

Het beeld van de georganiseerde misdaad

Een vergelijking tussen de Verenigde Staten en West-Europa

Prof. dr. Cyrille Fijnaut

I. Inleiding

In de voorbije jaren is georganiseerde misdaad en haar bestrijding ook in West-Europa een belangrijk thema geworden. Belangrijk in de zin dat het welhaast constant onderwerp van publieke en, enger, politieke discussie is. Maar vooral belangrijk ook in de zin dat er allerhande ingrijpende maatregelen worden genomen, of op z'n minst worden overwogen, om de bestrijding van die misdaad op te voeren en aan te scherpen. Zo is men b.v. in Duitsland, Groot-Brittannië, België en Nederland overgegaan tot de oprichting van speciale lokale, bovenlokale dan wel landelijke politie-eenheden die in het bijzonder via allerhande pro-actieve methodes: observatie, infiltratie en misdaadanalyse, moeten proberen criminele organisaties te ontmantelen.¹ Maar ook wordt in diverse van deze landen o.a. gebroed op maatregelen om beslag te leggen op het vermogen dat zulke organisaties illegaal hebben vergaard.² En verder mag bepaald niet uit het oog worden verloren dat sinds kort niet alleen in de Raad van Europa maar ook in de Europese Economische Gemeenschap – zowel in het kader van het Europees Parlement als in het kader van de Europese Politieke Samenwerking (TREVI) – wordt aangedrongen op meer samenwerking tussen de politiediensten van de aangesloten landen bij de bestrijding van georganiseerde misdaad.³ Dat de 'opheffing' van de binnengrenzen in de Europese Economische Gemeenschap voor het verkeer van goederen en personen, in 1992, de roep om verregaande politiesamenwerking in deze alleen nog maar versterkt, ligt voor de hand.

Juist omdat de georganiseerde misdaad dus zo'n belangrijke drijvende kracht is achter de criminele politiek die momenteel in West-Europa wordt gevoerd, is het van het grootste belang om stil te staan bij de vraag wat het probleem van de georganiseerde misdaad in dit deel van de wereld nu eigenlijk voorstelt: waarover praten we m.a.w. als we het hebben over georganiseerde misdaad?

Maar hoe kan deze vraag het best worden aangepakt? Naar mijn mening met behulp van een vergelijking tussen West-Europa en de Verenigde Staten op dit punt. En dit om diverse redenen. Ten eerste omdat er in de Verenigde Staten naar verhouding veel meer wetenschappelijk onderzoek omtrent de onderhavige proble-

1. M.b.t. de situatie in Nederland, zie mijn artikel: 'Justitiële schermutselingen rondom de bestrijding van georganiseerde misdaad?', Tijdschrift voor Criminologie, nr. 2, 1988, p. 148-157.

2. Cf. voor de discussie in Duitsland: Macht sich Kriminalität bezahlen? Aufspüren und Abschöpfen von Verbrechensgewinnen, Wiesbaden, Bundeskriminalamt, Vortragsreihe, nr. 32, 1987, en SCHWIND, H.D., STEINHILPER, G. and KUBE, E. (eds.), Organisierte Kriminalität, Heidelberg, Kriminalistik-Verlag, 1987.

3. FIJNAUT, C., 'The Internationalization of Criminal Investigation in Western-Europe', in FIJNAUT, C. en HERMANS, R. (eds.), Police Cooperation in Europe, Lochem, J.B. van den Brink, 1987, p. 46-50.

matiek is verricht. Ten tweede omdat in de West-Europese discussie veelvuldig wordt verwezen naar de toestand in de Verenigde Staten. En ten derde mag natuurlijk niet uit het oog worden verloren dat sedert de Tweede Wereldoorlog en in het bijzonder vanaf de jaren '60, niet alleen op het niveau van de georganiseerde misdaad zelf maar ook op het niveau van haar politieke en justitiële bestrijding, de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en West-Europa nauwer zijn geworden. Wat het laatstgenoemde punt betreft mag het hier volstaan om te verwijzen naar de plaatsing van leden van de FBI en de DEA op ambassades in West-Europa, naar de geregelde samenwerking – sedert 1984 – tussen de Italiaanse en de Amerikaanse politiediensten bij de bestrijding van de Maffia, naar de Amerikaanse waarnemers bij het overleg in TREVI-verband en naar de opleiding van Westeuropese politiemensen aan de FBI-Academy.⁴

Het feit dat in dit artikel wordt geprobeerd om aan de hand van de belangrijke beleidsdocumenten en wetenschappelijke onderzoeken een vergelijkende studie te maken van het probleem van de georganiseerde misdaad in de Verenigde Staten en West-Europa, of althans van de wijze waarop dit probleem ginds en hier aan de orde wordt gesteld, vormt natuurlijk geen beletsel om, althans wat West-Europa betreft, niet alleen de globale situatie onder ogen te zien maar ook de situatie per land. Een grote moeilijkheid hierbij is natuurlijk dat de stand van de (toegankelijke) literatuur van land tot land erg verschillend is. Niettemin valt m.n. over de situatie in West-Duitsland, Groot-Brittannië, Italië en de Lage Landen, m.n. Nederland, wel een en ander te zeggen. In het bijzonder zullen we de te maken vergelijking dan ook toespitsen op deze landen.

II. De discussie in de Verenigde Staten

De term 'georganiseerde misdaad' wordt niet alleen in West-Europa maar ook in Noord-Amerika zelf vaak onmiddellijk geassocieerd met de Maffia en La Cosa Nostra. Omdat in de publieke discussie meestal alleen deze namen opduiken, ligt dit ook wel voor de hand. In onderzoekerskringen leven echter ruimere en meer gedifferentieerde noties van georganiseerde misdaad. Hoewel het een hachelijke onderneming is om enige orde in deze noties te scheppen, kan worden gesteld dat de term 'georganiseerde misdaad' slaat op drie verschillende, maar in werkelijkheid min of meer aan elkaar gerelateerde vormen van misdaad.

1. DRIE VORMEN VAN GEORGANISEERDE MISDAAD

Om te beginnen is er de beroepsmisdaad, dat wil zeggen de misdaden gepleegd door beroepsmisdadigers. In *The Professional Thief*, het wereldberoemde basiswerk over deze misdadigers, schrijft E.H. Sutherland dat:

'Professional theft is organized crime. It is not organized in the journalistic sense, for no dictator or central office directs the work of the members of the profession. Rather it is organised in the sense that it is a system in which informal unity and reciprocity may be found. This is expressed in the Report of

4. Zie b.v. McWEENEY, S.M., 'The Sicilian Mafia and its Impact on the United States', FBI-Law Enforcement Bulletin, nr. 2, 1987, p. 1-10.

the (Chicago) City Council Committee on Crime as follows: 'While this criminal group is not by any means completely organized, it has many of the characteristics of a system. It has its own language; it has its own laws; its own history; its traditions and customs; its own methods and techniques; its highly specialised machinery for attack upon persons and particularly on property; its own highly specialised modes of defense. These professional criminals have interurban, interstate and sometimes international connections'.⁵

En terecht voegt E.H. Sutherland er vervolgens aan toe dat dus niet iedereen beroepsmisdadiger kan worden, en dat niet iedere misdadiger een beroepsmisdadiger is. Dit geldt alleen voor hen die door de anderen als dusdanig worden erkend.

Uit het feit dat het boek van E.H. Sutherland uit 1937 stamt, mag niet worden afgeleid, dat deze notie van georganiseerde misdaad tegenwoordig geen rol meer speelt. Dit is, getuige onder andere de studies van J. Inciardi, E.M. Lemert en W.J. Einstadter over inbrekers, oplichters, winkeldieven, valsemunters, overvallers, enz. zeker niet het geval.⁶

Op de tweede plaats wordt met de term georganiseerde misdaad bedoeld op de activiteiten van de *misdadasyndicaten* in de grote steden. De omschrijving van deze vorm van georganiseerde misdaad die tot voor kort het meest werd gehanteerd, stamt uit het rapport van de Katzenbach-commissie, *The Challenge of Crime in a Free Society*, uit 1967. In dit rapport wordt het zo voorgesteld alsof het bij deze georganiseerde misdaad in wezen gaat om een grote criminele corporatie die zich toelegt op het verschaffen van illegale goederen en diensten aan tal van burgers en die zich hierbij volledig onttrekt aan de controle van het Amerikaanse volk en zijn overheid; daarenboven wordt erin gewaarschuwd dat de georganiseerde misdaad door gebruikmaking van terreur, afpersing, belastingontduiking, corruptie, enz. evenwel ook op grote schaal is verwickeld in het legitieme zakenleven en is doorgedrongen in de vakbonden.⁷

Deze voorstelling van zaken wordt tegenwoordig echter meer en meer als achterhaald beschouwd. In het rapport van onderzoekscommissie o.l.v. I.R. Kaufman die president Reagan in 1983 heeft ingesteld, *The Edge: Organized Crime, Business and Labor Unions* (1986), wordt in elk geval niet meer uitgegaan van één grote criminele mastodont maar worden gewoon talrijke verschillende criminele organisaties beschreven: *la Cosa Nostra*, *outlaw motorcycle gangs*, *the mexican maffia*, *la Nuestra Familia*, *chinese triads*, enz., die alle een aantal kenmerken gemeen hebben nl.:

1. dat ze een duurzame, hiërarchische interne organisatie kennen met een beperkt aantal kernleden, gericht op het behalen van winst via het ontplooiën van illegale activiteiten, en dat zij niet afkerig zijn van het dreigen met of gebruiken van geweld om dit doel te bereiken;

5. SUTHERLAND, E.H., *The Professional Thief: by a Professional Thief*. Chicago, University of Chicago Press, 1987, p. 210.

6. EINSTADTER, W.J., *The Social Organisation of Armed Robbery*, Social Problems, vol. 17, nr. 1, 1969, p. 64-83; BECKER, H.S., (ed.), *The Other Side: Perspectives on Deviance*, New York, Free Press, 1967; INCIARDI, J.A., *Careers in Crime*, Chicago, Rand McNally College Publishing Company, 1975.

7. *The Challenge of Crime in a Free Society: a Report by the President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*, New York, Avon Books, 1968, p. 437.

2. dat ze worden beschermd door corrupte overheidsfunctionarissen, advocaten en zakenlui;

3. dat ze voor technische hulp of sociaal prestige kunnen rekenen op de steun van specialisten, van gangmakers in het zakenleven, van vooraanstaande sociale figuren e.d.⁸

Hoe treffend deze typering is, kan overigens niet alleen worden opgemaakt uit het rapport van de commissie zelf maar wordt ook duidelijk bij lezing van b.v. het tussenrapport dat de New York State Organized Crime Task Force in juli 1987 heeft uitgebracht over *Corruption and Racketeering in the New York City Construction Industry*. Via de controle over enerzijds vitale sectoren van de bouwnijverheid, o.a. de betonfabricage, en anderzijds de betrokken vakbonden zijn de 5 Cosa Nostra-families in New York in staat woekerwinsten te bedingen, massa's smeergeld te incasseren, enz.⁹

En in aansluiting op deze laatste zinssnede moet er ten derde op worden gewezen dat in Noord-Amerika de term georganiseerde misdaad sedert een aantal jaren ook slaat op een deel van de witte-boorden-misdaad, te weten het deel waarbij, al dan niet door leden van georganiseerde criminele groepen, in het legitieme zakenleven alle mogelijke juridische middelen worden ingezet als instrumenten, als wapens, om zich op geniepige en onwettige of malafide wijze te verrijken ten koste van argeloze individuele burgers, andere ondernemingen en/of de Staat.¹⁰ Deze omschrijving van georganiseerde witte-boorden-misdaad staat dus ver af van de werkdefinitie die eertijds E.H. Sutherland in zijn al even beroemde boek *White Collar Crime* (1949) van deze misdaad gaf: 'crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation'.¹¹

2. DRIE VISIES OP MISDAADSYNDICATEN

In de Verenigde Staten bestrijkt de term georganiseerde misdaad dus een zeer afwisselend domein van strafbaar gesteld en laakbaar gevonden gedrag. In de wetenschap leven echter vooral grote controverses over de tweede vorm van deze misdaad: de zogenaamde misdaadsyndicaten. Omdat deze vorm ook in de Europese discussie zo'n vitale rol speelt, spreekt het vanzelf om juist deze controverses hier enigszins uit de doeken te doen.

8. President's Commission on Organized Crime, *The Edge: Organized Crime, Business and Labor Unions*, Washington, Government Printing Office, 1986.

9. GOLDSTOCK, R., e.a. *Corruption and Racketeering in the New York City Construction Industry*, New York State Organized Crime Task Force, 1987.

10. Zie o.a. EDELHERTZ, H., 'White-Collar and Professional Crime: the Challenge for the 1980's', *American Behavioral Scientist*, vol. 27, nr. 1, 1983, p. 109-128; HOCHSTEDLER, E. (ed.), *Corporations as Criminals*, Beverly Hills, Sage, 1984; MALTZ, M.D., 'On Defining 'Organized Crime': the Development of a Definition and a Typology', *Crime and Delinquency*, vol. 22, nr. 3, 1976, p. 338-346; van dezelfde auteur: 'Policy-Issues in Organized Crime and White-Collar Crime', in GARDINER, J.A. en MULKEY, M.A. (eds.), *Crime and Criminal Justice: Issues in Public Policy Analysis*, Lexington, Lexington Books, 1975, p. 73-85; PACE, D.F. en STYLES, J.C., *Organized Crime: Concepts and Controls*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1975, p. 123-140; WHEELER, S., en ROTHMAN, M.L., 'The Organization as Weapon in White-Collar Crime', *Michigan Law Review*, vol. 80, nr. 7, 1982, p. 1403-1406.

11. SUTHERLAND, E.H., *White Collar Crime*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1961, p. 9.

In de kern draaien deze controverses om de vraag of deze vorm van georganiseerde misdaad al dan niet een vreemde, parasitaire onderneming is, die zich heimelijk, met allerlei laakbare en strafbare middelen, meester wil maken van de Amerikaanse maatschappij.

Officiële instanties hebben lang het standpunt ingenomen dat er één groot, zij het geleed, nationaal misdaadsyndicaat bestaat dat wezensvreemd is aan de Amerikaanse maatschappij en dat haar uit hongersnood naar macht en geld op allerlei manieren ernstig bedreigt. Deze voorstelling van zaken, waarin tot voor kort met name Italiaanse misdaadorganisaties de hoofdrol speelden, werd al gegeven in het eerste, officiële, na-oorlogse rapport over georganiseerde misdaad, namelijk dat van de parlementaire onderzoekscommissie onder leiding van senator Estes Kefauver uit 1951.¹² Zij blijkt evenwel ook duidelijk uit de hiervoor aangehaalde omschrijving van georganiseerde misdaad in het rapport van de Katzenbach-commissie. En zij schemert ook nog door in het rapport dat in 1976 is uitgebracht over Organized Crime door het National Advisory Committee on Criminal Justice Standards and Goals.¹³ Maar deze visie is echter niet enkel door officiële instanties uitgedragen. Het is met name de bekende criminoloog Donald Cressey, trouwens één van de adviseurs van de Katzenbach-commissie, die haar mening deelt en die haar zelfs met verve heeft verdedigd in zijn tot boek uitgewerkt advies aan deze commissie: *Theft of the Nation*.¹⁴

De, laten we zeggen, *amerikanistische* visie van Cressey cum suis wordt door diverse andere wetenschappers en onderzoekers echter op een meer of minder radicale wijze bestreden. De meest radicale, meest omvattende, kritiek komt uit *neo-marxistische* hoek. Zij is het meest coherent verwoord door F. Pearce in zijn studie *Crimes of the Powerful*.¹⁵ Hierin beweert deze om te beginnen dat de 'nationale Maffia' een mythe is. Niet alleen is het bestaan van zo'n Maffia nimmer afdoende bewezen, maar het is ook in tegenspraak met de resultaten van empirisch onderzoek aangaande misdaadsyndicaten; die wijzen veeleer op het ontbreken van onderlinge samenhang en uniformiteit. Wel past deze mythe in de cultuur van de heersende klasse in Amerika, om al het gedrag dat haar belangen schaadt als on-Amerikaans af te doen. Bij tijd en wijle benut deze zelfde klasse de bestaande syndicaten echter om haar belangen veilig te stellen tegenover politieke oppositie, nu eens de arbeidersbeweging dan weer radicale groepen. Zij heeft echter nooit geduld dat de georganiseerde misdaad zelf haar belangen aantast. Daarom hebben de betrokken syndicaten alleen maar echte invloed in meer marginale sectoren van het maatschappelijke en industriële leven. Met andere woorden: de heersende klasse bedient zich wel van de georganiseerde misdaad maar dient haar niet.

Naast deze neo-marxistische visie bestaat er een, wat we zouden kunnen noemen, *functionalistische* visie op georganiseerde misdaad. Deze visie heeft met de vorige gemeen dat het bestaan van één nationaal, door Italianen gedomineerd mis-

12. The Kefauver Committee Report on Organized Crime, New York, Didier, 1951.

13. Organized Crime: Report of the Task Force on Organized Crime, Washington, D.C., U.S. Department of Justice, LEAA, 1976.

14. CRESSEY, D.R., *Theft of the Nation: the Structure and Operations of Organized Crime in America*, New York, Harper and Row, 1969.

15. *Crimes of the Powerful: Marxism, Crime and Deviance*, London, Pluto Press, 1976. Verder BLOCK, A.A., *History and the Study of Organized Crime*, *Urban Life*, vol. 6, nr. 4, 1978, p. 455-474.

daadsyndicaat wordt ontkend, èn dat het bestaan van talrijke misdaadsyndicaten niet wordt beschouwd als een on-Amerikaanse aangelegenheid. Maar waar Pearce haar opkomst en voortbestaan hoofdzakelijk ophangt aan de belangen van de heersende klasse, daar zien mensen als D. Bell, F. Ianni, W. Chambliss, J. Gardiner de georganiseerde misdaad eerder in samenhang met de algemene structuren van de Amerikaanse maatschappij.¹⁶ Sterker nog, zij zien deze misdaad als een belangrijke expressievorm van deze structuren. Nog anders gezegd: zij zien deze misdaad als typisch Amerikaans. In hun ogen leveren de syndicaten immers een belangrijke, zij het illegitieme bijdrage aan de instandhouding van deze structuren, waarbij zij bovendien hun leden kansen bieden op een legitieme plaats in de fatsoenlijke bovenwereld. Met andere woorden: georganiseerde misdaad fungeert, bij gebrek aan beter, voor marginale groepen, in het bijzonder immigranten, als een sociale ladder. Het zijn met name de langlopende onderzoeken van Chambliss en Gardiner waaruit deze innige verbondenheid, deze duizendvoudige verstrengeling van misdaadsyndicaten op stedelijk niveau blijkt.

Op dit ogenblik ontbreekt het gewoonweg aan voldoende empirisch onderzoek om een beslissende keuze voor één van deze drie visies te kunnen maken. Wel laat het onderzoek dat tot nu toe is verricht toe de amerikanistische visie als ongeloofwaardig te verwerpen; zij wordt, zoals we hebben gezien, zelfs niet meer aangehangen door de onderzoekscommissie die Reagan in 1983 instelde. De neo-marxistische visie kan in dit stadium zeker niet worden gefalsificeerd. De meeste empirische steun geniet momenteel de functionalistische visie. Waarbij mag worden aangetekend dat de verdedigers van deze visie niet alleen kunnen terugvallen op het in machtsociologisch perspectief verrichte onderzoek, maar ook op het onderzoek naar de interne organisatie van misdaadsyndicaten.¹⁷ Zoals door A.K. Cohen theoretisch werd uitgewerkt, komt uit dit onderzoek naar voren dat er tussen hun organisatie en die van legale bedrijven op tal van punten belangrijke overeenkomsten bestaan.¹⁸ Zij onderscheiden zich alleen van deze bedrijven doordat zij in misdaad doen. Een aantal problemen heeft daardoor weliswaar specifieke aspecten, zoals

16. CHAMBLISS, W.J., *On the Take: from Petty Crooks to Presidents*, Bloomington, Indiana University Press, 1978; GARDINER, J.A., *The Politics of Corruption: Organized Crime in an American City*, New York, Russell Sage Foundation, 1970; IANNI, F.A.J., *Black Maffia: Ethnic Succession in Organized Crime*, New York, Simon and Schuster, 1974; KONKLIN, J.E. (ed.), *The Crime Establishment: Organized Crime and American Society*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1973. En ook het belangrijke artikel van BELL, D., 'Crime as an American Way of Life', in IANNI, F.A.J. en REUS-IANNI, E. (eds.), *The Crime Society: Organized Crime and Corruption in America*, New York, New American Library, 1976, p. 99-107; de analyse van REUTER, P., *The Organization of Illegal Markets: an Economic Analysis*, Washington D.C., U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 1985, en de interessante historische studies van NELLI, H.S., *The Business of Crime: Italians and Syndicate Crime in the United States*, New York, Oxford University Press, 1976 en van BLOCK, A., *East Side-West Side: Organizing Crime in New York 1930-1935*, Cardiff, University College Cardiff Press, 1980.

17. IANNI, F.A.J. en REUS-IANNI, E., *A Family Business: Kinship and Social Control in Organized Crime*, New York, Russell Sage Foundation, 1972; ANDERSON, A.G., *The Business of Organized Crime*, Stanford, Cal., Hoover Institution Press, 1979; HOMER, F.D., *Guns and Garlic: Myths and Realities of Organized Crime*, West Lafayette, Ind., Purdue University Studies, 1974.

18. COHEN, A.K., 'The concept of criminal organization', *British Journal of Criminology*, vol. 17, nr. 2, 1977, p. 97-111. Zie verder CRESSEY, D.R., *Criminal organization*, London, Heinemann, 1972, p. 1-80.

de problemen van geheimhouding, neutralisering van overheidscontrole, handhaving van inwendige orde en rust, maar ze verschillen wezenlijk niet van die waarmee elk bedrijf te kampen heeft. Het latere onderzoek van m.n. P. Reuter naar het feitelijk functioneren van de Maffia op de illegale geldmarkt heeft de juistheid van deze kijk op de situatie nog eens onderstreept.¹⁹

III. De discussie in West-Europa

Niettegenstaande het feit dat er in West-Europa in het verleden nogal wat belangrijke studies zijn gepubliceerd over de wereld, de werkwijzen, enz. van beroepsmisdadigers, is de tegenwoordige literatuur over de georganiseerde misdaad in dit deel van de wereld weinig omvangrijk en, in het algemeen gesproken, ook niet zo diepgravend. Verder valt onmiddellijk op dat zij ten dele van Amerikaanse en ten dele van Europese origine is.

1. ENKELE AMERIKAANSE IMPRESSIES

In de, overigens zeer schaarse, Amerikaanse literatuur ter zake wordt met georganiseerde misdaad alleen gedoeld op de bedrijvigheid van misdaadsyndicaten. De betrokken auteurs gaan dus, op het eerste gezicht althans, volkomen voorbij aan de twee andere vormen van deze misdaad. Zo schrijven A.A. Block en W.J. Chambliss, die in deze de belangrijkste auteurs zijn, in hun vrij recente, neo-marxistisch geïnspireerde studie *Organizing Crime* (1981), over de ontwikkelingen van de georganiseerde misdaad in Amerika en Europa dat zij onder deze misdaad alleen verstaan: 'those illegal activities involving the management and coordination of racketeering and vice'.

Wanneer zij dan evenwel in het hoofdstuk over West-Europa uit de doeken doen hoe de georganiseerde misdaad tot op de dag van vandaag is geëvolueerd, dan knopen zij hiervoor aan bij de traditionele idee van de 'onderwereld', maar geven zij er zich geen rekenschap van dat in deze wereld van oudsher zowel beroepsmisdadigers als misdaadsyndicaten huizen. Een slordigheid die vermoedelijk moet worden toegeschreven aan het feit dat zij zich, evenals andere Amerikaanse onderzoekers die in deze sfeer over West-Europa schrijven, slechts op toeristische wijze van de situatie op de hoogte hebben gesteld.

Welke ook precies de reden van hun eigen oppervlakkigheid is, zij maakt hun kritiek op één van de belangrijkste Europese auteurs op dit vlak, J. Mack, des te interessanter. Zij verwijten hem namelijk, en in zijn naam ook anderen – overigens met een arrogantie die voor onderzoekers die zelf geen woord Duits, Frans, Italiaans, Spaans en Nederlands kunnen lezen totaal misplaatst is, dat hun studiewerk niets voorstelt:

'It is, in the main, theoretically weak and disorganized, receiving almost no foundation or governmental support. It is permeated with a kind of chronic racism. It is confused about the state and nature of American organized crime. And, finally, it lacks historical perspective and shows little sign of merging the insights of contemporary social urban historians with the views of critical criminology'.

19. REUTER, P., *Disorganized Crime: Illegal Markets and the Mafia*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1984.

Naar hun mening, om bij het punt te blijven dat ons nu het meest interesseert, hebben de onderwerelden in de grote Europese steden veel meer gemeen met de georganiseerde misdaad in Amerika dan J. Mack cum suis menen. Die denken over deze misdaad in termen van een 'nationale maffia'. Deze gedachte is echter verkeerd; zo'n Maffia is een officiële mythe. Net zoals in Noord-Amerika bestaan in West-Europese steden onderwerelden waarvan de bewoners zich met van alles en nog wat bezighouden, en waarvan er een aantal op bovenlokaal, nationaal en internationaal niveau onderling contacten onderhouden. Het is dus grote onzin om te beweren dat 'de georganiseerde misdaad' in de Verenigde Staten wel, maar in Europa niet bestaat.

Interessant is verder waarom A.A. Block en W.J. Chambliss menen dat J. Mack en anderen zo denken. Afgezien van een groot gebrek aan feitenkennis over Amerika en over Europa zelf zit hier volgens hen ook de idee-fixe van het oude, goede, reine (Noord-)Europa tegenover het nieuwe, slechte, corrupte (Noord-)Amerika achter. Vanwege deze zelfde idee-fixe kan het naar hun mening gebeuren dat de overheden in Nederland de bloeiende Amsterdamse heroïne-handel niet aanpakken. Dat doen ze niet omdat die handel in hun ogen een vreemd, buitenlands probleem is, een probleem van de Chinezen, Molukkers en Surinamers. De 'echte' Nederlanders zijn immers 'clean'! Of deze culturele hypothese nu wel van zoveel feitenkennis getuigt, kan worden betwijfeld, maar ze is beslist interessant. En ze is dit vooral omdat de opstellers ervan er de conclusie aan verbinden dat deze idee-fixe verklaart waarom in New York de corruptie welig tiert en in Amsterdam niet. In de laatstgenoemde stad hebben de georganiseerde criminelen het immers niet nodig om de overheid uit te schakelen... die maakt het hen niet lastig.²⁰

Naast A.A. Block en W.J. Chambliss heeft J.L. Albini zich enkele jaren geleden gewaagd aan een oppervlakkige vergelijkende 'studie' aangaande georganiseerde misdaad tussen Amerika en Groot-Brittannië.²¹ Deze bracht hem tot de overtuiging dat in beide landen zonder meer sprake is van zulke misdaad, in de zin van jeugdbendes en van organisaties van beroepsmisdadigers, zoals inbrekersbendes. Ten aanzien van misdaadsyndicaten was hij echter tot de overtuiging gekomen dat deze in Groot-Brittannië toch niet op zo een grote schaal voorkomen als in de Verenigde Staten. Waarom niet volgens Albini? Omdat de Engelsen in de behoefte aan gokken en drugs op een wettelijke wijze voorzien, omdat ze als stelregel hebben alleen wetten uit te vaardigen die te handhaven zijn, en omdat de gerechtelijke autoriteiten niet worden gekozen maar benoemd. De enige vormen van zulke misdaad waarop hij her en der was gestoten, betroffen de sex-business, de handel in hasjiesj en de woeker. Dit neemt volgens hem echter niet weg dat groepen van beroepscriminelen in Engeland lokaal en boven-lokaal netwerken vormen, die in organisatorisch en technisch opzicht meer lijken op Amerikaanse misdaadsyndicaten dan men gewoonlijk geneigd is te denken. Dus ook hij zag bij nadere beschouwing sterke overeenkomsten tussen de 'onderwereld' in Amerika en die in Europa.

20. BLOCK, A.A. en CHAMBLISS, W.J., *Organizing Crime*, New York, Elsevier, 1981, p. 1-15, 117-134.

21. ALBINI, J.L., 'Mafia as Method: a Comparison between Great Britain and the U.S.A., Regarding the Existence and Structure of Types of Organized Crime', *International Journal of Criminology and Penology*, nr. 3, 1975, p. 295-305.

2. ENKELE WEST-EUROPESE IMPRESSIES

In de inleiding werd reeds aangestipt dat er momenteel in West-Europa volop wordt gesleuteld aan de formulering van een criminele politiek tegen de georganiseerde misdaad. Wie zou denken dat deze campagne wordt gedragen door een grondige analyse van deze misdaad, vergist zich evenwel. In het rapport dat P. Stoffelen hierover in 1985-1986 heeft geschreven voor de Raad van Europa, wordt eigenlijk alleen maar aangeduid om welke misdaden het hier gaat: handel in verdovende middelen, illegale wapenhandel, vrouwenhandel, handel in gestolen kunstvoorwerpen, terrorisme en economische delicten. Van een analyse van de situatie zoals de Commissie Kaufman die onlangs heeft gemaakt voor de Verenigde Staten, is dus totaal geen sprake.²²

2.1. De visie van M. McIntosh op de situatie in West-Europa

Dit laatste impliceert dat er op Europese schaal eigenlijk nog steeds geen nadere inhoud is gegeven aan de schitterende analyse die M. McIntosh in 1975 heeft gepubliceerd over de ontwikkeling van de organisatie van misdaad in deze contreien, en waarvan de uitkomsten beslist veel gemeen hebben met de bevindingen waartoe de onderzoekers in de Verenigde Staten zijn gekomen.²³ Naar haar mening pasten de misdadigers hun organisatie in de loop van de 19^e eeuw immers aan de groeiende complexiteit van de samenleving en de toenemende verfijning van haar politieke en justitiële controlestructuren aan. Met als gevolg dat er aan de ene kant *projectmatige organisatie* van misdaad plaatsgreep, want deze organisatievorm kwam tegemoet aan de noodzaak om de misdaad lang op voorhand te plannen, de uitvoering ervan door allerhande specialisten en handlangers zo goed mogelijk te coördineren, en haar opbrengst zoveel mogelijk af te schermen tegen overheidsingrijpen. En aan de andere kant ontstond als gevolg van een samenspel van 2 factoren *bedrijfsmatige organisatie* van de misdaad, nl. enerzijds het toenemend aantal 'slachtoffers': burgers met behoefte aan allerhande illegale diensten en goederen, en anderzijds staten die over voldoende mogelijkheden beschikken om de betrokken strafwetgeving doeltreffend te handhaven ofwel door criminelen, via corruptie, enz., gemakkelijk kunnen worden lamgelegd.

Wijst M. McIntosh zodoende de gedachte aan een hiërarchisch gestructureerde onderwereld ook voor West-Europa af, zij sluit bepaald niet uit dat zich vooral onder invloed van nieuwe justitiële controlestructuren zich (ook) in Europa een tendens van centralisering zal voordoen, en dit in de vorm van verticale integratie van diverse vormen van georganiseerde misdaad in uiteenlopende illegale en legale sectoren van het maatschappelijk leven. Of deze ontwikkeling zich metterdaad zal voordoen, is volgens haar afhankelijk van de vraag of de zich ontwikkelende 'crime

22. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Legal Affairs Committee, Report on International Crime (submitted by mr. STOFFELEN, Rapporteur), AS/Jur. (38) 14 Part. II.

23. MCINTOSH, M., *The Organization of Crime*, London, The MacMillan Press, 1975. Verder o.a. 'Changes in the Organisation of Thieving', in COHEN, S. (ed.), *Images of Deviance*, Harmondsworth, Penguin Books, 1971, p. 98-133, en *New Directions in the Study of Criminal Organization*, in BIANCHI, H., SIMONDI, M. en TAYLOR, I. (eds.), *Deviance and Control in Europe: Papers from the European Group for the Study of Deviance and Social Control*, London, Wiley, 1975, p. 143-155.

industry' erin zal slagen om het politie- en justitieapparaat onder haar controle te brengen, wat naar haar mening weer zal afhangen van de vraag of de georganiseerde misdaad en de bijbehorende corruptie de belangen van dominante groepen in de maatschappij al dan niet zullen schaden. Doen zij dit niet dan zal de bedoelde centralisering van de georganiseerde misdaad doorgang vinden.

Uit de inleiding van deze paragraaf kan genoegzaam worden opgemaakt dat deze provocerende visie van M. McIntosh zeker op West-Europees niveau met geen mogelijkheid op haar juistheid kan worden onderzocht. Niet alleen omdat er geen behoorlijk internationaal onderzoek in dit deel van het Europese Continent is verricht, maar ook niet omdat er ook in de meerderheid van de betrokken landen geen noemenswaardige studies zijn gemaakt. En hierbij moet dan niet alleen worden gedacht aan kleinere landen zoals Denemarken, Zwitserland, enz. maar ook aan een land als Frankrijk. Zelfs in dit laatste geval moet men zich behelpen met journalistieke publikaties.²⁴

Toch is de toestand niet helemaal hopeloos. Want in de voorbije jaren is er wel wat onderzoek gedaan naar de situatie in Duitsland, Groot-Brittannië en Italië.

2.2. De situatie in Groot-Brittannië en Duitsland

De situatie in deze beide landen is alleen in de jaren '70 met name bekeken door J. Mack en H. Kerner, alleen en met z'n tweeën.

J. Mack heeft zich in eerste instantie vooral verdiept in de organisatie, omvang e.d. van 'criminele netwerken' in Engelse steden. In zijn publikaties over dit onderzoek en over georganiseerde misdaad in het algemeen zet hij zich, zoals A.A. Block en W.J. Chambliss terecht opmerken, sterk af tegen de idee dat er in Engeland en de rest van West-Europa, misdaadsyndicaten zouden bestaan zoals die in Noord-Amerika. Hij gaat hierbij inderdaad uit van wat wij hiervoor de amerikanistische visie op georganiseerde misdaad hebben genoemd. Zo'n misdaad komt volgens hem buiten Noord-Amerika, en in het bijzonder dan in West-Europa, eigenlijk niet voor. Hier heb je wel criminele 'mobs', 'gangs', 'networks', e.d. maar deze zijn niet verwickeld in de politiek, zij hebben zo goed als geen invloed op het legitieme zakenleven en zij bestaan gewoonlijk maar korte tijd. Hoe komt het dan dat in West-Europa geen 'Amerikaanse' misdaadsyndicaten bestaan? Dat, zegt Mack, heeft alles te maken met de grote verschillen in bestuurlijk-politieke organisatie en in economische cultuur tussen deze beide delen van de wereld.

In navolging van D. Cressey sluit hij echter helemaal niet uit dat er op den duur ook in West-Europa 'echte' Maffia-organisaties zullen ontstaan. Ten eerste niet omdat het bestaande bendewezen zich uit zichzelf in deze richting zou kunnen ontwikkelen. En ten tweede niet omdat de Amerikaanse syndicaten hun vleugels ook wel eens naar West-Europa zouden kunnen uitslaan.²⁵ Wat de traditionele beroepsmisdaad in Europa aangaat, vindt Mack verder dat de omschrijving hiervan door Sutherland geen recht (meer) doet aan de feitelijke situatie. Met name wordt

24. B.v. CHAIROFF, P. en LE SAINT, K., *La Mafia jaune en France*, Paris, Editions de Fanval, 1987.

25. CLARKE, M. heeft een zeer interessante discussie gelanceerd over de voorwaarden waarin de ontwikkeling van 'echte' syndicaten in Groot-Brittannië zou kunnen gedijen. Zie zijn artikel: *Syndicated Crime in Britain*, *Contemporary Crises*, vol. 4, nr. 4, 1980, p. 403-420.

hierin te weinig het organisatorische karakter van deze misdaad onderkend. Zo biedt zij onvoldoende ruimte voor het maken van onderscheid tussen de figuren die in de vuurlinie opereren en de lieden die op de achtergrond aan de touwtjes trekken.

H.J. Kerner is vooral bekend om de studie die hij maakte op verzoek van de Raad van Europa in het kader van een project waarin ook J. Mack participeerde, en die hij in 1973 bij het *Bundeskriminalamt* te Wiesbaden uitbracht onder de titel *Professionelles und organisiertes Verbrechen; Versuch einer Bestandsaufnahme und Bericht über neuere Entwicklungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden*.²⁶ In deze studie wordt met beroepsmisdaad overwegend bedoeld op dezelfde misdadigers als waarover E.H. Sutherland het heeft in *The Professional Thief*. Uitvoerig geeft hij aan welke kenmerken in de (traditionele) Duitse (politie-)literatuur over het *Berufsverbrechertum* aan zijn lidmaten in het algemeen worden toegedacht, en hoe in deze literatuur allerlei bijzondere delictsvormen en categorieën van daders worden onderscheiden: brandkastkrakers, juwelendieven, wapen- en drugsmokkelaars, antiekdieven enzovoort. Interessant is dat hij hierbij aantekent dat er tussen deze criminelen in toenemende mate nationale en internationale contacten bestaan. Maar hij laat het hier niet bij en beweert zelfs dat er in West-Europa één wereld van beroepsmisdadigers aan het groeien is, die aan de top wordt aangevoerd door enkele honderden grote helers en die aan de basis bestaat uit talloze min of meer gespecialiseerde bendes. Op de vraag of er dan door heel Europa sprake is van georganiseerde misdaad in de vorm van de Siciliaanse Maffia of de Amerikaanse Cosa Nostra, is het antwoord van Kerner echter negatief. De bedoelde Maffia heeft zich, ook in haar nieuwe gedaante, (nog) niet over heel Europa verbreid, ook niet onder invloed van de migratie van Italiaanse gastarbeiders. Maar de kans dat dit gebeurt mag men niet geheel uitsluiten. Deze hangt ten nauwste samen met de rol die de Amerikaanse Maffia in Europa gaat spelen, met name via de handel in verdovende middelen (French Connection). Waarmee niet is gezegd dat ook Kerner, zoals J. Mack, de amerikanistische visie op georganiseerde misdaad bijtreedt. Integendeel, hij wijst deze visie betrekkelijk resoluut af en denkt meer in functionalistische richting. Waarom hij deze gedachtenlijn niet doortrekt en zich niet afvraagt waaruit dan de verschillen tussen Amerika en Europa bestaan, maakt hij jammer genoeg niet duidelijk.

Ofschoon er tussen J. Mack en H. Kerner in hun afzonderlijke publikaties verschil van mening bestaat over wat de georganiseerde misdaad in de Verenigde Staten voorstelt, en dus over het onderscheid met West-Europa, is hiervan geen sprake in hun gezamenlijke publikaties over deze onderwerpen.²⁷ J. Mack lijkt hierin zijn amerikanistische opvatting van georganiseerde misdaad enigermate prijs te geven en H. Kerner durft in deze geschriften wel parallellen te trekken tussen de georganiseerde misdaad in de Verenigde Staten en die in West-Europa. Hoe dan

26. KERNER, H.J., *Professionelles und organisiertes Verbrechen: Versuch einer Bestandsaufnahme und Bericht über neuere Entwicklungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1973.

27. MACK, J.A. en KERNER, H.J., *The Crime Industry*, Lexington, Saxon House/Lexington Books, 1975; MACK, J.A. en KERNER, H.J., 'Professional and Organized Crime: a Comparative Approach', *International Journal of Criminology and Penology*, nr. 4, 1976, p. 113-128.

ook, hier stellen zij: 'Syndicated Crime' is primair een Noord-Amerikaans verschijnsel, analoge vormen komen voor in de andere continenten, en derhalve in Europa.

Maar waarin deze analogie dan bestaat, leggen zij, gek genoeg, niet uit... Ze wijzen alleen opnieuw op de, hiervoor door hen reeds genoemde, verschillen tussen beide delen van de wereld op dit vlak. Maar of het hier om werkelijke verschillen gaat, gaan zij ook nu niet na, terwijl er toch alle reden is om eraan te twijfelen of het bijvoorbeeld waar is dat Europese criminele organisaties in vergelijking met hun Amerikaanse tegenhangers maar een kort leven is beschoren. Wat er van deze verschillen verder ook mogen wezen, beide auteurs blijven in hun gezamenlijk werk in ieder geval op het standpunt staan dat de dominante vorm van georganiseerde misdaad in West-Europa de beroepsmisdaad is, en beschrijven in *The Crime Industry* dienovereenkomstig de situatie in de meeste staten van West-Europa.

Legt men vervolgens meer recente publikaties over de situatie in Groot-Brittannië en Duitsland naast die van J. Mack en H.J. Kerner, dan ontkomt men niet aan de indruk dat er in de voorbije 15-20 jaar toch wel wat is veranderd.

Voor wat Groot-Brittannië betreft laat de literatuur van de laatste jaren er geen twijfel over bestaan dat er hier nog steeds sprake is van beroepsmisdadigers, zij het ook dat ze maar een kleine kern vormen temidden van een enorme massa niet-professionele inbrekers, overvallers, insluipers, oplichters, enz. Met name de onderzoeken van M. Maguire, *Burglary in a Dwelling* en van D. Walsh, *Heavy Business: Commercial Burglary and Robbery*, en het reisverslag van L. Taylor, *In the Underworld*, moeten in dit verband worden genoemd.²⁸ Maar ook de vermelding van het boek van A. Hogg, J. McDougall en R. Morgan, *Bullion Brink's Mat: the Story of Britain's Biggest Gold Robbery* is op z'n plaats omdat deze reportage een beeld geeft van hoe projectmatig er soms te werk gegaan wordt.²⁹

Waar het gaat om georganiseerde misdaad in termen van syndicaten, bedrijven, organisaties, enz. is er niet zoveel literatuur voorhanden. Dit neemt echter niet weg dat de memoires van het vroegere hoofd van de CID van Scotland Yard, G. Kelland, die onlangs zijn gepubliceerd onder de titel: *Crime in London: from Postwar Soho to Present-day Supergrasses*, zonder meer het idee geven dat met name ook door toedoen van het optreden van Amerikaanse criminele organisaties, zulk soort organisaties nu ook in London tot ontwikkeling zijn gekomen, vooral in de sfeer van het illegale gokken, de sex-business, de handel in verboden verdovende middelen en de geldfraude.³⁰ Wat ook volgens G. Kelland zelf niet wil zeggen dat de organisaties in Londen op alle punten exact hetzelfde zijn als de Amerikaanse. De overeenkomsten tussen beide zijn treffend waar het gaat om de interne organisatie, het gebruik van (dreiging met) geweld, enz., maar een belangrijk verschil tussen de Amerikaanse en de Britse variant is en blijft volgens hem dat in het laatste geval,

28. MAGUIRE, M., *Burglary in a Dwelling*, London, Heinemann, 1982; TAYLOR, L., *In the Underworld*, London, Unwin Paperbacks, 1985; WALSH, D., *Heavy Business: Commercial Burglary and Robbery*, London, Routledge and Kegan Paul, 1986.

29. HOGG, A., McDOUGALL, J. en MORGAN, R., *Bullion Brink's Mat: the Story of Britain's Biggest Gold Robbery*, London, Penguin Books, 1988.

30. KELLAND, G., *Crime in London: from Postwar Soho to Present-day Supergrasses*, London, Grafton Books, 1987.

ondanks alle geruchten in tegengestelde richting, geen sprake is van aanhoudende corruptie van de overheid, speciaal in de vorm van de politie. Deze memoires vormen tot op zekere hoogte dus een uitgesproken bevestiging van de opvattingen van J.L. Albini en J. Mack die eerder zijn besproken.³¹ En zij worden op hun beurt trouwens bevestigd door de enige indringende publikatie die er tot nu toe in Groot-Brittannië over een georganiseerde criminele groep is verschenen, nl. het meeslepende relaas van J. Pearson: *The Profession of Violence: the Rise and Fall of the Kray Twins' Vicious Criminal Empire*.³²

Wenden we nu de blik naar Duitsland, dan tekent zich daar, blijkens de politieke en journalistieke literatuur tenminste, eenzelfde ontwikkeling als in Groot-Brittannië af.³³ Ook hier is m.n. van de zijde van de politie vastgesteld dat naast de groepen van eerder traditionele beroepsmisdadigers georganiseerde groepen criminel tot wasdom zijn gekomen. Vooral W. Sielaff, één van de hoogste officieren van de politie in Hamburg, heeft zich in het begin van de jaren '80 de moeite gegeven deze ontwikkeling voor zijn stad in kaart te brengen.³⁴ Hij kwam – aan de hand van min of meer dezelfde criteria als de laatste presidentiële onderzoekscommissie, de Commissie I.R. Kaufman dus – hierbij tot de conclusie dat in deze stad m.n. in de sfeer van de prostitutie, de afpersing, de heling, de handel in verdovende middelen, het illegale gokken, de handel in (illegale) arbeidskrachten en de diefstal van (waardevolle) auto's, organisaties bestonden die min of meer voldeden aan de bedoelde criteria. Maar net als G. Kelland stelde hij wel vast dat er geen sprake is van systematische corruptie van politiefunctionarissen en andere overheidsdienaren. Of beter gezegd: nog geen sprake is, want er hebben zich ook hier in Hamburg, evenals in London, wel zeer opmerkelijke individuele gevallen van corruptie voor gedaan, nl. juist in de zoëven genoemde sferen.

Verder is het opmerkelijk dat W. Sielaff de groei van de laatstbedoelde vorm van georganiseerde misdaad duidelijker dan G. Kelland in verband brengt met de aanwezigheid van buitenlanders in Duitsland. Zo waren, en zijn, het met name Italiaanse groepen die zich schuldig maakten (maken) aan afpersing van (gewezen) landgenoten, en dit op een manier die veel doet denken aan het optreden van Mafia-organisaties in Italië. Want bevindingen als deze maken een positieve vergelijking tussen de Verenigde Staten en West-Europa op dit punt alleen nog maar sterker: waren (en zijn) het daar ook juist niet (Italiaanse) immigranten die de georganiseerde misdaad hebben gemoderniseerd?

31. Zie ook het recente artikel van ALBINI, J.L., 'Organized Crime in Great Britain and the Caribbean', in KELLY, R.J. (ed.). *Organized Crime: a Global Perspective*, Totowa, N.J., Rowman and Littlefield, 1986, p. 95-112.

32. PEARSON, J., *The Profession of Violence: the Rise and Fall of the Kray Twins' Vicious Criminal Empire*, London, Granada, 1982.

33. Zie b.v. BEHR, H.G., *Organisiertes Verbrechen*, Düsseldorf, ECON Verlag, 1985, en STÜMPER, A., 150 Milliarden Mark jährlicher Schaden, *Kriminalistik*, nr. 1, 1985, p. 8-17.

34. SIELAFF, W., *Bis zur Bestechung leitender Polizeibeamteter?*, *Kriminalistik*, nrs. 8-9, 1983, p. 417-422.

2.3. De situatie in Italië

Deze laatste vraag brengt ons haast als vanzelf bij de situatie in (Zuid-)Italië. Dat hier de georganiseerde misdaad een groot probleem is, weet elkeen onderhand. Maar waarover het nu in het geval van de Maffia precies gaat, is maar door enkelen nader onderzocht. Tot voor kort bestond de beste literatuur uit 2 boeken: dat van H. Hess: *Mafia: zentrale Herrschaft und lokale Gegenmacht* (1970), en dat van de antropoloog A. Blok: *The Mafia of a Sicilian Village, 1860-1960: a Study of Violent Peasant Entrepreneurs* (1974).³⁵

Met name deze laatste laat zien hoe de grote sociaal-economische en politieke veranderingen die zich in de 19^e eeuw in Italië, op Sicilië, voltrokken, aan de ene kant gepaard gingen met verschrikkelijke verpaupering van de bevolking en aan de andere kant met ongelooflijke verrijking van een dunne bovenlaag. Deze elite kon met behulp van 'maffia' die massa onder controle brengen en houden omdat het proces van staatsvorming stagneerde. Met 'maffia' bedoelt Blok niet een bepaalde organisatie of, nog minder, een geheim genootschap, want die bestonden toen gewoonweg niet. Hij doelt op het eigengereide gebruik van geweld door feitelijke machthebbers als een middel om het maatschappelijk leven te beheersen. Helemaal in de lijn van deze analyse ligt zijn verklaring voor de verplaatsing van de 'Maffia' en de 'maffiosi' van het platteland naar de steden in de jaren zestig en zeventig. Deze hield volgens hem veeleer verband met de grotendeels ongeplande maar gestructureerde processen van naar elders gerichte migratie van arbeidskrachten en het geleidelijk verdwijnen van de traditioneel zeer kleine boerenbedrijfsjes, dan met een fundamentele transformatie van de tragische omstandigheden die de achtergrond vormen voor het leven van de mensen die in dit boek worden geschetst.

De analyse van H. Hess, hoewel meer in neo-marxistische toonaard geschreven, sluit helemaal bij die van A. Blok aan. Zij is in dit kader echter nog interessanter, omdat aan het slot de verbinding wordt gemaakt met de 'Maffia' in de Verenigde Staten en de 'nieuwe Maffia' in Italië zelf. Ook Hess kenschetst de traditionele maffia niet als een organisatie of een genootschap, maar als een particulier middel, als een private methode om met (dreiging van) geweld een door grote tegenstellingen beheerste maatschappij, waarin de Staat niet bij machte is haar prerogatieven op te eisen, in stand te houden. Hij toont de juistheid van deze visies met name schitterend aan door te laten zien hoe in de tijd van Mussolini de maffia niet alleen ten gronde ging door opvoering van de justitiële repressie maar eerst en vooral door radicale verandering van de politieke en sociaal-economische verhoudingen. Het was vooral deze verandering die de maffiosi in de loop van de jaren twintig maakte tot een haast weerloze prooi voor politie en justitie.

Waar A. Blok aan het slot van zijn studie de teloorgang van de maffia ten plattelande uit de doeken doet, daar gaat H. Hess, zoals gezegd, de verschillen en overeenkomsten na tussen de Italiaanse en de Amerikaanse Maffia. Zijn beschouwing

35. HESS, H., *Mafia: zentrale Herrschaft und lokale Gegenmacht*, Tübingen, Mohr, 1970 (vertaald in het Engels: *Mafia and Mafiosi: the Structure of Power*, Lexington, Lexington Books, 1973); BLOK, A., *The Mafia of a Sicilian Village, 1860-1960: a Study of Violent Peasant Entrepreneurs*, Oxford, Basil Blackwell, 1974. Zie ook HESS' bijdrage in KELLY, R.J. (ed.), o.c., p. 113-133.

hiervan begint hij met te wijzen op wat deze beide fenomenen, buiten hun gemeenschappelijke origine, nog meer gemeen hebben. Dat zijn in zijn ogen met name de interne structuur, gebaseerd op verwantschap, en de geheimhoudingsplicht naar buiten; het waren ook juist deze twee 'eigenschappen' die de arme Italianen zo ontzettend goed van pas kwamen om een plaatsje te veroveren in de Amerikaanse maatschappij. Maar waarin de Amerikaanse 'maffiosi' zich op den duur duidelijk zijn gaan onderscheiden van hun Italiaanse voorgangers, dat is hun sociale rol. Vervulden de laatstgenoemden werkelijk een veelzijdige rol in het maatschappelijke leven, de eerstgenoemden gebruiken enkel nog geweld, plegen enkel nog misdaden voor zichzelf, en genieten dan ook geen enkele publieke achting meer. Door het contact met deze laatsten is in Zuid-Italië zelf, en met name dan in de steden (volgens Blok) de 'nuovi maffiosi', of beter de 'mafia gangsteristica' ontstaan. Contact dat enerzijds werd onderhouden door de emigranten met de achterblijvers, en anderzijds werd verstevigd door de gedwongen emigratie van beruchte 'nuovi maffiosi' naar hun land van herkomst.

Op dit punt aanbeland past het om vervolgens de resultaten in te brengen van het indrukwekkende onderzoek dat P. Arlacchi heeft verricht naar de bedrijvigheid van de Maffia in m.n. Calabrië: *Mafia Business: the Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism* (1986).³⁶ Want deze beschrijft in dit boek waar die versmelting in dit gebied van Italië in de jaren '70 uiteindelijk toe heeft geleid: tot Maffia-families die niet alleen meer traditionele illegale activiteiten als prostitutie, handel in verboden verdovende middelen, enz. bedrijfsmatig hebben opgezet maar die zich ook meester hebben weten te maken van belangrijke delen van het reguliere, legale bedrijfsleven, o.a. de huizen- en wegenbouw, het bankwezen en de fruitteelt, en ook – zeker zo gewichtig – van belangrijke delen van de arbeidsmarkt!

De opbouw van deze imperia in het begin van de jaren '70 was vooral mogelijk om de volgende 2 redenen: enerzijds was toen de sociaal-economische toestand van Calabrië rampzalig maar bood juist hierom maffiose ondernemers ongekende kansen om goede zaken te doen, en anderzijds was het politie- en justitieapparaat daar toen niet in staat om de maffiosi die zich met geweld een weg baanden naar de macht, onder controle te brengen. En nu deze imperia eenmaal bestaan is het uiterst moeilijk om ze te ontmantelen. Niet alleen omdat er door hun leiders nog steeds veelvuldig geweld wordt gebruikt tegen elkeen die een heuse bedreiging vormt – of het nu verklikkers in eigen rangen zijn, of concurrerende ondernemers, of politie- en justitieambtenaren – maar ook omdat dezen nu over grootkapitaal beschikken, beroep kunnen doen op allerlei specialistische helpers: advocaten, accountants, bankiers, enz., profijtelijke allianties kunnen sluiten met legale bedrijven en kunnen rekenen op medewerking van politie- en andere ambtenaren.

Het tegendeel doet zich momenteel eerder voor, deze imperia zijn nl. ook meer en meer een politieke macht aan het vormen, ten dele via het opbouwen van politieke lobbies en ten dele via het inbouwen van eigen mensen in het ambtelijk-politieke systeem, door ze te laten kiezen tot leden van gemeenteraden, door ze te laten benoemen op belangrijke posten in de ambtenarij, enz. Het heeft er dan ook

36. ARLACCHI, P., *Mafia Business: the Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism*, London, Verso, 1986.

wat van dat de Maffia in Italië, zo voeg ik er zelf aan toe, of althans die in Calabrië, momenteel nog beter, nog machtiger, wordt georganiseerd dan haar Amerikaanse tegenhangers.

IV. De situatie in de Lage Landen

Buigen we ons nu de situatie in België en Nederland, dan kan – vooruitlopend op wat volgt – worden gesteld dat de ontwikkeling hier parallel lijkt te lopen aan die in Groot-Brittannië en Duitsland. In deze zin dat, terwijl ook in deze streken de traditionele beroepsmisdaad nog steeds een belangrijk fenomeen vormt, er tevens tekenen zijn dat zich hier eveneens nieuwere vormen van georganiseerde misdaad ontpoppen. Dit is, zoals hiervoor reeds is aangegeven, ook buitenlandse waarnemers als W. Chambliss, A. Block en, vroeger al, J. Mack en H. Kerner, niet ontgaan. Maar wat zij over de situatie hier te berde hebben gebracht, is zo oppervlakkig dat het niet echt de moeite waard is om er lang bij te blijven stilstaan. De hiervoor geciteerde uitspraken van W.J. Chambliss en A.A. Block over de heroïnebestrijding in Amsterdam spreken wat dit betreft boekdelen.

Nu mag men het buitenlandse auteurs echter niet al te zeer euvel duiden dat hun gegevens zoveel gebreken vertonen. Tot voor kort is er geen studie van de georganiseerde misdaad gemaakt, en zo'n studie is ook niet gemakkelijk te maken. Noch de criminele statistieken, noch de jaarverslagen van de politieke informatiediensten, noch de jaarverslagen van het openbaar ministerie, bevatten de nodige gegevens om een enigszins betrouwbaar en gedifferentieerd beeld te kunnen verschaffen van de aard, de omvang en de ontwikkeling van de georganiseerde misdaad in Nederland en België. Aan de ene kant zijn de gegevens in deze bronnen hiervoor te zeer daad- en dadergericht, en aan de andere kant te impressionistisch en casuïstisch. Ze zeggen kortom meer over de instanties die deze gegevens produceren dan over het fenomeen dat ons hier interesseert.

De Rotterdamse commissaris van politie J.A. Blaauw is in Nederland de enige geweest die zich in de jaren zestig en zeventig op een meer systematische wijze heeft verdiept in de (bestrijding van de) georganiseerde misdaad. Hij heeft zijn opvattingen hierover het beste uitgeschreven in een artikel over dit onderwerp in het *Algemeen Politieblad* van 11 mei 1974.³⁷ In dit artikel zegt hij dat het hem weinig moeite kost vast te stellen dat georganiseerde misdaad naar Amerikaans model, zoals beschreven in het rapport van de Commissie Katzenbach, in ons land niet bestaat, maar dat intussen het bestaan van professionele criminele organisaties of bendes bezwaarlijk kan worden ontkend. Wat de politieke bestrijding van de betrokken bendes betreft stelt hij ronduit dat deze volkomen achterhaald is: te zeer verbrokken, te veel lokaal, te weinig speciaal, onvoldoende internationaal, enz. Hem lijkt zelfs de conclusie gewettigd dat de georganiseerde criminaliteit gedeels bestaat door de onmacht van de politie.

In België is rond 1970 het probleem van de opkomst van (nieuwe) georganiseerde misdaad volop aan de orde gesteld door politici als A. Vranckx en door politie- en justitie-ambtenaren als b.v. van Honsté. En de ondergang van de politie-eenhe-

37. BLAAUW, J.A., 'De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland', *Algemeen Politieblad*, vol. 123, nr. 10, 1974, p. 227-236.

den die zij toen hebben opgericht om dit probleem de baas te worden, bewijst – hoe paradoxaal het ook moge klinken – achteraf tot op zekere hoogte hun gelijk: corrumperen van zulke eenheden is een veelbeproefde contra-strategie van georganiseerde misdadigers.³⁸ Maar afgezien van de beknopte studie van L. Dupont en T. Peters naar de beeldvorming en het beleid inzake overvallen, is er in deze jaren ook in België geen gerichte studie gemaakt van de omvang, de ontwikkeling, de werkwijze, enz. van de georganiseerde misdaad.³⁹

Hoe het op het ogenblik met de overwegend door beroepsmisdadigers gepleegde georganiseerde misdaad in Nederland is gesteld, is onbekend. De vrij recente studies van A. Berghuis, P.C. van Duyne e.a. in de sfeer van de fraude geven hier weliswaar ook geen inzicht in, maar zijn in dit verband niettemin hoogst opmerkelijk.⁴⁰ Ten eerste blijkt uit deze studies immers zonneklaar dat een aantal beroepsmisdadigers in de afgelopen jaren is overgestapt van traditionele sectoren van misdaad naar misdaden in de financieel-economische sector, de zwendel met 'lege' BV's met name; dit betekent dat zich ook hier de in de internationale literatuur geïdentificeerde trend van de georganiseerde misdaad in de richting van middels rechtsfiguren gepleegde witte-boorden-criminaliteit en, ruimer, economische misdaad aftekent. Ten tweede zijn deze onderzoekers tot de conclusie gekomen dat in de bedoelde sfeer, en nu gebruik ik ook hun eigen woorden, de vorming van zoiets als misdaadsyndicaten aan de gang is. In de koppelbazenwereld zijn zij bijvoorbeeld gestoten op een landelijk netwerk van natuurlijke personen die in wisselende verbanden steeds met andere BV's opereren, en in hun onderzoek naar de effecten van de Wet Ketenaansprakelijkheid kwamen zij hele criminele netwerken tegen waarvan de verschillende takken op uiteenlopende terreinen werkzaam zijn: levering van arbeidskrachten, handel in verdovende middelen, intimidatie van huurkopers, enz. Als men dan bedenkt dat er in het geval van deze netwerken geen over de tijd stabiele structuur is, waarin personen en rechtspersonen een vaste plaats hebben, maar dat intimidatie en geweld wel tot hun geliefkoosde arbeidsmethoden behoren, dan doet dit denken aan de analyses die F. Ianni e.a. in de voorbije jaren hebben gemaakt van de Amerikaanse Maffia. Dit roept de vraag op of de opvattingen van J.A. Blaauw uit 1974 over de georganiseerde misdaad in Nederland intussen (ook) niet achterhaald zijn. Zeker als men hier ook nog het rapport van H.W.J. Buys en A.M. Verbraken uit 1985 over vrouwenhandel in Nederland bij betreft.⁴¹ Uit deze studie komt toch naar voren dat in deze oude sector van georganiseerde misdaad behalve hele en halve beroepsmisdadigers ook internationale misdaadsyn-

38. FIJNAUT, C., De zaak François: beschouwingen naar aanleiding van het vonnis, Antwerpen, Kluwer, 1983.

39. DUPONT, L., en PETERS, T., Hold-up: beeldvorming en beleid, Leuven, Acco, 1975.

40. BERGHUIS, A.C. en PAULIDES, G., Misbruik van BV's: een empirisch onderzoek, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983; BERGHUIS, A.C., VAN DUYN, P.C. en ESSERS, J.J.A., Effecten van de Wet Ketenaansprakelijkheid op malafiditeit, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

41. BUIJS, H.W.J. en VERBRAGEN, A.M., Vrouwenhandel: omvang en de kanalen waarlangs vrouwenhandel naar Nederland plaatsvindt, 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1985.

dicaten actief zijn die eveneens op andere terreinen opereren, zoals de wapenhandel en de drugsmokkel.

Het antwoord op deze vraag is onlangs enigermate gegeven door de Centrale Recherche Informatiedienst te Den Haag, in een rapport dat zij met medewerking van de hele Nederlandse reguliere politie heeft gemaakt van *Georganiseerde criminaliteit en interregionale groepsriminaliteit*.⁴² Een van de resultaten van deze naar verhouding grondige analyse van de situatie is nl. dat er van de bijna 200 geïdentificeerde groepen 3 zijn die voldoen aan alle 5 de criteria die waren opgesteld om te kunnen spreken van georganiseerde criminaliteit, 17 aan 4 van deze criteria, 18 aan 3, 34 aan 2, 61 aan 1 en 36 aan geen. De betreffende criteria, die overigens passen binnen de omschrijving van de Commissie Kaufman in Amerika, zijn:

- is er een hiërarchische structuur met een min of meer vaste taakverdeling?
- worden er binnen de groep sancties (bedreigingen, mishandelingen) toegepast?
- wordt het met criminaliteit verdiende geld geïnvesteerd in legale activiteiten ('witwassen')?
- worden overheidsfunctionarissen of medewerkers van legale bedrijven omgekocht of geïntimideerd (corruptie)?
- en worden er door de groepen meerdere typen delicten gepleegd?

Natuurlijk, deze analyse en haar resultaten zeggen niet alles. Noch over de georganiseerde misdaad in Nederland noch over haar gelijkenissen en verschillen met zulke misdaad in andere Europese landen en in de Verenigde Staten. Maar zo veelzeggend is dit rapport m.i. wel dat de vraag die hier aan de orde is, gerust positief kan worden beantwoord: ook in Nederland ontwikkelt een deel van de georganiseerde misdaad zich in de richting van criminele organisaties zoals die in de Verenigde Staten en Italië al langer zijn ingeburgerd. Ten dele... want let wel, zoals onlangs ook nog is aangetoond in een andere analyse van de Centrale Recherche Informatiedienst, nl. van de overvallen op geldinstituten en geldtransporten in de jaren 1973-1987, behoren (groepen van) beroepsmisdadigers zeker nog niet tot het verleden.⁴³

De analyses van de CRI kennen geen Belgische pendant. Over de ontwikkeling in dit lage land kunnen we dus niet veel anders doen dan zwijgen. Uit de dagelijkse stroom van krantenberichten valt natuurlijk wel op te maken dat ook hier criminele organisaties actief zijn, m.n. in de sfeer van de verdovende middelen, maar over het hoe en het wat is verder niet veel bekend. Meer bekend is er – begrijpelijk! – ondertussen over de 'De bende van Nijvel' die tussen maart 1982 en november 1985 een groot aantal overvallen heeft gepleegd op winkels, warenhuizen, enz., waaronder diverse die moeten worden aangemerkt als ware moordpartijen. Maar toch ook weer niet zoveel meer dan dat enkel kan worden gesteld dat hier, in wisselende samenstellingen, groepjes van (gewelddadige) beroepsmisdadigers aan het werk zijn

42. Centrale Recherche Informatiedienst, *Georganiseerde criminaliteit en interregionale groepsriminaliteit*, 's-Gravenhage, 1988. Onlangs is er ook een journalistiek verslag over de georganiseerde misdaad in Amsterdam gepubliceerd door B. MIDDELBURG, *De mafia in Amsterdam*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1987.

43. Centrale Recherche Informatiedienst, *Overvallen op geldinstituten en beroepsmatige geldtransporten*, 's-Gravenhage, 1988.

geweest.⁴⁴ Over zulk soort groepen in het algemeen wordt verder geen onderzoek gedaan.

V. Algemene conclusie

Na lezing van het vorenstaande spreekt het welhaast voor zichzelf dat, sprekend over georganiseerde misdaad, de tegenstelling tussen de Verenigde Staten en West-Europa niet zo groot (meer) is als door deze en gene wel eens is beweerd. In elk geval is er alle reden om aan te nemen dat er niet of nauwelijks verschillen zijn waar het gaat om de meer traditionele beroepsmisdaad: de professionele inbrekers, overvallers, oplichters, enz. Zij vormen aan beide zijden van de Atlantische Oceaan een vertrouwd beeld. Wat de andere sector van de georganiseerde misdaad betreft: de criminele organisaties, de criminele syndicaten, de criminele bedrijven e.d. is het beeld meer gedifferentieerd. Treffend is de overeenkomst tussen de Italiaanse en de Amerikaanse Maffia-families. Deze zijn niet alleen op dezelfde voet georganiseerd maar opereren ook in de meest verscheiden sectoren van het maatschappelijk leven: van de prostitutie tot en met de industrie en het bankwezen. Maar de parallel met deze vorm van georganiseerde misdaad in andere delen van West-Europa is minder strak te trekken. Niet zozeer omdat er elders geen organisaties zouden opereren die min of meer voldoen aan de 'Amerikaanse' criteria; de 'politie-onderzoeken' in Nederland en Hamburg hebben laten zien dat dit gewoon het geval is. Maar wel omdat hun actieradius (nog) beperkt lijkt te zijn tot traditionele criminele sferen: prostitutie, gokwezen, enz., en hun invloed dus niet systematisch reikt tot de industrie, de vakbonden en de overheid, m.n. politie en justitie.

Bij deze stand van zaken is het begrijpelijk dat er ook in West-Europa een politiek wordt gevoerd die is gericht op versterking van het politie- en justitieapparaat om de opkomst van de 'echt' georganiseerde misdaad te beheersen. Maar het zou zeker zo begrijpelijk zijn om hier – net als in de Verenigde Staten – middelen uit te trekken voor (wetenschappelijk) onderzoek naar de achtergronden, vormen, gevolgen, enz. van deze criminele ontwikkeling en naar de achtergronden, de inhoud, de gevolgen, enz. van de gevoerde politiek. Want óók deze politiek is niet probleemloos. Zij roept niet alleen belangrijke vragen op in de sfeer van doelmatigheid en de doeltreffendheid, maar raakt toch ook heel duidelijk aan de fragiele verhoudingen tussen veiligheid en vrijheid.

44. PONSAERS, P. en DUPONT, G., De bende: een documentaire, Berchem, EPO, 1986.