

Programma « Samenleving en Toekomst »

Eindverslag – deel « Synthese van het onderzoek»¹

ONDERZOEKCONTRACT: [TA/00/020](#)

ACRONIEM VAN HET PROJECT: **DANGER**

TITEL: "**Het inschatten van de gevaarlijkheid van georganiseerde criminaliteit**"

ONDERZOEKSPLOEG (met vermelding van onderzoeksinstellingen en eenheden):

COÖRDINATOR (indien van toepassing):

PROF. DR. TOM VANDER BEKEN (UNIVERSITEIT GENT, IRCP)

PROMOTOR(EN):

PROF. DR. TOM VANDER BEKEN (UNIVERSITEIT GENT, IRCP)

PROF. DR. LETIZIA PAOLI (K.U.LEUVEN, LINC)

ONDERZOEKER(S):

DR. NOËL KLIMA (UNIVERSITEIT GENT, IRCP)

ANDRIES ZOUTENDIJK (K.U.LEUVEN, LINC)

INTERNATIONALE SAMENWERKING: PROF. DR. NICHOLAS DORN (Onafhankelijke onderzoeker)

PROF DR. HENK VAN DE BUNT (UNIVERSITEIT ROTTERDAM)

DATUM: 31/08/2011



Institute for International Research on Criminal Policy
Universiteit Gent



LEUVENS INSTITUUT
VOOR CRIMINOLOGIE

Deze synthese heeft tot doel de resultaten van het onderzoek op Internet weer te geven.

¹ Zie art. 5.5.2 van het basiscontract.

1. Inleiding en achtergronden

1.1. De beeldvorming en rapportages van georganiseerde criminaliteit in België en Europa

In 1992 opteerden de Belgische ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie en het College van procureurs-generaal om georganiseerde criminaliteit voor operationele en strategische redenen (niet voor strafrechtelijke vervolging) te definiëren zoals het Duitse Bundeskriminalamt (BKA) dat eerder had gedaan.² De eerste specifieke rapporten over georganiseerde criminaliteit in België werden tot 1996 opgesteld door de toenmalige Rijkswacht, waarbij zij informatie uit haar eigen onderzoeken analyseerde om uitspraken te doen over de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit in het land. Hoewel deze rapporten veel informatie bevatten, bleef hun betrouwbaarheid beperkt omdat zij enkel gebaseerd waren op wat de politie in de eigen dossiers zag. Gevolg aan een op 28 juni 1996 door de Ministerraad goedgekeurd *Actieplan tegen de Georganiseerde Criminaliteit* werden, voor de korte en lange termijn, een aantal methodologische verbeteringen aan de rapportages aangebracht. De uiteindelijke bedoeling was dat de rapportage zou evolueren naar een echt toekomstgericht strategisch document dat Belgische beleidsmakers zou toelaten om prioriteiten te stellen. Enkele jaren later suggereerde onderzoek van de Universiteit Gent (Black et al., 2000; Black et al., 2001) het gebruik van een risicobenadering en -methodologie voor de rapportage van georganiseerde criminaliteit. Er werd daarbij vooropgesteld dat niet enkel de waarschijnlijkheid/frequentie/potentie van criminele groepen moest worden onderzocht, maar ook aandacht zou moeten zijn voor de gevolgen/schade (het tweede aspect in een risicodiscours) van de activiteiten die deze groepen ontwikkelen. Verder werd aanbevolen om ook omgevingsanalyses uit te voeren, analyses te maken van de kwetsbaarheid van economische sectoren voor georganiseerde criminaliteit en studies aan te vatten over de betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit in criminele markten (Vander Beken, 2004).

In 2001 besliste de Belgische minister van Justitie dat het conceptueel model en de methode die door deze studie werd voorgesteld stapsgewijs zouden worden geïmplementeerd en toegepast voor de Belgische rapportages voor georganiseerde criminaliteit.

Op Europees vlak vertonen de discussies over de rapportering over georganiseerde criminaliteit zowel qua timing als qua inhoud opvallende gelijkenissen met wat in België is gebeurd. In 1993 werd door de Europese Raad beslist om jaarlijks strategische rapporten te maken over georganiseerde criminaliteit. Deze rapporten droegen de eerste jaren de naam *Organised Crime Situation Report* (OCSR) en werden o.m. door toedoen van Europol opgesteld op basis van bijdragen van de lidstaten. De inhoud van deze bijdragen verschilde zowel op het vlak van kwantiteit als kwaliteit erg tussen de lidstaten en was in ruime mate afhankelijk van wat wetshandhavingdiensten over dit fenomeen wilden en konden rapporteren (zie daarover Vander Beken et al. 2004b). Op het einde van de jaren 1990 kwam, net zoals in België, de meerwaarde voor het beleid, de gebruikte methode en de focus van deze rapporten onder vuur te liggen. Het voorzitterschap van België van de Europese Unie in de tweede helft van 2001 bracht de agenda's op beide beleidsniveaus bij elkaar. Doordat in België al fors geïnvesteerd was in het uitwerken van een concreet plan voor de verbetering van de rapportages inzake georganiseerde criminaliteit, lag het voor de hand dat België deze in haar eigen voorzitterschap op Europees niveau zou aankaarten. En zo geschiedde. Nog tijdens het voorzitterschap slaagden de Belgische vertegenwoordigers erin om door de Raad een heus actieplan te laten goedkeuren (Raad van de Europese Unie, 2001) waarin het Belgisch conceptueel model en methodologie werden gekopieerd. De Belgische methodologie leek daardoor nu ook een Europese (politieke)

² Volgens deze definitie bestaat georganiseerde criminaliteit in het planmatig plegen van misdrijven die elk op zichzelf of in hun totaliteit van enige betekenis zijn, vanuit een streven naar winst of macht, waarbij meer dan twee betrokken personen samen handelen, gedurende een vrij lange periode en met verdeling van taken waarbij gebruik wordt gemaakt van commerciële structuren, en/of waarbij invloed wordt uitgeoefend op het politieke leven, de media, het openbaar bestuur, de justitie of het bedrijfsleven.

validering gekregen te hebben.

Een haalbaarheidsstudie van dit plan (Vander Beken et al., 2004b) toonde aan dat de introductie van risicoanalyse in deze rapportages op Europees vlak wel erg ambitieus was en de implementatie ervan verwaterde. Uiteindelijk werd binnen de Europese Unie beslist om Europol, daarbij mee gevoed door de lidstaten, vanaf 2006 een Organised Crime Threat Assessment (OCTA) te laten opstellen dat zou moeten toelaten beleidsprioriteiten te stellen. Hoewel de eerste (gesloten) versie van de OCTA nog wel het schema van het door België voorgestelde conceptuele model bevatte, vervaagde elke referentie hieraan steeds meer.

Ook in België zelf kwam de implementatie van de zogenaamde 'langetermijnmethodologie' moeilijk van de grond. Hoewel de inhoudstafel van de rapportages veranderde, bleef de invulling van de stukken over schade, kwetsbaarheid van economische sectoren, omgevingsanalyse e.d.m. erg mager en onuitgewerkt. Enkel op het vlak van de zogenaamde 'dreiging', i.e. een inschatting van de potentie en bereidheid van criminele actoren, werd ten gevolge van de inspanningen van de Federale Politie, een aantal duidelijke stappen vooruit gezet. Hoewel dit zeker leidde tot meer omvangrijke rapportages inzake georganiseerde criminaliteit, bleef het moeilijk om het geheel vorm te geven en de beleidsmatige relevantie ervan te duiden. Weinig beleidsmakers kennen, laat staan gebruiken, dit document in hun besluitvorming.

1.2. Het DANGER onderzoek: achtergronden en opzet

Hoewel betrokken en mee inspirator van de Belgische lange termijnmethodologie en de verschillende componenten ervan, heeft de Universiteit Gent slechts twee daarvan verder geëxploreerd in wetenschappelijk onderzoek: de kwetsbaarheid van economische sectoren voor georganiseerde criminaliteit en de omgevingsanalyse.

In opdracht van Wetenschapsbeleid en samen met economen van de Universiteit Antwerpen leidde dit tot de ontwikkeling van een eerste methodologisch model (Vander Beken et al., 2003) en de toepassing ervan op de diamantsector (Vander Beken et al., 2004a). Dit werd later voor de Europese Commissie – het Belgische actieplan van 2001 had in de onderzoeksprogramma's zeker zijn sporen nagelaten – volledig uitgewerkt onder het acroniem MAVUS (**M**ethod for the **A**ssessment of **V**ulnerability of **S**ectors) (Vander Beken, 2005b).

Voor de Europese Commissie – die omwille van de blijvende vraag naar toekomstgerichte rapportages erg geïnteresseerd was en blijft in omgevingsanalyses – werd vanaf 2005 onderzoek gevoerd naar een methodologie om omgevingsanalyses uit te voeren in het kader van beeldvorming over georganiseerde criminaliteit. Het resultaat van deze studie (voor rapportages daarover zie o.m. Vander Beken, 2006; Verfaillie en Vander Beken, 2008) was eerder verrassend en in tegenspraak met wat (zelf) eerder was beweerd: omgevingsanalyses alleen bleken géén zinvolle instrumenten om toekomstgerichte rapporten inzake (georganiseerde) criminaliteit te maken. Zij geven een te statisch, en naar het verleden, gericht beeld dat onvoldoende toelaat om in te spelen op onzekerheden. Beleidsmakers moeten en willen weten wat zich kan aandienen en hoe zij daarop kunnen anticiperen, niet wat al voorbij is. Onder meer door de gebeurtenissen van 9/11 en ook de kredietcrisis van 2008 lijkt het geloof in risicoanalyses, en dus eigenlijk in de voorspelbaarheid en voorkombaarheid van gebeurtenissen, fors teruggelopen. Voor rapportages over georganiseerde criminaliteit heeft dit zeker ook consequenties. Blijft een risicobenadering nog wel verdedigbaar of moeten onzekerheid en schadebeperking ook een (belangrijker) plek krijgen in dat verhaal?

Gezien de traditie rond kwetsbaarheidsonderzoek aan de Universiteit Gent en het feit dat het eerder ontwikkeld model niet vrij van methodologische kritiek was en omdat er vragen werden gesteld bij de meerwaarde van dergelijk op de omgeving gericht onderzoek ten aanzien van

onderzoek en analyses die vooral met gegevens omtrent de daders aan de slag gaan, werd het initieel onderzoeksopzet van het DANGER-onderzoek op die leest geschoeid: een zoektocht naar het verschil en de relatie tussen omgevingsgerichte en dadergerichte benaderingen bij het analyseren van georganiseerde criminaliteit. Omdat het geheel ingekaderd werd in een (beleidsmatige) context waarin de analyses niet alleen data en feiten moeten verzamelen, maar ook moeten toelaten om een beleidsmatige inschatting te maken van prioriteiten ten aanzien van het fenomeen georganiseerde criminaliteit, werd het geheel gevat onder de noemer 'gevaarlijkheid' (DANGER) van georganiseerde criminaliteit.

Dit werd geconcretiseerd in een project met een tweeledige doelstelling: aan de ene kant het uitwerken van een nieuwe geïntegreerd methodologisch kader voor gegevensverzameling en prioriteitenstelling rond (gevaarlijkheid van) georganiseerde criminaliteit en aan de andere kant het testen van dit kader in België. Het uiteindelijke doel daarvan was om te komen tot een betere wijze van inschatting van het gevaar van de georganiseerde criminaliteit. Gezien de achtergrond van de totstandkoming van het project lag de initiële focus op de relatie tussen twee benaderingen: een dadergerichte waarbij de 'gevaarlijkheid' in functie staat van individuen en de groepen of netwerken die zij opzetten, van wat deze personen of groepen doen en van de wijze waarop zij zich organiseren (uit te voeren door het onderzoeksteam aan de K.U.Leuven) en een omgevingsgerichte waarbij de 'gevaarlijkheid' wordt afgeleid van de kwetsbaarheid van de legale (economische) omgeving die georganiseerde criminaliteit faciliteert (uit te voeren door het onderzoeksteam aan de Universiteit Gent).

In een eerste fase van het project, waarin nagedacht werd over concepten en de wijze waarop methodes konden worden uitgewerkt, is evenwel vastgesteld dat deze dichotomie tussen omgeving en dader te beperkt was om onderzoek te voeren dat uiteindelijk toch de bedoeling moest hebben om 'betere' rapporten inzake georganiseerde criminaliteit te maken.

Als benadering voor het maken van rapportages over (georganiseerde) criminaliteit bleek een schadelijkheidsbenadering, als derde perspectief, minstens zo relevant om mee te nemen in het onderzoek. Daarvoor zijn verschillende redenen. Een eerste, voor dit onderzoek zeker relevante, is de vaststelling dat prioriterende oefeningen m.b.t. criminaliteit in groeiende mate vanuit een schade- invalshoek vorm worden gegeven: het 'gevaar' en het aanknopingspunt voor prioriteitenstelling en actie zit niet alleen bij de (reeds gekende) daders of de eigen kwetsbaarheden, maar zeker ook bij de schade die door (criminele) activiteiten wordt veroorzaakt. Het feit dat bv. ook op Europees niveau (Eurojust en Europol) een belangrijke verschuiving is vast te stellen van *organised crime* naar *serious crime* is daarvan een duidelijke indicator: georganiseerde criminaliteit is niet zozeer 'gevaarlijk' omwille van het georganiseerd karakter ervan maar omwille van de schadelijkheid die haar activiteiten geacht worden met zich te brengen (Dorn, 2009). In aansluiting daarbij werd ook vastgesteld dat georganiseerde criminaliteit als concept steeds moeilijker als koepelbegrip hanteerbaar bleek en dat methodologische vragen konden worden gesteld bij de wijze waarop vele dadergerichte (dreigings)analyses werden opgezet. Tenslotte bleek ook dat het risicodiscours dat dominant in dader- en kwetsbaarheidsbenaderingen wordt gehanteerd, bijsturing behoefde. In de nasleep van 9/11 en de financiële crisis (en de ontdekking van grote fraudes zoals deze in de Madoff-zaak) is het geloof in de voorspelbaarheid, meetbaarheid en bijgevolg ook in zekere mate voorkombaarheid van gebeurtenissen (en dus ook criminaliteit) sterk afgenomen. Het leek ons dan ook belangrijk om de factor onzekerheid ook in het kader van rapportages over georganiseerde criminaliteit een expliciete plaats te geven. Opnieuw een argument om ook, en vooral de schadelijkheidsbenadering in onze studie te betrekken.

Hoewel dit uiteindelijk resulteerde in twee onderzoeklijnen - schadelijkheid in Leuven en kwetsbaarheid in Gent - is de daderbenadering niet uit het onderzoek verdwenen. Zoals verder zal worden aangeduid, werden de sterke en zwakkere punten van deze benadering bestudeerd en in kaart gebracht (zie o.m. Zoutendijk, 2010) en in de eindconclusie het onderzoek terug

opgenomen en gecombineerd met de resultaten van het onderzoek rond schadelijkheid en kwetsbaarheid.

Het project besloeg 36 maanden onderzoek en resulteerde o.m. in diverse working papers waarvan vele werden gepubliceerd in internationale peer reviewed tijdschriften of boeken.³ Een aantal resultaten werden ook opgenomen in een doctoraal proefschrift (Klima, 2011a).

3. Schade van georganiseerde criminaliteit

3.1. Waarom schade van criminele activiteiten?

Rond de eeuwwisseling raakte 'dreiging' als sleutelcriterium voor het stellen van strategische prioriteiten op het gebied van georganiseerde criminaliteit sterk in opkomst bij wetshandhavingdiensten in Europa, Canada en Australië. Zowel Europol als verscheidene nationale diensten en overheidsinstanties begonnen met het produceren van zogenaamde dreigingsbeelden van georganiseerde criminaliteit, of *Organised Crime Threat Assessments* (OCTAs). Het oordeel over deze rapportages is niet onverdeeld positief (bv. van Duyne en Vander Beken, 2009; Edwards en Levi, 2009; Zoutendijk, 2010). Naast de specifieke methodologische zwakheden van de Europol-rapporten (van Duyne en Vander Beken, 2009), ontbreekt het in de OCTAs vrijwel zonder uitzondering aan een duidelijke en werkbare definitie van dreiging. Het wordt ook vragen gesteld bij de mate waarin het mogelijk en zinvol is om op basis van dader- of groepskenmerken (dreigings)prioriteiten op te stellen voor (strategische) beleidsdoeleinden: Levi en Dorn merken dan ook terecht op: *"These [intent and capability] are mental constructs that analysts all too often may do little better than guess at, on the basis of fragmentary and unconfirmed reports provided by sometimes self-serving and/or client-pleasing informants"*. (Levi en Dorn, 2004: 9)

Daarnaast dient vastgesteld dat de flexibele en zelfs eerder vluchtige aard van de meeste (georganiseerde) criminele netwerken in West Europa en vele andere delen van de wereld, het stellen van strategische opsporingsprioriteiten op basis van dreigingen van criminele groepen moeilijk kan legitimeren. Zoals in de meeste andere West Europese landen is de aard van de georganiseerde criminaliteit in België niet die van hechte duidelijk identificeerbare groepen of organisaties, zoals het geval is bij bv. maffiose groepen in Zuid-Italië (Paoli, 2003), maar eerder van ongestructureerde dadergroepen die voortdurend van samenstelling veranderen. Los van het feit dat het vrijwel onmogelijk is om de intentie en capaciteit van deze losse groepen in te schatten of te voorspellen, is hun relevantie enkel bij de prioritisering van de opsporing te vinden. Een dergelijke analyse kan immers enkel van gekende groepen en daders worden gemaakt die, eenmaal opgespoord en aangehouden, geen verdere dreiging meer betekenen. Bovendien houdt dit een aanzienlijk gevaar in om vast te lopen op steeds dezelfde *usual suspects* (Coyne en Bell, 2011: 73).

Een belangrijk voordeel van de schadebenadering is dat zij zich distantieert van de focus op daders en zich in plaats daarvan richt op criminele activiteiten: deze duren wel voort in de tijd en zijn moeilijk uit te roeien en zijn daardoor meer geschikt als doel van lange-termijn strategieën. Bovendien kan de schadegerichte benadering worden toegepast op alle criminele activiteiten of deze nu als typische vormen van georganiseerde criminaliteit worden beschouwd of niet.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de schadegerichte benadering niet op zich staat of zonder meer "beter" is dan andere benaderingen. Zij staat naast de dadergerichte en de omgevingsgerichte benaderingen met een eigen finaliteit, mogelijkheden en beperkingen.

³ Deze papers kunnen worden geconsulteerd op de projectwebsite <http://www.law.ugent.be/ircp/danger>. Op vraag aan de coördinator van het project kan een loginnaam en paswoord worden bezorgd.

3.2. Dataverzameling en analyse

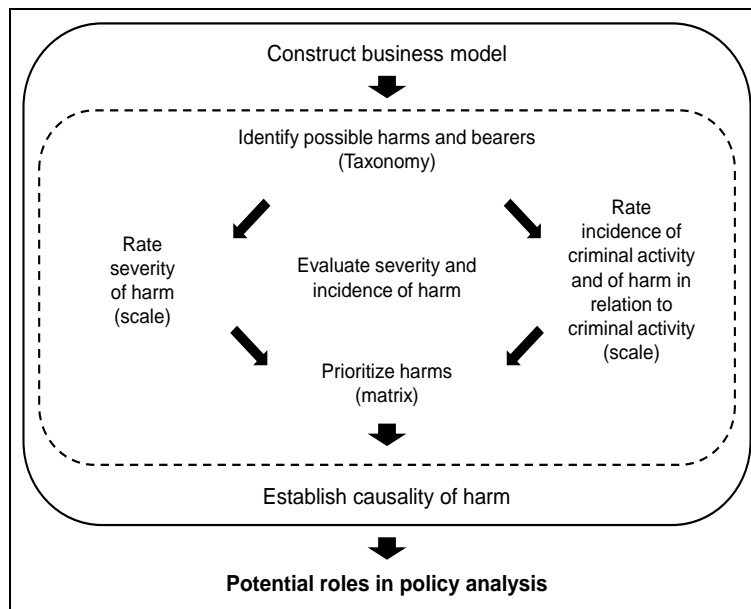
Om de resultaten van de schadeanalyse in een derde fase van het project te kunnen koppelen aan de bevindingen uit de kwetsbaarheidsanalyse van de horeca- en transportsector werd ervoor gekozen om criminele activiteiten te bestuderen die relevantie hebben voor die sectoren en in vele gevallen ook worden aangemerkt als activiteiten waarbij georganiseerde criminaliteit betrokken is. De vier geselecteerde criminele activiteiten zijn mensenhandel, tabaksmokkel, btw-fraude en cocaïnehandel). De analyse van hun schadelijkheid in België is gebaseerd op een uitgebreide dataverzameling en analyse van verschillende bronnen. Er werden voor de vier criminele activiteiten in totaal 92 gerechtelijke onderzoeken bestudeerd. Ten tweede werden data geanalyseerd over alle 186 onderzoeken naar cocaïne (81) en mensenhandel (105) die zijn geopend in België in 2006, 2007 en 2008, en die zijn opgenomen in de database georganiseerde criminaliteit van de Belgische Federale Politie. Ten derde werden 37 experts geïnterviewd. Deze experts behoorden tot de strafrechtsketen (zowel politiediensten als het Openbaar Ministerie), beleidsdiensten of vertegenwoordigden slachtoffers. Ten vierde hebben we ook 18 daders geïnterviewd in diverse Belgische gevangenissen die direct betrokken waren bij één van de criminele activiteiten. Ten slotte werd een analyse gemaakt van overheidsrapporten en statistieken (bv. de uitgebreide tweejaarlijkse rapporten georganiseerde criminaliteit; zie DSB-SPC, 2008), bronnen uit de media en de wetenschappelijke literatuur. In de analyse werden de meer kwantitatieve data uit de database georganiseerde criminaliteit getrianguleerd met de meer kwalitatieve data uit de overige bronnen om de validiteit te maximaliseren.

3.3. Het schaderaamwerk

Omdat er tot op heden weinig onderzoek was gedaan naar de schade van criminele activiteiten, werd een nieuw analytisch raamwerk ontwikkeld waarin ook de conceptuele en technische uitdagingen die uit het literatuuronderzoek naar voren kwamen, zijn opgenomen. Het schaderaamwerk bouwt voort op literatuur aangaande druggerelateerde schadevormen, schade vanwege criminaliteit en nationale veiligheid (zie bv. MacCoun en Reuter, 2001; Von Hirsch en Jareborg, 1991; Greenfield en Camm, 2005). Het raamwerk bestaat uit een aantal instrumenten en een stappenplan; meer specifiek schetst het raamwerk een 'business model' of modus operandi van de criminele activiteit, een taxonomie van de soorten schade en de slachtoffers, ernst- en frequentieschalen van de schade en een matrix voor het stellen van prioriteiten op basis van de schade (figuur 1).

Het proces begint met het ontwikkelen van een business model dat de typische logistiek of modus operandi van een criminele activiteit weergeeft en een goede bewijsbasis vormt voor het identificeren van mogelijke schadevormen, hun ernst en frequentie, hun prioriteit, en het vaststellen van hun causaliteit. In feite lanceert en voedt het business model het beoordelingsproces.

Figuur 1. Het beoordelingsproces van de schade



3.4. Toepassing van het schaderaamwerk: mensenhandel en cocaïnehandel

De toepassing van het raamwerk op de geselecteerde activiteiten en de comparatieve analyse van de schade tonen zowel de voordelen van de benadering als de conceptuele en technische uitdagingen ervan aan. In afwachting van verder onderzoek door ons onderzoeksteam en anderen suggereren deze eerste toepassingen een groot potentieel van het raamwerk om betrouwbare, valide en beleidsrelevante schattingen van de frequentie en ernst van de schade geassocieerd met criminele activiteiten te maken. Voor zover bevindingen op die manier gegenereerd ook ‘populaire wijsheden’ weerleggen, blijkt ook de meerwaarde van een wetenschappelijke basis en systematische analyse bij het ontwikkelen van beleid.

Betrouwbaarheid en validiteit zijn twee prominente criteria om meetinstrumenten te evalueren in de sociale wetenschappen en kunnen als basis dienen voor de inschatting van het raamwerk. Betrouwbaarheid heeft betrekking op herhaalbaarheid en validiteit hangt af van “de mate waarin een meetinstrument meet wat het beoogt te meten” (Mark, 1996: 289, onze vertaling; zie ook Bryman, 2008: 31–32). Omdat het raamwerk is uitgewerkt als een reeks instrumenten en processen – met gedetailleerde instructies – en dus niet als een ‘zwarte doos’, kunnen wij en anderen iedere toepassing van het raamwerk herhalen om daarmee de betrouwbaarheid ervan te testen. Een betrouwbaar raamwerk zou soortgelijke resultaten moeten genereren bij iedere toepassing op een criminele activiteit en context, zoals mensenhandel in België, ongeacht wie het schattingsproces uitvoert. Op basis van het beoordelen van de validiteit van een raamwerk op grond van de meetcapaciteit kan het raamwerk dat een breed spectrum aan mogelijke schadevormen beoordeelt, inclusief deze die niet eenvoudig kunnen worden gekwantificeerd, als zeer valide worden beoordeeld. De onderliggende taxonomie is algemeen en inclusief en onderscheidt schadevormen voor vier verschillende categorieën slachtoffers. Bovendien sluit het raamwerk geen enkele betrouwbare informatie uit, omdat ook kwalitatieve informatie en meningen van experts als valide beschouwd worden. Kortom, het raamwerk stelt ons in staat om een goed begrip te hebben van alle schade geassocieerd met een bepaalde criminele activiteit en levert de instrumenten en stappen die nodig zijn om hun frequentie en ernst ‘in te schatten’ op een potentieel betrouwbare en valide manier.

De eerste tests van het schaderaamwerk wijzen er ook op dat het raamwerk beleidsrelevante

resultaten kan opleveren, waarbij sommige inderdaad een aantal “evidenties” in vraag stellen. De schade van drugshandel, ook cocaïnehandel, wordt vaak als vanzelfsprekend gezien en het terugdringen of bestrijden ervan is een van de topprioriteiten van een aantal nationale en internationale politiediensten (bv. Federale Politie, 2006; SOCA, 2010; KLPD, 2008: 37). Onze inschatting op basis van bewijs van de schade geassocieerd met deze activiteit in België wijst evenwel uit dat, afgezien van een inschatting van de schade gerelateerd aan gebruik, cocaïnehandel op zich slechts een kleine hoeveelheid schade toebrengt aan individuen, instanties en het milieu. Ook mensenhandel produceert minder schade aan Belgische burgers en instanties dan vaak wordt beweerd. In tegenstelling tot cocaïnehandel toont onze analyse dat de schade van mensenhandel intrinsiek is. Dat wil zeggen dat deze niet wordt veroorzaakt door de wettelijke status van de activiteit of de handhaving daarvan. Mensenhandel genereert soms persistent, matige tot ernstige schade. Maar omdat deze activiteit zelf uiterst zeldzaam is, worden alle schadevormen, behalve deze die zijn gerangschikt als catastrofaal of zwaar, als lage prioriteit geclassificeerd. Beleidsmakers kunnen in het geval van bepaalde zeer ernstige schadevormen, zoals bv. bij mensenhandel, besluiten om rangschikkingen toe te passen op basis van de frequentie ‘binnen de activiteit zelf’, i.e. de frequentie van de schade in verhouding tot de activiteit. In dit geval biedt het raamwerk nog steeds een systematische manier om over prioriteiten na te denken.

Het schaderaamwerk is echter niet bedoeld om beleidsmakers van een recept te voorzien voor optimale middelentoewijzing. Beleidsmakers moeten sommige bevindingen van de inschatting van de schade zelf afwegen. Een opvallend resultaat van de huidige toepassing is bijvoorbeeld dat bijna alle schade voor individuen veroorzaakt door cocaïnehandel in België betrekking heeft op smokkelaars, dealers of hun mededaders. Moeten deze schadevormen meetellen bij de toekenning van middelen en, zo ja, moeten zij anders worden gewogen dan schade jegens gezagsgetrouwe burgers? Men zou kunnen redeneren tegen insluiting van deze schadevormen, bv. op basis van de vrije wil, en vervolgens pleiten voor een uitwendige definitie van schade, waarbij schade voor slachtoffers die niet direct (en willens en wetens) betrokken zijn bij de criminele activiteit voorgaat. Echter, zoals bij sommige bolletjesslikkers of voormalige prostituees het geval is, is het niet altijd duidelijk waar de grens ligt tussen dader en slachtoffer en heeft wilsvrijheid een glijdende schaal. Bovendien is veel criminaliteits- en drugsbeleid erop gericht om de fysieke schade te reduceren voor alle deelnemers aan een criminele activiteit, ongeacht hun rol daarin (bv. Raad van de Europese Unie, 2004 en 2005). Een ander argument voor het meerekenen van de schade voor daders is dat de gerelateerde kosten, zoals die voor de behandeling van overdoses en verwondingen, moeten worden betaald door belastingbetalers en anderen in de maatschappij. Wat de antwoorden op deze vragen ook mogen zijn, de uiteindelijke beslissingen zijn normatief en kunnen niet alleen op basis van wetenschappelijke regels en methodes worden genomen.

Daarnaast leidt de incommensurabiliteit van de verschillende schadevormen ertoe dat beleidsmakers moeten beslissen hoe zij voor verschillende categorieën slachtoffers met die vormen zullen omgaan. Hoe verhouden bv. de schade voor individuen, bedrijven en de overheid veroorzaakt door geweld zich ten opzichte van elkaar. Het voorgestelde raamwerk maakt vergelijkingen mogelijk en zelfs scores van verschillende schadetypen binnen categorieën slachtoffers – dit wordt mogelijk gemaakt door de levensstandaard en analoge referentiepunten – maar niet tussen categorieën slachtoffers. Gezien de onmogelijkheid van vergelijkingen tussen schade voor individuen en voor instanties, laat staan het milieu, kan geen zuiver wetenschappelijke procedure bepalen of bijvoorbeeld het geweld in het ene domein schade met een hogere prioriteit genereert dan in het andere. Nochtans beschouwen wij het als een extra pluspunt van het raamwerk dat het duidelijk maakt welke stappen kunnen worden uitgevoerd op wetenschappelijke basis alleen en welke niet.

4. Kwetsbaarheid van economische sectoren voor georganiseerde criminaliteit

4.1. Conceptualisering

Kwetsbaarheid wordt als concept reeds lang gebruikt in andere disciplines dan de criminologie zoals de ecologie (Villagràn de León, 2006), onderzoek i.v.m. natuurrampen (Berkes, 2007) en klimaatonderzoek (Füssel en Klein, 2006). Opmerkelijk daarbij is dat kwetsbaarheid in een heel aantal gevallen niet enkel geconceptualiseerd wordt in termen van (een gebrek aan) weerbaarheid tegen potentiële aantastingen maar ook als veerkracht nadat een bepaalde gebeurtenis heeft plaatsgevonden (Turner et al., 2003). Ook uit de interviews met diverse actoren kwam naar voor dat kwetsbaarheid aspecten van *resilience* (veerkrachtigheid), of het ontbreken daarvan, kan bevatten. Bezig zijn met kwetsbaarheden van bepaalde entiteiten houdt immers ook het aanvaarden van de limieten van preventie in. Aangezien gebeurtenissen die een impact hebben op een systeem of samenleving niet altijd te voorspellen en/of te vermijden zijn, is het zinvol om na te denken in welke mate herstel mogelijk is nadat een dergelijke gebeurtenis zich heeft voorgedaan. In onderzoek naar kwetsbaarheden is aandacht voor *resilience* dan ook zeker op zijn plaats (Klima, 2009).

Het opnemen van een *resilience*-component bij de conceptualisering van kwetsbaarheid, past ook in een ruimere discussie rond de wijze waarop beeldvorming van criminaliteit kan worden opgevat en hoe daarin op een zinvolle manier kan worden omgegaan met toekomstige ontwikkelingen. Zo kan gesteld worden dat er naast een 'risicodiscours', dat uitgaat van berekenbaarheid en waarschijnlijkheid, meer en meer ruimte komt voor een 'voorzorgdiscours' (precaution) dat gebaseerd is op onberekenbaarheid en onzekerheid (Klima et al., 2010). Het trachten te berekenen en voorspellen van één toekomst is in dat laatste discours niet aangewezen omdat dit in de huidige complexe samenleving niet mogelijk is en het een vals gevoel van zekerheid geeft (Vander Beken en Verfaillie, 2010). In een voorzorgdiscours wordt aanvaard dat de toekomst onzeker is en dat niet alle risico's kunnen worden beheerst en ongewenste gebeurtenissen voorspeld en voorkomen. Onwaarschijnlijke maar ingrijpende gebeurtenissen – de zogenaamde 'zwarte zwanen' van Taleb (2007) – trachten in te denken en zich op de impact daarvan voor te bereiden, wordt in een voorzorgdiscours cruciaal. Op dat moment verschuift de aandacht van preventie van criminaliteit naar postventie besognes (Klima, 2011b) waarbij concepten van *resilience* perfect bruikbaar zijn, ook voor discussies over kwetsbaarheid en de preventie van (georganiseerde) criminaliteit. Een invulling van kwetsbaarheid die naast een risico- ook een *resilience*-component bevat, laat immers toe niet alleen (het gebrek aan) bescherming van de legale (economische) omgeving tegen criminele activiteiten te bestuderen, maar ook uitspraken te doen over (het gebrek aan) mogelijkheden om na een (eventueel zelfs onvoorzienbare) criminele activiteit als organisatie (bedrijf, sector,...) veerkrachtig te zijn en verder te functioneren.

De verschillende in het onderzoek bestudeerde data lieten toe om de risico- en *resilience*-component in telkens twee grote indicatoren te vatten: 'gelegenheid' en 'onaangepaste controle' voor het precrime risico onderdeel en gebrek aan 'herstel' (*recovery*) en 'aanpassing' (*adaptation*) voor het postcrime *resilience*-onderdeel.

4.2. Dataverzameling en analyse

In het onderzoek naar kwetsbaarheid, is gekozen voor een eerder inductieve benadering waarbij concepten en data in belangrijke mate *bottom-up* worden geconstrueerd en verzameld. Wat kwetsbaarheid is of zou kunnen zijn, werd onderzocht door ook naar de literatuur van andere disciplines dan de criminologie te kijken, interviews met experts (uit economische sectoren, wetshandhavingsinstanties en ook veroordeelde wetsovertreders) af te nemen en gerechtelijke dossiers te bestuderen. Op die manier werd een flexibele topiclijst geconstrueerd die gebruikt werd om telkens opnieuw literatuur, experts en gerechtelijke dossiers te bevragen rond kwetsbaarheden voor (georganiseerde) criminaliteit in de transportsector (incl. export-

import) en in de horeca.

Met een kwalitatief onderzoeksdesign en een bijhorende topic lijst werden, naast de verwerking van heel wat wetenschappelijke literatuur, 50 interviews afgenomen van personen actief in economische sectoren, ambtenaren, ngo-medewerkers en wetshandhavers, 6 interviews van veroordeelde wetsovertreders, 38 dossiers van de politie en douane bestudeerd en 11 volledig open interviews met stedelijke ambtenaren, wetshandhavers, economische actoren en academici uitgevoerd. De verwerking en triangulatie van het verzamelde materiaal werd ondersteund door het gebruik van het MAXQDA computerprogramma voor kwalitatieve analyse.

4.3. Kwetsbaarheid van het goederentransport

Uit de analyse van interviews, dossiers en literatuur blijkt dat de kwetsbaarheid van het goederentransport is gelegen in de organisatie van de economische activiteit zelf, in de infrastructuur, regels en toezicht die deze omgeven (pre-crime elementen) en in het 'gebrek aan herstel' en 'gebrek aan aanpassing' (post-crime elementen).

De economische vervoersactiviteit gebeurt onder sterke financiële druk die vooral de kleine en middelgrote ondernemingen op een aantal vlakken kwetsbaar maakt. Op zoek naar een overlevingskans in deze competitieve wereld blijken dergelijke ondernemingen erg vatbaar voor lucratieve voorstellen van malafide personen. In het bijzonder eenmantransportbedrijven met zelfstandige chauffeurs worden door de criminele wereld actief gerekruteerd. Kleinere bedrijven kunnen zich minder dan de grotere de luxe permitteren om klanten te weigeren en stellen daarom minder vragen. Zolang de klant betaalt, is het een goede klant. Het investeren in criminaliteitspreventie is in dergelijke context niet evident. Zelfs bij (grotere) transportbedrijven met de nodige *knowhow* en financiële basis, is criminaliteitspreventie niet altijd een prioriteit. Voor het investeren in de preventie van misdrijven waarvan het bedrijf niet direct het slachtoffer wordt (bv. allerhande smokkel) staat geen enkel bedrijf te springen: vervoeren en winst maken is de *core business*.

Ook de omgeving waarin de economische vervoersactiviteit plaatsvindt, is op verschillende punten kwetsbaar. Goederen zijn tijdens het transport erg kwetsbaar onderweg en (bij wegtransport) vooral wanneer de chauffeur halt dient te houden om te rusten of brandstof te tanken. De parkeerplaatsen langs de snelwegen zijn dan ook locaties waar veel misdrijven t.a.v. vrachtvervoerders worden gepleegd. Hoewel de laatste jaren initiatieven zijn ontwikkeld om deze plaatsen beter te beveiligen, blijkt nog een zekere weg af te leggen om alle actoren ook daadwerkelijk te responsabiliseren. De rol van de zogenaamde super controllers zoals bv. regelgevende instanties in dat verband mag zeker niet worden onderschat.

De instapvoorwaarden en regels inzake het opzetten van bedrijven zijn (in België) erg minimaal, zodat vrij gemakkelijk dekmantelbedrijven kunnen worden opgezet. Aangezien het vervoer van goederen niet aan transportbedrijven is voorbehouden en de instapvoorwaarde voor dergelijke bedrijven hoger liggen, blijken dergelijke bedrijven niet als dekmantel te worden gebruikt. Het zijn vooral gewone bedrijfjes die het illegale transport organiseren of transportbedrijven voor deze klus inhuren.

Door hun kennis en expertise m.b.t. het verschepen van goederen en hun directe betrokkenheid bij het inklaren van goederen blijken expediteurs belangrijke tussenpersonen in het hele transportgebeuren. Zij blijken ook bijzonder aantrekkelijke partners voor misdaadondernemers omdat zij, zonder de harde verplichting lading en opdrachtgever grondig te screenen, een groot deel van de organisatie van het transport op zich kunnen nemen en interferentie van wetshandhavingsinstanties zoals douane kunnen beperken. De regels m.b.t. de rol, bevoegdheden en verplichtingen van expediteurs laten dergelijke situaties toe.

In zekere zin worden ook verhuurbedrijven voor dergelijke motieven betrokken en soms met aspecten van het vervoer belast. Omdat zij niet de taak hebben te controleren en misdrijven op te sporen, worden hier weinig vragen gesteld en kunnen misdaadondernemers met weinig risico gebruikmaken van deze faciliteiten.

4.4. Kwetsbaarheid van de horeca

Uit de data die werden vergaard en de analyses die werden gemaakt, blijkt dat uitspraken over de kwetsbaarheid voor criminaliteit van de horecasector divers kunnen zijn. Wie verantwoordelijk is voor deze criminaliteit, deze faciliteert of daarvan het slachtoffer is, is niet altijd eenduidig vast te stellen.

De basisvaststelling is dat de horecasector een sector is met erg veel informele, grijze aspecten. Zwartwerk en allerlei vormen van fiscale fraude blijken in de sector eerder de regel dan de uitzondering. Dat maakt de sector op vele punten aantrekkelijk voor misdaadondernemers die in die omgeving vruchtbare bodem vinden om hun activiteiten uit te bouwen of te verhullen.

De reden voor deze basiskwetsbaarheid ligt zeker niet alleen in de cultuur in deze sector. Uit de data kwam duidelijk naar voor dat de regels die deze sector beheersen en de controle ervan, niet adequaat zijn om de situatie echt te beïnvloeden of te veranderen. Meer nog, sommige regels (bv. fiscale maatregelen) lijken een pervers effect te sorteren en criminaliteit eerder uit te lokken en te faciliteren dan deze te verhinderen of te bemoeilijken.

De horecasector is om die reden zeker een kwetsbare sector die bovendien erg benaderbaar en interessant is voor mensen met criminele bedoelingen. Een gemakkelijk op te starten legaal bedrijf in een grijze economie waar amper controle mogelijk is, blijkt inderdaad uiterst geschikt als dekmantel voor andere activiteiten. Zowel mensen- en goederensmokkelaars als fraudeurs kunnen via een horecabedrijf hun activiteiten verbergen én faciliteren.

Daar komt nog bij dat een horecabedrijf, door zijn aard, vaak ook een perfecte fysieke locatie is waar mensen uit de criminele wereld elkaar kunnen ontmoeten. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat de horecawereld in vele dossiers van georganiseerde criminaliteit opduikt: waar gedijt criminaliteit beter dan in een grijze economie die letterlijk de deuren openzet voor criminelen?

Deze kwetsbaarheid ten gronde aanpakken, zal niet eenvoudig zijn. Zoals werd aangeduid, zijn de omstandigheden in de sector vaak zo dat handel drijven op een volkomen legale manier vaak niet meer leefbaar is. De opdracht lijkt dan ook in eerste instantie om deze situatie om te keren waardoor het aantrekkelijk wordt om op een goede en transparante wijze zaken te doen. In de tweede plaats kunnen regels en controle in functie daarvan worden herbekeken. De *guardians* die er nu zijn, zijn vaak weinig efficiënt en bovendien erg divers qua slagkracht en focus. Een in België reeds lang voorgesteld maar vaak nog slechts marginaal geïmplementeerd of toegepast idee in dat verband is het zogenaamde gewapend bestuursrecht.

5. Beleidsgerichte conclusies en aanbevelingen

1. Een aantal van de 'zekerheden' die in België de beeldvorming inzake georganiseerde criminaliteit schragen, moeten kunnen in vraag worden gesteld. Misschien is niet alles wat eerder was besloten (vandaag nog) goed of juist.
2. Schadelijkheid kan als beleidsconcept een meer prominente plaats krijgen bij de analyse en prioriteitenstelling van (georganiseerde) criminaliteit. Het is nuttig om te overwegen om ook beleidsaandacht te richten op die fenomenen en plaatsen in de samenleving waar de schade het hardst wordt gevoeld en niet alleen op (potentiële) daders of

- omgevingscomponenten die de criminaliteit vergemakkelijken of mogelijk maken.
3. 'Georganiseerde criminaliteit' is niet bruikbaar als overkoepelend beleidsconcept. Voor dreigingsanalyses is het wel geschikt, voor analyses van schadelijkheid en kwetsbaarheid veel minder.
 4. Het is zinvol de verschillende benaderingen voor de beeldvorming van criminaliteit te onderscheiden én te verbinden. Voor algemeen beleid inzake veiligheid en criminaliteit is een schadeanalyse aangewezen waarin fenomenen van zware criminaliteit een plaats kunnen krijgen. Voor meer specifiek (vooral preventief) beleid kan een kwetsbaarheidsanalyse worden gebruikt die eventueel gericht wordt in functie van de fenomenen die uit de schadeanalyse worden geprioritiseerd. Voor (vooral repressief) wetshandavingsbeleid kan een dreigingsanalyse worden gebruikt om daders en groepen te prioriteren in functie van hun weerbaarheid tegen opsporing en vervolging. Deze dreigingsanalyse kan eventueel gevoed worden door beleid en vaststellingen m.b.t. schadelijkheid en kwetsbaarheid en deze op haar beurt voeden. De schadelijkheidsanalyses kunnen worden gekaderd in het Nationaal Politieel Veiligheidsbeeld. De kwetsbaarheidsanalyses worden uitgevoerd in functie van bepaalde fenomenen, voor en door de actoren die met specifieke beleidsdomeinen belast zijn. Dreigingsanalyses komen in de rapportages inzake georganiseerde criminaliteit die daartoe worden beperkt.
 5. Ook voor beeldvorming is het erg belangrijk is om klant en perspectief waarin een actie wordt opgezet helder te expliciteren en te aanvaarden dat verschillende klanten en perspectieven bestaan zodat dit in een samenwerking kan worden ingebed.
 6. Er zijn kaders en instrumenten voorhanden om schadelijkheids-, kwetsbaarheidsanalyses te maken en de resultaten ervan te combineren en te gebruiken in een beleidscyclus waar ook expliciet sprake is van dreigingsanalyses voor georganiseerde criminaliteit. De data die nodig zijn om dergelijke analyses te maken, zijn evenwel niet steeds voorhanden.
 7. Het is aangewezen om te inventariseren wat er bestaat aan verschillende benaderingen en daarna te zoeken naar mogelijkheden om deze analyses te verbeteren en te combineren zodat deze analyses, elk met hun merites en perspectief, kunnen bijdragen aan beleidscycli op verschillende niveaus.

[De referenties van deze samenvatting en de resultaten zijn consulteerbaar op de projectwebsite <http://www.law.ugent.be/ircp/danger>. Login en paswoord zijn verkrijgbaar bij de coördinator van het project.]