

## Boekbesprekingen

MELANIE DEFROYTIER

### *Organised Crime Prevention in the Netherlands*

#### Exposing the Effectiveness of Preventive Measures

Van der Schoot, C.R.A., Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2006, 250p.

#### INLEIDING

Dit boek bevat de bewerkte tekst van het proefschrift waarop de auteur op 10 februari 2006 is gepromoveerd tot doctor aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Een eerste editie van dit werk werd voorgesteld in Milaan in maart 2005 bij het afsluiten van het *international Phd programme* aan het *Joint Research Centre on Transnational Crime* (TRANSCRIME) van de *Università degli Studi di Trento* (Italië) en de *Università Cattolica del Sacro Cuore* in Milaan.

De tekst werd verder afgewerkt terwijl de auteur verbonden was aan de *Research School Safety and Security in Society* in Nederland onder de supervisie van Prof. dr. Henk Van de Bunt.

De studie naar dit onderwerp werd aangevat in 2000. Directe aanleiding voor de keuze van het onderwerp moet worden gevonden in de beroepservaring van de auteur. Bij de Rotterdamse politie was de auteur verantwoordelijk voor de evaluatie van grootschalige onderzoeken inzake georganiseerde criminaliteit en stelde daarbij vast dat de regelmatige successen in strafonderzoeken nauwelijks effect leken te hebben op het probleem van de georganiseerde criminaliteit. Dit bracht de auteur ertoe de beperkingen van de repressieve aanpak te problematiseren en preventie als uitgangspunt voor de aanpak van dit type criminaliteit centraal te stellen in het eigen wetenschappelijk onderzoek.

In de aanloop naar de bespreking van het eigen onderzoek wordt de aandacht voor de preventieve aanpak van georganiseerde criminaliteit gecontextualiseerd door te verwijzen naar het ruimer debat in politieke en wetenschappelijke kringen, zowel nationaal als internationaal, dat sinds begin jaren negentig met groeiend enthousiasme wordt gevoerd. Er wordt daarbij aandacht besteed aan de verschillende initiatieven die werden ontwikkeld, in Nederland en op niveau van de Europese Unie. De auteur stelt echter dat de politieke wil om dit effectief in het nationaal beleid op te nemen tot nu toe enkel kan worden vastgesteld bij Nederland en Italië, zeker wat betreft derde pijler aangelegenheden. Het hardnekkig domineren van de rechtshandavinggedachte over de preventiegedachte in het denken en handelen van politie, justitie en andere actoren zou echter typerend zijn in de strijd tegen criminele organisaties.<sup>1</sup>

De auteur licht het gekozen probleemveld verder toe en schetst hoe vanaf de jaren zeventig de inefficiëntie van het traditionele strafrechtsapparaat centraal kwam te staan in het criminologische discours en naast het hardnekkig vasthouden door sommigen aan een harde repressieve aanpak ook meer en meer aandacht werd besteed aan het uitwerken van alternatieve strategieën om het probleem van de stijgende crimina-

<sup>1</sup> Levi, M., Maguire, M., 'Reducing and preventing organised crime: an evidence-based critique', *Crime, Law & Social Change*, Vol. 41, 2004, 397-496.

liteitsstatistieken het hoofd te bieden en dus doeltreffender in te werken op de motivatie van de potentiële wetsovertreders. In eerste instantie richtte dit groeiende enthousiasme voor criminaliteitspreventie zich enkel tot eerder kleinere vormen van criminaliteit. Het is pas later, begin jaren negentig, wanneer de problematiek van de georganiseerde criminaliteit op de politieke agenda werd geplaatst in Europa, met Italië als uitzondering, dat werd nagedacht over mogelijke preventiestrategieën in de strijd tegen criminele organisaties. Tegen midden jaren negentig erkenden de meeste landen het probleem en werden verschillende maatregelen genomen om het aan te pakken. In Nederland kende het probleem van georganiseerde criminaliteit reeds een start in de jaren zeventig met de ontwikkeling van de illegale drugshandel. Maar de eerste tekenen van politieke interesse voor het probleem kwamen er pas in 1985.

Niettegenstaande de probleemstelling uitgesproken beleidsgericht is en dergelijk onderzoek doorgaans wordt verdacht weinig aandacht voor theorievorming te hebben<sup>2</sup> ondernam de auteur een waardige poging aansluiting te vinden bij bestaande en nieuwe criminologische inzichten, o.a. *actuarial criminology*. Centraal in het nieuwe *risk society* discours is de vaststelling dat het monopolie van de staat in aangelegenheden van sociale controle werd doorbroken en verstrooid raakt over een constellatie van publieke en private actoren.<sup>3</sup>

De auteur stelt dat de preventie van georganiseerde criminaliteit gebaseerd is op de situationele criminaliteitsbenadering. Er wordt uitgebreid ingegaan op de ontwikkeling van de criminologische theorievorming die het ingrijpen in maatschappelijke gelegenheidsstructuren ter voorkoming van misbruik voor criminele doeleinden vooropstelt. Absolute randvoorwaarde voor een dergelijke benadering is een degelijke probleem- en risicoanalyse over mogelijk toekomstig misbruik door criminele organisaties, zeker op niveau van de Europese Unie een problematisch gegeven.<sup>4</sup> Onmiddellijk, en terecht, wordt ook gewezen op het gevaar een maatregel toe te spitsen op problemen die zich (nog) niet voordoen en het stigmatiserende effect daarvan.

## HET ONDERZOEK

De afgelopen 15 jaar heeft Nederland gewerkt aan het opzetten en uitvoeren van een progressieve preventieve aanpak van het probleem georganiseerde criminaliteit. Het is hoog tijd voor een evaluatie van de resultaten zo stelt de auteur. De doelstelling van de studie is (kritisch) na te gaan of het enthousiasme van beleidsmakers voor preventie gelegitimeerd is. Om dit te kunnen bepalen werd het effect van bestaande preventiepraktijken onderzocht.

Concreet werd de studie opgezet in de vorm van een beleidsevaluatie van een aantal belangrijke maatregelen in Nederland die erop gericht zijn georganiseerde criminaliteit te voorkomen. De eerste maatregel betreft de anti-witwasinterventie, die voornamelijk vorm krijgt door de Wet melding ongebruikelijke transacties en de Wet identificatie bij dienstverlening. De tweede maatregel betreft de recent opgezette Nederlandse screeningsprocedure, vastgelegd in de Wet BIBOB, die is ontwikkeld ter voorkoming van het misbruiken van vergunningen, subsidies en aanbestedingen bij het plegen van

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld: Hebberecht, P., Ponsaers, P., 'Vliegen zonder vleugels, wetenschap zonder theorie', *Panopticon*, (editoriaal), Vol. 20, 1999, 505-509.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld: Rigakos, G.S., 'Risk society and actuarial criminology: prospects for a critical discourse', *Canadian Journal of Criminology*, Vol. 41, 1999, 137-150.

<sup>4</sup> Vander Beken, T., 'Beeldvorming en beleid rond georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie: indien niet ernstig, gelieve zich te onthouden', *Panopticon*, Vol. 26, 2005, 30-45.

strafbare feiten. Een derde maatregel betreft het de bestuurlijke aanpak van Amsterdam waarbij twee grote projecten aan bod komen: het Van Traa-project en het integriteitsproject. Deze lokale aanpak bestaat uit een strikt handhavingsbeleid en een grootste integriteitsbewustwording waarmee wordt beoogd te voorkomen dat criminele groeperingen kunnen infiltreren in de legale omgeving.

Onmiddellijk na het uiteenzetten van het onderzoeksopzet eist de auteur aandacht voor de problematische aard van de beoogde onderneming, gezien de complexiteit van het causaliteitsgegeven, de onmogelijkheid onderzoeksexperimenten op te zetten voor dit doel en de specifieke, complexe, aard van het fenomeen georganiseerde criminaliteit. Omwille van voornoemde problemen koos de auteur ervoor de studie te baseren op een alternatief onderzoeksplan dat bestaat uit 2 alternatieve strategieën.

Eerst werd een studie gemaakt van de maatregel in het abstracte waardoor een indicatie van de 'mogelijke effecten' kon worden gegeven. Om die reden werd de onderliggende filosofie van de preventiemaatregelen ontleed om zo het uitgesproken programma te reconstrueren. Met programma theorie wordt bedoeld de verzameling van algemene veronderstellingen over de sociale werkelijkheid en het functioneren ervan en meer specifiek de manier waarop de gekozen strategie verwacht wordt de vooropgestelde objectieven te bereiken.

Een tweede stap betrof het maken van een studie van de implementatie van de maatregel en de 'concrete resultaten' om vast te stellen in hoeverre de doelstellingen in de praktijk zijn gehaald. Niettegenstaande, dit nog niet meteen iets zegt over de werkelijke effecten, wijst de auteur op het belang van deze strategie door te stellen dat als doelstellingen worden gehaald, het meer aannemelijk is dat de maatregel effect heeft. Daarbij zou het eveneens van belang een aantal meetbare elementen op te nemen, i.e. *proxy indicators*, aldus de auteur.

Bij de keuze en uitwerking van de onderzoeksmethodologie geldt dat de auteur ruim aandacht schonk aan de relatie tussen theorie en praktijk. Concreet werd op zoek gegaan naar een evaluatiemethode die beantwoordt aan de complexiteit van het onderzoeksobject. Door zich te beroepen op de principes van een "programma evaluatie", namelijk d.m.v. sociaal-wetenschappelijke onderzoeksmethodes op een systematische wijze de doeltreffendheid van maatschappelijke interventies nagaan, werd een strak analyseschema opgesteld om de onderliggende beleidstheorie van preventiestrategieën aan de oppervlakte te brengen. Zij geeft daarbij aan dat dit geen gemakkelijke opdracht is aangezien de onderliggende assumpties vaak niet uitgesproken of geregistreerd zijn. Voor haar studie deed zij beroep doen op bestaande informatiebronnen zoals beleidsvoorbereidende documenten, beleidsverklaringen, memories van toelichting, actieplannen, opiniestukken en relevantie literatuur.

De presentatie van de bevindingen van de beleidsevaluatie werd door de auteur opgedeeld in drie elementen: de beoordeling van de beleidstheorie, de beoordeling van de implementatie en de beoordeling van de uitkomsten van de maatregelen, samen de rode draad in het onderzoek.

De meerwaarde van dit werk is gelegen in het ontsluiten van een type informatie dat onmiskenbaar een bijdrage levert aan de empirische kennis over preventiestrategieën in de praktijk, in het bijzonder gericht tegen georganiseerde criminaliteit, en het debat in de criminologie terzake. Concreet bijvoorbeeld geldt de conclusie betreffende de Nederlandse anti-witwasmaatregel dat er indicaties zijn dat de ingezette middelen het

doel ruimschoots voorbij schieten. Zij wijst erop dat het installeren van een financiële politie zonder meer, geen prioriteit mag zijn, maar enkel direct in functie van de strijd tegen criminaliteit mag functioneren. Er is m.a.w. sprake van *goal displacement*. Volgens de auteurs is het nog niet te laat om daar iets aan te veranderen omdat de oorzaak dient gezocht bij de implementatie en niet bij de objectieven van de wetgever. Ook bij de bestuurlijke aanpak van Amsterdam is het risico voor *net widening* reëel, en daarmee samenhangend *goal displacement* doordat de aanpak niet specifiek is gericht op het probleem georganiseerde criminaliteit. De aanpak zou door de bestuurlijke overheden gebruikt worden tegen alle vormen van criminaliteit. Herhaaldelijk benadrukt de auteur dat het vaststellen van het werkelijke effect moeilijk is, te meer omdat het inzicht in het fenomeen nog steeds beperkt is en de omvang van het effect bijgevolg onmogelijk in te schatten is. Specifiek wat betreft het Van Traa-project bijvoorbeeld dat berust op de idee dat verloederde buurten een voedingsbodem zijn voor georganiseerde criminaliteit, stelt zij dat sowieso een aantal effecten heel zichtbaar zijn op niveau van de buurt, maar of dit ook een effect heeft op georganiseerde criminaliteit minder duidelijk is. Deze strategie mist volgens de auteur hoe dan ook, net zoals de *Broken Windows* theorie, een sterk theoretische basis.

Generalisatie op grond van een beperkt aantal gevalstudies is onmogelijk, luidt een algemeen aanvaarde stelling. De zinvolle en uiterst interessante conclusies die per maatregel worden geformuleerd niet te na, doet de auteur tegelijkertijd ook meer dan bestaande preventiestrategieën beschrijven. Ze poogt in haar conclusie een brug te slaan tussen afzonderlijke kwesties en generalisatie. De auteur onderstreept, niet-tegenstaande, de kritische evaluatie van, vooral de implementatie, van de preventie-maatregelen, dat het logisch is dat de Nederlandse overheid invulling heeft gegeven aan preventie-initiatieven in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Doch beveelt zij aan dat rekening wordt gehouden met een aantal beperkingen van de preventieve strategie. Ze gaat daarbij in op de consequenties die een strategie gericht op maatschappelijke gelegenheidsstructuren kan hebben voor het handelen van grote groepen mensen die zonder criminele bedoelingen gebruik maken van deze structuren. Ze trekt het debat terecht ook open naar de discussie over privacy waarin ze pleit voor een noodzakelijk evenwicht, een stelling die ook elders aansluiting vindt.<sup>5</sup> Verder maakt de studie nieuwsgierig naar verworven inzichten m.b.t. context en de beperkte periode van impact die alle preventieprogramma's onherroepelijk in zich dragen?<sup>6</sup>

Omwille van de kritische invalshoek in de studie van een zich opdringend onderwerp op de criminologische agenda<sup>7</sup> en het sterk uitgewerkt empirisch luik, laat dit werk een nieuw licht schijnen op een materie die vaak nog al te veel beheerst wordt door louter veronderstellingen. Toch meen ik dat het door de auteur aangekondigde gebruik van *proxy indicators* bij de evaluatiemethode, bijvoorbeeld voor het operationaliseren van de onderzoeksvragen, een minder duidelijke afwikkeling kende in dit werk. Het zou echter misplaatst zijn deze kritische noot het eindoordeel te laten bepalen.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld: Van Heddeghem, K., Vander Beken, T., Vermeulen, G., De Ruyver, B., *Gewapend bestuursrecht gescreend*, Antwerpen, Maklu, 2002, 212.

<sup>6</sup> Brantingham, P.L., Brantingham, P.J., Taylor, W., 'Situational Crime Prevention as a Key Component in Embedded Crime Prevention', *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, Vol. 47, 2005, 271-292.

<sup>7</sup> Fijnaut, C., Paoli, L., 'Comparative Synthesis of Part III'. In: Fijnaut, C., Paoli, L. (eds.), *Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, Dordrecht, Springer, 2004, 1035-1041.