

Inleiding

Deze CIROC-nieuwsbrief verschijnt aan de vooravond van het CIROC-seminar over het veranderende beleid in Nederland ten aanzien van coffeeshops. Deborah Bruin presenteert de belangrijkste bevindingen uit haar onlangs gepubliceerde masterscriptie voor de juridische masters strafrecht en bestuursrecht. Zij wijst op de samenwerking tussen strafrecht en bestuursrecht in het huidige coffeeshopbeleid en waarschuwt voor een te eenzijdige repressieve aanpak van de coffeeshops. Toine Spapens schetst als lid van de door het WODC gecoördineerde onderzoeksgroep die het project Emergo wetenschappelijk ondersteunde enkele belangrijke bevindingen uit het in 2011 gepubliceerde rapport. Project Emergo kenmerkt zich eveneens in een verregaande (operationele) samenwerking tussen diensten om de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam aan te pakken. Project Emergo leert onder meer dat samenwerking soms botst met institutionele belangen. Barbra van Gestel en Maite Verhoeven richten zich in hun bijdrage eveneens op het Wallengebied in Amsterdam en doen verslag van een onderzoek naar mensenhandel in de seksindustrie in dit gebied op basis van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken. Zij wijzen onder meer op de lokale inbedding van mensenhandel en zien in de aanpak dan ook een belangrijke rol voor lokale opsporingspartners. Henk van de Bunt en Dienneke Struik hebben in samenwerking met onderzoekers van het Verwey Jonker instituut een bestuurlijke rapportage opgesteld over de Klimopzaak, een opsporingsonderzoek naar fraude in acht vastgoedprojecten. De auteurs gaan in op de vraag of deze vastgoedfraude als een incident moet worden gezien of juist als het topje van de ijsberg. Joep Beckers heeft het congres van de European Society of Criminology in Vilnius-Litouwen (september 2011) bezocht en doet verslag van uiteenlopende presentaties waarin georganiseerde misdaad centraal staat. Zijn verslag is opgebouwd rondom drie centrale thema's: transnationale georganiseerde criminaliteit, 'maffia-achtige groeperingen', en, tot slot, de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Verder treft u zoals gebruikelijk signaleringen aan van recente literatuur.

Richard Staring

Analyse

Het Nederlandse coffeeshopbeleid en de samenwerking tussen strafrecht en bestuursrecht

Mr. Deborah Bruin (ESL, EUR)

Het coffeeshopbeleid is al sinds het ontstaan een onderwerp van discussie. Niet alleen de toon van de discussie is veranderd - van tolerant naar onderdrukkend - maar ook de inhoud van het coffeeshopbeleid is gewijzigd en steeds verder aangescherpt met regels en criteria. Een trend die voorlopig niet lijkt te stoppen.

Kenbaarheid van het coffeeshopbeleid

Voor een goed begrip van het coffeeshopbeleid moet men zich realiseren dat er niet zoiets is als een eenduidig coffeeshopbeleid. Ons drugsbeleid komt op drie niveaus tot stand: internationaal, nationaal en lokaal. Binnen het nationale en lokale beleid spelen het strafrecht en het bestuursrecht een rol. Vervolgens heeft cannabis als plant drie functies, een recreatieve, medicinale en industriële functie. Het beleid kan verschillen per functie. Dit alles draagt niet bij aan de duidelijkheid, eenduidigheid en transparantie

INHOUDSOPGAVE

- ◆ Inleiding
- ◆ Analyse
 - Nederlands coffeeshopbeleid: samenwerking tussen strafrecht en bestuursrecht.
 - Project Emergo
 - De lokale inbedding van mensenhandel
 - Bestuurlijke rapportage vastgoedfraudezaak Klimop
- ◆ Onderzoek in het buitenland
 - 11th Annual Conference of the European Society of Criminology
- ◆ Signaleringen
- ◆ CIROC studiedagen

van het beleid. In mijn publicatie heb ik de volgende stelling onderzocht: 'De uitgangspunten zoals die oorspronkelijk tot uitdrukking kwamen bij het vormgeven van het Nederlandse gedoogbeleid, waaruit uiteindelijk het coffeeshopbeleid is voortgekomen, zijn verlaten of veranderd. Hierdoor is het huidige coffeeshopbeleid niet zonder meer duidelijk of kenbaar.'

Oorspronkelijke uitgangspunten gedeeltelijk verlaten

Uit het onderzoek is gebleken dat de oorspronkelijke uitgangspunten niet geheel zijn verlaten. De risicogedachte, de scheiding van markten en het primaat van volksgezondheid zijn allemaal uitgangspunten die nog steeds terug te vinden zijn in het coffeeshopbeleid. Wel heeft er een verschuiving plaatsgevonden, waarbij de nadruk momenteel meer ligt op de bestrijding van allerlei vormen van overlast (vooral in het bestuursrecht) en georganiseerde misdaad (in het bijzonder in het strafrecht) en de bescherming van kwetsbare jongeren. Waar de jeugd aanvankelijk beschermd werd door decriminalisering, normalisering en de scheiding der markten, wordt de jeugd nu beschermd door het verminderen van de zichtbaarheid door middel van het afstandscriterium. De afstand tussen coffeeshops en middelbare scholen moet hemelsbreed meer dan 200 meter zijn en de loopafstand moet ten minste 250 meter bedragen.

De conclusie dat de uitgangspunten veranderd zijn is logisch. Tijden veranderen. Onze huidige risicomaatschappij streeft naar het zoveel mogelijk uitsluiten van allerlei soorten risico's, bij voorkeur nog voordat er enige kans bestaat dat deze risico's zich zullen verwezenlijken. Toch is een waarschuwing om hierin niet door te slaan op zijn plaats, absolute veiligheid is immers onbereikbaar. Net als absolute bescherming van kwetsbare jongeren onbereikbaar is. Bij het nastreven van deze bescherming door middel van het afstandscriterium moet men zich wel realiseren dat dit criterium effecten heeft op het hele coffeeshopbeleid. Met alle nadruk die nu gelegd wordt op het beschermen van kwetsbare jongeren, zou men bijna vergeten dat het overgrote deel van de cannabisgebruikers geen problemen ondervindt en verder goed functioneert in de maatschappij.

Voordelen van coffeeshops

De coffeeshop heeft verschillende voordelen ten opzichte van het illegale circuit. Het eerste voordeel is de mogelijkheid de vergunning of gedoogverklaring te verbinden aan belangrijke regels, zoals het niet verkopen van harddrugs en het niet verkopen aan minderjarigen. Ten tweede zijn coffeeshops zichtbaar, waardoor controle en het opleggen van sancties makkelijker zal zijn dan in het illegale circuit. Nog een voordeel is de decriminalisering van de gebruiker, die in een veilige en gedoogde omgeving cannabis

kan kopen en/of gebruiken. Daarbij is er een mogelijkheid van voorlichting naar consumenten en (preventief) doorverwijzen van probleemgebruikers naar de verslavingszorg. Tevens is er een mogelijkheid om een systeem te creëren waardoor controle op de kwaliteit van cannabis kan worden gerealiseerd. Een mogelijkheid waar momenteel geen gebruik van wordt gemaakt. En er zijn meer voordelen te noemen, bijvoorbeeld werkgelegenheid, belastinginkomsten en een belangrijke sociale functie.

Coffeeshopbeleid en georganiseerde misdaad

Het huidige coffeeshopbeleid in grote mate een product is van het gevoerde beleid van de afgelopen jaren. Door verkoop aan de voordeur toe te staan, maar een opsporingsprioriteit te leggen bij het bestrijden van de hennepcultuur, creëert de beleidsmaker een situatie waarbij de kleine teler plaatsmaakt voor criminele organisaties. Door de opsporingsprioriteit op hennepcultuur te richten is de pakkans toegenomen. Hierdoor stijgt het risico en dus ook de prijs. De zogenaamde kleine teler wil dat enorme risico niet meer lopen, maar de georganiseerde misdaad wil tegen de achtergrond van de aanzienlijke winsten die er mee gemaakt kunnen worden, best in dat gat in de markt springen.

Beleid en evaluaties

Tijden veranderen, en het is niet erg dat het coffeeshopbeleid daarbij ook veranderd is. Wel vind ik het vreemd dat de wijzigingen van het coffeeshopbeleid over het algemeen niet gebaseerd lijken te zijn op uitvoerige evaluaties en een daaruit volgende conclusie dat er problemen zijn, waarop het beleid aangepast wordt in de hoop dat nu wel het gewenste effect bereikt zal worden. In oktober 2007 paste de toenmalige Rotterdamse burgemeester Ivo Opstelten het coffeeshopbeleid aan door invoering van het afstandscriterium. Dit was gebaseerd op een voortschrijdend inzicht van de burgemeester zelf, niet op een evaluatie van het tot dan toe bestaande beleid of de constatering van een probleem. Het effect van het afstandscriterium is onderzocht en de onderzoekers concludeerden dat het niet het gewenste effect heeft gehad (Bieleman et al. 2010). Desondanks wordt er in Rotterdam nu gesproken over een uitbreiding van het afstandscriterium van 250 naar 350 meter.

Samenwerking tussen strafrecht en bestuursrecht

Het is wenselijk dat de mogelijkheid bestaat om het coffeeshopbeleid lokaal in te vullen. Iedere gemeente heeft immers eigen factoren en omstandigheden die een rol kunnen spelen. De vaststelling van het lokale beleid zou wel beperkt moeten worden door een landelijk kader. De strafrechtelijke (landelijke) richtlijnen bieden een kader voor de bestuursrechtelijke invulling van het lokale beleid, maar strikt juridisch genomen hoeft het OM geen rekening te houden met het lokale beleid, en hoeft het lokale bestuur geen rekening te houden met de strafrechtelijke richtlijnen. De jurisprudentie over coffeeshop Checkpoint in Terneuzen laat goed zien dat het hierbij wel van belang is met elkaar rekening te houden en een gezamenlijk beleid te voeren en af te stemmen in het driehoeksoverleg. De samenwerking tussen strafrecht en bestuursrecht kan beter en zou minder vrijblijvend moeten zijn. Een landelijk kader voor het lokale beleid zou daaraan kunnen bijdragen.

Bieleman, B., R. Nijkamp en F. Schaap (2010). *Monitor coffeeshopbeleid Rotterdam. 0- en 1-meting*, IntraVal Groningen-Rotterdam, september 2010.

Deze bijdrage is gebaseerd op de masterscriptie 'Onkruid vergaat niet. Ontwikkeling van het Nederlandse coffeeshopbeleid en de samenwerking tussen strafrecht en bestuursrecht', een gecombineerde eindschrijft voor de masters 'Strafrecht' en 'Staats- en bestuursrecht' (2012, ESL, Erasmus Universiteit Rotterdam). De handelseditie is uitgegeven door Organic Press, ISBN: 978-90-75924-00-8.

Project Emergo: samenwerking bij de bestrijding van criminaliteitsproblemen in het Wallengebied

Prof. dr. Toine Spapens (Tilburg University)

Samenwerking verschillende instanties

Het strafrecht is niet het enige middel dat kan worden toegepast om criminelen de voet dwars te zetten. Dat besef is niet van vandaag of gisteren, met Al Capone als welbekend voorbeeld van de gangster die uiteindelijk voor belastingontduiking achter de tralies verdween. Daarmee is niet gezegd dat het inzetten van andere instrumenten dan het strafrecht per se eenvoudiger is. Aan de veroordeling van Capone, bijvoorbeeld, ging een jarenlange undercoveroperatie vooraf zoals blijkt uit de documenten die onlangs zijn geopenbaard door de Treasury Department (zie <http://www.irs.gov/foia/article/0,,id=179352,00.html>).

Het is in Nederland de laatste jaren steeds meer gemeengoed geworden dat verschillende overheidsinstanties – het openbaar ministerie, de politie, de belastingdienst en het openbaar bestuur – gezamenlijk criminaliteitsproblemen aanpakken. De gebruikelijke werkwijze kan echter nog vooral worden omschreven als 'working apart together'. Elke instantie verricht zijn normale werkzaamheden, al dan niet onderling gecoördineerd, en wisselt aan het eind daarvan de informatie uit die voor de ander bruikbaar is. Een stap verder is derhalve het gezamenlijk maken van analyses om problemen in kaart te brengen, en vervolgens ook op operationeel niveau bij het aanpakken van strafrechtelijke, fiscaalrechtelijke en bestuursrechtelijke misstanden vanaf het begin samen te werken. Dit is de werkwijze die in het project Emergo werd (en wordt) toegepast in het Amsterdamse Wallengebied. Van de ervaringen die zijn opgedaan in het project wordt inmiddels ook in de rest van Nederland goed gebruik gemaakt.

Vrouwenhandel, crimineel geld en coffeeshops

Het project Emergo werd in 2007 gestart nadat het Amsterdamse stadsbestuur tot de conclusie was gekomen dat de verwevenheid van onder- en bovenwereld in het postcodegebied 1012 een serieus probleem vormde, hoewel de feitelijke aard en omvang vanzelfsprekend niet exact vaststond. De grootste vraagstukken waren vrouwenhandel in relatie tot de omvangrijke prostitutiesector in het gebied en investeringen van crimineel geld in vastgoed en bedrijvigheid, al dan niet via stromannen of -vrouwen. Speciale aandacht hadden ook de 75 coffeeshops die zich op deze paar vierkante kilometers bevonden.

De basis van het project Emergo is een convenant waarin afspraken zijn vastgelegd over de uitwisseling van informatie tussen de partners: de minister van Veiligheid en Justitie, de burgemeester van de gemeente Amsterdam, de staatssecretaris van Financiën, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (tot 1 januari 2011), de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Amsterdam, de korpschef van de Politie Amsterdam-Amstelland en de voorzitter van het dagelijks bestuur van het Stadsdeel Amsterdam-Centrum.

De doelstelling bij de start van het project was tweeledig. Enerzijds diende beter zicht te worden gekregen op de aard van de (georganiseerde) misdaad in het hart van de hoofdstad. Anderzijds dienden de geconstateerde criminaliteitsproblemen gezamenlijk te worden aangepakt. Deze beide sporen zijn vanaf de start gelijktijdig bewandeld.

Proefprojecten

De analyse van de problemen werd allereerst ter hand genomen in een serie van proefprojecten. Zo werd gekeken naar de achtergrond van het vastgoedbezit, de bedrijvigheid en de bewoners in twee straten, werd een aantal hotels in het lagere marktsegment doorgelicht, werden opsporingsonderzoeken naar mensenhandel geanalyseerd, werd een selectie van coffeeshops bekeken, en werden personen die bovengemiddeld veel bezittingen of zakelijke belangen in het gebied hebben, onder de loep genomen. Dit gebeurde in eerste instantie 'handmatig' door analisten, die voor het eerst toegang hadden tot allerlei uiteenlopende gesloten bronnen, van de politie, de gemeente en de belastingdienst. Vanzelfsprekend werden ook open bronnen, zoals het handelsregister van de Kamer van Koophandel en kadastrale gegevens, benut. Deze analyses leverden tal van aanknopingspunten op voor gezamenlijke controles en concrete opsporingsonderzoeken. In één van de onderzochte straten was op papier bijvoorbeeld sprake van een opmerkelijke leegstand. Een controleactie wees echter direct uit dat de panden wel degelijk in gebruik waren, bijvoorbeeld als illegaal hotel. Daartegen

kon vervolgens bestuurlijk worden opgetreden, terwijl de ‘exploitanten’ ook fiscaal werden aangepakt omdat zij die inkomsten veelal niet hadden opgegeven.

Een belangrijke andere opbrengst van de analyses was dat duidelijk werd over welke informatie de verschillende partners beschikten. Bovendien bleek die vaak in dezelfde richting te wijzen: wanneer de gemeente bij een bepaald pand of bedrijf bedenkingen had, waren die er doorgaans ook bij de politie en de belastingdienst en vice-versa.

De inzet van ICT

Het handmatig analyseren van informatie uit een veelheid aan bronnen is uiteraard een tijdrovende zaak. Binnen het project Emergo is dan ook gewerkt aan methoden en technieken om databestanden van de partners geautomatiseerd te doorzoeken op panden, bedrijven en personen met afwijkende profielen. Het doel daarvan was het maken van een voorselectie, die vervolgens door analisten nader kon worden bekeken. In tegenstelling van wat vaak wordt gedacht is een dergelijke exercitie verre van eenvoudig, zowel in technische zin als inhoudelijk. Een team van ICT-specialisten heeft dan ook bijna drie jaar nodig gehad om tot eerste resultaten te kunnen komen. Zo werd er een aanzienlijke groep personen geïdentificeerd met een vergelijkbaar profiel als dat van bekende ‘Amsterdamse Beroepscriminelen (ABC’ers)’. Dat betekende overigens nog niet dat dit allemaal nog onbekende zware misdadigers waren: daarvoor waren de toegepaste filters nog te grofmazig.

Operationele samenwerking

De operationele samenwerking werd in het kader van het project Emergo eveneens sterk geïntensiveerd. Hoe dit verliep kan het best worden geïllustreerd aan de hand van een concreet voorbeeld van een onderzoek naar mensenhandel. De prostitutiebranche in het Wallengebied is een gecompliceerd geheel. Op papier zijn de prostituees zelfstandige ondernemers, die als zodanig ook staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Zij huren een werkruimte op de Wallen (een ‘raam’) bij een bedrijf dat deze verhuurt. Het pand waarin deze ramen zich bevinden is doorgaans, om fiscale redenen, eigendom van weer een andere persoon, die geen bemoeienis heeft met de gebeurtenissen ter plaatse. In de praktijk werkt een deel van de prostituees echter niet zelfstandig, maar onder dwang van een pooier. Die doet een beroep op een Nederlandse ‘dienstverlener’ die alle noodzakelijke papierwerk in orde maakt. Het bedrijf dat de ramen verhuurt is regelmatig niet meer dan een façade die wordt gerund door een stroman: in werkelijkheid maakt de eigenaar van het pand ter plekke nog altijd de dienst uit.

Het is helder dat alleen strafrechtelijk onderzoek naar de pooiers, terwijl de rest van de infrastructuur buiten schot wordt gelaten, maar beperkt effect heeft. Het is dus noodzakelijk dat ook bewijsmateriaal wordt verzameld tegen de ‘faciliteerders’, op grond waarvan bestuurlijke maatregelen kunnen worden genomen, zoals het intrekken van vergunningen, of om een eind kan worden gemaakt aan belastingfraude. Een officier van justitie of een rechercheur kan vaak moeilijk inschatten welke informatie de gemeente of de belastingdienst daarvoor precies nodig heeft. Regelmatig overleg tijdens een opsporingsonderzoek biedt dus de mogelijkheid om veel gericht te werken.

Lessen uit Emergo

Het project Emergo heeft duidelijk gemaakt dat de professionals van verschillende overheidsinstanties elkaar uitstekend weten te vinden. Daarmee is vanzelfsprekend niet gezegd dat deze vorm van geïntegreerde samenwerking voor alle problemen een oplossing is. De verdeling van personele capaciteit blijft een schaarstevraagstuk, bijvoorbeeld. Ook institutionele belangen kunnen niet veronachtzaamd worden. En dat geldt tot slot ook voor de discussie over de juridische grondslagen voor geïntegreerde samenwerking, waarover elke privacyjurist weer een geheel eigen opvatting blijkt te hebben. Emergo heeft niet alleen duidelijk gemaakt dat een combinatie van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke instrumenten grote meerwaarde biedt, maar heeft ook laten zien dat er ook nog vele punten zijn waaraan, niet alleen in eigen land maar ook Europeesrechtelijk, in de komende jaren verder moet worden gewerkt.

Projectgroep Emergo (2011) Emergo. *De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*, Amsterdam, Uitgeverij Boom.

Toine Spapens maakte deel uit van de onderzoeksgroep van het WODC en de Universiteit van Tilburg die het project Emergo wetenschappelijk ondersteunde.

De lokale inbedding van mensenhandel

Dr. Barbra van Gestel & drs. Maïte Verhoeven (WODC)

De raamprostitutiesector in het ‘Wallengebied’ van Amsterdam staat sterk in de schijnwerpers van pers en politiek, onder meer vanwege de daar gesignaleerde mensenhandel. Met mensenhandel wordt bedoeld op de uitbuiting van prostituees door dwang of misleiding. Door het WODC is een analyse verricht van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar mensenhandel die in de periode 2006-2010 zijn uitgevoerd en die zich afspeelden op de Wallen. Het rapport ‘Mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie’ doet verslag van dat onderzoek. In het rapport wordt het fenomeen mensenhandel beschreven en de aard van de relatie tussen pooiers en prostituees. Daarnaast komt aan de orde op welke wijze politie en justitie te werk gaan bij de opsporing van mensenhandel.

Complex delict

Mensenhandel in de prostitutiesector is een complex delict en verschilt op een aantal punten van andere vormen van georganiseerde criminaliteit. Een eerste punt dat mensenhandelzaken complex maakt is de relatie tussen het slachtoffer en de dader. Een gevolg van die complexe relaties is dat slachtoffers van mensenhandel vaak geen aangifte doen. Een tweede kenmerk van mensenhandelzaken is dat het delict, anders dan bij andere vormen van criminaliteit, geen ‘gebeurtenis’ is, maar een proces. Bij dit proces kunnen meerdere verdachten, plaatsen en handelingen betrokken zijn die uiteindelijk leiden tot de uitbuiting van een prostituee. Een derde punt waarop mensenhandel zich onderscheidt van andere vormen van georganiseerde criminaliteit, is dat mensenhandelzaken over het algemeen erg bewerkelijk zijn. Het zijn vaak typische ‘haal-zaken’, zoals dat in opsporingsjargon wordt genoemd. Het gaat namelijk om zogenaamde ‘verborgen’ delicten, waar doorgaans geen melding of aangifte van wordt gedaan.

Vier dimensies

Deze specifieke kenmerken van mensenhandel vragen om een specifieke benadering en hebben invloed op de keuzes voor de inrichting van een opsporingsonderzoek. Op grond van de twaalf bestudeerde strafzaken is een analyse gemaakt van de keuzes die tijdens de bestudeerde opsporingsonderzoeken door rechteams zijn gemaakt en de gevolgen hiervan voor het verloop van het opsporingsproces. Het was hierbij niet de bedoeling om ‘goede’ of ‘slechte’ keuzes aan te wijzen, maar veeleer om factoren te onderscheiden die een opsporingsonderzoek naar mensenhandel kunnen bevorderen of belemmeren. Vier dimensies zijn onderscheiden: de looptijd van het opsporingsonderzoek (kort versus en langlopend onderzoek), de reikwijdte van het opsporingsonderzoek (lokaal versus internationaal), de mate van informatie-uitwisseling (veel of weinig) en de focus van het opsporingsonderzoek (primaïr gericht op het slachtoffer of op de dader(s)). In deze bijdrage gaan we op één van de dimensies nader in, namelijk op de lokale dan wel internationale aard van opsporingsonderzoek naar mensenhandel.

Internationale handel?

Mensenhandel wordt in beleidsnota’s doorgaans in verband gebracht met internationale handel in mensen. In het door het Openbaar Ministerie opgestelde ‘barrièremodel’ bijvoorbeeld, wordt aanbevolen om duurzame drempels op te werpen op het terrein van ‘entree’ en ‘identiteit’. Aanbevolen wordt om de keuze voor samenwerkingspartners af te stemmen op deze barrières, dus samenwerking te zoeken met internationale partners en met de Koninklijke Marechaussee. De achterliggende veronderstelling is dat slachtoffers van mensenhandel uit het buitenland komen, over landsgrenzen naar Nederland moeten worden gebracht en niet beschikken over geldige identiteitspapieren. In de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken echter, is het merendeel van de slachtoffers in Nederland geboren. Ook de Amerikaanse onderzoeker Shelley (2010) constateert in haar studie dat Nederland, in vergelijking met andere landen, het land is met de meeste slachtoffers uit eigen land.

De door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken laten verder zien dat de slachtoffers die wel uit het buitenland komen, vooral afkomstig zijn uit Oost-Europa, uit landen die lid zijn van de Europese Unie (EU). EU-ingezetenen mogen vrij door Europa reizen en beschikken voor de reis naar Nederland over geldige identiteitspapieren. Verder is een deel van de vrouwen die uit het buitenland komt, al in de prostitutie in Nederland werkzaam voordat ze als slachtoffer van mensenhandel in de strafzaken voorkomt. De barrières 'entree' en 'identiteit' spelen in de geanalyseerde Amsterdamse zaken dus een veel minder grote rol dan over het algemeen door het OM wordt verondersteld, ze sluiten niet aan op het fenomeen mensenhandel zoals wij dat in de strafdossiers hebben aangetroffen.

Terug naar land van herkomst

Internationale samenwerking komt bij de opsporingsteams vooral in beeld als slachtoffers van mensenhandel die uit het buitenland afkomstig zijn, besluiten om terug te gaan naar hun land van herkomst. (Het betreft dus niet zozeer 'entree' maar veeleer 'reentree'.) Als het betreffende opsporingsonderzoek nog loopt en de slachtoffers nog niet zijn gehoord, is het opsporingsteam afhankelijk van medewerking van politie en justitie in het buitenland. Dat kan een probleem zijn als de benadering van slachtoffers door de politie in andere landen afwijkt van de benadering hier in Nederland. Slachtoffers van mensenhandel horen volgens de Nederlandse richtlijnen goed te worden voorgelicht en op een humane manier en als 'slachtoffer' benaderd te worden, iets wat in andere landen niet altijd het geval is. Zo zien we bijvoorbeeld dat het Hongaarse opsporingssysteem geen 'intakeprocedure' kent en niet investeert in een vertrouwensband met slachtoffers (zie hoofdstuk 3 van het WODC rapport). Die benadering kan samenhangen met het negatieve en criminele stigma dat in Hongarije om prostituees heen hangt, ondanks het feit dat prostitutie daar ook een legaal beroep is. Door die relatief 'harde' bejegening van prostituees, alsof zij in het verdachtenbankje zitten, kan het verkrijgen van aangiften en verklaringen van slachtoffers in het buitenland worden belemmerd. Prostituees willen niets meer zeggen of zwakken eerdere uitspraken af, zo is de ervaring van Nederlandse politie- en justitiemedewerkers die bij dergelijke gesprekken aanwezig zijn geweest. Afhankelijkheid van buitenlandse opsporingsdiensten kan in deze specifieke context dus een probleem vormen voor het vergaren van strafrechtelijk bewijs.

Lokale inbedding

Bij mensenhandelpraktijken in de raamprostitutie is altijd sprake van een sterke lokale inbedding, zo komt uit de bestudeerde opsporingsonderzoeken naar voren. De activiteiten van pooiers en prostituees concentreren zich in bepaalde buurten, straten en panden. Prostituees werken in straten en steegjes die weer onderdeel uitmaken van buurten, vaak in kleinschalige prostitutiegebieden. Vrouwen bevinden zich een groot deel van het etmaal zichtbaar op of nabij de straat en hebben contact met andere lokale ondernemers in de buurt. Dat geldt evenzeer voor de pooiers die er werkzaam zijn. Het ligt daarom voor de hand om bij de keuze voor samenwerkingspartners rekening te houden met die lokale component en lokale opsporingspartners zoals de wijkpolitie actief bij de informatievergaring te betrekken. Wijkagenten - ook wel 'de oren en ogen van de straat' genoemd - hebben veel kennis van een buurt door hun dagelijkse observaties en door het directe en regelmatig terugkerende contact met mensen op straat en in de buurt. De wijkpolitie kan, wanneer ze op de hoogte is van ontwikkelingen in het opsporingsonderzoek, gericht informatie verzamelen zonder daarbij enorm op te vallen bij verdachten en andere betrokkenen. Het actief bij de opsporing betrekken van de wijkpolitie komt in de door ons bestudeerde onderzoeken ten goede aan de bewijsgraving.

Verhoeven, M.A., B. van Gestel, & D. de Jong, (2011). *Mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie. Een onderzoek naar aard en opsporing van mensenhandel*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Shelley, L. (2010). *Human trafficking. A global perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Spapens, A.C.M. (2011). Barrières opwerpen voor criminele bedrijfsprocessen. In: *Justitiële verkenningen* 37(2): 10-22.

De vastgoedfraudezaak Klimop

Prof. dr. Henk van de Bunt en Dieneke Struik MSc. (EUR/Ciroc)

In 2007 startte het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek in verband met de verdenking van grootschalige fraude in de vastgoedsector, de zogenoemde zaak Klimop. De ex-directeuren en andere medewerkers van Bouwfonds Vastgoedontwikkeling BV en de Stichting Philips Pensioenfondsen werden er van verdacht deze ondernemingen voor vele miljoenen euro's te hebben benadeeld. De zaak leidde tot verontruste reacties vanuit de media, maar ook binnen de vastgoedbranche zelf werd vol ongeloof gereageerd. Wat bij velen de meeste verbazing wekte, is het feit dat de fraude – ondanks de grootschaligheid en de vele betrokkenen – bijna 10 jaar heeft kunnen voortduren zonder dat deze werd ontdekt. Om inzicht te verschaffen in de achtergrond en mogelijke oorzaken van de fraude, alsook om aanbevelingen te doen aan partners van het Openbaar Ministerie (OM) om dit type fraude te voorkomen, kreeg de Erasmus School of Law (sectie Criminologie) en het Verwey-Jonker Instituut de opdracht van het Functioneel Parket (onderdeel van het Openbaar Ministerie) om een bestuurlijke rapportage op te stellen.

Een vorm van georganiseerde misdaad

De vastgoedfraudezaak Klimop staat ver af van de traditionele georganiseerde misdaad in Nederland. De hoofdverdachten passen perfect in de definitie die Sutherland ooit formuleerde over witteboordencriminelen; personen van hoge sociale standing die misdrijven plegen 'in the course of their occupations' (Sutherland, 1949). Het gaat – specifieker gezegd – om hooggeplaatste personen die hun beroep misbruiken voor persoonlijk gewin. Met name de verdachten die werkzaam waren bij Bouwfonds en Philips Pensioenfondsen handelden bij het plegen van de strafbare feiten niet in het belang van hun organisatie (zogenoemde organisatiecriminaliteit). In essentie draait het om werknemerscriminaliteit, of meer specifiek om (niet-ambtelijke) corruptie. De werknemers hebben hun positie binnen de organisatie misbruikt uit eigen winstbejag en ten koste van het belang van de onderneming. Daarbij hebben ze het in hen gestelde vertrouwen geschonden, en meer specifiek het onderling vertrouwen in de vastgoedwereld ondermijnd.

De werkwijzen van de vastgoedfraudeurs voldoen geheel aan de definitiecriteria van georganiseerde criminaliteit. Een belangrijk verschil met traditionele vormen van georganiseerde misdaad is echter dat deze zich – althans in Nederland – hoofdzakelijk richt op illegale markten. De vastgoedfraudeurs zijn echter actief in een legale sector, waarin zij op enkele uitzonderingen na ook gewone, legale beroepen uitoefenen. De vastgoedfraude is een voorbeeld van een verdergaande verweving tussen illegaliteit en legaliteit. Immers de verdachten zijn (toonaangevende) legale actoren in de vastgoedwereld: gebruikmakend van de mogelijkheden die hun beroep biedt, werden handelingen verricht die nadeel berokkenen aan de onderneming waarin zij werkzaam zijn en die (uitsluitend) gericht zijn op eigen gewin.

Verdenkingen en uitspraken

Het Openbaar Ministerie heeft zich in het strafrechtelijk onderzoek van de zaak Klimop, gericht op acht vastgoedprojecten. Drie van deze projecten speelden binnen Bouwfonds. Bij de vijf overige waren (ook) verdachten binnen Philips Pensioenfondsen betrokken. Naast verdenkingen van onder meer oplichting (art. 326 WvSr), verduistering in dienstbetrekking (art. 322 WvSr), omkoping (art. 328ter WvSr), witwassen (art. 420bis WvSr), belastingfraude (art. 69 AWR) en valsheid in geschrifte (art. 225 WvSr) wordt een groot deel van de betrokkenen ervan verdacht deel uit te maken van een criminele organisatie (art. 140 WvSr). Deze strafbare feiten zijn volgens de verdenkingen van het Openbaar Ministerie gepleegd in twee verschillende samenwerkingsverbanden. Beide stonden onder leiding van de directeur Commercieel Vastgoed bij Bouwfonds, Van V. en in beide samenwerkingsverbanden speelde zijn aangetrouwde oom V. een belangrijke ondersteunende rol. De deelnemers aan deze samenwerkingsverbanden maakten bovendien gebruik van derden om bijvoorbeeld geld door te sluisen naar privérekeningen en/of om als stroman te fungeren. In totaal is door de beide samenwerkingsverbanden in alle door het Openbaar Ministerie onderzochte projecten ten koste van Bouwfonds en Philips Pensioenfondsen gefraudeerd voor circa 150-200 miljoen euro.

Op vrijdag 27 januari 2012 deed de rechtbank Haarlem uitspraak in de strafzaken tegen 11 verdachten en 4 aan hen gelieerde BV's. De recht-

bank rekent het de verdachten vooral zwaar aan uit hebzucht te hebben gehandeld, terwijl het hen in materieel opzicht juist aan niets ontbreekt. Daarnaast hebben de verdachten door hun frauduleus handelen 'het noodzakelijke vertrouwen van de maatschappij in een eerlijke manier van zakendoen ernstig ondermijnd' (rechtspraak.nl). De rechtbank heeft hoofdverdachte Van V. aangemerkt als belangrijkste bedenker en leider van twee criminele organisaties. Hij is daarbij veroordeeld tot 4 jaar gevangenisstraf. Daarnaast kregen andere verdachten gevangenisstraffen (tussen 1 en 4 jaar) of werkstraffen (tussen 40 en 240 uur) opgelegd, en zijn geldboetes van min. 10.000 en max. 200.000 euro uitgedeeld aan de vier, aan verdachten gelieerde BV's.

'Rotte appel' in de mand of 'topje van de ijsberg'?

Hoe moet de vastgoedfraude worden gezien? Is het een 'rotte appel' in de mand, dat wil zeggen een uitzondering op de regel, een incidentele misstand? Of lijkt de vastgoedfraude meer op het 'topje van de ijsberg'?

De wereld van het commercieel vastgoed in Nederland moet worden begrepen tegen het decor van de grote internationale ontwikkelingen in de afgelopen periode: de stormachtige economische groei in de jaren tachtig en negentig, het rotsvaste geloof in de zegeningen van de privatisering en de marktwerking en een groot optimisme over de toekomst van de economie. Ook in het toezicht op markten traden veranderingen op in de afgelopen decennia. In steekwoorden: terugtrek van de overheid, toenemend geloof in de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen en nadruk op zelfregulering in plaats van 'command and control'. De wereld van het commerciële vastgoed in Nederland deed volop mee aan deze ontwikkelingen. Alles lukte en het leek er zelfs op dat de bomen tot de hemel konden groeien.

Anomie en Bouwfonds

De Franse socioloog Emile Durkheim zou deze situatie typeren als voorbeeld van anomie. Anomie (letterlijk: normloos of ontregeld) betekent dat de traditionele normen en waarden geen opgeld meer doen wanneer er een snelle verandering plaatsvindt in een samenleving. Anomie gaat altijd ten koste van regels en procedures. In een periode van anomie lijken mensen geen grenzen of beperkingen meer te accepteren in hun steeds verdergaande streven naar groei.

De situatie rond Bouwfonds is een mooie illustratie van dit mechanisme. De overstap van Van V. naar Bouwfonds markeerde de overgang van 'publieke dienst naar private organisatie'. Er bestond een onwankelbaar geloof in het nut van de commercialisering van het fonds. Het Bouwfonds zou winst moeten maken en de marktleader in het vastgoed in Nederland moeten worden. Hierbij paste het niet dat de bedrijfsleiding te veel aan de oude regels en traditionele vormen van toezicht en controle onderworpen zou worden.

Een opmerkelijke paradox in het commercieel vastgoed is hierbij dat enerzijds veel geld omgaat in de ontwikkeling en aankoop van commercieel vastgoed, maar anderzijds de financiële verantwoording van de bestedingen betrekkelijk zwak ontwikkeld is. Beslissingen en onderlinge afspraken worden slechts summier doorgerekend of vastgelegd. Zo blijkt het op het gebied van taxaties nog niet zo best gesteld te zijn met de transparantie van waardebeoordelingen. Dit biedt niet alleen voordelen voor taxateurs en bonafide vastgoedspelers, maar ook illegale entrepreneurs krijgen kansen om bijvoorbeeld prijzen te manipuleren. Dit is dan ook één van de kenmerken van de vastgoedfraude, waarin 'deals' geen echte deals waren, maar waarin prijzen 'gemanipuleerd' werden.

Sutherland, E. (1949). *White-collar crime*. New York: Holt, Rinehart en Winston.

ONDERZOEK IN HET BUITENLAND

11th Annual Conference of the European Society of Criminology
Drs. Joep Beckers (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Het jaarlijkse congres van de European Society of Criminology (ESC) (21-24 september 2011, Vilnius-Litouwen) had als centraal thema *'Rethinking Crime and Punishment in Europe'*. Georganiseerde criminaliteit stond in vijf sessies met negentien sprekers uit tien verschillende landen centraal. De

meest besproken onderzoeksthema's hielden verband met transnationale georganiseerde criminaliteit, 'maffia-achtige groeperingen', en, tot slot, de bestrijding van de georganiseerde misdaad.

Transnationale georganiseerde misdaad

In de context van transnationale misdaad nam mensenhandel een prominente plaats in op de onderzoeksagenda van de Europese criminologie. Naast toekomstig ESC-voorzitster Nikolić-Ristanović (Universiteit van Belgrado) die sprak over mensenhandelaren in haar geboorteland Servië, gingen de Finnen Ollus en Jokinen (European Institute for Crime Prevention and Control) in op de smokkel en exploitatie van arbeidsmigranten. Zij lieten zien dat de afwezigheid van deze vorm van mensenhandel in de officiële statistieken niet zozeer duidt op het niet bestaan ervan, maar te maken heeft met definitiekwesties, gebrekkige en langdurige opsporingsonderzoeken als gevolg van moeilijk toegankelijke informatie en internationale vertakkingen, opzettelijke misleidingen aan de kant van de uitbuiters, maar ook met het feit dat de migranten die gedwongen arbeid verrichten niet noodzakelijkerwijs iets van hun werkgevers verlangen. Knepper (University of Sheffield) besprak mensenhandel vanuit een andere optiek. Hij wees erop dat het taxeren van de dreiging die van transnationale georganiseerde criminaliteit uitgaat veel methodologische haken en ogen kent en dat we lering kunnen trekken uit eerdere onderzoeken, zoals een studie uit de jaren twintig van de vorige eeuw naar de transnationale handel in vrouwen.

Von Lampe (University of New York) besprak zijn onderzoek naar de geschiedenis van de illegale productie, distributie en smokkel van sigaretten in China op basis van mediaberichtgeving. Boivin (University of Montreal) presenteerde de resultaten van een studie naar transnationale drugsmokkel en concludeerde dat centrale mondiale economieën zich nauwelijks bezighouden met de handel in drugs, terwijl landen in de periferie daarin juist een belangrijke rol vervullen. Een aanzienlijk deel van de verhandelde drugs komt uiteindelijk in de landen terecht die de kern van de mondiale economie vormen. Daarmee zijn het de perifere landen die het meest profiteren en produceert de transnationale drugshandel dus ondersteboven gekeerde markten, aldus Boivin. Spapens (Tilburg University) wees op de grootschalige, bedrijfsmatige binnenlandse wietteelt als een onvoorzien effect van het Nederlandse drugsbeleid. Spapens onderzocht de sociale organisatie van de cannabisteelt en concludeerde dat verschillende typen wettelers uiteindelijk in hoge mate deel uitmaken van hetzelfde overkoepelende netwerk. Interessant was ook de bijdrage van De Coning (University of Oslo) die namens de United Nations Office on Drugs and Crime onderzoek naar criminele activiteiten binnen de visserij verrichtte. Ze stelt dat 'transnational organized crime' zoals dat door de VN-Conventie inzake Transnationale Georganiseerde Criminaliteit wordt gedefinieerd, opgerekt dient te worden zodat ook de criminele activiteiten binnen de visserij hiertoe gaan behoren en er meer middelen ter beschikking komen om de bewuste activiteiten effectiever te kunnen bestrijden. Naast mensenhandel en drugsmokkel kwam ook de ammunitiesmokkel aan bod. De Vries (Twente University) betoogde dat de illegale handel in ammunities in Nederland een kleinschalig probleem lijkt te zijn. Hoge opbrengsten en een lage pakkans hebben tot gevolg dat deze handel bijzonder aantrekkelijk is voor personen die in het bezit zijn van een wapenvergunning. Aan de hand van een script analysis toonde De Vries aan dat ammunities als gevolg van zwakke plekken in de logistieke procedure bij legale ammunitieshandel gebruikt kan worden bij criminele activiteiten.

Ndrangheta en andere maffia-achtige groeperingen

Het tweede subthema dat tijdens het ESC-congres uitvoerig aan bod kwam, was dat van de maffia-achtige groeperingen. Calderoni (Katholieke Universiteit van het Heilig Hart, Milaan) paste drie analysevormen (task analysis, status analysis en network analysis) toe op de Calabrische 'Ndrangheta. Calderoni concludeerde dat we ons bij de aanpak van de georganiseerde misdaad niet moeten beperken tot netwerkanalyses, maar ook task en status analyses dienen uit te voeren om tot een reëler beeld en een effectievere aanpak van dergelijke misdaadgroeperingen te komen. De 'Ndrangheta werd ook door Figliomeni, de oprichter van het Center for Social Science Research in Calabria, besproken. Figliomeni ging in op de sociale en economische inbedding van de 'Ndrangheta in Calabrië. Door de focus in het criminaliteitsbeleid te verleggen van enkel arrestaties naar de inbedding van deze groeperingen, kan deze georganiseerde misdaad een

halt worden toegeroepen, zo stelde Figliomeni. In lijn hiermee keek Ricotta met collega's (Universiteit van Rome) naar de heersende opvattingen en gevoelens ten aanzien van de maffia onder Italiaanse studenten. Zij wezen op het belang van voorlichting om Italianen te activeren in de strijd tegen de georganiseerde misdaad.

Albanese (Virginia Commonwealth University) bekeek de impact van de terroristische aanslagen van 11 september 2001 en andere sociale, politieke en economische ontwikkelingen op de bestrijding van de Cosa Nostra in de VS. Woodiwiss (University of the West of England) liet zien hoe de Amerikaanse aanpak van de georganiseerde misdaad op mondiaal niveau als richtlijn is gaan functioneren. Er wordt veelal uitgegaan van gestructureerde, op lidmaatschap gebaseerde 'maffiafamilies', welke middels omvangrijke arrestatiegolven kunnen worden ontworpen. Net als Figliomeni betreurt Woodiwiss dat er te weinig aandacht is voor structurele condities die de georganiseerde misdaad faciliteren.

De aanpak van georganiseerde misdaad

Het derde subthema, dat van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit, werd afgesloten met een enigszins deprimierende noot. Gilinskiy (Juridisch Instituut - St. Petersburg) schetste hoe de Russische georganiseerde misdaad sinds 2000 dusdanig in de economie, politiek en zelfs criminaliteitsbestrijding is binnengedrongen, dat zij momenteel volledig is verweven met het legitieme Russische leven. Deze verwevenheid staat opsporing en vervolging fundamenteel in de weg en stemt Gilinskiy somber. De toekomst van het onderzoek naar georganiseerde criminaliteit stemt tot meer vrolijkheid. De meer dan goed gevulde sessies over georganiseerde misdaad tijdens dit ESC congres toonden eens te meer aan dat er een grote belangstelling voor dit thema bestaat. Voor een volgende keer zou het echter goed zijn wanneer er een breder scala aan subthema's rondom georganiseerde misdaad zou worden gepresenteerd. Voor hen die hieraan een bijdrage willen leveren: de twaalfde editie van het ESC-congres vindt plaats van 12 tot en met 15 september 2012 in Bilbao (Spanje).

Signaleringen

Delrue, G. (2012). *Witwassen en financiering van terrorisme*. Antwerpen: Uitgeverij Maklu.

Gestel, B. van, & MA. Verhoeven (2011). Obstakels voor samenwerking; bevindingen uit de procesevaluatie van de programmatische aanpak mensenhandel. *Justitiële Verkenningen* 37 (2): pp. 23-39.

Haveman, R.H., S. Parmentier, S., C.J. de Poot & A. Smeulders (eds.) (2011). Internationale misdrijven. Themanummer *Tijdschrift voor Criminologie* 53(4).

Kleemans, E.R. (ed.) (2011). Special issue on 'Human trafficking'. *Trends in Organized Crime* 14 (2&3).

Kleemans, E.R. (2011). *Georganiseerde misdaad en de zichtbare hand*. Inaugurele rede (1 oktober 2010). Den Haag: Boom Lemma.

Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) (2011). *De 'Ndrangheta in Nederland. Aard, criminele activiteiten en werkwijze op Nederlandse bodem*. Driebergen: KLPD-DNR.

Kop, N., R. van der Wal & G. Snel (eds.). *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk*. Apeldoorn: Politieacademie.

Projectgroep Emergo (2011). *Emergo. De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*. Amsterdam: Boom.

Spapens, T., M. Groenhuijsen, & T. Kooijmans (eds.). *Universalis. Liber amicorum Cyrille Fijnaut*. Antwerpen / Cambridge: Intersentia.

Töttel, U., & H. Büchler (2011). *Research Conferences on Organised Crime at the Bundeskriminalamt in Germany 2008-2010*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt. (te downloaden via www.bka.de).

Verhoeven, M.A. & B. van Gestel (2011). Human trafficking and criminal investigation strategies in the Amsterdam Red Light District'. *Trends in Organized Crime* 14(2&3): 148-164.

Verhoeven, M.A., B. van Gestel & D. de Jong. (2011). *Mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie. Een onderzoek naar aard en opsporing van mensenhandel*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

CIROC-studiedagen

7 maart 2012 Coffeeshops: het beste van twee kwaden? Raadzaal, Universiteit Utrecht

23 mei 2012 De telefoontap in beeld

COLOFON

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

CIROC Secretariaat:
Universiteit Utrecht / Willem Pompe Instituut
Boothstraat 6
3512 BW Utrecht

email: ciroc@uu.nl
Tel: 0302537299
www.ciroc.nl