

Beeldvorming en beleid rond georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie:

indien niet ernstig,
gelieve zich te onthouden

1. INLEIDING

"De georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie neemt toe. De bijdragen van de lidstaten aan het jaarlijkse situatieverslag over georganiseerde criminaliteit dragen bewijzen aan van deze toename en van de veelzijdige manier waarop de georganiseerde criminaliteit overal in Europa vele aspecten van de samenleving infiltreert.

De georganiseerde criminaliteit is dynamisch van aard. Zij hoeft er geen rigide structuren op na te houden.

Het is gebleken dat de georganiseerde criminaliteit met ondernemingszin, zakelijk en uitermate soepel kan inspelen op veranderingen in de krachten en de situaties op de markt.

Georganiseerde criminele groeperingen houden zich in het algemeen niet aan nationale grenzen. Zij vormen vaak partnerschappen binnen en buiten het grondgebied van de Europese Unie, met afzonderlijke personen of met andere netwerken voor het plegen van afzonderlijke of diverse delicten. Deze groeperingen blijken steeds meer betrokken te raken in de legale en de illegale markt, waarbij zij gebruikmaken van niet-criminele commerciële deskundigen en structuren die hen bijstaan in hun criminele activiteiten. Voorts profiteren zij van het vrije verkeer van kapitaal, goederen, personen en diensten in de gehele Europese Unie.

Omdat vele criminele groeperingen steeds gesofistikeerder te werk gaan, kunnen zij gebruikmaken van achterdeurtjes en verschillen in de wetgeving van de lidstaten en profiteren van de onvolkomenheden in de diverse stelsels.

Hoewel de dreiging van georganiseerde groeperingen buiten het grondgebied van de Europese Unie toeneemt, vormen de hoofdzakelijk uit onderdanen en ingezetenen van de Unie samengestelde groeperingen die voortkomen uit en opereren in Europa verreweg de grootste bedreiging. Deze groeperingen versterken hun internationale criminele contacten en richten zich op de sociale en commerciële structuur van de Europese samenleving, bijvoorbeeld middels het witwassen van geld, drugshandel en economische criminaliteit. Zij kunnen zowel binnen Europa als in andere delen van de wereld gemakkelijk en doelmatig te werk gaan en aan de illegale vraag voldoen door goederen en diensten te kopen en te leveren, gaande van drugs en wapens tot gestolen voertuigen en het witwassen van geld. Hun gezamenlijke inspanningen om invloed te verwerven en de rechtshandhaving en het justitiële systeem te dwarsbomen zijn een illustratie van de omvang en de professionaliteit van deze criminele organisaties."

Met deze paragrafen werden in 2000 de maatregelen van de zogenaamde millenniumstrategie ter voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit van de Europese Unie ingeleid (Raad van de Europese Unie, 2000). Blijkens deze tekst, die nog

steeds als uitgangspunt voor het Europese beleid inzake georganiseerde criminaliteit wordt genomen, neemt *de* georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie toe, *is* zij dynamisch en flexibel, internationaal, opportunistisch en gericht op de sociale en commerciële structuur van de Europese samenleving.

Het belang van deze stellingen is niet gering aangezien zij worden voorgesteld als de rechtstreekse aanleiding en rechtvaardiging van de beleidsmaatregelen die ten aanzien van het fenomeen worden genomen. Het uitgangspunt van de hele redenering is dan ook dat maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit zich opdringen *omdat* de toenemende ernst en omvang van het fenomeen dit vereisen.

In deze bijdrage wordt onderzocht in welke mate deze redenering geldig is. Meer in het bijzonder wordt nagegaan of de stelligheid waarmee een (negatief) beeld van de evolutie van georganiseerde criminaliteit wordt geschetst, voldoende grond heeft om daadwerkelijk een Europees (strafrechtelijk) beleid in die materie te onderbouwen. Het is daarbij niet de bedoeling het Europees beleid inzake georganiseerde criminaliteit zelf (zie daarover b.v. Fijnaut en Paoli, 2005a) en het verband tussen de genomen maatregelen en het fenomeen te evalueren, maar inzicht te krijgen in het beeld dat Europese beleidsmakers van georganiseerde criminaliteit hebben en de betrouwbaarheid en de relevantie ervan te toetsen.

De tekst bestaat uit drie delen. In eerste instantie wordt onderzocht of Europese beleidsmakers hun beeld van georganiseerde criminaliteit construeren op basis van de bestaande criminaliteitsanalyses. De vraag daarbij is in welke mate de beleidsmatige beelden van het fenomeen compatibel zijn met deze die door criminaliteitsanalyses worden aangeleverd. In een tweede beweging wordt nagegaan of het discours dat in de beeldvorming over georganiseerde criminaliteit wordt gebruikt ook daadwerkelijk relevante informatie aanlevert over het fenomeen. Basisvraag in dat verband is te weten of de beeldvorming meer is dan een bevestiging van eigen veronderstellingen of activiteiten. In een derde stuk wordt tenslotte de kwaliteit van de Europese criminaliteitsanalyses zelf onder de loep genomen en wordt onderzocht in welke mate deze analyses betrouwbare en voor een Europees beleid zinvolle informatie aanleveren.

2. ANALYSE EN BELEID: DEZELFDE FEITEN, EEN ANDER DISCOURS

In november 1993 besliste de Europese Raad dat jaarlijks strategische rapporten zouden worden gemaakt waarin inzicht wordt verschaft in het fenomeen georganiseerde criminaliteit. Een jaar later besliste de Raad dat een dergelijk *Organised Crime Situation Report* (OCSR) zou worden opgesteld op basis van bijdragen van de lidstaten waarvoor een eerste systeem van dataverzameling en analyse werd opgezet dat later verder zou worden uitgewerkt en gespecificeerd.

De jaarlijkse situatieverslagen waarnaar de hierboven opgenomen Europese beleidstekst verwijst, zijn rapporten over georganiseerde criminaliteit die op basis van de bijdragen van de lidstaten door toedoen van Europol werden opgesteld. Deze rapporten verschijnen in verschillende versies waarvan enkel de "open" versie door het publiek kan worden geconsulteerd.

De rapportage die ter beschikking was van de beleidsverantwoordelijken die de millenniumstrategie vorm hebben gegeven, was het OCSR van 1998 (Raad van de Europese Unie, 2000). Dit document beschrijft de trends inzake georganiseerde criminaliteit van die periode o.m. als volgt:

"The current trend seems to be onwards the creation of smaller organizations based on mutual understandings and agreements and with relatively few operating procedures, adjusting them to new market features. (p. 6)

Most of the identified criminal groups within the EU are not "Mafia" type organizations, tending to be more structured with criminal enterprises. (p. 6)

The level of organised crime present in the EU appears to be increasing and the activity of criminal groups is not confined by national borders. On the contrary they appear to take advantage of the legal loopholes and differences within Member States, exploiting anomalies in the various systems (p. 7)."

De inhoud van deze tekst verschilt niet substantieel van deze van het beleidsdocument dat in de inleiding werd geciteerd. Er kan dan ook niet gesteld worden dat de teneur van de millenniumstrategie niet compatibel zou zijn met de vaststellingen en besluiten uit het OCSR van 1998.

Er zijn evenwel een aantal opmerkelijke verschillen in toonzetting en woordgebruik. In de millenniumstrategie van de Europese Unie wordt b.v. beweerd dat "*de georganiseerde criminaliteit overal in Europa vele aspecten van de samenleving infiltrteert*". In tegenstelling tot de bewoordingen van het OCSR wordt georganiseerde criminaliteit in dit beleidsdocument een aantal keren voorgesteld als een autonoom handelend wezen dat, als externe vijand, een aanval op de Europese samenleving heeft ingezet. Strafbare handelingen krijgen via deze personificatie onmiddellijk het gezicht van de verwachte dadergroep: geboefte uit een parallelle criminele wereld zonder enige band met de wetsgetrouwe Europese ingezetenen. De toevoeging van het lidwoord "de" aan georganiseerde criminaliteit suggereert bovendien dat het gaat om een homogene groep personen die allen samen op een georchestreerde en rationeel te verklaren wijze criminele activiteiten ontwikkelen. Volgens dit discours zien beleidsmakers binnen de Europese Unie georganiseerde criminaliteit dus als een soort economische *alien conspiracy* tegen de Europese samenleving, waarvan besmetting of infiltratie dient afgewend.

Hoewel beide teksten duidelijk refereren aan dezelfde feitelijke gegevens, wordt in het beleidsdocument van de Europese Unie een dreigender beeld opgehangen van georganiseerde criminaliteit dan in de criminaliteitsanalyse. Het OCSR beschrijft voornamelijk criminele groeperingen en hun karakteristieken en benadrukt op die manier de diversiteit van het fenomeen. In de eerste twee paragrafen van de millenniumstrategie wordt georganiseerde criminaliteit als een zelfstandige entiteit aangeduid waardoor niet de diversiteit maar de homogeniteit van georganiseerde criminaliteit wordt beklemtoond: georganiseerde criminaliteit als een duidelijk te identificeren vijand tegenover een verspreid amalgaam van verschillende groeperingen.

Het beeld dat door beleidsmakers van georganiseerde criminaliteit wordt gepresenteerd is dan ook geen exacte kopie van dat uit criminaliteitsanalyses. Beleidsmakers geven via een ander woordgebruik en discours een ander, enigszins dreigender beeld dan de analyses waarop zij zich baseren.

3. ZINVOLLE UITSPRAKEN OF SELF-FULFILLING PROPHECIES?

Hoewel beleid en beeldvorming inzake georganiseerde criminaliteit, een andere retoriek niet te na gesproken, een gelijkaardige feitelijke basis hebben, zegt deze vaststelling niets over de causaliteit van dit verband. Het feit dat beleidsmakers refereren aan situatierapporten inzake georganiseerde criminaliteit betekent immers niet noodzakelijk dat hun beleid het loutere gevolg is van deze analyses en de resultaten ervan. Beeldvorming is immers op zichzelf geen neutrale aangelegenheid en bevat altijd een voorafgaande beleidsmatige sturing. Beleidsmakers willen voorgelicht worden over aangelegenheden die zij belangrijk achten. In een goed draaiende beleidscyclus beïnvloeden beeldvorming en beleidskeuzes elkaar voortdurend: beleidsbeslissingen houden rekening met vaststellingen en analyses maar sturen die daardoor telkens opnieuw.

Maar er zijn grenzen aan deze wederzijdse beïnvloeding. Indien de impact van het beleid op de beeldvorming dermate groot wordt dat de beeldvorming enkel dient ter legitimatie van reeds vooraf gemaakte keuzes, verwordt de beleidscyclus tot een *self-fulfilling prophecy*. Beslissingen worden dan genomen op basis van gegevens die door deze beslissingen zelf worden gegenereerd. Een dergelijke carrousel wordt niet mee aangedreven door nieuw aangeleverde kennis en draait volledig op zichzelf. Een reëel risico daarvan is dat beeldvorming en beleid de voeling met de realiteit verliezen en nagenoeg virtueel worden. Beleidsmakers houden zich dan enkel bezig met wat ze denken dat ernstig en belangrijk is en laten zich daarbij voeden door allerlei analyses over hun eigen geestesbeelden.

Het risico op een incestueuze verhouding tussen beeldvorming en beleid is bij analyses van georganiseerde criminaliteit niet denkbeeldig. Georganiseerde criminaliteit is immers een bij uitstek sociaal construct waarbij beleidsmatige keuzes bepalen wat wel en wat niet als georganiseerde criminaliteit kan worden bestempeld. Georganiseerde criminaliteit behoeft, meer dan de meeste andere misdrijfvormen, aflijning omdat de term in de meeste gangbare definities niet samenhangt met een bepaalde delictvorm (diefstal, geweldsmisdrijven, ...) maar refereert aan een wijze van uitvoering. Georganiseerde criminaliteit is criminaliteit die op een bepaalde gestructureerde wijze wordt gepleegd. De plaats waar de scheidingslijn tussen "gewone" en "georganiseerde" criminaliteit wordt getrokken, bepaalt tevens in grote mate hoe indringend de maatschappelijke reactie zal zijn. Vallen gedragingen binnen het terrein dat voor georganiseerde criminaliteit is afgebakend, dan is er sprake van een "ernstiger" misdrijf waarvoor meer ingrijpende maatregelen en sancties aangewezen lijken. Beleidsmakers zijn zich dan ook terdege bewust van de kompaswerking van de definitie. Enkel een "goede" definitie kan ervoor zorgen dat de "juiste" gedragingen in het vizier komen (van Duyne, 1996).

Georganiseerde criminaliteit bestaat dan ook nooit vanuit zichzelf, maar wordt via een definitie geschapen naar het beeld dat beleidsmakers daaraan geven. Georganiseerde criminaliteit moet eerst worden gecreëerd, vooraleer het kan worden gezien. Meer nog dan bij andere misdrijven, gaat het beleid inzake georganiseerde criminaliteit de beeldvorming hoe dan ook in belangrijke mate vooraf.

Voor de beeldvorming wordt georganiseerde criminaliteit binnen de Europese Unie omschreven op basis van een lijst van elf kenmerken (zie o.m. Raad van de Europese

Unie, 2001). Indien minstens zes van deze kenmerken aanwezig zijn waarvan in elk geval kenmerk 1, 3, 5 en 11, is er in de EU sprake van georganiseerde criminaliteit:

1. *SAMENWERKINGSVERBAND VAN MEER DAN 2 PERSONEN*
2. *Elk met zijn eigen specifieke taken*
3. *VOOR LANGERE OF ONBEPAALENDE TIJD*
4. *Met een vorm van discipline en controle*
5. *VERDACHT VAN ERNSTIGE MISDRIJVEN*
6. *Internationaal actief*
7. *Met gebruik van geweld of andere intimidatiemiddelen*
8. *Met gebruik van commerciële of zakelijke structuren*
9. *Betrokken bij witwassen van geld*
10. *Met invloed op de politiek, de media, het openbaar bestuur, justitie of de economie*
11. *MET ALS OOGMERK WINST EN/OF MACHT*

Ook deze omschrijving bevestigt dat georganiseerde criminaliteit gedefinieerd wordt op basis van de uitvoeringswijze en niet in functie van een bepaalde delictsvorm. Georganiseerde criminaliteit is dus geen criminaliteit, maar een verzamelnaam voor dergelijke groepen. Personificatie is daarvan het logische gevolg. Niet *wat* er gebeurt krijgt aandacht, maar *wie* verantwoordelijk kan worden gesteld, is van belang (Siron en Vander Beken, 2000).

Het abstractieniveau van de omschrijving georganiseerde criminaliteit blijft evenwel hoger dan dat van de individuele dader aangezien de meeste kenmerken ervan niet aan een persoon worden vastgeknoopt maar aan een "samenwerkingsverband": Georganiseerde criminaliteit "is" (minstens) een voor langere of onbepaalde tijd opgericht samenwerkingsverband van meer dan twee personen dat verdacht wordt van ernstige misdrijven en winst en/of macht tot oogmerk heeft. Alle aandacht m.b.t. georganiseerde criminaliteit gaat dus naar een bovenindividueel wezen waaraan, ook blijkens de definitie, menselijke kwaliteiten worden toegeschreven: georganiseerde criminaliteit pleegt misdrijven, gebruikt geweld of andere intimidatiemiddelen, handelt uit winst-oogmerk, ... In een dergelijke conceptualisering lijken de fysieke personen die de handelingen binnen dit samenwerkingsverband stellen, meer nog dan in discussies over rechtspersonen en hun strafrechtelijke verantwoordelijkheid, amper van belang. Het samenwerkingsverband leidt een eigen leven dat vorm krijgt door individuen die de collectieve wil van het verband slaafs uitvoeren. De implicaties van een dergelijk concept zijn niet te onderschatten. Georganiseerde criminaliteit zoals hier gedefinieerd, leidt onvermijdelijk tot beelden van anonieme en enkel door groepskenmerken (nationaliteit, netwerkstructuur, modus operandi) onderscheiden structuren die bewust trachten te profiteren van de zwakheden van de samenleving. Beleidsmakers die zich, zoals in de millenniumstrategie, van een gelijkaardig discours bedienen, creëren dan ook niet *post factum* een eigen beeld van georganiseerde criminaliteit. Het beeld dat zij schetsen lag al onvermijdelijk vast in het sjabloon dat in de definitie zit vervat.

In sommige gevallen is de voorbeeldfunctie van de definitie zelfs zo expliciet dat beeldvorming en definitie ook woordelijk samenvallen. De millenniumstrategie beschrijft georganiseerde criminaliteit o.m. als een fenomeen dat er *geen rigide structuren* op na hoeft te houden, *zich in het algemeen niet houdt aan nationale grenzen*, *zich richt op de commerciële structuur* van de Europese samenleving, bijvoorbeeld middels het *witwassen van geld*, en tracht *invloed* te verwerven op de rechtshandha-

ving. Dergelijke stellingen doen niets anders dan het letterlijk herhalen van een aantal kenmerken van de definitie en zijn dus in wezen tautologisch. Het spreekt voor zich dat wanneer deze frasen gebruikt worden om de dreiging van georganiseerde criminaliteit aan te tonen, een letterlijke *self-fulfilling prophecy* gecreëerd wordt waarbij de dreiging zelfs geen louter gevolg meer is van de eigen veronderstellingen en keuzes, maar gewoon de veronderstellingen en keuzes zelf.

Er kan dan ook gesteld worden dat het beeld en vooral de dreiging van georganiseerde criminaliteit zoals het door Europese beleidsmakers wordt gepresenteerd voor een deel een eigen constructie is, waarbij de grote contouren van het portret van georganiseerde criminaliteit worden geschetst vooraleer de eerste dataverzameling rond het fenomeen begint. Wanneer georganiseerde criminaliteit in de geesten van degenen die dit definiëren gezien wordt als een supra-individueel wezen dat internationaal, economisch en opportunistisch handelt, zal de beeldvorming die op die basis gebeurt steeds, en soms zelfs letterlijk, een dergelijk fenomeen laten zien.

4. BETROUWBARE EN RELEVANTE EUROPESE CRIMINALITEITSANALYSES?

a. Georganiseerde criminaliteit bestaat

De vaststelling dat het beleid inzake georganiseerde criminaliteit niet enkel een gevolg is van de beeldvorming over het fenomeen maar ook voor een belangrijk deel de oorzaak ervan, krijgt zelden een genuanceerde plaats in de debatten rond georganiseerde criminaliteit. Heel wat commentatoren bijten zich vast in de definitiediscussie om aan te tonen dat georganiseerde criminaliteit op zich niet bestaat en een slecht concept is dat door beleidsmakers wordt misbruikt om aan de hand van zelf gecreëerde dreigingen eigen keuzes te legitimeren (zie b.v. van Duyne, 1995 en 2004). De beeldvorming rond georganiseerde criminaliteit is voor hen bijna per definitie gecompromitteerd en wordt daarom niet echt ernstig genomen. Voor andere collega's lijkt de impact van vooraf bestaande ideeën over georganiseerde criminaliteit minder determinerend zodat zij de resultaten van de beeldvorming van georganiseerde criminaliteit voor eigen onderzoek gebruiken. Zij beschouwen rapportages over georganiseerde criminaliteit als belangrijke bronnen om de kennis van *het* fenomeen uit te breiden (zie b.v. Williams en Savona, 1996)

Beide stellingen zijn m.i. te eenvoudig. In het eerste geval worden de complicaties van de conceptualisering van georganiseerde criminaliteit zo overgewaardeerd dat elke rapportage die op die basis wordt verricht waardeloos wordt geacht. In het tweede geval wordt het belang van het beleid bij de analyse van het fenomeen onderschat en wordt aan de rapportering een overdreven belang gehecht. Beide benaderingen hebben evenwel één ding gemeen: de wijze waarop de beeldvorming zelf gebeurt wordt amper bestudeerd. Het gevolg daarvan is dat de meeste wetenschappelijke literatuur de beeldvorming ofwel vooraf gaat (teksten m.b.t. definitie en concept) ofwel van daaruit vertrekt (fenomeenstudies). De stelling dat georganiseerde criminaliteit ten gevolge van de definiëring hoe dan ook *bestaat* maar misschien anders en beter kan worden beschreven en gemeten, inspireert blijkbaar weinig onderzoekers.

Voor het beantwoorden van de vraagstelling van dit artikel blijft de kwaliteit van de beeldvorming van georganiseerde criminaliteit en de relatie ervan tot het beleid, noch-

tans wel relevant. De hoger gedane vaststelling dat het Europese beleid op een aantal punten een eigen dreigingdiscours en cirkelredeneringen hanteert, volstaat niet om een algemeen negatief oordeel over de kwaliteit van de beeldvorming te rechtvaardigen. In de criminaliteitsanalyses en beleidsdocumenten worden immers vaak uitspraken gedaan die verder gaan dan het herhalen van de definitie alleen. Dit is b.v. het geval wanneer gesteld wordt dat het aantal criminele organisaties stijgt, dat zij kleiner worden van omvang of meer als een onderneming worden gestructureerd. Indien deze stellingen *waar* en *relevant* zijn, hebben zij belang voor het beleid en kunnen zij als basis dienen voor het uitstippelen van een strategie van aanpak. Een evaluatie van de betrouwbaarheid en de relevantie van de Europese criminaliteitsanalyses dringt zich dan ook op.

b. Zijn de Europese criminaliteitsanalyses waar?

Zoals hoger al kort aangeduid, is de beeldvorming van georganiseerde criminaliteit binnen de Europese Unie het resultaat van een gezamenlijke inspanning van de lidstaten en Europol. Het doel van deze oefening is het opmaken van een jaarverslag voor de Raad van de Europese Unie "betreffende de situatie van de georganiseerde criminaliteit, met beoordelingen van dreigingen, risico's en tendensen, voor wat betreft de internationale vertakkingen ervan" (Raad van de Europese Unie, 2001d, bijlage 1). Dat doel wordt bereikt in drie stappen. Eerst levert elke lidstaat jaarlijks een situatierapport af waarin een beschrijving zit vervat van de nationale situatie op het gebied van de georganiseerde criminaliteit. Voor deze beschrijving kan gebruik worden gemaakt van informatie uit verschillende bronnen. Deze situatierapporten, die ook een beschrijving van de gebruikte methodologie dienen te bevatten, worden in mei door de lidstaten aan het voorzitterschap van de Europese Unie toegezonden. In een tweede fase stelt het voorzitterschap samen met Europol het situatierapport over georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie op, waarin de nationale verslagen worden samengevat. Zij kunnen daarbij de nodige raadplegingen doen (o.m. de zogenaamde *cross checks*) en daarbij beroep doen op een netwerk van deskundige contactpersonen die door de lidstaten zijn aangewezen. Het is de bedoeling dat Europol op een actieve wijze steun verleent aan deze werkzaamheden en de mogelijkheid heeft de informatie met eigen gegevens aan te vullen (voor meer details zie Vander Beken, Savona, Korsell, Defruyter et. al., 2004: 52-53). In een derde fase wordt het verslag besproken door de Multidisciplinaire Groep en na goedkeuring voorgelegd aan het Comité van Artikel 36 en het Coreper, waarna het ter aanneming wordt voorgelegd aan de Raad en uiteindelijk wordt toegezonden aan het Europees Parlement. Het gedetailleerd ontwerp-verslag, dat vertrouwelijke informatie bevat, wordt, nadat het is besproken en goedgekeurd in de Multidisciplinaire Groep, als vertrouwelijk document rechtstreeks via de delegatieleden aan de ministers en de bevoegde nationale instanties bezorgd (Raad van de Europese Unie, 2001d, bijlage 1).

Gezien de meeste basisdocumenten en het uiteindelijke Europese rapport een vertrouwelijk karakter hebben, is het bij gebrek aan toegang tot al deze documenten onmogelijk de betrouwbaarheid van deze rapportage in al zijn aspecten te toetsen (zie in dezelfde zin over de Britse rapportage Hobbs, 2005: 426). Aangezien een aantal randvoorwaarden waarin de Europese criminaliteitsanalyse tot stand wordt gebracht wel gekend zijn, kunnen niettemin op die basis een aantal algemene uitspraken over de kwaliteit en betrouwbaarheid van het eindproduct worden gedaan. Een eerste vaststel-

ling is dat de gehele Europese analyse zeer afhankelijk is van de bijdragen van de lidstaten. Indien de lidstaten geen betrouwbare informatie aanleveren, kan geen betrouwbaar rapport worden gemaakt. Uit de documenten die door de Europese Unie zelf worden verspreid, blijkt dat het verkrijgen van relatief eenvormige en onderbouwde bijdragen van de lidstaten allerm minst een evidentie is (zie ook Fijnaut en Paoli, 2005a: 247).

Een eerste obstakel is dat de interpretatie van de omschrijving van georganiseerde criminaliteit (de 11 criteria) in de lidstaten op een verschillende wijze gebeurt. Hoewel er ideeën zijn en overleg tussen de lidstaten wordt gepleegd om tot een gemeenschappelijke interpretatie te komen, blijkt dat de lidstaten een zekere "flexibiliteit" in toepassing van de criteria aan de dag blijven leggen (Raad van de Europese Unie, 2001). Het gevolg daarvan is dat er geen garanties zijn dat lidstaten wel over hetzelfde rapporteren.

Een tweede probleem is dat de lidstaten de mogelijkheid krijgen informatie aan te leveren uit verschillende niet verder aangeduide bronnen waar zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens in vervat kunnen zitten. Sommige lidstaten maken hun rapporten voornamelijk op basis van kwantitatieve informatie die uit onderzoeken wordt gehaald. Anderen rapporteren op basis van kwalitatieve informatie verkregen door interviews van sleutelpersonen (voornamelijk binnen de politiewereld). Nog anderen combineren kwantitatieve en kwalitatieve informatie en/of voegen gegevens uit andere bestanden of open bronnen bij (voor een overzicht van de verscheidenheid in vijftien lidstaten zie Vander Beken, Savona, Korsell, Defruytier et. al., 2004: 52-53).

Een verdere complicatie vloeit voort uit het bestaan van verschillen tussen de lidstaten m.b.t politiecapaciteit in het algemeen en analysecapaciteit in het bijzonder. Sommige lidstaten investeren sterk in de opsporing en analyse van georganiseerde criminaliteit en anderen veel minder. Aangezien analyses van georganiseerde criminaliteit vooral op basis van politieke informatie worden gevoed en het fenomeen als geen ander enkel kan worden gezien indien het ook beleidsmatig op de agenda wordt gezet en actief wordt opgespoord, is de invloed van politieactiviteit op de uiteindelijke analyses gigantisch. Met andere woorden, de omvang van georganiseerde criminaliteit hangt zeer sterk samen met de opsporingsinspanning. Een stijging van het aantal criminele groeperingen in de rapportages zegt dan ook vaak veel meer over de politie dan over de georganiseerde criminaliteit (Vander Beken, 2002: 234).

Verder dient beklemtoond dat de Europese criminaliteitsanalyses inzake georganiseerde criminaliteit - en zeker de "open" versies ervan - in wezen politieke documenten zijn. De rapportage wordt opgemaakt op basis van bijdragen die door de lidstaten worden ingezonden. Deze bijdragen kunnen rechtstreeks van de analisten in de lidstaten afkomstig zijn, maar zijn dit in de meeste gevallen niet. Vooraleer lidstaten hun bijdragen naar het voorzitterschap en naar Europol sturen, worden deze nationale analyses "getoetst". In België is deze toetsing methodologisch via een validering door een multidisciplinair begeleidingscomité onder de coördinatie van de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid (Belgische Regering, 2004), maar zeker ook politiek aangezien de minister van justitie voor het rapport verantwoordelijk is. Wegens een totaal gebrek aan transparantie op dat vlak, is het niet mogelijk om na te gaan welke invloed deze politieke toetsing op de nationale bijdragen van de lidstaten heeft. Hetzelfde geldt voor de verwerking van deze nationale bijdragen tot een Europees rapport. Ook op dit niveau is er een duidelijke politieke dimensie aangezien het Europese analyserapport hoe dan ook

de gebruikelijke derde pijler besluitvormingsprocedure (multidisciplinaire groep, Comité artikel 36, Coreper, Raad) dient te doorlopen. Gezien het vertrouwelijk karakter van veel van deze discussies, is het als buitenstaander niet mogelijk om na te gaan in welke mate dit politieke traject direct of indirect - wegens een anticipatie bij de opstellers van het rapport - inhoudelijke consequenties heeft. Het is in elk geval niet uitgesloten dat op die manier beweringen in de Europese rapportage terecht komen die niet door de bijdragen van de lidstaten worden ondersteund. Het is evenzeer mogelijk dat bepaalde vaststellingen uit de bijdragen van de lidstaten wegens hun gevoeligheid (het is b.v. opmerkelijk hoe getracht wordt zo "politiek correct" mogelijk over georganiseerde criminaliteit en bepaalde etnische en sociale groepen te rapporteren) uiteindelijk niet in het Europese eindrapport terug te vinden zijn. Wat er ook van zij, ideale randvoorwaarden voor een goede empirische analyse zijn er in dergelijke constellatie niet. Bij de totstandkoming van het Europese rapport zijn beleid en beeldvorming zo structureel verweven dat het risico op ontsporing reëel is: analyses rapporteren op maat van het beleid, dat er de elementen in terugvindt om de eigen ideeën te ondersteunen. De Europese beeldvorming inzake georganiseerde criminaliteit zou wel eens niet meer dan een jaarlijks terugkerende rituele dans kunnen zijn waarbij de lidstaten en Europol achter een rookgordijn van ondoorzichtige procedures telkens opnieuw een waarheid bevestigen die reeds lang voordien is vastgelegd.

c. Zijn de Europese criminaliteitsanalyses relevant?

Los van de betrouwbaarheid van de Europese criminaliteitsanalyses, dient ook de relevantie van de beweringen die erin voorkomen, getoetst. Het is immers mogelijk dat de rapportage wel onderbouwde gegevens bevat, maar dat deze weinig zinvolle zaken vertellen over het fenomeen georganiseerde criminaliteit. Het is immers de bedoeling dat de analyses een beleidsvoorbereidend instrument zijn die voldoende informatie bieden om onderbouwde beslissingen te nemen.

Een eerste algemene bedenking die in dat verband kan worden geformuleerd is dat de inhoud van de criminaliteitsanalyses beleidsmatig weinig bruikbaar zijn omdat ze te weinig toekomstgezicht zouden zijn. De analyses, die zoals hoger aangetoond voornamelijk op politieke informatie zijn gebaseerd, rapporteren over de opsporingsinspanning m.b.t. georganiseerde criminaliteit uit het verleden. Informatie en prioriteiten om strategische keuzes naar de toekomst te onderbouwen, kunnen daar niet steeds uit worden afgeleid. De rapporten zeggen voornamelijk wat gedaan is t.a.v. georganiseerde criminaliteit (situatierapport), maar leveren weinig aan om te beslissen wat moet gebeuren (Vander Beken, Frans en Paternotte, 2002: 800).

Deze beperking blijkt ook uit de formulering in de analyses zelf. Hoger werd al aangegeven dat sommige stellingen uit de rapporten weinig inhoudelijke meerwaarde hebben omdat zij enkel de definitie parafaseren. De "open" versies van de rapporten bevatten echter ook informatie die meer doet. Dit is b.v. het geval wanneer uitspraken worden gedaan waarin de evolutie van georganiseerde criminaliteit in de tijd wordt uitgezet: georganiseerde criminaliteit "*appears to be increasing*" en de trend "*seems to be onwards the creation of smaller organizations*". Voor beleidsmakers is de relevantie van deze informatie evenwel beperkt. Is het feit dat er *meer* criminele groepen zijn in kaart gebracht een reden tot bezorgdheid of tot strategische bijsturing? Of is dit precies een aanwijzing dat in het verleden de juiste keuzes werden gemaakt? Is het "erg" dat de

groepen kleiner worden? Of juist niet? Een duidelijke aanduiding van verwachte dreigingen en prioriteiten valt hieruit nauwelijks af te leiden.

In de tekst van de millenniumstrategie wordt in elk geval getracht een beleidsmatige vertaalslag aan de stellingen uit de analyse te geven waarbij wel uitspraken over "dreigingen" worden gedaan. Het worden dan zinnen zoals: "*Omdat criminele groeperingen steeds gesofistikeerder te werk gaan, kunnen zij gebruik maken van achterdeurtjes en verschillen in de wetgeving van de lidstaten en profiteren van de onvolkomenheden in de diverse stelsels*" en "*Hoewel de dreiging van georganiseerde groeperingen buiten het grondgebied van de Europese Unie toeneemt, vormen de hoofdzakelijk uit onderdanen en ingezetenen van de Unie samengestelde groeperingen die voortkomen uit en opereren in Europa verreweg de grootste bedreiging*". Er schuilen belangrijke risico's in het volledig doorschuiven van de interpretatie van de gegevens uit de analyse naar het beleid. Op die manier dreigen de analyses immers nagenoeg volledig hun relevantie te verliezen. Wanneer zij de conclusies van hun bevindingen niet op een zinvolle wijze aan het beleid presenteren, is de meerwaarde ervan beperkt en kunnen de gegevens uit de rapporten gebruikt worden om *elke* beleidsbeslissing te verantwoorden.

5. BETERSCHAP OP KOMST?

Het bovenstaande plaatje van de beeldvorming van georganiseerde criminaliteit op het niveau van de Europese Unie oogt weinig fraai. Wat op dit niveau over het fenomeen georganiseerde criminaliteit wordt gezegd, blijkt voor een belangrijk gedeelte een politiek statement waarvan de zinvolheid en empirische onderbouw op een heel aantal punten hoogst twijfelachtig blijft. Het risico dat op dit niveau beleidsprioriteiten worden gesteld en beslissingen worden genomen zonder verband met de realiteit is dan ook zeer groot.

Maar misschien is beterschap op komst. De Europese Unie en een aantal van haar lidstaten hebben sinds een aantal jaren de noodzaak aan verbetering van de criminaliteitsanalyses van georganiseerde criminaliteit op de agenda gezet. Ook de beleidsmakers zelf lijken te kennen te geven dat zij niet langer tevreden zijn met de aangeleverde informatie en twijfelen aan de politionele en politieke relevantie ervan. Zij willen een meer toekomstgericht beeld aangeleverd krijgen, waarbij dreigings- en risicoanalyses informatie aanreiken om gepast te kunnen anticiperen op nieuwe problemen (Frans, 2005).

Sinds het einde van de jaren '90 wordt daarom binnen de Europese gremia gedebatteerd over een aanpassing van de methodologie van de Europese rapportage zodat een echt strategisch rapport zou kunnen worden aangeleverd. Zowel het Duitse (Raad van de Europese Unie, 1999), als Zweedse (Raad van de Europese Unie, 2001a) delegaties als de Commissie en Europol zelf (Raad van de Europese Unie, 2001b) drongen aan op een methode die zou toelaten echte dreigingsanalyses (*threat assessments*) af te leveren. België heeft in deze discussie een heel actieve rol gespeeld en heeft tijdens het eigen voorzitterschap van de Europese Unie een actieplan uitgewerkt waarin de grote krijtlijnen voor een grondige revisie van de Europese methodologie werden uiteengezet (Raad van de Europese Unie, 2001c). Dit is geen toeval. In vergelijking met andere lidstaten van de Europese Unie wordt in België al sinds een aantal jaren veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van een goede beeldvorming van georganiseerde crimi-

naliteit en dit zowel op analyseniveau (Frans, 1998) als op beleidsmatig vlak (Belgische regering, 1996, Belgische regering 1999, Belgische regering 2004 en Belgische Senaat, 1999). Hoewel de nieuwe methodologie nog niet echt wordt toegepast, is de kwaliteit van de Belgische rapporten over georganiseerde criminaliteit hoog in vergelijking met deze van de meeste andere lidstaten. Terecht wordt de Belgische rapportage, die in tegenstelling tot deze in vele andere landen jammer genoeg nog steeds niet wordt gepubliceerd, als één van de beste in Europa beschouwd (Fijnaut en Paoli, 2005a: 257, voetnoot 22).

Het actieplan dat voor de hervorming van de beeldvorming binnen de Europese Unie, en dat gezien zijn oorsprong ook in België geldt, is gebaseerd op onderzoek in opdracht van de toenmalige Rijkswacht (Black et. al. 2000) en de minister van justitie (Black et al. 2001). Uitgangspunt van het actieplan is een *risk assessment* benadering waarbij getracht wordt informatie over georganiseerde criminaliteit op die wijze te ordenen dat het mogelijk is uitspraken te doen over prioriteiten. Op die wijze zou b.v. aangeduid kunnen worden welke criminele groepen of criminele activiteiten de grootste dreiging vertegenwoordigen en dus de meeste aandacht verdienen in plaats van enkel statistische informatie te geven over hun aantal, samenstelling en verschijningsvorm. In deze methodologie wordt uitgegaan van een rapportage waarbij informatie wordt verzameld over plegers van georganiseerde criminaliteit (daders en/of groepen) en over de omgeving waarin ze functioneren. Het uitgangspunt daarbij is dat de (legale en illegale) omgeving een aantal mogelijkheden bieden die dadergroepen kunnen aangrijpen om criminele activiteiten te ontwikkelen. Een dergelijke benadering vindt voor een groot gedeelte steun in een economisch perspectief op georganiseerde criminaliteit zoals ontwikkeld door Dwight Smith en anderen (zie daarover Vander Beken, 2004: 473-478) aangezien uitgegaan wordt van het in de meeste definities vervatte winststreven van georganiseerde criminaliteit.

De "omgeving" wordt in de methodologie om die reden voornamelijk vanuit een marktoogpunt ingevuld door kwetsbaarheidanalyses van legale economische sectoren en studies over de mogelijkheden voor betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit bij illegale economische sectoren. Het is de bedoeling dat in deze omgevingscomponent enkel kwetsbaarheden in economische sectoren worden gedetecteerd die geëxploiteerd zouden kunnen worden door criminele groepen, zonder daarbij de daadwerkelijk vastgestelde criminaliteit in deze sectoren te betrekken. Het is immers niet de bedoeling te suggereren dat dadergroepen hoe dan ook enkel op kwetsbaarheden in de omgeving zouden inspelen en dus beschouwd kunnen worden als louter rationeel denkende entiteiten. De realiteit, ook in de legale wereld, is complexer dan dat. De omgevingscomponent geeft enkel een beeld van de mogelijkheden van deze omgeving om criminele activiteiten te genereren of te vergemakkelijken uitgaande van de stelling dat deze kwetsbaarheden *nodig* zijn om deze activiteiten te ontwikkelen. Waarmee helemaal niet gezegd wordt dat de betrokken actoren deze kwetsbaarheden ook actief kunnen en willen gebruiken of exploiteren. Dergelijke kwetsbaarheidstudies kunnen worden gemaakt op basis van "onafhankelijk" basismateriaal, waarbij de definitiediscussie en beleidskeuzes i.v.m. georganiseerde criminaliteit de dataverzameling niet aantast. Sectoranalyses, en zeker deze van legale economische sectoren, kunnen gebeuren op basis van voornamelijk economische data die heel vaak via open bronnen kunnen worden bekomen. Tot nog toe werd enkel voor de legale economische sectoren een methodologie op Belgisch (Vander Beken, Cuyvers, De Ruyver, Hansens en Black, 2003)

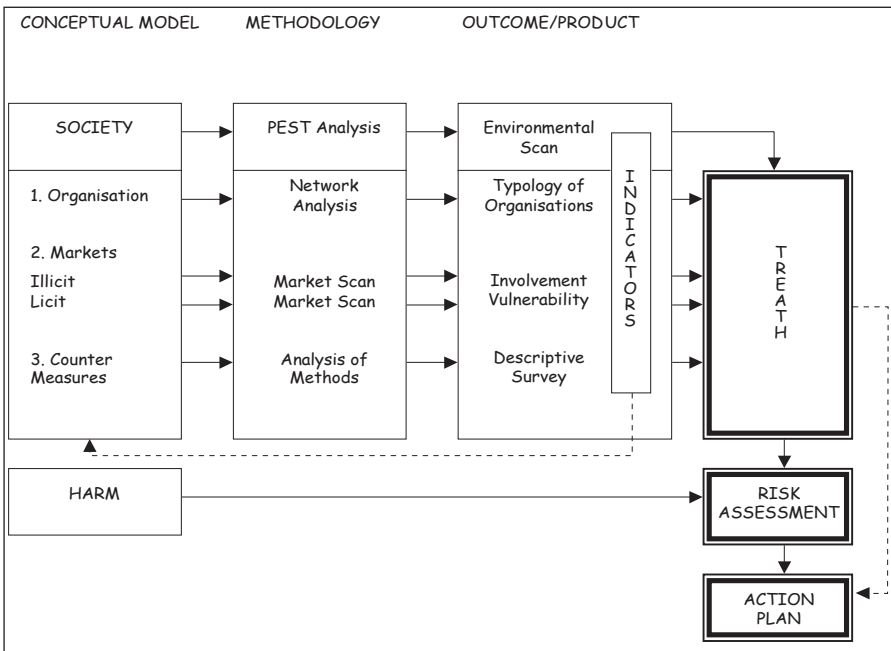
en op Europees (Vander Beken, Defruytier, Bucquoye en Verpoest, 2005) niveau ontwikkeld en toegepast op de diamantsector (Vander Beken, Cuyvers, De Ruyver, Defruytier en Hansens, 2004), de Europese transportsector (Bucquoye, Verpoest, Defruytier en Vander Beken, 2005) en de Europese muzieksector (Brunelli en Vettori, 2005).

De dader(groep) component wordt in de methodologie opgesplitst in een analyse van "criminele groepen" en door die groepen gebruikte "contra-strategieën". Deze analyses zijn voor een groot gedeelte gebaseerd op informatie van wetshandhavers en worden hoe dan ook ingezameld op basis van een vooraf afgesproken (Europese) definitie waarin heel wat beleidsmatige sturing zit. De risico's van een dergelijke rapportage op basis van "afhankelijke" informatie werden hoger uitvoerig toegelicht en blijven ook in de nieuwe methodologie bestaan. Het opnemen van een analyse van dadergroepen en hun contra-strategieën kan evenwel niet uit een analyse van georganiseerde criminaliteit worden gelaten. Overheden gaan georganiseerde criminaliteit immers hoe dan ook in een belangrijke mate te lijf via de opsporing, vervolging en berechting van personen en groepen. Wetshandhavingsdiensten zijn georganiseerd om boeven te pakken en veel minder om (preventief) structurele kwetsbaarheden in de omgeving aan te pakken. De opname van een analyse van de bestaande dadergroeperingen en hun strategieën in een rapportage inzake georganiseerde criminaliteit blijft daarom zeker nuttig. Het voornaamste verschil met de traditionele benadering en rapportages is dat de nieuwe methode een instrument aanreikt om de informatie over groepen en hun strategieën dermate te ordenen dat prioriteiten kunnen worden gesteld. Via een risico- of dreigingsanalyse is het mogelijk over criminele groepen te rapporteren in functie van de dreiging of risico dat zij vertegenwoordigen. Op die wijze kunnen, nadat criteria zijn opgesteld om deze dreiging te evalueren, de opgespoorde criminele groepen in volgorde van dreiging of risico worden gerangschikt. Ideeën over hoe dergelijke criteria vorm kunnen worden gegeven bestaan (zie b.v. Klerks, 2000 en Royal Canadian Mounted Police, 2000), maar zijn vooralsnog niet op Belgisch en Europees beleidsmatig niveau geïmplementeerd. Hoe dan ook zal de component "criminele groepen" en "contra-strategieën" vanuit wetenschappelijk perspectief steeds problematisch blijven. Een andere mogelijkheid dan het aanboren van additionele bronnen om het *self-fulfilling prophecy* probleem van deze analyses te milderen, is er niet. In een aantal rapporten, b.v. het Belgische waarin ook informatie van de Veiligheid van de Staat en andere overheidsdiensten wordt gebruikt, gebeurt dit al. Maar verdere kwalitatieve verbeteringen en aanvullingen zijn zeker mogelijk en wenselijk door b.v. resultaten van daderinterviews of, waar mogelijk, slachtoffergegevens te betrekken.

Doelstelling van de Europese methodologie is om de informatie uit de omgevingscomponent (kwetsbaarheden in de economie) te combineren met de vaststellingen uit de dadercomponent (dreigingen uitgaande van criminele groepen en de door hen gebruikte contra-strategieën). Op die manier kan worden aangeduid in welke mate daadwerkelijke exploitatie van potentiële kwetsbare punten in de omgeving kan worden vastgesteld. Indien blijkt dat bepaalde kwetsbaarheden worden gebruikt door de gedetecteerde criminele groepen, dan is dit een beleidsmatig signaal om aandacht te besteden aan deze omgevingsfactoren. Blijkt evenwel dat bepaalde belangrijke kwetsbaarheden niet worden geëxploiteerd door de gekende groepen, dan kan dit betekenen dat er geen capaciteit en bereidheid is bij criminele groepen of dat de criminele groepen die zich hiermee bezig houden, uit het gezichtsveld van de opsporing blijven. Op

die manier kan de rapportage dus op eventuele *intelligence gaps* wijzen en ook "nieuwe" informatie aanbrengen.

Verder is het de bedoeling dat de nieuwe methodologie, een plaats zou geven aan discussies over de impact van georganiseerde criminaliteit en ook een toekomstgerichte component zou bevatten waarin op basis van politieke, economische, sociale en technologische trends uitspraken gedaan worden over te verwachten ontwikkelingen inzake georganiseerde criminaliteit. Wat dat laatste betreft, wordt thans soms een omgevingsanalyse gebruikt om toekomstgerichte uitspraken te onderbouwen (zie b.v. Williams en Godson 2002, Raad van Europa, 2003). De wetenschappelijke bruikbaarheid en de betrouwbaarheid van de resultaten ervan zijn echter beperkt. Toekomstvoorspellingen over veranderingen in georganiseerde criminaliteit in relatie tot omgevingsfactoren zijn dermate speculatief dat ze m.i. niet thuishoren in een rapportage over georganiseerde criminaliteit. Scenariostudies daarentegen, die gebruikt kunnen worden om strategieën te ontwikkelen voor mogelijke toekomstige situaties, lijken wel zinvol en kunnen wellicht beter en betere invulling geven aan de vraag van beleidsmakers om via de rapportage inzake georganiseerde criminaliteit ook voorbereid te worden op mogelijke toekomstige ontwikkelingen.



CONCEPTUEEL MODEL VAN HET EUROPESE ACTIEPLAN (RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, 2001c).

Hoewel het Europese Actieplan met het kader van de Europese methodologie al enige jaren ter tafel ligt en door Europol en de lidstaten nog steeds als referentiekader wordt aanvaard, werd daarvan vooralsnog weinig gerealiseerd. Behoudens een naamswijziging van de Europese rapportage van OCSR naar *Organised Crime Report* (OCR) en aantal discussies over het verzamelen, verwerken en analyseren van informatie waarbij o.m. voorgesteld wordt om via een "crimineel potentieel" een zekere dreigingsanalyse mogelijk te maken (zie b.v. Raad van de Europese Unie, 2001d en Raad van de Europese

Unie, 2002), is nog niet veel gebeurd. Droom en daad liggen blijkbaar op dit vlak nog steeds ver uit elkaar. Heel wat lidstaten lijken een *status quo* trouwens niet ongenegen omdat ze op die manier niet gedwongen worden in nieuwe concepten te denken of hun dataverzameling anders te organiseren. Andere lidstaten plooiën zich op zichzelf terug en richten zich op het verbeteren van de eigen nationale analyses. De rapporten van het Duitse *Bundeskriminalamt*, die nochtans zeer interessante oefeningen bevatten over het "crimineel potentieel" (von Lampe, 2004: 90-94), en zeker de Nederlandse oefening om een echt "dreigingsbeeld" op te stellen (Nederlandse Politie, 2004), haken inhoudelijk en methodologisch in elk geval niet aan bij de Europese discussies. Ook Europol krijgt de motor vooralsnog niet aan de praat door een voortrekkersrol in die discussies op te nemen (Frans, 2005). Wel zijn er ambitieuze initiatieven om in Europa tot een volwaardige beleidscyclus te komen waarbij strategische beeldvorming een belangrijke rol speelt. Het Haags programma (Raad van de Europese Unie, 2004) en het Cospol-initiatief (European Police Chiefs Task Force, 2005) benadrukken b.v. het belang van de ontwikkeling van een "strategisch concept met betrekking tot de strijd tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad". Of deze ideeën daadwerkelijk voor een doorbraak zullen zorgen op het vlak van de beeldvorming over georganiseerde criminaliteit, is echter zeer de vraag. De concrete politieke wil om op Europees vlak besluitvorming inzake georganiseerde criminaliteit mee te laten leiden door voldoende onafhankelijke analyses is in elk geval nog niet zichtbaar.

6. CONCLUSIE

Rapporteren over georganiseerde criminaliteit op een wijze die voor beleidsmakers echt interessant en relevant is, is geen eenvoudige opdracht. Meer nog dan voor andere misdrijfvormen is de beleidsmatige invloed op wat georganiseerde criminaliteit is en wat daarvan wordt gezien bijzonder groot. Als term heeft "georganiseerde criminaliteit" misschien zelfs alleen nog op beleidsmatig vlak waarde. Vanuit wetenschappelijk standpunt valt er in elk geval steeds minder mee te doen zodat het misschien tijd wordt voor andere termen en concepten. Analyses over georganiseerde criminaliteit riskeren daarom vooral te rapporteren over het beeld en de activiteiten van de beleidsmakers en wetshandavingsinstanties i.p.v. over het fenomeen zelf.

Lectuur en onderzoek van de inhoud en onderbouw van beleidsdocumenten en analyses leert dat dit risico op Europees niveau zeer reëel is. Het (openbaar gemaakt) beeld dat in Europese analyses geschetst wordt en in beleidsdocumenten wordt gebruikt om een hele rist maatregelen t.a.v. georganiseerde criminaliteit te rechtvaardigen, blijkt in een heel aantal gevallen een pure *self-fulfilling prophecy* waarbij eigen vooroordelen tot dreiging worden geproclameerd. Bovendien verloopt het verzamelen van informatie voor het Europese rapport dermate dispaaraat, vrijblijvend, ondoorzichtig en politiek gestuurd dat aan de betrouwbaarheid van de analyse moet worden getwijfeld. Tenslotte blijkt de inhoud van de analyses in vele gevallen onvoldoende relevant om iets over de "ernst" van het fenomeen te vertellen en een beleid in die materie te onderbouwen.

Op papier lijkt binnen Europa de bereidheid aanwezig om aan dit probleem iets te doen. Sinds een aantal jaren ligt een actieplan op tafel ter verbetering van de methodologie en ook de laatste beleidsteksten benadrukken het belang van een echte beleidscyclus voor georganiseerde criminaliteit. Op het terrein lijkt vooralsnog weinig te bewegen. Niet elke lidstaat of Europese instantie vindt het ontbreken van een voldoende

de onafhankelijke Europese beeldvorming blijkbaar een dringend probleem. Lidstaten blijven liever enkel voor de eigen deur vegen zodat ze de handen vrij houden om in eigen land prioriteiten te stellen op het vlak van georganiseerde criminaliteit. Dat hierdoor zelfs tussen de flinkere leerlingen van de klas merkwaardige verschillen in beeld en beleid kunnen ontstaan is daarvan het logische gevolg. Zogenaamde rondtrekkende dadergroepen domineren b.v. de rapportage (Belgisch Ministerie van Justitie, 2004) en beleidsdocumenten (Belgische Regering, 2004) in België maar komen in de nationale Nederlandse analyses (Nederlandse Politie 2004: 87) nauwelijks op de voorgrond. Iederen zijn eigen georganiseerde criminaliteit. Nog een lange weg te gaan voor Europa...

BIBLIOGRAFIE

Belgische Regering (1996). *Actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit*. 28 juni 1996.

Belgisch Ministerie van Justitie (2004) *Jaarrapport 2004. Georganiseerde criminaliteit in België 2003*.

Belgische Regering (1999). *Federaal Veiligheids- en Detentieplan*. 31 mei 1999.

Belgische Regering (2004). *Kadernota integrale veiligheid*. 30-31 maart 2004.

Belgische Senaat (1999). Parlementaire Commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België. *Gedrukte Stukken Senaat*, nr. 326/9-1998-1999.

Black, C., Vander Beken, T. en De Ruyver, B. (2000). *Measuring organised crime in Belgium. A risk-based methodology*. Antwerpen: Maklu.

Black, C., Vander Beken, T., Frans, B. en Paternotte, M. (2001). *Reporting on organised crime. A shift from description to explanation in the Belgian annual report on organised crime*. Antwerpen: Maklu.

Brunelli, M. en Vettori, B. (2005). European music sector. In Vander Beken, T. (Ed.). *Organised crime and vulnerability of economic sectors*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 57-193.

Bucquoye, A., Verpoest, K., Defruytier, M., en Vander Beken, T. (2005). European road transport of goods. In Vander Beken, T. (Ed.). *Organised crime and vulnerability of economic sectors*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 57-193.

European Police Chiefs Task Force (2005). *Presidency report 1 July 2004-31 December 2005*. Den Haag: Netherlands Centre for International Police Cooperation.

Fijnaut, C. en Paoli, L. (2005a) Sources and literature. In Fijnaut, C. en Paoli, L. (Ed.) *Organised crime in Europe. Concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond*. Dordrecht: Springer, 239-262.

Fijnaut, C. en Paoli, L. (2005b). The initiatives of the European Union and the Council of Europe. In Fijnaut, C. en Paoli, L. (Ed.). *Organised crime in Europe. Concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond*. Dordrecht: Springer, 625-640.

Frans, B. (1998) De georganiseerde criminaliteit in België, In Fijnaut, C., Van Daele, D. en Verbruggen F., (Ed.). *De uitdaging van de georganiseerde misdaad in België. Het antwoord van de overheid*. Leuven: Universitaire Pers, 17-42.

Frans, B. (2005). De vele hinderpalen voor een vlotte samenwerking tussen de lidstaten en 'hun Europol. *De orde van de dag*, Afl. 30.

Hobbs, D. (2005). The nature and representation of organised crime in the United Kingdom. In Fijnaut, C. en Paoli, L. (Ed.) *Organised crime in Europe. Concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond*. Dordrecht: Springer, 413-434.

Klerks, P.P.H.M. (2000). *Groot in de hasj. Theorie en praktijk van de georganiseerde criminaliteit*, Antwerpen: Kluwer rechtswetenschappen.

Nederlandse Politie (2004). *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit. Een eerste proeve*. Zoetermeer: KPLD-DNRI.

Raad van de Europese Unie (1999). 8469/99, CRIMORG 55, 19 mei 1999.

Raad van de Europese Unie (2000a). 1998 - *EU Organised Crime Situation Report. Open Version*, 14119/1/99 REV 1, CRIMORG 192/CATS 38, 1 februari 2000.

Raad van de Europese Unie (2000b). Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Een strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium. *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* 3 mei 2000, Nr. C 24/1.

Raad van de Europese Unie (2001a). 6628/01, CRIMORG 19, 13 februari 2001.

Raad van de Europese Unie (2001b). 7825/01, CRIMORG 34, 20 maart 2001.

Raad van de Europese Unie (2001c). 15959/01, CRIMORG 133, 10 december 2001.

Raad van de Europese Unie (2001d). 15463/01, CRIMORG 139, 19 december 2001.

Raad van de Europese Unie (2002). 7039/02, CRIMORG 13, 20 maart 2002.

Raad van de Europese Unie (2004). 16054/04, JAI 559, Het Haags programma: versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, 13 december 2004.

Raad van Europa (2003). *Council of Europe organized crime situation report 2002*. geconsulteerd 19 mei 2005 op http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_cooperation/

Royal Canadian Mounted Police (2000). *Sleipnir. The long matrix for organized crime. An analytical technique for determining relative levels of threat posed by organized crime groups*, Criminal Analysis Branch, Criminal Intelligence Directorate.

Siron, N. en Vander Beken, T. (2000). De goede en de slechte crimineel. Georganiseerde criminaliteit, organisatiecriminaliteit en corruptie. *De orde van de dag*, Afl. 12, 65-74.

Van Calster, P. (2002). Georganiseerde criminaliteit: data, methoden en dilemma's. In Beyens, K., Goethals, J., Ponsaers, P. en Vervaeke, G. (Ed.). *Criminologie in actie*. Brussel: Politeia, 241-255.

Vander Beken, T. (2002). Spokenjagen voor criminologen. Methodologische beschouwingen over het meten van georganiseerde criminaliteit.

In Beyens, K., Goethals, J., Ponsaers, P. en Vervaeke, G. (Ed.). *Criminologie in actie*. Brussel: Politeia, 227-240.

Vander Beken, T., Frans, B. en Paternotte, M. (2002). Vechten tegen windmolens. Politie en georganiseerde criminaliteit. In Duhaut, G., Ponsaers, P., Pyl, G. en Van de Sompel, R. (Ed.). *Voor verder onderzoek... Essays over de politie en haar rol in de samenleving*. Brussel: Politeia, 795-812.

Vander Beken, T., Cuyvers, L., De Ruyver, B., Hansens J. en Black, C. (2004). *Het meten van de kwetsbaarheid van georganiseerde criminaliteit van de legale economische sectoren voor de georganiseerde misdaad*. Gent: Academia Press.

Vander Beken, T. (2004). Risky business: a risk-based methodology to measure organized crime. *Crime, Law & Social Change*, 41, 471-516.

Vander Beken, T., Savona, E., Korsell, L., Defruytier, M., Di Nicola, A., Heber, A., Bucquoye, A., Dormaels, A., Curtol, F., Fumarulo, S., Gibson, S. en Zoffi, P. (2004). *Measuring organised crime in Europe. A feasibility study of a risk-based methodology across the European Union*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.

Vander Beken, T., Defruytier, M., Bucquoye, A. en Verpoest, K. (2005). Road map for vulnerability studies. In Vander Beken, T. (Ed.). *Organised crime and vulnerability of economic sectors*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 7-56.

van Duyne, P. (1995). *Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad*. Den Haag: Sdu uitgeverij.

van Duyne, P. (1996). Definitie en kompaswerking. In Bovenkerk, F. (Ed.). *De georganiseerde misdaad in Nederland. Het criminologisch onderzoek voor de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden in discussie*. Deventer: Gouda Quint, 47-60.

van Duyne, P. (2004). The creation of an image. Media, policy making and organised crime. In van Duyne, P., Jager, M., von Lampe, en K. Newell, J. (Ed.). *Threats and phantoms of organised crime, corruption and terrorism*. Deventer: Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 21-50.

von Lampe, K. (2004). Measuring organized crime. A critique of current approaches. In van Duyne, P., Jager, M., von Lampe, en K. Newell, J. (Ed.). *Threats and phantoms of organised crime, corruption and terrorism*. Deventer: Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 85-116.

Williams, P. en Savona, E.U. (1996) (Ed.) *The United Nations and Transnational Organized Crime*. London: Frank Cass.

Williams, P. en Godson, R. (2002). Anticipating organised and transnational crime. *Crime Law & Social Change*, 37, 311-355.