca-ondernemers ontkennen daarom dat ze gedwongen zijn om portiers voor de deur te zetten. Door deze geslotenheid krijgt de politie geen voet tussen de deur bij de afpersers.

De oorzaak van de doorgaans moeizame verhouding tussen de politie en de horeca lijkt op een kwestie van de-kip-of-het-ei. Horeca-ondernemers menen dat de politie hen niet kan helpen; soms hebben ze de ervaring dat de politie hen domweg in de steek laat. Vooral waar het gaat om ernstige delicten als afpersing; hierop krijgt de politie vaak moeilijk greep. Het invoeren van politiehulp kan een horeca-ondernemers bovendien zijn bedrijf kosten, want de gemeente heeft de bevoegdheid om een vergunning tijdelijk of permanent – in te trekken. Wanneer er zich in een bepaald café in korte tijd veel ordeproblemen voordoen, kan de gemeente zo'n zaak dwingen tot sluiting. Horeca-ondernemers houden dus liever hun mond en de politie kan daarom vaak weinig uitrichten; er wordt zelden aangifte gedaan. Bovenkerk en Derksen (1994) spreken in hun onderzoek naar afpersing in de Utrechtse caféwereld over een *conspiracy of silence*. De geslotenheid van de ondernemers heeft natuurlijk ook nog een andere oorzaak. Er wordt veel gerommeld in de branche; ondernemers geven toe dat iedere horeca-ondernemer wel eens iets niet helemaal volgens de regels doet. Het «afromen» van de winsten wordt als normaal beschouwd. En ook waar het de CAO-naleving betreft, wordt er nogal eens creatief boek gehouden. Ook hierdoor wendt men zich voor hulp niet gemakkelijk tot de politie.

3.8. Publieke toegankelijkheid

Een belangrijk kenmerk van de horeca is natuurlijk haar publieke toegankelijkheid. Iedere week bezoeken zo'n twee miljoen Nederlanders een horecagelegenheid. De meesten van hen zijn tussen de 16 en 30 jaar oud. Vooral het publiek dat café, bar, bowlingbaan en discotheek bezoekt is gemiddeld jong. Het uitgaansleven kent hoge bezoekerspieken op de vrijdag- en zaterdagavond. Het uitgaanspubliek is op zoek naar plezier en ontspanning; daar hoort nachtbraken, drinken en samenzijn bij. De combinatie van het late uur, alcoholgebruik en groepsgedrag leidt soms tot beheersproblemen onder het uitgaanspubliek. Er kan sprake zijn van geluidsoverlast, vandalisme, vechtpartijen en verkeersovertredingen zoals het rijden onder invloed. Het uitgaanspubliek is bovendien een aantrekkelijk doelwit voor fietsendieven en zakkenrollers; ook zij bevinden zich op uitgaansavonden dus in de horeca. De politie werkt, vooral in de grote

steden, op de uitgaansdagen met een verhoogde bezetting en na het weekend staat het aantal misdrijven en ongelukken in de lokale maandagskranten te lezen.

Mede door de *publieke toegankelijkheid* en de *anonimiteit* van de horeca is het eveneens vaak de omgeving waar de helers en dealers zaken doen. Vanwege de openbaarheid van horecagelegenheden is het niet gemakkelijk om ongewenst publiek buiten te houden. Dieven verkopen er hun spullen, helers kopen op en verkopen weer door aan het horeca-publiek. Sommige horecagelegenheden fungeren als knooppunt voor heling en andere illegale handel. Volgens de criminologische klassieker van Klockars (1974) vindt heling plaats in openbare gelegenheden die voor een belangrijk deel zijn geprivatiseerd door de dieven- en helers-wereld, zoals bepaalde cafés. Ook Taylor (1984) en Gruter (in Bovenkerk en Brunt, 1989) noemen de horeca als «*the place where (criminal) professionals meet*»: hier vindt de informatie-uitwisseling plaats en worden netwerken opgebouwd en onderhouden.

3.9. Modegevoeligheid

De horeca is een branche die sterk aan mode onderhevig is. De smaak van het – veelal jonge – publiek wisselt snel en rigoreus. Het lijkt soms alsof de windrichting bepaalt welke zaken de *places to be* zijn en welke niet. In de jaren zestig verschenen de meeste bars en discotheken. Tien jaar later kwamen vooral de politieke en culturele (film-)cafés op en zij maakten in de jaren tachtig plaats voor de trendy Grand Cafés. Voor het jonge modegevoelige publiek verdwijnt het bruine café steeds meer naar de achtergrond en dat merken de betreffende cafébazen. Nog steeds is bijna de helft van alle cafés bruin of middelbruin (Lenting & partners, 1990). Ook discotheken moeten blijven om hun publiek te blijven boeien. Het eens zo populaire Utrechtse Cartouch raakte op sterven na dood omdat de stijl niet meer naar de tijd werd aangepast. Inmiddels is de discotheek overgenomen en werden naam, interieur en identiteit totaal vernieuwd: de nieuwe zaak wordt druk bezocht. Waren tien jaar geleden de spiegelbal en verlichte dansvloer nog favoriet, tegenwoordig zijn deze interieurelementen hopeloos verouderd en dus *fout*. Er schieten mega-dancings uit de grond, zoals de Metropool in Rotterdam, waar veel meer mogelijk is dan dansen en drinken alleen; er is een coctailbar, er zijn snacks verkrijgbaar en worden shows opgevoerd. In veel grotere dancings zijn verschillende hoeken ingericht die ieder hun eigen sfeer ademen; van junglebar en ijssalon tot lasergame-room.

Afgezien van de echte buurtcafés – waar zelfs het wassen van de gordijntjes klanten kost-, moet de ondernemer van een moderne horecagelegenheid flexibel zijn en zich naar de modes richten. Het publiek verwacht verrassingen en de conservatieve ondernemer gaat niet lang mee. Het is de vraag of een branche waarin veel kleine, onvermogenende en laag opgeleide ondernemers opereren een dergelijke flexibiliteit kan opbrengen. Uit onderzoek (Lenting en Partners, 1990) blijkt dat vooral de grotere ondernemer (hoge omzet, meer en grotere horecagelegenheden) regelmatig geld uitgeeft aan reclame om zijn zaak te promoten. Dezelfde ondernemer volgt de marktontwikkelingen, bezoekt regelmatig beurzen en is lid van Horeca Nederland. Zijn assortiment is breed, zowel op het gebied van voedsel en drank, als wat amusement aangaat. De kleine café-eigenaar besteedt daarentegen nog geen honderd gulden per maand aan reclame (27%) en laat ook de meeste andere middelen om bij te blijven voor wat ze zijn. De gemiddeld korte levensduur van horecagelegenheden spreekt boekdelen.

House-parties

Nieuwkomers op de markt horeca zijn de organisatoren van house-

parties of schuurfeesten; grote dansfeesten die vaak door enkele duizenden jongeren tegelijk worden bezocht. De house-parties worden in korte tijd georganiseerd en vaak is de lokatie vooraf nog onbekend. Uitnodigingen voor deze feesten – zogenaamde flyers worden onder jongeren verspreid en deze vermelden vaak alleen een datum, tijd en startpunt. Vanaf dit vertrekpunt worden de bezoekers naar de feestlokatie geleid, vaak op afgelegen plekken zoals industrieterreinen en sportcomplexen. Voor deze evenementen is meestal geen toestemming aan autoriteiten gevraagd en de geldende voorschriften voor onder andere veiligheid, geluidsnormen en sluitingstijden worden zelden nageleefd. Dat is des te gevaarlijker omdat de house-parties hun aantrekkingskracht voor een groot deel ontleen aan de pepmiddelen en andere drugs die gebruikt worden om de lange nacht prettig door te komen. House-parties duren vaak een etmaal lang, soms zelfs 24 tot 36 uur. De entreprijs ligt doorgaans tussen de dertig en zestig gulden. In 1988 vond in Nederland de eerste house-party plaats. De horecabranche werd nogal overvallen door deze nieuwe vorm van massale vrijetijdsbesteding, maar ontwikkelde al snel een aantal richtlijnen voor gemeenten; zo wil Horeca Nederland dat alleen erkende horeca-ondernemers (ingeschreven bij het Bedrijfsschap) dergelijke feesten mogen organiseren en moeten de plaatselijke autoriteiten toestemming verlenen en voorwaarden stellen betreffende veiligheid en openingstijden. Het hangt echter van de gemeentelijke autoriteiten af of zij deze voorwaarden daadwerkelijk opleggen. De illegale house-parties leveren forse concurrentie voor de legale discotheken en bars en zijn Horeca Nederland dan ook een doorn in het oog. Volgens het Bedrijfsschap Horeca gaan er enkele tientallen miljoenen gulden om in het illegale feestenbedrijf.

Inmiddels zijn de house-parties bij een groter publiek bekend geworden en storten grote, professionele party-organisatiebedrijven zich op deze sector: de feesten vinden meestal plaats in veemarkt- of sporthallen en voldoen dan (deels) aan de geldende voorschriften. Illegale feesten komen anno 1995 zelden meer voor. Er zijn verschillende stijlen house-parties; afhankelijk van de muzieksoort trekt ieder genre zijn eigen publiek, variërend van hoogmodisch avant-gardisme, de «house-broeken» van de *friettent-jeugd* tot de kaalgeschoren schedels van de *gabbers*. Op house-parties zijn de bezoekers gemiddeld zeer jong. De jongeren leggen grote afstanden af om de bekende house-parties te bezoeken en spenderen naar schatting 100 tot 150 gulden per feestnacht, inclusief drugs.

Restaurants

Ook restaurantondernemers moeten de trends zorgvuldig bijhouden. Was het vroeger reuze modern om met de familie te gaan fonduen, tegenwoordig zijn de gourmet en steengrill populair. De modegevoeligheid van het buitenshuis eten geldt in sterke mate voor de talloze buitenlandse restaurants die ons land telt. De aloude Chinees-Indisch restaurants verliezen steeds meer terrein aan nieuwkomers zoals de Turkse, Argentijnse en Japanse keuken. Vooral de Griekse eethuizen zien hun publiek sterk teruglopen, terwijl de pizzeria's nog steeds in trek zijn.

De meest restaurant-keukens brengen Hollandse pot op tafel; ruim 43 %. Maar het aantal restaurants met een buitenlandse keuken neemt per jaar toe. In 1994 zijn er weer 5 % meer buitenlandse eetgelegenheden dan in het voorgaande jaar. De Chinese en de combinatie van Chinees-Indische keuken zijn daarna het populairst: bijna achttien procent van alle maaltijdverstrekkers kookt Chinees of Chinees-Indisch. Er zijn in totaal ruim 2100 van dergelijke restaurants. De Chinees-Indische restaurants nemen nog steeds licht in aantal toe, maar het aantal Chinese maaltijdverstrekkers neemt af: er verdween vorig jaar 1 procent van deze

restaurants. Daarna eet de Nederlander graag Frans; twaalf procent van alle restaurants heeft een Franse keuken. Ruim acht procent van de maaltijdverstrekkers in Nederland heeft de Italiaanse keuken; het aantal pizzeria's neemt nog steeds toe, vorig jaar groeide het aantal Italiaanse eethuizen met zeven procent. De Griekse keuken staat op de vijfde plaats; het aantal Griekse restaurants nam in 1994 met drie procent af, vergeleken met het voorgaande jaar. De overige buitenlandse keukens doen het goed; vooral de Turkse restaurants nemen in aantal toe. Het aantal Turkse maaltijdverstrekkers nam de afgelopen vier jaar 27 % toe en staat nu al op de vierde plaats. Verder valt de opkomst van Argentijnse, Surinaamse, Japanse en Koreaanse restaurants op.

De Nederlandse en Franse keuken buiten beschouwing gelaten, ziet de top-tien van buitenlandse restaurants er als volgt uit:

Keuken	Aantal 1994	Groei 90-93	Groei 93-94
1 Chinees-Indisch	2 131	1%	3%
2 Italiaans	939	8%	7%
3 Grieks	307	6%	-3%
4 Turks	150	27%	5%
5 Indiaas	99	12%	8%
6 Argentijns	82	22%	17%
7 Mexicaans	77	10%	7%
8 Surinaams	68	19%	21%
9 Japans	65	29%	14%
10 Spaans	59	10%	13%

(Bedrijfschap Horeca, 1994)

4. CRIMINALITEIT IN DE HORECA

4.1. Inleiding: kwetsbaarheid in de branche

Uit het voorgaande blijkt dat de horeca over het algemeen een goed lopende, bloeiende sector is waar veel geld in omgaat. Mede vanwege de lage toetredingseisen komen er nog steeds veel cafés, restaurants en snackbars bij en hun gezamenlijke omzet stijgt. Het is een financieel interessante branche waarin veel verdiend wordt. Recapituleren we nu het voorgaande, dan zijn er ook omstandigheden die de branche kwetsbaar maken. 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 snackbaruitbaters, nog eens 60 procent ondervindt broodstrijd van één tot vijf collega-ondernemers (Lenting en partners, 1991). De modegevoeligheid van het uitgaanspubliek vergt ondernemersinzicht en 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 speelautomaten-exploitanten. 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.

Horecagelegenheden zijn publiek toegankelijke ontmoetingspunten, waar mensen van divers 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 bijprodukten. 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.

Horecagelegenheden zijn voor hun klandizie sterk afhankelijk van een goede reputatie: een café staat of valt met het imago. Hierdoor hechten horeca-ondernemers veel belang aan «rust in de tent», want een bar waar vaak geknokt wordt verliest zijn klanten, ook al kan de ondernemer er niets aan doen. Wanneer er regelmatig *blauwpetten* in de zaak zijn, is dat niet goed voor de naam. De sterke arm is bovendien het instrument van de gemeentelijke autoriteiten die de macht bezitten om horecagelegenheden te sluiten wanneer er te vaak orde- of andere problemen zijn. Bovendien lijken er onder horeca-ondernemers relatief veel wetsovertreders. Uit het onderzoek van Boerman (1994) blijkt dat de helft van alle grote horeca-ondernemers in Rotterdam (met drie of meer zaken) een strafblad heeft; in de helft van deze gevallen gaat het om grote overtreddingen of een combinatie van verschillende wetsbreuken. Omdat ook verkeersovertredingen zijn geteld, zoals dronken achter het stuur zitten, zeggen deze cijfers echter niet zoveel over het criminaliteitsgehalte van horeca-ondernemers. Daarbij zijn veel echt grote ondernemers buiten het onderzoek gebleven, omdat hun bedrijven op naam van stromannen staan. Maar ook dit is één van de aspecten die het gesloten karakter van de branche verklaren. En natuurlijk kijkt «de» concurrent altijd mee. De

individuele horeca-ondernemer staat er dus alleen voor. Sfeer is gemakkelijk verziekt en orde-handhaving moet daarom discreet en subtiel zijn. De onderlinge concurrentie, de geslotenheid en de lage organisatiegraad maken de horeca gevoelig voor dreiging en afpersing. In dit hoofdstuk komen de diverse vormen van criminaliteit die in de horeca voorkomen aan de orde. Zowel daar waar de branche slachtoffer is, als daar waar zij dader is. Uit dit hoofdstuk zal blijken dat slachtoffer- en daderschap vaak door elkaar heen lopen. Ook hier en misschien nog meer dan in enige andere branche gaat de veronderstelling op dat slachtofferschap in combinatie met wantrouwen ten opzichte van de beschermende functie van de overheid, daderschap in de hand werkt.

4.2. «Protectie»

«Zet geen «kleerkast» voor de deur. Dat lokt agressie uit.» Dit staat te lezen in een brochure over criminaliteitspreventie van de brancheorganisatie Koninklijke Horeca Nederland. Sommige horeca-ondernemers weten wel beter; in de praktijk heeft een aantal cafébazen er weinig tot niets over te zeggen en stáát die kleerkast gewoon voor de deur. Onder *protectie* verstaan we 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. Dit delict noemen we *afpersing*. Wanneer dit op systematische wijze gebeurt, spreken we in de criminologie van een zogeheten *protection racket*. Volgens een bestuurslid van Horeca Nederland vinden we vooral onder jonge ondernemers met kleine cafés in de grote steden slachtoffers van opgedrongen bescherming. Deze ondernemers zijn zelden aangesloten bij de branche-vereniging.

Er is in de horecabranche een concrete vraag naar ordehandhaving. Want, niet alleen het aantal horecagelegenheden groeit, ook het wapenbezit en het gebruik van drugs, drank en geweld nemen toe. Deze combinatie leidt tot een beheersprobleem. Horecagelegenheden zijn publiek toegankelijk en hun economisch succes is sterk afhankelijk van een goede reputatie. Tot op zekere hoogte kun je zeggen dat dit protectie «uitlokt».

De *bewakingsdienst van de overheid* – de politie – komt over het algemeen niet aan de behoefte van de meeste horeca-ondernemers tegemoet. «In de horeca is de onderwereld de baas en niet de politie», zegt een gesprekspartner van een particulier beschermingsbedrijf. Op het symposium Horeca en Criminaliteit in 1992 uitten verschillende horeca-ondernemers hun ongenoegen over het optreden van de politie met betrekking tot onveiligheid. Volgens veel horeca-ondernemers wordt criminaliteit in de zaak steeds meer gezien als een bedrijfsrisico en treedt de politie nauwelijks op. Een gesprekspartner uit de speelautomatenbranche vertelt de diensten van een «bewakings- en adviseringsbedrijf» in te huren voor de beveiliging van zijn speelhallen, omdat hij van de politie niets verwacht. Volgens de ondernemer gaat het hier niet om «kleerkasten», al stralen ze natuurlijk wel «fysieke kracht en natuurlijk overwicht» uit.

De keuze van een bedreigde horeca-ondernemer lijkt beperkt: het bedrijf heeft hoe dan ook bescherming nodig, en deze kan illegaal of legaal worden verkregen. De ondernemer is op deze manier gedwongen om een flinke duit neer te tellen voor protectie. Krachtig gebouwde mannen bieden bescherming aan, hetzij tegen het eigen geweld, hetzij tegen geweld door derden. Er hoeft overigens niet altijd sprake te zijn van opgedrongen protectie. Steeds meer horeca-ondernemers hebben werkelijke behoefte aan beveiliging, of hebben er de voordelen van in leren zien. Omdat ze afpersers willen weren en portiersorganisaties voor willen zijn, nemen ze zelf een portier in dienst.

Gesprekspartners uit de horecabranche vertellen dat zo'n constructie

bijna altijd verkeerd uitpakt voor de horeca-exploitant. Gaan we een stap verder dan kan het beroep dat op de portiersdienst wordt gedaan, verkeren in zijn tegendeel. Het is een bekend thema: wie zich voor hulp wendt tot de «mob», wordt aan haar onderhorig. In de geraadpleegde politiedossiers wordt deze werkwijze beschreven. De eerste tijd levert de portier waar voor zijn geld; hij zorgt voor rust en orde. Maar na verloop van tijd vinden er weer geweldsincidenten plaats – soms georganiseerd door de achterban van de portier – en dan vraagt de deurman om verhoging van zijn vergoeding. Een portier kent de horecagelegenheid van binnen en van buiten en weet dus hoeveel geld hij kan vragen zonder dat het café failliet gaat. Het aan de portier betaalde «loon» kan het enige doel van de protectiebieder zijn. Vaker echter, gaat het om het verwerven van een machtspositie over de horecagelegenheid. Als dat doel eenmaal bereikt is, kan het café immers voor diverse lukratieve doelen worden aangewend, zoals voor drugshandel, heling en (afgedwongen) plaatsing van speelautomaten. In sommige gevallen wordt het café zelfs doelbewust naar het faillissement geleid; het afpersingsgeld wordt opgeschroefd en tegelijkertijd wordt de sfeer dusdanig beïnvloed dat de klanten wegblijven. Ook deze gevallen komen we tegen in de politiegegevens. «Van een café een instant fietsenstalling maken» schijnt dat in jargon te heten: dusdanig rotzooi trappen dat er geen klant meer binnenkomt. Vervolgens kan de gelegenheid dan worden overgenomen. In minder extreme gevallen blijft de cafébaas gewoon op zijn plek, maar maakt niet langer de dienst uit; de portiers bepalen wie en wat (drugs/ gestolen goederen, speelautomaten) er in het café binnen komt.

Illegale protectie in Nederland

Bovenkerk en Derksen (1994) signaleren in hun onderzoek bij cafés in Utrecht, dat *veertig tot zestig procent* van de horeca-ondernemers binnen de stadsgordel te maken heeft met illegale beschermelingen; zij worden ten minste «bezocht» door deze afpersers. Zij signaleren een toenemende professionalisering van de afpersingspraktijken in de richting van goed geoliede beschermingsfirma's die thans zelfs door de horeca-ondernemingen om hun diensten gevraagd worden. De beschermers zijn in het bezit van een semafoon en rekenen vaste tarieven per «oppiep» en regelmatige surveillance. Volgens sommige horeca-exploitanten zijn zij in staat veel sneller en vooral discreter op te treden bij calamiteiten dan de politie. Bovenkerk en Derksen concluderen dat er een grote vraag is naar het produkt dat deze organisaties leveren. De gemeentelijke dienst die de vergunningen verstrekt, gedooft de inzet van 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 volledig bevestigd.

Een journalist van Missets Horeca sprak met een aantal beschermers en getroffen ondernemers in de stad Utrecht. Uit die gesprekken bleek dat zes tot zeven personen de protectie van de binnenstad-horeca in handen hebben. Zij beschikken ieder over hun eigen rayon en zijn goed georganiseerd. Steeds vaker worden ze om hun diensten verzocht, zo blijkt ook hier. De beschermers werken overigens niet alleen voor horeca-ondernemers, zo blijkt uit het artikel: ook een makelaar en een automaten-exploitant maken gebruik van de diensten.

Volgens een geïnterviewde ex-portier in Eindhoven betaalt een discotheek zo'n één tot tweeduizend gulden per maand en een café twee- tot vierhonderd gulden aan «beschermingsgeld». In het onderzoek dat Bovenkerk en Derksen (1994) in Utrecht verrichtten worden bedragen tussen de vijf- en zevenhonderd gulden per week genoemd. Portiers worden door afpersingsorganisaties doorgaans geronseld in sport-scholen. Volgens de voorliggende informatie van de politie werkt in

Amsterdam een beveiligingsbedrijf dat direct is gekoppeld aan een sportschool. Er zijn nog ten minste twee van dergelijke groepen die zich bezig houden met portiers- en ander beveiligingswerk. Een aantal van de krachtpatsers heeft een indrukwekkende antecedentenlijst.

Uit de geraadpleegde politiedossiers komt een aantal afpersingsgevallen naar voren. 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. In andere cafés 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 slagen er in om protectie of overname af te houden, in één geval heeft de cafébaas zich – succesvol gewapend – verzet. Een andere ondernemer wordt bedreigd nadat hij weigert een portier van de organisatie in dienst te nemen. In een aantal gevallen heeft de baas van deze organisatie een horeca-onderneming, na gebruik van geweld, overgenomen. Enkele kroegen betalen protectiegeld en bij andere cafés heeft de organisatie pogingen gedaan tot afpersing. In het zuiden van het land is brand gesticht in een horecagelegenheid, als gevolg van afpersing. Volgens de geraadpleegde politiebronnen is er in verschillende delen van het land sprake van bedreiging en afpersing.

Legale bewakingsorganisaties

Naast de illegale «bewakingsorganisaties», bestaan er legale bewakingsbedrijven in Nederland. Eén bedrijf spitst zich toe op het leveren van portiers voor horecabedrijven. In 1992 richtten een marechaussee en een ex-onderofficier van de landmacht samen dit beveiligingsbedrijf Professional Protection Services (PPS) op. Een gat in de markt, want een ondernemer die een portier wil aanstellen was voorheen aangewezen op het «loslopend wild» zoals een woordvoerder van PPS het noemt. Volgens deze geïnterviewde heeft een meerderheid van de onofficiële portiers contacten met de onderwereld. PPS levert echter «gescreende» portiers aan horecabedrijven, voornamelijk cafés en discotheken. Een horeca-onderneming die met het bedrijf in zee gaat, wordt eerst onderworpen aan een uitgebreide «risico-analyse» door PPS. Het bewakingsbedrijf levert allerlei beveiligingsapparatuur (onder andere wapendetectorpoortjes en video-camera's) en fungeert als een uitzendbureau voor portiers. Een horecabedrijf betaalt circa 650 gulden per man per avond voor de beveiliging. Er werken ongeveer 50 portiers in vaste dienst en 30 als oproepkracht. De portiers hebben allemaal het vakdiploma beveiliging op zak, een EHBO-diploma en een reanimeringscertificaat. Het bedrijf heeft een vergunning volgens de Wet op de Weerkerpsen en de Particuliere Bewakingsbedrijven. De portiers zijn meestal uitgerust met een kogelvrij vest en portofoon.

De portiers proberen de situatie in een café of discotheek zo veilig mogelijk te maken voor de bezoekers. In het geval van vechtpartijen of andere calamiteiten grijpen ze in; ze zetten de overtreders buiten de deur en roepen zonedig politiehulp in. Wat dat betreft onderscheidt hun werk zich niet van dat van de bewakers in kantorenpanden, winkels of woongebouwen. Maar de horeca krijgt ook andere bezoekers in huis: al dan niet georganiseerde bendes van drugsverkopers en afpersers. De diensten van PPS worden – meestal in samenspraak met de plaatselijke autoriteiten – ingeroepen bij cafés en discotheken die vanwege zware

orde-problemen met sluiting worden bedreigd. PPS zoekt vervolgens contact met de plaatselijke kopstukken die verantwoordelijk zijn voor de criminaliteit rond de horecagelegenheid.

Het weren van drugs en wapens in de discotheek of het café is een belangrijke taak van de PPS-portiers. Worden de spullen al bij binnenkomst gevonden en gaat het niet om harddrugs, dan krijgt de bezoeker meestal het advies «het spul even in de auto te leggen», vertelt de geïnterviewde. Wanneer een bezoeker binnen op wapen- of drugsbezit wordt betrapt, raakt hij het kwijt aan de portiers die het aan de politie doorgeven. Bij een discotheek in Zundert heeft PPS met de politie afgesproken dat de in beslag genomen drugs en wapens in het weekend mogen worden «verzameld» en maandag door PPS bij naar het politiebureau worden gebracht, zo mogelijk voorzien van *naamkaartje*.

Tot nog toe is PPS de enige legale portiersdienst die in Nederland werkzaam is. Zelf vreest het bedrijf dat de georganiseerde misdaad zal gaan proberen ook «legaal» op de markt toe treden. Omdat de prijzen relatief hoog zijn, kunnen kleinere gelegenheden deze kosten niet opbrengen en zullen geneigd zijn om naar goedkopere alternatieven uit te zien. Naarmate meer horeca-ondernemers zwichten voor portiersdiensten, worden kroegen die geen bewaking inschakelen steeds kwetsbaarder en zullen vroeg of laat ook naar bescherming moeten uitzien. Malafide portiers hebben meestal aantrekkelijke begintarieven.

Protectie in België

Over de kwestie van illegale en legale bewakingsdiensten is in Nederland nog maar weinig bekend. In België werd dit jaar een groot onderzoek afgerond naar de grenzen van particuliere bewaking, waarvoor onder andere onderzoek werd gedaan in grote discotheken. In deze studie van de Leuvense Universiteit (Van Laethem, Decorte en Bas, 1995) signaleren de onderzoekers dat de Belgische politie zich steeds verder terugtrekt uit het domein van de openbare orde-bewaking. Er is een sterke ontwikkeling van schaalvergroting gaande in maatschappij – er komen steeds meer grote winkelcentra, discotheken en mega-evenementen – en de politie speelt daar niet op in. Dat biedt in toenemende mate openingen voor particuliere bewakingsorganisaties, hetzij legaal, hetzij illegaal.

Volgens de Belgische onderzoekers (Van Laethem e.a., 1995) is het beloningssysteem via fooien een crimogene factor; de meeste uitbaters betalen hun portiers veel te weinig. Zolang de klant de broodheer van de portiers is, zal misbruik van de positie blijven voortduren, zo menen de onderzoekers. Normale betaling van het bewakingspersoneel kan mogelijk problemen voorkomen. Daarvoor is het nodig dat bewakingsbedrijven volgens de wet werken en gebonden zijn aan een CAO. In België werd in 1990 de zogeheten Bewakingswet («Wet Tobback») van kracht: een wet die de exploitatie van bewakingsbedrijven vergunningsplichtig maakt en van regels en voorwaarden voorziet. Tot nog toe bleef de wet een papieren tijger en werkt de overgrote meerderheid van de Belgische bewakingsbedrijven (in totaal 64) nog steeds zonder vergunning. Hieronder ook een aantal portiersorganisaties, waarvan enkele vanuit Nederland worden geleid. De methoden die deze organisaties gebruiken zijn vaak verre van geoorloofd. In Van Laethem e.a. (1995:101) vertelt een discotheekeigenaar hoe een bewakingsorganisatie zich de macht over zijn zaak verwierf. De eigen portiers werden door middel van geweld zodanig geïntimideerd dat ze hun werk niet meer naar behoren konden uitvoeren. Vervolgens werden de portiers van de organisatie met veel dreiging aan de ondernemer opgedrongen. Vanaf het moment dat deze mannen aan de deur stonden, had de organisatie de discotheek in haar macht en werd er volop gedeald.

Dit verhaal komt overeen met een andere gebeurtenis in België. Een niet vergund portiersbedrijf «The Golden Eagles», speciaal ingezet in twee

discotheken die met drugsproblemen kampten, bleek zelf structureel actief in de harddrugshandel. De Belgische onderzoekers waarschuwen dat het middel van de portiers erger lijkt dan de kwaal. Hoe voorkom je dat stropers boswachters worden? Zij vragen zich af of de onveiligheidsgevoelens van het publiek wel realistisch zijn. Het is een feit dat er sprake is van schaalvergroting – er komen steeds meer en grotere uitgaansgelegenheden bij – en dit leidt tot een zekere vergroting van het beheersprobleem. De onderzoekers betwijfelen echter of deze moeilijkheden werkelijk zo ernstig zijn. Dat een toename van de inzet van illegale en legale private bewakingsdiensten problemen oplevert, noemen de onderzoekers een feit.

Protectie en afpersing in het etnische milieu

Eind 1994 rolde de Amsterdamse politie een Koerdische bende (lid van Dev Sol) op die zich op grote schaal bezig hield met het afpersen van Turkse koffiehuisen. Daarnaast handelde de organisatie in drugs. In datzelfde jaar bleek uit een rapport dat Chinese bendes actief zijn in de afpersing van Chinese restaurants. De eerste meldingen van afpersing bij Chinese restaurants dateren uit 1981. 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 horecazaak 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 zelfs ontvoerd. De afpersingen en berovingen worden vaak niet bij de politie gemeld, omdat de slachtoffers bang zijn voor repressailles. Uit ander onderzoek blijkt dat veel Chinese restauranthouders van mening zijn dat de Nederlandse strafmaat voor overval en afpersing veel te licht is; slachtoffers van misdrijven doen daarom vaak geen aangifte; de boosdoeners staan immers snel weer op straat, en een tweede bezoek wordt dan gevreesd.

Volgens gesprekspartners uit de horecabranche lijkt er een verschuiving gaande van afpersing door Chinese en Turkse groepen naar Oosteuropese groepen, waarbij Russische bendes nieuwkomelingen op deze «markt» zijn. Afpersing door en onder etnische groepen is doorgaans nog moeilijker op te sporen dan onder autochtone horeca-ondernemers. Bij de etnische groepen kan wantrouwen bestaan jegens de Nederlandse autoriteiten en daarom vormt deze groep een kwetsbare prooi voor afpersing. Voor verdere beschrijving verwijzen we naar het allochtonenrapport in deze serie.

4.3. Gedwongen overnames

Met een grote koffer vol contanten stappen ze de horecagelegenheid binnen; de helft van het geld gaat «onder de tafel door». Voor veel ondernemers zijn de royale sommen waarmee misdaadorganisaties horecagelegenheden opkopen te aantrekkelijk om te laten schieten, vooral als het niet zo goed gaat met de zaak. Het is eenvoudig om noodlijdende horecagelegenheden op te sporen; de jaarrekeningen liggen voor iedereen ter inzage bij de Kamer van Koophandel. Toch zeggen de meeste geïnterviewden uit de horecabranche dat de «tam-tam» meestal het werk doet; er wordt veel met en over elkaar gepraat en wanneer een café-eigenaar financieel in de knel zit, is dit in brede kring bekend. Verder

worden de speelautomatenexploitanten en portiers regelmatig genoemd als «goed geïnformeerde horecawatchers»; zij weten doorgaans als eerste dat een café op ploffon staat. Soms wordt er gedreigd om een koopaanbod kracht bij te zetten, zo vernemen we van een horeca-ondernemer die dit aan den lijve heeft ondervonden.

Soms vloeit een verkoop voort uit eerdere geweldspleging en dreiging: nadat het bezoekersaantal van het café sterk is afgenomen, raakt het bedrijf dusdanig in het slop dat de eigenaar weinig andere keus heeft dan zijn zaak te verkopen. Volgens een geïnterviewde is het een bekende truc om eerst te zorgen dat een zaak op last van de gemeente gesloten moet worden, om de gelegenheid vervolgens voor weinig geld op te kopen.

Er zijn aanwijzingen dat de georganiseerde misdaad op grote schaal bezig is met het opkopen van horeca-gelegenheden. Volgens het rapport van onderzoeksbureau Hoffman, zou het landelijk gaan om vierhonderd horecagelegenheden die min of meer gedwongen overgenomen zijn door een relatief klein aantal BV's. Horeca-ondernemers klagen dat ze als gewone ondernemer geen kans meer maken om bepaalde zaken (vooral cafés) te kopen, omdat er door malafide ondernemers altijd meer geld geboden wordt; soms het dubbele van de werkelijke waarde. Vooral in de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag worden veel zaken opgekocht, maar uit politiegegevens blijkt dat het ook elders vaker voorkomt. Volgens een bestuurder van Horeca Nederland heeft één ondernemer in de stad Rotterdam tussen de zestig en zeventig zaken in zijn bezit, hoewel zijn naam niet bij de Kamer van Koophandel voorkomt. Landelijk zou deze magnaat zo'n 125 zaken in handen hebben. Hij zit tevens in de automatenhandel. In Amsterdam controleert één man achter de schermen zo'n 250 horeca-panden, zo blijkt uit het rapport Hoffman; ook hier is de ondernemer betrokken bij de speelautomatenhandel. In Utrecht werd in 1994 een dergelijk imperium in opbouw opgerold met de arrestatie van een drugshandelaar. De man had plannen op papier gezet voor de opkoop van dertig horecabedrijven; ten minste zes waren er inmiddels in zijn bezit. Hij werkte steevast met stromannen. Volgens het rapport van het recherchebureau Hoffman werden er in één maand tijd in de drie grote steden ten minste 25 horecabedrijven opgekocht. Het ging voornamelijk om kleine horecabedrijven zoals snackbars en cafés. De koopsommen lagen ver boven de marktwaarde van de horeca-gelegenheden.

De bekende namen in de wereld van de misdaad verschuilen zich bij overnames doorgaans achter zaakwaarnemers zonder strafblad; deze laatsten treden op als bedrijfsleider of eigenaar terwijl de misdaad-ondernemer achter de schermen aan de touwtjes trekt. Hij zorgt voor de financiering en de *katvanger* voorziet het bedrijf van een legaal uiterlijk; deze vorm van ondernemerschap berust op een overeenkomst tussen de katvanger en de criminele ondernemer, waarbij beiden wel varen. Uit een Rotterdams onderzoek bleek dat de functie van «bedrijfsleiding» in veel kroegen soms wel vier keer per jaar in andere handen overging (Engberts, 1992). Een gesprekspartner van het Amsterdamse Horeca Interventie Team signaleert dit verschijnsel eveneens en geeft aan dat deze handelswijze politie-onderzoek uiterst moeilijk maakt: zodra er voldoende bewijzen zijn om een gedegen onderzoek in te stellen, is de verdachte horeca-gelegenheid alweer in andere handen overgegaan.

4.4. Witwassen

Het opkopen van horecagelegenheden door organisaties kan worden gedaan om via het café zwart geld wit te wassen. Uit de geraadpleegde politiegegevens blijkt dat dit gebeurt, al is er over de omvang van dit verschijnsel niets bekend. Ook kan er zwart geld worden gegenereerd met de exploitatie van een horecagelegenheid, waarmee illegale aankopen (van onder andere drugs) kunnen worden gefinancierd. Volgens een

FIOD-opsporingsambtenaar gaan het witwassen van vermogens en het creëren van zwart geld vaak samen, hoewel er volgens deze vele malen meer zwart geld wordt gegenereerd, dan er wordt wit gewassen. Een groot deel van de zwarte winsten verdwijnt naar het buitenland, wordt direct geconsumeerd of dient ter dekking van criminele verliezen, zo meent deze opsporingsambtenaar.

Witwassen van illegaal verkregen vermogens kan gebeuren via een fictieve verhoging van de omzet. Hiervoor is de horecabranche geschikt omdat de precieze omzet nooit helemaal te controleren valt; het aantal verkochte pilsjes en gehaktballen is op papier gemakkelijk op te voeren. De wit ingekochte drank wordt voor eigen gebruik gehouden of weer doorverkocht. Volgens een enquête onder horeca-ondernemers (Lenting en Partners, 1990) maakt slecht tien procent van hen gebruik van een specifiek voorraad-controle-systeem. In de helft van alle cafés staat niet eens een kassa; veel cafébazen schrijven de rekening dus nog steeds op de achterkant van een bierviltje en beheren de voorraad uit het hoofd. De ondernemers kunnen een hogere omzet aan de fiscus doorgeven, dan er werkelijk in het bedrijf omgaat. Ook speelautomaten in de zaak lenen zich hier goed voor. Vergelijk het hoofdstuk speelautomatenbranche. Deze wijze van witwassen is echter kostbaar: volgens onze gesprekspartner van de FIOD gaat een groot deel van het vermogen – soms tot driekwart van de totale som – naar de fiscus in de vorm van omzet-, vennootschaps-, dividend- en inkomstenbelasting.

Een minder kostbare witwasmethode kan geschieden via de aankoop, exploitatie en latere verkoop van een horecagelegenheid. Uit bronnen van horecakenners vernemen we dat bij aankoop van een pand niet zelden een deel van de koopsom of – bij verhuur – een deel van de stichtingskosten «onder de tafel» gaat. Vervolgens kan er voor een deel zwart geld worden aangewend om de kwaliteit van de zaak op te vijzelen: er wordt fors geïnvesteerd in verbouwingen, personeel, inkopen van voedsel en drank en muziekvoorziening. Het is bij de belastingdienst bekend dat er dergelijke zwarte circuits bestaan. Door de zwarte betalingen kunnen de prijzen voor de horecabezoekers relatief laag blijven. Binnen korte tijd kan een horecagelegenheid op deze wijze tot bloei worden gebracht en levert de ondernemer veel – legaal – geld op. De ondernemer kan de goedlopende zaak in bedrijf houden of weer van de hand doen, voor een aanzienlijk hoger (wit) bedrag dan de gelegenheid bij aankoop – op papier – heeft gekost.

Doordat er onvoldoende mogelijkheden zijn om de werkelijke omzet van een horecagelegenheid te controleren, kan belastingbetaling deels ontdoken worden: op deze manier wordt zwart geld verkregen. Vooral door het doen van zwarte inkopen (drank, voedsel) kan de werkelijke omzet worden verzwegen: wat op papier niet is ingekocht, hoeft ook niet als «verkocht» te worden geboekt. In 1982 hield de fiscus een groot-scheepse controle-actie (actie «Schuimkraag») waarbij de afleveringsbonnen en orderformulieren bij horeca-groothandels werden nageplozen op «anonieme afleveringen». Hierbij kwam een groot aantal zwarte inkopen aan het licht die leidden tot een totale naheffing van 250 miljoen gulden. Een andere manier om een deel van de gedraaide omzet voor de fiscus te verzwijgen is het verkopen van leidingwater voor bronwater.

4.5. Horeca als ontmoetingsplaats

Café's en andere uitgaansgelegenheden kunnen dienen als ontmoetingsplaats voor illegale zaken; hier kunnen deals worden gesloten, gestolen goederen en illegale producten worden verhandeld. Volgens een geïnterviewde uit de Rotterdamse horecabranche is de horeca de «natuurlijke omgeving» voor een groot aantal «bekenden van de politie»; «de lokatie waar ze zich dag en nacht ophouden». Het café kan worden gebruikt als de winkel van dieven en drugshandelaren; de klanten en

tussenhandelaren weten waar ze moeten zijn. De horeca-onderneming dient dan slechts als decor voor het werkelijke bedrijf.

4.6. Afzet van harddrugs

Volgens een schatting van het NIAD, Nederlands Instituut voor Alcohol en Drugs, werden er in veertig procent van de soft-drugscoffeeshops ook hard-drugs verkocht (Kuipers, 1991). Het Amsterdams Horeca Interventie Team kon in de hoofdstad echter geen verband ontdekken, zodat we met deze bewering voorzichtig moeten zijn. Juist dit deel van het Nederlandse drugsbeleid – de scheiding tussen de markten van soft en harddrugs – lijkt immers redelijk gelukt. Volgens een geïnterviewde van Horeca Nederland worden in Overijssel, Gelderland en Drente horeca-zaken opgekocht – vooral discotheken – om een afzetmarkt voor (hard)drugs te creëren. Portiersorganisaties zouden vervolgens zorgen dat de dealers binnen komen. Ook het recherchebureau Hoffman maakt melding van deze werkwijze. Uit het rapport blijkt dat er grote bedragen zijn betaald voor een «geopende» discotheek: tot 20 000 gulden.

4.7. Heling

Het openbare en anonieme karakter van de horeca biedt alle mogelijkheid voor de heling van gestolen goederen. Een samenspel van factoren bepaalt of een café al dan niet een potentiële heel-lokatie is. Hierin spelen de eigenaar, het publiek, de omgeving, de sfeer en het personeel een bepalende rol. Homburg cum suis (1990) stellen dat een bonafide zaak binnen twee weken «rijp» kan zijn gemaakt voor heling. Dit gebeurt bij voorbeeld wanneer de eigenaar, als gevolg van dalende resultaten, steeds meer louche types tot zijn zaak toelaat en minder frisse zaken tolereert. Binnen korte tijd verandert een café dan van karakter; het gewone publiek laat het steeds meer afweten en het aandeel van malafide bezoekers wordt groter. De omzet van de eigenaar daalt hierdoor, waarna de overstap naar het algeheel gedogen of zelfs meewerking aan helingspraktijken klein is. Kroegen in stadsvernieuwingsgebieden zijn gevoelig voor dergelijke invloeden, omdat zij in korte tijd een groot deel van het vertrouwde publiek kwijtraken en daarmee een zekere sociaal controlerende functie. De sfeer van een horecagelegenheid bepaalt of en welke goederen er geheeld worden; een «fietsenjunk» loopt langs terrassen waar veel studenten zitten, terwijl de handelaar met een gestolen Mercedes eerder bij de portier van een luxe nachtclub zal aankloppen. Het aloude buurtcafé is de klassieke heellokatie, omdat heling meestal via het «ons-kent-ons»-circuit loopt. Ook de omgeving van het café speelt een rol: in etablissementen rond markten wordt het meest geheeld (Homburg c.s., 1990).

De horecagelegenheid kan zowel dienen als direct verkooppunt aan de klant (soms de eigenaar of het personeel zelf), maar ook als doorverkoop-punt. Sommige cafés dienen als opslag- en verzamellocatie van gestolen goederen. In andere gevallen vormt het café een belangrijke schakel in het proces van diefstal, bewerking en uitzetting van goederen, en houdt men er zich bij voorbeeld actief bezig met het vervalsen van gestolen cheques. Homburg cum suis (1990) komen tot een ruwe schatting; in de Amsterdamse horeca ging in 1987 circa 2,5 miljoen gulden om aan heling; een kwart van de totale helingsomzet in de hoofdstad (in het jaar 1988). Volgens een horeca-exploitant wordt praktisch iedere ondernemer uit de branche regelmatig benaderd door helers om illegale sigaretten, koffie en drank te kopen, tegen zeer aantrekkelijke prijzen. Horeca-ondernemers kunnen hiermee hun winstmarge flink vergroten: de producten zijn niet alleen goedkoper in aanschaf, maar blijven ook buiten de belasting. Ook Homburg cum suis (1990) maken melding van deze vorm van heling. De inkoop van zwarte producten door de café-eigenaar gebeurt echter

meestal op bestelling en vindt daardoor niet per definitie in de horecagelegenheid plaats.

4.8. Pachtconstructies die verworden tot wurgconstructies

In sommige gevallen is er geen sprake van concensus tussen de malafide kapitaalverlener en de uitbater van een horecabedrijf, zoals dat (meestal) wel het geval is bij de katvangers. Er zit dan een extra schakel in de constructie; de pachter. Deze kan het slachtoffer worden van een malafide ondernemer. De laatste treedt op als geldschieder voor de aankoop van een horecabedrijf, maar laat het café – in wederzijds overleg – op naam zetten van een katvanger. Deze zoekt een pachter voor de onderneming: een onschuldige derde denkt op winstgevende wijze het horeca-bedrijf te runnen, maar wordt in een financiële houdgreep genomen, vanwege een exorbitant hoge pachtsom: het zogenaamde wurgcontract. De pachter kan dan gedwongen worden tot het plaatsen van gokkasten, waarmee de hoge pachtsom deels kan worden voldaan. Vanwege de financiële afhankelijkheid heeft de pachter niets meer te vertellen in zijn zaak en deze kan worden gebruikt voor beoogde criminele doeleinden. De pachter kan tevens gedwongen worden drugshandel in zijn zaak toe te laten. Deze constructie staat in het Hoffman-rapport te lezen. Vooral allochtone ondernemers lijken hiervoor een gemakkelijke prooi, schrijft het onderzoeksbureau verder.

Ook brouwerijen en automatenexploitanten worden door diverse gesprekspartners genoemd als de opstellers van wurgcontracten. Zij koppelen bovendien bijna altijd een merkenverplichting en/of automatencontract aan het pachtcontract. De grens tussen serviceverlening en gedwongen winkelnering is smal. Volgens Boerman (1994) neemt de leningverstrekking door brouwerijen de laatste jaren af en worden ook banken terughoudender in hun financiering van beginnende horeca-ondernemers. Het aantal horecabedrijven neemt nog steeds toe en daarmee ook de vraag naar startkapitaal; Boerman waarschuwt in zijn onderzoek dat deze ontwikkeling vermogende misdaadondernemers steeds meer ingangen in de horeca biedt. Startersleningen kunnen ook verstrekt worden met het uiteindelijke doel van overname; de leningverstrekker vraagt dusdanig hoge rente dat de horeca-ondernemer wel over de kop moet gaan. Ook Horeca Nederland signaleert de ontwikkeling van reguliere financiering (door banken) naar leningverstrekking door brouwerijen en automatenexploitanten. Volgens de branche-organisatie hangt dit samen met het slechte imago van de horeca. KHN-voorzitter Van Veen zegt in een artikel dat vooral de XTC-handel voor een deel voet aan de grond krijgt door middel van criminele geldverstrekking: omdat horeca-ondernemers vaak geld lenen bij malafide geldverstrekkers, staan zij onder druk om drugshandel in hun zaak toe te laten.

5. DE SCHADE

Alvorens te kijken naar de schade die de georganiseerde criminaliteit veroorzaakt in de horeca-branche, staan we stil bij de voordelen die de misdaadwereld de horeca-ondernemers biedt. De kwetsbaarheid van de horecabranche hangt namelijk sterk samen met de aantrekkelijkheden van sommige «diensten» van de misdaadwereld. Zoals we in hoofdstuk 2 hebben gesteld, heeft de horecabranche te maken met bepaalde omgevingskenmerken die de bedrijfsvoering beïnvloeden: zo wordt er door het uitgaanspubliek meer geweld gebruikt, bestaat er bij de bezoekers een niet aflatende vraag naar drugs en goedkope goederen en is de concurrentie tussen ondernemers sterk. Deze externe invloeden vragen vanzelfsprekend om maatregelen vanuit de horecabranche. En sommige producten die de georganiseerde misdaad biedt, lijken een oplossing te kunnen bieden. De toenemende onveiligheid in het uitgaanscircuit jongeren dragen vaker wapens bij zich dan vroeger is een gat in de markt voor aanbieders van bescherming. De politie kan de horeca-ondernemers hierin onvoldoende dienen en legale bewakingsdiensten zijn voor veel bedrijven onbetaalbaar. Deurmannen met contacten in de georganiseerde misdaad hoeven hun diensten steeds minder vaak af te dwingen: uit onderzoek (Bovenkerk en Derksen, 1994) blijkt dat de horeca-ondernemers en de personen die zich aandienen als beschermers steeds vaker in samenspanning werken. Ook malafide geldverstrekkers bieden een produkt waarnaar in de horecabranche een grote vraag bestaat: kapitaal. Het aantal starters neemt nog steeds toe, terwijl de reguliere geldmarkt niet scheutig is richting de branche. Bovendien moeten horeca-ondernemers bij de tijd blijven om hun publiek te boeien; daar zijn investeringen voor nodig en, alweer, kapitaal. Hier springen geldverstrekkers met bijbedoelingen gretig op in. De publieke toegankelijkheid maakt het horecabazen moeilijk om bepaalde bezoekers te weren en zo frequenteren ook ondernemers uit misdaadwereld de horecabedrijven. Hierbij moet niet worden vergeten dat het vaak om vermogende klanten gaat, die sommige cafébazen juist graag in huis hebben: men heeft immers wat te besteden en wellicht hangt er voor de eigenaar ook een voordeeltje aan vast.

Uiteindelijk zullen de beschermers, de particuliere geldverstrekkers en de poenige klanten wolven in schaapskleren blijken en draait samenwerking uit op een nederlaag voor de horeca-ondernemer: hij raakt de macht over zijn bedrijf kwijt. Welke schade leveren de genoemde praktijken nu precies op voor de horeca? Een simpel antwoord is niet te geven omdat de schade slechts ten dele materieel is, en voor een belangrijk deel van immateriële aard. Naar een schatting van Horeca Nederland (1993) lijdt de branche jaarlijks zo'n 300 miljoen gulden schade als gevolg van criminaliteit (hier zijn alle vormen van criminele schade bij opgeteld, zoals vernieling, – interne – fraude en diefstal). Maar criminaliteit levert op termijn meer indirect schade op: wanneer zaken worden opgekocht voor het witwassen van zwart geld, leidt dit tot oneerlijke concurrentie. Ten eerste omdat de malafide ondernemers veel meer geld kunnen bieden voor overnames en bonafide ondernemers zodoende geen kans meer maken. Ten tweede omdat de witwasgelegenheden het publiek naar zich toe trekken met relatief lage prijzen. Misschien nog wel schadelijker dan de valse concurrentie is echter de aantasting van de naam van de branche. Dit levert uiteindelijk ook weer financiële schade op, omdat bonafide ondernemers steeds moeilijker vergunningen en leningen kunnen krijgen. Het laatste geeft malafide geldverstrekkers steeds meer speelruimte en gooit uiteindelijk de naam van de branche te grabbel.

6. DE GOKAUTOMATEN-BRANCHE

6.1. Inleiding

«Wie kent hem niet: de fleurige, opvallende en graag geziene stamgast in bijna elk café in Nederland: de fruitautomaat, voor een paar kwartjes even plezier beleven en «een gokje wagen». Maar wie verder kijkt ziet meer». Dit is de begintekst van de frisse folder van de branche-organisatie van de speelautomatenhandelaren, de VAN. Met *meer* bedoelt de organisatie de sprekende aap, de jukebox, de flipperkast en het videospel. Maar wie echt verder kijkt, ziet inderdaad *meer* in de speelautomaat; een uitstekende manier om zwart geld wit te wassen, bijvoorbeeld, of juist om zwart geld te creëren. De branche is «actief, veelzijdig en verantwoordelijk» meent de branchevereniging. De eerste twee aspecten lijden geen twijfel, maar over het derde punt bestaan bij politie en justitie wellicht twijfels. In allerlei berichten uit de media wordt de speelautomatenbranche in verband gebracht met zware, georganiseerde criminaliteit: misdaadondernemers zouden op grote schaal bezig zijn met het verwerven van belangen in horecagelegenheden om zodoende automaten te kunnen plaatsen voor het witwassen van criminele gelden. De publieke opinie over gokken is altijd negatief geweest: er bestaat een sterke morele afkeuring voor deze schijnbaar zinloze en verspillende tijdsbesteding. Bovendien verbindt het publiek gokken en criminaliteit aan elkaar, zo blijkt uit onderzoek (VAN, 1992). Dit kan iets te maken hebben met de geschiedenis van het gokwezen in de VS: de strafbaarheidsstelling van het gokken speelde een grote rol in de opkomst van de Amerikaanse mafia. Het beeld dat in Nederland bestaat van de georganiseerde misdaad is sterk gebaseerd op mafia-literatuur uit de VS. Is dit beeld waarheid of slechts fictie? De branche-organisatie doet er alles aan om het imago te verbeteren.

In dit gedeelte schetsen we de markt van de automatenexploitanten. We bekijken hier dus – tot onze spijt – niet het gehele spectrum van het gokwezen, maar beperken ons tot de bedrijfstak van de speelautomaten. We beginnen met een kort overzicht van het Nederlandse beleid ten aanzien van speelautomaten en vervolgen met een economisch overzicht van de branche. Ook kijken we naar de voorwaarden die verbonden zijn aan plaatsing en exploitatie van gokkasten. Vervolgens zetten we de potentiële criminele ingangen in de speelautomatenwereld op een rijtje en bekijken wat er hierover in de literatuur bekend is. Voor dit onderzoek hebben we een aantal gesprekken gevoerd met betrokkenen uit de branche, zoals een speelautomatenexploitant, vertegenwoordigers van de branche-organisatie de VAN (Vereniging Automatenhandel Nederland) en enkele horecakenners. Verder zijn weer politiebronnen geraadpleegd, zoals van het Amsterdamse Horeca Interventie Team.

6.2. Het beleid

In de jaren dertig kwamen in Nederland de eerste speelautomaten op de markt en omstreeks 1950 stonden ze door het hele land verspreid. Het spelen op de automaten was illegaal, maar werd op grote schaal gedoogd. In 1964 trad de Wet op de Kansspelen in werking die alle speelautomaten in principe verbood, op enkele behendigheidsautomaten na. Uitkering van prijzen of premies was niet toegestaan. Het was echter alom bekend dat de spelers «onder de tapkast» geld kregen uitgekeerd. In de jaren zeventig kwamen er steeds meer kansspelautomaten op de markt en opende bovendien een groot aantal speelhallen hun deuren, waar vooral fruitautomaten werden gexploiteerd.

Het toename van illegale exploitatie van gelduitkerende machines nam zo'n grote vlucht, dat het officiële verbodsbeleid niet langer houdbaar was. In 1986 werden gelduitkerende kansspelautomaten bij wet gelegali-

seerd. De plaatsing van dergelijke gokkasten nam daarop dusdanig toe, dat veel gemeenten al snel overgingen tot een restrictief plaatsingsbeleid, om het gokken enigszins in te dammen. Volgens Kingma (1993) hangt dit restrictieve beleid voornamelijk samen met de associatie van speelautomaten met criminaliteit, jeugd en verslaving.

Begin jaren negentig werden de berichten over gokverslaving steeds alarmerender. Dit deed een groot aantal gemeenten besluiten tot een strenge beperking van het aantal plaatsingsvergunningen per horecagelegenheid. Vooral de plaatsing van kansspelautomaten in de laagdrempelige horeca – cafetaria's en kantines – werd beperkt. In veel gemeenten besloot men het aantal fruitautomaten in cafés (hoogdrempelige horeca genoemd) te beperken tot twee per bar. Cafetaria's mochten dan vaak nog maar één kast plaatsen en kantine's kregen een plaatsingsverbod. Deze restrictie heet de zogenaamde 2-1-0-optie en werd in 1993 in 53 Nederlandse gemeenten aangenomen, meestal in een convenant tussen de betrokken automatenexploitanten, de horeca-ondernemers en de gemeente. In datzelfde jaar besloten 145 gemeenten tot drastische maatregelen; zonder dat zij een convenant sloten, beperkten ze de plaatsing van gokautomaten tot een optie van 2-0-0 of 1-0-0. Ruim driehonderd andere gemeenten namen zich in 1993 voor om tot een inperking van de plaatsingsvergunning te komen. In februari 1994 gingen in de Tweede Kamer stemmen op om landelijk te besluiten tot de 2-0-0-optie en 1-0-0-optie. Daarop werd de commissie Nijpels ingesteld om met een advies te komen, waarover straks meer.

Met ingang van 1 januari 1995 geldt er een verbod op de zogenaamde *piekautomaten*; dit is een soort fruitautomaat die bij «pieken» uitkeert. Hoe meer geld er over een lange periode ingegooid wordt, des te groter de kans op een hoge uitkering. Door dit beloningsschema is de speler geneigd lang door te spelen; hij verwacht immers ieder moment de «jackpot» te scoren. De machines kunnen zodanig gemanipuleerd worden dat ze slechts eens in de zoveel dagen uitkeren. De hoge verslavingsgevoeligheid van deze machines heeft geleid tot het verbod. Het gaat om circa 18 000 kasten; meer dan een kwart van het totale aantal speelautomaten. Volgens metingen van het Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (IMK) verloren horecagelegenheden 30 procent van hun speelautomatenomzet als gevolg van het verbod op de piekautomaten (Nijpels 1995:31).

Als gevolg van de toenemende restrictieve maatregelen loopt het aantal speelautomaten en het aantal speellocaties de laatste jaren fors af. In 1995 gold al in 274 gemeenten de 2-0-0-optie. Het IMK berekende dat verdergaande beperkingen dan de 2-1-0-optie het merendeel van de horecagelegenheden in de rode cijfers zal doen belanden (IMK, 1993). Dat zegt veel over het grote economische belang van speelautomaten voor de horecabranche. Het Ministerie van Economische Zaken maakt zich zorgen om het afnemende aantal gokgelegenheden, waarschijnlijk niet in de laatste plaats vanwege de grote inkomsten die de exploitatie dit ministerie oplevert. In de notitie *Speelautomatenbeleid* (1993) spreekt zij de vrees uit dat een toenemend aantal kasten en gokgelegenheden wederom in het illegale circuit zullen duiken. Ook de afschaffing van de populaire piekautomaat leidt vermoedelijk tot illegale exploitatie.

Toekomstig beleid

In maart 1995 kwam de «commissie Nijpels» tot een advies over het gokautomatenbeleid, voornamelijk gestuurd door de zorgelijke ontwikkeling van gokverslaving onder de jeugd. In de commissie zaten vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Bedrijfschap Horeca, de Koninklijke Horeca Nederland, de Jellinek kliniek, het Nederlands MeetInstituut, de Vereniging Automatenhandel Nederland, de Vereniging

van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging van Instellingen voor Verslavingszorg. Niet alle leden waren het eens met het advies dat de commissie uiteindelijk aan de minister van buitenlandse zaken uitbracht: alle huidige speelautomaten zullen moeten worden vervangen of aangepast. Het eerdere kabinetsvoornemen tot een verbod op gelduitkerende kansspelautomaten in de laagdrempelige horeca wordt niet door de commissie gevolgd. Alleen in gemeenten waar *geen* convenant is gesloten, moeten kansspelautomaten in de laagdrempelige gelegenheden worden verboden, zo schrijft zij. Verder stelt de commissie voor om te onderzoeken of er een vervangende speelautomaat voor de droge horeca kan worden ingezet: een behendigheidsautomaat die kleine geldbedragen uitkeert. De commissieleden van de ministeries van VWS en Justitie brachten een minderheidsadvies uit: zij bepleiten een onvoorwaardelijk verbod op gelduitkerende automaten in de laagdrempelige horeca en zijn gekant tegen de gelduitkerende behendigheidskasten.

Het lijkt erop dat de dissidente leden het gelijk aan hun kant krijgen. In november 1995 verscheen het concept-kabinetsbesluit («Kansspelen herijkt») dat enkele stappen verder gaat dan het advies van de commissie Nijpels. In de concept-nota wordt een volledig verbod op kansspelautomaten in de laagdrempelige horeca bepleit en wordt voorgesteld om gemeenten volledig vrij te laten voor wat betreft automatenplaatsing in de hoogdrempelige horeca, met een maximum van twee automaten per café. Omdat het kabinet de huidige minimumnorm van één automaat in de hoogdrempelige horeca wil loslaten, kunnen gemeenten dan voortaan besluiten hun deuren volledig dicht te houden voor de kansspelautomaat. De VAN sprak in een reactie haar angst uit dat – naar schatting – een dertigtal Nederlandse gemeenten zal overgaan tot drooglegging. Verder is het kabinet voornemens een geijkte teller verplicht te stellen en worden er strengere zedelijkheidseisen aan ondernemers in de speelautomatenbranche gesteld. Het experiment met de gelduitkerende behendigheidsautomaat is definitief van de baan. Nijpels advies tot aanpassing van alle huidige speelautomaten teneinde de verslavende werking van de machines te beperken, is wel overgenomen. Het concept-kabinetsbesluit wordt begin 1996 voor een laatste toetsing in de Tweede Kamer behandeld.

Koude sanering?

De werkgeversorganisatie Horeca Nederland en de Vereniging Automatenhandel Nederland zien de kansspelautomaten niet graag uit de laagdrempelige horeca verdwijnen. De twee organisaties zijn wel voorstanders van het instellen van strikte voorwaarden wat betreft minimumspeelleeftijd en maximum speeltijd. Volgens Horeca Nederland zullen ruim duizend snackbars, grillrooms en cafetaria failliet gaan wanneer zij de gokkast uit hun zaak halen; de speelautomaat is voor veel kleine ondernemers de stohalm waaraan zij zich vastklampen. Horeca Nederland juicht een gezonde sanering onder dergelijke bedrijven toe, maar niet via de verwijdering van speelautomaten. Een grote horeca-ondernemer uit het midden van het land startte een handtekeningactie om de minister van het advies van de commissie af te laten zien.

Uit een onderzoek van het IMK blijkt dat een totaal verbod op kansspelautomaten in de laagdrempelige horeca drastische gevolgen heeft voor zowel de speelautomaten- als de horecabranche. Er zullen dan in totaal 10 000 automaten verdwijnen. Dat betekent dat twintig procent van het totale aantal speelautomatenbedrijven verdwijnt, en met hen zo'n vijfhonderd arbeidsplaatsen. Wanneer de meest restrictieve opstellingsoptie wordt doorgevoerd verwacht het IMK dat «*rendabele exploitatie, voor de meeste dan wel alle bedrijven onmogelijk wordt*» (IMK, 1993: 13). «*De orde van grootte van de verliezen zal dan dusdanig zijn dat een zeer instabiele situatie ontstaat met een forse uitval van ondernemingen en*

werkgelegenheid», schrijft het IMK (IMK in rapport Commissie Nijpels, Bijlage IV, 1995: 9).

Het hoofd van de Dienst Justitiële Bedrijfsvoering van de gemeente Amsterdam sprak in 1993 de verwachting uit dat een groot aantal coffeeshops de deur zal moeten sluiten, wanneer de speelautomaten uit deze laagdrempelige gelegenheden worden geweerd. Een sanering waarvan hij verwacht dat zij «positieve effecten zal hebben op de leefomgeving, voor zover die coffeeshops randfiguren en/of criminaliteit aantrekken» (brief van Van Riessen aan de burgemeester van Amsterdam, 1993). Maar, zo ver zal het waarschijnlijk niet komen, want in veel gemeenten zijn convenanten gesloten die de opstelling van speelautomaten in de laagdrempelige horeca toelaten.

De geschiedenis van het Nederlands gokbeleid toont een cyclus van beperking en liberalisering; het officiële verbodsbeleid tot 1986 ging over in een liberalisering van de wetgeving, omdat het verbod niet langer te handhaven was. Dit leidde tot een enorme groei van de bedrijfstak en ook tot toenemende problemen rond het gokken: verslaving en criminaliteit. Nu lijkt de liberalisering niet langer handhaafbaar en is er een duidelijke ommezwaai richting beperking te zien. Professor Beek wijst in zijn studie (1995) op de parallel met de ontwikkelingen van het gokwezen in de VS. Ook hier gedroeg het beleid zich als een pendule: van restrictie naar tolerantie en weer terug. De overheid toont een Januskop. Enerzijds waakt zij voor de gezondheid van haar burgers en voert vanwege het gevaar van gokverslaving een restrictief beleid. Anderzijds profiteert zij ruimschoots van de opbrengsten van het gokken; indirect door de belastingafdrachten van automaten-exploitanten, direct door de winsten van de eigen «gokhandel»; de casino's en loterijen. Behalve de ontwerper van het kansspelbeleid, is zij ook zelf belanghebbende partij en daarmee een concurrent voor de commerciële kansspelbedrijven. Het verschil is dat de overheid de morele legitimatie van «goede doelen» gebruikt, die bij de commerciële uitbaters ontbreekt. De overheid zoekt naar het evenwicht tussen een winstgevende exploitatie van de eigen en commerciële gokbedrijven, het beteugelen van de gevaren van gokverslaving en het bieden van gelegenheid voor vrije ondernemers in deze sector. Daarbij speelt de maatschappelijke afkeuring van het gokken op de achtergrond nog steeds een rol: gokken «hoort» eigenlijk niet. Dat blijkt duidelijk uit de beleidsnota's. Er wordt consequent gesproken over het «kanaliseren van de bestaande behoefte» en de kansspelautomaat wordt in het ministriële jargon een «riskant produkt» genoemd. De afkeuring van het gokken wordt politiek correct gemotiveerd met het gevaar van gokverslaving. Het morele waardeoordeel speelt op de achtergrond.

6.3. De speelautomatenmarkt algemeen

Onder het begrip speelautomaten vallen enerzijds *behendigheidsautomaten* en anderzijds *kansspelautomaten*: de zogenaamde fruitautomaten. Tot de behendigheidsautomaten rekent men alle automaten waarbij de speler de uitslag zelf beïnvloedt. Het gaat hierbij om flipperkasten en videospellen; ze keren geen geld uit. De kansspelautomaten doen dat wel. De uitslag van het spel kan door de klant niet worden beïnvloed; daarom spreken we van gokkasten. De kansspelautomaten die in de Holland Casino's staan opgesteld worden in dit stuk niet besproken, omdat zij onder een andere wetgeving vallen. Naast de behendigheids- en kansspelautomaten biedt de speelautomatenbranche nog andere amusementsapparatuur, zoals jukeboxen en hobbelsbeesten.

In 86 procent van alle cafés staan één of meer gokkasten opgesteld (Lenting, 1990). Hier stonden in 1991 23 000 gokkasten; bijna eenderde van het totale aantal 73 000 automaten – dat er toen in heel Nederland stond (Horeca Nederland, 1992). Dit aantal bestond toen uit 20 300 behendigheidsautomaten en 52 700 kansspelkasten. In maar liefst 97 %

van alle snackbars staan gokkasten (Lenting, 1991). Het totale aantal kansspelautomaten neemt de laatste jaren af: in 1993 waren er 48 700; 4 000 minder dan in 1991 (Mutsaers en Van Loef, 1993). Deze afname komt voor rekening van de losse lokaties: de cafés en de snackbars. Twintig procent van alle fruitautomaten staat in de laagdrempelige horeca en 55 procent staat in cafés en restaurants (hoogdrempelige horeca). Het aantal gokkasten dat in speelhallen staat, neemt juist toe.

Gokhallen

Ruim een kwart van alle kansspelautomaten staat in gokhallen (12 000) en dat aandeel wordt groter. Het aantal speelhallen steeg tussen 1987 en 1992 met twaalf procent. Tussen 1992 en 1993 nam het aantal licht af; er zijn in Nederland dan bijna 300 hallen. Hierbij moet worden aangemerkt dat we alleen beschikken over cijfers van legale speelhallen. Eén op de vijf Nederlandse gemeenten heeft ten minste één gokhal binnen haar grenzen. In gemeenten met een Halverordening zijn gemiddeld ruim twee speeltenten aanwezig, waar gemiddeld 63 speelautomaten staan opgesteld. In alle speelhallen samen staan in totaal 19 500 kasten, waaronder 12 000 kansspelautomaten. Hoewel het aantal hallen sinds 1993 afneemt, stijgt het aantal opgestelde kasten in speelhallen met twintig procent. Er kwamen vooral meer kansspelmachines in speelhallen te staan; in 1993 telde de VNG er bijna 35 % meer dan in 1992 (Mutsaers en Van Loef, 1993). Alle speelautomaten samen vertegenwoordigen een waarde van 500 miljoen gulden. Jaarlijks wordt eenderde deel vervangen door modernere types.

De omzet

In 1990 werd een geschatte omzet van 1,5 miljard gulden behaald. Deze inkomsten komen voor het grootste deel uit de exploitatie van kansspelautomaten. De overheid verdiende hieraan in dat jaar voor 300 miljoen BTW-geld. De opbrengst van de exploitatie komt in principe voor de helft ten goede aan de horecasector en gaat voor de andere helft naar de automatenexploitanten. Officieel delen de exploitant van de kast en de opsteller, de horeca-ondernemer, de winst op basis van een fifty-fifty afspraak. Ter vergelijking: de jaarlijkse omzet van alle Holland Casino's samen bedraagt 406 miljoen; iets meer dan een kwart van de omzet die met speelautomaten wordt gehaald. De Nederlandse Staatsloterij haalt 250 miljoen gulden per jaar binnen; slechts 17 procent van speelautomatenwaarde.

In de tweede helft van de jaren tachtig groeide de automatenbranche enorm, als direct gevolg van de legalisering van de gelduitkerende automaat. De laatste jaren nam deze groei af: in 1991 groeide de gokmarkt nog met 19 %, in 1992 liep dit terug naar 11% en in 1993 bedroeg de groei nog maar 3 %. Precieze gegevens over omzet en winsten op speelautomaten zijn niet bekend. Per fruitautomaat kan er jaarlijks in beginsel een omzet van duizend gulden tot maar liefst honderduizend gulden worden behaald. Volgens de Vereniging Automatenhandel Nederland (VAN) is de gemiddelde netto-jaaropbrengst van een speelautomaat voor de uitbater 6 000 gulden (in totaal wordt er dan 12 000 gulden op de kast verdiend). De belastingdienst houdt een norm-opbrengst van 22 000 gulden per jaar per automaat aan. Een behendigheidsautomaat levert gemiddeld slechts vierduizend gulden per jaar op. Volgens een berekening van de gemeente Rotterdam (Engberts, 1992) brengen de gokkasten jaarlijks ruim 80 000 gulden op, waarvan de helft ten goede komt aan de exploitant.

Het IMK signaleert een omzetzakking vanaf 1993. Ondanks de BTW-verlaging en de gunstige wijziging van de BTW-grondslag voor kansspelautomaten worden voor de periode 1992-1995 omzetzakkingen geraamd van gemiddeld vijftien procent. Vooral de grote bedrijven zullen

aan inkomsten verliezen: -19 %. Volgens het IMK hangt deze terugval van inkomsten enerzijds samen met de algemene economische recessie (waardoor de koopkracht van de burger daalt), en anderzijds met de toenemende plaatsingsbeperkingen (IMK, 1993).

Eenderde van alle snackbarhouders en ongeveer de helft van alle café-eigenaren zegt dat de opbrengst van de gokkast van groot commercieel belang is voor het bedrijfsresultaat (Horeca Nederland, 1992). Uit een onderzoek onder snackbars blijkt dat de speelautomaten die hier staan opgesteld, intensief worden bespeeld: 30 % van de kasten wordt dagelijks 1 tot 3 uur bespeeld, nog eens bijna dertig procent tussen de 3 en 5 uur en eenzelfde percentage wordt langer dan 5 uur bespeeld (Lenting en Partners, 1991).

Aantal bedrijven en werknemers

In 1993 waren circa 850 speelautomatenexploitanten, producenten en handelaren actief. Dit aantal neemt sinds de legalisering in 1986 sterk toe, mede vanwege een groot aantal horeca-ondernemers dat zich tevens als zelfstandig automatenexploitant liet inschrijven, teneinde de opbrengst niet langer te hoeven delen. Deze laatste ontwikkeling is de VAN een doorn in het oog en de vereniging accepteert deze «collega's» dan ook niet als lid. In 1993 kwam de groei van het aantal nieuwe ondernemers in de automatenbranche tot stilstand, vermoedelijk vanwege de steeds verdergaande gemeentelijke restricties in het plaatsingsbeleid. In 1993 werden er 120 exploitanten tot stoppen gedwongen, doordat hun vergunning werd ingetrokken wegens faillissement, overtreding van wettelijke bepalingen of wanbetaling van het jaarbedrag. In totaal werken er in Nederland zo'n 3500 mensen in de speelautomatenbranche (producenten, importeurs, handelaren, exploitanten en personeel van speelhallen).

Verkoop van automaten

In 1987 – het jaar nadat de vernieuwde wetgeving van kracht werd bereikte de verkoop van speelautomaten een hoogtepunt: er werden bijna 32 000 automaten verkocht. In de daarop volgende jaren nam de verkoop licht af; in 1989 werden er nog bijna dertigduizend exemplaren verkocht, maar in 1992 zakte dat aantal tot iets minder dan 18 000.

De klanten

Gokken voorziet in een menselijke behoefte, maar er is wel sprake van een elastische markt; hoe meer aanbod, hoe meer vraag. Nederlanders geven per jaar gemiddeld 280 gulden uit aan kansspelen en staan daarmee op de vijfde plaats van de Europese gok-toptien. De Spanjaarden voeren deze lijst aan met de uitgave van 1000 gulden per jaar. Daarna komen achtereenvolgens de Zweden (600 gulden), de Engelsen (550 gulden), de Fransen (360 gulden) en de Belgen en Duitsers met elk 350 gulden per jaar. Ruwweg zeven procent van alle Nederlanders speelt regelmatig op een automaat. De helft van de spelers geeft daarbij minder dan tien gulden per keer uit, en negentig procent komt nooit boven de uitgave van 25 gulden per keer. Hoewel de gemiddelde uitgaven per gokbeurt dus gering zijn, wordt er wel vaak gespeeld; gemiddeld tweemaal per week. Een kwart van de automaatspelers is jonger dan twintig jaar. Er spelen bijna drie keer zoveel mannen als vrouwen op gokkasten (Fijnaut e.a. 1993). Probleemgokkers geven veel meer uit per gokbeurt dan de gemiddelde kansspelgebruiker. Een kwart van deze spelers geeft 50 tot 100 gulden per speelbeurt uit en eenderde van de probleemspelers gooit tussen de 100 en 500 gulden per keer in de fruitautomaat (Engberts, 1992).

Spelers komen al jong in aanraking met gokmachines. Uit een onderzoek bleek dat 31 procent voor het eerst gokte voor het vijftiende levensjaar, en de helft tussen de 16 en 20. In meer dan de helft van de gevallen (51%) wordt gespeeld in laagdrempelige gelegenheden, zoals snackbars en koffiehuisen. Bijna veertig procent van de spelers staat te gokken in een café of restaurant en tien procent gaat naar de gokhal (De gezondheidsenquête in Rotterdam 1991 in Engberts, 1992). Hoewel door restrictieve maatregelen in diverse gemeenten het aantal speelautomaten de laatste jaren afneemt, lijkt het probleem van de gokverslaving alleen maar toe te nemen. In 1986 registreerden CAD's vierhonderd gokverslaafden. Dit aantal was in 1992 opgelopen tot bijna zesduizend problematische gokkers. Het werkelijke aantal gokverslaafden is een veelvoud van deze aantallen. In een schatting van Kingma (1993) wordt gesproken van dertigduizend kansspelverslaafden, waarvan zo'n twintigduizend probleemverslaafden; en dit is slechts een minimum-schatting. Het Nederlands Instituut voor Alcohol en Drugs (NIAD) schat het aantal gokverslaafden op 80 000. Negentig procent van de problematische gokkers is man.

6.4. Voorwaarden en vergunningen

Gokkasten moeten aan een aantal voorwaarden voldoen volgens het Speelautomatenbesluit dat voornamelijk ter bescherming van de klant is opgesteld. Zo moet het uitkeringspercentage gemiddeld minimaal 60 procent bedragen en mag het gemiddelde uurverlies niet hoger dan vijftig gulden zijn. Ook zijn de automaten zo afgesteld dat er een beperkte tijd onafgeboken op gespeeld kan worden. Het Nederlands Meetinstituut (NMI) keurt alle modellen speelautomaten en voorziet ze van een merkteken. Wanneer een bepaald (buitenlands) model door het NMI is goedgekeurd, mag het in productie worden genomen. De kasten die daaruit voortkomen, worden niet meer systematisch gekeurd, maar krijgen ongezien het verplichte merkteken. Het is alom bekend dat dit teken gemakkelijk te vervalsen is. Sinds 1993 wordt op alle nieuwe automaten een nieuw merkteken aangebracht dat fraudebestendiger moet zijn.

Daarnaast zijn de meeste speelautomaten voorzien van een teller, die de ingeworpen en uitgekeerde bedragen registreert. De huidige tellermechanismen staan bekend als volledig manipuleerbaar. Daarbij is de aanwezigheid van een teller in de automaat niet bij wet verplicht en kan zelfs het noteren van de tellerstand niet worden afgedwongen. In 1997 wil de overheid een teller op speelautomaten verplicht stellen.

Exploitatie

Praktisch iedereen kan toetreden tot de markt van speelautomaten-exploitanten; de voorwaarden tot het verkrijgen van de benodigde vergunning van het Ministerie van Economische Zaken zijn eenvoudig. Een starter betaalt een toetredingsprijs van 4 000 gulden en moet kunnen aantonen dat hij beschikt over onderhoudsfaciliteiten voor de automaten. Daarnaast betaalt iedere exploitant een jaarlijks bedrag van 1 000 gulden aan Economische Zaken. Op aandringen van de vereniging van speelautomatenexploitanten beraadt het ministerie zich op verscherping van de toetredingseisen, maar koestert naar eigen zeggen niet de illusie daarmee *«de mogelijk tussen sommige speelautomatenexploitanten en criminele organisaties bestaande verbindingen te kunnen bestrijden»* (notitie Speelautomatenbeleid 1993: 27). Er wordt hierbij voornamelijk gedacht aan het stellen van de aanvullende eis van zedelijkheid voor de aanvrager van een exploitatie-vergunning of in geval van een aanvraag door een rechtspersoon – de bestuurder van deze rechtspersoon.

Plaatsing

Voor het plaatsen van een speelautomaat is een aanwezigheidsvergunning nodig van de burgemeester. Speelautomaten mogen alleen in horeca-ondernemingen staan; bedrijven die inschrijfplichtig zijn bij het Bedrijfschap Horeca. In de notitie speelautomatenbeleid (1993) schrijft het ministerie van economische zaken dat een toenemend aantal bedrijven zoals videotheken een inschrijving bij het Bedrijfschap aanvraagt, teneinde een speelautomaat te kunnen plaatsen. Wanneer men een paar stoeltjes en een koffiezetapparaat neerzet, lukt dat ook. Het ministerie wil de oprichting van dergelijke pseudo-horecaondernemingen in de toekomst tegengaan door alleen een plaatsingsvergunning te verlenen aan bedrijven bij wie horeca-activiteiten het hoofdbestandsdeel van bedrijfsvoering vormen.

Gemeenten zijn vrij om te bepalen of zij de vestiging van *speelautomatenhallen* binnen hun grenzen toestaan. Iedere gemeente heeft een verordening die bepaalt of en hoeveel speelautomaten er gevestigd mogen worden. Wanneer er kansspelautomaten in de hal staan, geldt een minimumleeftijd van 16 jaar. Alleen wanneer het kansspelgedeelte is afgeschermd van de behendigheidsautomaten, hebben ook jongere mensen toegang tot de hal.

Controle

Het Ministerie van Economische Zaken geeft zelf toe dat *«het produkt kansspelen een fraude-gevoelig karakter heeft. «Er gaan grote bedragen geld om, waarvan de herkomst niet altijd herleidbaar is»,* schrijft zij. En: *«een kleine wijziging in de automaat kan leiden tot grote meeropbrengsten»* (notitie speelautomatenbedrijf 1993). Bij ernstige overtreding van het Speelautomatenbesluit kan het Ministerie van Economische Zaken de exploitatievergunning intrekken; de overtreding wordt gemeld door het NMI dat gokkasten keurt. In 1992 werd tijdens een controle bij zes procent van de 17 000 automaten een overtreding geconstateerd; hieruit kwamen 140 proces-verbalen voort. Het NMI bezocht in 1992 bijna twaalfduizend lokaties; bij acht procent was de aanwezigheidsvergunning of de speelhalvergunning niet in orde. De burgemeester is als vergunningverlener ook gemachtigd om de vergunning in te trekken, maar deze sanctie wordt nauwelijks of niet toegepast (Ministerie van Economische Zaken, 1993). Het aanbrengen van veranderingen in gekeurde automatenmodellen is niet strafbaar volgens de Wet op de Kansspelen. Ook worden ondernemers niet verplicht om na te gaan of er voor hun horeca-gelegenheid een Aanwezigheidsvergunning is afgegeven (bijvoorbeeld na overname). Uit een politie-onderzoek in Amsterdam bleek bovendien dat geweigerde of ingetrokken aanwezigheidsvergunningen niet worden geregistreerd en een malafide ondernemer zonder problemen een tweede kans kan wagen. De VNG (1993) voerde een studie uit onder gemeenten waaruit bleek dat een groot deel van hen vindt dat de Wet op de Kansspelen te weinig intrekings- en weigeringsgronden biedt, waardoor zij slechts een geringe sturingsmogelijkheid hebben. Bij geconstateerde overtredingen blijft het meestal bij een waarschuwing (in 70 % van alle gemeenten), nader onderzoek of overleg. In 1993 treden gemeenten iets strenger op dan in het voorgaande jaar, zo blijkt uit een onderzoek van de VNG (1993): in 26 % van de gemeenten gaat men bij overtreding over tot inbeslagname van de speelautomaten, tegen 8 % in 1992. Toch maakt nog maar 2 % van alle gemeenten gebruik van het recht tot intrekken van de vergunning (Mutaers en Van Loef, 1993).

Bovendien wordt er weinig gecontroleerd. De VNG berekende dat in 1993 één op de acht gemeenten geen controles op de aanwezige speelhallen werden uitgevoerd. In 1992 werd in 16 % van de gemeenten geen controle op de aanwezigheidsvergunning in losse lokaties uitge-

voerd. Als er wel gecontroleerd wordt, is er vaak iets mis: in 1992 waren er in twee op de vijf lokaties geen of onvoldoende aanwezigheidsvergunningen. In 1993 werden bij 7 % van de gecontroleerde speelhallen overtredingen van de regels gecontateerd (Mutsaers en Van Loef, 1993). Meer dan de helft van alle cafetariahouders wordt nooit gecontroleerd door de gemeente en slechts tien procent krijgt regelmatige controle (Lenting en partners, 1991).

In 1993 zijn er in zestig gemeenten convenanten gesloten tussen de gemeente, horeca-exploitanten, automatenexploitanten en hulpverleningsinstanties. In twee gemeenten zijn speciale «kansspelwachters» aangesteld om de naleving van de bepalingen te controleren. Omdat de meeste convenanten nog maar kort in werking zijn, is er over de effectiviteit nog niets te zeggen.

6.5. Het imago van de branche

De gokautomatenbranche is een duidelijk voorbeeld van een sector met een besmette identiteit. Het «produkt» dat de gokautomatenproducenten, handelaren en exploitanten aanbieden is maatschappelijk maar ten dele geaccepteerd; men onderkent de bestaande menselijke behoefte aan de spanning en ontspanning van het gokspel, maar deze staat toch in laag aanzien. De organisatie voor speelautomatenfabrikanten spreekt over de Calvinistische moraal die het gokken afkeurt; het spelen op automaten wordt door velen gezien als een tijd- en geldverspillende bezigheid. Vooral het steeds groter wordende probleem van de gokverslaving is zeer schadelijk voor het imago en aanzien van de branche. De verslavingsproblematiek kan niet los worden gezien van maatschappelijke gevolgen als verwervingscriminaliteit en problemen van openbare orde en deze leveren een aanzienlijke kostenpost op voor de maatschappij en de overheid.

Daarnaast wordt de gokautomatenexploitatie in verband gebracht met illegaliteit en criminaliteit. Uit een onderzoek door de VAN (1992) blijkt dat meer dan de helft van het publiek (51 procent) ondernemers uit de speelautomatenbranche sterk negatief associeert: twaalf procent van de respondenten associeert exploitanten en producenten van speelautomaten in de eerste plaats met «criminaliteit», vijftien procent denkt allereerst aan «louche types» en bijna tien procent legt een verband met «zwart geld». Nog eens vijftien procent van de ondervraagden heeft andere negatieve associaties als «gokverslaving», «gevaar voor de jeugd», «uitbuiting» en «oplichting». Een media-onderzoek dat de branche eerder liet uitvoeren (1987) toonde aan dat in meer dan een kwart van de krante- en tijdschriftartikelen over de branche in verband werd gebracht met criminaliteit. Ook uit recent onderzoek van universiteit Nijenrode staat te lezen dat criminaliteit een fundamenteel onderdeel uitmaakt van het morele profiel van de branche (Smit, 1995).

De geur van illegaliteit rond deze branche zal zeker voor een groot deel te maken hebben met de lange periode dat de kansspelhandel verboden en dus ondergronds opereerde; pas in 1986 werden de gelduitkerende kansspelautomaten gelegaliseerd, hoewel zij al sinds de jaren dertig en veertig op de Nederlandse markt zijn. De branche-organisatie geeft overigens zelf toe dat er veel «gerommeld» wordt in het speelautomatenbedrijf, maar meent dat dit zich beperkt tot overtredingen van de Wet op de Kansspelen; er wordt een automaat teveel of te weinig geplaatst, de automaat is niet goedgekeurd of opgevoerd, of de tellerstand wordt gemanipuleerd. De zeer gedetailleerde en verregaande bepalingen in de Wet op de Kansspelen maken het moeilijk om aan alle regels te voldoen, zo redeneert de VAN. Bovendien is de controle op de naleving gebrekkig, waardoor veel ondernemers de regels niet nakomen. De branche-organisatie spreekt zelf over «*het soms (te) geringe besef van maatschappelijke verantwoordelijkheid en een slordig omspringen met geldende*

regels» als een kenmerk dat de branche kwetsbaar maakt; men tast de grenzen van de wet af (VAN, 1989: 9).

De overheid wordt door de speelautomatenondernemers bepaald niet als een vriend gezien. Immers, alle beperkingen komen uit die hoek en zij bepalen de inkomsten van de bedrijven. Het beleid wordt de laatste jaren in snel tempo steeds stringenter en beperkender en de speelautomatenhandelaren voelen zich zwaar gepakt. Het wordt als zeer dubbel en hypocriet ervaren dat de branche afhankelijk is van de overheid die tegelijkertijd haar concurrent is. De overheid beperkt het speelautomatenbeleid vanwege de toenemende gokverslaving, maar voert zelf het kraslotspel in. Tegelijk met de beperkende maatregelen voor exploitatie van kansspelautomaten hanteert de overheid een vergunningenbeleid dat volgens de meeste ondernemers uit de branche veel te laagdrempelig is; in principe kan iedere horeca-ondernemer automatenexploitant worden. De branche roept al jaren tevergeefs om een strikter toelatingsbeleid. De gemiddelde speelautomatenondernemer is laag opgeleid en weinig professioneel. De VAN wijst er op dat bij veel bedrijven het korte termijn-denken overheerst (VAN, 1989).

6.6. De VAN

De VAN – de Vereniging Automatenhandel Nederland – bestaat sinds 1971 en verenigt iets meer dan de helft van alle speelautomatenhandelaren (400 van de 850). Samen exploiteren de VAN-leden tachtig procent van alle speelautomaten in Nederland, wat er op wijst dat de meeste grotere bedrijven bij de VAN zijn aangesloten. De organisatie streeft vooral naar eenduidigheid in het beleid; de huidige grote gemeentelijke beslissingsbevoegdheid in de regels rond het gokken leidt volgens de VAN tot willekeur en rechtsongelijkheid. Voorts wil de organisatie dat de speelautomatenwereld een politiek aanvaarde en maatschappelijk geaccepteerde en gerespecteerde branche wordt. De vereniging begon enkele jaren terug een sterke lobby om de negatieve beeldvorming die aan de sector kleeft te bestrijden. *De branche moet en wil de verantwoordelijkheid nemen voor «haar eigen vuil»*, zo schrijft de organisatie in haar beleidsplan (VAN, 1989: 13). De VAN-leden verplichten zich tot het handhaven van strengere voorwaarden rond de exploitatie van speelautomaten dan door de overheid wordt geëist; zelfregulering. Zo geldt er bij de amusementshallen van VAN-leden een minimumleeftijd van 18 jaar, in plaats van 16 jaar elders. Ook is de VAN organisator van de cursus «vroegsignalering van problematisch gokken» aan de Jellinek-kliniek. Daarnaast probeert de VAN gemeentelijke convenanten af te sluiten omtrent het gokbeleid.

De werkelijkheid lijkt echter het nobele streven van reputatieverbetering in te halen. Het Horeca Interventie Team van de Amsterdamse politie ontdekte vijf grote criminele organisaties die zich zowel bezig hielden met horeca- als automatenexploitatie. Samen beheerden zij meer dan de helft van alle Amsterdamse gokkasten. Deze vijf ondernemingen hielden zich bezig met drugshandel, witwassen van zwart geld, gedwongen plaatsing van automaten door middel van wurg(pacht)constructies (brief van Van Riessen aan de burgemeester van Amsterdam, 1993). Twee van deze vijf bedrijven waren lid van de VAN. Uit dit onderzoek zijn echter nog geen aanhoudingen voort gekomen, wat het voor de VAN moeilijk maakt zich van malafide leden te ontdoen. De VAN kondigde daarop in de media aan dat zij haar ledenbestand ging schonen; alle leden zouden geroyeerd worden en voor nieuwe inschrijving moest ingevuld worden of men al dan niet criminele antecedenten heeft. Dit voornemen is niet doorgezet, wel moeten alle nieuwe leden voortaan op hun aanmeldingsformulier verklaren dat zij een zuivere bedrijfsvoering voor ogen hebben. Niettemin staan op de VAN-ledenlijst nog steeds namen van diverse bedrijven die op zijn minst contacten onderhouden

met «bekenden» uit de onderwereld of in het verleden zijn betrappt op vervalsing van merktekens. De VAN geeft zelf aan problemen te onder- vinden met het schonen van het ledenbestand.

De meeste recente daad van zelfregulering door de VAN is de instelling van een KEMA-keurmerk voor exploitanten van speelautomatenhallen. Tijdens een bijeenkomst in het «speelpaleis» Circus Zandvoort werden in mei 1995 de eerste drie certificaten uitgereikt aan de eigenaren van grote speelautomatenhallen die allen tevens betrokken zijn bij de branche- organisatie. Het keurmerk heeft betrekking op de organisatie van de speelhal en stelt onder andere voorwaarden aan de opleiding van het personeel en schrijft regels voor rond de beveiliging van de speelhal. Dit om «een duidelijk onderscheid te maken tussen bonafide en minder bonafide speelhallen», aldus de VAN in een persbericht. Ook wordt de geldstroom van de gecertificeerde speeltenten «van gleuf tot fiscus» inzichtelijk gemaakt», zo belooft de omschrijving.

VAN-lidmaatschap is alleen toegankelijk voor ondernemingen die zich in hoofdzaak bezig houden met de exploitatie, handel of produktie van speelautomaten. Café-houders met een exploitatievergunning worden niet tot de organisatie toegelaten, omdat de VAN dergelijk ondernemer- schap als een schadelijke vorm van concurrentie beschouwt. De VAN zegt als gevolg van deze beperkende maatregelen een aantal kleinere leden te hebben verloren. Het marktaandeel van de VAN-leden is echter niet gedaald, hetgeen betekent dat de kleinere bedrijven plaats maken voor grotere.

7. CRIMINALITEIT IN DE SPEELAUTOMATEN-BRANCHE

7.1. Inleiding

De automatenbranche heeft het imago van een besmette sector. De gokwereld wordt van oudsher geassocieerd met de handel in drugs en andere criminele activiteiten. Veel harde feiten om de slechte reputatie van het gokwezen te bewijzen, zijn er niet, hoewel enkele gerichte onderzoeken plaatselijke gegevens opleveren die er niet om liegen. Het Bedrijfschap Horeca trok in 1993 aan de bel; een vertrouwelijk onderzoek van het recherchebureau Hoffman wees op een vergaande vervlechting van georganiseerde misdaad met de legale horeca-branche, die liep via de handel en exploitatie van gokautomaten. De Rotterdamse hoofdcommissaris Ottevanger beweerde in 1992 dat twintig procent van de speelautomatenhandelaren in de stad gelieerd is aan organisaties die zich bezighouden met de handel in verdovende middelen en andere vormen van zware criminaliteit. Horeca Nederland kwam met een schatting in dezelfde orde van grootte (Fijnaut e.a. 1993). Ook Boerman noemt in zijn onderzoek in Rotterdam (1994) de betrokkenheid van leidende figuren uit het criminele circuit in de speelautomatenhandel. Het al eerder genoemde politieonderzoek van het Amsterdamse HIT-team toonde aan dat een vijftal criminele organisaties een groot deel (70 %) van de speelautomaten in handen heeft, en de betrokkenen zich bezig hielden met de handel in drugs, wapens en prostitutie (Brief van Van Riessen aan de burgemeester van Amsterdam, 1993).

Fijnaut cum suis (1993) stellen dat we te maken hebben met forse problemen van georganiseerde misdaad. Zij wijzen daarbij vooral op *«de parallel tussen de directe en indirecte gokspelen; vooral daar waar automaten in het geding zijn; investeringen in het benodigde onroerende goed, het opdringen van «zakenrelaties», het genadeloos exploiteren van andermans inspanningen, de dreiging met geweld en de toepassing daarvan en meer.»* Overigens wijzen Fijnaut en de zijnen eveneens op de dubieuze rol die de gemeentelijke overheid in de bestudeerde Rotterdamse zaak heeft gespeeld: willens en wetens werden zakelijke overeenkomsten gesloten met een vooraanstaand lid van de onderwereld die de financiële middelen grotendeels verkreeg uit illegale activiteiten. Tegen deze persoon liep tijdens de onderhandelingen zelfs een grootscheeps justitieel onderzoek.

Ook in de pers verschijnen regelmatig publikaties waarin gesproken wordt over calamiteiten die wijzen op inmenging van de georganiseerde criminaliteit in de exploitatie van speelautomaten. Zo staat in een artikel van Missets Horeca (1993) te lezen dat er bonussen van 10 000 tot 15 000 gulden worden betaald aan horeca-ondernemers voor de plaatsing van gokkasten. Ook het aanbieden van leningen teneinde startende ondernemers te binden, waarna de terugbetaling geschiedt door middel van automaten-exploitatie «om niet». Over de aard en omvang van alle genoemde feiten blijft het tasten in het duister, maar dat er iets aan de hand is, lijkt duidelijk.

Boerman spreekt in zijn onderzoek (1994) het vermoeden uit dat, nadat als gevolg van politie-optreden een groot aantal illegale casino's in Rotterdam hun deuren moest sluiten, de betrokken gokbazen zich op de automatenexploitatie hebben gestort. Deze leidende figuren waren daarmee plotseling voor een belangrijk deel van hun inkomsten en de legitimering van inkomsten uit andere activiteiten afhankelijk van de gokautomatenexploitatie, meent de onderzoeker. Daartoe sloegen zij op grote schaal aan het vergroten van hun afzetgebied. Boerman constateert dat bijna tien procent van de door hem onderzochte 106 prominente horeca-ondernemers eveneens betrokken is bij de exploitatie van gokautomaten; naast hun horecaonderneming(en) hebben zij een speelautomatenbedrijf. Overigens kon de onderzoeker weliswaar

aantonen dat er sprake was van een concentratie-tendens, maar niet dat dit een zaak was van de georganiseerde misdaad. Boerman noemt wel een aantal indirecte manieren waarop automatenhandelaren betrokken kunnen zijn bij de horeca. Zo kunnen ze de horeca-onderneming op naam van een stroman runnen of de zaak verpachten onder de voorwaarde dat er automaten worden geplaatst. Ook door de financiering van een startende horeca-onderneming kan deze voorwaarde worden gesteld.

Het Ministerie van Justitie schrijft in een concept-nota (1994) dat de gokautomatenbranche kampt met een criminaliteitsprobleem. Zij geeft toe dat het beperkende kansspelbeleid nog een andere reden heeft dan de bestrijding van gokverslaving alleen: het ministerie uit in de nota haar bezorgdheid over «*geruchten over misbruik van speelautomaten voor het witwassen van criminele vermogens en de druk die wordt uitgeoefend op horeca-exploitanten en bestuurders om automaten op te kunnen stellen*» (1994:3). Laten we nu onderzoeken welke aanwijzingen voor georganiseerde misdaad er bestaan in de speelautomatenbranche.

7.2. Illegale plaatsing en illegale gokkasten

Speelautomatenexploitatie is nog steeds lukratief. Er is geld mee te verdienen, en met de hoeveelheid lijkt gemakkelijk te kunnen worden geschoven, omdat er nog steeds geen geijkte teller is. Dit kan de speelautomaat maken tot een gewild instrument voor zowel de witte als de zwarte was. Sinds de steeds verdergaande plaatsingsbeperking van de kansspelautomaten, duiken de illegale gokhuizen weer op, zo verklaren gesprekspartners van de branchevereniging. In Den Bosch draaien volgens een geïnterviewde ten minste twee illegale gokhuizen vol kansspelautomaten. Ook in Roosendaal is een illegale gokhal. De VNG (1993) telde in 1993 zeven illegale casino's. Vooral sinds het verbod op de populaire piekautomaten bestaat het sterke vermoeden dat deze kasten in illegale gokhallen en – op kleinere schaal – in de bezemkasten van snackbars en cafés staan opgesteld. Volgens een ondernemer uit de speelautomatenbranche deelt de georganiseerde misdaad de wijken van Amsterdam nu al in: hij verwacht dat de gokindustrie in de toekomst voor een groot deel opnieuw ondergronds zal duiken.

Het is een publiek geheim dat er aan speelautomaten gemakkelijk kan worden gesleuteld. Van een behendigheidsapparaat met beeldscherm kan met één druk op de knop een fruitautomaat worden gemaakt. Er zijn zelfs apparaten aangetroffen die er op het oog uitzagen als televisietoestellen, maar op afstand konden worden overgeschakeld tot kansspelautomaat (Nijpels, 1995). Ook komt het volgens een politiebrouwer voor dat er doorde-week legale automaten in een gokhal of café staan, die in het weekend worden vervangen door illegale kasten. De controleurs werken doorgaans namelijk alleen tijdens kantooruren.

Er zijn aanwijzingen dat het werkelijke aantal speelautomaten groter is dan de metingen van de officiële instellingen willen. Fijnaut cum suis (1993) schatten dat één op elke honderd kansspelautomaten illegaal is; zonder of met een vervalst merkteken van het NMI. Daarnaast staan er vermoedelijk veel kasten onder valse noemer opgesteld; het gaat dan om geïmporteerde of omgebouwde kasten. Zo trof het politieteam van Bijzondere Wetten in Rotterdam bij een onderzoek onder 300 horeca-gelegenheden vijftig *Random Runners* aan, die onder een andere type-aanduiding geregistreerd stonden. De *Random Runner* is een piekautomaat die met ingang van 1 januari 1995 verboden werd, maar die daarvoor in gelimiteerde getallen mocht worden opgesteld. Als gevolg van deze beperking is de *Random Runner* – op de zwarte markt – buitengewoon populair geworden. De normale nieuwprijs lag op 7000 gulden, maar nu wordt voor een tweehands exemplaar 30 000 neergeteld. Wie niet zoveel geld kwijt wil, kan een legale automaat ombouwen tot hij niet meer van een echte *Random Runner* is te onderscheiden. De types

Stars, Sevens en Casino Runner lenen zich hier bijzonder goed voor, zo blijkt uit politie-informatie. De ombouwsetjes worden er op verzoek bijgeleverd door een grote automatenfabrikant. Ook is het mogelijk om Random Runners te kopen «voor de export»: natuurlijk komen ze dan toch in Nederlandse gokgelegenheden te staan, voorzien van een vals merkteken. Bij controles bleken er van sommige (unieke) type-nummers meerdere te bestaan, zo rapporteert de politie.

In 1992 werden in een kwart van de gemeenten kansspelautomaten aangetroffen zonder aanwezigheidsvergunning. In 3 % van de gemeenten stonden automaten met verboden typen gokkasten (Mutsaers en Van Loef, 1993). Daarnaast staan er in diverse bordelen en seksclubs kansspelautomaten zonder aanwezigheidsvergunning. Volgens de voorzitter van de Vereniging voor Exploitanten van Relax-bedrijven (de VER) staan in de meerderheid van alle nachtclubs en bordelen speelautomaten opgesteld. Aangezien er naar schatting van de VER zo'n 1000 tot 2000 seksclubs in Nederland zijn, gaat het om een aanzienlijk aantal automaten. Deze gokkasten worden volgens de geïnterviewde vaker door de prostituées dan door de bezoekers bespeeld, waardoor ze voor de ondernemer een aantrekkelijk middel zijn om een groter deel van de omzet «binnen» te houden. Deze kasten staan hier – formeel gesproken – bijna altijd illegaal, want het prostitutiebedrijf is nog steeds wettelijk verboden, hoewel gedoogd. Omdat prostitutiebedrijven in de regel niet inschrijfplichtig zijn bij het Bedrijfschap Horeca, omdat hun voornaamste broodwinning niet bestaat uit de horeca-exploitatie kunnen zij normaal gesproken geen aanwezigheidsvergunning krijgen. Echter, in individuele gevallen worden er afspraken gemaakt tussen de bordeexploitant en de gemeente. Dat kan alleen wanneer een seks-bedrijf in het bezit is van een drankvergunning en dit komt niet vaak voor, omdat daaraan weer een zedelijkheidsverklaring en allerlei gemeentelijke controles verbonden zijn waarop bordeexploitanten doorgaans niet zitten te wachten. Het is onbekend om hoeveel speelautomaten en vergunningen het in deze bedrijfstak gaat. De vereniging voor speelautomaten-exploitanten (VAN) stelt zich op het standpunt dat haar leden in principe geen zaken doen met bordelen en nachtclubs.

7.3. Verpachting en leningverstrekking die verworden tot wurgconstructies

Automatenhandelaren begeven zich in toenemende mate op de markt van leningen voor startende horeca-ondernemers. Zij lijken hierin de rol van brouwerijen en banken steeds meer te hebben overgenomen. Doordat de lening altijd wordt gekoppeld aan de automatenplaatsing is het risico voor de leningverstrekker relatief klein. Een normale lening ligt, volgens geïnterviewden van de VAN, tussen de tien- en twintigduizend gulden en staat netjes op papier.

Volgens gesprekspartners lenen brouwerijen soms geld door aan automatenexploitanten die daarmee horeca-ondernemers weer van kapitaal voorzien. Vooral kleinere horeca-ondernemers lenen geld van speelautomatenhandelaren en betalen dat vaak terug uit de opbrengst van geplaatste speelautomaten; de speelautomatenhandelaar plaatst op deze manier automaten waarvan de opbrengst volledig voor hem is. Wanneer de verstrekte leningen de draagkracht van de ondernemer ver te boven gaan, dreigt de ondernemer te worden gewurgd door zijn geldschieter. Op deze wijze kunnen horecagelegenheden gemakkelijk worden overgenomen, of krijgt de kapitaalverstrekker in ieder geval achter de schermen de touwtjes in handen. Een dergelijke onderneming kan gaan dienen als dekmantel voor andere illegale zaken. Volgens het recherchebureau Hoffman komt deze vorm van wurgcontractering in een aantal gevallen voor.

Boerman beschrijft in zijn onderzoek (1994) een voorbeeld van een

onderhands pachterscontract: de pachter betaalt de verpachter een bedrag van 900 gulden per week voor het vruchtgebruik van het pand met inventaris. Een dergelijk bedrag is alleen op te brengen indien het maximale aantal speelautomaten wordt geplaatst. Bij dergelijke contracten kan de pachter ervoor kiezen om de gehele opbrengst van de speelautomaten ten goede te laten komen van de verpachter; hiervoor in de plaats krijgt hij een vaste aftrek van de wekelijkse pachtsom. Bij de financiering van startende horeca-ondernemers door automaten-exploitanten worden vergelijkbare contracten opgesteld. Volgens Boerman komen de automatenhandelaren de gokkasten vaak zelf legen, zodat de horeca-ondernemer geen zicht op de opbrengsten heeft. Het verpachten van horecazaken en het verstrekken van startersleningen gebeurt soms in samenwerking met een brouwerij; de pachter of lener neemt dan niet alleen – min of meer gedwongen – automaten, maar ook bier af. Boerman signaleert dat automatenhandelaren er netwerken van BV's op na houden, zoals geluidsinstallatie- en café-interieurbouw-bedrijven, waardoor zij de afhankelijke startende horeca-ondernemers op allerlei manieren aan zich kunnen binden. Over de schaal waarop één en ander voorkomt, is niets bekend. Volgens een ondernemer uit de branche gaat het hier louter om een gezonde spreiding van belangen, vooral ingegeven door de steeds verdere plaatsingsbeperking van de automaten. Het HIT-team schat dat tachtig procent van de Amsterdamse speelautomatenexploitanten «min of meer economisch eigenaar of mede-eigenaar is van een coffeeshop» (Steinmetz c.s., 1995). Dit zou vooral opgaan voor de Marokkaanse en Antilliaanse coffeeshops.

7.4. Clustering en concentratie-vorming

Er zijn redenen om aan te nemen dat automatenhandelaren bepaalde districten «bezetten»; in bepaalde uitgaansgebieden staan veel automaten van eenzelfde bedrijf opgesteld; een soort van clustering. Uit het al eerder genoemde onderzoek van het HIT-team bleek dat 70 % van alle gokkasten in de Amsterdamse binnenstad in handen is van vijf bedrijven. Over de hele stad gemeten, beheerde deze handvol ondernemingen vijftig procent van alle opgesteld speelautomaten. In totaal zijn er bijna 150 automatenhandelaren in deze regio actief. Ook het recherchebureau Hoffman maakt melding van concentratievorming door automatenhandelaren.

Bonafide ondernemers krijgen nauwelijks meer de kans om horeca-gelegenheden op te kopen, zo blijkt uit diverse bronnen. «*Als er iets te koop wordt aangeboden, dan is de koper afkomstig uit de kring van speelautomatenexploitanten*», zei Rotterdams politiekorpschef C. Ottevanger in 1992, daarbij doelend op eerder door hem genoemde sterke betrokkenheid van deze branche bij het criminele circuit: één op de vijf gokbazen is volgens hem rechtstreeks gelieerd aan de georganiseerde misdaad, met name de handel in drugs en vuurwapens.

7.5. Witwassen en zwart maken

De Amsterdamse politie meent dat er een groot aantal schijn-horecagelegenheden bestaat, die louter en alleen dienen om geld uit het criminele circuit wit te wassen. Het gaat dan meestal om coffeeshops en andere vormen van «droge» horeca; het starten van een dergelijke onderneming is immers eenvoudig. De werkelijke omzet van deze zaken is gering; volgens het HIT-team van de Amsterdamse politie gaat er soms maar 1000 gulden per jaar in deze cafeetjes om. Maar aan de belastingdienst worden forse omzetbedragen gemeld. De uitbaters (vaak pachters) van dergelijke gelegenheden ontvangen maandelijks een bedrag van de automatenexploitant (soms ook de verpachter) om de zaak draaiende te houden, concludeerde het HIT-team. De speelautomaten zouden hier de was doen; de opbrengst uit de kasten is op papier op te voeren en de

controle hierop is niet sluitend. Het HIT-team maakt melding van een automaat die een omzet van 180 000 per jaar zou maken. Volgens een woordvoerder van Economische Zaken gaat er bij dergelijke hoge bedragen wel een belletje rinkelen bij de belastingdienst. Echter, slechts door middel van observatie ter plekke kan worden aangetoond dat de bewuste automaat die omzet niet draait.

Volgens een gesprekspartner van Horeca Nederland lenen vooral fictieve pachtconstructies zich uitstekend voor witwassen via speelautomaten. Een horecagelegenheid wordt met wat «brak hout» ingericht en voor pacht van de zaak met inventaris wordt op papier een gigantisch bedrag gevraagd. In werkelijkheid betaalt de pachter slechts een fractie van deze pachtsum, soms krijgt hij zelfs geld toe om de zaak – met automaten – open te houden. Door bij de belastingdienst hoge gok- en pachtinkomsten op te geven, kan zwart geld worden gewit. Terwijl het café in werkelijkheid nauwelijks iets oplevert. Het bewijs is ook hier fragmentarisch, in de voorliggende informatie van de landelijke politiekorpsen wordt niet meer dan tweemaal expliciet gewag gemaakt van witwasconstructies. Overigens geldt voor de methode van het witwassen via speelautomaten hetzelfde als voor fictieve omzetverhoging in de horeca: de fiscale kosten zijn hoog. Daarnaast kunnen speelautomaten worden gebruikt om zwart geld te creëren.

De Projectgroep Gokverslaving Rotterdam omschreef het zeer subtiel in haar onderzoek (1992): «*Een niet onaanzienlijk deel van de omzet uit speelautomaten vindt, zo is de – op strafrechtelijke onderzoeken gebaseerde – indruk van Bijzondere Wetten, niet zijn weg naar de Belastingdienst*». Een café-baas kan een veel lagere omzet van zijn speelautomaat aan de belastingdienst doorgeven, dan hij werkelijk gedraaid heeft; tellers zijn immers niet verplicht en bovendien niet geijkt. En ook met de ingebouwde maximale verliesbedragen per uur en de speeltijdbeperkingen kan gerommeld worden; zo kunnen automaten de opsteller en uitbater behoorlijk wat winst opleveren. Uit een actie van Venlose belastingdienst bleken de werkelijke opbrengsten van speelautomaten gemiddeld een kwart hoger te liggen dan werd opgegeven.

8. CONCLUSIE

In deze branche-beschrijving hebben we de nadruk gelegd op het voorkomen van criminaliteit en de connecties met de georganiseerde misdaad omdat deze vraag hier aan de orde is. De lezer zou uit de opsomming van problemen gemakkelijk kunnen begrijpen dat de sectoren van de horeca en de gokautomaten geheel door de misdaad worden beheerst. Dat is niet zo. De overgrote meerderheid van ondernemers in beide branches hebben met georganiseerde misdaad hoegenaamd niets van doen en dat geldt zeker voor bepaalde deelsectoren zoals de hotels, restaurants en sociëteiten. Maar tegelijkertijd is er wel een serieus probleem ontstaan en dat is, naar onze indruk, van betrekkelijk recente datum. De meeste gesignaleerde problemen van georganiseerde criminaliteit zijn vijf of hoogstens tien jaar oud. De branches als geheel lopen daardoor schade op en dan bedoelen we niet in de eerste plaats de materiële schade van het slachtofferschap, maar veeleer het bezoedelen van de goede naam van de branche. De gokkasten-exploitanten zien zich geplaagd voor het probleem om de «bedorven identiteit» die de branche aankleeft van zich af te schudden (morele bezwaren tegen gokken en problemen van gokverslaving). De aanwezigheid van misdaad-ondernemers in hun gelederen maakt dit extra moeilijk. De horeca ondervindt in het algemeen ook hinder van de georganiseerde misdaad, doordat deze oneerlijke concurrentie met zich meebrengt.

Op zichzelf vormt de horeca in Nederland een goedlopende en bloeiende economische sector waarin veel geld omgaat en alleen al om die reden is hij voor de georganiseerde misdaad interessant. Bij de branche van speelautomaten ligt het niet anders. Beide branches lenen zich voor criminele infiltratie omdat ze bestaan uit naar verhouding veel kleine bedrijven; doordat ze publiekelijk toegankelijk zijn; doordat de drempel van toetreding voor ondernemers (en zaakwaarnemers!) laag is en doordat ondernemerskapitaal op de reguliere geldmarkt moeilijk te krijgen is. Er zijn horeca-exploitanten die samen met of in opdracht van criminele groepen bouwen aan ware imperia. Uit de stukken die wij hebben geraadpleegd, komt als het overheersende beeld echter naar voren dat kleine bedrijven die in de knoei zijn geraakt (doordat ze ten opzichte van hun geldschietters in gebreke blijven of de loden last van gemeentelijke heffingen niet kunnen dragen) een oplossing voor hun problemen kiezen door in te gaan op voorstellen uit de sfeer van de onderwereld. Sommigen stellen hun bedrijf open om er (hard-)drugs te verkopen, om gestolen goederen te verhandelen, om crimineel verworven vermogens wit te wassen of om zich te verzekeren van protectie. Het gebeurt echter ook dat eigenaren van goed lopende ondernemingen dusdanig bedreigd worden, dat zij de touwtjes uit handen moeten geven.

Het is duidelijk dat de horeca slachtoffer is van uiteenlopende soorten criminaliteit (van geweld in de zaak tot gedwongen overname) en ook dat de ondernemers in de branche de overheid in het algemeen bepaald niet beschouwen als steun en toeverlaat. Binnen de bedrijfstak van de speelautomaten wordt het als hypocriet ervaren dat de overheid, die hier strakke regels stelt, tegelijkertijd zelf optreedt als concurrent met casino's en loterijen. Daar komt nog eens bij dat de regels vaak hopeloos ingewikkeld zijn terwijl de controle op naleving gering is. Deze omstandigheden maken begrijpelijk waarom sommige ondernemers er geen bezwaar in zien om zelf in meerdere of mindere mate de regels te overtreden.

In een aantal gevallen worden horecabedrijven en speelautomaten-exploitanten overigens wel bewust door leden van criminele organisaties overgenomen. Ofschoon de infiltratie van de horeca door de georganiseerde misdaad op verschillende plaatsen ondubbelzinnig is vastgesteld, zouden wij op grond van het verzamelde materiaal geen uitspraak durven doen over de omvang van het probleem of het aantal bedrijven dat ermee

te maken heeft. Zowel door de branchevereniging van de horeca als door de organisatie van speelautomaten-exploitanten wordt eraan gewerkt om leden met criminele antecedenten of een slechte reputatie uit de organisatie te weren of om leden van wie dit blijkt, te royeren. Dit lijkt de Koninklijke Horeca Nederland wat beter af te gaan dan de Vereniging Automatenhandel Nederland, maar beide branche-organisaties slagen er onvoldoende in. Het probleem is te nieuw en soms ook te zwaar om een effectieve oplossing te creëren. Van de vijf grote organisaties die in Amsterdam meer dan de helft van alle gokkasten exploiteren en die zich overigens inlaten met drugshandel, witwassen, het genereren van zwart geld, gedwongen plaatsing van gokkasten en het aanbieden van zogenaamde wurgconstructies, is er nog steeds één lid van de branche-organisatie. Zonder strafrechtelijke veroordeling ziet men geen kans ze uit het ledenbestand te verwijderen.

De branches van de horeca en de speelautomaten zijn de enige twee in deze reeks van branche-onderzoeken waarbij een patroon van georganiseerde criminaliteit wordt aangetroffen dat het faciliteren van illegale handelingen (zelf plaats bieden voor de verkoop van drugs, heling, gelegenheid geven tot witwassen) te boven gaat. Er bestaan organisaties in de sfeer van opgedrongen protectie die de plaatselijke horeca beheersen of die reeksen van bedrijven hebben overgenomen op een manier die alles heeft van de uit Amerika bekende praktijk van *racketeering*. In het rapport over Amsterdam in deze reeks over de georganiseerde misdaad wordt duidelijk hoe – naast het aankopen van onroerend goed – criminele organisaties vooral en in de eerste plaats de horeca gebruiken om zich te verzekeren van een eigen territorium waar de controle-organen van de overheid weinig zicht meer op hebben.

LITERATUUR

- A. Appel en J. Rijnaarts, *Omgaan met alcohol, drugs- en gokverslaving*, SVH Uitgeverij, Zoetermeer, 1993
- Bedrijfschap Horeca, *Horeca Barometer vierde kwartaal 1994*, Bedrijfschap Horeca, Zoetermeer, 1995
- Bedrijfschap Horeca, *Horeca in cijfers*, Bedrijfschap Horeca, Zoetermeer, 1994
- Bedrijfschap Horeca, *Criminaliteitspreventie in de horeca; Maatregelen in de praktijk*
Bedrijfschap Horeca, Zoetermeer, 1994
- Bedrijfschap Horeca, *Consumentenonderzoek Horeca: samenvatting*,
Bedrijfschap Horeca, Zoetermeer, 1994
- Bedrijfschap Horeca, *Horeca en Criminaliteit: Hoe gaan we ermee om*.
Literatuur verschenen n.a.v. het congres, Bedrijfschap Horeca, Den Haag,
1992
- W. J. Beek en A. P. de Wit, *Speelautomaten in Nederland; Maatschappelijke acceptatie en nieuwe spelvormen*, SMO, Den Haag, 1995
- W. J. Beek en A. P. de Wit, *De grenzen van de illusie-economie; speelautomaten en economische orde*, SMO, Den Haag, 1995
- B. M. W. A. Beke, H. B. Ferwerda, P. Sprenger, *Concept Plan van aanpak Gewelddcriminaliteit*, Arnhem, 1994
- B. Bieleman, E. de Bie, *In grote lijnen, een onderzoek naar aard en omvang van cocaïnegebruik in Rotterdam*, Intraval, Groningen-Rotterdam, 1992
- F. A. Boerman, *Georganiseerde misdaad in de horeca?* Vrije Universiteit, Amsterdam, 1994
- F. Bovenkerk, E. Derksen «Beschermings»-industrie en het café-bedrijf in de binnenstad van Utrecht, *Nederlands Juristen Blad*, 8 april, afl. 14, 1994
- F. Bovenkerk, L. Brunt, *De andere stad: achter de facade van de nieuwe stedelijke vitaliteit*, CGV en WPI, Amsterdam, Utrecht, 1989
- D. van Buren, Politie Hollands Midden licht bedrijven door op overvalrisico. Dit is RESEC!, *Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie*, Den Haag, juli, afl. 3, 1995
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Logies-, maaltijden- en drankenverstreking; samenvattend overzicht 1992*, CBS, Voorburg/Heerlen, 1992
- Commissie Jeugdcriminaliteit, *Met de neus op de feiten*, Ministerie van Justitie, Groningen, 1994
- J. van Dijk en G. J. Terlouw, Fraude en criminaliteit tegen het bedrijfsleven in internationaal perspectief. Buitenlandse concurrentie. *SEC, Tijdschrift voor samenleving en criminaliteitspreventie*, Den Haag, juli, afl. 3, 1995
- A. B. Engberts, *Rapport van de Projectgroep Gokverslaving deel I, II en III*, Bestuursdienst, Rotterdam, 1992

- J. A. van der Flier, F. W. van Wersch, W. J. A. Kessler, *Rendabel exploiteren*, IMK, Hoofddorp, 1995
- C. Fijnaut, A. van 't Veer, H. Moerland, *Gokken in drievoud. Facetten van deelname, aanbod en regulering*, Gouda Quint, Arnhem, 1993.
- R. W. M. Geerts, C. H. van Heel, *Heling in Nijmegen en omgeving*, OABG, Nijmegen, 1988
- Gemeente Breda, *Speelautomatenbeleid; evaluatie over jaren 1991 en 1992*, Breda, 1993
- A. van Heerden, Deel Nederlands bedrijfsleven hangt vuile fraude-was niet graag buiten: Mondje dicht..., SEC, *Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitsbestrijding*, Den Haag, juli, afl. 3, 1995
- M. M. Hertsenberg, *Rapport financiering Café-barbedrijven*, Horeca Nederland, Woerden, 1992
- G. H. J. Homburg, P. H. Renooy, E. van Straten, *Profijt van de criminaliteit. Fietsendiefstal en heling in de horeca in Amsterdam*, Gouda Quint BV, Arnhem, 1990
- Impact Communication Consultants, *Een branche die gezien mag worden? Onderzoek naar het imago van de speelautomatenbranche, haar producten en haar branche-organisatie*, Impact, Zeist, 1992
- Instituut Midden en Kleinbedrijf, *Rendabel exploiteren*, Instituut Midden en Kleinbedrijf, Hoofddorp, 1995
- S. Kingma, *Risico-analyse kansspelen, onderzoek naar de aard en omvang gokverslaving in Nederland*, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg, 1993
- W. M. Kleiman, B. M. W. A. Beke, *Criminaliteitsmeting onder jongeren in Arnhem*, Arnhem 1993
- W. M. Kleiman, B. M. W. A. Beke, «...Hels op geweld»: *dadert aan het woord over geweldscriminaliteit in Arnhem*, Katholieke Universiteit Brabant, Arnhem, 1993
- C. B. Klockars, *The professional Fence*, the Free Press, New York, 1974
- H. Kozec, Geweld in Amsterdam. Een analyse van Medische gegevens, in: *Tijdschrift voor Criminologie* 36 (3) 1994
- H. Kuipers, *Inventarisatie Cannabisverkooppunten in werkgebieden van korpsen rijks- en gemeentepolitie*, NIAD, Utrecht, 1991
- H. Kuipers, C. Mensink, W. M. de Zwart. *Jeugd en riskant gedrag: Roken, drinken, druggebruik en gokken onder scholieren vanaf tien jaar*, NIAD, Utrecht, 1993
- W. van Laethem, T. Decorte, R. Bas, *Private politiezorg en grondrechten*, Universitaire Pers, Leuven, 1995
- Lenting & Partners, *De Nederlandse cafetaria: de visie van de klant en de ondernemer*, Misset BV, Nijmegen, 1991

- Lenting & Partners, *Het Nederlandse café: de visie van de klant en de kastelein*, Missets BV, Nijmegen, 1990
- N. Mertens, *Agressieve vermogenscriminaliteit te nadele van Chinese horeca-ondernemers: uitkomst van een enquête*, Vianen, 1994
- H. F. Miedema, *Het imago van de speelautomatenbranche in Nederland*, Frenay & Smit, Groningen, 1988
- Ministerie van Justitie, *Concept-nota Kansspelen in Balans*, Ministerie van Justitie, Den Haag, 1994
- Ministerie van Economische Zaken, *Notitie Speelautomatenbeleid*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1993
- H. P. M. Mutsaers, S. van Loef, *Inzetten op beleid, gemeenten en speelautomaten*, SGB0, Den Haag, 1993
- J. A. H. Nijboer, H. Timmerman, *Een vals gevoel van veiligheid. Wapenbezit onder jongeren*, Rijksuniversiteit, Groningen, 1988
- Nijpels commissie, *Op de kast gejaagd: Rapport van de Commissie kansspelautomaten*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1995
- Projectteam Overvalscriminaliteit, *Preventie in de snackbar; geef de overvaller zijn vet* PMS, Amsterdam, 1994
- J. C. van Riessen, *Brief aan de Burgemeester van Amsterdam*, 6-08-1993
- Rijksuniversiteit Leiden, *Scholierenonderzoek*, 1993
- Jac. J. Rooijmans, *Horeca Criminaliteit*, Bedrijfschap Horeca, Zoetermeer, 1994
- J. Schipper, *Speelautomaten in Amsterdam; een herbezinning m.b.t. het beleid*. Regiopolitie Amsterdam, Dienst Centrale Recherche, 1994
- J. Smit, *Gokken op morele respectabiliteit: een reële kans? Morele opvattingen, vooronderstellingen en kernvragen met betrekking tot de speelautomaat en de speelautomatenbranche in Nederland* Nijenrode University, Breukelen, 1995
- J. P. van Spronsen, R. van Lare, H. Schmidt, *Onderzoek minimale omzet van het kleine café-bedrijf*, Koninklijke Horeca Nederland, Nieuwegein, 1995
- Stiva, *Enige cijfers over alcohol*, Stiva, Rotterdam, 1994
- J. Stolvoort, E. Strik, *Preventie Overvallen in de Horeca*, SVH, Zoetermeer, 1993
- L. Taylor, *In the underworld*, Unwin Paperbacks, Londen, 1984
- VAN, *Van Speelhal naar amusementscentrum*, VAN, Rosmalen, 1991
- VAN, *Op weg naar een branche die gezien mag worden, Beleidsplan van de Vereniging Automatenhandel Nederland voor de jaren negentig*, VAN, Rosmalen, 1989

P. Veltman & J. Stomphorst, *Illegale horeca – protectie*, Bureau misdaad-analyse, Politie Regio Utrecht

W. M. de Zwart, C. Mensink, *Alcohol, tabak, drugs en gokken in cijfers*, NIAD, Utrecht, 1993

Geraadpleegde artikelen uit de pers:

De strijd wordt aangeboden met een schlager, *Horeca Entree*, aflevering 5, 1992

EZ voelt niets voor één vestigingswet. Horeca vreest toename misdaad door vestigingsbeleid, *Horeca Entree*, aflevering 11, 1993

Veel oneigenlijke geldstromen in de horeca. Voorzitter Horeca Nederland bedreigd na pleidooi tegen criminelen, *De Gelderlander*, 6 januari 1995

Een prijskaartje van 4 miljoen. Detailhandel en horeca vaakst slachtoffer van criminaliteit, *SE«C*, aflevering 4, 1 oktober 1993

Eventjes afrekenen. *Missets Moordkrant*, *Missets Horeca*, aflevering 7, 1993

Eén op de tien! Horeca scoort 25 van de 250 moorden in 1992. *Missets Moordkrant*, *Missets Horeca*, aflevering 7, 1993

Prognose: omzet 1995 zal groeien, *Missets Horeca*, 24 februari 1995

Nieuwe alcoholwet moet uitkomst bieden. Hardere sancties nodig om schijnbeheer uit te bannen, *Missets Horeca*, aflevering 25, 21 juni 1991

Horeca houdt politie buiten de deur, *Missets Horeca*, aflevering 35, 1987

Kroegbazen klagen, *Horeca Info*, aflevering 9, 1994

Huiver voor house-parties houdt aan, *Het Parool* 3 december 1991

Je kroeg of je leven. Duizenden horeca-ondernemers zitten klem in de wurggreep van de criminaliteit, *Panorama*, aflevering 25, 23 juni 1994

«Niets wast witter dan een fruitautomaat». Horeca volgens Rotterdamse hoofdcommissaris deels zelf schuld aan twijfelachtig imago, *De Gelderlander*, 10 maart 1992

Hoofdcommissaris Ottevanger op horeca-vakbeurs: «Zwart geld wit uit gokautomaat», *Friesch Dagblad*, 10 maart 1992

Gedwongen bescherming morrend geaccepteerd. Nog geen remedie tegen afpersing in de horeca, *Missets Horeca*, aflevering 11, 13 maart 1992

PPS-portiers houden zelfs het meppen netjes, *De Volkskrant*, 20 juli 1994

Afperser Turkse horeca krijgt vijftien maanden cel, *De Telegraaf*, 29 juli 1994

Chinese gemeenschap bang voor gijzeling en afpersing, *Brabants Dagblad*, 23 november 1994

Aandeel criminelen in de horeca groot, *De Volkskrant*, 12 juli 1994

Georganiseerde misdaad verstevigt greep op de horeca. Onderzoek staaft geruchten en vermoedens, Missets Horeca, aflevering 17, 30 april 1993

Zuivere koffie, helder bier en eerlijke borrels. Over de opmars van criminaliteit in de horeca, SE«C, aflevering 1, 1 januari 1994

Automatenhandel gaat ledenlijst doorlichten, NRC-Handelsblad 15 januari 1995

Automatenbranche wil ledenlijst zuiveren, Het Parool, 14 januari 1995

Automatenhandel wil criminele exploitanten royeren, Missets Horeca, aflevering 33, 20 augustus 1993

Kema-keurmerk voor «nette» gokhallen, NRC-Handelsblad 2 mei 1995

Branche-organisaties keren zich tegen gokkast. Het spel is uit, Missets Horeca, aflevering 29, 23 juli 1993

Opmars Mafia niet te stuiten; malafide gokbazen verstevigen greep op horeca, Missets Horeca, aflevering 24, 12 juni 1992

Gokautomaten met wasprogramma, De Volkskrant 10 december 1994

Fruitautomaten gebruikt voor witwassen gokwinst, De Volkskrant, 10 maart 1992

Eén op de vijf gokkers financiert misdaad, De Telegraaf, 10 maart 1992

Fiscus start jacht op zwart gokgeld, Het Financieele Dagblad, 8 augustus 1992

«Hit-team» meldt witten miljoenen via gokautomaten: «de overheid wil gewoon van ons af», De Volkskrant, 10 december 1994

Duizenden liter illegale drank in bekende disco's, Het Parool, 5 oktober 1994

Van snacks alleen kan een snackbar niet leven; gokkast vaak belangrijk deel van omzet, De Volkskrant, 3 april 1995

APPENDIX

Kerncijfers Horeca

Wat valt er allemaal onder de markt horeca? Als uitgangspunt nemen we alle gelegenheden die inschrijfplichtig zijn bij het Bedrijfsschap Horeca; een samenwerkingsverband van ondernemers- en werknemersorganisaties in de horeca. Inschrijving bij het schap is voor alle ondernemers in de horeca verplicht. Besloten clubs vallen buiten de inschrijfplicht van het Bedrijfsschap, omdat zij niet worden beschouwd als publiek toegankelijke horeca-gelegenheid; het gaat hierbij meestal om bordelen en drankverstrekkende sportscholen met een besloten karakter. Meer publiek toegankelijke sportkantine's vallen weer wel onder de inschrijfplicht, zoals bij voorbeeld alle bij de KNVB aangesloten voetbalverenigingen. Ook grote eroscentra als Yab Yum vallen onder de noemer horecagelegenheden. In twijfelgevallen beslist een inspecteur van het Bedrijfsschap of het bedrijf al dan niet inschrijfplichtig is, en als een horecagelegenheid wordt aangeduid.

Het Bedrijfsschap horeca verdeelt de branche in vier bedrijfstypen:

1. *drankverstrekkers*:
 - café/bar
 - overige drankverstrekkers, zoals de coffeeshop, sportkantine en discotheek
2. *maaltijdverstrekkers*:
 - *spijsverstrekkers*, zoals cafeteria, automatiek en ijssalon
 - *maaltijdverstrekkers*, zoals restaurant en bistro
3. *gecaterde bedrijfsrestaurants*:
 - bedrijfskantines
4. *logiesverstrekkers*:
 - hotels, hotel-restaurants

De drankverstrekkers kregen er iets minder dan 1 % nieuwe bedrijven bij. De maaltijdverstrekkers wonnen 2 % en de gecaterde bedrijfsrestaurants noteerden zelfs 5,5 % nieuwe inschrijvingen. Daartegenover verloren de logiesverstrekkers 0,1 % van hun totale aantal ondernemingen. De geringe groei van de drankverstrekkende bedrijven is vooral een gevolg van de forse afname van het aantal coffeeshops (-8 %) en horecagelegenheden bij recreatiebedrijven (-5%). Er kwamen vorig jaar 138 nieuwe cafés en bars bij; absoluut gezien het grootste aantal nieuwe inschrijvingen, maar procentueel slechts goed voor een toename van 1,2% op het totale aantal cafés. In de categorie drankverstrekkers groeiden de kiosk (+16 %) en de zalen/party-centra (9,4 %) het meest.

In de categorie maaltijdverstrekkers lieten alleen de wegrestaurants (-2%) en de party-cateringbedrijven (-2%) dalingen zien. Er kwamen 128 nieuwe cafetaria's (+1,6 %) en 114 restaurants (+2,6 %) bij. Relatief gezien nam het aantal pannenkoekhuizen opvallend toe (+15%) en kwamen er veel nieuwe restauraties (+6%) en ijssalons bij (+5%).

In sommige bedrijfstypen nam het aantal geregistreerde gelegenheden af; vooral de coffeeshops vallen hierbij op; 172 coffeeshops sloten vorig jaar hun deuren en dit bedrijfstype verloor daarmee 8 % van haar totale aantal. Verder ging het minder goed met de pensions/kamerverhuurbedrijven, drankverstrekkers bij recreatiebedrijven, wegrestaurants, party-cateringsbedrijven en de combinatie van hotel-cafrestaurant: zij verloren respectievelijk 5, 4, 2, 2 en 1,4 % van hun totale aantal inschrijvingen.

De top-tien van horecagelegenheden bestaat uit de volgende bedrijfsoorten, bekeken op het aantal actieve bedrijven:

bedrijfstype	percentueel	absoluut
1. café/bar/discotheek	30 procent	11 563
2. snackbar/cafetaria/broodjeszaak	22 procent	8 501
3. restaurant	11 procent	4 518
4. café-restaurant	8 procent	3 033
5. coffeeshop/theehuis	5 procent	1 974
6. sportkantine	5 procent	1 875
7. bistro	4 procent	1 665
8. ontmoetingscentrum	4 procent	1 445
9. hotel/café/restaurant	3 procent	1 298
10. horeca bij recreatiebedrijf	3 procent	1 021

Dertig procent van alle horecagelegenheden is een café of bar. In deze categorie zijn ook de discotheken opgenomen; in totaal zijn er in Nederland 440 dergelijke uitgaansgelegenheden. Cafetaria-achtigen maken ruim twintig procent van alle horeca-zaken uit. Het gaat dan vooral om snackbars en automatieken: hier bestaan er bijna 5800 van. Daarna komen de shoarmazaken en grillrooms (1180 stuks) en de lunchrooms en croissanteriën (1100). Verder vallen fastfoodrestaurants onder de noemer cafetaria-achtigen (140). Nog eens bijna twintig procent van alle horeca-zaken is een restaurant (11 procent) of café-restaurant (8 procent). Vijf procent van het totaal aantal bedrijven in de sector bestaat uit coffeeshops.

Spreiding

De meeste horecabedrijven zijn redelijk gelijkmatig over het land verspreid. Zo zijn er gemiddeld 5,5 snackbars per 10 000 mensen. De provincie Limburg spant de kroon met 7,5 cafetaria en in Flevoland zijn er slechts 3 friettentent per 10 000 inwoners. Voor de rest telt iedere Nederlandse provincie tussen de 5 en 6 snackbars per inwonersgroep. Op iedere 10 000 Nederlanders zijn er gemiddeld ruim zeven cafés. In Limburg, Zeeland en Noord-Brabant zijn relatief de meeste cafés en bars te vinden: respectievelijk 15, 10 en 9 cafés per 10 000 inwoners. Flevoland en Utrecht tellen de minste cafés: 3 en 4 per 10 000 mensen.

De coffeeshops zijn het scheefst verdeeld over Nederland. Gemiddeld zijn er 13 van dergelijke gelegenheden op iedere 100 000 mensen. Maar in Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland zijn dit er veel meer: respectievelijk 28, 18 en 14. In de overige provincies zijn er tussen de 6 en 8 coffeeshops per 100 000 inwoners, met de Flevopolder als enige uitschieter naar beneden.

Gemiddelde Omzet

Het gemiddelde kleine tot middelgrote café zet jaarlijks gemiddeld ongeveer 150 000 tot 190 000 gulden om, en de grote bars zetten 550 000 om. In de logiesverstreckende sector haalt het gemiddelde hotel een omzet van 450 000 gulden. Restaurants zetten jaarlijks gemiddeld ruim 600 000 gulden per jaar om, en cafetaria en snackbars iets meer dan de helft; 315 000 gulden.

GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN NEDERLAND:

DE BOUWNIJVERHEID

Gerben Bruinsma
Universiteit Twente

VOORWOORD

De bouwnijverheid is een van de grootste bedrijfstakken waarin ongeveer per jaar 60 miljard gulden omgaat. De aard van de werkzaamheden maakt deze branche uiterst kwetsbaar voor infiltratie door criminele groepen. In het buitenland zoals in Italië, Japan, Colombia en de Verenigde Staten, heeft de georganiseerde misdaad deze branche vrijwel volledig in handen. Aannemers worden gedwongen protectiegelden te betalen, concurrerende legale bedrijven worden met brandstichting en geweld uit de markt gewerkt en aanbestedingen worden «geregeld» via corruptie bij publieke en private opdrachtgevers.

In dit deelrapport wordt de vraag gesteld of de bouwnijverheid te maken heeft met georganiseerde misdaad. Is in Nederland de bouwnijverheid ook door criminele groepen als een aantrekkelijk doelwit uitgekozen?

Velen hebben de auteur wegwijs gemaakt in wereld van koppelbazen, aanneemsommen, onderaanneming en de Wet Ketenaansprakelijkheid. Ik dank de heren J. ten Wolde en P. Wijbenga van het Sociaal Fonds Bouwnijverheid, de heer A. Kamp van de Hout- en Bouwbond van de FNV, de heren P. Huizendveld en Ch. van Van Vondelen van het ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid, de heer P. Boer van de Vereniging Registratie Onderaannemers, de heer Van de Werf van de Fiod, P. van Rooij van het Algemeen Verbond Bouwbedrijf, de heren M. Kruissink, G. Paulides en G-J. Terlouw van het ministerie van Justitie, de heer E. Kleemans, de dames C. de Boer en C. Hoekstra van het IPIT van de Universiteit Twente.

INHOUD

Voorwoord

1.	Inleiding	213
2	De aantrekkingskracht van de bouwnijverheid op de georganiseerde misdaad	217
3.	De bouwnijverheid in Nederland	226
3.1	De structuur en organisatie van de bouwnijverheid	226
3.2.	Het bouwproces	227
3.3.	De vakbonden	230
4.	De bouwnijverheid als slachtoffer van criminaliteit	232
5.	De bouwnijverheid en organisatiecriminaliteit	235
5.1	Fraudes door werkgevers	235
5.2.	Overige vormen van criminaliteit	241
6.	Koppelbazerij in de bouwnijverheid	245
7.	Georganiseerde criminaliteit in de bouwnijverheid?	251
7.1.	Infiltratie, afpersing en protectie in de bouwnijverheid	251
7.2.	Infiltratie en afpersing van vakbonden	254
8.	Samenvatting en conclusies	255
	Literatuur	257
	Bijlage	260

1. INLEIDING

Van oudsher heeft de georganiseerde misdaad in de Verenigde Staten geprobeerd te infiltreren in legale economische sectoren. Een van de belangrijkste branches is de bouwnijverheid, omdat daar veel geld in omgaat en zij enkele, door de aard van de werkzaamheden onvermijdelijke, kwetsbare plekken kent. Het «racketeeren» van de bouwnijverheid is een van de al weer bijna traditionele activiteiten van criminele groepen. Racketeeren gebeurt door zwakke bedrijven in de macht te krijgen, aannemersbedrijven af te persen en/of protectie te laten betalen. De eventuele concurrentie wordt door hun eigen malafide aannemersbedrijven uit de markt gewerkt en anders wel met hulp van corrupte vakbonden die zij onder controle hebben.

Er komen uit het buiten- en binnenland diverse signalen dat een en ander aan de hand is in de bouwnijverheid. In New York bijvoorbeeld is door diverse overheidscommissies onderzoek verricht naar de sinds 1920 bestaande relatie tussen de georganiseerde misdaad en de bouwnijverheid. Daarin is vastgesteld dat criminele groepen van voornamelijk Italiaanse origine bijna alle private en publieke bouwcontracten boven de 2 miljoen dollar controleren. Daarmee voegen zij jaarlijks honderden miljoenen dollars aan hun toch al omvangrijke banksaldo's toe (New York State Organized Crime Task Force, 1988). De vakbonden zijn voor de innesteling in de bouwnijverheid in de USA van cruciaal belang omdat via de bonden de factor arbeid in de bouwnijverheid onder controle kan worden gebracht. En met de manipulatie van arbeid kan juist in de bouw veel geld worden verdiend (Men denke hierbij aan het fenomeen «koppelbaas»). Het meest bekend (ook in boekvorm en in films) is de zaak «Jimmy Hoffa» waarin (de kwalijke gevolgen van) een monsterverbond tussen criminele groepen en de vakbonden in de USA naar boven kwam. (Moldea, 1978; Abadinsky, 1991, p. 364).

In Italië is veel gepubliceerd in de media en in wetenschappelijke geschriften over de invloed van de mafia op de aanbestedingen, de bouwcontracten en de aannemers (Arlacchi, 1993; Falcone en Padovani, 1993). Het is algemeen bekend dat de grote sommen geld om Napels na de aardbeving weer op te bouwen, grotendeels zijn verdwenen in de zakken van corrupte politici en lokale en regionale criminele groepen. Allerlei geplande infrastructurele werken zijn nimmer uitgevoerd of staan onafgemaakt ergens in de stad. In Frankrijk zijn er berichten dat de Italiaanse mafia is ingenesteld in de bouwnijverheid, met name in het zuiden en in het gebied rond Grenoble (Fijnaut, 1993). Een parlementair onderzoek is aldaar gestart om te achterhalen wat de aard en de omvang van deze infiltratie is. Er zijn ook signalen afkomstig uit Duitsland en België dat daar criminele groepen pogingen ondernemen, al dan niet via geweld, afpersingen of de levering van illegale arbeid, de bouwnijverheid te misbruiken voor hun eigen, criminele doeleinden. In Nederland zijn in verband met de bouw van grote infrastructurele werken zoals de metro-aanleg in Amsterdam, vragen gesteld of de «mafia» niet via malafide (onder)aannemers greep op de bouwwereld heeft. Vervolgens is een speciale researchgroep aan de slag gegaan om dat uit te zoeken. Er is een rapport geschreven (Wietink, e.a., 1994) maar daarna is publicitair een grote stilte gevallen (zie verder het rapport van Fijnaut en Bovenkerk over de situatie in Amsterdam).

Al deze signalen rechtvaardigen een nadere inspectie van de bouwnijverheid in Nederland op de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit. Een wetenschappelijk onderzoek daarnaar heeft, voor zover bekend, tot dusverre in Nederland *niet* plaats gevonden. Enerzijds kan dat te maken hebben met naïviteit dat «zo iets» alleen in andere landen en hier niet zou kunnen gebeuren, anderzijds omdat wetenschappelijk criminologisch onderzoek naar legale branches in Nederland pas in de kinder-

schoenen staat. Zo'n studie kan grote *maatschappelijke* betekenis hebben. Als zou blijken dat criminele groepen actief zijn in deze economische sector dan zijn de gevolgen ernstig. Niet alleen omdat zo'n belangrijke economische bedrijfstak wordt vertroebeld door het optreden van criminele groepen, maar ook omdat door de onvermijdelijke corruptie openbare aanbestedingen tot een farce worden, het evenwicht tussen werkgevers en werknemers wordt verstoord en de vrije economische mededinging vrijwel wordt uitgeschakeld. De schade kan in de honderden miljoenen lopen wanneer criminelen ongestoord hun gang kunnen gaan. Het *politieke* belang van zo'n studie is gelegen in het feit dat, mocht van een ernstige situatie in Nederland sprake zijn, zo snel mogelijk allerlei maatregelen moeten worden genomen om de schade zo veel mogelijk te beperken en om te voorkomen dat ook andere voor het land belangrijke economische sectoren in handen vallen van deze groepen. Uit buitenlandse studies is bekend dat de bouwnijverheid voor infiltratie van criminele groepen een kwetsbare economische sector is en na de horeca en het transport als eerste «valt». Voorts brengt de aanwezigheid van criminele groepen in de bouwnijverheid vrijwel altijd collusie met zich mee: voor criminele groepen is een corrumperende samenwerking tussen politici en ambtelijke gezagsdragers een noodzaak.

Behalve de aanwezigheid van criminele groepen in de bouwnijverheid (aannemerij) te onderzoeken is het ook van belang de eventuele invloed van deze groepen op de vakbonden in Nederland na te gaan. Onderzoek van diverse commissies in de USA heeft aangetoond dat de georganiseerde misdaad daar de vakbonden in de bouwnijverheid onder controle heeft. Criminele groepen hebben eerst de vakbonden van het havenpersoneel met geweld in hun greep genomen en daarna andere vakbonden. Vakbonden werden daardoor in maatschappelijk opzicht uitgeschakeld. Daarnaast vormden ook hun pensioenfondsen een aantrekkelijk doelwit voor begerige criminele groepen (Abadinsky, 1993).

Een derde thema van deze deelstudie is na te gaan of in Nederland sprake is van koppelbazerij in de bouwnijverheid. In de jaren zestig en zeventig stak dit verschijnsel de kop op in het oosten en het zuiden van Nederland en niet te vergeten in de havens Rotterdam en Amsterdam. Per dag werden duizenden bouwvakkers via koppelbazen aan het werk gezet waarbij enorme winsten ten koste van de sociale premies en de belastingen werden behaald. Na de invoering van de Wet ketenaansprakelijkheid verdwenen koppelbazen, maar de laatste jaren steekt het verschijnsel volgens diverse publikaties in de media (televisie, diverse krantenberichten) weer de kop op. Er zijn zelfs over koppelbazerij schriftelijk Kamervragen gesteld aan de minister(s).

Bovenstaande overwegingen hebben geleid tot verschillende vraagstellingen in dit deelrapport. In deze deelstudie zal in ieder geval worden nagegaan:

1. of, en zo ja, op welke wijze criminele groepen in Nederland in de bouwnijverheid actief zijn;
2. of, en zo ja, op welke wijze de vakbonden in Nederland te maken hebben met (activiteiten van) criminele groepen;
3. of er in de bouwnijverheid gebruik wordt gemaakt van koppelbazen die goedkope en illegale arbeidskrachten aanbieden.

Om deze vragen zo goed mogelijk te beantwoorden is de volgende onderzoekstrategie gebruikt. Op grond van de buitenlandse literatuur (zie hoofdstuk 2) worden verschillende indicatoren uitgewerkt waarmee de aanwezigheid van criminele groepen in de bouwnijverheid *empirisch* kan worden vastgesteld. Deze aanwijzingen hebben betrekking op verschillende deelterreinen (bouwproces, aannemers, vakbonden en koppelbazerij). Zij worden vervolgens gebruikt om gegevens uit diverse bronnen te analyseren. De gegevens van deze studie zijn afkomstig van interviews, documenten, politiedossiers en ambtelijk statistisch materiaal. Er zijn

gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van algemene werkgeversorganisaties, met bestuursleden van de werkgevers in de bouwnijverheid, met een bestuurslid en een districtsvertegenwoordiger van de Bouw- en Houtbond van het FNV, de voorzitter van de Dienstenbond van het FNV, met ambtenaren van de Inspectiedienst van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, met de recherche van het ministerie van VROM¹, met het hoofd en teamleider van de afdeling Opsporing van het Sociaal Fonds Bouwnijverheid (SFB), met diverse politiefunctionarissen van meerdere regiokorpsen en met enkele lokale experts van het GAK, FIOD en SFB.

Daarnaast hebben wij gegevens gebruikt die afkomstig zijn van dossiers van het Sociaal Fonds Bouwnijverheid, van de Vereniging Onderaannemers, van het systeem «Vennoot» van het ministerie van Justitie, van de vakbonden, van de Sociale Verzekeringsraad, van de FIOD en van de ECD. Voorts zijn alle aanwezige dossiers van de regiokorpsen systematisch doorgewerkt om de betrokkenheid van criminele groepen in de bouwnijverheid vast te stellen. Daarnaast hebben wij uiteraard de ambtelijke literatuur geraadpleegd.

De opbouw van het rapport is als volgt. Om de gestelde vragen te beantwoorden zal eerst worden uiteengezet waarom de bouwnijverheid als legale branche zo aantrekkelijk is voor de georganiseerde misdaad. Op grond van voornamelijk Amerikaanse literatuur worden daar indicatoren uitgewerkt waarmee de eventuele aanwezigheid van criminele groepen in de bouwnijverheid kan worden vastgesteld. Deze indicatoren of aanwijzingen vormen de leidraad voor de verdere analyses in dit deelrapport. In hoofdstuk drie zal worden beschreven hoe de bouwwereld (productie, structuur en proces) er in Nederland globaal uitziet en wat haar belangrijkste kenmerken zijn. Aan het slot zal worden beoordeeld of, en zo ja in hoeverre, de Nederlandse bouwnijverheid op vergelijkbare wijze is georganiseerd en gestructureerd als die in andere landen. Daarna worden de vakbonden beschreven en de rol die zij spelen in de bouwnijverheid.

In het vierde hoofdstuk zal het slachtofferschap van de bouwnijverheid als gevolg van criminaliteit kort worden besproken. Naast diefstal van bouwmaterialen zal het aantal officieel bekend geworden brandstichtingen, geweldplegingen, ontvoeringen en liquidaties worden nagegaan. Slachtofferonderzoek in de bouwnijverheid levert aanvullende informatie op.

In het vijfde hoofdstuk zal aandacht worden geschonken aan vormen van organisatiecriminaliteit die typerend zijn voor de bouwsector. Door middel van diverse fraudes (met faillissementen, met G-gelden, het ontduiken van premie-afdracht en belastingen en het gebruik maken van het zwart werkers) proberen hoofdaannemers en onderaannemers het hoofd boven water te houden of extra inkomsten te verwerven (buiten de fiscus om). Aan de hand van dossiers van de SFB zal worden nagegaan hoe dat gebeurt en wie de daders zijn. Voorts zullen enkele andere vormen van organisatiecriminaliteit worden beschreven waaronder de beïnvloeding van opdrachtgevers en ambtelijk en politiek verantwoordelijken.

In hoofdstuk zes wordt het fenomeen «koppelbazerij» besproken dat ondanks de invoering van de Wet ketenaansprakelijkheid, in Nederland volgens berichten weer de kop op steekt. Er zal worden aangegeven waar en hoe zij in de afgelopen vijf- en twintig jaar actief zijn en zijn geweest in Nederland. Op grond van het onderzoeksmateriaal kunnen drie typen koppelbazen worden onderscheiden en de daarbij passende modi operandi.

Mede op grond van gesprekken met sleutelfiguren uit de bouwwereld en vakbonden en gecombineerd met gegevens van politie en justitie zal het beeld worden gecompleteerd. De indicatoren met betrekking tot afpersing, protectie en infiltratie zullen, met grote voorzichtigheid, worden

¹ Met dank aan Henk van de Bunt.

besproken. Op grond van de in het tweede hoofdstuk aangegeven indicatoren wordt in het voorlaatste hoofdstuk stap voor stap nagegaan in hoeverre de bouwnijverheid en de vakbonden in Nederland te maken hebben met activiteiten van criminele groepen.

De studie wordt afgesloten met een samenvatting en met de belangrijkste conclusies. Een opgave van de literatuur en een appendix sluiten het rapport af.

2. DE AANTREKKINGSKRACHT VAN DE BOUWNIJVERHEID OP DE GEORGANISEERDE MISDAAD

In de inleiding van dit deelrapport staat aangegeven dat de bouwnijverheid een zeer aantrekkelijk doelwit voor criminele groepen vormt om op illegale wijze hun inkomsten te vergroten. Waarom dat zo is, moet worden geput uit de buitenlandse literatuur, omdat in Nederland geen literatuur over dit onderwerp bekend is. Er is niet gestreefd naar een volledig overzicht van de wetenschappelijke literatuur.

Anderson (1979) heeft zes redenen naar voren gebracht waarom de georganiseerde criminaliteit in legale economische sectoren actief wil zijn. In de *eerste* plaats om de winsten die daarmee kunnen worden behaald. Door middel van geweld, afpersing en opdringen van «protectie» kan een vaste bron van inkomsten worden verkregen die niet afhankelijk is van onzekere marktomstandigheden die illegale sectoren zo kenmerken. In de *tweede* plaats kunnen criminele groepen daarmee hun criminele activiteiten «spreiden»: de risico's van opsporing door politie en justitie zijn in legale bedrijfstakken doorgaans veel kleiner dan in de markten van de levering van illegale goederen en diensten. Politie en justitie zijn nauwelijks op de hoogte van het functioneren van legale branches en hun opsporingsactiviteiten zijn er, op enkele bijzondere uitzonderingen na, niet op gericht (Wietink, e.a., 1994). In de *derde* plaats kunnen leden van criminele groepen met legale bedrijven hun familieleden (niet zelden hun nabestaanden) mee laten profiteren van hun criminele activiteiten. Legale bedrijven kunnen worden geërfd, illegale uiteraard niet. In de *vierde* plaats kan een lid van een criminele groep met legale bedrijven diensten verlenen aan andere leden van de groep, zoals een werkgeversverklaring, waarmee hun aanwezigheid in de samenleving kan worden gelegitimeerd. Als *vijfde* reden noemt Anderson dat een legaal bedrijf kan fungeren als dekmantel voor veel criminele activiteiten als drugsmokkel of het witwassen van geld. Als *laatste* reden noemt zij dat een legaal bedrijf een belastingdekmantel biedt aan de georganiseerde misdaad door gewoon, net als elk bedrijf of burger, geheel of gedeeltelijk belasting te betalen. Daaraan kan volledigheidshalve worden toegevoegd dat een plaats in een legale branche ook een legitieme positie in de samenleving kan opleveren. Deze komt tegemoet aan nieuwe uitingsvormen van misdaad:

«In keeping with modern trends, and apart from their income producing criminal activities, racketeers have been making increased efforts to improve their image and to legitimize and better utilize their ill gotten wealth. ...they are adopting a changeover from rough mob-type operations to the smooth business-like approach» (NYSCI, 1970, p. 23).

Maar een racketeer blijft een racketeer: illegale middelen worden gebruikt om zaken te doen.

Voor de bouwnijverheid is de eerste reden nog altijd de belangrijkste. Er gaat heel veel geld in om (alleen in Nederland al ruim 60 miljard gulden) en de aard van de werkzaamheden (onder grote tijdsdruk opleveren, duur materiaal, het ter plekke moeten werken) is zo georganiseerd dat elke verstoring van het bouwproces veel geld kost voor aannemers. En dus kwetsbaar is (hierover later meer). Want onder welke omstandigheden maakt de georganiseerde criminaliteit een kans in legale bedrijven te infiltreren? Die kans is groter naarmate in een branche (1) een grote concurrentiestrijd bestaat tussen kleine ondernemingen; (2) (langdurige) conflictsituaties zijn tussen werkgevers en vakbonden. De georganiseerde criminaliteit ontplooit overigens vaak op verzoek van één van de partijen activiteiten binnen de bedrijfstak en zelden op eigen initiatief (Arlacchi, 1993; (3) kleine bedrijfseenheden bestaan, met hoge arbeidskosten, sterke concurrentiestrijd en potentieel veel bedrijfsfouten; (4) een lage sociale status kent waarin bedrijven worden geleid door minder goed geschoolde ondernemers, en (5) regionaal gebonden activiteiten bestaan van

voornamelijk kleine, op familiebanden gebaseerde ondernemingen (Reuter, 1994, p. 110–115).

In het buitenland is al lang sprake van innesteling van criminele groepen in de bouwnijverheid.

In Japan schatten politiedeskundigen dat Yakuzagroepen ten minste 2 á 3 procent van de totale omzet in de gehele bouwnijverheid opstrijken. Deze groepen hebben in de branche al een lange traditie. Aannemers worden gedwongen protectiegelden te betalen (meestal een bepaald percentage van de omzet), aanbestedingen van de overheid worden via corruptie en (de dreiging met) geweld zo gestuurd dat «eigen» aannemers de bouwopdrachten krijgen en bedrijven die niet wensen mee te werken met de Yakuzagroepen worden stelselmatig met allerlei geweldsmiddelen uit de bouwmarkt gewerkt. De grootste Yakuzagroep in Japan, de Yamaguchi-gumi, heeft haar hoofdkwartier in de havenstad Kobe en heeft daar naast de prostitutie, het gokwezen en de drugshandel ook greep op de bouwactiviteiten. Het mag geen verwondering wekken dat de vele miljarden die nodig zijn om Kobe weer op te bouwen na de aardbeving van het afgelopen jaar, een aantrekkelijk doelwit vormen voor deze criminele groep.

In Italië is sinds de jaren zestig en zeventig de mafia op grote schaal doorgedrongen in de bouwnijverheid (Fijnaut, 1993; Falcone en Padovani, 1993; Arlacchi, 1993). Via zijn gesprekken met *pentito* Calderone concludeerde Arlacchi dat Corleonese mafiafamilies greep hebben op vrijwel alle aanbestedingen en bouwactiviteiten in Sicilië. Fijnaut (1993, p. 153) stelt dat de mafia in die jaren er zelfs in slaagde grote delen van ettelijke legale economieën (toerisme, groothandel, transport, enzovoort) in het zuiden van Italië in handen te krijgen en meent dat een samenspel van factoren hiervoor verantwoordelijk is. Naast de traditionele afkeer van de bevolking van welke overheid ook en de klassieke verstrengeling van de mafia en (lokale) politieke macht, had het zuiden van Italië in die dagen te maken met een economische crisis. De vele lires die ter stimulering van de economie naar het zuiden vloeiden, vormden een aantrekkelijk doelwit voor de mafia. Arlacchi (1993) voegt daaraan toe dat de greep van de mafia op de bouwnijverheid niet in de laatste plaats door de aannemers *zelf* is geïnitieerd. Mafiagroepen werden te hulp geroepen om de concurrentie van bouwbedrijven uit het noorden van Italië het hoofd te kunnen bieden. Met geweld en brandstichtingen werden Noorditaliaanse bouwbedrijven uit het zuiden verjaagd en buiten de openbare aanbestedingen gehouden. De regionale bouwnijverheid werd daarmee gevrijwaard van de concurrentie van kwalitatief betere aannemersbedrijven uit het noorden. Natuurlijk werd door deze «hulp» wel het paard van Troje binnen de branche gehaald. De Napolitaanse Camorra, de 'Ndrangheta uit Calabrië en de Corleonegroep, hebben binnen de context die Fijnaut heeft geschetst, de kans gehad vrijwel alle bouwactiviteiten in het zuiden van Italië onder hun controle te brengen. Met deze vorm van racketeering wordt veel geld verdiend en zijn deze groepen van een vaste bron van inkomsten verzekerd. De vermoorde onderzoeksrechter Falcone (en Padovani, 1993, p. 105) zegt over de rol van de Italiaanse mafia in de bouwnijverheid het volgende:

«Je kunt het niet over winstbronnen van de mafia hebben zonder te praten over één van de meest profijtelijke bronnen van allemaal: de inschrijvingen bij de bouw en de onderaannestedingen. Ik vraag mij zelfs af of dat niet alles slaat. De controle op de openbare inschrijvingen is al enkele tientallen jaren in handen van de mafia. De huidige omvang daarvan is indrukwekkend».

De Italiaanse mafia heeft als gevolg van de Europese eenwording en de situatie in het eigen land (zie het deelrapport van Bovenkerk en Fijnaut in verband met de Italiaanse mafia) haar activiteiten voor een deel verlegd

naar andere Europese landen. Een van die landen zou Duitsland zijn omdat daar na de eenwording veel gebouwd wordt en er traditioneel in die branche veel (cash) geld in omgaat. Hoewel Duitsland wel geregeld wordt genoemd (Peters, 1990) ontbreekt het tot dusverre aan concrete aanwijzingen dat de georganiseerde misdaad zich in de bouwnijverheid van de oostburen heeft genesteld (BKA, 1990). Müller (1993) die de corruptie in de bouw nader heeft bekeken, komt tot de slotsom dat van mafiapraktijken hem in die bedrijfstak van dat land niets is gebleken.

In Frankrijk bestaan berichten dat Italiaanse mafiagroepen met name in het zuiden actief zijn. Een speciale onderzoekscommissie die door het Franse parlement is ingesteld naar aanleiding van verontrustende berichten in de media over de rol van de mafia in de bouw, concludeerde in 1993 dat inderdaad de Italiaanse mafia in het zuiden actief was. In de omgeving van Grenoble zou zij ook een positie in de bouwnijverheid hebben verworven.

In België heeft de zaak Bongiorno-Steinier laten zien dat ook daar de Italiaanse mafia zich een plaats in de bouwnijverheid heeft verworven (Fijnaut, 1993; Ilegems en Sauviller, 1995). In de streek van Bergen-Louvière-Namen in het milieu van Italiaanse immigranten, waren op het einde van de jaren tachtig en in de beginjaren negentig Italiaanse koppelbazen actief, waarvan Carmelo Bongiorno de grootste was. Zij hadden soms wel 18 000 bouwvakkers in dienst en per jaar werd ongeveer BFR 27 miljard schade door de Belgische staat geleden aan gemiste belastingafdrachten en niet betaalde sociale premies. Fijnaut beschrijft van deze Italiaanse koppelbazen de wijze waarop zij te werk gingen. Via stromannen worden slecht lopende bedrijfjes overgenomen die vervolgens arbeid tegen zeer aantrekkelijke tarieven aanbieden. Soms wel 20–30% onder de gangbare prijzen. Begerige legale aannemers zien uiteraard wel veel in zulke aanbiedingen en gaan daarop gretig in. Men moet daarbij niet denken dat alleen malafide opdrachtgevers en bouwbedrijven van koppelbazen gebruik maken. Belgische journalisten hebben uitgezocht dat ook de Belgische overheid van koppelbazen gebruik heeft gemaakt (Ilegems en Sauviller, 1995, p. 179). Zo zijn bijvoorbeeld het Anderlecht-stadion, kantoren van het Rode Kruis en die van het ministerie van Financiën met illegale arbeiders van koppelbazen gebouwd. Zelfs het gebouw van de gerechtelijke politie te Hasselt zou met de inzet van Italiaanse koppelbazen tot stand zijn gekomen. Niet alleen de opdrachtgevers en aannemers spinnen garen bij koppelbaaspraktijken, voor de werknemers van de koppelbazen is het ook aantrekkelijk: zij verdienen meer dan wanneer zij legaal zouden werken. De enige partij die schade oploopt is de overheid omdat zij belastinginkomsten derft en de afdracht van sociale premies misloopt. Wanneer de opsporingsinstanties de criminele praktijken aan het licht brengen dan worden de bedrijfjes snel verkocht of failliet verklaard en gaan de werknemers over naar nieuwe bedrijven die door dezelfde koppelbazen zijn opgericht. De zaak Bongiorno heeft laten zien dat grof geweld in deze kringen niet werd geschuwd. De journalist Steinier is in opdracht van deze koppelbaas om het leven gebracht. Nadat Bongiorno voor de moord op Steinier door de politie was opgepakt zijn zijn koppelbaasactiviteiten voortgezet door de broers Alatta (Ilegems en Sauviller, 1995).

Fijnaut benadrukt dat deze zaak in België veel gelijkenis vertoont met de methoden die Italiaanse mafiagroepen in de New Yorkse bouwnijverheid gebruiken. Al vanaf de jaren twintig van deze eeuw schakelen daar Italiaanse mafiagroepen de concurrentie in de bouwnijverheid uit door beneden de gangbare tarieven werk aan te bieden, door vakbonden met geweld uit te schakelen en door concurrerende aannemers met brandstichting, bedreigingen en grof geweld uit de markt te werken. Over de wijze waarop criminele groepen zich meester hebben gemaakt van de bouwnijverheid is het meeste bekend in de Verenigde Staten. Daar hebben diverse parlementaire en gemeentelijke commissies verschillende

onderzoeken verricht naar deze infiltratie in de bouwnijverheid en de vakbonden. Daar is ook het meeste bekend geworden over de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit in de bouwnijverheid. Onderzoeken werden verricht in opdracht van en door speciale commissies zoals de *President's Commission on Organized Crime* uit 1986 en de *New York State Organized Crime Task Force* (Goldstock *et al.*, 1990). Het wetenschappelijk belang van deze laatste studie is dat daarin op systematische wijze de structuur en de organisatie van de bouwnijverheid in New York uiteen wordt gelegd, het probleem van racketeering van de bouwnijverheid en de vakbonden in kaart is gebracht en de oorzaken van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit in die branche zijn uiteengegrafen. Het meest belangrijke van deze studie is echter dat is geprobeerd op sociaal-wetenschappelijke wijze empirisch onderzoek naar het verschijnsel te verrichten en niet alleen af te gaan wat in de media door journalisten, politiefunctionarissen of racketeers zelf is beweerd.

Volgens Goldstock en anderen is de bouwnijverheid in New York niet een georganiseerde industrie waar een klein aantal grote concerns de dienst uitmaken, maar «*a huge, fragmented, decentralized industry characterized by thousands of small and medium-sized construction companies and materials suppliers*» (NYSOCTF, 1990, p. 14). In de bouwnijverheid van die stad zijn meer dan 100 000 mensen werkzaam en vele honderden gespecialiseerde onderaannemers, honderden hoofdaannemers en projectontwikkelaars. Hieronder zijn enkele grote en vele kleine bouwondernemingen. Er zijn bouwondernemingen die al vele jaren bestaan en die slechts voor één bouwproject in het leven worden geroepen. Allerlei dienstverleners als makelaars, advocaten, verzekeraars, banken, architecten, inspecteurs, ambtenaren en politici zijn bij de bouw betrokken. Publieke werken bestaan uit overheidsgebouwen en infrastructuurle werken als bruggen, wegen, tunnels, e.d. Private bouwopdrachten variëren van eenvoudige woonhuizen tot grote luxueuze winkelcentra.

De werknemers in de bouw zijn verenigd en georganiseerd binnen vele lokale vakbonden die in vier grote groepen zijn te verdelen: (1) vakbonden voor geschoold technisch personeel zoals electriciëns, loodgieters, ijzervlechters; (2) vakbonden voor geschoold niet-technisch personeel als metselaars, schilders en dakbedekkers; (3) vakbonden voor ongeschoold personeel zoals sjouwers, en tenslotte (4) vakbonden voor het personeel dat de toelevering van bouwmaterialen verzorgt. Elk van deze vakbonden onderhandelt niet zozeer over arbeidsvoorwaarden met elke individuele bouwonderneming, maar met groepen van dezelfde soort bouwondernemingen. Al die bouwondernemingen zijn op hun beurt georganiseerd in een aantal onafhankelijk van elkaar opererende werkgeversorganisaties.

Deze structuur van de bouwnijverheid in New York houdt in dat er een vrijwel onontwarbare knoop van onderhandelingen bestaat tussen alle mogelijke partijen. Er moeten vele contracten worden afgesloten om de bouwwerkzaamheden naar ieders tevredenheid te laten verlopen:

«*The presence of so many parties, engaged in so many disparate activities with multiple layers of responsibilities and often conflicting commands on loyalties, makes coordination of the construction process an extraordinary challenge*» (*ibid.*, p. 17).

Kwaadwillenden kunnen dit kwetsbare proces op snelle en eenvoudige wijze met illegale activiteiten verstoren. In de Newyorkse bouwindustrie behoren middelen als *afpersing* (betalen van geld om een impliciete of expliciete dreiging met geweld te voorkomen), *omkoping* (betalen van geld in ruil voor een gunst), *diefstal* (diefstal van goederen op de bouwplaats), *fraude*, *sabotage* (beschadiging of vernietiging van materialen, materieel of delen van het bouwsubject) en *het dreigen met én het toepassen van geweld* (variërend van in elkaar slaan tot liquidatie)

tot het scala aan methoden waarvan criminele groepen gebruik maken wanneer zij op het terrein van de bouwnijverheid actief zijn².

Racketeers zijn misdadigers die van criminaliteit in legale sectoren van de economie hun broodwinning maken en die dikwijls deel uitmaken van criminele groepen. Zij staan erom bekend veelvuldig geweld toe te passen op grote delen van de Amerikaanse, c.q. Newyorkse gemeenschap (Reuter, 1994, p. 113). In de Newyorkse bouwindustrie zijn verschillende soorten racketeers actief. De belangrijkste onder hen zijn de leden van de vijf Newyorkse cosa nostra families. Deze cosa nostra families maken al decennia lang deel uit van de bouwindustrie, daarbij gebruik makend van hun kennis over bouworganisaties en hun netwerk van onderwereldfiguren. Bovendien hebben ze de reputatie én de capaciteiten om geweld uit te kunnen oefenen (NYSOCTF, 1990, p. 18–19).

Naast racketeering is *corruptie* een kenmerk van de Newyorkse bouwindustrie. De onderzoekscommissie constateerde dat in de bouwnijverheid in New York omkoping «*a way of life*» is (*ibid*, p. 22). Omkoping van opdrachtgevers, van politici en ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de aanbesteding van publieke werken, van bouwinspecteurs die een andere kant opkijken wanneer mindere bouw kwaliteit wordt geleverd, van vakbondsbestuurders om contracten met «zachte arbeidsvoorwaarden» buiten de leden om af te sluiten of van leveranciers om bouwmaterialen op tijd geleverd te krijgen en bij de concurrent juist niet, was (en vermoedelijk is nog altijd) schering en inslag in New York. Hierbij moet men zeker niet denken dat het initiatief voor omkoping uitsluitend bij de georganiseerde criminaliteit ligt. Dezelfde participanten in de bouwnijverheid zijn er niet vies van om zelf geld of goederen te vragen om een en ander te «regelen». Zo constateerde de commissie dat werknemers, bij voorbeeld, zo brutaal zijn naast hun gewone loon extra geld aan hun bazen te vragen met de belofte dan pas hun werk correct te zullen uitvoeren.

Al deze verschijnselen zijn desastreus voor de bouwnijverheid in New York. De bouwrijzen zijn veel hoger dan elders in de USA, de kwaliteit van de bouwwerken is minder, de vakbonden zijn uitgeschakeld en de vrije economische mededinging is een fictie geworden. Maar bovenal gebeurde het volgende:

«The power, influence and criminal activities of New York City's racketeers affect all who participate in the construction industry, creating an environment in which many suppliers, contractors, craftsmen and laborers are deterred from performing an honest day's work for an honest day's pay. When some do business through extortion, bribery, sweetheart contracts and off-the-books payrolls, the reality of economic competition pressures others to do the same» (ibid, 1990, p. 37).

Wanneer de overheid niet in staat is op de een of andere manier bescherming te bieden aan de aannemers en de werknemers in zo'n branche (of aan de situatie mede debet is) ligt het voor de hand dat zij gedwongen zijn een soort pact met de georganiseerde criminaliteit te sluiten om hun economische activiteiten veilig te stellen (Fijnaut, 1993). Men neemt in dat geval met minder winst genoegen of de eventuele meerprijs verrekenen men dan wel aan opdrachtgevers: particuliere bedrijven of de overheid. Maar een ander gevolg van racketeeringpraktijken is dat na verloop van tijd eerlijke zakenmensen en werknemers de moed opgeven en naar elders vertrekken of naar een andere branche (Jacobs, 1991, p. 53).

Bepaalde kenmerken van de bouwnijverheid bieden gelegenheid voor racketeering. De onderzoekscommissie introduceert de begrippen «gevoeligheid» en «ontvankelijkheid» van een legale branche voor racketeering praktijken (*ibid*, 1990, p. 45; Jacobs, 1991). De *gevoeligheid* geeft de mate aan waarin de structuur en de organisatie van een legale

² In deze studie (NYSOCTF, 1990) worden verschillende concrete voorbeelden van de genoemde criminele activiteiten gegeven die voor zich spreken.

economische branche: (1) incentives scheppen voor de participanten in die branches om betrokken te raken in racketeering of (2) de middelen en gelegenheid bieden voor racketeers zowel van binnenuit als van buitenaf de branche te beïnvloeden en eventueel te controleren. Bij beïnvloeding en controle moet worden gedacht aan het onttrekken van betalingen door (a) «diensten» aan te bieden zoals concurrenten uitschakelen, arbeidsrust verzekeren, en zorgen voor een snelle levering van bouwmaterialen, en (b) door met geweld te dreigen, zoals sabotage, brandstichting, fysiek geweld of werkloosheid. De *ontvankelijkheid* wijst op het profijt dat racketeers kunnen hebben van zo'n exploitatie van een legale branche. Hierbij kan men denken aan de hoeveelheid geld die in een branche omgaat en het gemak waarmee controle- en opsporingsinstanties met geweld en omkoping kunnen worden uitgeschakeld. Daarnaast zijn zaken van belang zoals de vaste regelmaat van «inkomen» dat met racketeering kan worden behaald, de mogelijkheden geld uit andere illegale activiteiten wit te wassen, enz.

De bouwindustrie heeft een aantal eigenschappen die de *gevoeligheid* van deze branche voor *racketeering* vergroot: de vakbonden, de onderhandeling- en overlegstructuur, de hevige onderlinge concurrentie, de hoge kosten van vertragingen en de kwetsbaarheid van het bouwproces.

1. De vakbonden in de bouwnijverheid

In New York hebben de vakbonden in de bouwnijverheid zich in de loop der jaren een zeer machtige positie kunnen verwerven tegenover de werkgevers. Deze grote macht is tot stand gekomen (1) doordat de vakbonden het monopolie hebben van de opleiding van geschoold personeel in de bouwindustrie. Hierdoor zijn er nauwelijks meer geschoolde niet-vakbondsleden in de bouwnijverheid van die stad te vinden; (2) doordat de politieke steun voor georganiseerde arbeid traditioneel gezien altijd groot is geweest; (3) doordat werknemers wel lid van een vakbond moesten worden om aan de slag te kunnen komen. Alle grote bouwprojecten werden en worden uitsluitend door vakbondsleden bevolkt. In tegenstelling tot het werk in andere branches is de werkgelegenheid in de bouwindustrie dus in handen van de vakbonden, niet in de handen van de werkgevers.

De machtige positie van de bonden in de bouwnijverheid kende ook een schaduwzijde. Zij werden een aantrekkelijk doelwit voor de georganiseerde criminaliteit. Via het onder controle hebben van de vakbonden kan namelijk de gehele bouwnijverheid (of andere legale branches) worden beheerst. Door de medewerking van de vakbonden kunnen aannemers rekenen op de beschikbaarheid, de betrouwbaarheid en het vakmanschap van werknemers. Georganiseerde misdaad heeft in de loop der historie van de USA van alles ondernomen om de vakbonden daar in hun greep te krijgen.

2. De onderhandeling- en overlegstructuur

De eerder geschetste fragmentatie in de bouwnijverheid in New York heeft ook consequenties voor de onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers in die bedrijfstak. Voor elke specialisatie is een afzonderlijke vakbond: een voor metselaars, een voor ijzervlechters, een voor sjouwers, enzovoorts. Wanneer een van deze vakbonden niet aan een overeenkomst wil meewerken ligt direct het bouwproces plat.

De werkgevers ontwikkelen nauwelijks tegenkrachten tegen de machtige vakbonden. Werkgevers zijn verzwakt omdat zij slecht zijn georganiseerd en onderling grote belangentegenstellingen kennen, al was

het alleen al omdat elk bedrijf keihard moet concurreren met de partners waarmee zij samen een werkgeversorganisatie vormt.

Ten slotte blijken de voorlieden op de bouw, die eigenlijk ter plekke namens de aannemers het bouwproces moeten leiden en in de gaten moeten houden, lid te zijn van diezelfde vakbonden als het personeel waarover zij de leiding hebben. Zij danken hun baan aan de vakbond, niet aan de aannemer en dienen derhalve eerder de belangen van de vakbonden en hun collega's dan die van de aannemer. Dat feit verzwakt de positie van de werkgever in de onderhandelingen met de vakbonden nog meer, omdat zij niet de juiste informatie vanuit het veld krijgen.

3. De hevige onderlinge concurrentie

De concurrerende en gefragmenteerde economische omgeving draagt bij aan de kwetsbaarheid van de bouwindustrie. De bouwindustrie wordt gekenmerkt door een groot aantal algemene aannemers en een nog groter aantal onderaannemers, die onderling in een felle competitiestrijd zijn verwickeld. In principe werken aannemers van contract naar contract en zitten zo steeds in grote onzekerheid over vervolgoopdrachten. De combinatie van de felle competitie tussen aannemers onderling en de controle die racketeers met hun illegale middelen kunnen uitoefenen over cruciale en vitale onderdelen van het bouwproces, vergroot de kwetsbaarheid van de bouwnijverheid voor de georganiseerde criminaliteit. De grote onderlinge concurrentie maakt ze tot een uiterst gemakkelijke prooi voor afpersing: tegen betaling worden concurrenten uitgeschakeld en wordt de orderportefeuille beter gevuld.

4. De hoge kosten van vertragingen

Het bouwproces staat altijd onder grote tijdsdruk. Wanneer niet op tijd wordt opgeleverd moeten door de aannemers boetes worden betaald aan de opdrachtgever. Het bouwproces moet dus zo gladjes mogelijk verlopen en het liefst zonder vertraging. De kosten van vertragingen zijn namelijk hoog. Naast de eventuele hoge boetes voor te late oplevering, kost elke vertraging handen vol geld aan de aannemer: kapitaalgeoderen worden niet gebruikt (renteverlies), arbeid ligt stil (zeer hoge uitgaven voor niet-productieve arbeid) en bouwmaterialen worden daardoor te vroeg geleverd (renteverlies).

Mafiagroepen hebben in de loop der jaren een groot aantal vitale toeleveringsbedrijven opgekocht en overgenomen waarmee zeer succesvol het bouwproces van legale concurrenten kan worden verstoord (Fijnaut, 1993).

5. De kwetsbaarheid van het bouwproces

Vertragingen zijn voor een aannemer ook zo duur omdat het bouwproces op een bepaald plaats moet gebeuren, nooit standaard is en niet of nauwelijks in kleine, geprogrammeerde produktiestapjes is uiteen te leggen. Voor elk bouwproces moet coördinatie plaats vinden tussen vele onderaannemers, gespecialiseerde werknemers, en dergelijke binnen een bepaald produktieschema. Dat luistert nauw en heeft de medewerking van ieder nodig. Daardoor heeft elk van de betrokken partijen de macht het bouwproces te vertragen en zelfs plat te leggen. Logistieke en transportproblemen voor de aanvoer van bouwmaterialen en personeel verhogen deze kwetsbaarheid extra.

Dit betekent dat de bouwnijverheid uiterst kwetsbaar is voor kwaadwillenden die door sabotage, brandstichting, geweld of corruptie elk moment het bouwproces kunnen stilleggen en slechts tegen betaling van bepaalde bedragen laten doorgaan.

De bouwnijverheid is ook aantrekkelijk voor criminele groepen. De commissie geeft vijf punten aan:

1. Er gaan vele honderden miljoenen in de bouwnijverheid om;
2. het bouwproces vereist een groot aantal geldhandelingen. Deze geldhandelingen bieden voor racketeers de mogelijkheid illegale betalingen te laten verrichten, fraudes met niet-bestaand personeel en niet-geleverde goederen te plegen die bovendien moeilijk na afloop door opsporingsinstanties zijn te achterhalen;
3. racketeers kunnen voor de buitenwereld een legitieme positie in de branche innemen waardoor zij minder snel door de belastingdienst achter de broek aan zullen worden gezeten. Zij komen bovendien door hun infiltratie in de bouwnijverheid in aanraking met kringen van gerespecteerde zakenlui, ambtenaren en politici. Deze contacten zijn voor hen van belang voor het binnenhalen van bouwcontracten en om zwakke plekken in de overheid te «ontdekken» en zondig te exploiteren voor hun duistere zaken;
4. illegale betalingen en fraudes kunnen op klanten worden afgewenteld zonder dat daarop voldoende controle wordt uitgeoefend;
5. de publieke bouw beschikt over eigenschappen die talrijke kansen voor op winst beluste racketeers bieden (NYSOCTF, 1990, p. 61–64).

Het grote aantal racketeers in de Newyorkse bouwnijverheid en zijn tientallen jaren durende misdadige exploitatie hebben tot gevolg gehad dat de georganiseerde criminaliteit een grote belanghebbende in de bouwnijverheid is geworden. Er is een paradoxale situatie ontstaan: door onrust en geweld is de branche veroverd maar geweld en onrust zijn slecht voor de «zaken». De georganiseerde misdaad heeft baat bij een zo rustig mogelijke bedrijfstak waar zo min mogelijk zaken zich afspelen die de aandacht van politie en justitie op zich doet vestigen. Dreigen met geweld is nu en op termijn effectiever dan het daadwerkelijk uitvoeren daarvan. De georganiseerde criminaliteit is in de Newyorkse bouwnijverheid zó betrokken dat zij als het ware de markt «reguleert». Zij moet vandaag de dag zorgen voor stabiliteit en voorspelbaarheid in de bouwnijverheid (NYSOCTF, 1990, p. 66).

De kennis van deze Amerikaanse situatie levert ons een groot aantal indicatoren (aanwijzingen) op waarmee empirisch kan worden nagegaan of, en zo ja hoe, de georganiseerde criminaliteit in Nederland is geïnfiltreerd in de bouwwereld, parasiteert op deze branche of, zoals in New York, volledig in handen heeft. Al deze indicatoren zouden één voor één moeten worden vastgesteld en vervolgens kan op grond van de uitkomsten een antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen van dit deelrapport. De grote tijdsdruk waaronder deze deelstudie moet worden uitgevoerd en de beperkte inzetbaarheid van menskracht (één onderzoeker) laat echter een volledige empirische test van alle indicatoren vanzelfsprekend niet toe. In deze studie zullen wij ons beperken tot de volgende indicatoren:

1. In hoeverre de organisatie en de structuur van bouwnijverheid in Nederland lijken op die in New York;
2. of afpersing, brandstichting, bommeldingen en bomaanslagen, diefstal van bouw materiaal op grote schaal, geweld tegen en ontvoeringen en liquidaties van aannemers en vakbondsvertegenwoordigers in de bouwnijverheid gebeuren;
3. of op grote schaal fraudes worden gepleegd, gelden verdwijnen;
4. of koppelbazerij bestaat;
5. of veel faillissementen in de bouwnijverheid plaatsvinden;
6. of het gebruikelijk is protectiegelden te betalen;
7. of op grote schaal corruptie plaats vindt van private en publieke opdrachtgevers bij aanbestedingen;

8. of bekende buitenlandse criminele groepen in de bouwnijverheid zijn aangetroffen door opsporings- en controle instanties in Nederland of door andere bronnen zijn beschreven.

Gezamenlijk moeten deze indicatoren antwoord geven over de aanwezigheid van de georganiseerde criminaliteit in de bouwnijverheid. De eerste stap is evenwel na te gaan of, en zo ja, in hoeverre de Nederlandse bouwnijverheid qua structuur en organisatie overeenkomt met die van New York.

3. DE BOUWNIJVERHEID IN NEDERLAND

3.1. De structuur en organisatie van de bouwnijverheid

De bouwnijverheid is een van de grootste bedrijfstakken in Nederland waarin per jaar ongeveer 60 miljard gulden omgaat. Het totaalvolume van de bouwproductie op lange termijn, en daarmee ook voor een deel de werkgelegenheid in de bouwnijverheid, wordt door een aantal factoren bepaald: (1) demografische factoren, (2) de beschikbaarheid van overheidsmiddelen, (3) verwachtingen ten aanzien van de toekomstige economische ontwikkeling en (4) de staat waarin de huidige voorraad gebouwen verkeert (Bakens, 1986). Daardoor is *conjunctuurgevoeligheid* een belangrijk kenmerk van de bouwnijverheid. Gelijktijdig met de recessie in de Nederlandse economie in de jaren tachtig bijvoorbeeld daalde de bouwproductie scherp. Dientengevolge nam de werkgelegenheid bij de bouwbedrijven met 30 procent af.

De werkgelegenheid in de bouw is verspreid over de verschillende bedrijfstakken die de bouwnijverheid kent. Deze opdeling kan worden aangebracht op grond van het soort bedrijven en op grond van het soort eindproducten. Een belangrijke is die naar soorten eindproduct. Daarin kan men een onderscheid maken tussen de woning- en utiliteitsbouw (de B&U sector) en de grond-, weg- en waterbouw (de GWW-sector). Woningbouw omvat de nieuwbouw, het onderhoud en de renovatie van woningen. Utiliteitsbouw betreft de nieuwbouw, het onderhoud en de renovatie van industriële en agrarische gebouwen en installaties én van kantoorgebouwen. Productie in de GWW-sector omvat het bagger-, kust- en oeverwerk, de beton- en waterbouw, de wegenbouw, het leggen van kabels en buizen en de milieubouw (Voordijk, 1994, p. 217–219).

De woning- en utiliteitsbouw neemt de grootste plaats in binnen de bouwnijverheid. Zeer belangrijk daarbinnen is de nieuwbouwsector, met name de nieuwbouw van woningen. De nieuwbouw van woningen kende halverwege de jaren '70 een grote terugval, nadat eerder de productie in de periode na de Tweede Wereldoorlog mede als gevolg van de snelle demografische groei en de veranderende gezinssamenstelling sterk was gestegen. Tabel 1 van de Appendix laat over de jaren '90-'93 deze ontwikkeling zien. De productie van woning- en utiliteitsbouw wordt uitgedrukt in miljoenen gulden. In Nederland wordt in de woningbouw ongeveer 21 miljard gulden per jaar omgezet. Na een aanvankelijke daling is in 1993 de nieuwbouw weer toegenomen.

Het aandeel van de nieuwbouwsector in de bouwproductie nam af van een derde begin van de jaren '70 tot een kwart begin jaren '80. De vooruitzichten voor 1995 en de jaren daarna zijn gunstig te noemen. Tabel 2 van de Appendix laat zien dat na een aantal jaren van daling voor zowel nieuwbouw als voor de sector herstel en verbouw de prognoses goed zijn. Alhoewel de ontwikkelingen voor de woning- en utiliteitsbouw in de nabije toekomst tot gematigd optimisme stemmen, zijn de vooruitzichten voor de grond-, wateren wegenbouw minder florissant (bron: EIB).

De ontwikkelingen binnen de bouwnijverheid zijn direct van invloed op het productie- en arbeidsvolume van de toeleverende branches. Dit verschijnsel wordt het «uitstralings-effect» van de bouwnijverheid op de toeleverende branches genoemd. De omvang en de samenstelling van de bouwproductie, de kwaliteit van de bouwproductie, de verschuiving naar de voorfase (activiteiten die traditioneel op de bouwplaats worden uitgevoerd verschuiven vaker naar toeleverende bedrijven) en veranderingen in de bouwtechniek zijn van invloed op de productie van bouwmaterialen (door toeleveringsbedrijven) (Voordijk, 1994, p. 227).

De bouwnijverheid vormt ook naar het aantal bedrijven gemeten de grootste industriële bedrijfstak in de nijverheid (EIB, 1995, p. 13–14). Volgens Jansen (1995, p. 8) telt de branche bijna 44 000 ondernemingen

waarvan er 34 000 actief zijn als uitvoerend bouwbedrijf. De meeste bouwbedrijven zijn gevestigd in het westen van Nederland en richten zich voornamelijk op de woningbouw (zie tabel 3 van de Appendix). Grote infrastructurele werken worden overgelaten aan de grote bouwconcerns die als hoofdaannemer veel werk aan kleine (onder)aanneemers uitbesteden. Eigenaren hebben geen of weinig eigen vermogen nodig om een bouwbedrijfje te starten. Kapitaalgoederen huurt of leest men gewoon. Daardoor is de toegankelijkheid op de markt voor nieuwkomers erg eenvoudig. Men behoeft slechts te voldoen aan inschrijving bij de Kamer van Koophandel en te beschikken over de benodigde vakbekwaamheidspapieren.

Een groot deel (circa 16 000) van deze bedrijven heeft *geen* personeel in dienst. In 1992 realiseerde 63% van deze «zelfstandigen» een omzet minder dan f 100 000. De bedrijfstak wordt naar het aantal bedrijven gekenmerkt door een grote aanwezigheid van kleine bedrijven. Driekwart van de bouwbedrijven met personeel heeft niet meer dan 10 werknemers in dienst, terwijl minder dan 2 procent meer dan 100 werknemers telt (EIB, 1995, p. 29). Onder deze 2% zijn 21 zeer grote bouwconcerns die in 1993 ongeveer 21 miljard van de omzet in de totale bouwnijverheid voor hun rekening nemen. Per jaar verdwijnt ongeveer 8% van de bouwbedrijven. Voor een groot deel heeft dat te maken met het feit dat zij geen personeel meer in dienst hebben, en voor een klein deel is dat het gevolg van faillissement. Ongeveer 10% van dat aantal krijgt een andere rechtsvorm (Corten, 1994, p. 27). Van alle jaarlijks nieuw ingeschreven bedrijven (waarvoor men overigens een akte van vakbekwaamheid moet kunnen overleggen) is 85% kleiner dan 6 man personeel. Gerekend vanaf 1974 is van alle in deze periode bestaande 25 000 bouwbedrijven in totaal weer 14 000 uitgeschreven uit de registers van het SFB (Corten, 1994). Drie jaar na inschrijving is gemiddeld 36% weer uitgeschreven! De omvang van het personeelsbestand van bouwbedrijven kan van jaar tot jaar nogal verschillen. Afhankelijk van de ontwikkelingen in de bouwmarkt verkleinen of vergroten bedrijven hun personele omvang. Dat maakt de bouwnijverheid flexibel. Ondanks deze, soms forse, verschillen in personeel, is de totale werkgelegenheid de laatste jaren, na een scherpe terugval in de jaren tachtig tijdens de economische recessie in Nederland³, weer in omvang toegenomen. De bouwnijverheid biedt plaats aan ongeveer 5% van de totale werkgelegenheid in het bedrijfsleven in Nederland (Grootenboer, 1994). In 1993 bedroeg het aantal arbeidsjaren in Nederland 332 000 en in 1994 334 000 (Beereboom, 1995, p. 35). De prognoses voor de komende jaren zijn gunstig. Dit jaar worden ongeveer 340 000 arbeidsjaren verwacht en in 2000 ongeveer 345 000.

Van het totale personeel dat werkzaam is in de bouwnijverheid is slechts een klein deel van allochtone afkomst (4 600) (Grootenboer, 1994, p. 22). Hieronder zijn 1 253 Turken, 856 Marokkanen, 769 Surinamers, en 260 Antillianen/Arubanen. Het percentage allochtonen in de bouw ligt daarmee beneden de 2%, terwijl zij ongeveer 12% van de beroepsbevolking uitmaken. De meeste allochtonen zijn in het westen werkzaam in de minder geschoolde beroepen. In de utiliteitsbouw zijn zij nauwelijks te vinden. Daarentegen zijn zij vaker als schilder of stukadoor werkzaam.

3.2. Het bouwproces

Bouwproducten zijn elementaire producten waaraan altijd behoefte bestaat. Zij kennen een grote verscheidenheid zowel naar aard als naar omvang. Het productieproces is tot op vandaag de dag ondanks alle technologische vernieuwingen nog steeds arbeidsintensief (Jansen, 1995, p. 8).

De start van een bouwproces ligt bij een opdrachtgever. Deze opdrachtgever kan de daadwerkelijke gebruiker zijn, een beheerder, zoals een woningbouwcorporatie, of een projectontwikkelaar. De wensen en

³ In 1983 betrof de werkgelegenheid in de bouwnijverheid slechts 285 000 arbeidsjaren. In datzelfde jaar bereikte de bouwproductie met een omzet van nog geen 41 miljard gulden een dieptepunt.

behoeften van de opdrachtgever worden omgezet in een Programma van Eisen, dat gebruikerseisen, functies, prestaties en voorwaarden bevat en aan de basis staat van het ontwerp. Op basis van het ontwerp wordt het bestek gemaakt, de beschrijving van een bouwkundig werk. In het bestek is opgenomen welke bouwstoffen- en materialen moeten worden gebruikt en aan welke kwaliteitseisen ze moeten voldoen. Als het bouwplan besteksgereed is, worden bij diverse aannemers om prijsopgaven gevraagd. De opdrachtgever laat dit doorgaans over aan een architect. De opdrachtgever «gunt» het werk vervolgens in een openbare aanbesteding aan de laagste aanbieder.

Na de opdrachtverwerving begint het bouwbedrijf met de projectvoorbereiding, de inkoop, de produktievoorbereiding en de produktie. De produktie tenslotte is de uitvoering van de in de voorgaande stappen genomen beslissingen en keuzes (Voordijk, 1994, p. 86-88).

Hoofdaannemers besteden in de regel onderdelen van een opdracht uit aan gespecialiseerde bedrijven: onderaannemers. Veel werkzaamheden hebben een specialistisch karakter of hoeven niet voor ieder bouwwerk even vaak te worden uitgevoerd (grondwerk, constructie- en betonwerk, metsel-, voeg- en stukadoorswerk, tegelzetten, schilderwerk en vloerleggen). Het bedrijf dat uitbesteedt treedt op als hoofdaannemer; de bedrijven die de uitvoerende werkzaamheden verrichten zijn als onderaannemer bij het bouwproces betrokken. Onderaannemers behoren niet altijd tot de bedrijfstak bouwnijverheid. Een steeds grotere rol is weggelegd voor de toeleveranciers als onderaannemers. Alhoewel een strikt onderscheid tussen hoofdaannemer en onderaannemer op theoretisch niveau wel kan worden aangebracht, blijkt dat onderscheid in de dagelijkse bouwpraktijk moeilijker te kunnen worden vastgesteld. Afhankelijk van het bouwwerk kunnen bedrijven als hoofd- of als onderaannemer optreden.

Het productieproces in de bouwnijverheid staat altijd onder tijdsdruk. Vooraf wordt met de opdrachtgever een bepaalde bouwperiode overeengekomen waarna het gebouw of bouwwerk moet zijn opgeleverd. Indien de aannemer daaraan niet kan voldoen, moet hij een boete betalen aan de opdrachtgever. Omdat niet alle werkzaamheden bij aanbesteding kunnen worden gepland, heeft de aannemer altijd te maken met een grote onzekerheid of hij het tijdstip van oplevering wel kan halen. Door de inschakeling van onderaannemers moeten de diverse, sterk van elkaar verschillende werkzaamheden qua volgorde goed op elkaar worden afgestemd. Een aannemer heeft dat niet altijd in de hand en doorgaans gaat dan ook veel tijd verloren door een slechte afstemming van werkzaamheden. Vaak moet dat in de laatste bouwperiode meer personeel worden ingeschakeld om de verloren tijd weer in te halen.

De bouwnijverheid is een sector met een eigen karakter: de producten die in de bouwnijverheid worden gemaakt en het productieproces in de bouw worden gekenmerkt door een aantal bijzondere eigenschappen en omstandigheden:

1. in het algemeen is sprake van een relatief hoge kostprijs per eenheid produkt als gevolg van het zeer arbeidsintensieve karakter van de bouw;
2. assemblage op lokatie is vrijwel altijd noodzakelijk;
3. het eindprodukt is niet homogeen (toepassing van integrale technische en procedurele repetitie is niet mogelijk);
4. de omloopsnelheid van het produkt is gering;
5. de aard van het eindprodukt brengt met zich mee dat de bouw is onderworpen aan een uitgebreide wetgeving en overheidsregulering (plaatselijke bouwverordeningen, bouwvergunningstelsel, het welstandstoezicht en ruimtelijke ordeningsprocedures) (EIB, 1991, p. 201-202).

De bouwnijverheid als bedrijfstak onderscheidt zich van andere bedrijfstakken door de volgende kenmerken:

6. veel minder dan in de industrie wordt geproduceerd voor de markt: bouwbedrijven leveren in principe alleen bouwdiensten aan opdrachtgevers met het doel een ontwerp te realiseren dat door opdrachtgevers of derden is vervaardigd;

7. een uitvloeisel van het vorige punt vormt het probleem van de discontinuïteit. Ondernemers zijn afhankelijk van het aanbod van opdrachten. Zij moeten dus zorgen dat de orderportefeuille altijd gevuld is en dat geen momenten van het ontbreken van opdrachten voorkomen. Discontinuïteit vormt een steeds terugkerende bedreiging voor aannemers. Als compensatie zijn aannemers geneigd weer teveel opdrachten aan te nemen zonder het werk daadwerkelijk aan te kunnen (met alle negatieve gevolgen voor het bedrijf). Om zich tegen deze risico's enigszins in te dekken zorgen ondernemers er voor deze zoveel mogelijk per onderdeel te beperken. Een verkeerde calculatie of vertraging in één onderdeel van het bouwproces kan het hele bedrijf ten onder laten gaan. Bouwbedrijven beheren meestal enkele BV's binnen een holding om onderdelen van het productieproces ten opzichte van elkaar veilig te stellen. Het bezit van enkele BV's is dus een eigenschap van de *bonafide* bouwnijverheid en hoeft niet noodzakelijkerwijs te wijzen op malafide bedrijven of fraudes;

8. de scheiding tussen ontwerp en uitvoering: het bouwbedrijf houdt zich dikwijls uitsluitend bezig met de technische uitvoering van het ontwerp. De overige procesfuncties in het bouwproces laat het bouwbedrijf naast zich liggen. Het organisatievermogen van de ondernemer en het vakmanschap, de kennis en ervaring van de werknemers bepalen daarom in hoge mate de technische kwaliteit van het eindproduct. De concurrentie onderling is daarbij moordend;

9. de bijzondere wijze van het tot elkaar brengen van vraag en aanbod (het aanbestedingsstelsel) plaatst de kostprijscalculatie in een bijzonder daglicht. Aannemers zijn gedwongen altijd zo krap mogelijk te budgetteren. Om toch aan nieuwe opdrachten te komen kunnen bouwondernemers hun toevlucht zoeken tot twee strategieën: zij kunnen zó scherp calculeren dat zij vrijwel zeker de opdracht binnen halen, maar deze strategie betekent in de praktijk dat het bedrijf op de rand van het faillissement zal balanceren. De andere strategie behelst dat alles in het werk wordt gesteld om op andere manieren een opdracht te krijgen. Hierbij kan worden gedacht aan het maken van onderlinge afspraken tussen aannemers, op het niveau van hoofd- en onderaannemers, over wie, wanneer, welke opdracht zal krijgen (kartelafspraken) of aan het onderhouden van goede relaties met de (publieke en private) opdrachtgevers tot het regelrecht uitbetalen van smeergelden (corruptie).

Voorlopig concluderend kan worden gesteld dat de bouwnijverheid gemiddeld genomen een flexibele bedrijfstak is met een relatief hoge omloopsnelheid van mensen en bedrijven. Toetreding tot de bouwnijverheid is relatief eenvoudig. De productie is kapitaalintensief. Het eindproduct is veelal uniek en wordt in de regel onder een aannemingsovereenkomst tot stand gebracht. Binnen de bedrijfstak is een groot aantal afzonderlijke bedrijven actief. Deze bedrijven vertonen onderling grote verschillen naar omvang en activiteitenpakket. Het gemiddelde bouwbedrijf kan worden gekarakteriseerd als (1) relatief klein van omvang, (2) vrij sterk gespecialiseerd naar type werk, objectcategorie en naar sector, (3) regionaal gebonden, (4) eenzijdig technisch georiënteerd en (5) te kampen met discontinuïteit» in de opdrachten (EIB, 1995, p. 205–206).

3.3. De vakbonden

Juist in zo'n arbeidsintensieve bedrijfstak als de bouwnijverheid is het niet verwonderlijk dat vakbonden van werknemers een prominente plaats innemen. In Nederland heeft de vakbond een lange historie achter zich. Zij heeft zich een legitieme en invloedrijke positie verworven die voor een belangrijk deel binnen een verzuilde samenleving gestalte heeft gekregen. In 1872 werd de eerste vakcentrale opgericht: het Algemeen Nederlands Werkliedenverbond (ANWV). Deze organisatie heeft de kiem gelegd voor drie belangrijke stromingen in de vakbeweging: de socialistische, de katholieke en de protestantse. De eerste afsplitsing van de ANWV kwam in 1881 bij de oprichting van de SDB van Domela Nieuwenhuis en resulteerde in 1906 in het NVV. De eerste protestants-christelijke vakbond was het «Patrimonium» van Klaas Kater, waarna na drie jaar het CNV werd opgericht dat een meer interconfessioneel karakter had. De katholieke evenknie werd vlak voor de pauselijke Encycliek *Rerum Novarum* in 1888 opgericht. In 1925 werden verschillende katholieke vakbonden samengevoegd tot het Rooms Katholiek Werkliedenverbond (het latere NKV). Tijdens de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog legden de werknemersorganisaties en werkgeversorganisaties, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, zich toe op «samenwerking». Die samenwerking resulteerde onder andere in de oprichting van de SER en van de invoering van een geleide loonpolitiek. In tegenstelling tot de VS is van een harde, laat staan gewelddadige strijd in Nederland nooit sprake geweest. Vakbonden zijn er in Nederland altijd op uit geweest via onderhandelingen met werkgevers hun doelen te bereiken. Stakingen, werkonderbrekingen, enzovoort werden zo lang mogelijk uitgesteld en als uiterste pressiemiddel gezien en ingezet. En was er sprake van een staking dan werd die altijd gecoördineerd door de vakbonden. Wilde stakingen wilden kaderleden en bestuurders van vakbonden altijd zo veel voorkomen. In tegenstelling tot de Verenigde Staten is van het toepassen van geweld als strategie nimmer sprake geweest.

In 1976 fuseerden het CNV en NVV in het FNV, dat 24 bonden omvat en in 1994 1 122 000 leden kende. Een van de grootste bonden van het FNV is de Bouw- en Houtbond (ook het CNV kent zo'n bond). De ruim 160 000 leden zijn verdeeld over meer dan duizend afdelingen die op hun beurt zijn verdeeld over 80 rayons. Deze 80 rayons zijn verdeeld over 12 districten. De Bouw- en Houtbond is democratisch georganiseerd waarbij een door de leden gekozen Bondsraad het bondsbestuur benoemt en toezicht houdt op het door het hoofdbestuur gevoerde beleid.

Veel werknemers in de bouwnijverheid zijn lid van een van beide vakbonden (FNV of CNV). De organisatiegraad (55–60%) is een van de hoogste van alle bedrijfstakken in Nederland waarin vakbonden actief zijn. Deze hoge organisatiegraad heeft zijn wortels in de historie van de zwakke positie van de bouwvakker in de bouwnijverheid waardoor een lidmaatschap hem voordelen opleverde. Van oudsher zijn bouwvakkers loyale vakbondsleden geweest die onderling solidair zijn. De stakingsbereidheid in de bouwnijverheid is hoger dan in andere economische sectoren van de samenleving. De vakorganisaties verrichten naast de gebruikelijke werkzaamheden van elke vakvereniging zoals het afsluiten van CAO's, een actieve rol in de bouw. Hoewel op centraal niveau collectieve afspraken met de werkgevers worden gemaakt, is de controle op de naleving van die afspraken nog altijd moeilijk. Daarom gaan de ongeveer 8 500 kaderleden geregeld met busjes op stap om bouwplaatsen ter plekke te inspecteren, zijn zij alert op illegale werknemers en geven dat ook aan bij de bedrijfsverenigingen, houden lijsten bij van malafide aannemers en gaan de confrontaties met koppelbazen niet uit de weg. Mede door de inzet van de vakbonden is in de jaren zeventig en tachtig het verschijnsel van de koppelbazen door de wetgever aangepakt⁴.

⁴ Overigens pas na een lange periode van een overschot aan bouwvakkers waarin de vakbonden koppelbazen niet als een negatieve factor in de bouwnijverheid zagen. (zie hoofdstuk 6).

Samenvattend kunnen wij enkele belangrijke kenmerken van de bouwnijverheid noemen.

1. Er gaat in deze legale branche veel geld om;
2. er is vrijwel altijd behoefte aan bouwactiviteiten;
3. standaardiseren in de bouwnijverheid is vrijwel onmogelijk. Er moet ter plekke worden gebouwd. Daardoor moet altijd personeel naar de bouwplaats worden gebracht in tegenstelling tot andere bedrijfstakken die hun produktie naar gebieden met de goedkoopste arbeidskrachten kunnen verplaatsen;
4. er bestaat een hevige concurrentie tussen de bedrijven. Het aantal faillissementen in de bouwnijverheid is groter dan in andere bedrijfstakken;
5. het is vrij eenvoudig om snel tot de bouwnijverheid toe te treden (personeel, kennis en kapitaalgoederen zijn makkelijk in te huren of via een katvanger te koop);
6. veel bedrijven hebben nauwelijks zelf personeel in dienst en bestaan relatief kort;
7. de bouwnijverheid is nog altijd erg arbeidsintensief en dat maakt de prijs per eenheid hoog;
8. als gevolg van te weinig kapitaal en eigen vermogen dreigt voor veel bedrijven steeds op de achtergrond het risico van faillissement;
9. ondernemers zijn afhankelijk van het aanbod van opdrachten. Zij moeten om die te krijgen zich onderwerpen aan een aanbestedingsprocedure die een scherpe calculatie van de kosten vereist;
10. discontinuïteit in bouwopdrachten houdt telkens weer een gevaar in voor het voortbestaan van een bouwbedrijf;
11. bouwondernemers moeten onder grote tijdsdruk het productieproces uitvoeren;
12. daardoor moet regelmatig een beroep op andere onderaannemers worden gedaan om extra personeel in te zetten;
13. vakbonden zijn in Nederland niet gefragmenteerd georganiseerd naar de aard van de werkzaamheden of soorten bouw;
14. de organisatiegraad van werknemers in de bouwnijverheid is een van de hoogste in Nederland. Bovendien opereren de vakbonden nationaal en niet regionaal of lokaal;
15. over arbeidsvoorwaarden wordt op collectief niveau onderhandeld tussen werknemers en werkgevers en niet per bedrijf;
16. geweld heeft, op enkele uit de hand gelopen incidenten na, nooit de belangenstrijd tussen werkgevers en werknemers gekenmerkt.

Er zijn dus diverse eigenschappen die de Nederlandse bouwnijverheid gemeen heeft met de in het vorige hoofdstuk beschreven Newyorkse. Verschillen zijn er ook. Met name de vakbonden spelen een geheel andere rol in de bouwnijverheid dan de Amerikaanse bonden (zie verder § 7.1).

4. DE BOUWNIJVERHEID ALS SLACHTOFFER VAN CRIMINALITEIT

Burgers, bedrijven en instellingen lopen altijd het risico slachtoffer te worden van een of andere vorm van criminaliteit. In de bouwnijverheid is dat risico extra groot: er is veel en duur materiaal aanwezig omdat ter plaatse moet worden gebouwd en de beveiliging van die goederen ter plekke is vaak moeilijk te realiseren. De variëteit aan denkbare delicten in de bouwnijverheid is groot. Zoals aangegeven beperken wij ons tot de bespreking van enkele eerder genoemde vormen van criminaliteit waarvan de bouwnijverheid slachtoffer kan worden. De meeste *kunnen* betrekking hebben op racketeeringactiviteiten.

1. Grootschalige diefstallen van bouw materiaal

De vele op bouwterreinen aanwezige goederen en gereedschappen vormen aantrekkelijke doelwitten voor dieven. De prijzen van bouwmaterialen zijn meestal hoog en het gereedschap en de apparatuur zijn door hun hoge aanschafwaarde kostbaar. Daarom zijn zij aantrekkelijk om te worden gestolen en vervolgens aan helers te worden verkocht. In de VS worden door de georganiseerde criminaliteit als een van de afpersingsmethoden grootschalige diefstallen gepleegd (of zij laten dergelijke diefstallen door anderen uitvoeren). Grootschalige diefstallen houden voor een aannemer flinke verliezen in. Er ontstaan flinke vertragingen in het bouwproces (rente-verlies) en verzekeringen zijn niet altijd bereid het gestolen materiaal (snel) te vergoeden.

Een recent onderzoek van het ministerie van Justitie «*Inbraak in bedrijven*» geeft helaas geen enkele informatie over welke bedrijven slachtoffer worden van inbraken. Een eerder uitgebrachte onderzoek *Bedrijfsleven en criminaliteit* uit 1990 laat zien dat op grond van een slachtofferenquête de bouwnijverheid in 1988 niet overgerepresenteerd is als slachtoffer van criminaliteit. In vergelijking met bedrijven uit andere bedrijfstakken geven bouwbedrijven aan in 33% van de gevallen slachtoffer te worden van inbraak, diefstal en andere vormen van criminaliteit, maar deze kans is lager dan die in andere economische sectoren. De bouwnijverheid heeft gemiddeld genomen een kleinere kans op slachtofferschap dan bijvoorbeeld de horeca, de autohandel, het transportwezen of de industrie.

De meeste schade vloeit voort uit diefstallen van bouwmaterialen. Deze diefstallen worden voornamelijk door het eigen personeel gepleegd. Dit gegeven is voor een van de geïnterviewden aanleiding te stellen dat diefstal van bouwmaterialen en gereedschappen door eigen personeel in Nederland op grote schaal voorkomt. Hij wees er met name op dat – zeker gelet op het gemiddelde inkomen van deze beroepsgroep – geen enkele beroepsgroep zo'n hoog percentage eigen woningbezit kent als bouwvakkers. Aannemers, zo zeggen ingewijden in de bouwnijverheid, houden met deze diefstallen rekening door meer bouw materiaal te bestellen dan volgens het bestek noodzakelijk is. De opdrachtgever moet uiteraard voor deze extra uitgaven betalen. Diefstal door eigen personeel vormt ook een van de redenen voor aannemers om van diefstal zelden aangifte doen bij de politie. Uit diezelfde slachtofferenquête kwam naar voren dat het bij ongeveer de helft van de inbraken door daders van buiten blijft bij een poging (Bureau Criminaliteitspreventie, 1990, p. 36).

Gegevens van een zeer recente slachtofferstudie onder bedrijven zijn afkomstig van een internationaal enquête-onderzoek (Van Dijk en Terlouw, 1995). In dit internationale empirisch onderzoek is ook een steekproef van 1139 Nederlandse bedrijven betrokken. Van deze bedrijven waren 129 uit de bouwnijverheid afkomstig⁵. Slechts 18 van deze 129 (14%) geeft aan in de periode van maart 1993 tot maart 1994 slachtoffer te zijn geworden van diefstallen van bouw materiaal van een bedrijfsterrein. Over de aard en de omvang van de schade van deze diefstallen valt op grond van het

⁵ Met dank aan M. Kruissink en G-J. Terlouw van het WODC voor hun snelle hulp en hun bereidheid voor mij op hun databestand een specifieke analyse van de bouwnijverheid uit te voeren.

aanwezige materiaal niets te zeggen. Ook verzekeringsmaatschappijen kennen geen bijzondere analyse op grond waarvan de omvang van deze diefstallen kan worden nagegaan (zie ook het rapport van Bruinsma over de verzekeringsbranche).

2. Vernielingen

Het bouwproces kan door racketeers ook worden verstoord door geregeld vernielingen aan te richten waardoor vertragingen kunnen optreden. Vernielingen komen voor op bouwplaatsen en zelfs vaker dan bij andere bedrijfstakken. 15% van de bouwbedrijven geeft aan last te hebben van vernielingen (*ibid*, p. 30). In de eerder genoemde bronnen zijn geen aanwijzingen gevonden die op systematische vernielingen duiden. Vernieling op een bouwplaats is vooral een activiteit van jonge jongens.

In wezen zijn deze voorvallen de laatste jaren niet veranderd. Dat blijkt ook uit de eerder genoemde slachtoffersurvey (Van Dijk en Terlouw, 1995). Slechts 7.8% van de bouwbedrijven geeft aan last te hebben gehad van vernielingen. Er zijn geen aanwijzingen voor het voorkomen van systematische vernielingen.

3. Geweld.

Volgens diverse zegslieden uit de wereld van de bouwnijverheid en de vakbonden is van geweld tegen aannemers en vakbondsmensen in Nederland nauwelijks sprake. De Bouwbond van de FNV heeft volgens eigen opgave in de afgelopen vijf jaar slechts één keer een geval van dreigen met geweld door een koppelbaas tegen een kaderlid meegeemaakt. Ook bij werkgeversorganisaties en de SFB is over geweld, laat staan systematisch geweld niets bekend. Uiteraard zou angst voor represailles tot zwijgzaamheid van de slachtoffers kunnen leiden, maar als geweld vaker dan incidenteel zou plaatsvinden dan moet dat op de een of andere manier toch bekend zijn geworden. Ook vertrouwelijke politie-informatie wijst niet op geweldplegingen tegen aannemers en vakbondsleden. De incidenteel bekend geworden mishandelingen hebben betrekking op uit de hand gelopen conflicten tussen bouwvakkers onderling of tussen een bouwvakker en zijn baas.

4. Ontvoeringen

Er zijn over de afgelopen vijf jaar geen ontvoeringen bekend van aannemers in Nederland. Geen enkele politiebron (regionaal of landelijk) beschikt over informatie over ontvoeringen of verdwijningen van aannemers of anderen in de bouwnijverheid.

5. Liquidaties

Het zelfde als onder punt 4 geldt voor liquidaties. Ook daarvan zijn geen aanwijzingen in de diverse ter beschikking staande bronnen te vinden.

6. Bomaanslagen en brandstichtingen

Bomaanslagen op bouwterreinen of tegen aannemers en vakbondsleden zijn er in Nederland de afgelopen vijf jaren niet geweest.

Brandstichting op bouwterreinen komt wel voor, maar zelden. In de twee slachtofferenquêtes, die uit 1988 (Bureau Criminaliteitspreventie, 1990, p. 36) en die uit 1994 (Van Dijk en Terlouw, 1995) wordt brandstichting in de bouw niet als vorm van slachtofferschap gerapporteerd. Volgens verzekeringsmaatschappijen is opzettelijke brandstichting eerder een vorm van organisatiecriminaliteit om de administratie te laten

verdwijnen, dan een vorm van criminaliteit die door buitenstaanders wordt gepleegd.

7. Intimidatie

Door zowel de werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties is op navraag herhaalde malen verklaard dat geen intimidaties door criminele groepen tegen een van hun leden de afgelopen vijf jaren hebben plaatsgevonden. Ook bij de politie en het SFB is over het voorkomen van intimidatie in de bouwnijverheid niets bekend. Geen van de beschikbare politiebronnen bevat aanwijzingen voor het tegendeel. De twee bestaande slachtofferstudies geven verschillende, maar lage percentages te zien. De studie uit 1988 wijst uit dat 4% van de aannemers in de bouw aangeeft slachtoffer te zijn van bedreiging en die van een paar jaar later minder dan 1%. Uit slachtofferonderzoek onder bedrijven blijken in de bouwnijverheid minder bedreigingen te zijn dan in andere sectoren van het bedrijfsleven.

8. Afpersing

Het aantal bij de politie bekende gevallen van afpersing in Nederland is nihil. De afwezigheid van intimidatie in de bouwnijverheid in de gegevensbestanden van de politie kan voor een deel worden verklaard door de angst om aangifte te doen. Maar vanuit werkgevers- én werknemerszijde wordt aangegeven dat van afpersingspraktijken in de bouw geen sprake is. Dat wil dus niet zeggen dat er helemaal geen afpersing is, maar dat dat verschijnsel daar niet bekend is. Het is echter aannemelijk te veronderstellen dat wanneer afpersing in werkelijkheid vaker dan incidenteel zou gebeuren, dat altijd wel ergens bij iemand bekend moet zijn. Wij mogen dus, met alle voorzichtigheid, aannemen dat afpersing in de bouwnijverheid niet of zeer incidenteel plaats vindt. Van het voorkomen van systematische afpersing van een hele bedrijfstak bestaan geen aanwijzingen te bestaan en is daarom onwaarschijnlijk.

5. DE BOUWNIJVERHEID EN ORGANISATIECRIMINALITEIT

In hoofdstuk drie hebben wij kunnen zien dat de bouwnijverheid door de aard van de uit te voeren werkzaamheden enkele eigenschappen heeft die haar erg gevoelig maken voor infiltratie door de georganiseerde misdaad. Diezelfde kenmerken maken deze bedrijfstak echter ook gevoelig voor het plegen van fraudes door eigenaren van bouwbedrijven. De bouwnijverheid is om die reden al jaren door controle-instanties als de FIOD en de SFB, de bedrijfsvereniging voor de bouwnijverheid, als een van de meest fraudegevoelige economische bedrijfstakken in Nederland gekenschetst. De druk op tijd te moeten opleveren (met daaraan gekoppeld een zware boetebepaling voor te laat opleveren), de zeer lage calculatie van de kosten als gevolg van de gebruikelijke aanbestedingsprocedures (waardoor de winstmarges niet ruim zijn), de gevoeligheid van de afstemming van diverse productieprocessen, dragen ertoe bij dat aannemers, al was het alleen maar om het bedrijf in stand te houden, de verliezen zo beperkt mogelijk willen houden. In dat geval zoeken aannemers hun toevlucht tot diverse kostenbesparende maatregelen. De belangrijkste kostenpost is de factor arbeid in de bouw, dus daar zal een aannemer als eerste zijn toevlucht zoeken. Het gebruik maken van zwartwerkers, het inschakelen van koppelbazen, zwart overuren betalen om op tijd te kunnen opleveren, zijn middelen om goedkoper te kunnen werken of onder de overeengekomen aannemingsom te kunnen blijven. Uiteraard worden daarmee belastingbetalingen en de afdracht van sociale premies vermeden.

5.1. Fraudes door werkgevers

Door Houwen en Kempkes (1993) zijn vier soorten van fraude in de bouw te onderscheiden: (1) fraude via een rechtsvorm, (2) malafide inlening en onderaanneming, (3) contributieve fraude en (4) informatieve fraude. Bij al deze fraudevormen in de bouwnijverheid gaat men ervan uit dat aannemers arbeid laten verrichten door personeel dat bij die werkgever in dienst is. Zij omschrijven werkgeversfraude als

«het door een natuurlijke of rechtspersoon opzettelijk niet voldoen aan de op hem rustende verplichtingen met als vooropgezet doel om geen, of in onvoldoende mate, over het loon te heffen loonbelasting en premies (werknemers- en volksverzekeringen) aan bedrijfsverzekering en/of belastingdienst af te dragen» (ibid, 1993, p. 14).

De in de definitie aangegeven verplichtingen omvatten volgens de wet het inschrijven bij een bedrijfsvereniging en het zich aanmelden bij de belastingdienst als ondernemer. Verder bestaan er voor de werkgever informatieve-, medewerkings- en betalingsverplichtingen aan deze twee instanties.

Door schade en schande wijs geworden, in het bijzonder om de koppelbazerij in de jaren zeventig een halt toe te roepen, zijn drie wetten ingevoerd om werkgeversfraudes in de (bouw)nijverheid zo veel mogelijk terug te dringen:

1. de Wet ketenaansprakelijkheid (WKA) in 1982;
2. de Wet bestuursaansprakelijkheid (WBA) in 1987, en
3. de Wet bestuursaansprakelijkheid bij faillissement (WBF) in 1987.

WKA

De WKA heeft tot doel de malafide onderaanneming te bestrijden door de aannemer hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor de afdracht van loonbelasting en premies volks- en werknemersverzekering die zijn onderaannemer in verband met het aan hem uitbestede werk verschuldigd is. Als de onderaannemer zijn werk op zijn beurt weer geheel

of gedeeltelijk door volgende onderaannemers laat uitvoeren, is de aannemer tevens aansprakelijk voor de afdracht van loonbelasting en premies van die onderaannemers. De hoofdaannemer blijft aansprakelijk voor de afdracht van sociale premies voor de bedrijfsvereniging en voor de betaling van belastingen aan de staat voor de hele keten van onderaannemers die voor een bouwproject worden ingeschakeld. Met de WKA probeert de overheid tevens oneerlijke concurrentie te bestrijden.

Aan de ketenaansprakelijkheid is het G-rekeningsysteem gekoppeld.

«De G-rekening is een bank- of girorekening van de onderaannemer waarop de aannemer het gedeelte van de aanneemsom kan storten dat bestemd is voor de betaling van loonheffing en premies werkgeversverzekering» (Fiod, 1994).

Het kenmerkende van de G-rekening is dat het saldo is verpand aan de belastingdienst (ontvanger) en aan de bedrijfsvereniging. Als gevolg van deze verpanding kunnen van een G-rekening uitsluitend betalingen plaatsvinden naar de belastingdienst, de bedrijfsvereniging, maar ook naar andere G-rekeningen. Het wordt daardoor voor een onderaannemer moeilijk dat geld voor andere doeleinden te gebruiken. Zo wordt het risico kleiner dat de hoofdaannemer later voor niet betaalde belastingen en sociale premies aansprakelijk wordt gesteld.

In 1991 is de WKA aangescherpt. Elk bedrijf kan voortaan nog maar één G-rekening hebben. G-rekeningen zijn voorbehouden aan ondernemingen die echt iets met de bouw te maken hebben en werkgevers zijn verplicht bedragen die niet onder de WKA vallen maar wel op de G-rekening zijn ontvangen, direct terug te storten. Ten slotte hebben bedrijfsverenigingen en de belastingdienst het recht gekregen eenzijdig de overeenkomst voor zo'n G-rekening op te zeggen.

WBa en WBF

In navolging op de Wet ketenaansprakelijkheid (WKA), ontstonden de Wet bestuursaansprakelijkheid (WBa) en de Wet bestuursaansprakelijkheid bij faillissement (WBF). De kern van deze wetten is dat anderen dan de belasting- of premieplichtige rechtspersoon aansprakelijk gesteld kunnen worden voor onbetaalde schulden van die rechtspersoon. De WBa verplicht rechtspersonen die niet in staat zijn om premies of belastingen op tijd te voldoen deze zogenoemde «betalingsonmacht» aan de bedrijfsverenigingen en de belastingdienst te melden. Indien geen melding aan de bedrijfsvereniging en de belastingdienst plaatsvindt, wordt de rechtspersoon onbehoorlijk bestuur verweten als gevolg van zijn onvermogen om tot afdracht van premies en belastingen over te gaan.

De WBF biedt de bij een faillissement benoemde curator mogelijkheden te voldoen aan de vorderingen van de schuldeisers. De curator treedt namens de rechtspersoon op als bemiddelaar met als doel te voldoen aan de vorderingen van de schuldeisers (Houwen en Kempkes, 1993, p. 94-101).

Ondanks deze civielrechtelijke wetten komen in de bouwnijverheid nog altijd de eerder genoemde vier vormen van werkgeversfraudes voor.

1. Fraude via een rechtsvorm

Onder fraude via een rechtsvorm kan worden verstaan het gebruiken van een rechtsvorm voor ongeoorloofde doeleinden of met de opzet ten nadele van de bedrijfsvereniging en de belastingdienst persoonlijk voordeel te verwerven. Een werkgever kan zijn onderneming onderbrengen in een rechtsvorm, zoals de eenmanszaak, niet-rechtspersonen als maatschap of vennootschap onder firma en als rechtspersonen als een NV of een BV. Wie zijn onderneming omzet in een rechtsvormen is in principe niet meer persoonlijk aansprakelijk voor schulden die in naam

van de rechtsvorm zijn aangegaan. Door deze regel is een malafide ondernemer in staat te frauderen met rechtsvormen. Er zijn enkele verschijningsvormen denkbaar:

- a. een ondernemer kan een grote premieschuld opbouwen waarna de BV opzettelijk failliet wordt gemaakt (plof-BV);
- b. men kan stromannen aanstellen als directeur van een BV die over de vereiste papieren beschikken maar «onwetend» zijn waardoor bij ontdekking de fraudeurs zelf buiten schot blijft (schijnbeheer of «katvanger»). Volgens artikel 17 is het verboden te bouwen zonder een vergunning van het College van Burgemeester en Wethouders⁶. Een vergunning van de Kamer van Koophandel en Fabrieken is volgens het Vestigingsbesluit Bouwnijverheidsbedrijven verplicht bij het uitvoeren van bouwwerken en verbouwwerkzaamheden dan wel herstellings- of onderhoudswerkzaamheden. Een vestigingsvergunning is ook vereist voor het bedrijfsmatig in eigen beheer uitvoeren van bouwwerken en verbouwwerkzaamheden.

Een vestigingsvergunning wordt afgegeven indien de aanvrager voldoet aan de eisen van kredietwaardigheid en vakbekwaamheid. De SER heeft daarnaast de bevoegdheid om verklaringen van vakbekwaamheid af te geven aan personen die naar het oordeel van de raad wel aan de vakbekwaamheidseisen voldoen, maar die geen bewijsstukken kunnen tonen. De SER heeft ook de bevoegdheid om ontheffingen te verlenen op het gebied van de burgerlijke- en utiliteitsbouw. Sommige ondernemers weten een vestigingsvergunning te bemachtigen door in schijn iemand aan te nemen die over de vereiste diploma's beschikt. Deze «schijnbeheerder» is niet in de onderneming werkzaam (EIB, 1987, p. 8-12);

- c. men kan gebruik maken van buitenlandse rechtsvormen of van een slapende BV om het verplichte antecedentenonderzoek te ontlopen zoals het ministerie van Justitie dat bij nieuwe BV's uitvoert;

- d. werknemers kunnen als mede-vennoten van een Vennootschap onder Firma worden ingeschreven, om geen sociale premies te hoeven afdragen.

2. Fraude door malafide inlening en onderaanneming

Werkgevers kunnen ook frauderen door gebruik te maken van personeel dat door andere werkgevers wordt uitgeleend met als doel opzettelijk geen premies of belastingen af te dragen over het ingeleende personeel. De koppelbaas is de meest bekende vorm van malafide uitlening. Koppelbazen gebruiken dikwijls BV's om niet aansprakelijk te zijn voor de financiële risico's die zij lopen met het uitlenen van personeel zonder daarvoor premies of belastingen af te dragen. Hierbij kan worden gedacht aan het uitlenen van arbeidskrachten waarbij gebruik wordt gemaakt van een gekochte vergunning (een als bonafide bekend staande onderaannemer verkoopt zijn vergunning door), aan het gebruik maken van buitenlandse onderaannemers tegen een laag uren tarief of aan de inlening van zwartwerkers. In hoofdstuk 6 komen wij op het verschijnsel koppelbazerij afzonderlijk en uitgebreid terug.

3. Contributieve fraude

Contributieve fraude omvat gedragingen (doen en nalaten) in de sfeer van betalingen, respectievelijk inhoudingen van premies en loonbelasting, met als vooropgezet doel de geïnde gelden niet of niet volledig af te dragen. Contributieve fraudes komen onder verschillende verschijningsvormen voor. Zo kan op basis van valse arbeidsfacturen geld worden overgeboekt van de ene G-rekening naar de andere G-rekening zonder dat er arbeid is verricht en waarvoor eigenlijk goederen zijn gekocht; of ondernemers houden wel premies en belastingen in bij hun personeel, maar dragen die niet af.

⁶ De wet noemt vier uitzonderingsgevallen: bouwen ingevolge een aanschrijving van B&W, werkzaamheden behorende tot het gewone onderhoud, veranderingen of vernieuwingen van ondergeschikte betekenis en het bouwen van bouwwerken die geen gebouw zijn, van geringe afmetingen. Ten aanzien van de laatste twee categorieën moeten in de gemeentelijke verordening nadere regelingen zijn opgenomen.

4. Informatieve fraude

Ten slotte kunnen werkgevers frauderen met de gegevens op basis waarvan de juiste premie- en belastingafdracht wordt vastgesteld. Door met opzet geen, niet tijdig, onvolledige of onjuiste gegevens te verstrekken aan bedrijfsvereniging of belastingdienst ontkomt de werkgever (gedeeltelijk) aan zijn verplichtingen (Houwen en Kempkes, 1993, p. 21–23). Hieronder vallen zaken als het opzettelijk voeren van een slechte boekhouding, het opmaken van valse facturen en valse loonopgaven.

Voorts kan als werkgeversfraude het zwart laten werken van personeel worden genoemd. Als grondvorm dienen enkele van de bovengenoemde fraudes, maar het begrip «zwart werken» heeft in het gewone spraakgebruik zo z'n eigen betekenis gekregen. Zwart werk wordt door de meeste Nederlanders vaker als werknemersfraude dan als werkgeversfraude aangemerkt (Brants en Brants, 1991). Zwart werken heeft betrekking op het uitvoeren van werkzaamheden zonder dat daarbij voldaan wordt aan verplichtingen uit de sociale verzekerings- en belastingwetgeving. In de bouw wordt regelmatig gebruik gemaakt van zogenaamde zwartwerkers. Dit verschijnsel komt op drie manieren voor, namelijk:

- werknemers die in hun geheel niet in de loonadministratie voorkomen (met andere woorden: die volledig zwart worden uitbetaald);
- werknemers die wel in de loonadministratie voorkomen maar die in werkelijkheid een hoger loon ontvangen dan waarvoor zij in de boeken staan (met andere woorden: die gedeeltelijk zwart worden uitbetaald);
- vakmensen die in hun vrije tijd zelfstandig bijkluissen («beunhazen»).

De eerste categorie zwartwerkers ontvangt op grond van de Werkloosheidswet, de Wet Arbeidsongeschiktheid of de Ziektewet een uitkering en valt dus ook onder de werknemersfraudes die door het SFB dienen te worden opgespoord. Beunhazerij (de derde groep) in de bouw leidt tot prijsbederf en het wegvallen van markten. Beunhazerij omvat een categorie zwartwerkers die zonder enig arbeidsverleden in de bouwsector hun diensten aanbieden voor het zwarte circuit in de bouwsector (BvEA, 1991, p. 46). Betaalde arbeid wordt uiteraard verricht zonder dat loonbelasting en sociale premies worden afgedragen, betaald werk wordt verricht met behoud van uitkering en dergelijke. De overheid loopt daarmee niet alleen inkomstenbelasting mis, maar wordt ook belemmerd in het voeren van een actief werkgelegenheidsbeleid. Beunhazerij is ook vanuit inkomenspolitieke overwegingen niet gewenst (EIB, 1987, p. 8).

Zwart werk moet duidelijk worden onderscheiden van illegale arbeid. Van *illegale arbeid* is sprake wanneer arbeid wordt verricht door vreemdelingen zonder dat zij beschikken over een geldige tewerkstellingsvergunning of een verklaring ingevolge de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers. Illegale arbeid kan worden verricht zonder dat daarbij sociale verzekerings- en belastingwetgeving wordt overtreden, alhoewel de identificatieplicht het in loondienst nemen van illegale arbeiders zou moeten voorkomen.

Het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid heeft in 1992 een onderzoek verricht naar de omvang van zwart werk in de vrije sector woningbouw in opdracht van particulieren (EIB, 1992). In de vrije sector-woningbouw kan de opdrachtgever de bouw in eigen beheer realiseren of met een hoofdaannemer in zee gaan. Een groot deel van de opdrachtgevers die de bouw van hun woning in eigen beheer realiseren, besteden één of meer werkzaamheden uit aan een bedrijf, aan derden (geen bedrijf) of aan een combinatie van deze beide partijen. In 1991 werden 11 850 woningen in de vrije-sector gebouwd in opdracht van particulieren.

Het onderzoek wees uit dat in 1991 gemiddeld door derden (geen bedrijf) voor 850 uur per woning gewerkt werd. De bouwer in eigen beheer werkte 1 260 uur aan zijn woning. Schattingen van de hoeveelheid werk die door bij de bouw betrokkenen is verricht, monden uit in 26 procent door bedrijven, 26 à 30 procent door derden (geen bedrijf) en de rest door de bouwer in eigen beheer. In produktiewaarde en mensjaren uitgedrukt zou de totale omvang van werken door derden (geen bedrijf) 250 miljoen gulden, respectievelijk 1 430 mensjaren bedragen. Derden (geen bedrijf) ontvangen niet altijd geld voor de verrichtte diensten. 20% van de derden (geen bedrijf) ontvangt überhaupt geen beloning. Slechts 30% van het overige aantal derden ontvangt een geldelijke beloning, wat overeenkomt met 60 miljoen gulden (produktiewaarde) of 340 mensjaren⁷. Uit het onderzoek is verder gebleken dat het inderdaad voorkomt dat bouwvakkers in de vrije tijd, in min of meer georganiseerd verband, bijklussen. Aangetoond is echter niet op welke schaal dit gebeurt.

Het Bureau voor Economische Argumentatie had een jaar daarvoor, in 1991, met behulp van een enquête onder de werkgevers in de bouw geprobeerd de omvang van het zwarte circuit op de deelmarkt voor particuliere opdrachtgevers te schatten. Het bureau concludeerde op basis van een enquête het volgende:

1. tegen elke tien wit gewerkte uren bij een reguliere aannemer staan ongeveer twee uur werk verricht door een zwartwerker;
2. het totale door zwartwerkers verdiende bedrag per jaar bedraagt ongeveer f 640 miljoen;
3. de zwarte omzet bedraagt jaarlijks (inclusief het omgezette materiaal) ruim f 2.8 miljard;
4. de zwarte productie per jaar (te vergelijken met de witte productie in dit segment van f 8 miljard) bedraagt ruim f 1.7 miljard;
5. het met deze activiteiten gemoeide bedrag aan ongeïnde belastingen en sociale premies bedraagt circa f 1.2 miljard (BEA, 1991, p. 3).

Deze schade bedragen als gevolg van zwart werk voor de schatkist zijn enorm. Hoewel de geschatte schades van zwart werk met deze cijfers zijn geïndiceerd, is daarmee nog niet alles bekend over de exacte omvang van alle werkgeversfraudes in Nederland. Er zijn in ieder geval geen meer betrouwbare en valide cijfers voorhanden.

Het Sociaal Fonds Bouwnijverheid, de bedrijfsvereniging voor de bouw, kent een eigen opsporingsdienst (met een omvang van 28 fte) die deze fraudes al dan niet in samenwerking met de FIOD en de politie opspoorde. Behalve werkgeversfraudes houdt het SFB zich bezig met de opsporing van werknemersfraude. Bij het SFB zijn ongeveer 19 500 bouwbedrijven aangesloten met 350 000 werknemers. Niet alle bouwbedrijven zijn dus bij de SFB aangesloten. De SFB int ongeveer (in 1994) 6.7 miljard gulden aan premies en keert ongeveer 4.6 miljard gulden uit aan werknemers en werkgevers in de bouwnijverheid. De opsporingsdienst van de SFB stelt op eigen initiatief een opsporingsonderzoek in op grond van (anonieme) tips van burgers of van ondernemers (in totaal ongeveer 4 000 per jaar) of op grond van aanwijzingen die uit reguliere, administratieve controles naar voren komen⁸. In 1994 sloot het SFB 446 opsporingsonderzoeken af (362 werknemersfraudes en 84 werkgeversfraudes). Hiervan zijn voor de werkgevers 43 processen-verbaal opgemaakt met een totale schade van ruim 35 miljoen gulden. In 1991 bedroeg het aantal processen-verbaal van werkgeversfraudes 19, in 1992 54 en in 1993 36⁹. Gelet op het aantal van 19 500 aangesloten bouwbedrijven bij de SFB zijn deze fraudezaken qua aantal zeer laag te noemen. Het vermoeden bestaat echter dat sprake is van een hoog *dark number*. Dit hoge *dark number* is enerzijds het gevolg van een gebrek aan opsporingscapaciteit, van de tijdrovende opsporingsonderzoeken of van inefficiënte administratieve controles en anderzijds

⁷ Voor het verzamelen van de gegevens is gebruik gemaakt van enquêtes.

⁸ In een zaak kwam fraude aan het licht toen de bouwonderneming een verzoek tot deblokering van de G-rekening indiende, waarna vervolgens bij inspectie van het financiële beheer van het bedrijf een groot aantal posten onevenredig hoge «onkosten» werden aangetroffen die wijzen op het zwart uitbetalen van personeel.

⁹ Voor de werknemersfraudes zijn deze aantallen voor 1991: 147, voor 1992: 244, voor 1993: 119, respectievelijk voor het jaar 1994: 172 processen-verbaal.

van de complexe materie van werkgeversfraudes. Op grond hiervan mag worden aangenomen dat de genoemde aantallen processen-verbaal een flinke onderschatting van het werkelijke aantal werkgeversfraudes in de bouwnijverheid inhouden.

Het is opmerkelijk dat van werknemersfraudes vaker proces-verbaal wordt opgemaakt dan van werkgeversfraudes. Dit kan worden veroorzaakt door het feit dat het SFB meer tips over individuele frauderende werknemers van het publiek binnenkrijgt dan over malafide bouwbedrijven en door het feit dat in het verleden werknemersfraudes ernstiger werden afgekeurd dan werkgeversfraudes (Van Duyne, 1983; Brants en Brants, 1991). Traditioneel richt het SFB zich meer op de werknemersfraudes, al komt daarin de laatste jaren verandering. Er mag bovendien niet uit het oog worden verloren dat werknemersfraudes doorgaans makkelijker strafrechtelijk zijn te bewijzen dan werkgeversfraudes. Ten slotte kan niet onvermeld blijven dat werkgevers het failliet verklaren van BV's kunnen gebruiken om strafrechtelijke vervolging en civielrechtelijke vorderingen te voorkomen. Een failliete en niet meer bestaande BV is niet of nauwelijks meer te vervolgen (zie verdere ook het deelrapport van Van de Bunt over fraudes).

Van de aanwezige processen-verbaal op het SFB van de laatste jaren is door de Afdeling opsporing van het SFB een random steekproef van 20 zaken getrokken en aan de onderzoeker als compleet dossier ter beschikking gesteld. Van deze twintig dossiers hebben er 19 betrekking op werkgeversfraudes die zijn gepleegd in de periode van 1990 tot en met 1995. Zij geven een goed beeld van de mogelijke verschijningsvormen van fraudes die door ondernemers in de bouwnijverheid worden gepleegd. Deze dossiers zijn aan de hand van het bekende analyseschema zo goed en zo kwaad dat mogelijk is systematisch geanalyseerd¹⁰. Hoewel deze dossiers een representatief beeld geven van de *verschijningsvormen* van werkgeversfraudes, mogen zij *niet* worden opgevat als een aselechte steekproef van het werkelijke aantal werkgeversfraudes. Het materiaal moet derhalve eerder worden gezien als een illustratie dan als graadmeter van de werkelijke situatie. De omvang van de fraudes kan met deze dossiers niet worden vastgesteld.

Van de bestudeerde zaken over fraudes gepleegd door werkgevers blijken de meeste daders mannen te zijn in de leeftijd tussen de dertig en de vijftig jaar. Het overgrote deel daarvan heeft een relatief lage (technische) opleiding genoten en bezit een of meer kleine bedrijfjes met minder dan 10 personeelsleden. Dit komt overeen met het beeld dat in hoofdstuk drie van dit deelrapport is geschetst. Alle hoofdverdachten in de processen-verbaal zijn autochtone Nederlanders. Buitenlandse en allochtone ondernemers zijn niet in de dossiers als verdachten aange troffen. De fraudes hebben plaatsgevonden in alle regio's in Nederland. Het is niet zo dat een bepaald gebied er qua frequentie uit springt. Gelet op de aard van de taken van het SFB hebben alle dossiers vanzelfsprekend betrekking op het niet afdragen van sociale premies aan het SFB en het niet afdragen van belastingen aan de staat. De schades voor beide instanties variëren van ± f 250 000 tot ruim 4 miljoen gulden per werkgeversfraude. De verdachten zijn de eigenaar van het bouwbedrijf en, niet verwonderlijk, de boekhouder (administrateur). Voor elke fraude is uiteraard de medewerking van de boekhouder (administrateur) nodig. Opvallend is dat geen koppelbazen zijn terug te vinden in de dossiers (hoofdstuk 6). Werknemers zijn wel ondervraagd als getuige of als verdachte van werknemersfraude, maar vormen doorgaans geen partij in de zaak. De fraudes zijn niet eenduidig in één van de vier besproken vormen van fraude onder te brengen. Alle waargenomen fraudes zijn combinaties daarvan. Informatieve fraude is er altijd in combinatie met contributieve fraude. Fraude via een rechtsvorm is in de dossiers slechts

¹⁰ Hierbij moet worden gedacht aan het feit dat de processen-verbaal natuurlijk niet alle gegevens met betrekking tot de in het analyseschema opgenomen variabelen bevatten.

terug te vinden als het kopen van vergunningen van bonafide aannemers om aan de noodzakelijke vakbekwaamheidseisen te kunnen voldoen (katvanger). In één geval gaat het om een bedrijf dat als klusjesbedrijf is ingeschreven, maar dat toch werkzaamheden verrichtte in de bouwnijverheid als ware het een gewone aannemer. In de meeste zaken betreft de fraude het indienen van valse jaaropgaven bij de SFB, het opmaken van valse mandagenstaten, het doen van valse aangifte aan de belastingdienst, het niet melden van personeel na indiensttreding aan het SFB, het onttrekken van gelden van G-rekeningen, het doen van valse aangifte omzetbelasting en het in dienst hebben van zwart personeel dat al een uitkering genoot in het kader van de AAW, WAO, WW of Bijstand. In een enkel geval werden personeelsleden ziek gemeld bij de bedrijfsvereniging, maar werkten zij in werkelijkheid gewoon door. De fraudes hebben hun grond vooral in het voorkómen dat het bedrijf failliet gaat (waarbij het niet of niet tijdig betalen door de opdrachtgever de dreigende factor op de achtergrond is) of om achteraf toch winst te kunnen maken op een te scherpe calculatie vooraf tijdens de aanneming van de opdracht. Verder komt uit de verhoorverslagen naar voren, vanzelfsprekend zou je bijna zeggen, dat extra zwart inkomen voor de ondernemer een belangrijke drijfveer is voor het plegen van de fraudes.

5.2. Overige vormen van criminaliteit

Naast de in de vorige paragrafen genoemde vormen van organisatie-criminaliteit kunnen eigenaren van bouwbedrijven zich schuldig maken aan andere vormen van crimineel gedrag. Deze vormen zijn op de één of andere manier verbonden aan de bouwnijverheid zelf, in het bijzonder om verlichting te brengen in de grote druk die de bouwnijverheid nu eenmaal op de participanten uitoefent. Fraudegevoeligheid in de bouw heeft vooral te maken met kenmerken van de structuur en de organisatie van de bouwnijverheid en is mede het gevolg van het feit dat administratieve controles doorgaans zeer moeilijk zijn en zeer tijdrovend. Deze fraudes zijn lastig te onderscheiden van fraudes die door malafide bouwondernemingen of door criminele groepen worden veroorzaakt.

1. In de bouw wordt zwart geld gecreëerd door valse facturen op te maken. In de kasboekhouding worden facturen van een ander bedrijf als kasuitgave geboekt. Dat kan een gefingeerd bedrijf zijn of een bestaand bedrijf dat van ver weg komt. Voor het gefingeerde bedrijf wordt een vestigingsplaats gekozen die buiten het ambtsgebied van de belasting-eenheid ligt waar het frauderende bouwbedrijf zich bevindt. Een andere manier is valse facturen op te maken onder gebruikmaking van facturen van een niet meer bestaand bedrijf. Tenslotte kunnen valse facturen worden gemaakt door facturen van privé leveringen voor de ondernemer naar het bedrijf te laten sturen.

Het op deze manieren gecreëerde zwarte geld kan worden gebruikt om het niet verantwoorde personeel uit te betalen (Van der Spek en Van Geuns, 1993, p. 75) of om privé-uitgaven van de aannemer/eigenaar te dekken.

2. Een andere mogelijkheid om zwart geld te creëren is het uitschrijven van valse facturen of het boeken van smeergelden. Om een goede urenregistratie aan de opdrachtgever of de hoofdaannemer te kunnen verstrekken, laat men op papier werknemers die officieel in dienst zijn op verschillende plekken tegelijk werken. In de praktijk zijn er dan zwartwerkers onder een valse naam op één van deze plaatsen werkzaam. Maar naast het inhuren van zwart werkend personeel komt het voor dat werknemers voor een deel in de vorm van bovenmatige onkostenvergoedingen worden beloond. Ook op die manier wordt afdracht van premies en belastingen voorkomen. Wat verder bij kleine bedrijven nog wel eens voorkomt, is dat niet alle overuren worden verantwoord: bij

grote bedrijven wordt soms met vorstverletpremies gefraudeerd (Van der Spek en Van Geuns, 1993, p. 136).

3. Voorts komt het steeds vaker voor dat bedrijven vanuit het buitenland opereren. Men maakt dan gebruik van buitenlandse rechtspersonen (zoals het Duitse GmbH of een Engelse Limited) en van buitenlandse werknemers, waarvoor premies en belasting in het buitenland moeten worden betaald. Men maakt in dat geval handig gebruik van de situatie dat in andere landen (bijvoorbeeld Engeland en Ierland) de premieheffing lager is dan in Nederland. Deze buitenlandse constructies worden ook door koppelbazen anno 1995 gebruikt (zie hoofdstuk 6). Door slim in te spelen op de verschillende jurisdicties van de afzonderlijke landen is niet te achterhalen of de premies in het buitenland inderdaad zijn afgedragen.

4. Een variant hierop is het verschijnsel dat bouwbedrijven zich onder valse opgave inschrijven of zich bij een *andere* bedrijfsvereniging of Kamer van Koophandel inschrijven. In het eerste geval betaalt men minder premies en in het tweede geval is het bedrijf nergens bekend en draagt men geen premies en belastingen af. De kans dat men wordt opgespoord is klein omdat de mogelijkheid dat zo'n bedrijf wordt gecontroleerd, nihil is (Van der Spek en Van Geuns, 1993, p. 75).

5. Ook kunnen bedrijven door valse facturen de btw-verplichting ontlopen en zo de kosten van een bouwonderneming verlagen, of als men wil, de zwarte winsten laten toenemen. Een bekend voorbeeld van btw-fraude is de carrousellevering waarbij sprake is van een facturenstroom zonder dat goederen zijn gekocht of geleverd. Wel wordt daarmee ten onrechte BTW van de schatkist «terug»gevorderd.

6. Sommige architecten en bouwondernemers houden nauwelijks rekening met de arbeidsomstandigheden in de bouw. Allerlei verordeningen van de Arbowet worden aan de laars gelapt om vertragingen in het bouwproces te minimaliseren en arbeidskosten te drukken. Geld voor de beveiliging van de bouwvakkers tijdens hun werk wordt zelden in de aannemingsom opgenomen.

7. Een vorm van oplichting betreft het bewust niet of niet volledig opleveren volgens bestek. Het komt voor, al ontbreken daarvoor de concrete cijfers, dat verkeerde materialen worden gebruikt en dat goedkoper wordt gebouwd dan met de opdrachtgever is afgesproken en in rekening is gebracht. De Vereniging Eigen Huis strijdt al jaren tegen deze (alledaagse) praktijk.

8. Het *bewust* overschrijden van het budget is voornamelijk uit de buitenlandse literatuur bekend als een illegale activiteit van malafide ondernemingen. Extra betalingen worden in dat geval geëist onder dreiging het gebouw of bouwwerk anders onafgemaakt te laten. In Nederland zijn daarover geen gegevens bekend. Grote, meestal publieke projecten, zoals de Stopera, het ministerie van VROM, lopen een groter risico dat het budget wordt overschreden. Maar een overschrijding houdt niet altijd direct malafide handelen in. Verkeerde calculaties, overmacht-situaties en niet te vergeten, de steeds veranderende wensen van ijdele politici en verantwoordelijke ambtenaren tijdens het bouwproces, leiden tot aanzienlijke overschrijdingen van de aannemingsommen.

9. Een andere mogelijkheid is tijdens de bouw na ontvangst van de eerste betalingen van de aannemingsom het bedrijf failliet te laten gaan. Een variant hierop is het bedrijf na oplevering failliet laten gaan om eventuele aanspraken op garantie te ontlopen.

10. Men kan kartelafspraken maken met andere projectontwikkelaars en onderaannemers om de kostprijs van bouwprojecten kunstmatig te verhogen. Zo strijdt de Vereniging Eigen Huis tegen deze praktijk omdat zij van mening is dat daardoor de woningen in Nederland gemiddeld zo'n 15% te duur zijn.

11. Een andere vorm van organisatiecriminaliteit is het omkopen van potentiële opdrachtgevers. Bij de private bouw zou het kunnen gaan om

het omkopen van directieleden van bedrijven en organisaties of van projectontwikkelaars. Bij publieke bouwwerken zouden politici of ambtenaren kunnen worden omgekocht om nieuwe contracten binnen te halen. Omkoping vindt doorgaans plaats in de fase van de aanbesteding (MÜLLER, 1994; Dohmen en Langenberg, 1993). Smeergelden of steekpenningen worden door de FIOD als volgt omschreven:

«Steekpenningen worden door bouwbedrijven betaald aan personen die een sleutel-functie vervullen bij (potentiële) opdrachtgevers. Reden voor het betalen van steekpenningen is het bewegen van genoemde sleutelfiguren om orders bij de betalende ondernemingen te (blijven) plaatsen. Steekpenningen worden in het algemeen betaald in contanten. Ze komen echter ook in andere vormen voor, denk bijvoorbeeld aan overdreven relatiegeschenken of representatie-uitgaven, gratis werkzaamheden bij de sleutel functionaris privé (...), het aanbieden van reizen en betalingen onder mom van aanbrengprovisies, inschrijfgelden en andere tegemoetkomingen aan de opdrachtgever. Steekpenningen komen onder vele benamingen voor, bijvoorbeeld tipgeld, smeergeld, commissies, provisie, n.n.» (Fioid, 1994).

Müller (1994) onderscheidt vier momenten waarop omkoping kan gebeuren: (1) voor het uitbrengen van een offerte. Dit wordt ook wel in marketingjargon omschreven als «het bewerken van de markt»; (2) tijdens het uitbrengen van de offerte; (3) de tijd die ligt tussen het uitbrengen van de offerte en het vaststellen welk bedrijf de opdracht krijgt, en (4) na de opdracht (om de besluitvormers te bedanken).

Hoewel in de wandelgangen zakenmensen geregeld naar buiten brengen dat zonder het betalen van smeergelden nauwelijks (meer) zaken kunnen worden gedaan of opdrachten kunnen worden binnengehaald, bestaan er geen gegevens over de corruptie in het bedrijfsleven in Nederland. Door Van de Bunt (1993) is in een telefonische enquête aan een steekproef uit het bedrijfsleven (in het bijzonder personeelsleden die in een bedrijf zijn aangesteld om corruptie te bestrijden) gevraagd over hun ervaringen met corruptie (niet alleen bedrijven uit de bouwnijverheid!). Hij vermoedt dat het *dark number* hoog is. Ongeveer 22% van de ondervraagden maakte melding van corruptiegevallen. Van de Bunt wijst er op dat de telefonische enquête niet het meest geschikte instrument is om de omvang van corruptie in het bedrijfsleven vast te stellen is en heeft daarom de gesprekken schriftelijk laten bevestigen.

In de publieke bouwsector zouden politici en ambtenaren als doelwit kunnen worden uitgekozen om hen met smeergelden of andere gunsten te bewegen bouwopdrachten te gunnen. Juist om de zeer grote bedragen die met infrastructurele werken gemoeid zijn, is het binnenhalen van bouworders voor een bedrijf heel belangrijk. Huberts (1993) heeft geprobeerd op basis van een enquête een schatting te maken van het aantal corruptiezaken bij de overheid in Nederland. Hij kwam tot een schatting van 247 zaken per jaar. Met name in middelgrote gemeenten (25–100 000 inwoners) zouden zich relatief de meeste gevallen voordoen. Door gemeentesecretarissen wordt de bouwnijverheid als de meest kwetsbare plaats voor het voorkomen van smeergelden en omkoping-praktijken genoemd.

De CRI beschikt in Nederland niet over een overzicht van het aantal zaken met betrekking tot het aannemen van steekpenningen door overheidsfunctionarissen bij de aanbesteding van publieke werken. De relatief beste informatie kan worden verkregen uit journalistiek spuurwerk op dit gebied. De journalisten Joep Dohmen en Henk Langenberg hebben voor hun reeks publikaties in *De Limburger* over corruptie bij het provinciaal en lokaal bestuur in Limburg in 1993 de Prijs voor de Dagbladjournalistiek ontvangen (Dohmen en Langenberg, 1993). In deze publikaties hebben zij nauwgezet alle verdachte belangenverstrengelingen van bouwbedrijven met politici en ambtenaren ontrafeld. Hun speurzinn heeft geleid tot een aantal strafprocessen maar veroordelingen zijn er niet

of nauwelijks uit voort gekomen. Het betalen van smeergelden komt in Nederland voor, maar de mate waarin is dus vooralsnog onbekend.

6. KOPPELBAZERIJ IN DE BOUWNIJVERHEID

In het vorige hoofdstuk is bij de bespreking van de werkgeversfraudes aangegeven dat de bouwnijverheid altijd op zoek is naar wegen om de arbeidskosten zo laag mogelijk te houden. Dit kan op legale, maar ook op diverse illegale manieren gebeuren. Een aannemer kan zelf personeel in dienst nemen en vervolgens met valse nota's, facturen, en dergelijke frauderen met de afdracht van premies en belastingen. Van deze fraudes zijn in het vorige hoofdstuk enkele voorbeelden gegeven. Een andere illegale manier behelst het inschakelen van arbeidskrachten die worden geleverd door koppelbazen.

Een koppelbaas is iemand die zijn beroep maakt van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan werkgevers. Deze neutrale omschrijving heeft volgens Verheul (1984) in de loop der tijd een uiterst negatieve klank gekregen als gevolg van de illegale praktijken waarvan koppelbazen zich bedienden. Koppelbazerij heeft in de loop van deze eeuw een veranderend, meer crimineel etiket gekregen (Brants en Brants, 1984 en 1991): van neutraal, via witteboordencrimineel, naar fraudeur, om vandaag de dag door de media met de titel georganiseerde criminaliteit te worden aangemerkt.

In de jaren vijftig was koppelbazerij een relatief gewenst verschijnsel in een krappe arbeidsmarkt om de enorme vraag aan bouwvakkers in de periode van wederopbouw te reguleren. De koppelbaas voldeed aan de eisen die de economie aan de arbeidsmarkt stelde: flexibele inzet van personeel met name om piekbelasting in de productie en tijdens de oogst te helpen oplossen. Werkgevers en werknemersverenigingen uitten nauwelijks bezwaren tegen het verschijnsel. Aanvankelijk waren koppelbazen actief in de haven van Rotterdam, in het bijzonder in de scheepsbouw- en reparatiesector (Verheul, 1984). Het verschijnsel dook in de jaren zestig ook in andere arbeidsintensieve economische sectoren op: de bouwnijverheid, de metaalindustrie en de land- en tuinbouw.

De kern van de koppelbazerij in die dagen was dat koppelbazen zich voordeden als bonafide onderaannemers die arbeidskrachten leverden aan hoofdaannemers. Dat zij vervolgens met allerlei kunstgrepen geen belastingen betaalden en sociale premies afdroegen, was geen zaak voor de hoofdaannemer. Koppelbazerij met *Nederlandse* werknemers levert voor drie partijen voordeel op. De koppelbazen zelf uiteraard, die enorme bedragen verdienden door de meeste premies en belastingen in eigen zak te steken. Per uur kon per arbeider tussen de f 15,- en f 20,- worden verdiend. De werkgevers, die goedkope arbeidskrachten konden inhuren en naar de letter van de wet niet fout waren. En de werknemers, die bij koppelbazen meer verdienden dan bij bonafide werkgevers.

«Behalve de gemeenschap en het bonafide bedrijfsleven, dat zich door concurrentievervalsing weggedrongen ziet, pikt iedereen wel een graantje van de koppelbaas mee. De zwartwerkers krijgen een beter onbelast loon en indien zij ook nog een uitkering genieten gaan zij met een dubbel inkomen naar huis. De opdrachtgever of hoofdaannemer ziet zijn opdrachten snel en goedkoop uitgevoerd en kan bovendien zijn vast personeelsbestand inkrimpen. Bovendien levert de koppelbaas gewoonlijk ook goed werk: tegen een hoge betaling voor goede vaklui staat dat hij arbeiders die niet bevallen zonder meer kan ontslaan; hij is immers niet aan een moeizame ontslagregeling gebonden» (Van Duyne, 1983, p. 16).

Die extra verdiensten werden na verloop van tijd een doorn in het oog van hun legaal werkende collega's. In 1970 kwam het in de Rotterdamse haven tot een uitbarsting door middel van een staking van ruim 20 000 werknemers die een hogere beloning (400-gulden eis) eisten van hun werkgevers om in de pas te blijven bij hun illegale collega's (Verheul, 1984). In die tijd waren ruim 7 000 werknemers in «dienst» van ongeveer 500–700 koppelbazen in de haven.

De koppelbazerij nam steeds grotere vormen aan. De regering stelde de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in werking maar dat zette weinig zoden aan de dijk (Van Duyne, 1983). In het begin van de jaren zeventig speelden enkele grote koppelbaas-zaken: in Haarlem, Enschede en Nijmegen en in de provincies Brabant en Limburg kwamen fraudes op grote schaal aan het licht als gevolg van het optreden van koppelbazen. De herkomst en het milieu waarin koppelbazen verkeerden deden hun imago in die tijd weinig goed: louche en in veel gevallen, jonge, gewelddadige onderwereldfiguren afkomstig uit kringen van uitsmijters/portiers, pooiers en kroegbazen. In de kroeg betaalden zij op vrijdagmiddag de lonen uit en ook dat gebeurde niet altijd eerlijk. Massale vechtpartijen in kroegen waren, mede onder invloed van alcohol, schering en inslag als gevolg van ontevreden bouwvallers die verhaal gingen halen voor te weinig uitbetaalde lonen. Met name de grenssteden kregen steeds vaker te maken met het verschijnsel koppelbazerij. Koppelbazen hadden namelijk hun werkterrein verlegd naar Duitsland. De bouw van het Olympisch dorp te München zorgde voor een enorme vraag aan geschoolde bouwvallers. De koppelbazen uit Nijmegen, Limburg en Brabant leverden die.

De werkwijze en organisatie van koppelbazen was, en voor een deel is, meestal de volgende. Voor het uitlenen, respectievelijk ter beschikking stellen van arbeidskrachten is op grond van de Wet terbeschikkingstelling arbeidskrachten een vergunning vereist. Het uitlenen van arbeidskrachten zonder vergunning, het zogenaamde, al of niet in regie, onderaannemen, gevolgd door het bewust niet betalen van premies en belastingen over de lonen van de werknemers was (en is) de kern van de koppelbazerij (Van Ballegooijen, 1981, p. 746). Een koppelbaas doet zich voor als onderaannemer, verricht «op papier» werkzaamheden in opdracht van de (hoofd-) aannemer (de inlener) tegen een afgesproken prijs of, in geval van onderaanneming in regie, tegen een vergoeding van de gemaakte kosten, in werkelijkheid een vergoeding voor het inlenen (Verheul, 1984, p. 167). De koppelbaas maakt voor zijn directe contacten met de bouwvallers en de aannemers gebruik van tussenpersonen, ook wel bemiddelaar of runners genoemd. Daarmee blijft hij zelf buiten schot. De bemiddelaar of vertegenwoordiger werkt onder de dekmantel van één of meer BV's die in het bezit zijn van de koppelbaas. De koppelbaas voorziet hem tevens van administratieve benodigdheden (facturen, loonstrookjes, ontslagbewijzen) als ook van bewijskopieën van onder andere de (valse) inschrijving bij een bedrijfsvereniging en de Kamer van Koophandel. De bemiddelaar maakt soms gebruik van de diensten van een administratiekantoor dan wel van boekhoudkundige hulp. Dikwijls beschikt de bemiddelaar over een eigen kantoor als contact- en uitbetaaladres.

Via advertenties in de krant worden arbeidskrachten opgeroepen met wervende teksten waarin hoge verdiensten in het vooruitzicht worden gesteld. De vraag naar arbeidskrachten wordt bepaald door het aanbod van werk. Om het aanbod van werk zo groot mogelijk te maken worden door de tussenpersonen de «bouwputten» bezocht om de behoefte aan personeel te peilen en arbeidskrachten tegen een aantrekkelijke prijs aan te bieden. Bestaan eenmaal bepaalde contacten, dan volstaat een telefoontje naar en van de aannemer. De arbeiders worden het liefst in vaste koppels geworven en aan het werk gezet. Daarmee voorkomen koppelbazen dat bouwvallers onderling problemen maken en zijn zij er zo van verzekerd dat de ploeg goed met elkaar kan opschieten. Bovendien willen bouwvallers ervan op aan kunnen dat de degenen waarmee zij werken goede vaklui zijn. Dat verhoogt de produktie en levert dus meer op. Dat feit heeft voor de koppelbaas weer het voordeel dat hij vakmensen aanbiedt die op hun beurt weer gretig aftrek vinden bij de aannemers. Want een van de kwetsbare punten in de bouwnijverheid is (nog altijd) het gebrek aan goede vakmensen.

Het werk wordt voor een bepaalde periode afgesproken of voor een bepaalde produktie (bijvoorbeeld een aantal vierkante meters metselwerk). Aan het eind van een werkweek vraagt de vertegenwoordiger het aantal gewerkte manuren of de omvang van de geleverde prestatie op bij de opdrachtgever. Aan de hand van de afgesproken uur- of prestatieprijs wordt het verschuldigde bedrag betaald, vermeerderd met omzetbelasting. Dit bedrag brengt de vertegenwoordiger aan de inlener in rekening op een door de koppelbaas ter beschikking gestelde factuur met de toevoeging «in mindering op de aangenomen som» of woorden van gelijke strekking en met een handtekening «voor voldaan». Met deze fake-factuur wordt gefingeerd dat de opdrachtgever het werk zou hebben uitbesteed, terwijl hij in feite gebruik heeft gemaakt van ingeleende arbeidskrachten. De vertegenwoordiger betaalt 10 a 15% van het totale geïnde factuurbedrag, of een vast bedrag per werknemer indien de vertegenwoordiger in dienst is van de koppelbaas (Verheul, 1984, p. 172).

De gemeenschappelijke noemer van koppelbazerij voor alle betrokken partijen is het forse profijt dat zij alle hebben bij het illegaal te werk stellen van personeel. De opdrachtgever/hoofdaannemer/inlener heeft het gemak van een werknemersbestand dat flexibel kan worden ingezet op gunstige arbeidsvoorwaarden en zonder lastige bijkomende plichten. De koppelbaas op de achtergrond toucheert hoge sommen aan provisie of koppengeld zonder zelf enig financieel of juridisch risico te lopen. De vertegenwoordiger/onderaannemer kan het restant van de aanneemsom in zijn zak steken. De werknemers ontvangen onbelast loon, vaak naast hun sociale uitkering (de zogenaamde dubbele zwartwerkers). Het zijn overigens de werknemers wel die met de nadelen blijven zitten:

«geen verzekering tegen ziekte en ongeval (...), geen vakantierechten, nog afgezien van een mogelijke navordering van de ontdoken belasting en premies. Tenslotte zullen ook adviseurs en bevriende zakenrelaties profiteren van de winsten die de leiders van de koppelbaaspraktijken genereren» (Verheul, 1984, p. 172-173).

De misdrijven waaraan koppelbazen zich schuldig maken betreffen in de eerste plaats valsheidsdelicten, waarbij gedacht moet worden aan een heel scala aan vervalste of valselijk opgemaakte stukken: facturen (als dekking voor uitbesteed werk, voor zwarte lonen en als basis voor onrechtmatige terugvordering van omzetbelasting), loonstaten, vorstverletdeclaraties, detacheringsverklaringen en andere vooral bij grensoverschrijdende fraude gebruikte documenten. In de tweede plaats moet worden gedacht aan oplichting, verduistering en onttrekking aan faillissement. In de derde plaats worden koppelbazen in verband gebracht met chantage, omkoperij, bedreiging en geweld.

Uit de literatuur van die dagen kwam een volgend beeld naar voren van koppelbazen:

1. Grote koppelbaasorganisaties worden veelal geleid door één of meer figuren die via tussenpersonen opereren maar zelf op de achtergrond blijven. De werkelijke rol van deze leidinggevende personen, ook wel aangeduid als de Organisatie, het Net of het Netwerk, blijft meestal onbekend. Ze voorzien zich van een kleine kring van naaste medewerkers op het administratieve en (fiscaal)rechtelijke vlak en op het terrein van de persoonlijke veiligheid zoals body-guards (Verheul, 1984, p. 169);
2. er wordt op grote schaal gebruik gemaakt van rechtspersonen, meestal besloten vennootschappen. De opgerichte of opgekochte BV's zijn met elkaar verbonden door middel van een aantal natuurlijke personen die in steeds wisselend verband en steeds met andere vennootschappen actief zijn (Berghuis, 1982, p. 44);
3. om de (strafbare) feiten te versluieren en de verhaalsmogelijkheden van de bedrijfsvereniging en de belastingdienst te ontwijken, wordt gemanipuleerd met rechtspersonen (slapende, nep- of plof-BV's). In eerste instantie wordt ernaar gestreefd vooralsnog de schijn van bonafiditeit op

te houden voor de opdrachtgevers alsook en vooral voor de fiscale en sociale verzekeringscrediteuren. De betrouwbaarheidsfaçade ten opzichte van deze inningsorganen wordt vaak opgebouwd door een frauduleuze keten te beginnen met een enkele BV, veelal een opgekochte, lege BV met een stroman of «katvanger» aan het hoofd. Deze BV wordt keurig aangemeld bij de Kamer van Koophandel, de fiscus en de bedrijfsvereniging. Na aangifte van een klein aantal werknemers worden de daaropvolgende fiscale en sociale heffingen prompt en correct voldaan. De personeelsuitbreidingen daarna worden echter niet meer ter kennis van de inningsorganen gebracht of werknemers worden, fictief van de loonlijst afgevoerd. Als de controle en de inningsactiviteiten te knellend worden volgt snel een wisseling van bedrijfsadres. De vestigingsplaats van BV's wijkt vaak af van de statutaire plaats. Voor zover de fiscus en de bedrijfsvereniging na afloop van dat boekjaar wel in het bezit komen van een – geheel of gedeeltelijk valse – verzamelloonstaat, dan blijkt de inning van de loonbelasting en sociale premies illusoir en een eventueel faillissement zinloos: de vennootschap is inmiddels leeggehaald en de zetbaas-directeur weet van niets, terwijl de bedrijfsvoering door een andere BV is overgenomen» (Verheul, 1984, p. 170). De bestaansduur van BV's die worden gebruikt voor koppelbaasactiviteiten is dan ook relatief kort.

Pas in 1979 werd de Wet ketenaansprakelijkheid aan de Tweede Kamer aangeboden (zie hoofdstuk 5). In 1981 werd de wet van kracht. Het was een goed wapen tegen de koppelbazerij. In de jaren daarna verdween het verschijnsel vrijwel van Nederlandse bodem, op enkele incidentele zaken na. In de jaren tachtig was het koppelbazenprobleem van de politieke agenda verdwenen. Ondanks de aanscherping van de Wet Ketenaansprakelijkheid in 1991, steekt de koppelbazerij in de bouw (en andere bedrijfstakken) in de jaren negentig weer de kop op. In gebieden waarin vroeger ook koppelbazen actief waren, de havens, Nijmegen, Arnhem, Limburg en Brabant, komt langzaam weer de koppelbazerij op en neemt de omvang van hun activiteiten toe. Want ondanks de verhoogde opsporingsactiviteiten en meer toezicht zien koppelbazen altijd wel weer mogelijkheden in Nederland hun activiteiten te ontplooien. Volgens opgave van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn er ook veel koppelbazen actief in de land- en tuinbouw en in de intensieve pluimvee- en veehouderijen in Brabant en Limburg. Marokkaanse en Turkse koppelbazen met als bedrijf slechts een auto met telefoon en fax zorgen voor de illegale levering van honderden landgenoten voor ongeschoold en vies werk in die sector.

De belangrijkste vraag naar vaklieden is echter afkomstig van de Bondsrepubliek Duitsland. Daar zijn als gevolg van de hereniging veel vaklieden door aantrekkelijke hoge lonen naar het oosten getrokken om het land daar weer op te bouwen. Daardoor is een schreeuwend tekort aan bouwvakkers ontstaan in de overige delen van Duitsland. Koppelbazen spelen op deze krapte van de markt in. De bouwnijverheid in dat land kent blijkbaar geen remmingen zich in te laten met allerlei duistere lieden.

De invoering van de WKa heeft er toe bijgedragen dat de werkwijze van koppelbazen in de begin jaren negentig steeds ingenieuzer werd. Het op grote schaal frauderen met BV's, het laten failleren van BV's wanneer dat zo uitkomt, het leegplunderen van G-rekeningen, het werken met stromannen en het werken met internationale, grensoverschrijdende bedrijfjes kenmerkten de moderne koppelbaas van de beginjaren negentig. Omdat in Nederland de hoofdaannemer aansprakelijk werd moest de koppelbaas voldoen aan de wettelijke vereisten van de Wet ketenaansprakelijkheid (G-rekening). Daardoor moesten koppelbazen, nog meer en ingenieuzer dan in het verleden hun toevlucht zoeken in BV-fraudes. Het bedenken van BV-carrousel, het ploffen van BV's

wanneer dat zo uitkwam, het opkopen van slapende BV's om anteceden-tenonderzoeken te ontwijken en het opkopen van noodlijdende BV's behoorden tot de methodieken van de «moderne» koppelbaas.

Daarmee was de koppelbaas de opsporing meestal een stap voor. Een opsporing die toch al niet bij de politie de hoogste prioriteit genoot. De reden was enerzijds dat de koppelbazerij schijnbaar toch al een aantal jaren van de aardbodem verdwenen leek en door het civielrechtelijke karakter van de WKa andere opsporingsorganen waren belast met de bestrijding van het probleem. Met andere woorden: geen politiezaak.

De zaakanalyses

De Nederlandse politie heeft aan de onderzoeker in totaal tien dossiers ingestuurd over recherche-onderzoeken die op de een of andere manier met de bouwnijverheid hadden te maken. De meeste dossiers hebben betrekking hebben op de beginjaren negentig. Gelet op het bovenstaande is dat aantal geen verrassing. De dossiers zijn voor het grootste deel afkomstig van politieregio's waar men traditioneel veel te maken heeft gehad met koppelbazen: Limburg, Brabant en Gelderland. Veel van de verdachten uit de dossiers zijn dan ook mannen die zich ook in vroeger tijden schuldig hebben gemaakt aan koppelbaaspraktijken. Zij zijn in de leeftijd van ongeveer tussen de veertig en de vijftig jaar. In enkele zaken zijn jongere nieuwkomers bij hun activiteiten betrokken (30-ers). De meeste koppelbazen opereren solistisch maar werken toch veel samen met hun oude kompanen. Zo ontstaat het beeld van een los samenwerkingsverband van mensen die de ene periode intensief met elkaar samenwerken maar in een andere periode elkaar mijden en nieuwe partners zoeken. Alle koppelbazen onderhouden sterke betrekkingen met de onderwereld van de steden waarin zij actief zijn of maken daar nadrukkelijk deel van uit. Koppelbazerij is niet de enige illegale activiteit van hen. De meesten frauderen op diverse terreinen met BV's en lichten wanneer het zo uitkomt het bedrijfsleven in hun stad op met hoge onbetaalde rekeningen (zie de lokale studie over Enschede, Nijmegen en Arnhem van Bruinsma en Van de Bunt). Koppelbazen (in Nijmegen, bijvoorbeeld) laten weten dat zij deel uitmaken van het criminele milieu. Incidenteel laten zij zich in met de handel in softdrugs. In de dossiers wordt zelden melding gemaakt van geweld. Wanneer sprake is van geweld dan is dat tegen elkaar of door bouwvakkers die niet worden uitbetaald. Hoewel de meeste koppelbazen de gehuurde krachten gewoon uitbetalen is er in een stad altijd wel één die telkens probeert onder uitbetalingen uit te komen. In dat geval hebben zij bodyguards meer dan hard nodig om zich verontwaardigde bouwvakkers van het lijf te houden.

De meeste koppelbazen werken internationaal. Voornamelijk worden vaklieden geleverd aan Duitsland en België. Deze vaklieden zijn afkomstig uit Engeland, Ierland en Duitsland. In de Nederlandse bouwnijverheid zelf zijn er zelden meer koppelactiviteiten.

De laatste twee jaar verandert echter veel. Hoewel de moderne koppelbaas al meer pogingen in het werk stelde om het aureool van de «nette zakenman» te creëren, slaagt hij daarin de laatste twee jaar beter. Er zijn namelijk nieuwe mogelijkheden in de wetgeving ontdekt die van de koppelbaas nu een «arbeidsbemiddelaar» en geen koppelbaas maken. De werkwijze is aangepast aan de huidige tijd. Er wordt niet meer vanuit kroegen gewerkt, maar vanuit respectabele kantoorpanden met gebruikmaking van (voor een deel) onwetend personeel en van een lek in de wetgeving: het E-101 formulier. Het E-101 formulier is een verklaring waarmee een werknemer als zelfstandige staat ingeschreven. Zelfstandigen zijn zelf verantwoordelijk voor de afdracht van premies en belastingen en niet het bedrijf die van hun arbeid gebruik maakt of de koppelbaas. Daardoor ronselt of verhuurt de koppelbaas niet meer maar

«bemiddelt» tussen bouwondernemer en «zelfstandige». Om deze bemiddeling zo gladjes mogelijk te laten verlopen worden kantoorpanden ingericht waar studenten en huisvrouwen de 40 tot 60 telefoonlijnen bedienen¹¹. Telefonisch worden vakmensen gebeld of kunnen bouwvakkers zich melden, worden bouwputten in Nederland en Duitsland dagelijks gebeld om de behoefte aan personeel te peilen en zonodig personeel aan te bieden. Een groot aantal faxen vergemakkelijkt het zaken doen. De koppelbaas vangt voor zijn bemiddeling per uur per bouwvakker 10 tot 20 gulden (mark). De ZZP'er (Zelfstandige zonder personeel) behoort de premies en belastingen te betalen maar kan en wil dat niet. Eventuele risico's zijn voor de individuele werker die uit Engeland (waar gemakkelijk zo'n E-101 formulier wordt afgegeven) voor werk in Duitsland wordt geronseld. De beide landen kunnen echter naar hun premies en belastingen fluiten en worden dus nog steeds geconfronteerd met grote schades als gevolg van koppelbaaspraktijken vanuit Nederland.

Al is het uiterlijk van de koppelbaas misschien aan het veranderen, zijn werkwijze en zijn doel zijn en blijven in wezen hetzelfde, namelijk ten koste van bouwvakkers geld verdienen door belastingen en sociale premies niet af te dragen. In Nederland en Engeland waar een overschot is aan bouwvakkers, wordt geronseld via advertenties in dag- en weekbladen. Daarin worden zij opgeroepen een bepaald telefoonnummer in Nijmegen te bellen. Via dat telefoonnummer worden zij een aantal malen doorverwezen naar andere telefoonnummers, waarna uiteindelijk een afspraak wordt gemaakt zich op een bepaalde tijd in de station-restauratie van Nijmegen te vervoegen. In Nederland of Engeland hebben zij een zelfstandigen-formulier aangevraagd en gekregen want zonder zo'n verklaring neemt de koppelbaas niemand aan. Voor de zekerheid wordt hen nogmaals een formulier ter ondertekening voorgelegd waarin zij moeten verklaren als een «zelfstandige» te werken. De verklaringen die de tussenpersoon ter ondertekening voorlegt, zijn in het Duits opgesteld omdat het werk in Duitsland moet worden verricht. Dat de Ierse of Engelse bouwvakker de Duitse taal niet machtig is maakt de tussenpersoon (runner) niets uit. Na ondertekening worden zij gezamenlijk per busje naar diverse Duitse bouwputten gebracht om het aangenomen werk te verrichten. Zij werken doorgaans 10 uur per dag en zeven dagen in de week. De bouwvakkers krijgen ter plaatse van een Duitse tussenpersoon van de Nijmeegse koppelbaas per uur uitbetaald (ongeveer 22 DM per uur) en dat is altijd meer dan zij in Nederland of Engeland netto zouden verdienen (ongeveer f 10,-). De Duitse aannemer betaalt ongeveer DM 45 per uur uit aan de koppelbaas. Dit bedrag is ongeveer 15 DM lager dan wanneer de aannemer legaal een Duitse bouwvakker in dienst zou nemen. De koppelbaas verdient aldus ongeveer DM 20 per uur per bouwvakker en de Duitse aannemer ongeveer DM 15 per uur per bouwvakker. Koppelbazen kunnen nog altijd in Duitsland actief zijn omdat daar niet zoiets als een Wet Ketenaansprakelijkheid bestaat die hoofdaannemers verantwoordelijk maakt voor de afdracht van belastingen en sociale premies.

Ook in Nederland wordt steeds vaker gewerkt met deze zogenaamde ZZP'ers. De Bouw- en Houtbond FNV schat het aantal ZZP'ers (Zelfstandige Zonder Personeel) zoals arbeiders met een E-101 formulier worden genoemd in Nederland op ruim 15 000. Deze zijn voornamelijk werkzaam in de havens van Rotterdam en Amsterdam en in de bouw in de Randstad. De indruk bestaat dat niet iedereen door koppelbazen aan het werk is gezet, maar dat deze werknemers zelf als zelfstandige werk aannemen in de havens en de bouw en hun premies en belasting zoals het hoort afdragen. Voor de (onder)aannemers is dat zeer aantrekkelijk omdat zij dan allerlei rompslomp met betrekking tot de afdracht van premies en belastingen aan de zelfstandige werknemer kunnen vermijden en zo de beschikking hebben over een zeer flexibel arbeidsreservoir via tijdelijke contracten. Een bijkomend voordeel is dat kritische vakbonden daarmee buiten de bedrijfsportalen worden gehouden.

¹¹ Zulke grote aantallen zijn ook bijna niet meer af te luisteren door de politie.

7. GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN DE BOUWNIJVERHEID?

7.1. Infiltratie, afpersing en protectie in de bouwnijverheid

In dit hoofdstuk gaan wij nog eens de indicatoren langs zoals die in het tweede hoofdstuk aan de orde zijn gesteld. Het is van belang nogmaals te onderstrepen dat niet één indicator op zich voldoende is om de aan- of aanwezigheid van georganiseerde misdaad in de bouwnijverheid aan te tonen. Waar nodig zal gebruik worden gemaakt van aanvullend materiaal.

1. De gelijkenis van de organisatie en de structuur van de bouwnijverheid in Nederland.

In hoofdstuk drie is gesteld dat in ons land de bouwnijverheid een economische sector is waarin veel geld omgaat. Er is vrijwel altijd behoefte aan bouwactiviteiten. Criminele groepen zouden indien gewenst met *racketeering* een vaste bron van inkomen kunnen krijgen. Het bouwproces is en blijft kwetsbaar in Nederland. Standaardiseren in de bouwnijverheid is vrijwel onmogelijk. Er moet ter plekke worden gebouwd. Bovendien is het bouwproces uiterst arbeidsintensief waardoor de kosten per productie-eenheid erg hoog liggen. Personeel moet altijd naar de bouwplaats worden gebracht in tegenstelling tot andere bedrijfstakken die hun productie naar gebieden met de goedkoopste arbeidskrachten kunnen verplaatsen. Die kwetsbaarheid wordt verhoogd door de grote onderlinge concurrentie. Bouwondernemers moeten onder grote tijdsdruk het productieproces uitvoeren.

De bouwnijverheid is zeer gefragmenteerd en flexibel. Het zeer 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 die nijverheid. Het is in Nederland vrij eenvoudig als 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 groter dan in andere bedrijfstakken. Als gevolg van te weinig kapitaal en te klein eigen vermogen lopen veel bedrijven het risico van faillissement.

Bouwondernemers zijn afhankelijk van het aanbod van opdrachten. Om deze te verwerven, moeten zij zich onderwerpen aan een openbare aanbestedingsprocedure die een scherpe calculatie van de kosten vereist. Discontinuïteit in bouwopdrachten houdt telkens weer een gevaar in voor het voortbestaan van een bouwbedrijf. Juist in een periode tussen twee opdrachten is een bedrijf kwetsbaar.

De gelijkenis met de bouwnijverheid in New York is groot. Hoewel onze analyse wellicht wat grof is, biedt zij voldoende aanknopingspunten om te stellen dat ook de Nederlandse bouwnijverheid gevoelig en kwetsbaar is voor de penetratie en innesseling van criminele groepen.

2. Het vóórkomen van afpersing, brandstichting, bommeldingen en bomaanslagen, diefstallen van bouw materiaal, geweld tegen en ontvoeringen en liquidaties van aannemers in de bouwnijverheid.

Zoals wij in hoofdstuk vier hebben kunnen zien bestaan geen aanwijzingen dat een van de genoemde racketeeringspraktijken zich in de bouwnijverheid in Nederland voordoet. Dit sluit niet dat een van deze delicten nooit voorkomen. Maar als dat wel het geval zou zijn, dan in ieder geval incidenteel. Het totale beeld van slachtofferschap van criminaliteit in de bouwnijverheid wijkt zeer sterk af van de zorgelijke situatie waarin de bouwnijverheid in New York verkeert. Het slachtofferschap in de bouwnij-

verheid is zelfs lager dan in andere bedrijfstakken in Nederland. Wel moet daarbij volledigheidshalve worden aangetekend dat bij de officiële opsporingsinstanties in Nederland op enkele van de hier genoemde delicten weinig zicht bestaat. Maar ook vakbonden, werkgeversorganisaties en bedrijfsverenigingen geven aan niets te weten van dergelijke verschijnselen in de bouwnijverheid.

3. Het op grote schaal vóórkomen van fraudes in de bouwnijverheid.

In het vijfde hoofdstuk hebben wij kunnen zien dat er een hoog *dark number* bestaat van werkgeversfraudes. Niet alleen wordt daardoor de mogelijkheid ontnomen een compleet beeld van de werkelijke situatie te schetsen, ook blijven daardoor de daders buiten het zicht van de onderzoeker. In de ter beschikking gestelde dossiers blijken vooral de eigenaren en boekhouders de verdachten te zijn. De grote moeilijkheid voor zowel wetenschapsbeoefenaren als opsporingsambtenaren is dat niet op basis van deze gegevens kan worden vastgesteld of criminele groepen deze fraudes in scene hebben gezet waarbij de aannemer en de boekhouder als speelbal hebben gefungeerd. Echter, vrijwel alle werkgeversfraudes betrekking hebben op arbeidskosten. Dat wijst eerder op vormen van organisatiecriminaliteit om het hoofd boven water te houden in een sterk concurrerende markt dan op illegale activiteiten van criminele groepen. In ieder geval wijst deze indicator niet in een bepaalde richting.

4. Het vóórkomen van koppelbazerij.

In het vorige hoofdstuk hebben wij kunnen zien dat, na een tijd van afwezigheid, de koppelbazen weer actief zijn geworden. Koppelbazerij komt weer voor in het oosten van het land, in Brabant en in Limburg. Maar, moet daaraan direct worden toegevoegd, deze koppelbazen zijn allemaal actief op de Duitse (en soms Belgische) markt. In de Nederlandse bouwnijverheid komen koppelbazen niet of nauwelijks voor. De Wet Ketenaansprakelijkheid blijkt een succesvol wapen tegen koppelbazen te zijn omdat de hoofdaannemers werden aangepakt. Daarmee is het in ieder geval de hoofdaannemers minder aantrekkelijk gemaakt in de gaan op, op het eerste gezicht, zeer verleidelijke aanbiedingen van dubieuze tussenpersonen of koppelbazen. Op deze wijze wordt voorkomen dat ongewild criminele groepen het bedrijf worden binnengelaten, zoals de mafia in Zuid-Italië ons heeft geleerd.

5. Het vóórkomen van faillissementen.

Faillissementen zijn een veelvuldig voorkomend verschijnsel in de bouwnijverheid. Volgens een analyse uit de bouwnijverheid (Corten, 1994) blijkt 36% van de nieuwe ondernemingen binnen drie jaar failliet te zijn. De belangrijkste reden daarvoor wordt het gebrek aan eigen vermogen of kapitaal genoemd. Het is evenwel mogelijk dat criminele groepen bouwbedrijven leegzuigen en vervolgens laten ploffen. Uit de literatuur blijkt dat wanneer fraude in het spel is dat na korte tijd (1 tot 3 mnd) na oprichting of overname gebeurt.

Om dat na te gaan is aan het ministerie van Justitie gevraagd via het systeem «Vennoot» dat voor de bouwnijverheid na te gaan. De gevraagde informatie betreft het aantal faillissementen, het aantal faillissementen door fraude en de (gemiddelde) levensduur van de BV's. Dit blijkt met het gangbare systeem niet te kunnen omdat de vennootschappen niet per bedrijfstak zijn geregistreerd! Vervolgens is aan de Vereniging van Onderaannemers dezelfde vraag voorgelegd. Na enige correspondentie over en weer lieten de in het bestand van de Vereniging genoteerde gegevens het volgende beeld zien. Slechts acht van alle daar geregistreerde onderaannemers in de sector bouw bleek de afgelopen drie jaar

failliet te zijn gegaan. In tegenstelling tot de verwachting zijn dat vooral bedrijven die al lang bestaan (> 5 jaar). Dit lage aantal wijst derhalve nauwelijks op het op grote schaal bewust failliet laten gaan van bedrijven¹². Ook hier geldt weer dat het voor buitenstaanders zeer moeilijk is te beoordelen in hoeverre faillissementen in de bouwnijverheid het gevolg zijn (1) van normale economische activiteiten in de bouwnijverheid of (2) van fraudes door eigenaren (organisatiecriminaliteit), of (3) van fraudes door misdadigers of criminele groepen.

6. *Het betalen van protectiegelden.*

Geen van de ons ter beschikking staande politieke bronnen wijst op het voorkomen van het betalen van protectiegelden in de bouw. Ook vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties, van werknemersorganisaties en van de opsporingsdienst van de bedrijfsvereniging van de bouw geven aan dat noch formeel, noch informeel van deze praktijken kennis is genomen.

7. *Het op grote schaal voorkomen van corruptie.*

Het is bij gebrek aan betrouwbare en valide bronnen onmogelijk om over het voorkomen van corruptie in de bouwnijverheid een wetenschappelijk verantwoorde uitspraak te doen. Er bestaat in Nederland geen betrouwbare en valide bron waaruit het voorkomen van corruptie in Nederland inzichtelijk kan worden gemaakt. Journalistiek werk heeft gewezen op het voorkomen van corruptie bij wethouders, burgemeesters, gedeputeerden, ambtenaren voor en tijdens aanbestedingsprocessen, van het laten uitlekken van bouwplannen bij bevriende bouwondernemers en projectontwikkelaars. Bovendien hebben journalisten in Limburg duidelijk aangetoond dat veel openbare aanbestedingen «fake» waren omdat van te voren vaststond welk bedrijf de bouwopdracht zou krijgen. Wetenschappelijk onderzoek naar corruptie staat in ons land nog in de kinderschoenen en kan derhalve niet meer opleveren dan enkele schattingen op basis van telefonische of schriftelijke ondervragingen. Die enkele onderzoeken wijzen op het voorkomen van corruptie in Nederland, maar niet dat zij op grote schaal voorkomt.

In hoeverre in Nederland aanbestedingen van private en publieke bouwopdrachten door criminele groeperingen onder bedreiging van geweld of via corruptie worden «geregeld» is niets bekend. De politieke bronnen wijzen niet op het voorkomen daarvan en bij de eerder gememoreerde instanties is daarover niets bekend.

8. *Het voorkomen van buitenlandse criminele groepen in de bouwnijverheid.*

Uit de ter beschikking gestelde dossiers van de 25 regiokorpsen en die van het SFB en uit andere politieke gegevens is op te maken dat in Nederland in de bouwnijverheid geen buitenlandse of allochtone criminele groepen actief zijn. Noch de Italiaanse mafia, Chinese triades, Japanse Yakuza-groepen die in hun land van herkomst zeer actief zijn in de bouwnijverheid, zijn hier aangetroffen. Geen enkel spoor leidt naar het actief zijn van deze groepen in de branche. Daarnaast zijn geen Marokkaanse, Turkse, Colombiaanse, Surinaamse/Antilliaanse, Nigeriaanse, Ghanese, Joegoslavische en Russische netwerken of groepen in de Nederlandse bouwnijverheid gesignaleerd. De lokale studies in Amsterdam, Enschede, Nijmegen en Arnhem hebben geen ander resultaat opgeleverd. De dossiers over koppelbazen laten uitsluitend autochtone verdachten zien.

Gelet op de slechte informatiepositie van de politie in de bouwnijverheid is dat nu niet direct een hard gegeven. Het is en blijft mogelijk dat

¹² Hierbij moet wel worden aangetekend dat bij de VRO veelal bedrijven zijn aangesloten die zich wensen te onderwerpen aan een inspectie van de boeken en aan een screening van het bedrijf, aan diverse ethische codes en afspraken om de onderaannemerij in Nederland een beter aanzien te geven. Het zijn derhalve bonafide bedrijven die zich aanmelden als lid van de VRO.

deze groepen investeren in bouwbedrijven door aandelen op te kopen of dat zij witwasoperaties binnen de bouwnijverheid uitvoeren.

7.2. Infiltratie en afpersing van vakbonden

In Nederland hebben de vakbonden een belangrijke en legitieme positie in de samenleving verworven als belangenbehartiger 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 is lid van een van de bonden.

De bouwvakkers zijn, in tegenstelling tot hun Amerikaanse collega's, *niet* afhankelijk van de vakbond om een baan te krijgen. Ook verzorgen de vakbonden in Nederland de opleiding van vakmensen niet. Hierdoor hebben de bonden geen monopoliepositie als leverancier van arbeiders met vakkennis. Voorts zijn twee andere eigenschappen van Amerikaanse vakbonden in Nederland niet aangetroffen: de vakbonden zijn hier niet georganiseerd naar het type werk, dus niet gefragmenteerd, en vakbonden zijn in tegenstelling tot de bonden in de de VS aan een sterke, interne democratische controle onderworpen.

Er zijn geen feiten bekend geworden die wijzen op het bedreigen 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. Vakbonden stellen misstanden in de bouwnijverheid aan de kaak en hebben daardoor in Nederland een signalerende waarde voor de bouwnijverheid. Zij hebben geen financiële belangen in de bouwnijverheid. Vakbondsbestuurders kunnen corrupt zijn, maar dat is in Nederland uiterst onwaarschijnlijk, zo zeggen alle geïnterviewden.

8. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In ons land is de bouwnijverheid een economische sector waar veel geld in omgaat. Er is vrijwel altijd behoefte aan bouwactiviteiten. Criminele groepen zouden indien gewenst met racketeering een vaste bron van inkomen kunnen krijgen. Het bouwproces is en blijft kwetsbaar in Nederland. Standaardiseren in de bouwnijverheid is vrijwel onmogelijk. Er moet ter plekke worden gebouwd. Bovendien is het bouwproces uiterst arbeidsintensief waardoor de kosten per productie-eenheid erg hoog liggen. Personeel moet altijd naar de bouwplaats worden gebracht in tegenstelling tot andere bedrijfstakken die hun productie naar gebieden met de goedkoopste arbeidskrachten kunnen verplaatsen. Die kwetsbaarheid wordt verhoogd door de grote onderlinge concurrentie. Bouwondernemers moeten onder grote tijdsdruk het productieproces uitvoeren. De bouwnijverheid is 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 als 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 groter dan in andere bedrijfstakken. Als gevolg van te weinig kapitaal en te gering eigen vermogen lopen veel bedrijven het risico van faillissement.

Bouwondernemers zijn afhankelijk van het aanbod van opdrachten. Om die te verwerven, moeten zij zich onderwerpen aan een openbare aanbestedingsprocedure die een scherpe calculatie van de kosten vereist. Discontinuïteit in bouwopdrachten houdt telkens weer een gevaar in voor het voortbestaan van een bouwbedrijf. Juist in een periode tussen twee opdrachten is een bedrijf kwetsbaar.

Er is de laatste jaren nogal wat te doen geweest over mogelijke corruptie bij politici en ambtenaren tijdens aanbestedingen in Nederland. Door journalisten is de aandacht gevestigd op dubieuze praktijken die zich in Limburg zouden hebben afgespeeld. Over andere gebieden, zoals Brabant wordt geregeld hetzelfde beweerd. Maar er bestaat, en wij beperken ons hier tot de bouwnijverheid, geen goed overzicht van feitelijke gevallen. De vrijspraak van een burgemeester uit Limburg die corrupt zou zijn geweest in zijn contacten met een baggeraar, maakt nogmaals duidelijk dat geruchten en de juridische werkelijkheid ver van elkaar verwijderd zijn. Het is een van de redenen waarom in deze studie het onderwerp van corruptie door publieke personen in de bouwnijverheid met grote terughoudendheid is behandeld. Er bestaat geen goede officieel geregisteerde informatie, ook geen goede vertrouwelijke, over de aard en het voorkomen van corruptie in de bouw. Wij moeten ons kunnen baseren op het feitelijk voorkomen van dat soort gedrag en niet op geruchten en allerlei vormen van kwaadsprekerij. Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt over het «lekker» van bouwplannen waardoor handige zakenlui en projectontwikkelaars grond voordelig opkopen en vervolgens later met flinke winst verkopen. Ook hier is vaak sprake van geruchten en verdachtmakingen en soms wel heel toevallige gebeurtenissen. Echter, feitelijke kennis op grond waarvan een onderscheid kan aangebracht tussen handig koopmansgedrag en corruptie door ambtenaren en politici bestaat er niet.

In hoeverre de georganiseerde misdaad zich in Nederland heeft genesteld in de bouwnijverheid is in dit rapport als volgt beantwoord. Op grond van indicatoren die afkomstig zijn uit buitenlandse literatuur op dit gebied is stap voor stap nagegaan of criminele groepen aan- of afwezig zijn in de bouwnijverheid. Op grond van het ontbreken van slachtoffer-schap van afpersing, brandstichting, bommeldingen en bomaanslagen,

van systematische diefstallen van bouwmaterialen en -gereedschappen, van geweld tegen aannemers en het niet voorkomen van ontvoeringen en liquidaties kan worden aangenomen dat criminele groepen niet in de bouwnijverheid in Nederland actief zijn. Deze conclusie wordt verder ondersteund door het ontbreken van het betalen van protectiegelden en ook door het feit dat geen sporen van bekende buitenlandse en allochtone criminele groepen in de bouwnijverheid zijn aangetroffen. Koppelbazen zijn wel actief, maar uitsluitend op de Duitse markt georiënteerd. Tenslotte wijst het ontbreken van infiltratie en afpersing van vakbonden in de bouwnijverheid in dezelfde richting.

Deze conclusie laat de kwetsbaarheid van de bouwnijverheid voor criminele groepen onverlet. Zoals de algemene schets van de bouwnijverheid laat zien, deelt de bouw een groot aantal kenmerken met die van New York waar criminele groepen deze bedrijfstak vrijwel volledig onder controle hebben. Die kenmerken bepalen in hoge mate (1) de mogelijkheden voor organisatiecriminaliteit, die zoals wij hebben gezien vaker voorkomt dan de officiële cijfers aangeven; (2) de gelegenheid voor criminele groepen zich op de bouwnijverheid te werpen. Want, waarom zouden buitenlandse groepen die zo'n lange ervaring hebben in het leegplunderen van de bouwnijverheid aan de Nederlandse bouw voorbijgaan? De Italiaanse mafia lijkt haar werkgebied niet alleen tot de Zuiditaliaanse gebieden te beperken. In Frankrijk en België zijn deze groepen al in de bouw gesignaleerd.

LITERATUUR

- H. Abadinsky, *Organized crime*, Nelson-Hall, Chicago, 1991³.
- A. C. Berghuis, Rechtspersoonlijkheidsmisbruik, speciaal gelet op BV's, in A. C. Berghuis, C. H. Brants en H. M. Willemse (red.), *Witteboorden-criminaliteit*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1984, p. 231–242.
- A.C. Berghuis, C. H. Brants en H. M. Willemse (red.), *Witteboorden-criminaliteit*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1984.
- A.C. Berghuis en G. Paulides, *Faillissement bij besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. Interimrapport*, 's-Gravenhage, 1982.
- J. Best en D. F. Luckenbill, *Organizing deviance*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1994².
- A. A. Block en W. J. Chambliss, Miners, Tailors and Teamsters: Business Racketeering and Trade Unionism, in N. Passas (ed.), *Organized Crime*, Dartmouth Publishing Company, 1994, p. 347–359.
- L. H. M. Bosch, P. J. van den Noord en R. F. Broek, Fraudebestrijding en premie-afdracht: meeropbrengst door de Wet ketenaansprakelijkheid, in *Kwantitatieve Methoden*, jaargang 8, 1987, p. 1–18 (SEO-overdruk nr. 37).
- C. H. Brants en K. L. K. Brants, Fraudebewustzijn in Nederland, in A. C. Berghuis, C. H. Brants en H. M. Willemse (red.), *Witteboorden-criminaliteit*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1984, p. 53–73.
- C. H. Brants en K. L. K. Brants, *De sociale constructie van fraude*, Gouda Quint, Arnhem, 1991.
- P. J. van den Broek, P. J. Groot en J. Schellevis, *Bouw en besluitvorming*, EIB, Amsterdam, 1994.
- R. J. Brunting, *Het «koppelbazenprobleem» politieel gezien*, NPA, Apeldoorn, 1982.
- H. G. van de Bunt, Maatregelen tegen corruptie in het bedrijfsleven: een kwart eeuw na de invoering van art. 328ter Sr., in *Justitiële Verkenningen*, 1993, p. 35–50.
- H. G. van de Bunt, *Organisatiecriminaliteit*, Gouda Quint, Arnhem, 1992.
- Bureau Criminaliteitspreventie, *Bedrijfsleven en criminaliteit. Eerste landelijke enquête naar slachtofferschap van criminaliteit in het Nederlandse bedrijfsleven*, Amsterdam, 1990.
- A. P. Buur, Imago en karaktermoord, in *Bouw/werk. De bouw in feiten, cijfers en analyses*, jaargang 19, december 1994, p. 1.
- Bureau voor Economische Argumentatie (BEA), *Zwart werken in de bouw: oprekking van de Wet Ketenaansprakelijkheid*, Hoofddorp, 1991.
- B. Caroll, Combatting racketeering in the Fulton fishmarket, in C. Fijnaut, en J. Jacobs (eds.), *Organized crime and its containment: a transatlantic initiative*, Kluwer, Deventer, 1991, p. 183–198.
- I. W. Corten, Groot deel van bouwbedrijven verdwijnt binnen drie jaar bij het SFB, in *Bouw/werk. De bouw in feiten, cijfers en analyses*, jaargang 19, december 1994, p. 14–17.
- U. Dörmann, K-F. Koch, H. Risch en W. Vahlenkamp, *Organisierte Kriminalität – wie groß ist die Gefahr?*, BKA, Wiesbaden, 1990.
- J. Dohmen en H. Langenberg, *Graag tot een wederdienst bereid. Corruptie in Nederland*, De Limburger, Maastricht, 1993.
- P. C. van Duyne, Tien jaar fraudebeleid, in *Justitiële Verkenningen*, 1983, p. 5–60.
- P. C. van Duyne, *Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad*, SDU, Den Haag, 1995.
- P. C. van Duyne, R. F. Kouwenberg en G. Romein, *Misdaad-ondernemingen; ondernemende misdadigers in Nederland*, Gouda Quint, Arnhem, 1990.
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *Ontwikkelingen in de bouwnijverheid tot en met 1996: bouwproductie, werkgelegenheid en bedrijfstakstructuur*, EIB, Amsterdam, 1991.
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *Bouwen in eigen beheer en (on)rechtmatige bedrijfsuitoefening in de bouw*, EBI, Amsterdam, 1987.

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *De relatieve financiële positie van de bedrijfstak bouw*, Amsterdam, 1995.

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *De verwachtingen voor de bouwproductie en de werkgelegenheid in 1995*, Amsterdam, 1995.

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *Zwart werken in de vrije sector woningbouw*, Amsterdam, 1992.

C. J. C. J. Fijnaut, *Politiële corruptie in Nederland*, Gouda Quint, Arnhem, 1993.

C. J. C. F. Fijnaut, De Italiaanse mafia in België: een analyse van de zaak Bongiorno-Steinier, in *Liber Amicorum Jules d'Haenens*, Mys en Breesch, Gent, 1993, p. 147–163.

Fiod, *Typologiebeschrijving bouw*, Fiod, Haarlem, 1994.

R. Goldstock, M. Marcus, Th. D. Thatcher II en J. B. Jacobs, *Corruption and racketeering in the New York construction industry*, New York University Press, New York, 1990.

A. J. Grootenboer, Allochtone werknemers sterk ondervertegenwoordigd in de bouwnijverheid, in *Bouw/werk. De bouw in feiten, cijfers en analyses*, jaargang 19, augustus 1994, p. 22–223.

R. J. Houwen en P.A.M.G. Kempkes, *Een kwestie van aanpakken. Deskundigen over fraude door werkgevers met loongerelateerde premies en belastingen*, Sociale Verzekeringsraad, Zoetermeer, 1993.

L.W. J. C. Huberts, Omvang en bestrijding bestuurlijke criminaliteit, *Justitiële verkenningen*, jaargang 19, 1993, p. 51–84.

D. Ilegems en R. Sauviller, *Bloedsporen. Een reis naar de mafia*, Atlas, Amsterdam/Antwerpen, 1995.

J. B. Jacobs, Organized crime in the NYC construction industry, in C. Fijnaut en J. Jacobs (eds.), *Organized crime and its containment: a transatlantic initiative*, Kluwer, Deventer, 1991, p. 49–54.

F. J. Jansen, Ondanks lage winstmarges is rendement van bouwbedrijven voldoende hoog, in *Bouw/werk. De bouw in feiten, cijfers en analyses*, jaargang 20, januari 1995, p. 8–14.

R. J. Kelly, K-L. Chin en R. Schatzberg (eds.), *Handbook of organized crime in the United States*, Greenwood, Westport, 1994.

D. J. Kenney en J.O. Finckenaer, *Organized crime in America*, Wadsworth, Belmont, 1995.

G. Kilian, Korruption im Bauwesen, oder: Mafiose Praktiken in Perfection, in *Kriminalistik*, 1994, p. 249–254.

K., Kok, *De bouwwereldmarkt 1984–1992*, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Amsterdam, 1994.

E. Lourens, *Bouwen in eigen beheer en (on)rechtmatige bedrijfsuitoefening in de bouw*, EBI, Amsterdam, 1987.

E. Lourens, *Zwart werken in de vrije sector woningbouw*, EIB, Amsterdam, 1992.

R. Mass, Law enforcement approaches to organized crime infiltration of legitimate industry, in C. Fijnaut en J. Jacobs (eds.), *Organized crime and its containment: a transatlantic initiative*, Kluwer, Deventer, 1991, p. 37–54.

R. Mokhiber, *Corporate crime and violence. Big business power and the abuse of the public trust*, Sierra Club Books, San Fransisco, 1989.

D. E. Moldea, *The Hoffa wars. Teamsters, rebels, politicians and the mob*, Paddington, New York, 1978.

U. Müller, Korruption in der öffentliche Verwaltung: Typologie und Schaden im Baubereich, in *Kriminalistik*, 1993, p. 509–516.

J. M. Nelen, M. Boone en M. D. van Goudsoever-Herbschleb, *Het Openbaar Ministerie en grote fraudezaken*, Gouda Quint (WODC nr. 133), Arnhem, 1994.

New York State Organized Crime Task Force (NYSOCTF), *Corruption and racketeering in the New York construction industry*, New York University Press, New York/London, 1990.

New York State Commission of Investigation, *Racketeer infiltration into legitimate business*, New York, 1970.

- N. Passas (ed.), *Organized Crime*, Dartmouth Publishing Company, 1994.
- Peters, *Die Absahner. Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik*, Rowohlt, Reinbek bei Hamburg, 1990.
- H. E. Post, Onstuimige groei woningnieuwbouw in 1994 en 1995, in *Bouw/werk. De bouw in feiten, cijfers en analyses*, jaargang 20, januari 1995, p. 19–22.
- President's Commission on Organized Crime, *The Edge, organized crime, business and labor unions*, US Government Printing Office, Washington, 1986.
- P. Reuter, *Racketeering in legitimate industries. A study in the economics of intimidation*, Rand, 1987.
- P. Reuter, Racketeering in Legitimate Industries: A Study in the Economics of Intimidation, in N. Passas (ed.), *Organized Crime*, Dartmouth Publishing Company, 1994, p. 108–141.
- P. Reuter, J. Rubinstein en S. Wynn, *Racketeering in legitimate industries: Two case studies*, National Institute of Justice, Washington, 1983.
- D. Ruimschotel, *Corruptie en fraude in Nederland*, Gouda Quint (SMP nr. 9), Arnhem, 1993.
- H. S. A. Scholman, *De relatieve financiële positie van de bedrijfstak bouw*, EIB, Amsterdam, 1995.
- Sociale Verzekeringsraad, *Ontwikkeling Handhaving 1992. Fraude- en handhavingsgegevens*, SVR, Zoetermeer, 1994.
- S. P. Schouten en B. van Honk, *Sociale verzekeringsfraude en ww-sancties. Volume-ontwikkelingen in 1993 en 1994*, College van Toezicht Sociale Verzekeringen, Zoetermeer, 1995.
- M. J. van der Spek en R. C. van Geuns, «Elke ondernemer rommelt wel wat»: een onderzoek naar de naleving van wet- en regelgeving in de bouw, de horeca en de schoonmaak, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1993.
- J. Struiksma, m.m.v. F. C. M. A. Michiels, *Gewapend bestuursrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.
- R. C. Thomas III, Organized crime in the construction industry, in *Crime and Delinquency*, jaargang 23, 1977, p. 304–311.
- E. Verhey, Nederlandse koppelbazen ontdekken de Duitse markt, in *Vrij Nederland*, 5 augustus 1995, p. 20–21.
- J. M. Verheul, Het koppelbaaswezen. Van ronselarij tot arbeidsmaffia, in A. C. Berghuis, C. H. Brants en H. M. Willemse (red.), *Witteboorden-criminaliteit*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1984.
- J. T. Voordijk, *Naar integrale logistiek in bedrijfsketens: ontwikkelingen in de bouw*, Universitaire Pers Maastricht, Maastricht, 1994.
- A. F. Wieting, L. A. J. Dun en F. H. H. Lambi, *Eindrapport definitiestudie criminaliteitspreventie bij de aanleg van de noord-zuidlijn in Amsterdam*, Dienst Centrale Recherche, Amsterdam, 1994.
- G. Th. Zandvliet en J.H. Gravesteyn-Ligthelm, *Illegale arbeid: omvang en effecten*, Nederlands Economisch Instituut, Den Haag, 1994.

BIJLAGE

Tabel 1: Woningbouwproductie, 1990–1993 (mln gls, basis Nationale rekeningen, prijzen 1993)

	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%
Nieuwbouw	13 967	- 3,3	12 925	- 7,5	13 254	+ 2,5	13 553	+ 2,3
Herstel & Verbouw	7 270	- 5,0	6 956	- 4,3	7 533	+ 8,3	7 182	- 4,7
Totaal	21 236	- 3,9	19 881	- 6,4	20 787	+ 4,6	20 735	- 0,3

Bron: EIB, De verwachtingen voor de bouwproductie en de werkgelegenheid in 1995, 1995

Tabel 2: Utiliteitsbouwproductie, nieuwbouw en herstel en verbouw, 1993–1995 en 2000 (mln gls, excl. BTW, prijzen 1993, basis Voortgangscntrole, respectievelijk Nationale rekeningen)

	Voortgangscntrole		Nationale rekeningen		%	
	Nieuw- bouw	Herstel & Verbouw	Nieuw- bouw	Herstel & Verbouw	Nieuw- bouw	Herstel & Verbouw
1993 (1)	9 929	1 192	11 115	3 745	- 15,2	- 3,9
1994 (2)	9 175	1 225	10 375	3 800	- 6,5	+ 1,5
1995 (2)	9 300	1 250	10 500	3 900	+ 1,0	+ 3,0
2000 (2)	10 200	1 400	11 525	4 375	+ 2,0(3)	+ 2,5

(1) Voorlopige cijfers

(2) Raming

(3) Gemiddelde jaarlijkse mutatie in de periode 1996–2000

Bron: EIB, De verwachtingen voor de bouwproductie en de werkgelegenheid in 1995, 1995

Tabel 3: Aantal bouwbedrijven in 1993 naar geografische spreiding

Provincie	B&U	GWW	Schilder- werk	Overige	Totaal
Groningen	328	69	111	40	548
Friesland	571	89	171	54	885
Drenthe	390	81	100	34	605
Overijssel	867	149	262	82	1 360
Flevoland	118	20	34	14	186
Gelderland	1 471	308	463	108	2 350
Utrecht	799	188	228	96	1 311
Noord-Holland	1 659	338	525	200	2 722
Zuid-Holland	2 094	494	624	233	3 445
Zeeland	265	70	90	24	449
Noord-Brabant	2 068	545	521	214	3 348
Limburg	784	145	210	76	1 215
Buitenland	1	-	-	-	1
Totaal	11 415	2 496	3 339	1 175	18 425

Bron: EIB, Bouwbedrijven in 1993

GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN NEDERLAND:

DE AFVALVERWERKINGSBRANCHE

Gerben Bruinsma
Universiteit Twente

VOORWOORD

De grote hoeveelheden afval die wij met z'n allen produceren moet op de een of andere manier worden verwerkt en onschadelijk gemaakt. De vrij jonge branche die in korte tijd heeft kunnen uitgroeien tot een krachtige economische sector, wordt er al langer van beschuldigd dat zich daar onoirbare praktijken voordoen die ernstige gevolgen hebben voor het fysieke milieu en voor de volksgezondheid. In het buitenland wordt er in diverse bronnen op gewezen dat de georganiseerde misdaad bij de afvalverwerking betrokken is. De markt is kwetsbaar voor infiltratie en het vele geld dat in die branche omgaat maakt deze branche aantrekkelijk voor criminele groepen. De opbrengsten kunnen met illegale activiteiten nog verder worden vergroot. In dit deelrapport wordt onder andere de vraag gesteld wat de aard en de omvang van de zware milieucriminaliteit in Nederland is en wie voor deze vorm van criminaliteit verantwoordelijk kunnen worden gesteld.

Aan deze deelstudie hebben de volgende personen een bijdrage voor geleverd. Ik dank met name M. Arentsen van het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (CSTM) van de Universiteit Twente, de heer A. Hooimeijer van BDO CampsObers, de heer D. J. van Zeben van het Milieu Bijstands Team, de heren B. Bruin, J. van Doorn, F. den Hartog van de CRI, de heren H. Janssen en P. Tromp van de regiopolitie Gelderland-Zuid, dat zij hun kennis en expertise van de milieubranche met mij hebben willen delen.

INHOUD

Voorwoord

1.	Inleiding	265
2.	De milieubranche	268
3.	Organisatie en structuur van de afvalverwerkingsbranche	269
3.1.	Soorten bedrijfstakken in de afvalverwerkingsbranche	269
3.2.	De afvalketen en de aard en omvang van afvalstromen in Nederland	270
3.3.	De economische situatie van de afvalverwerkingsbranche	273
4.	De afvalcriminaliteit	275
4.1.	De definiëring van milieucriminaliteit	275
4.2.	Soorten milieucriminaliteit: de officiële cijfers	276
5.	De «gelegenheidsstructuur» van de afvalverwerkingsbranche	278
5.1.	Achtergronden van het milieubeleid van de overheid	279
5.2.	De complexe wet- en regelgeving en de handhaving daarvan	281
5.3.	Zelfregulering	281
5.4.	Convenanten	282
5.5.	De rol van afvalmakelaars	283
5.6.	De invloed van de brancheorganisaties	284
5.7.	De internationale context	286
5.8.	Kartel- en monopolievorming in de afvalverwerkingsbranche	287
5.9.	Samenvatting risico's van de afvalbranche voor criminaliteit	288
6.	De aard en omvang van zware (milieu-)criminaliteit in de afvalverwerkingsbranche	290
6.1.	De aard van criminele activiteiten	290
6.2.	De zaakanalyses van de afvalverwerkingsbranche	291
6.2.1.	Het dossieronderzoek	291
6.2.1.1.	Drie casussen	292
6.2.1.2.	De overige zaken	298
6.2.2.	De werkwijzen	302
6.2.3.	De afscherming tegen overheidsoptreden	302
7.	Samenvatting en conclusies	305
	Literatuur	308
	Appendix	310

1. INLEIDING

Milieucriminaliteit is niet van alle tijden. Tot de jaren zestig was er nauwelijks enige aandacht, laat staan besef van de gevolgen van economische bedrijvigheid op het milieu. De grote ommezwaai in het denken is gekomen toen eind jaren zestig het rapport van de Club van Rome «Grenzen aan de groei» werd gepubliceerd. De daarin uitgedragen waarschuwing dat de wereld met zo'n verspilling van grondstoffen niet lang meer zou bestaan, maakte wereldwijd, maar zeker in Nederland, grote indruk. Milieu werd meer en meer een centraal punt van aandacht bij de bevolking en bij de overheid. Het bedrijfsleven volgde na enige tijd schoorvoetend. Overal werd het milieu vervuild door de industrie (rook, giflozingen, stort), door de bevolking (huisvuil, stort en uitlaatgassen) en door de overheid (idem). De markt was imperfect en bood ruimte voor overheidsbeleid. Duidelijk werd eveneens dat de overheid een en ander wel moest reguleren. Die regulering was noodzakelijk omdat mensen en bedrijven niet uit zichzelf hun gedrag aanpasten aan hun nieuwe opvattingen over het milieu zodat de marktperfectie werd verminderd. Uitgebreidere wet- en regelgeving op het gebied van het milieu moest worden opgesteld om het milieu beter te beschermen. Ook dienden er gespecialiseerde bedrijven te komen om het afval op een nette en fatsoenlijke manier te verwijderen of te bewerken. Op het moment van de mobilisatie van de publieke opinie was geen economische infrastructuur aanwezig om de afvalproblematiek te lijf te gaan. Tot dan toe werd afval voor het grootste deel geaccepteerd en verwerkt door gemeenten en voor een kleiner deel gestort bij woonwagenkampen en autosloperijen. De laatste kunnen als de voorlopers van de moderne afvalindustrie worden beschouwd. Reuter (1987) gaf aan dat afvalverwerking in de USA in de beginperiode vooral werd gekenmerkt door ondernemers met een lage status (opleiding) die de leiding hadden over kleine, lokale bedrijven en waarin in gezins- of familieverband werd gewerkt. Doordat de overheid de afvalverwerking die aan de nieuwe, scherpe eisen zou moeten voldoen, niet aan deze traditionele verwerkers toevertrouwde, stelde zij beginnende bedrijven in staat zich op deze nieuwe en financieel aantrekkelijke markt te storten. Ook sloten de diverse betrokken overheden convenanten af met deze groeiende branche om aan de scherpere eisen van afvalverwerking op vrijwillige basis te voldoen. In Nederland werd het milieu in de jaren tachtig speerpunt van het kabinetsbeleid en het Nationaal Milieu Plan verwoordde de ambitieuze, en achteraf gezien wellicht overspannen, verwachtingen van de overheid aan de hand van streefgetallen. Door alle aandacht en alle overheidsplannen werd de afvalverwerking van een marginale bedrijfstak in de Nederlandse economie tot een krachtige en sterk groeiende economische sector. Tot de jaren tachtig was afval in economisch opzicht een waardeloos goed, daarna betekent afval veel geld. Hoe giftiger, hoe moeilijker te verwerken, des te meer geld viel en valt te verdienen.

In diezelfde tijd won met de verhoogde aandacht voor milieu-beschermende maatregelen ook de privatisering in het overheidsdenken terrein. De verzorging van het milieu werd een van de sectoren van het overheidsbeleid waarin de nieuwe filosofie van eigen verantwoordelijkheid en van afstoting en privatisering ruim baan kreeg. Als beleidsinstrument werden convenanten ingezet waarin afspraken tussen de branche en de overheid worden gemaakt over de bijdrage van elk van de partijen en over de uit te voeren werkzaamheden en de controle daarop. Deze privatisering gecombineerd met een gebrekkige overheidscontrole heeft verstrekkende gevolgen gehad voor de ontwikkeling en voor de groei van de milieucriminaliteit in Nederland.

Want door de wetgeving op het gebied van het milieu zijn er ook nieuwe gedragingen door de overheid strafbaar gesteld: milieucriminaliteit deed zijn intrede in de Nederlandse, en uiteraard ook

internationale samenleving. De eerste signalen waren alarmerend: ten koste van het milieu werd door diverse personen en bedrijven met het vervuilen en met oplichtingspraktijken grof geld verdiend. Om deze vorm van criminaliteit die veel schade berokkent aan mens en milieu te begrijpen, dient de context van dat criminele handelen te worden aangegeven. Want, milieucriminaliteit moet binnen deze legale economische context van de afvalbranche worden geplaatst. De winsten die met legaal verwerken van afval kunnen worden behaald, kunnen nog verdrie- of verviervoudigd worden wanneer dit afval illegaal wordt verwerkt. In Nederland is de situatie zo verslechterd dat de opsporing en de bestrijding van de zware milieucriminaliteit prioriteit van justitie en politie hebben gekregen.

Zijn de berichten over zware milieuverontreiniging door afvalverwerkers alarmerend, uit de Verenigde Staten komen meldingen binnen dat de georganiseerde misdaad in de afvalverwerkingsbranche actief is (Block, 1991; Szasz, 1995). De studies van criminologen aldaar laten zien dat in verschillende staten (New York en New Jersey) na eerst het transport van afval, vervolgens het ophalen van huisvuil in handen te hebben gekregen, de georganiseerde misdaad ook betrokken raakte bij de verwerking van gevaarlijk afval. Criminele groepen maakten handig gebruik van de vele zwakke punten in het vergunningstelsel en van de mogelijkheden om in de afvalverwerkingsbranche een monopoliepositie in een afvalketen te verkrijgen. De georganiseerde misdaad kan daar zelf de prijs bepalen die klanten moeten betalen, door middel van het dreigen met en gebruik maken van geweld werden concurrerende afvalverwerkers uit de markt gewerkt en kreeg zij de controle over de vuilstortplaatsen. Deze plaatsen zijn ideaal voor illegale activiteiten: gevaarlijk afval kan daar, zonder te worden verwerkt, worden gestort en vermengd met huisvuil. De opbrengsten voor de criminele groepen in deze branche zijn zeer aantrekkelijk: de prijs kan door hen worden bepaald en de kosten worden geminimaliseerd zonder dat de overheden daar enige greep op kunnen krijgen.

Wanneer in dit deelrapport wordt gesproken over milieucriminaliteit dan hebben wij het niet over een burger die in het donker zijn afval stiekem in een bos weggooit. Hoe verwerpelijk dat gedrag ook is, daar gaat het hier niet om. Milieucriminaliteit (over de precieze omschrijving later meer) is niet de handeling van één persoon maar gedrag dat door meer personen wordt uitgevoerd, waarbij samenwerking noodzakelijk is en afstemming van die werkzaamheden onontbeerlijk is. Zware milieucriminaliteit heeft in dit rapport altijd betrekking op groepen, organisaties of bedrijven en op de personen die binnen en via die groepen, organisaties en bedrijven winsten maken met illegale afvalverwerking. In het laatste hoofdstuk wordt de balans opgemaakt en wordt nagegaan in hoeverre deze vorm van criminaliteit tot de georganiseerde misdaad kan worden gerekend.

In deze deelstudie wordt nagegaan wat de aard, de ernst en de omvang van de zware milieucriminaliteit in Nederland is. Daartoe worden antwoorden gezocht op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de aard en de omvang van de zware milieucriminaliteit in de afvalverwerkingsbranche in Nederland?
2. Wat voor organisaties of groepen maken zich in Nederland schuldig aan deze vormen van zware milieucriminaliteit?
3. Op welke manieren worden deze zware vormen van milieucriminaliteit gepleegd?
4. Op welke wijze worden de inkomsten uit milieucriminaliteit besteed?

Om deze vragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van de volgende databronnen en methoden:

1. ambtelijk statistisch materiaal over de afvalverwerkingsbranche en over de milieucriminaliteit afkomstig van diverse publieke en private instanties;
2. de raadpleging van ambtelijke en wetenschappelijke literatuur op deze terreinen;
3. gestructureerde en vrije gesprekken met experts en sleutelpersonen uit de milieubranche, politie, CRI, MBT en wetenschap;
4. 18 dossiers van regiokorpsen over groepen, bedrijven en organisaties die van 1990 tot 1995 betrokken zijn (geweest) op het gebied van de zware milieucriminaliteit;
5. analyses van enkele grote milieuzaken die door de CRI zijn vervaardigd.

De opzet van dit deelrapport is als volgt. In hoofdstuk twee wordt de milieubranche kort uiteengezet en de beperking van dit deelrapport tot enkele deelmarkten van de milieubranche aangegeven. In het derde hoofdstuk wordt de afvalverwerkingsbranche uit de doeken gedaan. De diverse bedrijfstakken worden daarin summier aangegeven. Centraal in dit hoofdstuk staat de behandeling van de afvalketen en worden de aard en de omvang van de afvalstromen in Nederland, voorzover bekend, aangegeven. Kennis van de afvalketen (met de daarbij horende logistieke en financiële stromen) is van belang om later in de studie de zware milieucriminaliteit te kunnen plaatsen. Daarna komen in het vierde hoofdstuk enkele omschrijvingen van milieucriminaliteit uit de ambtelijke en wetenschappelijke wereld aan bod en worden de officiële cijfers van milieucriminaliteit gepresenteerd. Deze cijfers zijn van zulke kwaliteit dat daarmee geen inzicht in de werkelijke hoeveelheid milieucriminaliteit kan worden verkregen.

Het vijfde hoofdstuk staat in het teken van de bespreking van een aantal condities binnen de afvalverwerkingsbranche die gelegenheid bieden tot milieucriminaliteit. Dit conglomeraat scheidt een «gelegenheidsstructuur» die binnen de afvalbranche criminogeen kan werken en ruimte biedt aan malafide afvalverwerkers. En deel van deze condities heeft betrekking op de sociaal-economische context die voor veel branches van toepassing is en een ander deel slaat op de specifieke context waarin de Nederlandse afvalverwerkingsbranche verkeert. Binnen deze context heeft de zware milieucriminaliteit de mogelijkheid gekregen zich tot omvangrijke proporties te ontwikkelen.

In hoofdstuk zes staat de aard en de omvang van de zware milieucriminaliteit centraal. Eerst worden de soorten criminaliteit opgesomd waarover geen statistieken bestaan, dan komen de zaakanalyses van het dossieronderzoek aan bod. Met behulp van een uitgebreide beschrijving van drie representatieve casussen worden de daders van dit soort criminaliteit aan de hand van het door ontwikkelde analyseschema geïdentificeerd en de wijze waarop zij hun criminaliteit plegen. Direct daarop volgend worden de andere ons ter beschikking staande milieuzaken geanalyseerd en beschreven zodat een beeld kan worden geschetst van de milieucriminaliteit en van de daders in Nederland.

In het laatste hoofdstuk wordt een samenvatting van het onderzoek gepresenteerd en worden conclusies getrokken. Met behulp van de analyses en de beschrijvingen worden de onderzoeksvragen, voor zover dat mogelijk is, beantwoord. Op die plaats wordt ook besproken in hoeverre wij in Nederland in de afvalverwerkingsbranche te maken hebben met zware, georganiseerde criminaliteit of met organisatiecriminaliteit. Het deelrapport wordt afgesloten met een overzicht met geraadpleegde literatuur en bijlagen met tabellen.

2. DE MILIEUBRANCHE

De milieubranche is in een korte tijd uitgegroeid tot een complexe en onoverzichtelijke bedrijfstak. De milieubranche is een legale economische sector in Nederland die nog altijd flink in beweging is en daardoor moeilijk is af te bakenen. Deze branche is een verzamelnaam van bedrijven en instellingen die zich op de een of andere manier bezighouden met of handelen in de preventie, de verwijdering en het schoonmaken van het milieu van het afval dat wij in Nederland met z'n allen (en internationaal) elk jaar weer produceren. Voorts worden daaronder ook verstaan die branche-onderdelen die bijzondere dieren en planten onttrekken uit hun natuurlijke omgeving en daarmee handelen. Van den Berg c.s. (1995, 29) onderscheiden onder andere de volgende deelmarkten van de milieumarkt:

1. *de schoonmaak- en saneringsmarkt*. In dit deel van de milieubranche worden door speciale bedrijven verontreinigde eigendommen die het milieu of de volksgezondheid kunnen bedreigen, schoongemaakt en gesaneerd. Hierbij kan worden gedacht aan de sanering van ernstig verontreinigde bodem of aan het schoonmaken van olietanks;
2. *de hergebruik- en secundaire grondstoffenmarkt*. Deze markt heeft betrekking op de winning van (waardevolle) stoffen uit afval om deze opnieuw te kunnen gebruiken. Deze markt van recycling en compostering is groeiende en wordt steeds belangrijker;
3. *de afvalverwijderingsmarkt*. De bedrijven die op deze deelmarkt actief zijn richten zich op de verwijdering van bedrijfsafval (bouw- en sloopafval, afval van ziekenhuizen, verontreinigde grond), gevaarlijk afval (gif, metalen, lood, chemisch afval) en huishoudelijk afval (verbranding, stort);
4. *de ontdoe-het-zelfmarkt*. Hierbij gaat het om milieubedreigend afval dat door bedrijven wordt opgeslagen, geloosd op water of in de lucht;
5. *de bestrijdingsmiddelenmarkt*. In dit deel van de bedrijfstak houden bedrijven zich bezig met inzamelen en verantwoord verwijderen van (gevaarlijke) landbouwbestrijdingsmiddelen;
6. *de markt van bodemverbeteraars*. Het gaat hierbij met name om bedrijven die als gevolg van hun produkt grote hoeveelheden meststoffen produceren (pluimveehouderij, veehouderij) en innemen of verwerken (composteerbedrijven, baggerbedrijven en waterzuiveringsbedrijven);

De milieumarkt bestaat uit veelsoortige deelmarkten waarbinnen bepaalde specifieke vormen van criminaliteit (kunnen) voorkomen. Om niet al te gedetailleerd en gefragmenteerd in dit deelrapport te werk te gaan, is besloten deze deelmarkten samen te voegen en in hun geheel te behandelen. Deze studie gaat niet in op de vraag in hoeverre industrieën, bedrijven en overheidsinstellingen zich schuldig maken aan de vervuiling van het milieu als gevolg van de illegale uitstoot van gassen, vloeistoffen of andere verontreinigingen die het resultaat zijn van de gehanteerde produktiemethoden. In sommige ambtelijke stukken worden deze vormen van milieuverontreiniging ook wel inrichtingencriminaliteit genoemd (Van Zeben, 1995).

3. ORGANISATIE EN STRUCTUUR VAN DE AFVALVERWERKINGSBRANCHE

3.1. Soorten bedrijfstakken in de afvalverwerkingsbranche

Uit gegevens van het jaar 1992 komt naar voren dat er – op basis van informatie afkomstig van de Handelsregisters van de Kamers van Koophandel – in Nederland 594 bedrijven zijn die zich bezig houden met de afvalstroom chemisch afval en 747 bedrijven die bij de verwerking van niet-chemische afvalstroom zijn betrokken (Andersson, Elffers en Felix, 1992). Na aftrek van bedrijven die in beide afvalstromen actief zijn, resteren er tussen de 900 en 1000 bedrijven in deze branche.

Voor de stroom «chemische afval» zijn er 160 inzamelaars en transportondernemingen in Nederland, voor het storten 125 plaatsen, en er zijn 77 installaties waar chemisch afval wordt verbrand. Van de in totaal 351 houden zich op commerciële basis 210 bedrijven bezig met de bewerking van chemisch afval en 141 met de terugwinning van grondstoffen daaruit. Wat betreft de behandeling van industrieel slib zijn er 210 bedrijven actief. Bijna 350 bedrijven zijn gespecialiseerd in de bemiddeling van chemisch afval: de zogenaamde afvalmakelaars.

Voor «niet-chemisch afval» zijn er voor de inzameling en voor het transport 283 bedrijven werkzaam, bestaan er 144 plaatsen waar dat afval kan worden gestort en houden zich met de bewerking en terugwinning 99, respectievelijk 272 ondernemingen bezig. Bemiddeling wordt door 340 bureaus verzorgd. Industrieel slib dat niet-chemisch afval bevat, wordt door 259 instellingen behandeld. Voorts zijn er bijna 260 laboratoria in de afvalbranche werkzaam voor de controle van afvalmonsters. Voor bedrijven die in de afvalbranche actief zijn is het van belang meer schakels van de afvalketen te beheersen omdat daarmee de winstmogelijkheden aanzienlijk worden vergroot.

De afvalverwerking en afvalverwijdering in Nederland zijn beide voor een deel ondergebracht bij bedrijven die zijn verenigd in de Vereniging van Afvalverwerkers (VVAV). Deze belangenvereniging bestaat uit 39 (en 8 aspirant-leden) bedrijven en overheidsinstanties die afvalstoffen verwerken door middel van verbranden, storten en/of composteren.

Naast de VVAV zijn de volgende branche-verenigingen actief:

1. Voor *de inzameling van afval*: het VNPM, Transport en Logistiek Nederland (voor het vervoer), en het NVRD (ten behoeve van gemeentelijke inzameldiensten);
2. voor *de bewerking van te verbranden afval*: de FHG (recycling van stoffen), met de volgende verenigingen voor deelstromen: NSV (schroot), SVN (shedderafval), STIBA (autosloperijen), VHNFM (non-ferro metalen), FNOI (oud papier/karton), VHT (textiel), NVG (glas), NFK (kunststoffen), VACO (autobanden);
3. voor *de bewerking van te storten materiaal*: de NVPG (verontreinigde grond), BRBS (bouw- en sloopafval), Vliegasonie (E-centrales), de FHG (ten behoeve van de NSV, VHNFM, SVN, VACO)
4. voor chemische afvalverwerking: de NVCA.

Wat aan de bovenstaande, summiere opsomming opvalt is dat de milieubranche erg versnipperd en gefragmenteerd is en dat elke afzonderlijke soort afvalbewerking of -verwerking haar eigen belangenvereniging kent. Dit komt onder andere voort uit de behoefte van de branche qua verwerking zich te specialiseren op stof- en materiaalniveau. Deze belangenverenigingen zijn om die reden klein: elk daarvan bestaat uit een gering aantal leden. Die leden zijn royaal vertegenwoordigd in de bestuur van die brancheverenigingen. Dat betekent dat een grote belangenverstrengeling bestaat tussen de leden en het bestuur. Het is voor een buitenstaander of voor een overheidsorganisatie moeilijk onderscheid te

maken of men in overlegsituaties te doen heeft met een bepaald bedrijf of met de branchevereniging.

Het is vrijwel onmogelijk na te gaan wat de werkelijke hoeveelheid geld is die in de afvalbranche omgaat. Gelet op de prijzen die voor de stort en de verwerking van afval worden berekend en de hoeveelheden afval die jaarlijks worden geproduceerd, moet de omzet van deze branche elk jaar enkele miljarden guldens bedragen.

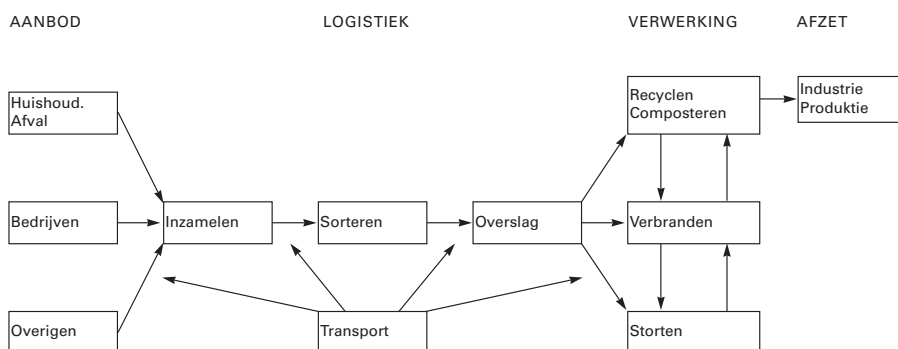
3.2. De afvalketen en de aard en de omvang van afvalstromen in Nederland

Al deze branche-ondernemingen houden zich bezig met de verwerking van afvalstromen binnen de zogenaamde afvalketen. Deze afvalketen moet worden geplaatst binnen de context van de afvalproductie. De industrie heeft voor de productie van goederen grondstoffen en energie nodig. Als reststof van die productie blijft afval over. Zowel producent als consument produceert afval. Dit afval kan worden onderscheiden in (1) huishoudelijk afval, (2) bedrijfsafval, (3) chemisch afval, (4) bouw- en slooafval en (5) radio-actief afval. Al dat afval wordt ingezameld, gesorteerd (gescheiden) om vervolgens te worden verbrand, gestort of via compostering en recycling weer geschikt te maken voor grondstof of energie voor productie.

In figuur 1 is te zien dat binnen dit afvalproductieproces vier fasen kunnen worden onderscheiden: (1) het aanbod van afval, (2) de logistiek van het afval, (3) de verwerking van het afval en ten slotte (4) de afzet van het afval. Afval wordt geproduceerd door burgers, bedrijven en instellingen. Zij bieden dat afval aan in de vorm van huishoudelijk afval, bedrijfsafval, puin, grond en slib. Dit afval wordt ingezameld op stortplaatsen waarna het afval vervolgens, als het gaat zoals is afgesproken met de overheid, wordt gesorteerd en voor verdere overslag wordt gezorgd. Voor de uitvoering van deze drie fasen vormt transport een onmisbare schakel. Na de overslag kan worden besloten het afval voor langere tijd te storten, direct te verbranden of te recyclen (bewerken voor hergebruik; denk hierbij aan composteren). In de verwerkingsfase kan afval wederom worden verplaatst naar een andere bewerkingsvorm. Afval kan eerst worden gestort om daarna, wanneer er voldoende capaciteit is, te worden verbrand. Het afval dat is bewerkt voor hergebruik (recycling) kan vervolgens worden afgezet aan de industrie, landbouw of andere productiebedrijven om daar dienst te doen als nieuwe grondstof voor productie.

Figuur 1: De afvalketen met afvalstromen en financiële stromen

AFVALSTROOM



FINANCIËLE STROOM



Met de afvalstromen lopen parallel financiële stromen. Bij elke pijl in de afvalketen worden financiële transacties afgesloten. Voor de aflevering van afval dient te worden betaald (en de prijs varieert per soort afval), voor het transport moet worden betaald en ook voor de verwerking van het afval. De industrie of andere producenten betalen als laatste in de afvalketen voor de grondstoffen die hen worden geleverd. Om milieucriminaliteit te kunnen plaatsen moet men inzicht hebben in de soorten afvalstromen en de daarbij horende financiële stromen.

Gemeenten houden zich al jaren bezig met de inzameling van huisvuil en grof huisvuil. In de gemeentelijk afvalverordening worden de regels voor de huisvuilinzameling beschreven. Zo wordt daarin geregeld hoe door de bevolking het huisafval moet worden aangeboden en wanneer. Ook wordt in de verordening vastgesteld dat gemeentelijke reinigingsdiensten *niet* het recht hebben het (groeve) huisvuil te doorzoeken. Wel wordt in veel gemeenten oogluikend toegestaan dat mensen of kleine bedrijfjes (kringloopwinkels) het grofvuil doorzoeken op van hun gading zijnd afgedankt materiaal. Dit weggenomen afval blijft in dat geval buiten de afvalstromen en het is dan mogelijk dat dat afval niet op milieuhygiënisch verantwoorde wijze wordt verwerkt. De meeste gemeenten voeren het huisvuil nog steeds af naar een (regionale) stortplaats.

In tabel 1 van de Appendix is te zien dat in 1993 ruim 23 400 kton afval in Nederland is gestort, verbrand en gecomposteerd. In totaal werd er ruim 13 000 kton gestort, 2 900 kton verbrand en voor 6 600 kton puingebroken. Composteren heeft slechts betrekking op een klein deel van de totale hoeveelheid verwerkte afval. Uit diezelfde tabel is op te maken dat de aangeboden hoeveelheid afval de laatste drie jaren nauwelijks is gewijzigd. Wel blijkt er 14% meer te zijn verbrand in 1993 dan het jaar daarvoor. Het composteren is in drie jaar tijd verdrievoudigd. Het aanbod bij puinbrekers is nagenoeg niet veranderd.

De totale hoeveelheid gestort afval in Nederland bedraagt 13 000 kton (zie tabel 2 in de bijlage). De grootste categorieën gestort afval in kton gemeten zijn huishoudelijk afval (3 200), bedrijfsafval (2 150), bouw- en sloopafval (2 100) en verontreinigende grond (2 150).

Storten is in Nederland nog altijd het goedkoopst. Maar uit een oogpunt van milieubescherming is storten een slechte methode om zich van het afval te ontdoen. Het vergt veel schaarse ruimte, het landschap wordt erdoor ontsierd en er komen allerlei dieren op af (vogels, ratten). Ook kunnen stortplaatsen ernstige bodem- en waterverontreiniging veroorzaken. Om deze nadelen te beperken moeten stortplaatsen van de overheid volgens de zogenaamde IBC-criteria (isoleren, beheersen en controleren) storten: (a) de stort bol leggen en het *afstromende* regenwater opvangen; (b) het *door* de stort sijpelende regenwater opvangen en (c) de stort dagelijks samendrukken en met aarde afdekken. Dit wordt «gecontroleerd storten» genoemd. Bij oudere stortplaatsen wordt de stort nog vaak met plastic afgedekt omdat een drainage ontbreekt.

Op 31 december 1993 waren in Nederland 62 stortplaatsen in exploitatie, verkeerden 41 in de aanlegfase en waren voor 10 nieuwe stortplaatsen aanvragen ingediend. Deze stortplaatsen zijn regionaal georganiseerd: regio Noord-Nederland, regio Midden-Nederland, regio Noord-Holland, regio Zuid-Holland en regio Zuid-Nederland. De stortcapaciteit is veel groter dan nodig. Zo wordt ruim 13 000 kton in 1993 gestort terwijl er voor 82 300 kton restcapaciteit bestaat en nog eens 46 400 kton in procedure.

Met betrekking tot tabel 1 van de Bijlage dient wel het volgende te worden aangetekend. De getallen wekken de indruk dat wij te maken hebben met goed gescheiden soorten afvalstromen. Dit is echter niet waar.¹ Dit betekent dat het al bij de stort onduidelijk is met welk soort afval de ontvangende bedrijven van doen hebben of dat enige controle

¹ De eigen branche-organisatie de VAVV meldt zelf het volgende: «De massa-verdeling over de afzonderlijke afvalcategorieën is slechts met een relatief beperkte nauwkeurigheid te geven, doordat het aangeboden afval vaak uit mengvrachten bestaat en niet uniform en eenduidig kan worden geregistreerd. Zo wordt bijvoorbeeld veel huishoudelijk afval, kantoor-, winkel-, en dienstenafval en industrie-afval samen ingezameld en gemengd bij de stortplaats aangeboden» (VAVV, 1994, 14).

door de overheid ten aanzien van de gescheiden stort niet of nauwelijks kan worden gerealiseerd. Deze mengvrachten bieden, zoals wij later nog uitgebreid zullen zien, gelegenheid tot criminaliteit.

Kijken wij naar de afzonderlijke afvalstromen dan valt op dat de hoeveelheid geproduceerde bedrijfsafval fors is afgenomen. Voor een deel is deze afname toe te schrijven aan de afvalpreventie door de hoge kosten, maar is voor een ander deel fictief door het mengen van afval en door veranderingen in de registratie van gestort afval. De hoeveelheden zuiveringsslib, reinigingsdienstafval en bouw- en sloofafval nemen toe en de hoeveelheid huishoudelijk afval neemt in de laatste jaren af. In de toekomst zal huisvuil niet meer mogen worden gestort. Het alternatief is dan composteren of verbranden.

De storttarieven variëren per categorie afval en stijgen elk jaar fors. Huishoudelijk afval is binnen één jaar van f 73,- per 1000 kilo gestegen naar f 93,-. Bedrijfsafval van f 80,- naar f 100,- per 1000 kilo.

In totaal wordt er in Nederland 2 150 kton verontreinigde grond gestort waarvan 825 kton is gereinigd en 620 kton kan worden hergebruikt buiten de stortplaatsen. Bij 56 stortplaatsen in Nederland wordt verontreinigde grond geaccepteerd. Daarvan wordt het meeste bij Dok/Verolme/Rotterdam (865 kton) en in Noord-Holland (183 kton), Overijssel (143 kton) en Limburg (142 kton) gestort. Er is echter maar 825 kton gereinigd, terwijl de capaciteit 1 300 kton was in die periode, weer volgens opgave van de VAVV. De reden voor deze ondercapaciteit is dat provincies niet over voldoende financiële middelen beschikken om grond te laten reinigen. Wel is 470 kton als afdek of tussendeck op stortplaatsen gebruikt (22%). De verwerkingsprijs bedraagt ongeveer f 80,- voor het storten van vervuilde grond (variërend van f 4,- tot f 250,- per ton). De stortprijs verschilt sterk per regio en varieert per stortplaats. Deze verschillen leiden er in de praktijk toe dat afval dat moet worden gestort, over grote afstanden wordt vervoerd om een zo gunstig mogelijke prijsstelling te krijgen. Internationaal gezien zijn de prijsverschillen nog groter. Het is dus voor bedrijven aantrekkelijk in het buitenland te storten om de kosten zo laag mogelijk te houden.

Zoals aangegeven bestaat het grootste deel van het aangeboden afval uit mengvrachten. Deze mengvrachten worden vaak *verbrand*. In de jaren zestig en zeventig zijn naast de verbrandingsinstallaties in Rotterdam en Amsterdam aan de rand van negen grote steden vuilverbrandingsinstallaties (AVI's) gebouwd. Het doel van verbranden is te zorgen voor volumevermindering van het afval door het om te zetten in gassen en restproducten (slakken). In de hete oven wordt van het vaste afval 75% omgezet in rookgassen, 23% in slakken en 2% in vliegstof. Deze gassen kunnen sterk bijdragen aan de zure regen. In het vliegstof kunnen gevaarlijke zware metalen en zeer kleine, maar uiterst giftige stoffen zitten. Tot voor enkele jaren konden AVI's deze rookgassen onbelemmerd de lucht in stoten, maar sinds 1989 worden filters voorgeschreven. Het vliegafval moet op een gecontroleerde stortplaats worden gestort. De eisen die daaraan worden gesteld, zullen de verwerkingsprijs in de toekomst sterk laten oplopen.

In 1993 is in 13 verbrandingsinstallaties in totaal circa 2.9 miljoen ton afval verbrand. In tabel 3 van de Bijlage is te zien hoe die 2 900 kton verbrand afval is verdeeld over de soorten afval. Het meeste verbrande afval in Nederland bestaat uit huishoudelijk afval. Het verbranden van bedrijfsafval neemt toe. Er bestaat in Nederland een grote variatie in prijzen per ton verbrand afval. De laagste vraagprijs voor verbranding van huishoudelijk afval bedraagt f 72,- en de hoogste f 230,-. De gemiddelde prijs voor verbranding van huishoudelijk afval ligt in Nederland op f 159,-. De verbrandingscapaciteit bedraagt 2 982 kton en wordt dus vrijwel in zijn geheel gebruikt. Meer afval betekent dus in wezen dat er meer verbrandingsinstallaties moeten komen. Recentelijk (27 april 1995) is door

het Afval Overleg Orgaan (AOO)² in een ontwerp voor een tweede Tienjarenprogramma Afval 1995–2005 gesteld dat een uitbreiding van de verbrandingscapaciteit voor afval overbodig is. De reden hier is dat de afvalberg in 1994 – dank zij de gescheiden inzameling van GFT-afval – al met een miljoen ton per jaar is verminderd.

Een andere vorm van afvalverwerking is het *composteren*. Composteren is het omzetten van groente-fruit-tuinafval (GFT) in compost. In totaal werd in Nederland in 1993 883 kton groente, fruit en tuinafval verwerkt tot compost. De prijs hiervoor bedroeg tussen de f 62,- en f 100,- per 1000 kilo.

Het composteren van (ongesorteerd) afval is in de loop der tijden moeilijker geworden doordat het steeds meer onverteerbaar materiaal bevat, zoals glas, blik, plastics en andere kunststoffen. Daarnaast zijn de normen voor compost strenger geworden. Dit houdt in dat het gehalte aan zware metalen drastisch omlaag moet wil men ook in de toekomst nog compost op de markt afzetten. Om de normen te halen is het belang van een aparte GFT-inzameling sterk toegenomen. Composteren is veel goedkoper dan verbranden.

Met betrekking tot *puinbreken* kan worden opgemerkt dat er een capaciteit bestaat van 10 000 kton en dat daarvan slechts 65% wordt gebruikt.

Samenvattend kan over de afvalketen in Nederland worden opgemerkt dat:

1. er verschillende afvalstromen zijn;
2. de prijs per afvalstroom sterk varieert;
3. de prijs van elke bewerking per afvalstroom varieert;
4. de prijs per gebied, per stortplaats, per verbrandingsinstallatie sterk varieert;
5. de afvalverwerkingscapaciteit in Nederland de laatste sterk is toegenomen;
6. de internationale prijsverschillen van punt 1 tot en met 4 zeer groot zijn;
7. het vaak niet mogelijk is een onderscheid te maken tussen huishoudelijk, industrieel bedrijfsafval, industrieel chemisch afval, enz. De afvalstromen zijn dus moeilijk te scheiden en kunnen gemengd worden aangeboden en verwerkt, terwijl de prijzen per afvalstroom verschillen.

3.3. De economische situatie van de afvalverwerkingsbranche

In de afvalbranche bestaan grote verschillen tussen de hoeveelheid aangeboden soorten afval en de verwerkingscapaciteit van de afvalverwerkingsbranche (VROM, 1995, 20). In deze vrij jonge economische sector is er ook 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 weten te maken. Zo sluit de verwijderingscapaciteit nog steeds niet aan op het afvalaanbod, waardoor niet altijd de meest geëigende wijze 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 verontreinigende grond is groter dan het binnenlandse aanbod vervuilde grond. Deze frictie leidt derhalve tot de invoer van verontreinigende grond uit het buitenland. Een overcapaciteit van stort in de afvalbranche en een tekort aan reinigingsinstallaties kan leiden tot een grotere stort in plaats van een noodzakelijke verbranding of destillatie. Als laatste kan worden genoemd

² Het AOO verzorgt voor de rijksoverheid, provincies en gemeenten ondermeer de gecoördineerde aanpak van de afvalverwijdering.

dat voor diverse soorten afval niet of nauwelijks verwerkingstechnieken operationeel zijn (batterijen) waardoor noodgedwongen naar een andere, minder geschikte verwerkingstechniek moet worden uitgezien. Zo wordt vlieg-as verwerkt in beton of asfalt, maar omdat het aanbod de vraag overtreft blijft stort als enig alternatief over.

De afvalmarkt is sterk in beweging. De kleinere, van oudsher familie-bedrijven zullen steeds grotere concurrentie gaan ondervinden van kapitaalkrachtige bedrijven, die proberen monopolieposities in de afvalketen te krijgen (zie ook § 5.8). Hoe meer onderdelen van die afvalketen een bedrijf in bezit heeft, des te groter zijn de winstkansen voor het bedrijf en des te moeilijker dat bedrijf door de overheid is te controleren. De grote bedrijven zullen de kleinere na verloop van tijd uit de markt drukken omdat de afvalverwerking aan steeds hogere milieu-eisen moet voldoen. En die eisen in de milieuwetgeving hebben tot gevolg dat grotere investeringen nodig zijn om verwerkingsinstallaties te laten bouwen. De overheid kan daaraan tegemoet komen door via allerlei subsidies te verstrekken de kleinere bedrijven te steunen, maar deze praktijk zal als gevolg van de TCR/TCA-affaire in de toekomst vermoedelijk minder vaak voorkomen.

Voorts zal de internationale concurrentie sterker worden. Vele afvalverwerkingsbedrijven zullen zich op internationale afvalmarkten begeven om daar hun graantje mee te pikken. Dus ook buitenlandse bedrijven zullen in Nederland actief worden, al was het alleen maar om reden dat in Nederland in vergelijking met andere Europese landen per hoofd van de bevolking het meeste afval wordt geproduceerd en in ons land de wetgeving de meeste mogelijkheden biedt om zich hier te vestigen als bedrijf. De prijsverschillen tussen landen en tussen de regio's binnen landen houden in dat afval over grotere afstanden worden vervoerd en in grotere hoeveelheden tegelijkertijd.

De totale hoeveelheid afval zal echter in toekomst afnemen zoals de AOO in april van dit jaar heeft voorspeld. Maar dat afval is wel veel moeilijker te verwerken. De prijzen zullen in ieder geval sterk stijgen omdat de eisen van de overheid aan afvalverwerking scherper zullen worden en het afval in de toekomst niet of nauwelijks meer mag worden gestort, omdat stort de grootste vervuiling oplevert. Dit betekent dat meer afvalverwerkingsbedrijven op termijn in de financiële moeilijkheden zullen komen. De druk van de overheid om schoner te werken neemt verder toe, terwijl de verwerkingscapaciteit nog niet aanwezig is, de noodzakelijke technologieën (nog) niet altijd toepasbaar zijn en slechts met zeer hoge investeringen kunnen worden aangelegd en ontwikkeld. Kleinere ondernemingen kunnen deze investeringen vermoedelijk niet opbrengen. De keerzijde van deze druk is dat een aantal afvalverwerkingsbedrijven meer winstmogelijkheden ziet door op een illegale wijze dat afval te verwerken.

4. DE AFVALCRIMINALITEIT

4.1. De definiëring van zware milieucriminaliteit

De belangrijkste milieudelicten zijn verwoord in de Hinderwet, de Wet geluidshinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Afvalstoffenwet, de Wet chemische afvalstoffen, de Wet milieubeheer, de Visserijwet, de Bestrijdingsmiddelenwet en de Wet verontreiniging oppervlaktewater. Milieucriminaliteit is criminaliteit die heeft te maken met het milieu. Het milieu kan worden omschreven als de fysieke, levende en niet-levende omgeving van de mens. Het gaat daarbij om overtredingen van de miliewetgeving en milieuregelgeving waardoor schade ontstaat aan de fysieke, levende en niet-levende omgeving van de mens.

In de ambtelijke literatuur veel omschrijvingen van het begrip milieucriminaliteit in de *ambtelijke* literatuur te vinden. Vele instanties zijn betrokken die allemaal vanuit een bepaald perspectief of normatief kader naar milieucriminaliteit kijken. Een belangrijk aspect van deze literatuur is dat vrijwel altijd het bijvoeglijk naamwoord «zware» aan het woord milieucriminaliteit wordt toegevoegd. Hiermee wordt aangegeven dat het milieu ernstig schade wordt toegebracht wanneer de regels worden overtreden en dat de volksgezondheid op korte of lange termijn groot gevaar loopt of zal lopen. In een enkel geval wordt in de omschrijving van milieucriminaliteit ook de economische schade gerekend die aan de samenleving wordt toegebracht (Holtackers, 1995).

Vrijwel altijd wordt ook het adjectief «georganiseerd» toegevoegd en worden op de een of andere manier de dader of daders in de omschrijving opgenomen. Zo geven Van den Berg, e.a. (1995, 5) de volgende definitie:

«zware milieucriminaliteit is een vorm van organisatiecriminaliteit en omvat de milieumisdrijven en overtredingen van verbodsbepalingen op het terrein van de milieuwet- en regelgeving, die – in eerste instantie op basis van een inschatting van het onderzoeksteam en in tweede instantie op basis van het oordeel van materiedeskundigen – aanzienlijke en/of onherstelbare milieuschade tot gevolg kunnen hebben en waarmee tegelijkertijd bedrijfseconomische voordeel kan worden behaald».

Zij voegen er in een noot aan toe dat het gaat om «bewust handelen» van de daders. In deze omschrijving, die illustratief is voor de gangbare beleidsopvatting van milieucriminaliteit, worden tevens kenmerken van de daders opgenomen of hun eventuele motieven.

Door de werkgroep «zware milieucriminaliteit» van de recherche adviescommissie (RAC, 1992, 9) worden als kenmerken van zware milieucriminaliteit aangegeven:

1. het herhaaldelijk en systematisch handelen in strijd met de milieuregelgeving en overige wettelijke bepalingen (op het terrein van het commune strafrecht);
2. georganiseerde activiteiten, veelal in bedrijfsmatig verband;
3. veelal bovenregionale spreiding en internationale vertakkingen;
4. gerichtheid op aanzienlijk financieel gewin;
5. grote, vaak onherstelbare schade aan het milieu en dreigend gevaar voor de volksgezondheid.

Ook het Milieu Bijstands Team (MBT) sluit zich bij deze beschrijving aan. In een nota aan het College van Procureurs-Generaal maakt het team onderscheid tussen de volgende vormen van milieucriminaliteit:

1. *inrichtingencriminaliteit*. Hieronder wordt verstaan milieucriminaliteit binnen een bedrijf of concern (denk daarbij bijvoorbeeld aan het illegaal lozen van afval in oppervlaktewater);
2. *stoffencriminaliteit*. Een vorm van criminaliteit waarbij het gaat om stoffenfraude op het gebied van afvalstoffen en milieugevaarlijke stoffen. Deze vorm van milieucriminaliteit blijft meestal niet beperkt tot één bedrijf

of concern, maar strekt zich uit over een afvalstoffenketen (van ontstaan, transport, opslag tot hergebruik, verwijdering en verwerking van gevaarlijke stoffen);

3. *façadecriminaliteit*: Onder het mom van certificaten van eigen kwaliteitszorg, milieubeleidsinstrumenten, convenanten tussen overheid en branche-organisaties, worden milieudelicten gepleegd;

4. *netwerkcriminaliteit*: Bij netwerkwerkcriminaliteit gaat het om beïnvloeding door middel van corruptie, smeergelden, oplichting en door beïnvloeding van ambtenaren en politiek verantwoordelijken door middel van de druk van persoonlijke bilaterale contacten en door middel van lobby.

In wetenschappelijk opzicht worden in deze laatste omschrijving verschillende zaken door elkaar gehaald. Niet alleen worden van elkaar verschillende gedragingen aangegeven en meer soorten criminaliteit bij elkaar gevoegd zonder dat dat voor de definiëring nodig is. Corruptie is *geen* vorm van milieucriminaliteit. Milieucriminaliteit gaat feitelijk misschien gepaard met corruptie, maar dat betekent nog niet dat het een milieudelict is. Soortgelijke bewoordingen zijn van toepassing op *façadecriminaliteit* die slechts één werkwijze is binnen de milieucriminaliteit. Het Openbaar Ministerie (1994) probeerde recentelijk met een omschrijving van milieucriminaliteit bij die van het MBT aan te sluiten, maar kwam niet verder dan een onderscheid tussen:

1. inrichtingsgebonden criminaliteit;
2. vrije-velddelicten, en
3. (middel-)zware milieudelicten.

Deze omschrijving is noch uitputtend, noch uitsluitend.

De gezamenlijke ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en VROM hebben in hun «Notitie aanpak zware milieucriminaliteit» van februari 1995 aansluiting gezocht bij de definitie van Van den Berg, e.a (1995), maar daaraan toegevoegd dat dergelijk gedrag «*nogal eens gepaard gaat met geweldsdelicten*». Waarom geweld in de omschrijving wordt ingebracht en of daar een empirische basis aan ten grondslag ligt, wordt echter niet in de nota aangegeven. Wel is door de bewindslieden een kanttekening geplaatst bij de eenduidige definiëring.³

4.2. Soorten milieucriminaliteit: de officiële cijfers

Om de aard en de omvang van milieucriminaliteit in kaart te brengen kan men te rade gaan bij de officiële statistieken die door het CBS jaarlijks worden gepubliceerd. Verdeeld over de diverse soorten milieuwetten is in tabel 4 van de bijlage te zien dat de meeste overtredingen van de milieuwetten onder de Bestrijdingsmiddelenwet vallen. Het minste aantal zaken staat vermeld onder de Wet inzake de luchtverontreiniging. Er kan worden aangenomen dat de door de CBS gepresenteerde cijfers nauwelijks een betrouwbare en valide afspiegeling van het werkelijke aantal overtredingen van milieuwetten bieden. Ook de stijging van het aantal milieudelicten van het jaar 1993 ten opzichte van de voorafgaande jaren hoeft niet in overeenstemming te zijn met een werkelijke stijging. Het is aannemelijk te veronderstellen dat die stijging voor het grootste deel is toe te schrijven aan een registratie-effect als gevolg van een grotere aandacht van politie en justitie voor milieuzaken. Het is ook mogelijk dat feitelijk een toename in wetsovertredingen ten opzichte van het milieu heeft plaatsgevonden, maar dit is niet uit de cijfers af te leiden. Voorts is uit deze officiële cijfers van het CBS niet op te maken of er sprake is van lichte of van zware milieucriminaliteit. Deze vermenging van kleine en grote milieudelicten maakt deze cijfers voor dit deelrapport al direct ongeschikt als maat voor de aard en de omvang van zware milieucriminaliteit.

³ «Het is echter – hoe begrijpelijk deze wens ook is – niet mogelijk om een samenvattende omschrijving van de kenmerken van zware milieu-criminaliteit te geven. Het gevaar zou immers bestaan dat, door het versimpelen van de thans bekende maatschappelijke werkelijkheid in de definitie, tot nog toe onbekende vormen van zware milieucriminaliteit bij voorbaat zouden worden uitgesloten aangezien daarmee op het tijdstip van definiëring geen rekening kon worden gehouden» (Handelingen Tweede Kamer, 1994-1995, 3).

Maar er is meer aan de hand. Een belangrijke tekortkoming in deze CBS-gegevens is dat vrijwel zeker de meeste milieudelicten überhaupt niet in de statistieken terecht komen. De belangrijkste redenen voor dit *dark number* van milieucriminaliteit zijn de omvang van dit relatief recent onderscheiden rechtsgebied, de vage afbakening van de wetgeving en de praktijk dat het OM milieuzaken vaak vervolgt langs de weg van het commune strafrecht (zoals oplichting, valsheid in geschrifte, fraude). De belangrijkste oorzaken van dit hoge *dark number* betreffen de relatieve onbekendheid van politie en politie tot voor kort met dergelijke delicten en met de opsporing en de bestrijding daarvan. De bewijsvoering blijkt in milieuzaken uitermate ingewikkeld te zijn (zie verder § 5.2). Ook zijn vergelijkingen van andere jaren met het jaar 1993 moeilijk omdat voor een deel de wetten zijn veranderd waaronder bepaalde activiteiten vallen (CBS, 1995).

Het bovenstaande impliceert wel dat op grond van *deze* CBS-cijfers geen conclusies kunnen worden getrokken over de ernst, de aard en de omvang van de zware milieucriminaliteit in Nederland. In hoofdstuk zes gaan wij hier dieper op in.

5. DE «GELEGENHEIDSSTRUCTUUR» VAN DE AFVALVERWERKINGBRANCHE

Vanaf het moment dat de publieke opinie en de overheid meer oog hebben gekregen voor de belasting van economische activiteiten voor de fysieke omgeving, is een groot aantal wetgevingsvoorstellen door de opeenvolgende kabinetten ter goedkeuring naar het parlement gestuurd. Het doel van deze wetgeving was de bescherming van het milieu tegen allerlei schadelijke praktijken waardoor de volgende generaties in ieder geval zouden kunnen leven in een «leefbaar» milieu.

Er doen zich blijkbaar omstandigheden voor die milieucriminaliteit mogelijk maken en in zekere zin faciliteren. Daarbij moet het geschrevene in hoofdstuk 3 in gedachten worden gehouden. Daar is opgemerkt dat veel geld in de afvalbranche valt te verdienen en dat die verdiensten nog veel hoger kunnen zijn wanneer de verwerking niet volgens de regels gebeurt. Het gaat, net als in andere economische sectoren, in de afvalbranche om het verschil tussen aan de ene kant het verdienen van geld en aan de andere kant de kosten die daarvoor moeten worden gemaakt. Die kosten kunnen tot nul of bijna nul worden gereduceerd wanneer de omstandigheden zo zijn gestructureerd dat de kans op betrapping en/of de kans op (zware) sancties zo klein mogelijk is.

De afvalverwerkingsbranche is namelijk zo georganiseerd en gestructureerd dat kan worden gesproken van een gelegenheidsstructuur voor criminaliteit. In de maatschappelijke, politieke en economische en juridische context waarin deze legale economische branche verkeert, krijgt illegaal gedrag, c.q. zware milieucriminaliteit, alle gelegenheid. Die gelegenheidsstructuur moet niet *uitsluitend* worden opgevat als een bewuste keuze van mensen uit de branche om crimineel gedrag te plegen (al mag dat zeker niet worden uitgesloten) of als een dwingend leiden naar crimineel gedrag, maar als een conglomeraat van condities dat faciliterend werkt voor het plegen van crimineel gedrag op het terrein van het milieu.

Dit hoofdstuk bespeekt een aantal van die condities die samen de gelegenheidsstructuur vorm geven. Eerst zal het milieubeleid van de overheid uit de doeken worden gedaan omdat daarin de diverse condities een plaats krijgen. De reden hiervoor is dat de afvalverwerking een jonge economische branche is waar de invloed van de overheid zich sterk heeft laten voelen en waar zij de vormgeving nadrukkelijk mee heeft bepaald.

Als tweede conditie komt de milieuwet- en regelgeving aan bod. Deze wetten en regelingen zijn zo complex (ook qua bewijsvoering) dat zij daders alle ruimte bieden om milieudelicten te begaan. Zo bestrijken zij een technologisch complex domein, moeten allerlei technische normen erin worden verwoord en is de jurisprudentie nog niet tot wasdom gekomen. Ook de vergunningverstrekking aan ondernemingen en/of de regelingen van afvalregistratie bieden ruimte aan kwaadwillenden om te frauderen.

In § 5.3 en § 5.4 wordt ingegaan op de thema's «zelfregulering» en «convenanten» in de afvalbranche. In de jaren dat de afvalbranche sterk groeide, ging bij de overheid een nieuwe wind waaien. Niet alles hoeft meer centraal door de overheid worden geregeld, maar meer aan de krachten van het maatschappelijke en economische spel worden overgelaten (terugtrekkende overheid). Niet de overheid alleen is verantwoordelijk voor de verwijdering van de afvalberg, maar iedereen (burgers, bedrijfsleven en overheid) in Nederland. De economische sector die daarvoor moet zorgen, moet heel wel in staat worden geacht een en ander zelf te regelen. Deze, misschien in eerste aanleg sympathieke opvatting van de toenmalige regeringen, kent een keerzijde. Wanneer mensen zelf hun zaken regelen en daarmee geld kunnen verdienen én het gebeurt zonder directe controle, is het denkbaar dat kwaadwillenden van de geboden gelegenheid gebruik maken. In de Verenigde Staten heeft,

nadat de overheid zich terugtrok uit de huisvuil- en andere afvalverwerking, de georganiseerde misdaad zich van de branche meester maakte (Hinckey, 1984). Daarna werden de prijzen van de afvalverwerking tot grote hoogten opgeschroefd en ontstond daar een levendige illegale handel in afval.

In de volgende paragrafen wordt de dubieuze rol van de (inter)nationale afvalmakelaars beschreven en de grote invloed die branche-organisaties hebben op het Nederlandse milieubeleid én op de wijze waarop de afvalmarkt is georganiseerd volgens hun economische belangen. In het bijzonder worden de zogenaamde sturingsorganen of Sturings-NV's aan een kritische blik onderworpen, omdat daarmee overheidscontrole wordt bemoeilijkt en de concurrentie buiten spel kan worden gezet. Omdat afval geen specifiek Nederlands probleem vormt en de afvalverwerking mondiaal werkt, wordt de internationale context aangegeven. Deze internationale context biedt kwaadwillenden de kans en de ruimte zonder enige pakkans hun winstgevende illegale activiteiten te ontplooiën.

De hier besproken condities leiden niet per definitie naar criminaliteit die ten koste gaat van het milieu. Ook goede ontwikkelingen zijn te melden en door een groot deel van de betrokken partijen is veel goeds gerealiseerd. Waar het hier om gaat is aan te geven dat de door deze condities geboden gelegenheid kan worden aangegrepen om ten koste van het milieu geld te verdienen of kan worden gebruikt om (tijdelijke) bedrijfsproblemen het hoofd te kunnen bieden door de kostenfactor in het bedrijf te drukken door afval illegaal te lozen, te mengen of te storten. De opbrengsten zijn interessant en de gevolgen onzichtbaar!

5.1. Achtergronden van het milieubeleid van de overheid

Veel bestuurskundigen plaatsen het begin van het milieubeleid van de Nederlandse overheid in het jaar 1970 toen voor het eerst het milieu op de politieke agenda kwam te staan (Van Tatenhove, 1993; Arentsen, Bressers en Klok, 1993; Leroy, 1994). Weliswaar was voor die tijd al sprake van de een of andere vorm van milieubeleid – de Hinderwet gaat terug tot 1875 -, maar dat beleid stond vooral in het teken van het gezondheidsaspectief, de veiligheid en de hygiëne. De eerste rioleringen werden niet aangelegd om het milieu te sparen, maar om (de verspreiding van) ziektes te voorkomen. Ook waren er al diverse overheidsmaatregelen om de natuur te beschermen, zoals de Vogelwet uit 1912 en de Natuurschoonwet uit 1928. Het zou echter lang duren voordat er meer systematisch aandacht kwam voor het milieu. Grote rampen als die met de supertanker de «Torrey Cannon» lieten er geen twijfel over bestaan dat ingrijpen nodig was. Ook werden de gevolgen van grote infrastructurele werken op het milieu steeds duidelijker zichtbaar.

De overheid had in de jaren zestig nog schone gedachten over de maakbaarheid van de samenleving en had hoge verwachtingen over dit nieuwe veld van overheidsbeleid. Als eerste milieubeleidsplan verscheen in 1972 «De Urgentienota Milieuhygiëne», het jaar waarin ook het Directoraat-Generaal voor de Milieuhygiëne werd opgericht. De toonzetting van de nota was alarmerend over de situatie van het milieu, maar kende een optimisme over de aanpak van milieuproblemen door de overheid. Zo werd daarin de reële verwachting uitgesproken dat eind van de jaren tachtig de sanering zou kunnen zijn voltooid. De «ontdekking» van ernstig vervuilde terreinen als in Lekkerkerk, Gouderak, Volgermeerpolder en Hengelo deed de overheid in snel tempo veel wetten op het gebied van milieu uitvaardigen in het midden van de jaren zeventig. Het beleid van die jaren kan achteraf als gecompartmentaliseerd worden beschouwd: elk probleem kende een eigen analyse en een eigen oplossing. Het gevolg daarvan was dat er allerlei aparte vergunningenstelsels werden ontwikkeld en aparte procedures waarbij de ene keer het

college van Burgemeester en Wethouders het voortouw nam en dan weer Gedeputeerde Staten of een ander bevoegd gezag. Het gevolg was wel dat

«voor de uitvoering en handhaving van de verschillende vergunningstelsels ... telkens weer andere bestuurlijke organisaties verantwoordelijk (waren). Door deze versnippering van taken en bevoegdheden werkten diverse bestuurlijke en ambtelijke organisaties langs elkaar heen of zelfs tegen elkaar in, hetgeen leidde tot ondoelmatig beleid» (Leroy, 1994, 43).

De behoefte aan integratie en afstemming deed zich voelen en de vele wetgeving sloeg om in deregulering. In het jaar van de Uniseraffaire, 1982, verscheen de Dereguleringsnota DROM. Hierin komt duidelijker het integrale karakter van milieuproblemen naar voren en maakten de naïeve bestuurlijke duidelijkheid en overzichtelijkheid plaats voor een visie waarin milieuproblemen complex en diffuus blijken te zijn:

«het internationale karakter van milieuvraagstukken maakt ze lastig grijpbaar, de technische oplosbaarheid van milieuproblemen valt behoorlijk tegen, in enkele gevallen dreigt zelfs relatieve onomkeerbaarheid; de volksgezondheid is niet langer het exclusieve criterium: aantasting van de ecologische kwaliteit komt daarnaast of daarvoor in de plaats» (Leroy, 1994, 45).

In datzelfde jaar kwam een organisatiebureau met een rapport waaruit bleek dat van de 320 000 Hinderwetplichtige inrichtingen 15% een niet-toereikende en 60% helemaal geen vergunning had. Een andere commissie (Hellinga) concludeert een jaar later over de Uniser-affaire dat de overheid volkomen gefaald had in haar toezicht op en haar optreden tegen een aantal knoeiers dat afvalolie en ongewenste chemicaliën liet verdwijnen in de bodem en het oppervlaktewater. Ondanks deze waarschuwingen bleven controle en handhaving verwaarloosd door de overheid.

Een nieuwe trend in het overheidsdenken werd zichtbaar in de jaren tachtig. Deregulering werd het nieuwe toverwoord om de overheidsbemoeienis terug te dringen. De positieve visie over de maakbaarheid van de samenleving werd verlaten: van verzorgingsstaat naar de calculerende burger. Het was derhalve niet verrassend dat in 1989 in het Nationaal Milieu Plan (NMP) de nieuwe uitgangspunten voor het milieubeleid werden geformuleerd. De vervuiler moest betalen en de vervuiling moest bij de bron worden bestreden. Zelfregulering moest worden versterkt en de overheid zocht naar nieuwe wegen om de externe integratie van het milieubeleid te versterken. Er werden hele precieze operationele kwaliteitseisen geformuleerd en in kengetallen weergegeven⁴. In die zelfregulering werd een bijzondere plaats toegekend aan het doelgroepenbeleid. Werden deze doelgroepen eerst door de overheid nog gezien als een verzameling maatschappelijke actoren die bijdroegen aan de belasting van het milieu, later werd allengs de betekenis verschoven naar partners met wie het milieubeleid moest worden uitgevoerd. De branche-organisaties speelden in die doelgroepen een grote rol. De overheid onderhandelde met deze branche-organisaties als gelijkwaardige partners om de beleidsdoelstellingen te bereiken. Bij deze normstelling op basis van consensus werd nauwelijks gedacht aan de handhavingsproblematiek en de controle. In het «Tienjaren Programma Afval 1992–2002» wordt de uitvoering helemaal overgelaten aan het instituut van «sturings-NV's», organisaties uit de afvalbranche die een soort makelaarsfunctie in de afvalverwerking vervullen. Op deze sturings-NV's komen wij later terug.

⁴ De eerste aanzet van normering is te vinden in de nota «Milieu-hygiënische Normen» uit 1976. Dat was de eerste milieubeleidsnota waarin normering centraal staat. Er kwamen getalsmatige normen in voor waaraan het water, de lucht, en dergelijke moesten voldoen.

5.2. De complexe wet- en regelgeving en de handhaving daarvan

Het milieubeleid is in belangrijke mate een vergunningenbeleid. In Nederland mag een onderneming pas afval verwerken wanneer daarvoor een vergunning is verstrekt. Deze vergunning kan door verschillende bevoegde gezagsdragers worden afgegeven en voor verschillende deelstromen van de afvalketen gelden. Door een stringent vergunningenstelsel meende de overheid de afvalbranche te kunnen reguleren. Achteraf kan worden gesteld dat in dit stelsel het aspect van controle en handhaving onvoldoende tot slecht uit de verf is gekomen:

«Zeker in de jaren zeventig en tachtig waren de achtereenvolgende regeringen zo gericht op het formuleren van milieubeleid, het maken van wetten en regelingen en het opzetten van een organisatie voor de vergunningverlening, dat van de handhaving niet veel terecht kwam» (Aalders, 1994, 290).

De handhaving was – en is, zoals nog zal blijken – het stiefkind van het milieubeleid. Dit heeft te maken met het feit dat het bestuurlijke handhavingsrecht en het strafrechtelijk handhavingsrecht door elkaar lopen of elkaar soms zelfs tegenwerken. De «nieuwe», op privaatrechtelijke gronden toegevoegde, handhaving via convenanten heeft de handhaving van milieuwetten en -regels er ook niet bepaald gemakkelijker opgemaakt. Daarnaast bestaat er een gebrekkige coördinatie tussen bevoegde instanties, zijn vergunningverstrekking en handhaving vaak binnen één afdeling van gemeente of provincie verenigd en blijken bij handhavers en toezichthouders de economische belangen in de praktijk niet zelden een adequate handhaving in de weg te staan. Pas in de jaren negentig wordt vanuit de overheid weer wat aandacht geschonken aan een systematische handhaving van milieuwetten. In 1995 zou die handhaving op een «adequaat» niveau moeten zijn (Aalders, 1994, 305)⁵.

Naast de handhavingsproblematiek, die meer omvat dan hier summier is weergegeven, kan worden gemeld dat de wet- en regelgeving op het gebied van het milieu op zichzelf al voldoende inhoudelijke problemen kent. Het is zeer goed mogelijk gebleken *stoffen* te omschrijven, maar uiterst moeilijk in wetten wetenschappelijk verantwoorde omschrijvingen van *materialen* te geven. En slaagt de overheid daarin, dan worden door sommige belanghebbenden direct langdurige juridische procedures gestart waarmee wordt gepoogd die omschrijvingen onderuit te halen. De ingewikkelde en tegenstrijdige jurisprudentie voor het verschijnsel «zeefzand» is bijvoorbeeld zeer verwarrend voor handhavers⁶. Bestaan over de omschrijvingen van materialen in Nederland al verschillen van mening, in internationaal verband zijn deze verschillen alleen maar groter. Normeringen worden derhalve in nationaal en internationaal verband anders geïnterpreteerd. Ook dat biedt speelruimte en gelegenheid. Voorts kan worden gemeld dat veel regels op het milieugebied te moeilijk zijn voor de uitvoeringspraktijk. Tegen deze achtergrond gaat de overheid door met het steeds maar stellen van nieuwe regels en wetten om gelijke tred te houden met nieuwe wetenschappelijke inzichten in de gevaren van stoffen. De nieuwe wetten en regels zijn ook nodig omdat telkens nieuwe materialen worden bedacht en geproduceerd in de industrie die uit milieuhygiënisch oogpunt aandacht verdienen. Het is tegen deze achtergrond niet verrassend dat de meeste milieuschandalen zijn uitgelopen op veroordelingen op grond van commune delicten als fraude of valsheid in geschrifte.

5.3. Zelfregulering

De gebrekkige handhaving en controle op de naleving van die wetten en regels worden pijnlijk zichtbaar wanneer de overheid, zoals de laatste jaren is te zien, in de afvalbranche het principe van zelfregulering gaat

⁵ Een indicatie hiervoor is de groei aan meldingen over milieucriminaliteit door de regionale CID's. In 1991 werden door deze diensten 13 meldingen aan de CRI doorgegeven, in 1992 waren dat er 163 en in 1993 kwamen daar 250 meldingen binnen.

⁶ Zo oordeelde de rechtbank Zwolle in een zaak tegen een Amerikaans bedrijf dat de directie Afvalstoffen niet eenduidig heeft kenbaar gemaakt dat zeefzand niet meer als bouw- en sloopafval kan worden aangemerkt, de rechtbank Dordrecht in een andere zaak dat zeefzand wel is aan te merken als bouw- en sloopafval en de rechtbank Assen, ten slotte, sprak uit dat zeefzand moet worden aangemerkt als afval omdat het een residu is van een verwerkings- en selectieproces van bouwen sloopafval.

toepassen. Het milieubeleid loopt daarmee niet uit de pas met het overige overheidsbeleid waarin een herijking van de relaties tussen overheid en maatschappij plaats vindt: de terugtrekkende overheid. De overheid is de laatste jaren meer tot de overtuiging gekomen dat overreden beter is dan straffen. Overreding gaat in die visie samen met een verinnelijking van milieunormen (Aalders, 1994). Het vergunningstelsel moet zó worden dat vergunningen en procedures het bedrijfsleven niet meer onnodig belemmeren. Deze nieuwe aanpak belemmert wel het Openbaar Ministerie in zijn vervolgende rol, omdat wanneer de ene overheid een bepaalde gang van zaken toestaat, dat de andere overheid wel heel moeilijk maakt voor dezelfde zaken een strafvervolging te beginnen.

De afvalbranche heeft de gedachte van zelfregulering aangegrepen als een kans om de overheid buiten de deur te houden. De instelling van zogenaamde certificaten van kwaliteitszorg is aan de ene kant een poging van branche-organisaties in eigen huis orde te scheppen en regels te maken, aan de ander kant kan certificering worden ontrokken door malafide afvalverwerkers, waarbij het certificaat als dekmantel voor illegale activiteiten fungeert. Papier is nog altijd geduldig en certificaten zijn niet afdwingbaar binnen de branche. Zoals de CRI (1992) opmerkt zijn certificaten zeer fraudegevoelig omdat zij zijn gebaseerd op «gerechtvaardigd vertrouwen» en niet op goede controle. Certificaten kunnen valselijk worden opgemaakt, oneigenlijk worden gebruikt, een werkwijze van afvalverwerking omschrijven die niet is nagekomen en, niet onbelangrijk te vermelden, certificaten kunnen eenvoudig worden gekopieerd.

Concluderend kan worden opgemerkt dat de overheid meer en meer zaken overlaat aan de afvalbranche zelf en daarop wordt door branche-organisaties ingespeeld met de instelling van kwaliteitscertificaten. Deze certificaten geven, bij een gebrek aan overheidscontrole, nauwelijks enige waarborg voor een ordentelijke, niet illegale afvalverwerking.

5.4. Convenanten

De zelfregulering in de afvalverwerkingsbranche gaat de laatste jaren eveneens hand in hand met de inzet van het beleidsinstrument van de convenanten. Convenanten zijn schriftelijk vastgelegde afspraken tussen de overheid en, in dit geval, de afvalbranche over de te bereiken milieudoelstellingen. Bij de totstandkoming van een convenant speelt de overheid een gelijkwaardige rol waarbij wordt gestreefd naar consensus tussen de partijen. Pleijte en Geleuken (1994, 93) concluderen over het milieuconvenant het volgende:

«Of de huidige convenanten verdienen het milieubeleid is zeer twijfelachtig. Het afsluiten van convenanten kost veel tijd, terwijl onduidelijk is wat precies is overeengekomen».

Aan convenanten zijn zeer zeker nadelen verbonden. Nadelen die door malafide afvalverwerkers in hun voordeel kunnen worden uitgebuit. Zo bindt een convenant partijen te weinig en biedt het geen juridische waarborgen zoals wetgeving die garandeert. Op de naleving van convenanten staan geen sancties (hoogstens binnen de branche), mede omdat er nauwelijks of geen controle is geregeld. In convenanten worden doorgaans alleen doelvoorschriften aangegeven en geen middelenvoorschriften. Het staat de branche dus vrij deze zelf te bepalen. Convenanten lijken op het eerste gezicht aantrekkelijk ten opzichte van wetgeving. Deze aantrekkelijkheid verdwijnt echter wanneer de lange onderhandelingsduur in ogenschouw wordt genomen. Vaak is de teleurstelling na afloop groot omdat alleen maar doelstellingen in het convenant zijn opgenomen die door de afvalbranche toch al zijn bereikt. Ook is te zien dat de overheid door een gelijkwaardige partner te willen spelen vaak door de branche-organisaties niet meer serieus wordt

genomen (zie ook § 5.6). Ten slotte kan als nadeel van convenanten worden genoemd dat zij vaak met specifieke branche-organisaties worden afgesloten. Hierdoor bestaan slechts convenanten per afvalstof of per deel van de afvalketen, waardoor er allerlei gaten in de regeling van de hele afvalketen kunnen ontstaan. Gaten waarvan kwaadwillenden gebruik kunnen maken.

5.5. De rol van afvalmakelaars

In de wereld van de afvalbranche is een bijzondere plaats ingeruimd voor de afvalmakelaar. Dit is een persoon of een onderneming (in BV-vorm) die bemiddelt tussen de diverse partijen binnen de afvalketen. Wanneer een bedrijf af wil van gevaarlijk afval, dan kan die onderneming een afvalmakelaar inschakelen die er voor zorgt dat een afvaltransport-bedrijf dat afval komt ophalen en vervolgens deponeert bij een daartoe geëquipeerd verwerkingsbedrijf. De afvalmakelaars weten waar nog verwerkingscapaciteit is, wie ruimte over heeft voor het transport en waar eventueel de verdiensten kunnen liggen. Hij of zij, en doorgaans zijn dat ondernemingen die uit niet meer dan een of twee personen bestaan, heeft veel kennis van de afvalketen en voor deze kennis moeten bemiddelingskosten worden betaald. In veel gevallen kopen makelaars het afval zelf tegen het hoogste ontdoenerstarief en gaan zij op zoek naar een verwerkingplaats met de minste kosten.

Op zich is daarop natuurlijk niets aan te merken en gebruikelijk voor meer branches in het economische leven. Makelaars vervullen een nuttige functie omdat zij aanbod en vraag op elkaar afstemmen en daardoor de afvalmarkt met hun bemiddeling kunnen optimaliseren. Het cruciale punt bij afvalmakelaars is echter dat zij hun bemiddeling het liefst onder strikte geheimhouding (moeten) uitvoeren⁷. Doen zij dat niet dan is hun rol zo uitgespeeld omdat andere afvalverwerkingsbedrijven «de route» van het afval dan zelf overnemen om daarmee hun eigen kosten te reduceren. Deze geheimhouding maakt hen relatief ongrijpbaar en oncontroleerbaar. Zij kunnen grote illegale afvoerlijnen organiseren van, meestal gevaarlijk, afval en zijn strafrechtelijk vrijwel ongrijpbaar (Van Zeben, 1995). Omdat de ontdoeners vaak al blij zijn van het gevaarlijke afval af te zijn en zich niet meer verantwoordelijk voelen voor wat er met hun afval in werkelijkheid gebeurt, kunnen makelaars relatief ongestoord hun gang gaan. Vaak wordt door hen het afval naar buitenlandse afvalverwerkers gebracht, die meestal de vereiste verwerkingscapaciteit niet hebben of niet in staat zijn een adequate afhandeling te verrichten. Zo was er een strafzaak in 1992 waarbij een afvalmakelaar voor de rechtbank van Den Bosch terecht stond omdat hij illegaal afvalolie, slakken en vliegassen afkomstig uit Nederland en Duitsland had geëxporteerd naar België. De ontdoeners van het afval werd voorgespiegeld dat hun afval naar Frankrijk zou worden gebracht om te worden verwerkt in de wegenbouw en de asfalt- en cementindustrie. In werkelijkheid werd het afval door de makelaar illegaal op diverse lokaties in België gestort. Op deze wijze werden grote sommen geld verdiend die via een Engels bedrijf werden doorgesluist naar een bank in Luxemburg.

Makelaars kunnen beschikken over vergunningen op naam waarmee zij ontheffing krijgen bepaalde hoeveelheden afval te storten in plaats van te verbranden. Deze ontheffingen bieden gelegenheid winsten te maken. Zo wil bijvoorbeeld een industrieel bedrijf X een partij afvalstoffen laten afvoeren voor f 300,- per ton. Een afvalmakelaar kan al dan niet via een (onterecht verkregen bijzondere) ontheffing die op zijn naam staat, zorgdragen voor afvoer naar een composteerbedrijf voor de kostprijs van f 150,- per ton. De helft dus. De afvalstoffen worden afgehaald en komen via dat transportbedrijf bij een composteerder. Dit bedrijf mengt de stoffen illegaal wetende dat de vrijgekomen compost niet aan de eisen voldoet. Het bedrijf krijgt daarvoor een onkostenvergoeding en het afval wordt op

⁷ Om deze reden worden zij ook wel «gesloten» makelaars genoemd.

deze wijze via illegale kanalen als compost afgezet met behulp van en onder regie van de afvalmakelaar. De ontheffingsvergunningen waarover de makelaar beschikt zijn meestal verkregen door het aanbieden van verkeerde monsters en valse informatie aan de verstrekker van de vergunning.

Afvalmakelaars kunnen illegaal blijven opereren omdat de ontdoeners na afgifte niet meer verantwoordelijk zijn – en ook niet meer voelen – voor hun afval. Meestal hebben de makelaars de beschikking over transportfaciliteiten of goede connecties met transportbedrijven, die niet op de hoogte zijn van wat zij vervoeren. Zij opereren juist vaker in internationaal verband omdat daarmee hun verdiensten groter zullen worden en moeilijker zijn te controleren door de verschillende, naast elkaar werkende, nationale opsporingsinstanties.

5.6. De invloed van de branche-organisaties

In paragraaf 5.1 is aangegeven dat de overheid de laatste jaren steeds grotere waarde is gaan hechten aan onderhandelingen met ondernemingen om de afvalverwerking beter te organiseren. Daartoe heeft de overheid het doelgroepenbeleid ontwikkeld waarbij zij als gelijkwaardige partner met vertegenwoordigers van elke afzonderlijke doelgroep onderhandelt over doelstellingen in het milieubeleid. Deze vertegenwoordigers worden ook nadrukkelijk in hun hoedanigheid van disciplineerder van hun tak van de afvalbranche tegemoet getreden. Deze onderhandelingen gebeuren op basis van consensus, wat inhoudt dat de overheid altijd water bij de wijn moet doen omdat de branche-vertegenwoordigers zeggen dat bepaalde wensen op dat moment (nog) niet kunnen worden gerealiseerd. Deze beïnvloeding door de branche-organisaties gaat verder. Ook de beleidsvoorbereiding van de overheid krijgt te maken met hun invloed. Zo mag het volgende voorbeeld een en ander verduidelijken.

Een bedrijf ziet wel wat in de recycling van plastic koffiebekertjes. Om winst te kunnen behalen is de aanvoer van grote hoeveelheden koffiebekertjes gewenst. Hoe kan zo'n bedrijf de aanvoer garanderen? In ieder geval moet het bedrijf op de één of andere manier er voor zorgen dat koffiebekertjes niet meer mogen worden gestort. In het overleg met de overheid en zijn branche-organisatie wordt door de branche-organisatie (waarvan de directeur van het bedrijf in het bestuur zit) er bij de overheid op aangedrongen dat de stort van koffiebekertjes uit milieuhygiënisch standpunt onverantwoord is en dat er een inzamelingsstelsel moet komen. De overheid moet dit idee wel overnemen (want het is goed voor het milieu!) en laat het in de beleidsnota's opnemen en stelt vervolgens de afgifte aan het bedrijf verplicht omdat dit bedrijf de enige is die zulke hoeveelheden bekertjes kan verwerken. Zo heeft het bedrijf via de branche-organisatie zijn zin gekregen door een probleem te creëren en direct een oplossing aan te bieden. Misschien krijgt het van die zelfde overheid daarvoor ook nog subsidie!

Dit voorbeeld van een, op zich genomen legale, handelingsstrategie maakt het volgende duidelijk. Door op deze wijze te onderhandelen met branche-organisaties vindt een verstrengeling plaats tussen de belangen van de branche en die van de overheid. Van sturen op afstand kan dan nauwelijks meer sprake zijn. En de afvalverwerkingsbranche is door een versnippering van specialismen opgedeeld in veel branche-organisaties, bestaande uit een klein aantal, gespecialiseerde, afvalverwerkingsbedrijven (zie hoofdstuk 3). Dit betekent dat de overheid soms niet meer weet met wie wordt onderhandeld: met de branche of met bepaalde bedrijven. Dit komt doordat bedrijven er alles aan gelegen is hun mensen in het bestuur van zo'n branche-organisatie te laten opnemen⁸. Zo blijken enkele mensen die voor zware milieudelicten zijn veroordeeld (zie § 6.2) deel te hebben uitgemaakt van besturen van branche-organisaties, waarmee de minister namens het rijk en gedeputeerden namens provincies hebben onderhandeld over een regeling voor afvaltransporten, en namen enkele

⁸ Hierbij moet worden aangetekend dat in vrijwel elke economische sector «grote» bedrijven belangrijke posities innemen in de delegaties die onderhandelen met de overheid.

afvalverwerkers uit het westen van het land sleutelposities in de NVCA in die met de overheid onderhandelde over de schone (!) verwerking van chemisch afval. Deze NVCA is ook betrokken geweest bij de certificering van het opruimen van olietanks door een malafide afvalverwerkingsbedrijf. De namen van deze personen en bedrijven zijn nadrukkelijk verbonden aan het plegen van zware milieucriminaliteit.

Als laatste mogelijke negatieve zijde van branche-organisaties kan worden genoemd het feit dat sommige bedrijven onder de vlag van certificering buiten spel kunnen worden gezet. De besturen bestaan zoals gezegd vaak uit directieleden van de grotere afvalverwerkingsbedrijven die daardoor in zekere zin zelf kunnen bepalen wie zich bij die branche mag aansluiten. Ook hier geldt weer dat zo'n gegeven tweeledig kan uitpakken. Het is denkbaar dat door certificaten aan bepaalde bedrijven te weigeren de branche malafide bedrijven kan uitsluiten. Maar het is ook denkbaar dat onder het mom van certificering bepaalde bedrijven uit concurrentie-overwegingen buiten spel worden gezet door bedrijven die in besturen van die branche-organisaties zijn vertegenwoordigd. In dat geval slagen malafide bedrijven erin bonafide bedrijven buiten de deur te houden!

De invloed die branche-organisaties hebben op de afvalverwerking in Nederland komt speciaal tot uitdrukking in de zogenaamde *Sturingsorganen* of *Sturings-NV's*. Dit zijn vormen van PPP-constructies (Public-Private-Partnerships), op privaatrechtelijke leest geschoeid, die tot doel hebben de afvalstromen te sturen en het nemen van initiatieven tot de realisatie van nieuwe verwerkingsinstallaties. De sturings-NV's zijn opgericht nadat Nederland in vijf afvalregio's is verdeeld. In deze sturingsorganen participeert de overheid samen met de branche-organisaties om de makelaarsfunctie te vervullen en de afvalstromen zo goed mogelijk te stroomlijnen. In de sturingsorganen wordt bepaald welk deel van het afval kan worden gestort en welk deel kan worden verbrand. Het is dus zaak als afvalverwerkingsbedrijf invloed uit te oefenen in zo'n sturingsorgaan omdat daarmee de kosten kunnen worden gereduceerd (storten is immers goedkoper!). Van Vugt, Boets en Berends (1994, 55) noemen enkele gevaren van deze sturingsorganen voor de Nederlandse overheid. Het is volgens hen niet uit te sluiten dat de overheid zich daarin met malafide afvalverwerkers inlaat, een punt dat al eerder hier is genoemd. De expertise van de overheidsvertegenwoordiger en van de deelnemende afvalverwerkers verschilt sterk waardoor de overheid niet altijd serieus wordt genomen en/of tegen wordt uitgespeeld. Er wordt een afhankelijkheidspositie geschapen omdat de private organisaties de middelen investeren, er bestaat geen democratische controle en grote bedrijven krijgen een onevenredig grote invloed waarmee kleine afvalverwerkers uit de markt kunnen worden gewerkt. Dit laatste biedt mogelijkheden om een monopoliepositie te verwerven en de prijzen voor afvalverwerking flink op te schroeven, zoals in Friesland te zien was met de OLAF (Balker en Friso, 1993; Bosma, 1992) en in Noord-Holland met de NV ACP⁹. Ook de CRI waarschuwt voor deze sturingsorganen (CRI, 1992). De CRI is eveneens van mening dat de overheid in deze organen een onduidelijke rol speelt, zodat een belangenverstremming kan optreden. Bovendien attendeert de CRI op de aantrekkelijkheid voor een bedrijf om in het bestuur van zo'n sturings-NV plaats te nemen. Een voorbeeld van het voordeel dat kan worden behaald door participatie in een sturingsorganisatie door een afvalverwerkingsbedrijf X, kan dat verduidelijken.

⁹ Door met behulp van de Sturings-NV andere afvalverwerkers te verbieden afval te storten en uitsluitend te laten verbranden kan een deelnemende partij van de Sturings-NV deze mededingers op kosten jagen en zo hun concurrentiepositie doen laten verslechteren.

Stel een bedrijf X heeft een quotum van het Sturingsorgaan gekregen voor de verbranding van 25 000 ton brandbaar bedrijfsafval met een laag organisch stofgehalte. Het bedrijf X voert echter jaarlijks totaal 45 000 ton brandbaar bedrijfsafval af. Hiervan bestaat 5 000 ton uit brandbaar bijzonder afval. Bedrijf X voert ook nog eens 5 000

tonhuishoudelijk afval af. Het verwerken van het brandbaar bijzonder afval en van het huishoudelijk afval bij de AVI kost f 230,- per ton. Door het brandbaar bijzondere afval en het huishoudelijke afval als Sturingsorgaanafval aan te bieden bij de AVI hoeft bedrijf X slechts f 130,- te betalen, terwijl voor f 230,- verwerkingskosten aan zijn eigen klant in rekening kan worden gebracht.

Er is dan nog $25\ 000 - (2 \times 5000) = 15\ 000$ ton van het Sturingsorgaan quotum over. Hiervoor wordt 15 000 ton brandbaar bedrijfsafval met een laag organisch stofgehalte naar het Sturingsorgaan gebracht. Vervolgens zit het bedrijf X nog met een rest van 25 000 ton brandbaar bedrijfsafval met een laag organisch stofgehalte. Dit afval dient eigenlijk te worden verbrand door de AVI, maar omdat er een beleidsmatig berekend verbrandingscapaciteit tekort is, kan dat afval ook worden gestort. Aangezien storten f 100,- per 1 000 kilo goedkoper is, wordt uiteraard gestort. Op deze wijze krijgt de AVI 10 000 ton afval minder te verwerken en wordt afval gestort in plaats van verbrand. Dat laatste is nu juist tegen de intenties van de provincie die het Sturingsorgaan juist mede heeft opgericht om zulke praktijken te voorkomen. Bedrijf X is er wel 10 000 ton \times f 100,- = f 1 000 000,- rijker van geworden.

Dit voorbeeld laat zien dat deelname aan sturingsorganen voor afvalverwerkers uit financieel oogpunt interessant is. Daarmee kunnen zij zelf in de dagelijkse praktijk hun afvalstromen sturen zonder dat de overheid daar met de neus bovenop staat. De branche-organisaties «verzorgen» het traject met de overheid in een vroeger stadium: zij oefenen invloed uit op de wet- en regelgeving, de vergunningverlening, de vergunningsvoorwaarden, de prijzen en het ontstaan en voortbestaan van gedoogsituaties door met de overheden van verschillend niveau (rijk, provincie en gemeente) te onderhandelen. In combinatie met de sturingsorganen beheersen de afvalverwerkers hun handel en wandel.

5.7. De internationale context

Afval en de verwerking daarvan zijn vanzelfsprekend niet een typisch Nederlands probleem. Alle welvarende landen worstelen met dezelfde problematiek en zoeken naar aanvaardbare oplossingen voor hun afval. Nu bestaan er aanzienlijke verschillen tussen landen wat betreft hun wetgeving op het gebied van het milieu en de handhaving daarvan. Zo worden afval, afvalverwerking en afvalrecycling in elk land anders gedefinieerd. Die afwijkende interpretaties leveren speelruimte op om internationaal met afval geld te verdienen. Ook zijn er verschillen wat betreft verwerkingscapaciteit van afval en wijken de prijzen voor afvalverwerking sterk van elkaar af. Om de kosten te drukken zijn Nederlandse afvalverwerkingsbedrijven en internationaal opererende afvalmakelaars altijd geneigd te zoeken naar plaatsen waar de verwerking van het afval de minste kosten met zich meebrengt. Het openstellen van de grenzen tussen EU-landen en Oosteuropese landen heeft geleid tot een grote vervoersbeweging van afval naar en door die landen. De export van Nederlands afval is weliswaar aan vergunningen gebonden maar dat blijkt in de praktijk nauwelijks beperkingen met zich mee te brengen. Dit komt doordat in de landen waar het afval zijn bestemming vindt, meestal geen of nauwelijks serieuze controles worden uitgevoerd. Zonder die controles is het papier van de vergunningaanvraag geduldig en kan een makelaar zonder risico zo'n exportvergunning aanvragen. Wat eigenlijk gebeurt is dat afvalproblemen van landen met een strengere wetgeving worden verplaatst naar landen met een minder strenge wetgeving. De milieu-problemen nemen in de ontvangende landen toe omdat zij vaak niet de beschikking hebben over voldoende verwerkingscapaciteit of kwalitatief toereikende verwerkingsinstallaties. Aan ontdoeners wordt wel de Nederlandse verwerkingsprijs per ton afval in rekening gebracht, maar in Oost-Europa zijn de gemaakte kosten slechts een fractie daarvan. De winst

is voor de makelaar. Het volgende voorbeeld illustreert de gevolgen van een internationale context van afvalverwerking.

Een afvalmakelaar wil een partij zinkafval via de haven Rotterdam naar Polen en Brazilië brengen onder het mom van recycling. Beide landen deelden officieel mee dat verwerking van zinkafval daar onmogelijk was of milieuhygiënisch niet verantwoord kon worden verwerkt: er bleef namelijk te veel giftig afval over na recycling. De afvalmakelaar rekende de ontdoeners van het zinkafval f 230,- per ton, betaalde het Poolse bedrijf f 80,- per ton en nam het herwonnen zink voor eenzelfde bedrag terug. Met de verkoop hiervan verdiende de makelaar in Nederland f 1000,- per ton. Uiteindelijk was Polen de dupe. Allerlei uiterst giftige stoffen als cadmium en zware metalen lagen her en der verspreid op stortplaatsen in Polen en de opbrengst was laag.

De internationale afvalbranche maakt vanzelfsprekend gebruik van de havenfaciliteiten in Nederland om afval naar elders te laten overbrengen. Afval wordt per containers (die meestal verzegeld zijn) via de haven van Rotterdam naar diverse bestemmingen afgevoerd. In de veerboot *Harold of Free Enterprise* bleken onverwachts allerlei verzegelde zeecontainers met chemisch afval te zitten. Het kan niet anders dan dat scheepsmakelaars en cargadoors weet hebben van de internationale legale en illegale zeevaart in afval uit en naar Nederland. Controles worden uitsluitend op de «*bill of lading*» uitgevoerd en vrijwel nooit fysiek. De kosten van het stilleggen van de overslag van containers zijn zo hoog dat alleen bij zeer ernstige bedenkingen zeecontainers bij uitvoer worden opengemaakt (zie ook het rapport over de havens).

Nederland importeert ook afval wanneer de verwerkingsfaciliteiten in het buitenland ontoereikend zijn. Zo wordt Duits plastic dat in het uiterst prestigieuze «*Grüne Punkt*» programma van onze bureaus afzonderlijk is ingezameld, in Nederland verwerkt. Ook wordt Duitse compost illegaal naar Groningen afgevoerd. Het ontbreken van controle aan de grenzen de laatste jaren en een zeer fraudegevoelig internationaal meldingssysteem hebben de gelegenheid tot illegale afvalverwerking in internationale context aanzienlijk vergroot. De rol van afvalmakelaars wordt steeds groter en dat kan, zoals wij eerder hebben gezien, de kans op milieu-criminaliteit aanzienlijk doen toenemen.

5.8. Kartel- en monopolievorming in de afvalbranche

In elke legale branche zijn kartelvorming en monopolisme ontwrichtend voor een vrije economische mededinging en voor een concurrerende prijsstelling. Voor de afvalbranche houdt een monopoliepositie van een enkel bedrijf zeer grote risico's in. Een monopolist kan namelijk de hele afvalketen onder controle hebben: «*Als je de hele keten hebt, kun je pas tevreden zijn*» sprak een topman van een groot buitenlands bedrijf (Van Vugt, Boet en Berends, 1994, 58). Zo'n controle over een hele afvalketen brengt drie gevaren met zich mee. In de *eerste* plaats zal vrijwel zeker de prijs voor afvalverwerking stijgen, omdat afval op korte termijn een inelastisch goed is. Daarom kan een monopolist elke prijs vragen. In de *tweede* plaats wordt het vrijwel onmogelijk op die keten nog controle uit te oefenen omdat alles in één administratie geboekt staat en er van alles met dat afval kan gebeuren dat niet volgens de regels en slecht voor het milieu is, maar goed voor de eigenaar of aandeelhouders. *Bovendien* stelt een monopoliepositie een afvalverwerker in staat de overheid onder druk te zetten om vergunningen tegen zijn voorwaarden te laten afgeven. Wie anders moet het afval verwijderen of verwerken?

Heeft een bedrijf eenmaal een monopoliepositie, dan wordt het bijzonder kwetsbaar voor de georganiseerde misdaad. In zo'n situatie is het denkbaar dat door een «overname» van dat bedrijf een geslaagde poging kan worden ondernomen een (deel van) bedrijfstak onder controle te brengen. Een andere kwetsbaarheid kan ook. In de USA hebben na de

privatisering van de huisvuilophaaldiensten criminele groepen kans gezien daarop een stevige greep te krijgen doordat zij via corrupte vakbonden de transportbranche beheersten. Huisvuil moet namelijk worden getransporteerd naar stortplaatsen of verbrandingsovens.

In de USA heeft de FBI enkele onderzoeken verricht naar de banden tussen Italiaanse mafiagroepen en grote afvalverwerkingsbedrijven (Hinchey, 1984; Block, 1991; Szaz, 1995). In Nederland zijn op dit moment twee grote afvalverwerkers druk in de weer een monopoliepositie te verwerven. Nederland wordt daarbij als springplank gebruikt om de Europese markt te veroveren. De Nederlandse wetgeving op het gebied van kartelvorming is niet zo streng als in andere landen in de wereld. Buitenlandse bedrijven kopen in hoog tempo allerlei bedrijven op die in moeilijkheden verkeren en nemen al na korte tijd sleutelposities in branche-organisaties in. Enkele van deze bedrijven zijn in de USA veroordeeld voor overtredingen van de kartelwet (Block, 1994) en proberen ook in Nederland de afvalverwerkingsmarkt in handen te krijgen. Daarbij worden de volgende methoden gebruikt. Zo worden aan ontdoeners van afval prijzen voor verwerking aangeboden die ver liggen onder de kostprijs. Wanneer de concurrentie de strijd niet meer kan volhouden (alle afval gaat nu eenmaal naar de goedkoopste verwerker), gaat de prijs voor de ontdoeners sterk omhoog en kunnen ontdoeners niet meer terug. Branche-organisaties worden gebruikt om concurrenten certificering te onthouden waardoor zij minder opdrachten krijgen. In de branche-organisaties wordt naar de overheid toe de stelling verdedigd dat alleen schaalvergroting met grote technologische investeringen nog verantwoord is uit milieuhygiënisch standpunt. Hierdoor worden kleine afvalverwerkers voor de overheid als partner minder interessant. De monopolisten verzoeken de overheid via de branche-organisaties telkens om nieuwe, duurdere technieken van afvalverwerking toe te passen. Alleen zij kunnen uiteraard die technieken leveren. Kennis en mensen worden elders (waaronder ook de overheid) weggekocht. Als laatste middel wordt gebruik gemaakt van het tippen van politie en justitie om illegale activiteiten bij concurrenten aan de kaak te stellen. Daardoor krijgt de concurrent een malafide imago en blijven opdrachten achterwege. Zo heeft een bedrijf enkele andere bedrijven voor een lage prijs kunnen overnemen omdat deze afvalverwerkers in strafrechtelijke moeilijkheden verkeerden.

Hebben dit soort bedrijven eenmaal die positie in handen, dan wordt de afvalverwerking in Nederland oncontroleerbaar en heel duur. De overheid staat dan vrijwel buiten spel en kan slechts vergunningen verschaffen omdat zij dan in een positie is gemanoeuvreerd waarin zij geen kant meer op kan.

Samengevat komt het er op neer dat een zeer risicovolle situatie ontstaat wanneer een verwerker van een of meer afvalstoffen de hele keten in bezit heeft en er geen concurrentie van andere afvalverwerkers meer bestaat.

5.9. Samenvatting van risico's van de afvalbranche voor criminaliteit

Het is tegen de in dit hoofdstuk beschreven achtergrond dat zware milieucriminaliteit plaatsvindt. Het is dus niet zo, wellicht ten overvloede, dat deze condities dwingend naar criminaliteit leiden, maar dat zij de gelegenheid daartoe bieden aan die afvalverwerkers die op illegale wijze en ten koste van het milieu hoge verdiensten willen behalen. In deze jonge economische sector die zo'n sterke groei heeft doorgemaakt, zijn blijkbaar nog geen mechanismen werkzaam die als barrières fungeren om criminaliteit binnen de branche te beperken. Aangezien de overheid juist in deze bedrijfstak een beleid van zelfregulering, privatisering en sturen

op afstand heeft toegepast is deze branche bijzonder kwetsbaar voor zware vormen van milieucriminaliteit. In deze afsluitende pagina vatten wij de risico's nog eens samen. De lezer is dan beter in staat het behandelde in de volgende hoofdstuk in de juiste context te plaatsen. Enkele risico's van het optreden van milieucriminaliteit in afvalketen zijn (zie ook CRI, 1992):

1. door een sterk toegenomen produktdiversificatie en complexiteit binnen de afvalketen is de branche zeer onoverzichtelijk en moeilijk controleerbaar geworden;
2. in de afvalbranche bestaat een sterke tendens tot schaalvergroting en monopolie- en kartelvorming (machtconcentratie) waarmee de overheid buiten spel kan worden gezet, de prijzen kunnen worden opgevoerd en de overheidscontrole op eventuele illegale activiteiten kan worden verhinderd;
3. het kostenniveau van diverse activiteiten uit de afvalketen zal verder stijgen door het opleggen van aangescherpte milieunormen en kostbare technieken (dure afvalscheiding, stringente emissienormen). Hoe hoger de kosten zullen zijn, des te aantrekkelijker zal illegale stort of verwerking voor afvalverwerkingsbedrijven worden;
4. door een hoge mate van regeldichtheid en complexiteit van de milieuwetgeving bestaan veel mazen in de wet die door malafide bedrijven in hun voordeel kunnen worden uitgebuit. Tevens dragen deze twee factoren bij aan een praktisch onuitvoerbaar handhaving van de bedoelde wetgeving;
5. branche-organisaties hebben grote invloed op het milieubeleid van de overheid en op de vergunningverstrekking aan afvalverwerkers;
6. qua internationale wetgeving, qua handhavingsambitie en qua handhaving capaciteit binnen Europa bestaan discrepanties waarvan malafide afvalverwerkers en afvalmakelaars gebruik kunnen maken ten koste van het milieu;
7. in Nederland bestaat een geringe pakkans en een bescheiden strafmaat;
8. in de (inter)nationale afvalketens bestaan diverse kwetsbare schakels;
9. zeer hoge winstmarges zijn te behalen door illegale verwerking;
10. een groot aantal zelfstandige en onafhankelijk opererende bestuurslagen, ambtenaren en (opsporings)instanties is bij de afvalverwerking betrokken die binnen de afvalketen vanuit deelbelangen handelen en tegen elkaar worden uitgespeeld door machtige branche-organisaties en sturings-NV's;
11. de internationale samenwerking tussen nationale opsporingsinstanties is gering, juist in een periode dat de controles aan de landsgrenzen zijn afgeschaft en de afvalverwerking meer op Europese en mondiale schaal plaatsvindt;
13. in veel segmenten van het milieu is de overheid in een soort «wurggreep» terecht gekomen waardoor zij als het ware wordt gedwongen te kiezen voor pragmatische «oplossingen» zoals het gedogen van situaties die uit milieuhygiënisch perspectief onaanvaardbaar zijn (zie hierover later meer)¹⁰.
14. als laatste genoemd maar zeker niet in de laatste plaats, is het grootste risico voor zware milieucriminaliteit gelegen in het gegeven dat het onopgemerkt kan blijven voor opsporingsinstanties omdat illegale activiteiten worden gemengd met of zich afspelen onder de dekmantel van legale activiteiten. Ook zijn de gevolgen voor het milieu en voor de volksgezondheid pas op lange termijn zichtbaar.

¹⁰ Afvalbedrijven komen bij privatisering eerst met lage prijzen, om vervolgens langzaam maar zeker via prijsverhogingen tot zeer hoge prijsstellingen te komen. De overheden rekenen die op hun beurt door aan de consumenten (bevolking en bedrijfsleven) die daardoor veel meer betalen dan strikt genomen noodzakelijk is. Daardoor zijn de winstmarges in de afvalverwerking, zelfs bij volkomen legale werkwijzen, zeer hoog te noemen (30% tot 70% winst). Voor een normale economische activiteit gelden veelal veel lagere winstcijfers.

6. DE AARD EN OMVANG VAN ZWARE MILIEUCRIMINALITEIT IN DE AFVALVERWERKINGSBRANCHE

6.1. De aard van criminele activiteiten

In de inleiding is aangegeven dat dit deelrapport zich beperkt tot milieucriminaliteit die wordt gepleegd door de afvalverwerkingsbranche. Het gaat dus niet om bedrijven die, hoe ernstig milieuvervuilend en laakbaar die handelingen ook zijn, zich op illegale wijze ontdoen van hun afval (in de vorm van lozingen in lucht of water en/of storten). Waar het in dit rapport om gaat is de criminaliteit in de afvalbranche in kaart te brengen. Om enige zicht te krijgen op vormen van milieucriminaliteit is het zaak de afvalketen te volgen (voor de diverse afvalstromen) via de verplaatsingen (pijlen in figuur 1 van hoofdstuk 3) en de daarbij horende financiële stromen. De criminele activiteiten die in de afvalketen worden ontplooid, zijn niet herkenbaar terug te vinden in de officiële criminaliteitsstatistieken.

Hierbij kan worden gedacht aan de volgende criminele activiteiten (Zie ook: Van den Berg, e.a., 1995, 62):

- het niet of niet volledig schoonmaken of saneren (schijnsaneren) van bij voorbeeld grond en olietanks en wel daarvoor de kosten in rekening brengen;
- het op een onverantwoorde wijze schonen of saneren van grond, olietanks, en dergelijke;
- het niet of niet volledig verwerken van vuil dat bij sanering of schoonmaak vrijkomt;
- het verwerken van afval op een onverantwoorde wijze waardoor er gevaar voor de volksgezondheid ontstaat;
- het niet treffen van noodzakelijke voorzieningen voor de verwerking van afval;
- verhandeling onder valse voorwendselen;
- het als brandstof gebruiken van afvalstoffen (denk aan verontreinigde stookolie door schepen);
- het onvolledig onschadelijk maken van afvalstoffen, terwijl daarvoor wel is betaald;
- alleen op papier verwerken van afval;
- het mengen van soorten afval om daardoor bij stort of verbranding minder te hoeven betalen;
- het oneigenlijk verwerken van afval;
- het valselijk benoemen van afval om daardoor bij stort of verbranding minder te hoeven betalen;
- het illegaal op of in de bodem brengen van afval;
- het illegaal lozen in oppervlaktewater van afval;
- het illegaal lozen in zeewater van afval;
- het illegaal in de lucht brengen van afval;
- het illegaal exporteren van diverse soorten afval naar het buitenland zonder daarvoor te beschikken over de verplichte vergunningen en wetende dat in het buitenland te weinig stort of verwerkingscapaciteit en geen voldoende kwalitatief hoogwaardige verwerkingsinstallaties aanwezig zijn.

Deze criminele activiteiten kunnen uitsluitend plaats vinden in combinatie met manipulaties in de administratie en in de boekhouding. Daardoor zijn de bovengenoemde milieudelicten aan de volgende misdrijven gekoppeld:

- het voeren van verschillende administraties;
- oplichting;
- valsheid in geschrifte;

- BTW-fraude en andere fiscale delicten; en in sommige gevallen worden ook de volgende delicten geconstateerd:
- sociale verzekeringfraude;
- subsidiefraude.

6.2. De zaakanalyses van de afvalverwerkingsbranche

Na de Tweede Wereldoorlog hebben zich op aarde grote milieurampen voltrokken die de mensen met de neus op de (ernstige) feiten drukten. Een deel van die rampen kan worden toegeschreven aan ongelukken die het gevolg zijn van menselijk falen. Soms is het een direct gevolg van onverschilligheid of onkunde. Voor een ander deel is opzet aanwezig om met criminaliteit geld te verdienen. In Nederland hebben wij niet met grote milieurampen zoals met de Torrey Canyon te maken gehad maar werden wij in de jaren zeventig wel geconfronteerd met enkele fikse bodemverontreinigingen in woonwijken (in Hengelo) en op oude stortplaatsen en fabrieksterreinen.

In Nederland staat het opsporingsonderzoek naar milieuzaken door politie en justitie nog altijd in de kinderschoenen. In het midden van de jaren tachtig, de periode waarin ook het Milieu Bijstands Team van het VROM wordt opgericht, werden aarzelend de eerste grootschalige opsporingsonderzoeken ter hand genomen. Het vereist veel geduld, nieuwe deskundigheid en interdisciplinair samengestelde tactische teams om dergelijke strafrechtelijke processen tot een goed einde te brengen. De laatste jaren is daarvoor veel werk verzet en zijn meer Officieren van Justitie ingezet om milieudelicten te vervolgen.

Maar deze verbetering betekent nog niet dat de politie over veel ervaring beschikt en dat veel tactische opsporingsonderzoeken op het gebied van de zware milieucriminaliteit hebben gedraaid. In Nederland is er vrijwel geen politieman of -vrouw te vinden die meer dan één grote milieuzak heeft «gedaan». Bovendien is de informatiepositie van de politie (CID) nog altijd zwak, ook al komt daar het laatste jaar langzaam verbetering in. «Pas wanneer men met de nek in de rotzooi staat, grijpen politie en justitie misschien een keer in», zei een van de geïnterviewden. Het was derhalve te verwachten dat dientengevolge ook niet erg veel dossiers op het gebied van zware milieucriminaliteit voor dit deelrapport ter beschikking konden worden besteld. Het *dark number* moet wel groot zijn en dat betekent dat in dit deelrapport geen volledig beeld van de zware milieucriminaliteit kan worden geboden. Het aantal milieuzaken neemt nog altijd toe en veel beleidsnota's uit het driehoeksoverleg hebben de milieucriminaliteit tot prioriteit van opsporing verheven.

In de bijlage van de «Notitie aanpak zware milieucriminaliteit» van de regering (1995) staat de jaaropgave van milieuzaken in 1994 vermeld. Het aantal lopende milieuzaken in dat jaar bedroeg 45 en 14 opsporingsonderzoeken werden in dat jaar afgesloten. In 1993 en 1994 is het MBT ter ondersteuning bij 40 grote en kleinere strafrechtelijke onderzoeken op het gebied van het milieu betrokken geweest.

Dit aantal, zo mag worden aangenomen, is slechts een fractie van het werkelijke aantal zware milieudelicten dat zich jaarlijks afspeelt. Wanneer de CID-informatiepositie zal zijn verbeterd en door politie en justitie systematischer en meer gestructureerd de opsporing te hand zal worden genomen, zal het aantal bekend geworden zaken aanzienlijk stijgen.

6.2.1. Het dossieronderzoek

Door de CRI, het Milieu Bijstands Team van het ministerie van VROM en de regiokorpsen zijn 25 zakendossiers aangeboden voor dit deelrapport. Zes daarvan waren óf van onvoldoende kwaliteit, gingen over kleine overtredingen óf bevatten te weinig gegevens om een zinnige en verantwoorde analyse te maken. Voorts zijn onder de noemer zaken-

dossiers twee zogenaamde «fenomeenanalyses» van zware criminaliteit op milieugebied opgestuurd, maar slechts één van beide fenomeenanalyses bevatte concrete empirische informatie die voor dit deelrapport relevant zou kunnen zijn. Uiteindelijk zijn 18 dossiers voor dit deelrapport gebruikt.

Op grond van bovenstaande is besloten voor de volgende opzet voor deze paragraaf te kiezen. Om van zware milieucriminaliteit een goed beeld te schetsen wordt eerst een uitgebreide beschrijving gegeven van drie milieuzaken aan de hand van het door ons ontwikkelde analyseschema. Deze drie zaken zijn gekozen omdat zij illustratief zijn voor de zware milieucriminaliteit en omdat zij gevallen vertegenwoordigen die het dichtst tegen onze definitie van georganiseerde criminaliteit aanliggen. Vervolgens worden de 15 overige dossiers besproken.

6.2.1.1. Drie casussen

De geschiedenis van afvalverwerkingsbedrijf A is typisch voor het ontstaan en de ontwikkeling van veel afvalverwerkingsbedrijven in Nederland aan het eind van de jaren zestig en de expansieve groei die zij doormaakten in de jaren zeventig en tachtig. A strijkt in de jaren zestig neer op een terrein waar hij de grond laat afgraven en vervolgens verkoopt. Het ontstane gat op zijn bedrijfsterrein wordt gedicht met vermalen huisvuil. Niet lang daarna richt A zijn bedrijf op voor de verwerking van rioolslib dat hij van waterzuiveringsbedrijven krijgt aangeleverd. In vrij korte tijd ontwikkelt dit familiebedrijf zich tot een miljoenenbedrijf bestaande uit een reeks van BV's waarmee in de jaren tachtig de hele afvalverwerkingsketen van zuiveringsslib wordt beheerst. A's bedrijven verzorgen de inzameling, het transport, de opslag, de bewerking en de eindbestemming van vervuild slib.

Wanneer bedrijf A in 1993 uiteindelijk tegen de lamp loopt, bestaat het enkele tientallen jaren. Het is een typisch familiebedrijf waarvan de oprichter na verloop van tijd om leeftijdsredenen door de tweede generatie werd opgevolgd. Familietegenstellingen bepaalden het verloop van de bedrijfsontwikkeling. De zonen namen in de jaren zeventig beiden een plaats in de directie in, maar als gevolg van ruzies verliet één van twee in 1991 het bedrijf. Daarvoor in de plaats werd extern een niet-familielid als mede-directeur aangetrokken. De administratie werd door diens echtgenote verzorgd en verder maakte het bedrijf gebruik van chauffeurs, bedrijfsleiders, verladers, enz. die ieder een deel van de werkzaamheden verrichtte. De familie had het voor het zeggen en bepaalde alles wat er te bepalen was¹¹. Het bedrijf A bestond uit een top-holding, een holding, een pensioen-bv en drie werkmaatschappijen, alle in bezit van de familie. De legale activiteiten besloegen voornamelijk uit het be- en verwerken van GFT-afval (tot compost) en van het zuiveren van rioolslib. In de loop der jaren stichtte het bedrijf ook verschillende vestigingen in het land. Het bedrijf had een monopoliepositie en beheerste daardoor de hele afvalketen van rioolslib. Het verwierf daarmee een zodanige positie dat controle door de overheid nauwelijks meer mogelijk was. Het bedrijf kon elke prijs vragen en die ook werd betaald door de verschillende overheden.

De omzet van het bedrijf bedroeg volgens de boeken in 1993 ruim 50 miljoen gulden. Daarvan was 19 miljoen winst (voor belastingen). Een dergelijk winstaandeel is opmerkelijk hoog voor «gewone» legale economische activiteiten in Nederland, maar in de afvalbranche niet echt ongebruikelijk. Gelet op de aard en de omvang van de illegale afvalverwerkingspraktijken moesten de winsten voor A feitelijk veel hoger zijn geweest dan uit de door register-accountants goedgekeurde boeken blijkt. Van de verontreinigde slib die niet legaal werd verwerkt, was uiteraard niets in de officiële boekhouding en administratie terug te vinden. In 1993

¹¹ Dat is wel vaker te zien in familiebedrijven waar de eigenaar zich als een ware potentiaat gedraagt en het personeel als onmondige ondergeschikten wordt behandeld.

waren 52 mensen in dienst. Het personeel verdiende royaal boven wat normaal moet worden geacht gelet op hun opleiding en de aard van de te verrichten werkzaamheden. Met deze hoge salariëring, zo mag worden aangenomen, werd door het bedrijf de «loyaliteit» van het personeel gekocht en verzekerd. Doordat A vanaf de beginperiode actief was kende hij vrijwel iedereen in de binnenlandse en buitenlandse afvalverwerkingsbranche en wist hij met wie hij kon samenwerken en met wie niet. Hij ging ook allerlei samenwerkingsverbanden aan met andere bedrijven wanneer dat voor de oplossing van een «probleem» noodzakelijk was. Ook samenwerking met allerlei overheidsinstanties schuwde A niet. Het bedrijf achtte zich onaantastbaar en trok zich niet of nauwelijks iets aan van de milieuwetgeving of administratieve verplichtingen waaraan elk respectabel bedrijf zich dient te houden. Controles waren eigenlijk ondoenlijk omdat op het bedrijfsterrein en in de bedrijfgebouwen allerlei activiteiten door elkaar heen liepen. Op het bedrijfsterrein lag een wirwar van bergen grond en slib. Shovels woelden in deze bergen en vrachtwagens reden af en aan. Voor de buitenstaander was het vrijwel onmogelijk te begrijpen wat A precies uitvoerde.

De waan onaantastbaar te zijn voor opsporing en vervolging werd geïllustreerd door de advocaat van het bedrijf die aangaf «dat de overheid maar moet kunnen aangeven en bewijzen of iets water met aspirine is of aspirine met water». Desondanks zorgde A er voor een deel van zijn administratie elders onder te brengen om het bedrijf en hemzelf zo veel mogelijk af te schermen tegen de bestuurlijke toezichthouders en handhavers van het milieurecht.

A wordt beschuldigd van het jarenlang systematisch overtreden van allerlei vergunningvoorwaarden en van het uitvoeren van allerlei illegale praktijken binnen een legale markt. Zo zou A zich schuldig hebben gemaakt aan het illegaal verwerken van tonnen verontreinigd slib en aan ontoelaatbare mengpraktijken bij het composteren. Tevens is valsheid in geschrifte in de aanklacht opgenomen, alsmede de deelname aan een criminele organisatie (art. 140). Met deze 140-constructie wordt door het Openbaar Ministerie aangenomen dat de illegale praktijken welbewust zijn georganiseerd waarbij A (en de andere directieleden) opdracht heeft gegeven aan ondergeschikten om deze illegale handelingen te verrichten of mogelijk te maken. Ook is in de aanklacht opgenomen dat vervuild slib dat in de akkerbouw is afgezet niet meer in de administratie is terug te vinden, dat resultaten van analyserapporten zijn vervalst en dat verontreinigd slib op illegale wijze naar het buitenland is vervoerd en daar gestort. In dit slib werd ook zeer gevaarlijk afval gemengd waarvoor overigens wel hoge rekeningen werden verstuurd aan de ontdoeners daarvan. Gelet op deze illegale milieucriminaliteit is het niet verwonderlijk dat fraudes werden geconstateerd.

A maakte ook gebruik van een samenwerkingsverband met een aantal afvalverwerkers en aannemers om de provincie buiten spel te zetten. Door namelijk niet met elkaar de concurrentie aan te gaan, zoals de provincie hoopte en verwachtte bij de afvalverwerking van een stortplaats, sloegen zij de handen ineen en zetten de provincie daarmee feitelijk buiten spel. De bedrijven richtten namelijk een eigen BV op om de onderhandelingen met de provincie aan te gaan. Deze BV van de gezamenlijke bedrijven kreeg voor de verwerking van gestort afval vele miljoenen van de provincie, maar gebruikt de stortplaats voornamelijk voor de illegale stort van de deelnemende bedrijven (zie ook § 5.6).

Het bedrijf A schakelde ook allerlei deskundigen en adviseurs in om de zaken zo gladjes mogelijk te laten verlopen en om het bedrijf een respectabel aanzien te geven. Een ex-journalist/publicist werd in de arm genomen om het slechte imago in de media op te vijzelen na een aantal verdachtmakingen van milieucriminaliteit. Als adviseurs werden een oud-medewerker van provinciale Waterstaat en een hoogleraar milieurecht aangetrokken. Andere ervaren juristen werden ingeschakeld om de

illegale praktijken onder te brengen binnen een wirwar van legale activiteiten. Niet onvermeld mag blijven het in dienst treden van een ex-hoofd van het laboratorium van de provinciale Dienst Milieu en Water als adviseur van het bedrijf. Deze persoon had in zijn oude functie gedurende vele jaren de stank die A veroorzaakte, moeten analyseren en beoordelen voor de provincie. Het bedrijf zond ook royaal giften (bijv. het schenken van ruim 900 Kerstpakketten) aan allerlei overheidsfunctionarissen en had met de fiscus een regeling getroffen voor de belastingaftrek van steekpenningen van rond de f 100 000,-. Geweld hoorde bij het bedrijf niet thuis en was ook niet nodig omdat geld wonderen deed bij personeel, adviseurs en partners.

De verdiensten die met de illegale afvalverwerking werden behaald, werden voor meer doeleinden gebruikt. Voor het grootste deel werden zij geïnvesteerd in het bedrijf, voor een deel om hogere dividenden aan de aandeelhouders uit te keren, om gratificaties aan het personeel toe te kennen of hogere salarissen zwart te kunnen betalen, om de pensioen-bv van de familie te versterken en om de directieleden een royaal uitgavenpatroon te garanderen. Dat laatste was mogelijk door met een informele kas te werken waarin cash geld werd gedeponneerd. Uitgaven uit deze kas werden nooit schriftelijk verantwoord.

Een andere casus is die van het bedrijf B. In dat bedrijf werd chemisch afval ingezameld zonder vergunning dat, vermengd met huishoudelijk afval, in België illegaal werd gedumpt (in Mellery en Mont Saint-Guibert). Ook loosde B illegaal olie-water-slibmengsels en ander vloeibaar chemisch afval in de riolering van een gemeente. B was directeur van het naar hem genoemde bedrijf en stond in hoog aanzien bij zijn personeel. Dit aanzien werd mede verkregen door personeel aan te nemen dat door een strafrechtelijk verleden elders niet meer aan de slag kon komen. Deze personeelsleden gingen voor B door het vuur en schonken hem hun onvoorwaardelijke trouw. Zelfs een bedrijfsleider (planner) was bereid als «katvanger» op te treden in de rechtszaak. Deze personeelsleden met antecedenten zorgden ook voor de «vuile» werkjes en beïnvloedden met hun gedrag de andere personeelsleden. Mochten de laatsten opmerkingen hebben over de illegale praktijken in het bedrijf dan werden zij door B overgeplaatst naar een andere vestiging (die bijvoorbeeld in plaats van twee km ruim veertig kilometer van hun woning af lag). Ook was het niet ongebruikelijk dat B van mopperend of klagend personeel zijn «overuren» afpakte. De meesten hielden daarom maar hun mond. Bovendien gedroeg de planner zich als een tiran en schreeuwde tegen zijn personeel. Wie het waagde tegen deze man in te gaan, vloog direct zonder verdere plichtplegingen het bedrijf uit, de straat op. In de alledaagse praktijk wist eigenlijk maar een klein deel van het personeel wat er zich feitelijk aan bedrijfsmatige illegale activiteiten afspeelden. Naast de directie waren de bedrijfsleider (de planner) en een heel beperkt groepje vertrouwelingen van alles op de hoogte. De meeste personeelsleden werden in het ongewisse gelaten en moesten geloven en aannemen dat alle bedrijfsactiviteiten legaal waren. Daardoor gingen zij zonder enige bescherming op onverantwoorde en soms levensgevaarlijke wijze om met gevaarlijk afval. Chauffeurs wisten nauwelijks wat voor een troep zij vervoerden. De arbeidsverdeling kwam overeen met die van een gewoon afvalverwerkingsbedrijf (chauffeurs, planners, administrateurs en factureerders) en voorzag niet in speciale arbeidsplaatsen voor illegale praktijken.

B had een adviseur in dienst die een hoog aanzien genoot in Nederland en die vele overheidsinstellingen eveneens van advies diende. Deze persoon was afkomstig van een zeer respectabel bedrijf waardoor B in staat was zijn eigen bedrijf voor de buitenwereld het etiket van gerespecteerde en «nette» onderneming op te plakken. Verder werden diverse top-juristen die zijn gespecialiseerd in milieuzaken ingehuurd ter

verdediging van hemzelf, zijn planner en zijn medewerkers in Nederland en in België waar ook strafzaken tegen het bedrijf B liepen. Het «einde» van het bedrijf kwam door de onderneming op het moment dat de rechtszaak speelde, te verkopen aan een buitenlands onderneming. Hierdoor ontliep B eventuele «pluk-ze» aanslagen en een mogelijk verhaal van de overheid voor de noodzakelijke saneringskosten van terreinen die B met zijn illegale praktijken ernstig heeft vervuild. Tegenwoordig is B opnieuw actief in de transporthandel en koopt hij transportbedrijven op.

Zoals gezegd, werd B vervolgd wegens een groot aantal illegale milieu-activiteiten waarmee veel geld werd verdiend ten koste van de kwaliteit van het fysieke milieu. Hij verzorgde de illegale export van chemisch afval naar België op grond van een zogenaamde «calamiteitenvergunning» van een gemeente. Officieel was bij die gemeente over deze vergunning niets bekend. Daar was wel bekend dat B eerdere pogingen had ondernomen zo'n vergunning officieel in zijn bezit te krijgen, maar dat hij deze niet had gekregen. Dit gegeven betekent dat deze vergunning moest zijn geleverd door een mogelijk omgekochte of anderszins bereidwillige ambtenaar van de gemeente.

Deze illegale activiteiten werden binnen een legale markt uitgevoerd waar ook concurrentie bestond van andere afvaltransportbedrijven. Personeel van B voerde, al dan niet in opdracht van B, allerlei vormen van intimidatie en sabotage uit, zoals het onklaar maken van het wagenpark van de concurrentie of het «verplaatsen» van containers. Door deze acties werden de bedrijfsprocessen van andere bedrijven ontregeld. Deze vormen van geweld werden ook toegepast bij de controlerende overheden. Wanneer toezichthouders zonder vooraankondiging het bedrijf betraden, kwam het met enige regelmaat voor dat zogenaamd een «dronken» werknemer van B de controleurs met een voorheftruck zo achtervolgde dat zij wel van het bedrijfsterrein af moesten vluchten. In het geval dat inspecties vooraf werden aangekondigd, werd het terrein snel schoongemaakt en werden alle illegale activiteiten tijdelijk stil gelegd.

De afscherming tegen de overheid was uitgebreid. Op vrachtbrieven en documenten werden andere ladingen benoemd dan werkelijk werden getransporteerd. Zo werd het woord «modder» in de officiële vrachtbrieven vaak gebruikt voor zwaar verontreinigde grond of het woord «huishoudelijk afval» voor zwaar chemisch verontreinigd of gevaarlijk afval. B bazuinde in de afvalbranche rond dat zijn bedrijf een «exclusieve» vergunning had om in België te mogen storten. Dit is en kan, zoals wij weten, niet waar zijn omdat België de grenzen voor het storten van afval al lang had gesloten en dat zo'n calamiteitenvergunning uitsluitend aan overheidsinstanties mag worden verleend en niet aan een particulier bedrijf. De administratie was, zoals vaker is te zien bij milieucriminaliteit, niet correct en zeer onvolledig. Op de een of andere manier werd wel bijgehouden wat de inkomende afvalstromen waren, maar niet wat voor soort afvalstromen het bedrijf verlieten. Deze eenzijdige administratie was er op gericht allerlei illegale meng- en mix-activiteiten met afval te verheimlijken. B schermde zijn bedrijf voor lange tijd af door als een zeer respectabel persoon door het leven te gaan. Hij liet zich juridisch bijstaan door topadvocaten en zijn toenmalige accountant is thans directeur van een internationaal afvalverwerkingsbedrijf. Hij trad veelvuldig op als sponsor van sportevenementen in Nederland en bewoog zich gemakkelijk onder de entertainment jet-set van Nederland. Bovendien zag B in dat goede connecties met het openbaar bestuur, politie en bankwereld van groot belang waren voor hem en voor zijn bedrijf. Op de dag van zijn aanhouding had B 's morgens nog een gesprek met de minister van VROM. Voorts beschikte B over invloedrijke vrienden in de landelijke en provinciale politiek. Door deze publiek bekende relaties was B lange tijd in staat de opsporing van de door zijn bedrijf gepleegde milieudelicten tegen te gaan of op zijn minst verdachtmakingen in zijn richting te neutraliseren

omdat de milieuhandhavende instanties enige terughoudendheid ten opzichte van zo'n publiek figuur in acht namen.

B gaf zijn illegale en legale winsten onder andere uit aan eerder genoemde sponsoractiviteiten, maar hij besteedde het meeste geld aan de uitbreiding van zijn bedrijf. Door de moeilijk voor buitenstaanders aan te geven scheiding tussen legale en illegale inkomsten is niet geheel te achterhalen welk deel van de investeringen afkomstig is van legale en welk deel van illegale verdiensten. Een ander, kleiner deel van de opbrengsten werd gebruikt voor de aankoop van onroerend goed en voor een zeer riante en uitbundige levensstijl. Deze levensstijl bracht hem in aanraking met bekende Nederlanders uit de wereld van de muziek, de bokssport, de film en de televisie.

De laatste hier te bespreken casus gaat over bedrijf C dat wordt verweten op grote schaal en gedurende vele jaren strafbare feiten te hebben gepleegd. Deze strafbare feiten hebben betrekking op het systematisch illegaal lozen, verwerken en exporteren van gevaarlijk afvalstoffen die oorspronkelijk van schepen afkomstig waren. Zo zou in een periode van twee jaar in totaal 3,7 miljoen kilo chemisch afval illegaal in oppervlaktewater zijn geloosd. C maakte deel uit van een holding waartoe ook diverse andere BV's behoorden. De bedrijfsactiviteiten van deze groep betreffen ook de exploitatie van vier havenontvangstinstallaties (HOI's). Met deze installaties was een haven in principe in staat chemische afvalstoffen afkomstig van de almaar toenemende scheepvaart in te nemen en te verwerken. Deze chemische afvalstoffen zouden, bij een correcte verwerking door bedrijf C, door een scheidingsproces worden ontleed in drie componenten: de *waterfractie*, die zonder bezwaar mag worden geloosd op het oppervlaktewater van de haven, een *verwerkt deel* dat kan worden verkocht als substituut brandstof, en een *niet-verwerkt deel* dat moet worden afgevoerd naar een afvalverwerkingsbedrijf voor verbranding of met toestemming van het ministerie van VROM mag worden geëxporteerd naar België, Frankrijk en Groot-Brittannië om daar verder te worden verwerkt of direct te worden verbrand.

Evenals veel andere afvalverwerkingsbedrijven was C onderdeel van een Nederlands familiebedrijf. De broers zwaaiden daar de scepter. Hun vader bezat enkele schepen waarmee hij in een haven afvalolie van daar aangemeerde schepen ophaalde. Diens bedrijf stamde uit de eerste jaren van de harde wereld van de classificerders die niet zozeer begaan waren met het milieu, maar hun geld moesten verdienen onder vaak erbarmelijke werkomstandigheden. De zonen namen de onderneming van hun vader over en stichtten een bedrijf in de hoofdstad. Deze onderneming was voor de broers snel te klein en zij probeerden ook elders een plaats te bemachtigen door in 1983 een ander tankreinigingsbedrijf over te nemen. Dat lukte niet omdat de eigenaar dit onderdeel aan het gemeentelijk Havenbedrijf wilde overdoen en eventueel samen met andere bedrijven zo'n HOI wilde bouwen. De toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat vond echter de door deze combinatie gevraagde subsidie van 120 miljoen gulden te hoog en wilde ook niet dat de overheid een centrale rol in de afvalverwerking innam. Die plaats kwam volgens haar het particulier initiatief toe.

Deze haven kwam voor de onderneming pas echt in zicht als gevolg van een ander milieuschandaal in de jaren tachtig. Deze milieuzak speelde zich in 1983 af rond een concurrerend schoonmaakbedrijf. Onderzoek had namelijk uitgewezen dat de bodem rond de haven behoorlijk was vervuild. Hoewel de latere strafrechtelijk vervolging op bewijsrechterlijke gronden stuk liep, trok de toenmalige minister voor van VROM de vergunning voor het reinigen van tankschepen door dat bedrijf in 1983 in. De minister kwam met dit besluit echter flink in moeilijkheden omdat zij volgens een zojuist daarvoor gesloten internationaal verdrag over de vervuiling van de zee, de verplichting op zich had genomen te zorgen voor de bouw van

HOI's in de Nederlandse havens. Met behulp van deze installaties kunnen tankers worden gereinigd die anders hun afvalolie in zee lozen. Om aan deze HOI's te komen vraagt zij het in die haven onbekende bedrijf C een plan in te dienen. Ondanks waarschuwingen van de procureur-generaal en van ambtenaren van haar eigen ministerie over de slechte naam van het bedrijf C (omdat allerlei milieuwetten ernstig werden overtreden), kende zij de onderneming uiteindelijk een subsidie van 24 miljoen gulden toe om een HOI van 36 miljoen te kunnen bouwen. Andere, concurrerende bedrijven vonden dit bedrag veel te laag en ver onder de kostprijs.

Vanaf de start van het bedrijf waren er problemen met de overheid. Onderhandelingen over de noodzakelijk vergunningen liepen uiterst moeizaam en mondden uit in diverse procedures bij de Raad van State. De eerste milieu-overtredingen werden geconstateerd en afspraken voor verbetering met de directie gemaakt. Die werden echter nooit nagekomen. In 1986 formeerde de gemeente een speciale projectgroep om het bedrijf in de gaten te houden. Ondanks alle berichten over milieudelicten en andere zaken, besloot de minister, tegen het advies van velen op haar ministerie in, het restant van de subsidie aan C uit te keren. Vervolgens werden in de periode 1989–1990 40 processen-verbaal tegen C opgemaakt. Het Openbaar Ministerie stelde transacties voor die daarna door C werden geaccepteerd. In periode 1991–1992 werden voor zelfde feiten weer 8 p.v.'s opgemaakt, waaronder in april 1992 een proces-verbaal voor het gebruik van vervalste papieren voor illegale export van gevaarlijke stoffen naar België. C blijkt achteraf vrijwel dagelijks uiterst giftig afval te hebben geloosd op het oppervlaktewater, terwijl volgens de administratieve bescheiden die elke drie maanden aan Rijkswaterstaat werden gestuurd, slechts afval werd geloosd met een giftigheid die ruim beneden de vergunningsnormen lag. Deze illegale lozingen werden 's nachts uitgevoerd om het risico van ontdekking zo klein mogelijk te houden. Ook werden uitkijkposten ingericht om de betrokkenen te attenderen op eventuele controleurs. Uiteindelijk vielen in december 1993 politie en justitie de ondernemingen binnen en namen de administratie en andere bescheiden in beslag. In december 1994 volgde de aanhouding van de betrokken personen.

In totaal waren 82 mensen werkzaam bij C. Daarvan waren er ongeveer 10 (de hele directie, planners, administratie, enkele personen op de werkvloer, e.d.) daadwerkelijk bij de illegale handelingen door het bedrijf betrokken. De opdrachten kwamen van de directeuren. Zij bemoeiden zich ook met de details van de opdracht en met de wijze waarop een en ander in de administratie moest worden verantwoord. Zo werd door de bedrijfsleiding de term «op specificatie brengen» bedacht om illegaal verdunnen of mengen te omschrijven in de administratie. Men zou kunnen zeggen dat de alledaagse praktijk van de directeuren bestond uit het continu bedenken en uitvoeren van fraudes, vervalsingen, en dergelijke om geld mee te verdienen, maar ook om andere fraudes en vervalsingen weer toe te dekken. Omdat niets op papier mocht komen, moest veel van dat geregeld in het hoofd worden onthouden of in codes in kleine zakboekjes worden genoteerd.

Het overige personeel moest, zeker na al die jaren, van de illegale praktijken hebben afgeweten. Maar ook in dit afvalverwerkingsbedrijf blijkt weer hoe groot de loyaliteit van het personeel ten opzichte van de leiding was. Deze loyaliteit is vast te stellen op grond van twee gegevens. Enerzijds is er nooit enig personeelslid geweest dat op de een of andere manier aan de bel heeft getrokken¹², anderzijds heeft iedereen er lang het zwijgen toegegaan tijdens de verhoren door de politie en andere opsporingsambtenaren. Deze loyaliteit heeft meer redenen. Ten eerste werden aan het personeel, veelal met een zeer lage opleiding, salarissen uitbetaald die ver boven de gebruikelijke lonen van vergelijkbare beroepen uitgingen. In de tweede plaats kregen zij allerlei extra bedragen uitbetaald voor (il)legale activiteiten. In de derde plaats heeft het

¹² In 1993 protesteerden vier personeelsleden tegen de illegale lozingen omdat het aller zwaarste gif zo maar in het water werd geloosd. Zij worden echter met een (zwart) bedrag van 700 gulden per lozing als zwijggeld tot stilte gebracht.

personeel geprofiteerd van de dagelijkse gang van zaken en is dus bang voor de strafrechtelijke consequenties van zijn gedrag. Overal kon (zwart) geld mee worden verdiend. In de laatste plaats werd het personeel al die jaren door de leiding van de onderneming goed getraind om aan derden, in het bijzonder controleurs, bepaalde antwoorden te geven op vervelende vragen. De directie waakte er overigens voor personeel met een hoge en/of gespecialiseerde opleiding in dienst te nemen omdat daarvan problemen werden verwacht. Met deze handelwijze slaagde de leiding erin de bedrijfsorganisatie tot een geheel te smeden en waren sancties in slechts heel weinig gevallen nodig (en dan nog meestal in de vorm van ontslag met uitbetaling van zwijggeld). De arbeidsverdeling kwam overeen met de aard van de legale werkzaamheden. Zoals gebruikelijk in de afvalbranche werden diverse BV's opgericht om de eigenaren persoonlijk zoveel mogelijk te vrijwaren van strafrechtelijke en bestuurlijke aansprakelijkheid. De onderneming heeft lang (acht jaar) kunnen doorgaan met de illegale handelingen op milieugebied. De illegale lozingen in het water, de illegale export van gevaarlijk afval naar het buitenland, die gepaard gingen met allerlei fraudes en vervalsingen konden ondanks strafrechtelijk optreden en ondanks het opleggen van boetes onbelemmerd doorgaan. Weliswaar werden allerlei controles uitgevoerd, monsters genomen en opsporingsteams samengesteld, het bedrijf voelde zich relatief onaantastbaar. In de administratie werd gewerkt in code-taal, bij lozingen werd op de uitkijk gestaan en controle-rende ambtenaren werden gefrustreerd in hun werk door de standaard-antwoorden die zij kregen op hun vragen en door de voortdurende belemmeringen van controles.

De eigenaren hadden veel contacten met andere afvalverwerkers, met de zakenwereld en namen vooraanstaande posities in binnen de branche-organisaties. Deze contacten werden voornamelijk gebruikt voor het verkrijgen en het behouden van een belangrijke positie in de afval-branchen, maar ook om de diverse overheden onder druk te zetten. Deze druk werd bewust door de directeuren geregistreerd binnen een branche-organisatie waar een strategie werd bedacht hoe individuele ambtenaren (met naam en toenaam) konden worden benaderd en «gestuurd» (zie verder § 5.6). Met behulp van deze branche-organisaties had een van de directeuren zich ingezet voor de ontwikkeling van een ISO-certificaat, waarmee *op papier* een kwalificatie kon worden verstrekt van de hoge milieu-eisen waaraan de interne en externe controles voldeden. Daarmee kon naar buiten toe de schijn worden opgehouden dat het bedrijf over een goed en hoogstaand milieuzorgsysteem beschikte. Tevens sponsorde de onderneming de autoracerij waarmee zij een respectabele indruk op de buitenwereld konden maken. Hiervoor hadden zij een aparte BV in het leven geroepen waarmee meer dan zes ton was gemoeid.

Het verdiende geld van de fraudes werd op meerdere manieren aangewend. Het meeste daarvan werd in de onderneming gestoken. Enerzijds werden daarmee de negatieve bedrijfsresultaten als gevolg van het verkeerd beleidsbeslissingen door de directie (Bijvoorbeeld verkeerd inschatten van de eigen kostprijs bij offertes) rechtgetrokken, anderzijds het personeel zwart uitbetaald. Daarnaast hadden de broers een duur privéleven dat door deze illegale inkomsten werd betaald. Zij beschikten over een bedrijfskas waaruit zij, indien nodig, geld namen. Uit deze kas was door hen, zonder dat met bonnen te verantwoorden, voor bijna 1,8 miljoen gulden opgenomen voor allerlei (privé-)uitgaven. Verder zorgden de directieleden voor een relatief hoog salaris.

6.2.1.2. De overige zaken

De hierboven beschreven drie grote casussen geven een goed beeld van de aard en de ernst van de milieucriminaliteit en het soort daders, (ondernemingen) dat hierbij is betrokken. Dit beeld kan worden aangevuld

met gegevens die uit andere bronnen. De gegevens zijn afkomstig van de overige politiedossiers.

In alle 15 gevallen blijken autochtone Nederlanders de daders van Nederlandse afkomst. Er zijn geen allochtone of buitenlandse groepen op criminele wijze actief in de afvalverwerkingsbranche. Slechts de belangstelling van Amerikanen voor deze branche in Nederland is de afgelopen jaren toegenomen. Twee giganten uit de USA veroveren, in samenwerking met autochtonen, snel een dominante plaats in de Nederlandse afvalverwerkingsmarkt.

De leiders of opdrachtgevers van ernstige milieudelicten zijn altijd mannen in de leeftijd van 40 tot 60 jaar oud. Zij zijn, al dan niet met hun broers, eigenaar van een familiebedrijf. Niet zelden is hun vader de stichter van het bedrijf. Van hem leerden zij de kneepjes van het vak. Het bedrijf is meestal vanaf het begin actief in de afvalbranche en is gegroeid in de jaren zeventig en tachtig. De eigenaren hebben zelden een hoge opleiding genoten en zeker niet een opleiding op het gebied van het milieu of van de afvalverwerking. De eigenaren maken van de legale activiteiten van het bedrijf gebruik om de illegale uit te voeren en te verheimelijken. De vermenging van reguliere werkzaamheden met milieudelicten en de vermenging van een legale administratie met een illegale, maken de strafrechtelijke vervolging er niet makkelijker op. De criminele activiteiten worden georganiseerd op een bedrijfsmatige wijze. Alles wordt uitgevoerd zoals door de leiders is bedacht en gewenst.

Het personeel is loyaal aan die leiding. Deze loyaliteit wordt zelden met geweld afgedwongen, maar is gestoeld op hoge salarissen, bonificaties en in een aantal gevallen op het kwetsbare, criminele verleden. Het personeel heeft vrijwel altijd een lage opleiding omdat hoog opgeleiden en milieuspecialisten in zo'n onderneming niet worden aangenomen. Wellicht worden zij als een risicofactor gezien. Het «vieze» werk wordt meestal door dezelfde personen uitgevoerd en het overige personeel weet daarvan maar onderneemt er om eerder genoemde redenen niets tegen. De eigenaren gaan als «potentaten» met hun personeel om: «Als iemand iets niet aanstaat dan kan hij wegwezen». Vakbonden zijn de vijanden van deze familiebedrijven. Als buitenstaander vraag je af waarom het gebrek aan chemische kennis van het personeel (gelet op het gemiddeld lage opleidingsniveau) niet tot grote ongelukken heeft geleid. Wisten de werknemers eigenlijk wel wat zij aan het mengen waren? Wie gaf er daadwerkelijk opdracht aan bepaalde operationele handelingen die in principe tot gevaarlijke situaties kunnen leiden?

Milieudelicten gaan altijd gepaard met andere delicten zoals valsheid in geschrifte, oplichting, fiscale delicten, subsidiefraudes. Zij moeten wel plaatsvinden om de illegale activiteiten te maskeren. De administratieve medewerkers, de boekhouders in het bedrijf spelen in deze fraudes (tegen een zwart uitbetaalde vergoeding) een actieve en cruciale rol. Zo worden door de eigenaren een cultuur en een bedrijfsorganisatie geschapen waarin een deel van het personeel als vanzelf medeplichtig wordt. In een heel enkele milieuzak zijn ook andere illegale activiteiten vermoed (handel in verdovende middelen), maar dat is zeker geen regel.

De milieudelicten komen in de meeste gevallen meer op het grof en snel geld willen verdienen ten koste van het fysieke milieu. Maar zij worden ook gepleegd om bedrijfsproblemen het hoofd te kunnen bieden. Door een verkeerde kostprijsberekening of om onder de concurrentie te bieden, worden niet zelden flinke verliezen geleden. Deze verliezen kunnen door illegale lozingen en vermengingen van soorten afval worden verkleind. De onderneming maakt in zulke gevallen geen kosten maar int wel de volle betaling voor verwerking. Het aanscherpen van de milieueisen door de overheid leidt ertoe dat bedrijven niet aan die nieuwe eisen kunnen voldoen en vervolgens het afval maar illegaal verwerken. De kans op winsten in de afvalbranche, maar ook de kans op milieudelicten is

groter naarmate de onderneming meer schakels in de afvalketen en meer vestigingen door het land bezit. In dat geval ontstaan er veel mogelijkheden om ongecontroleerd en op illegale wijze afval te laten «verdwijnen».

Naar buiten toe gedragen deze 15 bedrijven zich doorgaans zeer agressief en wordt geweld tegen concurrenten soms niet geschuwd. Met intimidatie en sabotage worden concurrenten buiten spel gezet of in een zodanige positie gemanoeuvreed dat zij goedkoop kunnen worden overgenomen. Voor deze praktijken worden ook de media, de politie en justitie «ingeschakeld». Door in sommige gevallen verdachtmakingen over zware milieucriminaliteit bij de concurrent te verspreiden, wordt het eigen bedrijf gevrijwaard van belangstelling door de opsporingsinstanties omdat die dan hun handen vol hebben aan die concurrent. Anderzijds probeert de leiding van afvalverwerkingsbedrijven juist een blinkend imago van milieuredder op te bouwen. Geld en middelen worden gebruikt en deskundigen ingeschakeld om dat imago voor de onderneming naar buiten te brengen. Veel energie wordt gestoken in branche-organisaties om milieu-certificaten te ontwikkelen. Eigenaren verkeren graag in kringen van bekende Nederlanders, de sport en het amusement.

Een bewuste strategie van deze malafide afvalverwerkingsbedrijven is het opbouwen van een goede verstandhouding met het openbaar bestuur¹³. De ondernemingen zijn voor hun bestaan afhankelijk van de vergunningen. Hun doel is derhalve deze vergunningen te krijgen en als dat niet direct kan, «gedoogsituaties» te laten ontstaan waarbinnen zij kunnen blijven opereren. De goede verstandhouding moet worden verkregen met personen die uit de hoogste kringen van het bestuur en het beleid. Hoofden van milieudiensten van gemeenten, wethouders, burgemeesters, gedeputeerden, hoge ambtenaren van ministeries en het liefst de ministers zelf zijn doelwit van allerlei bewuste «netwerkstrategieën». Om deze strategieën te laten slagen worden diverse middelen benut. Van het zenden van kerstpakketten tot het regelrecht proberen om te kopen (zie ook § 6.2.3). Door hun goede connecties met het openbaar bestuur zijn zij in staat voor langere tijd opsporingsinstanties buiten de deur te houden. Een officier van justitie bedenkt zich wel tweemaal een afvalverwerkingsbedrijf strafrechtelijk te gaan vervolgen wanneer hij of zij weet dat de burgemeester lid van de raad van bestuur is en een gedeputeerde adviseur van dat bedrijf.

Incidentele processen-verbaal worden voor lief genomen, in een enkel geval direct betaald, maar vaker genegeerd. Lichte sancties brengen weinig verandering in de illegale praktijken. Brengt het openbaar ministerie zwaardere sancties in stelling dan wordt vaak gedreigd het bedrijf stil te leggen. Hierdoor loopt niet alleen de werkgelegenheid gevaar, maar ook de volksgezondheid omdat dan allerlei gevaarlijk afval niet meer kan worden verwerkt. In een aantal van de bestudeerde zaken kiest de overheid eieren voor haar geld en geeft toe. Slechts in enkele gevallen wordt werkelijk tot strafvervolgning overgegaan.

Intermediairen worden ingeschakeld om de bedrijfsvoering bij te staan. Zoals tegenwoordig te doen gebruikelijk is, worden met behulp van fiscalisten, advocaten en accountants diverse bv-constructies bedacht om de eventuele financieel-economische gevolgen van verkeerde bedrijfsbeslissingen te minimaliseren. Zowel bonafide als malafide afvalverwerkingsbedrijven gebruiken zulke bv-constructies. Zo'n constructie op zich zegt dus niets over de malafiditeit van zo'n onderneming. Maar deze constructies kunnen door malafide bedrijven worden gebruikt om mogelijke strafrechtelijke consequenties te ontlopen. In een aantal milieuschandalen werd geconstateerd dat de jaarrekeningen door externe accountants waren goedgekeurd, terwijl op het moment van goedkeuring al bekend was dat er een strafrechtelijk vooronderzoek tegen het bedrijf liep.

¹³ Men kan zich afvragen hoe het mogelijk is dat de top van het openbaar bestuur een goede verstandhouding heeft met dit soort bedrijven, terwijl zij weet moeten hebben van de behandeling van hun eigen ambtenaren.

De winsten die met de illegale praktijken worden verdiend, worden grotendeels in de eigen onderneming geïnvesteerd. Die investeringen worden vooral ingezet om de eigen marktpositie te vergroten door meer van hetzelfde te doen (bijvoorbeeld door meer vrachtwagens te kopen). Daarnaast wordt het personeel met deze opbrengsten zwart betaald, gratificaties toegekend en worden goede maatschappelijke doelen gefinancierd. Ook wordt een deel van illegale winsten uitgegeven aan een uitbundige levensstijl. Onroerend goed wordt daarmee zelden aangekocht en witwaspraktijken komt men vrijwel niet tegen in deze branche. Andere misdaadmarkten worden daarmee in ieder geval zelden betreden. Men beperkt zich tot de eigen branche.

Tot dusverre is er voornamelijk gesproken over private personen en private organisaties en bedrijven die zware milieucriminaliteit plegen. Een andere groep verdachten inzake milieudelicten zijn de overheden zelf. In een dossieronderzoek over de jaren 1990–1992 zijn de processen-verbaal geanalyseerd die tegen gemeenten, provincie en centrale overheid als verdachte zijn opgemaakt (Kleiman en Van den Berg, 1995). Uit dit onderzoek kwam naar voren dat 56 strafzaken in de onderzoeksperiode tegen overheden liepen. Van deze zaken werd 46% geseponeerd en werd in 48% van de gevallen een transactie voorgesteld door het openbaar ministerie. Uit het overzicht van deze zaken blijkt dat het voornamelijk incidentele delicten zijn waarvoor de overheid als verdachte strafrechtelijk ter verantwoording wordt geroepen. Eén zaak speelt in Gelderland. In een stad daar heeft het gemeentebestuur de centrale inzameling van horecavet verplicht gesteld. Dat vet wordt tegen een redelijk hoog bedrag ingezameld door een gemeentelijk bedrijf. De directeur, een gemeente-ambtenaar dus, gaf aan de chauffeurs geregeld opdracht dat vet direct in de riolering te storten. Daarmee konden de bedrijfsresultaten positiever worden voorgesteld dan zij feitelijk waren. Een strafrechtelijk onderzoek is gaande.

Een interessante vraag in deze is in hoeverre eigenaren van afvalverwerkingsbedrijven criminele antecedenten hebben. Het antwoord op deze vraag is belangrijk om te kunnen beoordelen of personen met een crimineel verleden in de afvalverwerkingsbranche zijn geïnfiltrerd en vanuit nieuwe posities illegale activiteiten uitvoeren. Het CBS heeft dat voor alle afvalverwerkers in Nederland uitgezocht. Van de verdachten van milieudelicten (ook niet zware) in 1993 is 35.5% rechtspersoon en 64.4% natuurlijke persoon (CBS, 1994). Van de verdachte natuurlijke personen is vrijwel iedereen man en de modale leeftijd ligt tussen de 40 en 50 jaar. Opvallend is dat van de verdachten bijna de helft (49%) in het Algemeen Documentatieregister van het ministerie van Justitie voorkomt in verband met een strafrechtelijk verleden. Later in het hoofdstuk komen we hierop terug.

De CRI heeft op ons verzoek de antecedenten van afvalverwerkers nagegaan. De naspeuring leverde zes dossiers op van bekende afvalverwerkers. De meesten hadden geen strafblad dat wijst op een lidmaatschap van een criminele groep. De meeste delicten die in het strafblad voorkwamen waren diefstallen, verduistering, valsheid in geschrifte, fiscale delicten, art. 26 en in enkele gevallen, eenvoudige mishandeling.

Op grond van deze informatie is niet te stellen dat criminelen actief zijn in de afvalverwerkingsbranche. Gevoegd bij het feit dat ook geen bekende buitenlandse criminele groepen zijn aangetroffen in de dossiers van opsporingsonderzoeken van de regiokorpsen en van de CRI en het MBT, mag voor Nederland althans het weinig aannemelijk worden geacht dat de georganiseerde misdaad hier de afvalverwerkingsbranche heeft gepenetreerd of zelfs overgenomen.

Resumerend kan worden gesteld dat de analyses van de 18 zaken het volgende beeld opleveren. Vrijwel alle daders van zware milieucriminaliteit zijn bedrijfsleiders en/of eigenaren van *in se* legale bedrijven. De milieucriminaliteit die zij plegen valt onder de noemer van organisatiecriminaliteit of *corporate crime*. Vooruitlopend op de eindconclusie kan worden geconstateerd dat van georganiseerde criminaliteit geen sprake is. Er zijn daarvan geen sporen aangetroffen.

6.2.2. De werkwijzen

Over de werkwijzen van zware milieucriminaliteit kunnen wij relatief kort zijn omdat zij grotendeels al in § 6.1 en § 6.2 aan bod zijn gekomen. Door afval te mengen, te verdunnen totdat het gifgehalte onder de toegestane norm ligt, te storten, te verbranden wanneer dat niet kan, te verplaatsen, te exporteren en te lozen in water of lucht zijn afvalverwerkers in staat de kosten tot een minimum te beperken en de verdiensten illegaal op te schroeven. Het slachtoffer van al die praktijken is uiteindelijk het fysieke milieu.

Verder is het bij milieumisdrijven gebruikelijk te frauderen met weegbrieven (vervalsen), transportwagens met ijzer te verzwaren om meer kosten in rekening te kunnen brengen bij klanten, de resultaten van de verplichte monsters van het afval in eigen voordeel te beïnvloeden, valse copieën van vergunningen te gebruiken om klanten en controleurs te imponeren en een legale façade te bieden, laboratoria onder druk te zetten om valse resultaten af te geven en andere afvalverwerkers te vragen om (valselijk opgemaakte) verklaringen dat zij niet in staat zijn bepaalde vrachten af te werken. Met monsters kan worden gemanipuleerd doordat bedrijven zelf hun monsters kunnen kiezen. Op grond van «eigen statistische overwegingen» beslist de afvalverwerker zelf wanneer en op welke plaats de monsterneming gebeurt. Afvalverwerkers kunnen derhalve ongecontroleerd afvalmonsters aanbieden.

6.2.3. Afscherming tegen de overheid

Om hun doelen te bereiken en om een goede concurrentiepositie op te bouwen is afvalverwerkers er alles aangelegen met de overheid een goede verstandhouding op te bouwen. De diverse overheden geven immers de broodnodige vergunningen af en verstrekken subsidies om nieuwe installaties te bouwen waar meer geavanceerde technieken kunnen worden toegepast.

Malafide afvalverwerkingsbedrijven passen twee strategieën toe om zich af te schermen tegen overheidsoptreden. De ene strategie is erop gericht de opsporing van strafbare feiten te bemoeilijken door lozingen 's nachts te laten uitvoeren met een uitkijk daarbij, door geheimhouding van betrokken te eisen, door valse administraties te voeren en door loyaliteit van het personeel te krijgen. De andere strategie is erop gericht actief overheidsoptreden tegen te gaan door te proberen de overheid lam te leggen, de betrokken overheden tegen elkaar uit te spelen, enzovoorts. Een bijzondere variant daarvan is het afdwingen van vergunningen.

Vergunningen

Uit de dossiers van de strafzaken op het gebied van milieuzaken is een bepaalde handelingsstrategie af te leiden die vaak wordt gebruikt. Om vergunningen voor de verwerking van ernstig verontreinigd materiaal te krijgen kan een afvalverwerker een aanvraag indienen bij de daartoe bevoegde instantie. Die vergunning zal echter alleen worden verstrekt wanneer aan een (groot) aantal eisen is voldaan. Het voldoen aan die eisen is meestal duur en neemt veel tijd in beslag. Bovendien loop je als afvalverwerker altijd de kans dat zo'n verzoek wordt afgewezen. Malafide

afvalverwerkers hebben daarop het volgende gevonden. Zij vragen de meest eenvoudige vergunning aan die er is te vinden. Daarmee is dat bedrijf slechts toegestaan bepaalde handelingen te verrichten met betrekking tot specifiek, veelal minder ernstig verontreinigd afval. Aan de eisen van deze eenvoudige vergunning kan relatief snel worden voldaan en bij inspectie vooraf worden getoond. Is de vergunning eenmaal binnen dan wordt ander afval, waarvoor geen vergunning is afgegeven, op het bedrijfsterrein gestort. Een eventuele milieu-inspectie wordt meegedeeld dat het een fout is van een afvaltransporteur of een eenmalige gebeurtenis. Vervolgens worden steeds grotere hoeveelheden van dat afval gestort waarvoor géén vergunning is verleend. Eventuele sancties in de vorm van boetes worden, na enige tijd, voldaan. Ondertussen groeit de afvalberg. Dan wordt de vergunningverlener benaderd met het verzoek een ruimere vergunning te krijgen om dat andere afval ook te mogen verwerken. Wanneer daar ontkennend op wordt geantwoord dan zal de afvalverwerker vragen om de afvalberg voor een tijd te gedogen. Omdat de vergunningverstrekker (om volksgezondheidsredenen) niet anders kan en er elders ook niet direct verwerkingscapaciteit voor dat afval aanwezig is, gedooft de bestuurlijke overheid tijdelijk de situatie. Tijdens de gedoogsituatie wordt het afval gewoon verder ingezameld en tot grote omvang uitgebouwd. Door de gedoogsituatie bereikt de afvalverwerker twee zaken: door een bestuurlijk gedogen wordt een strafrechtelijke vervolging vrijwel onmogelijk gemaakt en door een bestuurlijk gedogen *moet* diezelfde overheid later wel een ruimere vergunning verstrekken omdat anders die afvalberg blijft liggen en daar schiet niemand iets mee op. Wanneer de ruimere vergunning uiteindelijk wordt binnengehaald kan met nieuwe bedrijfsactiviteiten legaal worden begonnen.

Een afvalverwerker die bovenstaande strategie bewust gebruikt zal er meestal ook wel op uit zijn de verantwoordelijke politici en ambtenaren bij het bedrijf te betrekken. Daarmee kan enerzijds een «nette» façade worden opgezet en anderzijds een vorm van collusie worden gecreëerd. Dat kan gebeuren door burgemeesters, gedeputeerden en hoge ambtenaren in de raad van bestuur op te nemen, commissariaten aan te bieden of als adviseur van het bedrijf in te schakelen. In een enkel geval wordt een gedeputeerde van milieuzaken een belofte gedaan samen later een nieuw afvalverwerkingsbedrijf te starten.

Soms gaat de beïnvloeding van de overheid nog verder. Dan worden cadeaus gegeven, goedkope hypotheekleningen aangeboden of belangrijke personen op vitale posities worden gewoon omgekocht met geld om een vergunning voor afvalverwerking te verkrijgen (CRI, 1992). In één milieuzak werkte de plaatselijke wethouder als boekhouder bij het malafide afvalverwerkingsbedrijf.

Uiteraard worden ook vergunningen verkregen door een opgave van valse gegevens of vervalste monsters. Een laatste, maar zeker niet ongebruikelijke, manier is afval te verwerken waarvoor helemaal geen vergunning is afgegeven. In een van de in de vorige paragraaf beschreven zaken werd door de afvalverwerker alleen maar geroepen dat hij beschikte over de correcte vergunningen. Geen van zijn klanten vroeg om inzage in die vergunning. Daarmee kon hij voor lange tijd afval illegaal en ongestoord verwerken.

Het mag duidelijk zijn, ook in de afvalverwerkingsbranche, dat de lijn tussen lobby en omkoping of tussen medewerking of advies en medeplichtigheid vloeiend is en niet in zwart-wit verhoudingen is aan te geven (voor meer informatie zie Van Vugt, Boet en Berends, 1994; CRI, 1992). Wel kan worden geconstateerd dat in de afvalverwerkingsbranche vertegenwoordigers van de overheid wel erg dicht bij de bedrijven zitten. De afstand is soms zo klein dat de kans op afglijden naar corruptie groot wordt. Met name zij die sleutelposities in de overheid innemen en beslissen over het al dan niet toekennen van vergunningen, zouden veel

meer afstand tot de bedrijven moeten hebben om een onafhankelijke besluitvorming te kunnen garanderen («pettenproblematiek»). Politiek en ambtelijk lobbyen vindt in elke economische sector plaats, maar in het milieu gaat deze lobby veel verder. In een branche-organisatie werd tijdens een vergadering openlijk een strategie besproken om bij naam genoemde personen uit de politiek en de ambtenarij te beïnvloeden om vergunningen en subsidies binnen te halen.

Afscherming tegen de overheid

Misschien nog wel meer dan andere bedrijven hebben afvalverwerkers een broertje dood aan allerlei inspecties en controles. De bedrijven zijn niet alleen lastig maar verhogen ook de kosten voor het bedrijf. Malafide afvalverwerkers, -transporteurs en -makelaars moeten wel hun administratie en boekhouding aanpassen om een nieuwe papieren werkelijkheid te scheppen. Om controle moeilijk te maken worden vaak twee of meer administraties bijgehouden: een voor de overheid en een voor het bedrijf of voor de leiding zelf. Soms worden delen van administraties elders ondergebracht. Een variant is dat een administratie in code wordt verwerkt waarbij een «omschrijving» van stoffen wordt gebruikt die net iets afwijkt van gewoonlijk gebruikte omschrijvingen. Alleen insiders kennen de werkelijke betekenis. Verder worden analysestaten of laboratoriumstaten vervalst om illegale praktijken te verheimelijken. Om milieudelicten te plegen zal altijd een of andere vorm van fraude moeten plaatsvinden.

Omdat zware milieudelicten nooit door één persoon kunnen worden gepleegd heeft de hoofddader medeplichtigen nodig. Vrijwel altijd is dat personeel van het bedrijf. Om dit stil te houden wordt gewerkt met hoge salarissen en extra betalingen (zwart), maar ook met het opleggen van een zwijgplicht aan de direct betrokkenen met als sanctie direct ontslag. Verder wordt het personeel geïnstrueerd wat te zeggen bij onverwachte inspecties en wat te doen bij aangekondigde inspecties. Een enkele keer wordt geweld tegen controleurs niet geschuwd en vinden allerlei intimidaties plaats. Het personeel vormt meestal één front waar controlerende instanties moeilijk tussen komen. Naast het personeel moet de *ontdoener* van het illegale afval meedoen in het spel om zich af te kunnen schermen tegen een strafrechtelijk optreden van de overheid. De administratie van dat bedrijf moet kloppend worden gemaakt met die van de afvalverwerker of -makelaar.

Tenslotte kunnen enkele andere afschermingstactieken worden genoemd die hun waarde in de praktijk wel hebben bewezen. De eerste tactiek is via bestuurlijke adviseurs, leden van de raad van bestuur of commissarissen proberen te achterhalen wat de stand van zaken is van een eventueel strafrechtelijk onderzoek en of er mogelijk bedenkingen tegen het bedrijf bestaan. Soms gebeurt het zelfs door rechtstreeks naar het OM te bellen en voor de vuist weg te vragen of er wellicht een strafrechtelijk onderzoek gaande is. Een andere tactiek is een opgelegde boete niet direct te betalen maar daar lang mee te wachten. Wanneer de uiterste periode bijna is verstreken, worden allerlei juristen ingeschakeld die elke keer in hoger beroep gaan om de «tegenstander» zo lang mogelijk met de kleine zaken bezig te houden, zodat de grotere illegale praktijken ongemerkt door kunnen gaan. Als laatste bekende afschermingstactiek wordt ook wel genoemd het kwaad spreken over concurrenten of verlinken van illegale praktijken elders om politie en justitie af te leiden van het eigen bedrijf. Concurrenten worden aangepakt en het eigen afvalverwerkingsbedrijf blijft, voorlopig althans, strafrechtelijk buiten schot.

7. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De afvalbranche heeft zich in Nederland in relatief korte tijd kunnen ontwikkelen van een marginale bezigheid naar een krachtige economische sector. De omzet is groot en er valt veel geld te verdienen aan de restanten van de welvaartsmaatschappij. Afval is een inelastisch goed waardoor de bedrijven 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 het afval werden gesteld en aan de andere kant heeft zij aangestuurd op een verregaande vorm van zelfregulering en privatisering zonder voor een adequaat controlesysteem te zorgen. Bepaalde condities in de afvalverwerkingsbranche hebben zich jarenlang redelijk ongestoord kunnen ontwikkelen waardoor een opportuniteitsstructuur is ontstaan die een voedingsbodem voor zware milieucriminaliteit vormt. Er zijn veel instanties bij betrokken die door de branche-organisaties en handige afvalverwerkers tegen elkaar worden uitgespeeld. In deze branche zijn bedrijven actief die een monopoliepositie in de afvalketen nastreven. Daarmee kan de prijs van afvalverwerking worden verhoogd en kunnen (overheids)controles worden bemoeilijkt.

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 omvang van zware milieucriminaliteit kan in Nederland nog niet op een betrouwbare en valide manier worden geregistreerd. 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 de bekende gegevens 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, 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, wetenschapsbeoefenaren en uit politiedossiers en uit dossiers van het Milieu Bijstands Team en op grond van een antecedentenonderzoek kan worden aangenomen dat de georganiseerde misdaad niet in deze branche actief is (hoofdstuk 6). Een beschrijving van de daders aan de hand van ons analyseschema 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 op zo'n wijze dat tegenspraak niet wordt geduld en loyaliteit royaal wordt beloond. De medeplichtigen zijn (mede)directeuren, de boekhouder en ander personeel 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. Een Wet Afvalketenaansprakelijkheid wordt node gemist.

Opvallend is dat veel afvalverwerkers weinig respect tonen 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. Afvalverwerkers zoeken 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. Gedogen (al dan niet gedwongen) werkt collusie in de hand. 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, de personeelsleden worden getraind wat te doen en te zeggen wanneer inspecties worden uitgevoerd. Er worden bv-constructies bedacht om zich af te schermen, katvangers gebruikt en tegen elke overheidsbeslissing, hoe klein ook, worden alle juridische registers opengetrokken en alle beroepsmogelijkheden optimaal benut. Of dat laatste het gevolg is van een doelbewuste strategie is 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 bijgestaan door een keur van deskundige juristen, technici, mediaspecialisten en wetenschapsbeoefenaren en, niet vergeten, diverse overheidsbestuurders worden als «adviseur» of als «lid van de Raad van Bestuur» in de arm genomen. Daarmee wordt een belangenverstrengeling bewerkstelligd die gemakkelijk kan afglijden tot 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. De salarissen van de eigenaar en bedrijfsleiders worden daarmee aangevuld en in sommige gevallen worden de opbrengsten aan de sponsoring van bijzondere evenementen uitgegeven.

Een belangrijke vraag die nog niet beantwoord is of in de afvalverwerkingsbranche sprake is van georganiseerde misdaad. In de CBO-inventarisatie zijn vier hoog georganiseerde criminele groepen genoemd die zich systematisch bezig houden met milieu-misdrijven. De analyse van dit deelrapport laat zien dat in de afvalverwerkingsbranche géén sprake is van georganiseerde misdaad. Geen van de bedrijven of organisaties die zich schuldig maken aan milieudelicten voldoen aan de elementen van de omschrijving van georganiseerde misdaad zoals die door de onderzoekers in hun studies naar de georganiseerde misdaad wordt gehanteerd.

In alle 18 bestudeerde gevallen is sprake van organisatiecriminaliteit, die uiteraard grote schade veroorzaakt aan het fysiek 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 dat bij de eerstgenoemde vorm gebruik wordt gemaakt van intern en extern geweld en dat pogingen worden ondernomen om zich te weer te stellen tegen overheidsoptreden door middel van handige methoden om het criminele gedrag te verheimlijken en/of om zich actief tegen de overheid te keren.

Bij de onderzochte malafide afvalverwerkingsbedrijven, hebben wij geen aanwijzingen voor het gebruik van intern geweld kunnen vaststellen. Maar op het personeel wordt 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 het slechts zijn.

Incidenteel is extern geweld naar de overheid waargenomen. De gebruikte tactieken zijn als agressief te kwalificeren waarbij de strategieën erop zijn gericht om controles te bemoeilijken of zelfs te verhinderen en om overheidsoptreden vrijwel onmogelijk te maken door belangrijke personen op vitale posities in het openbaar bestuur in te kapselen in het eigen bedrijf.

In de afvalverwerkingsbranche is te zien dat bepaalde vormen van organisatiecriminaliteit dicht tegen georganiseerde misdaad aan liggen. De analyses maken duidelijk dat in feite nooit sprake is van zwart-wit situaties, maar dat eerder van glijdende schalen kan worden gesproken waarop bepaalde vormen van criminaliteit kunnen worden gepositioneerd. In de drie casussen is te zien dat illegale activiteiten in de bedrijven langzaam maar zeker de overhand gaan vormen boven legale activiteiten. Bedrijven kunnen zo afglijden naar vormen van georganiseerde criminaliteit zoals wij die in deze reeks studies hebben omschreven.

Op grond van het bovenstaande en de eerder in dit deelrapport geconstateerde feiten en ontwikkelingen kan worden geconcludeerd dat in de afvalverwerkingsbranche een zorgelijke situatie is ontstaan.

LITERATUUR

- M. V. C. Aalders, Het handhavingsvraagstuk, in P. Glasbergen, (red.), *Milieubeleid. Een beleidswetenschappelijke inleiding*, VUGA, 's-Gravenhage, 1994⁴, p. 289–319.
- M. V. C. Aalders, Handhaving en zelfregulering, in *Justitiële Verkenningen*, jaargang 20, 1994, p. 47–69.
- H. Abadinsky, *Organized crime*, Chicago, Nelson-Hall, 1991³.
- Andersson, Elffers & Felix, *Organisatorische structuur voor aanpak zware milieucriminaliteit*, z.u., Utrecht, 1992.
- M. J. Arentsen, J. Th. A. Bressers en P.-J. Klok, Van Urgentienota naar NMP en verdere, in Raad voor het Milieubeheer (red.), *Milieu van jaar tot jaar 1992–1993. Twintig jaar Nederlands milieubeleid*, Delwel, 's-Gravenhage, 1993, p. 13–49.
- Balker en Friso, De ondergang van FALO, in *Friesch Dagblad*, 19 juni 1993.
- E. A. I. M. van den Berg en W. Waelen, *Politie en milieuhandhaving*, Gouda Quint, Arnhem, 1991.
- E. A. I. M. van den Berg, en A. Hahn, *Politie, partners en milieu. Woorden en daden*, Gouda Quint, Arnhem, 1992.
- E. A. I. M. van den Berg, e.a., *De markt van misdaad en milieu. Deel 1*, WODC/BA, Den Haag, 1995.
- E. A. I. M. van den Berg, e.a., *De markt van misdaad en milieu. Deel 2: De grijze en de groene deelmarkten*, WODC/BA, Den Haag, 1995.
- E. A. I. M. van den Berg, H. G. van de Bunt, en W. M. Kleiman, Het OM als horzel in de bestuurlijke pels, in *Justitiële Verkenningen*, jaargang 20, 1994, p. 70–82.
- A. A. Block, *Perspectives on organized crime. Essays in opposition*, Kluwer Academic, Dordrecht, 1991.
- A. A. Block, *Space, time, and organized crime*, Transaction, New Brunswick, 1994².
- T. de Blom, Georganiseerde misdaad en milieudelicten, in *Tijdschrift voor Milieu-Aansprakelijkheid*, 1993, p. 44–45.
- W. Bosma, Sneon en Snein, in *Leeuwarder Courant*, 12 december 1992.
- H. G. van de Bunt, Tuinafval uit het Westland. Een drama in drie bedrijven, in C. Kelk, P. Moedikdo, M. Moerings en A. Swart (red.), *Grenzen en mogelijkheden. Opstellen over en rondom de strafrechtspiegeling*, Ars Equi Libri, Nijmegen, 1984, p. 196–215.
- H. G. van de Bunt, *Organisatiecriminaliteit*, Gouda Quint, Arnhem, 1992.
- CBO, *Landelijke inventarisatie criminele groeperingen 1995*, dCRI, Zoetermeer, 1995.
- CRI, *Risico analyse afvalmarkt*, dCRI, Zoetermeer, 1992.
- CRI-AID, *Project CITES 1994–1996*, CRI, Zoetermeer, 1994.
- A. J. van Doorn, Zware milieucriminaliteit. Notities over aard en omvang, in *Justitiële Verkenningen*, jaargang 20, 1994, p. 95–104.
- P. C. van Duyne, Corruptie: sociaal-psychologische mogelijkheden voor georganiseerde misdaad, in *Openbaar Bestuur*, 1993, p. 11–15.
- R. A. F. Gerding, Afvalstoffenwetgeving in strafrechtelijk perspectief, in *Tijdschrift voor milieu en recht*, 1988, p. 230–237.
- M. D. Hinchey, *Criminal infiltration of the toxic and solid waste disposal industries in New York State: two case studies*, z.u., New York, 1984.
- S. Holtackers, *Fenomeenonderzoek georganiseerde/zware milieucriminaliteit*, Politie Haaglanden, Den Haag, 1995.
- D. J. Kenney en J. O. Finckenhauer, *Organized crime in America*, Wadsworth, Belmont, 1995.
- W. M. Kleiman en E. A. I. M. van den Berg (m.m.v. E. J. A van der Linden), *Overtredende overheden. Vervolgingsbeleid inzake milieudelicten*, WODC, Den Haag, 1995.
- P. Leroy, De ontwikkeling van het milieubeleid en van de milieubeleids-theorie, in P. Glasbergen, (red.), *Milieubeleid. Een beleidswetenschappelijke inleiding*, VUGA, 's-Gravenhage, 1994⁴, p. 35–58.

- Y. A. van der Meer, Een nieuw fenomeen: milieucriminaliteit (I), in *Modus*, jaargang 3, 1994, p. 5–6.
- Y. A. van der Meer, Een nieuw fenomeen: milieucriminaliteit (II), in *Modus*, jaargang 3, 1994, p. 8–11.
- Ministerie van VROM, *De mogelijkheid van milieu-accountancy in strafrechtelijk optreden*, VROM, Den Haag, 1993.
- Ministerie van VROM, *De opsporingsactiviteiten van de Inspectie Milieuhygiëne. Ontwikkeling voor de periode 1993–1998*, VROM, Den Haag, 1993.
- Ministerie van VROM, *Handboek gecompliceerde milieudelicten*, VROM, Den Haag, 1994.
- Ministerie van VROM, *Startnotitie meerjarenplan verwijdering gevaarlijke stoffen 1996–2006*, VROM, Den Haag, 1995.
- Ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en VROM, *Notitie aanpak zware milieucriminaliteit*, Handelingen Tweede Kamer 1994–1995, 22 343, Den Haag.
- M. Pleijte en B. van Geleuken, Het milieuconvenant. Goede voornemens, slechte resultaten, in *Justitiële Verkenningen*, jaargang 20, 1994, p. 83–94.
- Recherche Advies Commissie, *Werkgroep zware milieucriminaliteit*, z.u., z.pl., 1992.
- L. Reijnders, Het grote gesjoemel, in *Natuur en Milieu*, januari 1994, p. 4–7.
- P. Reuter, *Racketeering in legitimate industries. A study in the economics of intimidation*, Rand, 1983.
- A. Szasz, Corporations, organized crime, and the disposal of hazardous waste: an examination of the making of a criminogenic regulatory structure, in *Criminology*, jaargang 24, 1986, p. 1–27.
- J. van Tatenhove, *Milieubeleidonderzoek? Beleidsuitvoeringsprocessen in het Nederlandse Milieubeleid in de periode 1970–1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Valei*, Pudoc, Wageningen, 1993.
- Vereniging van Afvalverwerkers, *Krachtenbundeling in afvalverwijdering*, z.u., 1993.
- N. de Vries en B. Verkade, Artikelenserie over TCR-zaak, in *Rotterdams Dagblad*, januari, februari en maart 1995.
- G. W. M. van Vugt, J. F. Boet en J. C. G. M. Berends, *Zuiver handelen in een vuile context*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Rotterdam, 1994.
- Werkgroep Afvalregistratie, *Afvalverwerking in Nederland. Gegevens 1993*, RIVM, 1994.
- P. D. J. van Zeben, *Verschijningsvormen van zware milieucriminaliteit*, MBT, Den Haag, 1995.

APPENDIX

Tabel 1: Hoeveelheden verwerkt afval in de jaren 1991–1993 in ktons (afgerond)

Verwerkingwijze	1993	1992	1991
Storten: netto	11 400	11 800	12 500
Storten: nuttig toegepast	1 600	1 500	900
Totaal gestort	13 000	13 300	13 400
Verbranden	2 900	2 550	2 600
Totaal eindverwerking	15 900	15 850	16 000
Composteren (alleen GFT-afval)	880	620	320
Subtotaal	16 800	16 500	16 000
Puinbreken	6 600	6 400	6 800
TOTAAL	23 400	22 900	23 100

Bron: Afvalverwerking in Nederland. Gegevens 1993, 4.

Tabel 2: Afvalcategorieën aangeboden op stortplaatsen in 1992 en 1993 (in kton afgerond)

Afvalcategorie	1993	1992
Huishoudelijk afval	3 200	3 650
Bedrijfsafval	2 150	3 000
Reinigingsdienstenafval	500	350
Shedderafval	150	100
Bouw- en sloopafval	2 100	1 950
Verontreinigde grond	2 150	2 250
Niet-verontreinigde grond	700	550
Zuiveringsslib	850	600
GFT-gescheiden ingezameld	50	50
GFT-compost, gecertificeerd	—	50
GFT-compost niet gecertificeerd	50	50
GFT-restafval compost/vergisten	200	50
Overig	900	650
TOTAAL	13 000	13 300

Bron: Afvalverwerking in Nederland. Gegevens 1993, 18.

Tabel 3: De verbrande hoeveelheid afval per afvalcategorie in 1993 en 1992 (in kton)

Afvalcategorie	1993	1992
Huishoudelijk afval	2 282	2 200
Bedrijfsafval	493	350
Overig/niet gespecificeerd(*)	137	onbekend
TOTAAL	2 900	2 550

Bron: Afvalverwerking in Nederland. Gegevens 1993, 27.

Tabel 4: Het aantal strafbare feiten volgens zes milieuwetten in 1991–1993

Soort milieuwet	1991	1992	1993
Hinderwet	968	1 176	865
Wet geluidshinder	148	163	124
Wet inzake de luchtverontreiniging	7	14	
Afvalstoffenwet	449	348	182
Wet chemische afvalstoffen	318	375	268
Wet milieubeheer			530
Visserijwet			554
Bestrijdingsmiddelenwet			2 398
Wet verontreiniging oppervlaktewater	1 187	1 787	1 658
TOTAAL	3 067	3 791	6 579

Bron: CBS, 1993, 26; 1995, 23.

GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN NEDERLAND:

DE VERZEKERINGSBRANCHE

Gerben Bruinsma
Universiteit Twente

VOORWOORD

De verzekeringsmaatschappijen klagen al jaren steen en been over het feit dat zij de financiële gevolgen van de toenemende criminaliteit voor hun rekening moeten nemen. In diverse publikaties melden vertegenwoordigers van verzekeringsmaatschappijen dat Nederlandse burgers het niet zo nauw meer nemen met het indienen van een schadeclaim. Zij zouden majoreren, fingeren of valse claims indienen om wat geld te verdienen ten koste van een «onpersoonlijk» slachtoffer. Als gevolg van fraudes op grote schaal zijn de verzekeringsmaatschappijen gedwongen de premies elk jaar weer te verhogen om de toenemende uitgaven op te kunnen vangen.

De georganiseerde misdaad is volgens dezelfde maatschappijen mede verantwoordelijk voor het toenemende aantal verzekeringsfraudes. De vraag of dit daadwerkelijk het geval is in Nederland staat centraal in dit deelrapport. De studie laat zien dat wegens het ontbreken van de informatie van de branche zelf en door het ontbreken van complementaire gegevens uit andere bronnen, het vrijwel onmogelijk is zo'n studie te verrichten.

Voor hun bereidwillige medewerking worden in ieder geval bedankt de heer J. Wesselink van Centraal Beheer, de heer B. Rijper van de Stichting CIS, de heer A. Greeven van de VAR en de heer B. Hilberts van het WABB-team van de Economische Controle Dienst, de heer E. Kleemans en de dames C. de Boer en C. Hoekstra van het IPIT van de Universiteit Twente.

INHOUD

Voorwoord

1. Inleiding: achtergrond en opzet van de studie	315
2. De verzekeringsbranche	317
2.1. Aard en omvang van de verzekeringsbranche	317
2.2. De organisatie van de verzekeringsbranche	318
2.3. Ontwikkelingen in de verzekeringsbranche	319
3. Verzekeringsfraude nader geanalyseerd	320
4. Verzekeringsfraude door criminele groepen?	323
4.1. Literatuuronderzoek	323
4.2. De zaakanalyses	323
4.3. Soorten verzekeringen en fraudes	325
5. Conclusies	327
Literatuur	328
Appendix	329

1. INLEIDING: ACHTERGROND EN OPZET VAN DE STUDIE

In Nederland komen de materiële lasten van de criminaliteit voor het grootste deel voor rekening van de verzekeringsmaatschappijen. Burgers, bedrijven en instellingen verzekeren zich om schades te herstellen en om verdwenen spullen te vervangen. De verzekeringsmaatschappijen hebben in de loop van tientallen jaren een zeer groot kapitaal aan verzekeringsgelden opgebouwd ter dekking van de verzekeringsuitkeringen. Dit grote kapitaal vormt in principe een aantrekkelijk doelwit voor criminele groepen. Door middel van allerlei fraudes of door afpersing en intimidatie zouden criminele groepen zich een deel van dat kapitaal op illegale wijze kunnen toeëigenen. Diverse, door de verzekeringsmaatschappijen zelf in wereld gebrachte persberichten maken melding van grote verliezen die verzekeringsmaatschappijen met enige regelmaat lijden als gevolg van de (inter)nationale georganiseerde misdaad. Recentelijk stelde een bestuurder van de ING-bank in een toelichting op de presentatie van het jaarverslag: «*Het is een nationale sport geworden om de verzekeringen op te lichten. Niet alleen door individueel verzekeren, maar ook door de georganiseerde misdaad*» (De Volkskrant, 20 april 1995)¹. Om een goed beeld van de Nederlandse situatie te krijgen is het dus van belang een aparte studie te verrichten naar de eventuele relatie tussen georganiseerde misdaad en de verzekeringsbranche.

In de Nederlandse criminologie is geen empirisch onderzoek bekend naar de aard en de omvang van de georganiseerde criminaliteit in de verzekeringsbranche. De meeste handboeken op criminologisch gebied bieden geen of zeer weinig kennis op dit gebied. Op congressen is door diverse sprekers melding gemaakt van het feit dat over dit onderwerp zo weinig bekend is (Fijnaut en Wansink, 1989; Van Schie en Nas, 1995). Ondanks dit kennistekort was in eerste instantie de opzet de volgende bekende hoofdvragen te beantwoorden:

1. Welke criminele groepen zijn actief in de verzekeringsbranche?
2. Met wat voor soort criminele activiteiten houden deze groepen zich bezig?
3. Hoe doen zij dat?
4. Op welke wijze worden de met criminele activiteiten behaalde opbrengsten besteed?

Gaandeweg het onderzoek is, om redenen die in deze rapportage nog duidelijk worden, besloten deze vragen niet meer centraal te stellen maar te kiezen voor een zeer beperkte opdracht. We komen hierop later terug.

Om het onderzoek te verrichten is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Met experts op het gebied van de verzekeringscriminaliteit en van de verzekeringsbranche zijn eerst oriënterende gesprekken gevoerd. Vervolgens zijn diverse overzichten met statistisch materiaal op het terrein van verzekeringen geraadpleegd alsmede de jaarverslagen van diverse verzekeringsmaatschappijen. Ook zijn enkele grote verzekeringsmaatschappijen telefonisch benaderd met de vraag of zij beschikten over rapportages, berichten of analyses over verzekeringsfraudes. Tevens zijn door de Stichting CIS uit Rotterdam, een instantie die alle schadegevallen van de gezamenlijke verzekeringsmaatschappijen registreert, een selectie van (35) originele dossiers van fraudezaken uit de voorbije jaren aan de onderzoeker ter beschikking gesteld. Ook zijn door Centraal Beheer twee fraudezaken aangeleverd. Verder is door de Economische Controle Dienst, in het bijzonder het WABB-team², informatie verstrekt over het afgesloten en het thans lopende opsporingsonderzoek tegen frauderende tussenpersonen en verzekeringsmaatschappijen. Tenslotte is in alle dossiers van recherchezaken die wij van de regiokorpsen en andere opsporingsdiensten hebben ontvangen, nagegaan of er sprake was van gevallen van verzekeringsfraude. Vanzelfsprekend is de spaarzame wetenschappelijke literatuur op dit terrein bestudeerd.

¹ Bij navraag bleek echter geen gedegen analyse aan deze uitspraak ten grondslag te liggen. De spreker vermoedde meer dat het zo was dan dat hij zijn uitspraak op welke manier ook met empirische gegevens kon staven.

² Wet Assurantie Bemiddelings Bedrijf.

De opzet van dit beperkte deelrapport is als volgt. In het tweede hoofdstuk wordt een schets gegeven van de verzekeringsbranche. Zowel de organisatie van de branche als de ontwikkelingen daarin worden kort toegelicht. Vervolgens worden in hoofdstuk drie de soorten fraudes besproken waarvan verzekeringsmaatschappijen nadeel ondervinden. Er wordt niet ingegaan op de schadeclaims die als gevolg van de veel voorkomende criminaliteit in Nederland worden ingediend bij de verzekeringsmaatschappijen. Waar het hier om gaat zijn die georganiseerde, parasitaire fraudes in kaart te brengen, waarbij het doel van de handelingen is op illegale wijze een (hogere) uitkering van een verzekeringsmaatschappij te verkrijgen. Tevens komen in dit hoofdstuk de problemen aan de orde die er zijn in de aanpak van verzekeringsfraude. Vervolgens wordt in het vierde hoofdstuk de eventuele betrokkenheid van criminele groepen bij verzekeringsfraude nagegaan, voor zover die op grond van het aangeboden materiaal kan worden vastgesteld. In dat hoofdstuk wordt tevens uiteengezet waarom de beantwoording van de eerder vermelde hoofdvragen vrijwel onmogelijk is. De studie wordt afgerond met enkele evaluerende opmerkingen en een opgave van de gebruikte literatuur.

2. DE VERZEKERINGSBRANCHE

2.1. Aard en omvang van de verzekeringsbranche

Dankzij het Nederlandse verzekeringswezen worden wij in staat gesteld «een onzekere kans op mogelijk niet te dragen financiële of persoonlijke risico's in te ruilen tegen de zekerheid van premiebetaling» (Welwezen, 1995, p. 3). Dit principe wordt verzekeren genoemd: «een vorm van onderlinge risicodeling waarbij essentiële kenmerken de toekomstige onzekere gebeurtenis, de risico-overdracht en een bepaalde mate van solidariteit zijn». Verzekeraars verplichten zich door middel van een verzekeringsovereenkomst tot het geheel of gedeeltelijk overnemen van de financiële risico's die samenhangen met het (al dan niet) optreden van zo'n onzekere gebeurtenis. Sociale verzekeringen (zoals de arbeidsongeschiktheidsverzekering, ziekengeldverzekering, en ouderdomsverzekering) hebben een verplichtend karakter, particuliere verzekeringen kunnen vrijwillig worden aangegaan. In het eerste geval is de prijs van de verzekering meestal afhankelijk van de hoogte van het inkomen, in het tweede geval is de prijs van de verzekering afgeleid van de hoogte van het risico (Welwezen, 1995, p. 5). In beide instanties treedt de verzekeraar op als producent van diensten. De verzekeraar is daarmee een belangrijke schakel in het Nederlandse stelsel van sociale voorzieningen. Tegelijkertijd zijn verzekeraars echter ook risicodragers: de verzekeringnemer neemt het risico van een toekomstige onzekere gebeurtenis over (Assurantie Jaarboek, 1994, p. 5).

In Nederland zijn in de verzekeringsbranche ongeveer 600 verzekeringsmaatschappijen, 350 gevolmachtigde agenten en 25 000 assurantie-tussenpersonen en subagenten actief. Er wordt een onderscheid gemaakt naar levensverzekeraars en schadeverzekeraars³. Heeft de onzekere gebeurtenis betrekking op het leven of de dood van de mens dan wordt gesproken van een levensverzekering, in alle andere gevallen is sprake van een schadeverzekering (Assurantie Jaarboek, 1994, p. 27). Hierbij moet worden gedacht aan verzekeringen tegen ongevallen en ziekte, motorrijtuigenverzekering, zee-, transport- en luchtvaartverzekering, brandverzekering en andere verzekering tegen schades aan goederen.

In 1992 steeg de netto winst van de levensverzekeraars met 8.5% ten opzichte van 1991 tot f 1.94 miljard. In 1991 was de winst f 1.78 miljard. In tabel 1 in de appendix wordt weergegeven hoe het premie-inkomen van de levensverzekeraars in 1991 en 1992 was opgebouwd. Het premie-inkomen van de levensverzekeraars liet in 1992 een groei zien van 4.4% naar f 25.15 miljard.

De netto winst van de schadeverzekeraars is in 1992 ten opzichte van 1991 met 23.8% gedaald van f 1 065 miljoen naar f 811 miljoen. In tabel 2 in de appendix wordt weergegeven hoe het premie-inkomen van de schadeverzekeraars in 1991 en 1992 was opgebouwd. Het totale premie-inkomen van de schadeverzekeraars bedroeg in 1992 f 22.1 miljard. Het grootste aandeel hiervan, f 8.6 miljard, bestaat uit de premies voor ongevallen- en ziekteverzekeringen. Het aandeel van de motorrijtuigenverzekeringen bedraagt f 5.2 miljard en van verzekeringen voor brand en andere schade aan goederen f 4.4 miljard. De zee-, transport- en luchtvaartverzekeringen zijn in 1992 goed voor f 1.1 miljard aan premie-inkomsten. Tenslotte wordt f 2.8 miljard aan inkomsten verworven uit de overige branches.

De daling van de netto winst van de schadeverzekeraars wordt vooral veroorzaakt door de tegenvallende resultaten in de branches motorrijtuigen en brand. In tabel 3 in de appendix worden deze bedrijfsresultaten gepresenteerd. Verwacht wordt dat over 1993 deze resultaten van de schadeverzekeraars tot bijna nul zijn gereduceerd.

Sinds het begin van de jaren tachtig heeft zich een verschuiving voorgedaan in de verhouding tussen levens- en schadeverzekering. Deze

³ De sociale verzekeringen blijven verder buiten beschouwing.

verschuiving laat zich het best illustreren met behulp van de percentages aan betaalde premies over de jaren '82, '87 en '92 (tabel 4 in de appendix). Hieruit blijkt dat het aandeel van de levensverzekeringen in 1982 40.6% bedroeg. Vijf jaar later, in 1987, was dit aandeel gegroeid naar 43.6% en in 1992 tot 53.3%. Duidelijk is dat het belang van de levensverzekeringen toeneemt ten opzichte van de schadeverzekeringen.

2.2. De organisatie van de verzekeringsbranche

Binnen de verzekeringsbranche zijn verschillende (semi-)overheidsorganisaties en vele particuliere (belangen)organisaties actief (Assurantie Jaarboek, 1994, p. 15). Belangenbehartigers van de verzekeraars, pensioenfondsen, sociale verzekeringsorganen, tussenpersonen, gevolmachtigde agenten, experts, de overheid en de Verzekeringkamer zijn alle verantwoordelijk voor een specifiek facet binnen de verzekeringsbranche (Assurantiegeds, 1994, p. 15–25). Het Verbond van Verzekeraars, de centrale overkoepelende bedrijfstakorganisatie van het Nederlands verzekeringsbedrijf voor zowel schadeals levensverzekeraars, behartigt «de algemene en specifieke belangen van het levens- en schadeverzekeringsbedrijf en coördineert de verschillende belangen van de diverse branches». Verzekeringsmaatschappijen die bij het Verbond zijn aangesloten, zijn tevens lid van de geassocieerde verenigingen. Deze verenigingen behartigen de belangen op het gebied van specifieke verzekeringsbranches (levens- of motorrijtuigenbelasting). Een onderdeel van de belangenbehartiging krijgt gestalte door de rol die het Verbond speelt in CAO-onderhandelingen. Het Verbond treedt namens de verzekeringsmaatschappijen (werkgevers) op als gesprekspartner van de vakbonden. Het coördineren van contacten tussen verzekeringsmaatschappijen en de nationale en internationale overheden, consumentenorganisaties en andere maatschappelijke instellingen is een tweede taak van het Verbond. In de derde plaats zet het Verbond zich in voor de bevordering en instandhouding van de goede naam van het verzekeringsbedrijf. Het ingestelde klachteninstituut waarborgt een correcte afhandeling van bezwaren en geschillen tussen verzekerden en andere benadeelden en de verzekeringsmaatschappij.

Tenslotte is het Verbond van Verzekeraars op centraal niveau, samen met de Stichting Centraal Informatie Systeem (CIS) en enkele brancheverenigingen, betrokken bij de ontwikkeling van instrumenten en indicatoren waarmee verzekeringsfraude kan worden herkend en voorkomen (Westerman, 1994, p. 61). Bij het CIS worden dagelijks ongeveer 10 000 schademeldingen geregistreerd. Het CIS registreert slechts en voert volgens eigen zeggen geen analyses uit op de databestanden.

De sterke zelfregulering die kenmerkend is voor de organisatie van de verzekeringsbranche is inherent aan de houding van de centrale overheid met betrekking tot de verzekeringsbranche: de overheid formuleert de randvoorwaarden waaraan de betrokkenen uit de verzekeringsbranche zich dienen te houden. In dat opzicht is zij nauw betrokken bij het Nederlandse verzekeringswezen. Als toezichthouder en regelgever stelt zij zich vooral volgend op. De indirecte bemoeienis van de Rijksoverheid met het verzekeringsbedrijf vindt plaats vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (regelgeving met betrekking tot het terrein van de sociale zekerheid en de pensioenverzekering), het ministerie van Justitie (toezicht op naleving van Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen) en de onder het ministerie van Economische Zaken ressorterende Economische Controle Dienst (toezicht op de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf: WABB). De ECD heeft in 1993 het zogenaamde WABB-team in het leven geroepen. Dit team bestaat uit 10 tactische rechercheurs en houdt zich bezig met ordenings⁴- en fraudeonderzoeken binnen de verzekeringsbranche.

⁴ Met ordeningsonderzoeken wordt bedoeld de controle op de naleving van de Wet Assurantiebemiddelingsbedrijf (WABB), de Wet Toezicht Verzekeringsbedrijf (WTV) en de Wet Toezicht Natura-uitvaartverzekeringsbedrijf (WTN).

Coördinerend bewindspersoon voor het Nederlands verzekeringswezen is de minister van Financiën. De ontwikkeling en uitvoering van het algemene beleid voor verzekerings- en assurantiebemiddeling is in handen van de Afdeling Verzekeringswezen van het ministerie van Financiën (Assurantie Jaarboek 1994, p. 23). Het toezicht op verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen wordt uitgevoerd door de Verzekeringskamer. De Verzekeringskamer houdt, op grond van de bepalingen uit de Wet Toezicht Verzekeringsbedrijven, toezicht op schade- en levensverzekeringsmaatschappijen en op pensioenfondsen. Deze toezichthoudende taak is in de eerste plaats noodzakelijk omdat men ervan op aan moet kunnen dat de verzekeraar aan zijn verplichtingen zal voldoen. Daarnaast is toezicht nodig omdat de partijen die bij een verzekeringsovereenkomst betrokken zijn, zich veelal in een ongelijke positie bevinden. Toezicht vindt achteraf plaats aan de hand van de verslagstaten die verzekeraars en pensioenfondsen jaarlijks moeten aanleveren. De Verzekeringskamer zal met name letten op de solvabiliteit van verzekeraars en pensioenfondsen.

2.3. Ontwikkelingen in de verzekeringsbranche

Behalve op de particuliere markt kunnen verzekeraars actief zijn op de zakelijke markt (verzekeringen voor bedrijfsleven en overheid), de financiële markt (verzekeraars als beleggers) en de schademarkt. In de loop der jaren werden verzekeraars uit concurrentie-overwegingen gedwongen in te springen in de behoefte aan nieuwe verzekeringsvormen. Door concessies te doen aan de *beschikbaarheid* en de *betaalbaarheid* ontstond meer ruimte in het totaal aan verzekeringsmogelijkheden (zie hierna). Expansie werd ook gezocht in het versoepelen van het acceptatiebeleid waardoor meer mensen in de gelegenheid werden gesteld verzekeringsovereenkomsten aan te gaan. Tegelijkertijd werd de vraag naar de verzekeraar relevant: ondanks de vlucht die het aanbod van verzekeringen nam, werd de vraag naar het vastleggen van grenzen actueel. Bepaalde onverwachte gebeurtenissen blijken onverzekerbaar. Dat komt in de eerste plaats doordat niet voor alle verzekeringsbehoeften verzekeringen worden aangeboden (*beschikbaarheid*). In de tweede plaats stellen verzekeraars bepaalde verzekeringen niet of slechts onder beperkende voorwaarden ter beschikking aan een kleine groep mensen (*verkrijgbaarheid*). Tenslotte zijn sommige verzekeringsvormen voor bepaalde groepen niet betaalbaar door de hoge premiestelling (*betaalbaarheid*) (Welwezen, 1995, p. 6). De mate van onverzekerbaarheid wordt beïnvloed door de mogelijkheid het risico in te schatten dat door het afsluiten van een verzekering wordt ondervangen (Faure, 1995, p. 24). Volgens de verzekeringsbranche wordt als gevolg van veranderingen in de maatschappij zoals individualisering, de voortschrijdende wetenschap (en informatie-technologie), vergrijzing en toenemende criminaliteit onverzekerbaarheid een optie waarmee ter dege rekening moet worden gehouden. De vraag naar wat nog wel en wat niet meer verzekeraar is, staat in schril contrast met de toegenomen toegankelijkheid van verzekeringen voor mensen uit alle lagen van de bevolking.

Onder invloed van deze beide ontwikkelingen is het risico dat de verzekeraar loopt in het overnemen van de schade als gevolg van toekomstige onzekere gebeurtenissen, in de loop der jaren toegenomen.

3. VERZEKERINGSFRAUDE NADER GEANALYSEERD

Onder verzekeringsfraude wordt verstaan «het verrichten van een handeling bij de totstandkoming en/of bij de uitvoering van een verzekeringsovereenkomst, die erop is gericht een uitkering te verwerven waarop geen recht bestaat, of zich een verzekeringsdekking te verschaffen onder vals voorwendsel». Verzekeringsfraude kan worden gepleegd door de direct bij de uitvoering van de verzekeringsovereenkomst betrokkenen, of door intermediairen (tussenpersonen, assuradeuren en expertise-bureaus) of gevolmachtigden. In het eerste geval is sprake van *externe fraude*, in het tweede geval van *interne fraude* (Westerman, 1992, p.103).

Naast dit onderscheid kan verzekeringsfraude worden getypeerd op basis van vier criteria: (1) het tijdstip waarop fraude wordt gepleegd, (2) de aard van de fraude, en (3) het type fraudeurs dat de fraude pleegt (Westerman, 1994) en (4) de soort verzekering waarom het gaat. Fraude kan in de eerste plaats betrekking hebben op het *tijdstip* in de afwikkeling van de overeenkomst tussen verzekeraar en verzekeringnemer. Er kan gefraudeerd worden ten tijde van het sluiten van de overeenkomst, tijdens de aangifte van het schadevoorval en tijdens het claimen van een schadevergoeding. Gedacht kan worden aan het frauderen met de provisie (door een verzekeringsagent), met het geven van een verkeerde voorstelling van zaken met betrekking tot de verzekering (maatschappij) en door het onderdrukken of vervalsen van informatie die relevant is voor de beoordeling van de polisaanvraag (verzekeringnemer). Bovendien kan er worden gefraudeerd met de omvang en hoogte van de geleden schade, er kan opzettelijk schade worden geleden om voor vergoeding in aanmerking te komen of een schadeclaim kan worden voorgewend (Wittkämper, 1990, p. 24).

De hierboven genoemde soorten fraude kunnen in de tweede plaats naar de *aard* van de fraude worden onderscheiden (Westerman, 1994):

1. *majoreren*, het meer claimen dan er daadwerkelijk aan schade geleden is;
2. *fingeren*, het doen voorkomen of schade geleden is, of het zo verdraaien van de feiten dat schade onder de polisdekking valt;
3. *ensceneren*, het opzettelijk veroorzaken van schade die de onderdekking van de overeenkomst valt;
4. *verzwijgen*, het doen afsluiten van een verzekering op grond van onvolledige of verkeerde informatie.

Ten derde kan onderscheid worden gemaakt aan de hand van het *type dader* dat fraudeert. Er worden drie categorieën daders onderscheiden: (1) de *gelegenheidsfraudeur*, «hij die deel uitmaakt van een groep daders die toevallig en onder actuele omstandigheden op het idee komt misbruik van de verzekeringsovereenkomst te maken», (2) de *professionele fraudeur*, «hij die beschikt over kennis van verzekeringen en hier bewust en doelgericht gebruik van maakt om ten onrechte in een betere financiële positie te geraken» en (3) de *fraudeurs die deel uitmaken van criminele groepen* (Westerman, 1992, p. 107).

Ten vierde kan een onderscheid worden gemaakt in het *soort verzekering* waarmee wordt gefraudeerd. We onderscheiden de volgende typen verzekeringen. Levensverzekeringen en hypotheke-, motorrijtuigenverzekeringen, zorgverzekeringen zoals verzekeringen tegen ongevallen en ziekte, transportverzekeringen, waaronder zee-, weg- en luchtvaarttransport, brandverzekeringen, inboedelverzekeringen en reisverzekeringen. Duidelijk zal zijn dat al deze verschillende typen verzekeringen verschillende soorten fraude mogelijk maken. We komen hier op terug in hoofdstuk 5, waar we voor elke verzekeringsvorm zullen aangeven wat bekend is over de soorten fraude, de omvang hiervan en de eventuele betrokkenheid van criminele groepen hierbij.

Er worden diverse signalen afgegeven dat verzekeringsfraude hand over hand zou toenemen. Het Verbond voor Verzekeraars schat dat van de 14 miljard gulden die verzekeraars jaarlijks aan schadeclaims uitkeren, vijf procent op basis van fraude wordt toegekend (Westerman, 1994). Dit zou een bedrag van ongeveer 700 miljoen gulden aan schade door verzekeringsfraude betekenen. In een onderzoek onder schade-experts geven de ondervraagden aan dat in 12% van de schadeclaims vermoedens van fraude bestaan (Nas, Van Schie en Wiegman, 1994). Dit zijn echter schattingen die niet hard zijn of kunnen worden gemaakt. Ook ontbreken concrete omvangscijfers naar branche. De meeste cijfers over de hoogte van schade door fraude zijn echter onbetrouwbaar.

De verzekeringswereld is huiverig voor het in de publiciteit brengen van fraudegevallen. Die huiver heeft gedeeltelijk te maken met de concurrentie tussen verzekeringsmaatschappijen, gedeeltelijk met het *persoonlijke en vertrouwelijke* karakter van de relatie tussen de maatschappij en de verzekeringnemer. Het geloof dat de verzekeringsmaatschappij stelt in de (claims van de) verzekeringnemer is van belang voor het vertrouwen dat de maatschappij bij de verzekeringnemer geniet. Voor een nog groter deel is deze huiver te verklaren uit de gevoeligheid voor negatieve publiciteit. Deze gevoeligheid is in de afgelopen jaren alleen nog maar versterkt is door het «consumentisme» en de mondigheid van consumenten. Verzekeringsmaatschappijen zijn bang te worden afgeschilderd als zuinige uitbetalers en, erger nog, als onwillige uitbetalers onder de vlag van fraudebestrijding. Verzekeringsmaatschappijen ondervinden niet zozeer problemen met het benoemen van mogelijk frauduleuze claims, als wel met het verzamelen van bewijsmateriaal waaruit blijkt dat hun vermoeden juist is (Clarke, 1989, p. 3).

Het verzekeren wordt door de verzekeringsmaatschappijen nog altijd primair gezien als een zaak tussen de verzekeringsmaatschappij en de verzekeringnemer. Zelfs als er wordt gefraudeerd, zullen maatschappijen de zaak het liefst zelf oplossen, behalve wanneer zij over overduidelijke strafrechtelijke bewijzen beschikken. Slechts in dat geval gaan zij pas over tot aangifte bij de politie. Daarbij bestaat er de verwachting dat de politie direct en effectief zal optreden tegen de betreffende fraudeur (Clarke, 1989, p. 16). In de praktijk gebeurt dat zelden. De voorkeur van verzekeringsmaatschappijen gaat daarom uit naar de inschakeling van particuliere schadebureaus en opsporings- en recherchebureaus boven de politie om fraude te bestrijden (zie hierover verder het deelrapport van Bruinsma over de autobranche).

Fraude, bijvoorbeeld opzettelijk verlies, is moeilijk te bewijzen en verzekeringsmaatschappijen zullen gezien het hooghouden van hun dienstverleningsethiek én om eigen kosten te besparen van een mug geen olifant maken. De gebrekkige informatie over polishouders maakt het hen lastiger om fraude op te sporen en te beslissen niet over te gaan tot uitkering van een schadeclaim. Keerzijde van deze medaille is dat de verzekeringsbranche wordt gezien als een gemakkelijk doelwit voor frauduleuze praktijken (Clarke, 1989, p. 19). Het opsporen van fraude wordt bovendien bemoeilijkt doordat verzekeringsmaatschappijen gebruik maken van standaard opsporingsmethoden en defensieve technieken: verzekeringsmaatschappijen laten zich leiden door de fouten die fraudeurs maken en door wat inmiddels bekend is geworden over fraudeurs (Clarke, 1990, p. 2). Deze lijsten met aanwijzingen zijn meestal op een zeer primitief beeld van de dader gebaseerd: mensen die vaak een claim indienen binnen een bepaalde tijdsperiode, mensen met een laag inkomen en een beroep met een lage status en bewoners van sociaal zwakke wijken worden gepercipieerd als potentiële fraudeurs. Het gebrek aan inzicht in wie frauderen, wanneer en op welke wijze, doet zich hier ernstig voelen. De maatschappijen concentreren zich met dit soort lijsten volledig op de kleine fraudeurs. Aan grote fraudeurs die hun fraudes misschien slimmer inkleden, wordt minder aandacht geschonken.

Fraudemaatregelen kunnen ook strijdig zijn met de wens van de verzekeringnemer om een snelle afhandeling van de schadeclaim en dus met een klantgerichte houding. Volgens verzekeringsmaatschappijen zijn verzekeringnemers tegenwoordig assertiever en nemen zij geen genoegen met lange wachttijden of minder goed gemotiveerde afwijzingen van schadeclaims.

De aanpak van fraude loopt vooral stuk op de kosten die daaraan zijn verbonden. Het voeren van een anti-fraudebeleid is voor verzekeringsmaatschappijen slechts nuttig indien het beleid inderdaad een kostenbesparing tot gevolg heeft. Dat is vaak niet het geval, dus laten zij het meestal na. De conventionele en klassieke, maar achterhaalde aanpak van fraude richt zich op het niet uitbetalen of reduceren van claims: de waarde van een effectief fraudebeheersingssysteem zou echter moeten liggen in het opsporen van de mogelijkheid tot misbruik van verzekeringen (Clarke, 1989, p. 18).

4. VERZEKERINGSFRAUDE DOOR CRIMINELE GROEPEN?

4.1. Literatuuronderzoek

Naar de werkwijzen van criminele groepen op het gebied van verzekeringsfraude is weinig onderzoek gedaan. Op basis van Amerikaans onderzoek wordt vermoed dat de verzekeringswereld de interesse heeft van in groepen samenwerkende individuen die de solvabiliteit van de gehele branche aantasten. De belangrijkste dreiging voor de verzekeringsbranche gaat echter nog altijd uit van individuele frauderende burgers. Uit een onderzoek van Sanborn en Marziano bleek dat met 25% van de ingediende schadeclaims zou worden gefraudeerd. Het totale schadebedrag van alle, zelfs de kleinste, vormen van bedrog wordt in de Verenigde Staten geschat op 15 miljard dollar. Deze schade wordt door middel van een verhoging van de premies met 25% op alle verzekerden afgewenteld (Dixon, 1994, p. 329).

Wittkämper, e.a. (1990, p. 3) constateren dat brand- en inbraakverzekeringen, transportverzekeringen en met name autoverzekeringen de terreinen zijn waarop professioneel werkende verzekeringsfraudeurs actief zijn. In het geval van autoverzekeringsfraude gaat het om gefingeerde autodiefstallen, het smokkelen van gestolen auto's naar het buitenland en het claimen van de schades door de «diefstallen», maar ook om gefingeerde of opzettelijk veroorzaakte ongelukken met of schade aan auto's. Verder zijn uit verzekeringsoogpunt diefstal van containers of diefstal van vrachtwagenopleggers, diefstal van kunstvoorwerpen (op bestelling) en vormen van witte-boorden criminaliteit relevant (Wittkämper, e.a., 1990, p. 77).

In de literatuur worden gevallen van maritieme fraude gemeld zoals de beruchte Salem affaire (Müller en Adler, 1985; Brice, 1991). In diverse wetenschappelijke artikelen over maritieme fraude worden telkens gevallen aangehaald van schepen die op volle zee zouden zijn verdwenen of doelbewust om de verzekeringspenningen tot zinken zijn gebracht (Müller en Adler, 1985; Heslop, 1988; Bose en Gunn, 1989; Bauer, 1987). Echter ook in deze studies wordt bij herhaling gemeld dat er geen betrouwbare cijfers zijn te vinden over de omvang van fraude met schepen en ladingen. Studies die de werkelijke omvang van maritieme fraude, in het bijzonder maritieme verzekeringsfraude, vaststellen of schatten, zijn er niet. In 1985 meldde het International Maritime Bureau 110 onderzochte gevallen van fraude met een totale schade van ongeveer 170 miljoen dollar. De schattingen zijn dat dit ongeveer 2% van het totaal aantal fraudezaken omvat (Bose and Gunn, 1989). Welk aandeel Nederland daarin heeft is onbekend. De wetenschappelijke literatuur blijft in gebreke of kan slechts een aantal buitenlandse voorbeelden geven (Hoogeboom, 1995). Volgens Clarke (1989, p. 10) wordt fraude dikwijls gepleegd in het eerste jaar van de polis, in de meeste gevallen zelfs in de eerste paar maanden.

Het is nauwelijks mogelijk exact aan te geven in hoeverre en hoe vaak verzekeringsmaatschappijen slachtoffer zijn van in scene gezette delicten. Duidelijk is wel dat fraudes met zowel auto- als transportverzekeringen voorkomen. Het wegvallen van de Europese binnengrenzen is in dit verband een ontwikkeling waarmee rekening moet worden gehouden (Wittkämper, e.a. 1990, p. 78).

4.2. De zaakanalyses

Om de vraag te beantwoorden of de georganiseerde misdaad actief is in de verzekeringsbranche, hebben wij de beschikking gekregen over drie soorten gegevens: 1) de politieke bronnen; 2) de gegevens van de Economische Controle Dienst (in het bijzonder het WABB-team) en 3) de

gegevens van het CIS, de schade registrerende instantie van de gezamenlijke verzekeringsmaatschappijen.

De dossiers die door de regiokorpsen naar de onderzoekers zijn opgestuurd, bevatten geen gegevens van criminele groepen die zich schuldig maken aan de een of andere vorm van verzekeringsfraude of andere, systematische criminele activiteiten met het doel de verzekeringsmaatschappijen gelden afhandig te maken. Er zijn ook geen andere (landelijke) politieke gegevens voorhanden. De *politieke bronnen* bieden derhalve geen concrete aanwijzingen voor illegale activiteiten van de georganiseerde misdaad in de verzekeringsbranche.

Het WABB-team van de Economische Controledienst is afhankelijk van aangifte of van meldingen van gedupeerde verzekeringnemers, de verzekeringsmaatschappijen, de branche-organisaties, de politie, de SER en justitie. Het team heeft in 1993 (het jaar van oprichting) 172 zaken in onderzoek genomen, waarvan 133 ordeningsonderzoeken en 39 fraudeonderzoeken. In 1994 lagen die aantallen op 184, respectievelijk 29. In het eerste helft van 1995 werden 62 ordenings- en 18 fraudeonderzoeken in behandeling genomen.

De fraudeonderzoeken behelzen grotendeels opsporingen van misdrijven als valsheid in geschrifte, oplichting en verduistering. De daders zijn assurantietussenpersonen en incidenteel (medewerkers van) verzekeringsmaatschappijen, interne fraude derhalve. De zaken gaan meestal over het vals opmaken van verzekeringspolissen met het doel de provisie te incasseren, om geldbedragen te onttrekken aan depotstortingen, verzekeringsgelden achter te houden of hogere premiebedragen te innen. Een ander, wat vaker voorkomend delict is het op valse naam of op fictieve personen afsluiten van levensverzekeringen. Valsheid in geschrifte kan gebeuren om zelf rijker van te worden maar ook om vrienden en kennissen te helpen. In één geval is een tussenpersoon aangehouden omdat hij een verzekeringsformulier had geantedateerd om toch een inbraakclaim gehonoreerd te krijgen. Samenwerking tussen de verzekerde en assurantietussenpersonen mag in deze zaak niet worden uitgesloten. Verder zijn zaken als verduistering van betaalde premies aan de orde of verduistering van uitbetaalde verzekeringsclaims. De daders zijn de tussenpersonen in de assurantiemarkt die tijdens hun werkzaamheden valsheid in geschrifte plegen en/of gelden van verzekerden of verzekeraars verduisteren.

Ook verzekeringsmaatschappijen zijn als verdachte door het team op de korrel genomen. De Vie d'or-zaak is algemeen bekend en heeft inmiddels geleid tot een parlementair onderzoek. Een andere verzekeringsmaatschappij op het gebied van ziektekosten werd strafrechtelijk vervolgd inzake meerbetalingsregelingen en fraude met ziektekosten. De overige zaken met verzekeringsmaatschappijen betroffen het valselijk opmaken van de jaarrekening en het verduisteren van gelden van verzekerden in het buitenland. Deze delicten kunnen alle onder de noemer van organisatiecriminaliteit worden gerangschikt.

Het WABB-team beschikt niet over gegevens waaruit zou blijken dat de georganiseerde misdaad in de verzekeringsbranche actief is. De fraudes betreffen doorgaans incidenten met individueel handelende daders. Er zijn geen gevallen bekend waarbij systematisch uitgevoerde fraudes zijn geconstateerd door assurantietussenpersonen die in handen van criminele groepen zijn gevallen. Zegslieden in de verzekeringsbranche zijn van mening dat met name bij assurantietussenpersonen de mogelijkheden liggen voor infiltratie van de verzekeringsbranche door criminele groepen. Assurantietussenpersonen zijn meestal kleine bedrijfjes, vaak een-persoons bedrijven, die relatief eenvoudig onder controle van criminele groepen zouden kunnen worden gebracht. Omdat de verzekeringsmaatschappijen zich met tussenpersonen niet of nauwelijks bemoeien, zouden zij daar pas

na enkele fraudes, wanneer het te laat is, achter komen. In Den Haag is een zaak bekend geworden van een verzekeringsmaatschappij die was opgezet met het doel om grote bedragen aan premies binnen te halen en vervolgens spoorloos te verdwijnen. Deze fraude bleek door één persoon te zijn uitgedacht en uitgevoerd. De opsporingsinstanties waren er echter tijdig bij om in te grijpen.

Door de Stichting CIS zijn vijftig complete dossiers ter beschikking gesteld. Deze zaken waren voor het merendeel sterk verouderd (1985–1989) en geven geen goed actueel beeld van de aard en de omvang van verzekeringsfraude in Nederland. Actuele zaken waren niet voorhanden. Dit heeft twee redenen. De eerste is dat verzekeringsmaatschappijen zelden aangifte doen van fraudes. De kosten van gerechtelijke verhaalprocedures die enkele jaren kunnen duren, zijn veelal hoger dan de eventuele opbrengsten. Zo is het CIS door de participerende maatschappijen de opdracht gegeven de komende periode om die reden geen aangiften meer te doen bij de politie. Door deze praktijk wordt alleen van de zaken waarvan de verzekeringsmaatschappijen vooraf zeker weten dat zij die zullen winnen, aangifte te doen. Deze selecte groep zaken kan echter nimmer een representatief beeld opleveren van de werkelijke situatie. In de tweede plaats worden door de verzekeringsmaatschappijen niet alle fraudezaken om reden van vertrouwelijkheid aan het CIS doorgegeven waardoor ook daar al een selectieve vertekening in het onderzoeksmateriaal ontstaat.

4.3. Soorten verzekeringen en fraudes

In hoofdstuk 2 hebben we de volgende typen verzekeringen onderscheiden: levensverzekeringen en hypotheek-, motorrijtuig-, zorgverzekeringen zoals verzekeringen tegen ongevallen en ziekte, transportverzekeringen voor zee-, wegen luchtvaarttransport, brandverzekeringen, inboedelverzekeringen en reisverzekeringen. Van al deze typen verzekeringen zullen we hierna aangeven wat er op basis van de literatuur, de zaakanalyses en de interviews bekend is over de omvang van fraude en de eventuele betrokkenheid van criminele groepen hierbij.

Levensverzekeringen en hypotheek

Wat betreft de levensverzekeringen is sprake van een zeer gering fraudepercentage. Mensen brengen niet zelden hun partner, vriend of anderen om met het doel de verzekeringspenningen op te strijken (Cressey en Sutherland, 1967), maar zulke zaken spelen zich in Nederland slechts sporadisch af. Er is één fraudezaak bekend waarbij de betrokkenheid van frauderende dokters is vastgesteld om een claim te ondersteunen voor een valse aangifte van het overlijden van diverse personen in één familie. Deze Surinaamse artsen leverden valse overlijdensaktes voor een in Nederland wonende vriend met het doel de verzekeringspenningen op te strijken. Met betrekking tot hypotheek is ook één zaak bekend waarbij een persoon is betrokken die een lang strafblad had. Het ging hier om een zaak met de omvang van enkele tientallen miljoenen aan hypotheek die niet door waardevaste panden werden gezekeerd. Over eventuele activiteiten van de georganiseerde misdaad is niets bekend.

Motorrijtuigenverzekering

De motorrijtuigenverzekering wordt zowel in de literatuur als tijdens de interviews met experts verschillende keren een fraudegevoelige verzekering genoemd. De aangeleverde zaken bevestigen dat beeld. Enkele dossiers van het CIS gaan over fraudes van deze verzekering door mannen en vrouwen. Mensen ensceneren, majoreren en fingeren om een

claim uitbetaald te krijgen. Ook hiervoor geldt weer dat over de werkelijke omvang geen feitelijke en openbare gegevens bestaan. In één dossier wordt melding gemaakt van een zogenaamde «autocarrousel» die als volgt werkt.

- koop op legale wijze een (nieuwe of gebruikte) auto in, bijvoorbeeld, Engeland;
- exporteer deze auto naar Nederland; laat de auto daar registreren en verzeker de auto bij een Nederlandse verzekeraar;
- laat in Engeland weten dat de auto in dat land is gestolen en dien een claim in bij de Engelse verzekeringsmaatschappij;
- exporteer de auto ondertussen van Nederland naar Duitsland en laat hem daar registreren en verzekeren;
- meldt de auto gestolen in Nederland en dien een claim bij de Nederlandse verzekeringsmaatschappij;
- exporteer de auto naar Frankrijk, enz.

In principe kan deze carrousel lang doorgaan omdat de nationale verzekeringsmaatschappijen in Europa van elkaar niet weten welke auto zij verzekeren. De criminele groep moet alleen in de gaten houden dat zij in één land op een zeker moment slechts één claim indient. De winst van deze carrousel bestaat uit de verzekeringsuitkeringen van de diverse landen waar men de truc heeft uitgehaald. (Hinchcliff, 1994, p. 44). Hoewel vrijwel alle verzekeringsmaatschappijen telkens op de proppen komen met deze carrousel als voorbeeld van een georganiseerde verzekeringsfraude waarbij meer personen zijn betrokken, bestaan er geen concrete gegevens over hoe vaak dergelijke carrousels worden uitgevoerd, en over de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad hierbij.

Over andere schadeverzekeringen als de zorgverzekeringen, transportverzekeringen, brandverzekeringen, inboedelverzekeringen en reisverzekeringen bestaat geen inzicht over de aard en de omvang van de fraudes daarvan en ook niet over de daders. Of, en zo ja, in hoeverre criminele groepen met deze schadeverzekeringen frauderen is niets bekend.

Concluderend kan worden gesteld dat er weinig zicht is op de eventuele betrokkenheid van criminele groepen bij verzekeringsfraude. Een probleem waar de onderzoeker tegenaan is gelopen is dat door de meest belanghebbenden, de verzekeringsmaatschappijen, telkens wordt gemeld dat er *geen enkele analyse van fraudezaken wordt uitgevoerd!* De reden van deze op het eerste gezicht onbegrijpelijke zaak, is gelegen in het feit dat fraudes nog altijd door de maatschappijen als «iets vanzelfsprekends» worden geaccepteerd, dat inherent is aan de branche. Eventuele tekorten kunnen toch op alle premiebetalers worden verhaald. Premiestijgingen zijn in de schadebranche om die reden aan de orde van de dag. Deze worden meestal aan de klant «verkocht» met als reden dat «de georganiseerde misdaad» op grote schaal steelt en fraudeert of dat «zeer veel burgers in Nederland frauderen met hun reisverzekeringen». Deze beweringen zijn niet op enige openbare empirische analyse gebaseerd.

Omdat zowel wetenschappelijke gegevens ontbreken, er vanuit de verzekeringsbranche zelf geen relevante informatie kan worden verkregen, er in de Nederlandse politiegegevens geen verzekeringsfraudes voorkomen (althans niet op grote schaal en met grote bedragen) kan de vraag of georganiseerde misdaadgroepen betrokken zijn bij verzekeringsfraudes niet door de onderzoeker worden beantwoord.

5. CONCLUSIES

We hebben in het voorgaande al in zekere zin geconcludeerd dat de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvragen voor wat betreft de verzekeringsbranche niet kunnen worden beantwoord. Desalniettemin kan op basis van het voorgaande een aantal voorzichtige conclusies worden getrokken.

Door de grote onderlinge concurrentie in de verzekeringsbranche lijken de acceptatievoorwaarden voor sommige verzekeringen steeds soepeler te worden. Hierdoor ontstaat er meer gelegenheid tot frauderen. Verzekeringsmaatschappijen nemen veel schades als gevolg van fraude voor lief. Zij gaan er vanuit dat dit onlosmakelijk met de branche is verbonden en dat hierover tegenover de klant niet al te moeilijk moet worden gedaan. Vaak vertoont men deze klantgerichte houding met name bij «hogere» schades (van grote ondernemingen) en niet bij «kleinere» schades (van kleine bedrijven en individuele burgers). Moeilijk doen impliceert namelijk voor de betreffende maatschappij een «slechte» naam in de verzekeringsmarkt.

Het CIS en branche-organisaties geven aan dat zij – voorzover zij dat weten en uitspreken – over het algemeen niet te maken hebben met criminele groepen. Er zou alleen sprake zijn van een toename van het aantal fraudes door individuele klanten van verzekeringsmaatschappijen, maar deze toename wordt niet met openbare gegevens gestaafd. Wel worden diverse malen kleine assurantiebemiddelingsbedrijven genoemd vanwege hun kwetsbaarheid voor beïnvloeding van of overname door criminele groepen. De ECD wijst ook op deze kwetsbaarheid.

Er worden door verschillende auteurs diverse percentages genoemd van schade-uitkeringen waaraan fraude ten grondslag ligt. Het is onbekend waarop die percentages zijn gebaseerd. In veel jaarverslagen en persberichten van verzekeringsmaatschappijen wordt de georganiseerde misdaad als bron van alle kwaad naar voren geschoven, zonder dat daarvoor concrete feiten naar voren worden gebracht. Ook bij navraag naar concrete informatie blijkt die er niet te zijn of niet te worden verstrekt.

Over de achtergronden van de fraudeurs is in de literatuur niet veel bekend. De zeldzame studies op dit terrein laten het profiel zien van een individuele fraudeur (meestal gewone burgers) en van solistisch opererende professionelen. De «grotere» verzekeringsfraudeur is een professional die al vaker voor soortgelijke delicten is veroordeeld. Hij is meestal met naam en toenaam bekend bij verzekeringsmaatschappijen, werkt vrijwel altijd alleen en in een enkel geval met hulp van anderen die een deel van zijn winst krijgen.

LITERATUUR

- R. Arnold, Crime and insurance: a functional approach, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, Jaargang 3, 1995, p. 20–29
- R.G. Bauer, A short history of maritime fraud, in *Tulane Maritime Law Journal*, jaargang 12, 1987, p. 11–18
- M. Bose en C. Gunn, *Fraud*, Alwin & Hyman, London, 1989
- G. Brice, Unexplained losses in marine insurance, in *Tulane Maritime Law Journal*, jaargang 16, 1991, p. 105–129
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Assurantie Jaarboek 1994*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, 1995
- M. Clarke, The control of insurance fraud, in *The British Journal of Criminology*, jaargang 30, 1990, p. 1–23
- M. Clarke, Insurance fraud, in *The British Journal of Criminology*, jaargang 29, 1989, p. 1–19
- M. Dixon, Insurance fraud: US Initiatives, in V.C. Nakajima, N. Molchanova en B.E. Tem (eds.), *Paper 12th international symposium on Economic Crime*, University of Cambridge, 1994, p. 328–335
- M.G. Faure, De grenzen der verzekeraarbaarheid rechtseconomisch bekeken, in *Welwezen*, jaargang 25, 1995
- C. J. C. F. Fijnaut en J. Wansink (red.), *Verzekering en Criminaliteit*, Gouda Quint, Arnhem, 1989
- J. Heslop, International maritime fraud, *Corruption and reform*, jaargang 3, 1988, p. 119–124
- B. M. Hilberts, Het is in het algemeen belang dat aangifte wordt gedaan van interne fraude, in E.G.M. van Schie, en J.R. Nas (red.), *Verzekeringsfraude: inzichten in preventie, controle en repressie*, Vakgroep Psychologie Universiteit Twente, Enschede, 1994, p. 71–76
- A. B. Hoogeboom, «Boy, have I got a deal for you»: georganiseerde fraude in het financiële stelsel, in A.B. Hoogeboom, V. Mul en A. Wielenga (red.), *Financiële integriteit*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p. 27–62
- R. Litton, Moral hazard and insurance fraud, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, jaargang 3, 1995, p. 30–47
- G. O. W. Mueller en F. Adler, *Outlaws of the ocean: the complete book of contemporary crime*, New York, 1985
- J. R. Nas, E. G. M. van Schie en O. Wiegman, Schade-experts en hun mening over verzekeringsfraude, in E.G.M. van Schie, en J. R. Nas (red.), *Verzekeringsfraude: inzichten in preventie, controle en repressie*, Vakgroep Psychologie Universiteit Twente, Enschede, 1994, p. 63–68
- H. Niemi, Insurance fraud, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, jaargang 3, 1995, p. 49–70
- H. Niemi, Insurance fraud: an inventory of the problem, *Publication no. 107*, National Research Institute of Legal Policy, Helsinki, 1991
- E. G. M. van Schie en J. R. Nas (red.), *Verzekeringsfraude: inzichten in preventie, controle en repressie*, Vakgroep Psychologie Universiteit Twente, Enschede, 1994
- P. A. Vroon, Fraude en verdelingsconflicten: wat doen er aan?, in *Welwezen*, jaargang 25, 1995
- A. H. Westerman, Verzekeringsfraude, in M. Wladimiroff (red) en H. den Doelder (red), *Onderneming, Fraude en Strafrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1991
- A. H. Westerman, Introductie van het probleem schadeverzekeringsfraude, in E. G. M. van Schie en J. R. Nas (red.), *Verzekeringsfraude: inzichten in preventie, controle en repressie*, Vakgroep Psychologie Universiteit Twente, Enschede, 1994, p. 5–14
- G. W. Wittkämper, M. Wulf-Nienhüser, K. Kammer, *Versicherung und Kriminalität: Lagebild, Ursachen und Einflüsse*, Verlag Versicherungswirtschaft, Karlsruhe, 1990.

APPENDIX

Tabel 1: Opbouw van het premie-inkomen van de levensverzekeraars over 1991 en 1992

Omzet (* f mln)	1992	1991
Premies		
Individuele verzekeringen	15 294	15 398
Collectieve verzekeringen	9 161	7 982
Verzekeringen in beleggingseenheden	697	722
Totaal premie-inkomen	25 152	24 102

Bron: Verbond van Verzekeraars, Jaarverslag 1993, *Kerngegevens levensverzekeraars*

Tabel 2: Opbouw van het premie-inkomen van de schadeverzekeraars over 1991 en 1992

Omzet (* f mln)	1992	1991
Premies (naar branchegroep)		
Ongevallen en ziekte	8 635	7 506
Motorrijtuigenverzekering	5 188	5 057
Zee-, transport- en luchtvaartverzekering	1 106	955
Brand en andere schade goederen	4 406	4 145
Overige branches	2 757	2 562
Totaal premie-inkomen	22 092	20 225

Bron: Verbond van Verzekeraars, Jaarverslag 1993, *Kerngegevens schadeverzekeraars*

Tabel 3: Resultaten schadeverzekeraars over 1991 en 1992

Resultaat (* f mln)	1992	1991
Brancheresultaten		
Ongevallen en ziekte	542	551
Motorrijtuigenverzekering	- 261	- 29
Zee-, transport- en luchtvaartverzekering	- 10	26
Brand en andere schade goederen	- 39	115
Overige branches	156	139
Totaal uitgkeerd	388	802

Bron: Verbond van Verzekeraars, Jaarverslag 1993, *Kerngegevens schadeverzekeraars*

Tabel 4: Verdeling betaalde premies over de verschillende branches

Branches	1 982	1 987	1992
Ongeval en ziekte	21.6	22.7	18.3
Motorrijtuigen	13.3	12.4	11.0
Transport	4.1	2.9	2.3
Brand	12.4	11.7	9.3
Overig	8.0	6.6	5.8
Leven	40.6	43.6	53.3

Bron: Verbond van Verzekeraars, Jaarverslag 1993, *Verdeling premie-inkomen naar branches*.

GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN NEDERLAND:

DE WILDLIFEBRANCHE

Gerben Bruinsma
Universiteit Twente

VOORWOORD

Wanneer wij de berichten in de media mogen geloven is de georganiseerde misdaad tegenwoordig actief betrokken bij de plundering van de natuur. Zeldzame dieren en bijzondere plantesoorten worden geroofd uit hun natuurlijke omgeving en met grote winsten verkocht aan klanten afkomstig uit het rijke westen en uit het Midden-Oosten. De handel is zo sterk gegroeid dat vele beschermde dieren en planten door deze criminele activiteiten met uitsterven worden bedreigd.

In dit deelrapport wordt nagegaan wat de aard en de omvang van deze illegale handel in *Nederland* is. Het rapport gaat derhalve niet over de criminele groepen die elders in de wereld hun illegale wildlifehandelen voeren. Daarbij wordt ingegaan op de vraag wie in Nederland de daders zijn en wat hun band is met de legale wildlifebranche.

De heren J. van Doorn en F. den Hartog van de CRI en de heer A. Schleedoorn van de Algemene Inspectie Dienst worden bedankt voor de informatie die zij hebben verstrekt en voor de wijze waarop zij de onderzoeker wegwijs hebben gemaakt in de wereld van flora en fauna.

INHOUD

Voorwoord

1. Inleiding: Achtergronden en opzet van het onderzoek	335
2. Achtergronden van de wildlifebranche	337
3. Criminaliteit in de wildlifehandel	340
3.1. De officieel geregistreerde wildlifecriminaliteit	340
3.2. Soorten van criminele activiteiten	341
3.3. Zaakanalyse in de wildlifebranche	342
4. Conclusies	344
Literatuur	345

1. INLEIDING: ACHTERGRONDEN EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

Recentelijk is een nieuwe, aantrekkelijke illegale markt ontdekt waar met crimineel gedrag geld valt te verdienen. Die markt bestaat uit het illegaal weghalen van allerlei bedreigde en beschermde dieren en planten uit hun natuurlijke omgeving om ze vervolgens met grote winst te verkopen aan klanten uit de westerse wereld die om diverse redenen willen pronken met het bezit van exotische dieren of planten. Als de berichten in de media waar zijn, dan is hierin in de afgelopen jaren op internationale schaal een levendige handel ontstaan. De handelaren bekommeren zich niet om het behoud van de natuur en verrijken zich ten koste van flora en fauna van landen als Madagaskar, Nigeria, Indonesië, Brazilië, om maar enkele «leveranciers» te noemen. Reptielen, papegaaien, apen, schildpadden worden uit hun natuurlijke omgeving weggeroofd en vervolgens onder veelal erbarmelijke omstandigheden per schip of per vliegtuig naar het rijke westen op transport gezet. Veel dieren sterven voor zij hun eindbestemming hebben bereikt of anders spoedig nadat zij bij de «natuurliefhebber» in een te kleine kooi zijn neergezet en ondeskundig zijn verzorgd. Deze illegale handel in planten en dieren wordt ook wel «de groene drugshandel» genoemd omdat hierin veel geld valt te verdienen.

Volgens diverse berichten in de media en in politievakbladen zou deze wildlifebranche volledig in handen zijn van de georganiseerde misdaad. De verdiensten zouden volgens diverse schattingen enorm zijn. Organisaties als het Wereld Natuur Fonds en Greenpeace hebben de noodklok geluid over het leegplunderen van de natuur. Hoe exotischer een dier of een plant en hoe zeldzamer, des te groter de bedragen die door klanten worden betaald. Weliswaar bestaan er internationale verdragen op dit gebied maar de illegale handel in dieren en planten zou nog steeds blijven groeien en wel in zo'n aard en omvang dat vele dier- en plantesoorten op korte termijn met uitsterven worden bedreigd. Al deze berichten vormen voldoende reden om in Nederland na te gaan wat de eventuele betrokkenheid van de georganiseerde misdaad in de wildlifebranche is.

In deze deelstudie staan de volgende drie onderzoeksvragen centraal:

1. welke criminele groepen maken zich in Nederland schuldig aan de illegale handel in bedreigde dier- en plantsoorten?
2. Op wat voor manieren wordt deze vorm van illegale handel gepleegd?
3. Hoe worden de opbrengsten uit deze illegale handel besteed?

Om deze drie vragen te kunnen beantwoorden is als volgt te werk gegaan. Eerst is een aantal gesprekken gevoerd met experts op het gebied van de wildlifehandel. Vervolgens is bestaand statistisch materiaal geraadpleegd waarmee vermoedelijk de omvang van deze vormen van illegale handel kan worden geschat. Daarnaast is gebruik gemaakt van vijftien dossiers over pro-actieve opsporingsonderzoeken die afkomstig zijn van diverse regiokorpsen en van de CRI. Bovendien stelde de CRI enkele andere analyses en dossiers over de genoemde onderwerpen ter beschikking. Ten slotte is door de Algemene Inspectie Dienst van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij informatie ter beschikking gesteld over de aard en de omvang van de uitgevoerde controles op dit gebied.

Dit deelrapport is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk worden de achtergronden van de wildlifebranche geschilderd. Wij beperken ons noodgedwongen tot het beschrijven van enkele facetten van deze internationale markt. Daarna wordt de handelsketen beschreven. Vervolgens komt in het derde hoofdstuk de officieel geregistreerde criminaliteit op het gebied van de wildlife aan bod. In § 3.2 wordt

ingegaan op de manieren waarop deze illegale handel in dieren en planten wordt uitgevoerd (de smokkel). In de daarop volgende paragraaf (3.3) worden aan de hand van het analyseschema de daders beschreven en de wijze waarop zij hun criminele activiteiten organiseren op basis van de dossiers van de Nederlandse politie.

Het rapport wordt afgesloten met enkele conclusies.

2. ACHTERGRONDEN VAN DE WILDLIFEBRANCHE

Duizenden jaren geleden begonnen mensen in West-Azië en in het Midden-Oosten wilde dieren tot huisdieren te maken. Honden, geiten, varkens, runderen, schapen en paarden waren de eerste gedomesticeerde dieren die met het oog op de voedselvoorziening, de huiden en het vervoer in gevangenschap werden gehouden. Eeuwen later werden wilde dieren vaker als gezelschapsdier gehouden. De rijke vorstenhuizen, farao's, keizers en andere hoogwaardigheidsbekleders namen wilde dieren als statussymbool op in hun huishouding. In Rome vochten 2 000 jaar geleden christenen en slaven voor hun leven tegen wilde dieren terwijl duizenden toeschouwers van het geboden spektakel genoten.

In de westerse wereld worden dieren vandaag de dag alleen nog maar als gezelschapsdier in huis opgenomen. De economische noodzaak van het zelf houden van dieren in huis of erf is verdwenen. Dieren die voor voedsel geschikt zijn, worden in legbatterijen en veemesterijen in grote aantallen gefokt. In ontwikkelingslanden dienen in het wild levende dieren nog altijd als vleesleverancier, al is de noodzaak ook daar de laatste decennia minder geworden. Eskimo's in de poolstreken doden alleen een walvis wanneer dat voor hun voedselvoorraad van belang is. Noorse en Japanse vissers daarentegen doden elk jaar honderden walvissen uit winstbejag. Overexploitatie van de zeeën, tropische regenwouden die worden leeggekapte en de vernieling van andere natuurgebieden maken het voortbestaan van vele dier- en plantsoorten uiterst onzeker. Onder druk van publikaties van biologen, ecologen en door protesten van milieu-activisten werd de publieke opinie wakker geschud. Organisaties als het Wereld Natuur Fonds en Greenpeace werden actief.

In het begin van de jaren zeventig kwam in Washington de Convention on International Trade in Endangered Species of wild Fauna and Flora (CITES) tot stand. In het verdrag werd de handel in bedreigde en in het wild levende dier- en plantsoorten verboden of aan banden gelegd. Tevens werden algemene regels opgesteld waaraan de legale internationale handel zich dient te houden. In het CITES-verdrag worden meer dan 3 000 diersoorten en meer dan 30 000 plantesoorten vermeld. Het regelt de handel en beslaat drie zogenaamde lijsten:

- lijst 1 van CITES somt soorten op die met uitsterven worden bedreigd. De hiervoor geldende regels zijn streng (de handel en het in bezit hebben van deze soorten zijn verboden en strafbaar gesteld) en uitzonderingen daarop worden zelden toegestaan (bijvoorbeeld voor een dierentuin);
- lijst 2 van CITES bevat soorten die niet direct met uitsterven worden bedreigd maar dat wel zullen worden wanneer de handel niet aan banden wordt gelegd;
- lijst 3 van CITES gaat over soorten die bescherming genieten op verzoek van een bepaald land.

Nederland ratificeerde het CITES-verdrag pas in 1984, maar werkt zeer loyaal mee aan de uitvoering van het verdrag. De Wet Bedreigde Uitheemse Diersoorten (BUD) regelt de bescherming van deze bedreigde soorten. Het CITES-bureau Nederland is verantwoordelijk voor de afgifte van vergunningen. De in de eerste CITES-lijst genoemde dieren en planten mogen absoluut niet worden verhandeld in Nederland en zelfs het bezit van deze soorten is al strafbaar gesteld¹. De handel in dieren en planten van de andere CITES-lijsten is in ons land niet strikt verboden, maar wordt wel beperkt door allerlei regels. Voor de handel dient altijd een vergunning te worden aangevraagd en bij invoer uit het buitenland dient ook een uitvoervergunning van het exporterende land te worden overhandigd. Voor in gevangenschap gekweekte exemplaren gelden minder strenge regels. Men dient slechts een kweek- of fokcertificaat te kunnen tonen.

¹ Aan de CITES-regelingen is ook een keerzijde verbonden. Bepaalde soorten krijgen een beschermde status, worden daardoor schaars en worden om die reden zeer gewild bij de afnemers.

Er bestaat mondiaal een levendige handel in dieren en planten om economische redenen, maar de toenemende welvaart van burgers en de toenemende mobiliteit heeft ook de vraagzijde naar exotische dieren en planten vergroot. Mensen willen zelf exotische dieren houden dan wel over bijzondere planten beschikken. Er worden per jaar enorme aantallen dieren en planten legaal verhandeld. Volgens Van den Berg, e.a., (1995, 79-80) wisselen legaal en illegaal per jaar ruim 4 miljoen vogels (papegaaien, zangvogels, roofvogels) van eigenaar, 10 miljoen reptielen (slangen en hagedissen), 350 miljoen vissen, 40 000 apen, 15 miljoen pelsdieren en slagstanden van ongeveer 90 000 olifanten. Per jaar worden een miljoen wilde orchideeën verhandeld, terwijl vele cactussen, knollen en bloembollen van het ene land naar het andere land worden vervoerd. Nederland met zijn handelscentra en vervoersknooppunten (Schiphol en Rotterdam) heeft een belangrijke rol in die handel. Veel van de verhandelde legale dieren en planten in de wildlife zijn voor doorvoer naar andere bestemmingen buiten Nederland. Volgens Van den Berg, e.a. (1995) spelen Nederlandse handelaren een leidende rol in de wildlife-handel. Of dat werkelijk het geval is kan niet op grond van concrete gegevens worden nagegaan, maar is wel aannemelijk gezien de hoge positie die Nederland inneemt in de lijst van CITES-vogels importerende landen en de eerste plaats die Nederland heeft in de plantehandel.

De *illegale* handel in dieren en planten is ook gebaseerd op vraag en aanbod, waarbij de zeldzaamheid, de beschikbaarheid (de moeilijkheid om bepaalde dieren te vangen) en de risico's tijdens het transport uiteindelijk de prijs van een dier of plant bepalen. De verschillen tussen de verwerkingskosten en de verkoopopbrengsten zijn groot en zeer aantrekkelijk. Zo kan de huid van een luipaard de stroper(s) een paar honderd dollar opleveren, maar de koper betaalt soms wel 60 000 dollar voor zo'n huid. Het verschil komt in handen van de internationaal opererende tussenhandel.

De illegale handelsketen vanaf het land van uitvoer naar de klant in het westen bestaat grofweg uit drie delen:

1. *De export.* Mexico, Nicaragua, Venezuela, Peru, Guyana, Brazilië, Argentinië, Rusland, China, de Filippijnen, Vietnam, India, Indonesië, Uganda, Kenia, Tanzania, Zuid-Afrika, Zaïre, Kameroen, Maleisië, Senegal «leveren» allerlei exotische dieren en planten aan de Verenigde Staten, Saoedi-Arabië, Japan en de landen uit West-Europa. De dieren worden gevangen door de plaatselijke bevolking die in de verkoop daarvan een ruime aanvulling op hun schamele inkomen zien, of door professionele lokale stropers. In een enkel geval worden stropers vanuit het westen gestuurd om in samenwerking met enkele lokale inwoners hun roofwerk te verrichten. Daarbij worden de nauwkeurig omschreven wensen van de klanten uit het westen goed in het oog gehouden. Stropers kunnen individueel werken (free-lancers) of in vaste dienst zijn van groothandelsmaatschappijen die op wereldschaal dieren en planten legaal én illegaal exporteren.

Na de vangst moet het transport binnen de grenzen van het exporteerende land naar het vliegveld of haven worden geregeld en een opslagplaats worden ingericht. Deze opslagplaatsen worden ook wel «kweekstations» of «breeding farms» genoemd. Daarin worden bijzondere soorten dieren en planten gefokt en gekweekt met behulp van gestroopte exemplaren. De dieren en planten worden er tijdelijk gevangen gezet respectievelijk opgeslagen tot het vervoer per vliegtuig naar andere landen is geregeld. Zo'n vlucht is pas voordelig wanneer veel dieren tegelijk kunnen worden getransporteerd en wanneer deze lading kan worden vermengd met legale zendingen.

Voor de export van de flora en fauna die op de CITES-lijsten voorkomen, zijn vergunningen nodig. Deze vergunningen worden meestal via corrupte ambtenaren en politici (tot op het niveau van regeringen) verkregen. Hun participatie is cruciaal voor de illegale handel, omdat zij zorgen voor

contacten met verkopers en voor valse of vervalste documenten. In sommige landen is de export, ondanks het CITES-verdrag, van grote betekenis voor de economie. Zo wordt beweerd dat de derde bron van inkomsten van Venezuela (na olie en voedsel) de export van exotische dieren is.

2. *Het transport.* Het transporteren van dieren moet snel geschieden. Het meest gebruikelijke vervoermiddel voor dieren is daarom het vliegtuig. Handelaren gaan uiterst onzorgvuldig en slordig met de dieren en planten om. Deze slordigheid, die ook de AID tijdens zijn controles aantreft, is opmerkelijk aangezien de te behalen winst direct afhankelijk is van het levend kunnen afleveren van de dieren. Winstmaximalisatie blijkt dus geen rol te spelen in de internationale handel. De omstandigheden tijdens het transporteren zijn vaak zo erbarmelijk (zonder drinken en eten, op elkaar gepakt, met temperaturen variërend van heel koud tot zeer heet) dat de meeste dieren onderweg al sterven. Dit sterftepercentage kan oplopen tot soms wel 70%. De luchtvaartmaatschappijen hebben om de sterfte onderweg tegen te gaan allerlei maatregelen ingevoerd ter bescherming van de dieren (of vluchten met levende dieren soms helemaal stopgezet). Het gevolg hiervan is wel dat tegenwoordig chartervluchten worden gebruikt voor deze smokkel en dat gewone lijnvluchten worden door de handelaren gemeden.

De scheepvaart (containers) en de post worden ingeschakeld wanneer het vervoer niet snel hoeft te verlopen. Dit is het geval bij dode dieren, pelzen, planten en bij sommige dieren die lang zonder drinken en voedsel kunnen.

3. *De import.* In vroeger tijden was het houden van exotische dieren en planten voorbehouden aan de rijken. Tegenwoordig kunnen veel meer mensen zich de aanschaf daarvan permitteren. De vraag is om deze reden de laatste jaren wereldwijd flink toegenomen. De uiteindelijke afnemers van illegaal verhandelde en bedreigde dier- en plantsoorten zijn particuliere burgers die al dan niet in verenigingsverband er een hobby van maken dergelijke dieren en planten te houden. Ook verzamelaars van dode exemplaren kunnen tot de afnemers worden gerekend. Beide groepen klanten zijn bereid forse prijzen te betalen voor hun hobby. Hoewel de kennis van deze groep afnemers over (de verzorging van) exotische dieren door goede informatie in tijdschriften van verenigingen en hobbyclubs steeds beter wordt, gaan veel dieren binnen korte tijd na aankomst dood. Door verkeerde klimatologische omstandigheden, een te kleine behuizing, infectieziekten, stress of verkeerde verzorging sterven de meeste geïmporteerde dieren binnen een jaar. Daardoor wordt, hoe wreed het ook mag klinken, de vraag naar deze dieren gestimuleerd. Afnemers denken toevallig een «slecht» exemplaar te hebben gekocht en bestellen een nieuw dier bij de handelaren.

3. CRIMINALITEIT IN DE WILD-LIFE HANDEL

Volgens de CRI-AID (1994) bedraagt de omvang van de illegale handel in planten en dieren ongeveer 30% van de totale internationale wildlife handel. Australische schattingen spreken echter van een veel hoger percentage, namelijk 50%. Een groot deel van de internationale wildlife-handel betreft de illegale handel in niet bedreigde plant- en diersoorten. Of deze cijfers enigszins met de werkelijkheid overeenkomen is moeilijk te zeggen. Deze cijfers over de omvang van de smokkel zijn niet erg betrouwbaar omdat internationale statistieken ontbreken en de meeste smokkel zich in het verborgene afspeelt. Enerzijds kan het gebrek aan goede informatie tot gevolg hebben dat de illegale handel in de landelijke statistieken wordt *onderschat*, dan wel *overschat*. De genoemde aantallen slangen (10 miljoen) dat jaarlijks illegaal naar de afnemers zouden worden gesmokkeld, kunnen juist zijn, maar zijn zeer waarschijnlijk overdreven. Ook het internationale CITES-bureau moet geregeld gissen naar de omvang van de illegale wildlife. Internationaal moet het smokkelen van deze bedreigde dieren en planten wel worden aangenomen omdat biologen bij tellingen steeds minder diersoorten waarnemen. Van den Berg e.a. (1995) noemen een bedrag van ruim 3 miljard gulden per jaar dat internationaal zou worden omgezet bij de smokkel van wildlife dieren en planten. De winsten worden door de CRI (1992) en andere organisaties per exemplaar zeer hoog genoemd. De inkoop van een schildpad kost bijvoorbeeld 5 dollar en de verkoop brengt ongeveer 200 dollar per stuk op. Voor bijzondere roofvogels wordt grif 20 000 gulden neergelegd, terwijl de stropers of de lokale bevolking met 100 gulden of minder genoegen moeten nemen. In hoeverre deze informatie juist is kan niet goed worden beoordeeld.

3.1. De officieel geregistreeerde wildlifecriminaliteit

In Nederland bestaan geen afzonderlijke CBS-criminaliteitsstatistieken in de rubriek wildlife. De werkelijke omvang van de smokkel en illegale handel in Nederland is derhalve onbekend. Als indicatie voor de omvang kunnen de «opbrengsten» van de controles aan de landsgrenzen dienen. De douane controleert in samenwerking met de AID de import van wildlife. Wildlifeverrachten die op Schiphol aankomen en voor de Nederlandse markt bestemd zijn, worden door de AID de ene keer aan de hand van de papieren gecontroleerd en de andere keer door middel van een grondige inspectie wanneer vermoedens bestaan over illegale zendingen. In 1990 werden 5 344 op het oog legale wildlifeverrachten naar Nederland vervoerd, in 1991 7 038 en in 1992 was het aantal vrachten toegenomen tot 7 060.

In 1990 werden 1 837 controles door de AID uitgevoerd waarvan 1 499 op Schiphol. Daarbij werd in 188 gevallen een proces-verbaal opgemaakt en in 19 gevallen werd een waarschuwing uitgedeeld. De inbeslagnames betroffen geprepareerde dieren, huiden, schilden van schildpadden, vogels en cactussen.

In 1994 werden door het landelijke team natuurbescherming 1 183 controles aan de grens gehouden en 1 100 controles bij de groothandel in dieren en planten. Bij deze 2 283 controles werden 197 overtredingen geconstateerd.

Daarbij werden 188 processen-verbaal opgemaakt op grond van een overtreding van de wet BUD en het In- en uitvoerbesluit. Dit betekent dat in ongeveer 10% van alle inspecties smokkel van CITES-dieren en planten wordt geconstateerd (veelal dood materiaal). Dit percentage is niet hoog wanneer wij het vergelijken met de berichten hierover in de media.

De CRI meldt dat de 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. Als dat waar is mag worden aangenomen dat het aantal van 10% illegale zendingen een betere indicator vormt voor de werkelijke omvang van de illegale markt dan alle opgeblazen verhalen in de media. De controle van containers met wildlife in de haven Rotterdam is moeilijk (zie ook het rapport over de havens) en verschilt niet van de controles op andere goederen. Door de douane worden daar zelden gesmokkelde dieren of planten in containers aangetroffen.

Een andere indicator voor de omvang van wildlifecriminaliteit in Nederland is het aantal diefstallen van bedreigde dieren en planten bij dierentuinen, particulieren en detaillisten. Dit aantal bedraagt de afgelopen jaren in totaal ongeveer 30. Onder die dertig inbraken waren een paar bijzondere die mogelijk wijzen op diefstal door professionele daders. Uit het dierenpark Emmen werd een broedkast met bijzondere vogels ontvreemd, uit het ooievaarsdorp te Liesveld werden in 1991 ongeveer 70 ooievaars ontvreemd. Meer gegevens ontbreken.

Op grond van deze gegevens kan niet worden aangenomen dat de illegale handel in wildlifedieren en planten in Nederland een grote omvang heeft. Wel blijft het alleszins mogelijk dat Nederlanders zijn betrokken bij de transitie van deze soorten naar andere landen.

3.2. Soorten van criminele activiteiten

Om de illegale handel in wildlife «produkten» vorm te geven moeten verschillende soorten criminele handelingen worden verricht: 1) het smokkelen van dieren en/of planten; 2) het valselijk opmaken of vervalsen van vereiste CITES-documenten en het gebruik daarvan en 3) het omkopen van overheidsvertegenwoordigers.

De *smokkel* van levende dieren vereist veel vernuft, creativiteit en kennis bij de smokkelaars. Handelaren moeten goed op de hoogte zijn van de CITES-lijsten. Zij moeten beschikken over kennis van het produkt (tropische vissen, reptielen, vogels, katachtigen en primaten), zij moeten op de hoogte zijn van de zwakke plekken in het internationale wildlife-beleid, de internationale wetgeving en van de verschillen daarin tussen landen en, ten slotte, van de opsporingsinstanties en hun werkwijzen.

Van smokkel zijn de volgende manieren bekend: men verbergt dieren of planten in de reisbagage (altijd kleine aantallen), in postpakketten, in voertuigen als auto's en vrachtauto's, in containers op schepen. De belangrijkste en meest voorkomende smokkelmethode is het plaatsen van de illegale vracht tussen een legale zending van dieren of planten die sterk lijken op de gesmokkelde exemplaren. Over het algemeen is het zo dat de smokkel in kleine aantallen gebeurt door kleine dierenhandelaren of door toeristen die terugkomen van een exporterend land. Dat wijst op een vorm van kleine criminaliteit², terwijl grotere smokkelpartijen eerder op professionele daders duiden.

Valselijk opgemaakte of vervalste CITES-documenten zijn nodig om de dieren en planten te importeren. Vervalsen kan gebeuren door de in- en doorvoer documenten onjuist in te vullen. Onjuist invullen kan plaatsvinden door met de soortnaam te knoeien, door de aantallen te veranderen, door op de documenten «kweekexemplaren» te vermelden terwijl het om in het wild gevangen exemplaren gaat, door het land van herkomst van de plant- en diersoorten te veranderen en ten slotte door niet de juiste soort of typenaam op de documenten te vermelden.

Omdat de smokkel van illegale wildlifevrachten doorgaans plaats vindt tussen legale vrachten is dat voor de controlerende opsporingsinstanties zeer lastig vast te stellen. Bovendien is de vaststelling van de geldigheid van de CITES-documenten nog altijd niet eenvoudig, ondanks het feit dat het centrale CITES-secretariaat een gids heeft samengesteld van alle geldige CITES-documenten. Bij problemen of ernstige vermoedens wordt

² Hiermee wordt niet aangegeven dat wildlife-delicten niets om het lijf hebben en een kleine schade tot gevolg hebben, maar dat deze smokkel door individuen zonder enige organisatie en meestal voor eigen doeleinden wordt uitgevoerd.

een aangetroffen document ter verificatie naar het landelijke CITES-bureau of naar het centrale CITES-bureau in Lausanne gestuurd of naar het CITES-bureau van het land van herkomst. In ongeveer 20% van alle vrachten wordt navraag gedaan bij een van deze bureaus. De Europese landen kennen weer hun eigen certificatenstelsel. De inspecterende ambtenaar moet goed op de hoogte zijn en kennis hebben van de diverse CITES-lijsten, en bovendien de tienduizenden soorten en typen dieren en planten kunnen herkennen en van elkaar onderscheiden.

Om de dieren en planten het land uit te smokkelen is de medewerking noodzakelijk van douanepersoneel, politici en ambtenaren en vliegveldpersoneel van het exporterende land. In allerlei CRI-notities wordt gemeld dat corruptie en omkoping in die landen gebruikelijk is om de illegale activiteiten af te schermen en de benodigde documenten te leveren. In Nederland zijn geen concrete aanwijzingen dat douane-ambtenaren of AID-inspecteurs of andere opsporingsambtenaren direct betrokken zijn bij of worden verdacht van medewerking aan de illegale wildlifehandel.

3.3. Zaakanalyse in de wildlifebranche

Door de CRI zijn ons vijftien dossiers met betrekking tot wildlifecriminaliteit ter beschikking gesteld (CRI-AID, 1994). Deze zaken bevinden zich vrijwel alle in de pro-actieve fase van het opsporingsonderzoek, met uitzondering van één die zich in de fase van het gerechtelijk vooronderzoek bevindt. Hoewel de meeste regiokorpsen de bestrijding van milieucriminaliteit hoog in het vaandel hebben staan en zelfs als prioriteit hebben gesteld, is het feitelijke aantal opsporingsonderzoeken naar de illegale wildlifehandel zeer beperkt. Voor een deel heeft dat te maken met de relatieve onbekendheid bij de politiekorpsen en het OM met dit soort strafzaken. Bovendien beschikt de politie over weinig kennis van deze handel. Als laatste mogelijkheid mag natuurlijk niet worden uitgesloten dat er zich in Nederland gewoon niet veel wildlifecriminaliteit voordoet (zie vorige paragraaf).

Omdat de meeste wildlife-opsporingsonderzoeken zich in de pro-actieve fase bevinden, bestaat er niet voldoende informatie om de analyses compleet en uitgebreid uit te voeren. Veel gegevens gaan niet veel verder dan de opsomming van de namen van de verdachten of van verdachte bedrijven en de delicten waarvan zij worden verdacht. De zaakanalyse in dit deelrapport is daarom noodgedwongen beperkt van reikwijdte en diepgang.

De meeste verdachten van illegale wildlifehandel zijn autochtone mannen die of eigenaar zijn van een dierenwinkel of dierenbroodhandel of (bestuurs)lid zijn van verenigingen of hobbyclubs op het gebied van exotische dieren of planten. Enkele eigenaren van dierenwinkels en -broodhandelondernemingen worden ervan verdacht hun legale handel aan te vullen en te vermengen met een illegale. Op grond van hun dagelijkse werk zijn zij goed op de hoogte van de internationale handelskanalen en de benodigde formaliteiten. De meeste verdachten werken binnen hun (kleine) bedrijf of winkel solistisch. In enkele gevallen wordt met andere bedrijven samengewerkt om bepaalde dier- en plantesoorten te importeren. De verdachten zijn goed op de hoogte van de tussenhandel op mondiaal niveau en geven hun bestellingen via GSM-telefoons en faxen aan de tussenhandelaren op. Na ontvangst van de dieren en planten zorgen de verdachten zelf voor het vervoer van de dieren of planten naar de klanten. De levering geschiedt vaak op bestelling van de afnemer. Andere klanten worden via de tijdschriften en vakbladen, al dan niet in codes, op de hoogte gebracht van nieuwe zendingen. In de winkel kunnen de gevraagde exemplaren dan worden gekocht.

Er bestaat voor zover bekend geen enkel leiderschap in deze handel in Nederland, noch worden grote groepen opgetuigd om aan de illegale praktijken gestalte te geven. Disciplineren en loyaliteit zijn niet nodig,

omdat via netwerken van bekenden met de internationale wildlife-handelaren direct contact wordt onderhouden en wordt onderhandeld over aantallen en prijzen. Het eventuele winkelpersoneel of de boekhouder is op de hoogte van de illegale activiteiten, die voornamelijk dienen als aanvulling op het magere detaillisteninkomen. De meeste daders schermen hun illegale activiteiten af door met codes te werken, GSM-telefoons te gebruiken en afzonderlijke bedrijfsadministraties bij te houden. Geweld komt in deze branche in Nederland niet voor. De daders zijn vrijwel allemaal werkzaam of actief in de legale wildlifebranche. Daarbuiten worden geen criminele activiteiten gepleegd, met uitzondering van de voor de handel noodzakelijke fraudes met administraties en fiscale delicten. In één geval wordt een handelaar er van verdacht tussen de levende dieren verdovende middelen te hebben gesmokkeld.

De wildlifemarkten waarin wordt geopereerd zijn strikt gescheiden. De illegale handel van CITES-planten is strikt gescheiden van die voor reptielen en die voor vogels. In enkele gevallen worden dierenartsen ingeschakeld om de dieren te seksen of om hun gezondheid te controleren, maar vermoedelijk zijn deze deskundigen niet op de hoogte van de illegale herkomst van de dieren. Juristen zijn betrokken bij de advisering en zullen zeker ook adviezen verstrekken over de (inter)nationale wetgeving op dit gebied. Van corruptie bij AID-ambtenaren of douanepersoneel door de verdachten zijn geen aanwijzingen in het materiaal aangetroffen. De eventuele winsten worden gebruikt om het bedrijf overeind te houden of om het vermogen te versterken van het bedrijf waarvan de dader eigenaar is. Voor witwaspraktijken op grote schaal zijn geen aanwijzingen.

Op grond van de beschikbare bronnen kan samenvattend worden gesteld dat de illegale wildlifehandel *in Nederland* vrijwel uitsluitend wordt gepleegd door eigenaren van dier- en plantwinkels die hun legale handel vermengen met illegale activiteiten. Er is geen sprake van groepsriminaliteit of van georganiseerde misdaad.

4. CONCLUSIES

In deze studie van beperkte omvang zijn drie vragen gesteld:

1. welke criminele groepen maken zich schuldig aan de illegale handel in bedreigde dieren- en plantesoorten?
2. Op wat voor manieren wordt deze vorm van illegale handel gepleegd?
3. Hoe worden de opbrengsten uit deze illegale handel besteed?

Om deze vragen te beantwoorden is daaraan voorafgaand de organisatie en de structuur van de wildlifebranche uit de doeken gedaan. De handel is grotendeels gebaseerd op de grote vraag uit het westen (Europa, de Verenigde Staten), het Midden-Oosten en Japan. De prijs van de verhandelde dieren komt tot stand onder invloed van vraag en aanbod (zeldzaamheid en beschikbaarheid) van de planten en dieren. Voorts moet een prijs worden betaald voor de risico's bij het vervoer. Er bestaan geen goede officiële cijfers over de legale en de illegale handel. Dat het op wereldschaal om grote aantallen gaat mag duidelijk worden aan de hand van de enorme achteruitgang in het bestand aan exotische dieren en planten. Zoals gezegd, diverse mondiaal bekende organisaties wijzen op de omvang van de illegale handel in beschermde dier- en plantesoorten, maar voor Nederland wordt de omvang daarvan, als wij bij de cijfers blijven, sterk overdreven. De meeste geïmporteerde dieren en planten worden door hobbyisten afgehaald bij de winkels of via advertenties in dieren- en plantenmagazines aangeboden aan de liefhebber.

De daders in Nederland behoren niet tot een of andere «groene mafia», maar zijn eigenaren van (kleine) dieren- en plantewinkels van stad en platteland en leden van hobbyclubs. Zij importeren tussen de legale handel illegale exemplaren naar Nederland. De internationale handel loopt via netwerken van individuele personen met behulp van moderne communicatiemiddelen. Internationale makelaars bemiddelen in deze handel. De daders maken gebruik van allerlei zwakke plekken in de internationale wetgeving, in het internationale wildlifebeleid en van de gebrekkige samenwerking tussen opsporingsinstanties in buiten- en binnenland. De opbrengsten worden voornamelijk gebruikt om de eigen dierenwinkel in de markt te houden.

De afscherming van hun illegale activiteiten is erop gericht om ontdekking en opsporing te voorkomen. Het mengen van illegale met legale vrachten per boot of per vliegtuig is een belangrijke en veel gebruikte smokkelmethode. De aanvoer verloopt via de haven Rotterdam en het vliegveld Schiphol. Verder wordt door de dader vaak een dubbele administratie bijgehouden om controles te bemoeilijken. De pakkans bij illegale smokkel mag klein worden genoemd.

Corruptie wordt als wapen ingezet in de exportlanden bij degenen die de exportvergunning afgeven. In democratisch zwak georganiseerde exportlanden worden illegaal *breeding farms* opgezet om bedreigde diersoorten speciaal voor de illegale handel te fokken.

LITERATUUR

- AID, *Controlestaten NMF*, 1991.
- M. V. C. Aalders, Het handhavingsvraagstuk, in P. Glasbergen (red.), *Milieubeleid. Een beleidswetenschappelijke inleiding*, VUGA, 's-Gravenhage, 1994⁴, p. 289–319.
- M. V. C. Aalders, Handhaving en zelfregulering, in *Justitiële Verkenningen*, jaargang 20, 1994, p. 47–69.
- H. Abadinsky, *Organized crime*, Nelson-Hall, Chicago, 1991³.
- E. A. I. M. van den Berg en W. Waelen, *Politie en milieuhandhaving*, Gouda Quint, Arnhem, 1991.
- E. A. I. M. van den Berg en A. Hahn, *Politie, partners en milieu. Woorden en daden*, Gouda Quint, Arnhem, 1992.
- E. A. I. M. van den Berg, e.a., *De markt van misdaad en milieu. Deel 1*, WODC/BA, Den Haag, 1995.
- E. A. I. M. van den Berg, e.a., *De markt van misdaad en milieu. Deel 2: De grijze en de groene deelmarkten*, WODC/BA, Den Haag, 1995.
- E. A. I. M. van den Berg, H. G. van de Bunt, en W. M. Kleiman, Het OM als horzel in de bestuurlijke pels, in *Justitiële Verkenningen*, jaargang 20, 1994, p. 70–82.
- T. de Blom, Georganiseerde misdaad en milieudelicten, in *Tijdschrift voor Milieu-Aansprakelijkheid*, 1993, p. 44–45.
- H. G. van de Bunt, *Organisatiecriminaliteit*, Gouda Quint, Arnhem, 1992.
- CBO, *Landelijke inventarisatie criminele groeperingen 1995*, CRI, Zoetermeer, 1995.
- CRI, *Risico analyse afvalmarkt*, CRI, Zoetermeer, 1992.
- CRI-AID, *Project CITES 1994–1996*, CRI, Zoetermeer, 1994.
- A. J. van Doorn, Zware milieucriminaliteit. Notities over aard en omvang, in *Justitiële Verkenningen*, jaargang 20, 1994, p. 95–104.
- S. Holtackers, *Fenomeenonderzoek georganiseerde/zware milieucriminaliteit*, Politie Haaglanden, Den Haag, 1995.
- D. J. Kenney en J.O. Finckenhauer, *Organized crime in America*, Wadsworth, Belmont, 1995.
- W. M. Kleiman en E. A. I. M. van den Berg (m.m.v. E. J. A van der Linden), *Overtredende overheden. Vervolgingsbeleid inzake milieudelicten*, WODC nr. 35, Den Haag, 1995.
- Y. A. van der Meer, Een nieuw fenomeen: milieucriminaliteit (I), in *Modus*, jaargang 3, 1994, p. 5–6.
- Y. A. van der Meer, Een nieuw fenomeen: milieucriminaliteit (II), in *Modus*, jaargang 3, 1994, p. 8–11.
- Ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en VROM, *Notitie aanpak zware milieucriminaliteit*, Den Haag, Handelingen Tweede Kamer 1994–1995, 22 343.
- M. Pleijte en B. van Geleuken, Het milieuconvenant. Goede voornemens, slechte resultaten, in *Justitiële Verkenningen*, jaargang 20, 1994, p. 83–94.
- Recherche Advies Commissie, *Werkgroep zware milieucriminaliteit*, z.pl., z.u., 1992.
- L. Reijnders, Het grote gesjoemel, in *Natuur en Milieu*, januari 1994, p. 4–7.
- G. W. M. van Vugt, J. F. Boet en J. C. G. M. Berends, *Zuiver handelen in een vuile context*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Rotterdam, 1994.
- P. D. J. van Zeben, *Verschijningsvormen van zware milieucriminaliteit*, MBT, Den Haag, 1995.

GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN NEDERLAND:

**DE ILLEGALE HANDEL IN NUCLEAIR
MATERIAAL**

Gerben Bruinsma
Universiteit Twente

INHOUD

1. Inleiding: Achtergronden en opzet van het onderzoek	350
2. De illegale handel in nucleair materiaal	351
3. Conclusies	354
Literatuur	355

1. INLEIDING: ACHTERGRONDEN EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

Een nieuwe ontwikkeling waarover de laatste tijd met enige regelmaat in de media wordt gerept, betreft de bemoeienis van de georganiseerde misdaad met de illegale handel in nucleair materiaal. Met name zou er sprake zijn van handel in nucleair materiaal dat door Russische criminele organisaties via het westen aan andere delen van de wereld wordt aangeboden (Schmidbauer, 1995; Müller, 1995). Wanneer deze verontrustende berichten waar zijn, dan is het voor landen die het non-proliferatieverdrag niet hebben ondertekend mogelijk buiten alle internationale controle om aan verrijkt uranium of plutonium te komen. Daarmee zijn deze landen in staat zelf kernwapens te ontwikkelen en te produceren. Het nucleair materiaal zou afkomstig zijn van kerncentrales uit Oost-Europa die wegens geldgebrek, desinteresse en een tekort aan gekwalificeerd personeel kwetsbaar zijn voor Russische mafiagroepen. Corrupt personeel van de (verouderde) kerncentrales zou nucleair (afval)materiaal verkopen aan degene die interesse toont. De Russische mafia zou als makelaar deze illegale handel organiseren. De meeste berichten over de illegale handel in nucleair materiaal stammen uit Duitsland.

In deze deelstudie staan de volgende drie onderzoeksvragen centraal:

1. welke criminele groepen maken zich schuldig aan de illegale handel in nucleair materiaal?
2. Op welke manieren wordt deze vorm van illegale handel gepleegd?
3. Hoe worden de opbrengsten uit deze illegale handel besteed?

Deze studie gaat over de illegale handel in nucleair materiaal. Aan de hand van een aantal zaken zal worden besproken of van een «atoom-mafia» in Nederland sprake is. De basis van de empirische analyses wordt gevormd door enkele dossiers die door de CRI en diverse regiokorpsen ter beschikking zijn gesteld.

Het rapport wordt afgesloten met enkele conclusies.

2. DE ILLEGALE HANDEL IN NUCLEAIR MATERIAAL

De handel in nucleair materiaal is doorgaans direct verbonden met de hoogste politieke, militaire en ambtelijke echelons van landen en vormt sinds de Tweede Wereldoorlog een van de meest geheimzinnige en gevoelige onderdelen van de internationale buitenlandse politiek. Nucleair materiaal is noodzakelijk voor landen om kernwapens te produceren en het bezit van kernwapens is van evident belang voor de interstatelijke betrekkingen en voor de wereldvrede. De betrokkenheid van centrale inlichtingendiensten bij deze militaire produktie is vanzelfsprekend en valt buiten het domein van dit deelrapport.

Wel van belang is een nieuwe ontwikkeling waarover de laatste tijd met enige regelmaat in de media wordt gerept. Deze betreft de toenemende bemoeienis van de georganiseerde misdaad met deze handel. Met name zou er sprake zijn van de verkoop van nucleair materiaal door Russische criminele organisaties aan andere landen in de wereld (Schmidbauer, 1995; Müller, 1995). Wanneer deze verontrustende berichten waar zijn, dan is het voor landen, die thans internationaal worden geboycot omdat zij het non-proliferatieverdrag niet hebben ondertekend, mogelijk buiten alle controle om aan verrijkt uranium of plutonium te komen. Met deze grondstoffen zijn deze landen in staat zelf kernwapens te ontwikkelen en te produceren. Het nucleair materiaal zou afkomstig zijn van kerncentrales uit Oost-Europa die het nucleaire materiaal aan Russische mafiagroepen leveren. De Russische mafia zou als makelaar fungeren of als koper-verkoper deze handel organiseren. De meeste berichten over deze illegale handel in nucleair materiaal stammen uit Duitsland. Müller (1995) bericht over een stijging in Duitsland van 5 vermeende of echte illegale nucleaire handelsactiviteiten in 1992 naar 241 gevallen in 1994. Hiervan werden 240 zaken nooit opgelost. In 1994 kwamen in Duitsland 182 gevallen van illegale smokkel van radio-actief materiaal ter kennis van de politie (Volkskrant, 1995). De grootste vangst van Duitsers van illegaal nucleair materiaal (verrijkt uraan) in Duitsland is drie kilo¹ in 1994 (Müller, 1995).

Wat was het geval. In 1994 ontstond in de Bondsrepubliek grote consternatie over de ontdekking van een staaf plutonium door de geheime dienst. Drie koeriers uit Moskou met in hun bezit 363 gram verrijkt plutonium werden op het vliegveld van München aangehouden. De staaf plutonium zou afkomstig zijn van een Russische kerncentrale. De kerncentrale zou als gevolg van slechte economische ontwikkelingen, verwaarlozing, technische onkunde en corrupte technici en ambtenaren nucleair materiaal leveren aan politiek extremistische groepen en aan «de» georganiseerde misdaad. Doordat de BND (Inlichtingendienst van Duitsland) via undercover-agenten het gerucht in Europa had laten verspreiden dat er grote interesse zou zijn voor een omvangrijke plutoniumtransactie was een Russische criminele groep met een «interessant» aanbod gekomen. Tijdens een Lufthansavvlucht zou de transactie worden geregeld.

Een jaar later, in april 1995, bleek deze «vondst» echter het werk te zijn van de Duitse inlichtingendienst zelf (*Der Spiegel*). Alles bleek verzonnen en geregisseerd door de BND, die ook de spelers had geleverd. De Duitse inlichtingendienst had met deze spectaculaire actie de publieke opinie en de verantwoordelijke politici willen wijzen op de grote gevaren die de veiligheid van Westeuropese landen bedreigen wanneer vrijelijk nucleair materiaal in omloop zou zijn of komen. Landen als Libië, Iran, Irak en Syrië, die een onstabiele factor in de wereldpolitiek vertegenwoordigen en een bedreiging voor de wereldvrede vormen, zouden op deze wijze in staat zijn nucleair materiaal in hun bezit te krijgen. Criminele groepen uit het GOS zouden aan deze landen via West-Europa leveren.

In Nederland was al eerder sprake geweest van een geval van illegaal vervoer van nucleair afval. De Duitse politie had de Nederlandse autori-

¹ De aantallen kilo's zeggen op zich niets. Het gaat om de verrijking van het materiaal. Hoog verrijkt nucleair materiaal kan al bij enkele grammen interessant zijn voor de afnemers.

teiten daarop opmerkelijk gemaakt. In een plaats in het zuiden van Nederland was in januari 1993 een bestelauto gestolen met daarin een houten kist «bevattende een container met een radio-actieve bron». Nader onderzoek bleek echter niets op te leveren dat op de aanwezigheid van nucleair materiaal wees. Dit is correct, want Iridium 192 dat in de kist werd aangetroffen, is geen nucleair materiaal.

In een andere zaak in het zuiden van Nederland werd de politie op de hoogte gesteld van het bestaan van een in Nederland woonachtige Russische groep die zich inliet met veelsoortige criminele activiteiten, zoals EU-fraude (melkpoeder, vlees), de handel in drugs en ook de illegale handel in nucleair materiaal. Uit de omvangrijke geldstromen die tussen Rusland en Nederland heen en weer vloeiden en de aankoop van dure panden hier te lande werd opgemaakt dat de in beeld gekomen groepering een bruggehoofd vormt voor een grotere organisatie in Rusland. De verdenking dat de groep handelt in plutonium, is gebaseerd op een aanbieding van 40 gram waarover de politie is getipt (wat volgens kenners een enorme hoeveelheid is). Voor zover bekend zijn hiervoor geen afnemers gevonden. Gelet op deze onwaarschijnlijk grote hoeveelheid plutonium, mag deze «zaak» eerder onder de categorie geruchten worden geplaatst.

In een andere zaak in het zelfde deel van Nederland werd informatie bekend dat een groep Limburgers die zich gewoonlijk met de productie van en handel in XTC inliet, tevens met een aanbieding van verrijkt uranium kwam. Een nadere bestudering van de circulerende documenten door specialisten wees uit dat het onmogelijk om hoog verrijkt uranium kon gaan. De politie heeft de zaak verder laten rusten.

Rond de kerst 1994 kregen een politiekorps en de BVD wederom lucht van een aanbieding van nucleair materiaal. Men wist beslag te leggen op een monster dat in het «milieu» in omloop was. Uit testen in de centrifuge van het atoomcentrum te Petten bleek de uranium in kwestie allesbehalve hoogwaardig. Het ging om een nepaanbieding. Dezelfde criminele groep blijkt overigens nog steeds actief te zijn in Nederland.

Hoewel er feitelijk in Nederland geen verkopen van verrijkt uranium of plutonium zijn geconstateerd, heeft de Nederlandse overheid besloten tot de oprichting van een centraal coördinatiepunt voor de handel in nucleair materiaal. In dit coördinatiepunt werken verschillende opsporingsdiensten samen. De oprichting van een centraal coördinatiepunt inzake de illegale handel in nucleair materiaal is mede het gevolg van verontruste berichten in de media («de Telegraaf») dat «NL zou behoren tot de top 3 van de atoommafia». Dat dit centraal coördinatiepunt is ondergebracht bij de ECD heeft te maken met de taak die deze dienst heeft op het gebied van de naleving van de non-proliferatie verdragen. De BVD is uit hoofde van zijn taak vanzelfsprekend betrokken bij de opsporing van (de illegale handel in) nucleair materiaal.

De veronderstelling dat Nederland een belangrijk handelscentrum voor nucleair materiaal zou zijn, is goeddeels terug te voeren op een aantal vondsten in Duitsland en op de enorme politieke en justitiële aandacht voor het onderwerp aldaar. De Bundesnachrichtendienst die een groot aantal rechercheurs voor de bestrijding van deze vorm van georganiseerde criminaliteit heeft vrijgemaakt, heeft gesuggereerd dat er weinig redenen zijn te veronderstellen dat de handel in stoffen die vallen onder de Non-Proliferatieverdragen, zou ophouden bij de Duits-Nederlandse grens. Er moet echter worden getwijfeld aan de juistheid van deze suggestie. Hoewel als gevolg van de traditie van Nederland als handelsnatie enige betrokkenheid bij de illegale distributie van nucleair materiaal niet uitgesloten moet worden geacht, dient de vraag zich aan waarom ons land als tussenstation zou worden gebruikt bij de handel tussen ex-Sovjets en de belangrijkste afzetgebieden, zoals Pakistan, Irak en Brazilië. Het ligt veeleer voor de hand dat de Russische leveranciers

rechtstreeks zaken doen met de afnemers, in plaats van te opteren voor een omweg via ons land, met alle risico's van dien.

De conclusie is dat concrete aanwijzingen ontbreken dat zich op Nederlands grondgebied enige illegale handel van betekenis in nucleair materiaal voltrekt. Derhalve kan ook geen aantoonbare betrokkenheid van de georganiseerde misdaad worden gemeld.

3. CONCLUSIES

In deze studie van beperkte omvang zijn drie vragen gesteld:

1. welke criminele groepen maken zich schuldig aan de illegale handel in nucleair materiaal?
2. Op wat voor manieren wordt deze vorm van illegale handel gepleegd?
3. Hoe worden de opbrengsten uit deze illegale handel besteed?

De illegale handel in nucleair materiaal lijkt aan Nederland voorbij te gaan. Er bestaat ook weinig aanleiding deze handel via Nederland te laten verlopen, wanneer de markt voornamelijk in het Midden-Oosten, Zuid-Amerika en in Azië ligt. Er zijn geen aanwijzingen dat in Nederland zoiets als een «atoommafia» of zelfs maar een serieus te nemen handel in dit materiaal bestaat. Zelfs de Duitse berichten over de illegale handel moeten met enig wantrouwen worden bejegend. Zij moeten eerder worden opgevat als een manier om de publieke opinie te beïnvloeden en niet als betrouwbare informatie over de werkelijke aard en omvang van de illegale handel in nucleair materiaal.

In Nederland blijken de zaken waarom het gaat voornamelijk gebaseerd op vermoedens, zonder concreet bewijs. Over de eventuele daders en hun werkwijzen is derhalve niets bekend.

LITERATUUR

- H. Abadinsky, *Organized Crime*, Nelson-Hall, Chicago, 1991³.
CBO, *Landelijke inventarisatie criminele groeperingen 1995*, CRI, Zoetermeer, 1995
CRI, *Risico analyse afvalmarkt*, CRI, Zoetermeer, 1992.
D. J. Kenney en J. O. Finckenhauer, *Organized Crime in America*, Wadsworth, Belmont, 1995.
H. Müller, Nukleerschmuggel: Tödliches Risiko?, in *Internationale Politik*, jaargang 503, 1995, p. 19–22.
P. J. J. Poorter, *Nucleair afval in Europa*, CRI, Zoetermeer, 1993.
Recherche Advies Commissie, *Werkgroep zware milieucriminaliteit*, z.pl., z.u., 1992.
B. Schmidbauer, Illegaler Nuklearhandel und Nuklearterrorismus, in *Internationale Politik*, jaargang 503, 1995, p. 19–22.
Volkskrant, *Duitse rechter veroordeelt smokkelaars van plutonium*, 18 juli 1995.

SLOTBESCHOUWING

Een belangrijk thema in diverse beleidsnota's van politie en justitie in de afgelopen jaren is de vervlechting van de georganiseerde misdaad met legale economische sectoren. In diverse publikaties werd gewag gemaakt van het feit dat de «onderwereld» langzaam maar zeker in de «bovenwereld» zou infiltreren. «Italiaanse» of «Amerikaanse» toestanden zouden in Nederland in ontwikkeling zijn en de integriteit van de Nederlandse maatschappij zou gevaar lopen. Het lag derhalve voor de hand de banden tussen de georganiseerde misdaad en legale branches aan een empirische inspectie te onderwerpen.

Branches zijn voor de georganiseerde misdaad aantrekkelijk vanwege de systematische en structurele winsten die door middel van geweld, afpersing en protectie kunnen worden behaald, vanwege de risicospreiding die criminele groepen daarmee kunnen bereiken (men is minder afhankelijk van de onzekere markt van de levering van illegale goederen en diensten), om als dekmantel te fungeren voor de andere illegale activiteiten, om misdaadgeld wit te wassen en vanwege de economische en politieke macht die de controle over een branche met zich meebrengt.

De algemene conclusie die op basis van de in dit deel van de gepresenteerde studies kan worden getrokken is, dat van vervlechting van de georganiseerde misdaad met legale economische sectoren in Nederland geen sprake is. Naar onze mening worden legale branches op dit moment niet door criminele groepen geïnfiltrerd. Wel is vastgesteld dat in branches allerlei vormen van organisatiecriminaliteit kunnen worden aangetroffen, 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. Controle over legale branches als de bouwnijverheid of de havens zoals die in Italië, de Verenigde Staten of Japan is te zien, kan op dit moment in Nederland echter niet worden waargenomen. In ons land zijn criminele groepen vooral actief in de levering van illegale goederen en diensten, in het bijzonder de drugshandel.

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

Een 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 misdaad wordt aangetroffen die het faciliteren van illegale handelingen te boven gaat. Er bestaan criminele groepen die actief zijn in de sfeer van 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 erin geslaagd samen met de politie 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. Eigen horecagelegenheden kunnen tevens worden gebruikt als uitvalsbasis om andere bedrijven in de greep te krijgen, alsmede de infrastructuur leveren voor illegale activiteiten zoals de verkoop van drugs, het witwassen van geld en de plaatsing van gokkasten. Soms worden problemen in de sfeer van onveiligheid opgelost met het inschakelen van professionele portiersdiensten.

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 misdaad te bekijken. De keuze van de branches die wel zijn onderzocht is ingegeven door de ervaringen die men op dat gebied in het buitenland heeft opgedaan en door signalen die hier zijn afgegeven in de pers en de wetenschap, en door de overheid (politie en justitie). Dit zijn de branches die dicht aanliggen tegen de markt van de illegale goederen en diensten (transport, havens, autobranche, de horeca en gokautomaten) en branches waarvan elders in de wereld voorbeelden van infiltratie door de georganiseerde misdaad zijn te vinden, zoals de bouwrijverheid en de afvalverwerkingsbranche en op twee branches waarvan in de pers diverse berichten zijn gepubliceerd over de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad met die branche (wildlifebranche en verzekeringsbranche). Ten slotte is nog gekeken naar de illegale handel in nucleair materiaal. Met deze branches zijn naar de mening van de onderzoekers de belangrijkste sectoren wel aangegeven².

Van een verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld is dus naar ons oordeel niet of nauwelijks sprake, al zijn wel de eerste tekenen van het bestaan van parasitaire relaties tussen de georganiseerde misdaad en enkele branches die te maken hebben met de logistiek van de drugs-handel. Hoe zijn wij tot dat oordeel gekomen?

Om het beeld van de aard en de omvang van de georganiseerde criminaliteit in de legale economische branches in Nederland zo scherp mogelijk te krijgen, zijn in deze branchestudies geen concessies gedaan aan onze definitie van georganiseerde misdaad. Deze definitie luidde: groepen en samenwerkingsverbanden van meerdere personen, die op een systematische wijze qua aard en omvang ernstige misdrijven plegen op het gebied van de illegale levering van goederen en diensten en van illegale activiteiten in legale sectoren van de economie, en die hun illegale activiteiten afschermen met behulp van intern en extern geweld. Deze definitie is van belang om de lezer er aan te blijven herinneren dat andere vormen van criminaliteit daarvan verschillen. Zo zijn er vormen van beroeps- of groepsriminaliteit gevonden waarbij sprake is van samenwerkende personen die zelden intern of extern geweld gebruiken en waarbij het samenwerkingsverband meestal na een gericht opsporingsonderzoek door de politie ophoudt te bestaan. Eveneens moet georganiseerde criminaliteit worden onderscheiden van organisatiecriminaliteit, waarbij het gaat om *in se* legale ondernemingen die in het kader van de bedrijfsvoering misdrijven plegen. Ook deze vormen zijn in de branches aangetroffen.

Om de aanwezigheid van georganiseerde misdaad te kunnen vaststellen is in de deelstudies uitgegaan van een zelfde stramien. In elk deel is eerst een beschrijving gegeven van de structuur en de organisatie van de branche en de mogelijke aantrekkingskracht op en kwetsbaarheid daarvan voor criminele groepen. Daarna is een beschrijving gepresenteerd over wat er in criminologisch perspectief gaande is in die branche:

² Aangevuld met de studies van de hand van Van de Bunt in deze reeks.

waarvan wordt de branche slachtoffer, welke vormen van organisatie-criminaliteit worden gepleegd. Vervolgens is nagegaan of er aanwijzingen zijn voor de aanwezigheid van de georganiseerde misdaad in de branche.

Er is geprobeerd de branches vanuit zo veel mogelijk gezichtspunten te bestuderen. De, veelal buitenlandse, literatuur is geraadpleegd, er zijn vele openbare bronnen ingezien, er is statistische informatie over de branche vergaard, er zijn vele gesprekken gevoerd met mensen uit de branche zelf, aangevuld met gesprekken met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersverenigingen, er zijn diverse politiebronnen zoals dossiers, processen-verbaal, analyses en berichten gebruikt en er zijn gesprekken gevoerd met politiemensen en met functionarissen van bijzondere opsporingsdiensten. Uitgangspunt daarbij was na te gaan wat de branche zelf merkte van georganiseerde criminaliteit en vervolgens dat beeld te controleren en aan te vullen met politiegegevens. De onderzoekers hebben dus niet alleen door de politiebrii naar de branches gekeken.

De medewerking van de branches aan onze studies was niet altijd vanzelfsprekend. De grote economische en politieke belangen die op het spel staan – al was het alleen maar om het feit dat een legale economische branche in verband met georganiseerde misdaad wordt gebracht – staan een open houding en een volledige informatie-overdracht in de weg. Naast veel bereidwillige gesprekspartners hebben de onderzoekers te maken gehad met tegenwerkende branches, met ontkenningen dat er zich in de branche überhaupt criminaliteit zou voordoen (laat staan georganiseerde criminaliteit), met het bagatelliseren van de problemen, met het aanleveren van onvolledig materiaal of met het met grote vertraging aanleveren van de benodigde onderzoeksgegevens. Uiteraard zijn wij ook branches tegengekomen die echt onkundig zijn van hetgeen zich daarin afspeelt! Aan de andere kant is te zien dat instanties, veelal opsporingsinstanties, de problematiek majoreren omdat andere belangen, zoals prestige en lijfsbehoud, in het geding zijn. Gedurende de studies is meer dan ooit duidelijk geworden dat politieke en economische belangen het beeld van de aard en de omvang van de georganiseerde criminaliteit sterk beïnvloeden.

De lezer moet zich realiseren dat de onderzoekers slechts een momentopname van de situatie in de onderzochte branches bieden. Een vergelijking met de situatie in het verleden of met andere studies op dit terrein is niet mogelijk omdat vergelijkingsmateriaal ontbreekt. Criminologisch onderzoek naar de relatie tussen de georganiseerde misdaad en de legale branches ontbreekt tot op heden, op één uitzondering na (de afvalverwerkingsbranche). Ook is er geen historische analyse verricht, zodat wij geen uitspraken kunnen doen over de vraag of de toestand van nu ernstiger of minder ernstig is dan vroeger. Een absolute maatstaf in Nederland om de ernst van de situatie te beoordelen, wordt derhalve node gemist. De enige relatieve maatstaf die resteert, is de vergelijking van de Nederlandse situatie in de branches met die in het buitenland. In dat opzicht is de toestand in Nederland minder ernstig te beoordelen dan die in onderzochte branches in het buitenland. In ons land zijn geen «Italiaanse» of «Amerikaanse» toestanden gevonden. Er zijn geen aanwijzingen dat de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven wezenlijk zijn gecorrumpeerd, de vakbonden zijn niet in handen van criminele groepen, de branches zijn niet onder controle van zulke groepen, afpersingspraktijken zijn nauwelijks geconstateerd en buitenlandse groepen met een lange traditie in *racketeering* in hun eigen land beperken zich in ons land voornamelijk tot de handel in verdovende middelen.