

Het inschatten van de gevaarlijkheid van georganiseerde criminaliteit

SAMENLEVING EN TOEKOMST

Het inschatten van de gevaarlijkheid van georganiseerde criminaliteit

Tom Vander Beken
Letizia Paoli
Andries Zoutendijk
Noël Klima



FEDERAAL WETENSCHAPSBELEID



ACADEMIA PRESS

Deze publicatie is het resultaat van het onderzoeksproject “Het inschatten van de gevaarlijkheid van georganiseerde criminaliteit” (DANGER) dat gefinancierd werd door Federaal Wetenschapsbeleid in het kader van het programma “Samenleving en Toekomst”.

Programmaverantwoordelijk: Margarida Freire in samenwerking met Aziz Naji.
Het project werd uitgevoerd o.l.v. prof. T. Vander Beken, Universiteit Gent en L. Paoli, Katholieke Universiteit Leuven.

In dezelfde reeks verscheen eveneens:

- M. Easton, e.a., *Multiple Community Policing: hoezo?*, 2009
- K. De Koster, e.a., *Democratie en de kloof tussen discours en praktijk. Burgerparticipatie, overheidsbeleid en tevredenheid op het lokale niveau*, 2010
- H. van Oyen, e.a., *Sociale ongelijkheden in gezondheid in België*, 2010

De inhoud van de teksten valt onder de verantwoordelijkheid van de auteurs.



Ce label de qualité est octroyé par la Politique scientifique fédérale aux projets de recherche qui ont obtenu un score d'au moins "suffisant" (suffisant) lors de l'évaluation ex-post effectuée par un panel d'experts étrangers. Le projet qui fait l'objet de la présente publication a reçu ce label.

Dit kwaliteitslabel wordt toegekend door Wetenschapsbeleid aan onderzoeksprojecten die bij de ex-post evaluatie door een panel van buitenlandse experts een score van minstens “sufficient” (voldoende) kregen. **Het project dat het voorwerp uitmaakt van deze publicatie heeft dit label gekregen.**

© Academia Press
Eekhout 2, 9000 Gent
Tel. 09/233 80 88 Fax 09/233 14 09
Info@academiapress.be www.academiapress.be

J. Story-Scientia nv Wetenschappelijke Boekhandel
Sint-Kwintensberg 87, B-9000 Gent
Tel. 09/225 57 57 Fax 09/233 14 09
Info@story.be www.story.be

Tom Vander Beken, Letizia Paoli, Andries Zoutendijk & Noël Klima
Het inschatten van de gevaarlijkheid van georganiseerde criminaliteit

Gent, Academia Press, 2012, iv + 168 pp.

Opmaak/Mise en page: proxessmaes.be

ISBN 978 90 382 ##### #
D/2012/4804/###
U #####

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of vermenigvuldigd door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSTAFEL

Lijst met figuren	v
Ten geleide	1
Hoofdstuk 1. De beeldvorming van georganiseerde criminaliteit in België	5
1. <i>De ontdekking van georganiseerde criminaliteit in België</i>	5
2. <i>Het Actieplan van de regering van 1996 en de korte en langetermijnmethode</i>	7
3. <i>Het voorstel van 1999: Een risicobenadering voor de Belgische rapportages</i>	8
4. <i>Justitie volgt: het Veiligheids- en Detentieplan van 2000</i>	9
5. <i>De Belgische benadering geëxporteerd: Het voorzitterschap van de Europese Unie in 2001</i>	11
6. <i>De verzanding van de verdere implementatie sinds 2001</i>	12
7. <i>Ondertussen aan de universiteit: kwetsbaarheidsonderzoeken en omgevingsanalyses</i>	13
8. <i>Het DANGER-onderzoek van 2008: hoe het was en is geworden</i>	15
Hoofdstuk 2. De schade van georganiseerde criminaliteit	19
<i>Introductie</i>	19
1. <i>Waarom schade van criminele activiteiten?</i>	21
2. <i>Conceptuele en technische uitdagingen</i>	26
2.1. <i>De intrinsieke moraliteit en culturele variabiliteit van schade</i> ..	26
2.2. <i>De problemen van oneindigheid, standaardisering en causaliteit</i>	27
2.3. <i>Schade versus baten</i>	28
2.4. <i>De onvergelykbaarheid van schadelijke gevolgen</i>	28
3. <i>Het beoordelen van de schade</i>	30
3.1. <i>Taxonomie van mogelijke schadevormen geassocieerd met criminele activiteiten</i>	31

3.2.	Twee schalen en een matrix	33
3.3.	Het beoordelen van de schade.	36
3.4.	Mogelijke functies in beleidsanalyse	37
4.	<i>Onderzoeksdesign</i>	39
4.1.	Dataverzameling en analyse	40
4.2.	Sleutelconcepten bij de inschatting van de schade van mensenhandel	42
5.	<i>Het business model van mensenhandel in België</i>	43
5.1.	Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting	44
5.2.	Mensenhandel met het oog op gedwongen arbeid of economische uitbuiting.	46
5.3.	Andere vormen van mensenhandel	48
5.4.	Inkomsten en witwaspraktijken	49
6.	<i>Het inschatten van de schade van mensenhandel in België</i>	50
6.1.	Identificeren van schade en slachtoffers	51
	a. Mogelijke schade voor individuen.	51
	b. Mogelijke schade voor de private sector en de overheid	55
6.2.	Het evalueren van de ernst en frequentie	59
	a. Schade voor individuen.	60
	b. Schade voor de private sector en de overheid	63
6.3.	Prioriteiten stellen van schade.	63
6.4.	Causaliteit vaststellen	68
6.5.	Lessen getrokken uit de toepassing van het schaderaamwerk op mensenhandel	71
7.	<i>De schade van mensenhandel en cocaïnehandel in België vergeleken</i>	73
7.1.	Schade voor individuen: een vergelijking	74
7.2.	Schade voor bedrijven: een vergelijking	75
7.3.	Schade voor de overheid: een vergelijking	75
7.4.	Schade voor het milieu: een vergelijking	76
7.5.	De 'oorzaken' van schade: een vergelijking.	79
	<i>Conclusies</i>	80

Hoofdstuk 3. Kwetsbaarheid van economische sectoren voor georganiseerde criminaliteit.	85
1. <i>Inleiding</i>	85
2. <i>Omgevingscriminologie, gelegenheidsstudies en de eerste kwetsbaarheidsstudies</i>	86
3. <i>Kwetsbaarheid voor (georganiseerde) criminaliteit herbekeken</i>	88
3.1. Kritieken	88
3.2. Alles opnieuw van bij het begin	89
3.3. Onderzoeksmethodologie	89
4. <i>Kwetsbaarheid ontduddeld</i>	90
5. <i>Kwetsbaarheid van het goedertransport</i>	91
5.1. Inleiding	91
5.2. Economische activiteit en criminaliteit	93
a. Op zoek naar lucratieve opdrachten.	93
b. Interesse van de criminele wereld in eenmansbedrijven.	95
c. Geen vragen over klanten (kunnen) stellen.	96
d. Situationele criminaliteitspreventie: niet iedereen kan en wil	98
5.3. Zwaktes in de omgeving: infrastructuur, regels en toezicht in de sector	101
a. Onbeveiligde infrastructuur: parkings langs autowegen	101
b. Opgericht in één dag: niet transportbedrijven als dekmantel.	102
c. De expediteur: een aantrekkelijk bruggehoofd	104
d. Verhuurders van vervoermiddelen en opslagplaatsen zijn geen guardians.	105
5.4. Criminaliteit, transportsector en veerkracht	105
5.5. Conclusie	107
6. <i>Kwetsbaarheid van de horeca</i>	110
6.1. Inleiding	110
6.2. Horeca in België: de setting	111
a. Algemeen	111
b. Groot personeelsverloop en zwartwerk	112
c. Wie maakt nog winst zonder criminaliteit?	115
d. Fiscale wetgeving als bron van kwaad	117
e. Boekhouders als facilitatoren van illegale activiteiten	118
f. Gegijzeld door klanten en leveranciers.	120

g. Informele conflictafhandeling	120
6.3. Grijs economie als voedingsbodem voor andere illegale handelingen	121
a. Nog meer zwartwerk, mensensmokkelen- handel en illegale portiers	121
b. Horeca en witwassen	123
c. Infiltratie van georganiseerde criminaliteit in de horeca	123
6.4. Horeca als ontmoetingsplaats en knooppunt	125
6.5. Criminaliteit, horecasector en veerkracht	127
6.6. Conclusie	128
7. <i>Kwetsbaarheid: risico en resilience. Enkele algemene conclusies</i>	129
Hoofdstuk 4. Conclusies en aanbevelingen	135
1. <i>Een nieuw experiment in het Belgisch laboratorium</i>	135
2. <i>De tijden zijn veranderd: kwetsbaarheid, dreiging maar zeker ook schadelijkheid</i>	136
3. <i>Het einde van ‘georganiseerde criminaliteit’?</i>	138
4. <i>De verhouding tussen de benaderingen: naar een algemeen beleidskader inzake beeldvorming van (georganiseerde) criminaliteit</i>	139
5. <i>Klanten van beeldvorming en (hun) perspectieven: mogelijkheden en gevaren</i>	143
6. <i>De schadelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses uit het DANGER-onderzoek</i>	145
7. <i>Op de agenda: na het uiteenhalen opnieuw de verbinding</i>	148
Referenties	151
Bijlage – Overzicht DANGER Working Papers / Publicaties	167

LIJST MET FIGUREN

Figuur 1:	Conceptueel model voor risicoanalyse	10
Figuur 2:	Het beoordelingsproces van de schade	31
Figuur 3:	Slachtoffers en schadevormen	32
Figuur 4:	Referentiepunten voor ernstscores.	34
Figuur 5:	Matrix om bij schadevormen prioriteiten te stellen.	35
Figuur 6:	Geanalyseerde gerechtelijke dossiers per type en activiteit.	40
Figuur 7:	Aantal en type respondent per criminele activiteit.	41
Figuur 8:	Aantal zaken van mensenhandel binnengekomen bij de parketten in de loop van 2008 en 2009.	43
Figuur 9:	Aantal slachtoffers van mensenhandel voor de eerste keer opgevangen in de drie Belgische opvangcentra in de periode 2008-2009	44
Figuur 10:	Slachtoffers van mensenhandel-gerelateerd geweld in dossiers geregistreerd in de database georganiseerde criminaliteit van de Belgische Federale Politie (2005-2008)	53
Figuur 11:	Dossiers mensenhandel geregistreerd in de Belgische database georganiseerde criminaliteit per type mensenhandel en gerelateerd geweldsdelict (2005-2008).	53
Figuur 12:	Mogelijke schade en potentiële slachtoffers bij seksuele en economische uitbuiting en hun begeleidende activiteiten	57
Figuur 13:	Inschatting van schade geassocieerd met mensenhandel in België	65
Figuur 14:	Vergelijken van de schade van cocaïne- en mensenhandel in België	77
Figuur 15:	Percentage deeltijdse arbeidskrachten in horeca en in België	112
Figuur 16:	Faillissementen horeca en andere sectoren.	115
Figuur 17:	Kwetsbaarheid voor criminaliteit ontdebeld	130
Figuur 18:	Integratie van schadelijkheids-, kwetsbaarheids- en dreigingsanalyses in Belgisch beleidskader	142

TEN GELEIDE

Voorliggend bundel is het eindverslag van het wetenschappelijk onderzoek “*het inschatten van de gevaarlijkheid van georganiseerde criminaliteit*” (DANGER) dat van 2008 tot 2011 door mezelf werd gecoördineerd (Universiteit Gent) en uitgevoerd door een onderzoeksequipe aan de Katholieke Universiteit Leuven (Letizia Paoli en Andries Zoutendijk) en de Universiteit Gent (Tom Vander Beken en Noël Klima). Beide equipes hebben het onderzoek samen en in netwerkverband uitgevoerd en daarin ook de buitenlandse experts Nicholas Dorn, Henk van de Bunt en Victoria Greenfield betrokken.

Het eerste hoofdstuk van dit verslag geeft een schets van de wetenschappelijke en beleidsmatige achtergronden van het DANGER-onderzoek. Daartoe wordt een chronologisch overzicht gegeven van de evolutie van discussies over de beeldvorming van georganiseerde criminaliteit in België. Dit overzicht is er enkel één op hoofdlijnen en vanuit mijn eigen perspectief en ervaring geschreven. Als *participant observer* heb ik het voorrecht gehad om een groot deel van de geschiedenis van de beeldvorming van georganiseerde criminaliteit in België mee kunnen te volgen en, via beleidsoriënterend onderzoek, in bepaalde mate mee vorm te geven.

De inhoud van dit hoofdstuk is dan ook ontegensprekelijk door die ervaringen en betrokkenheid gekleurd. Om verschillende redenen werd beslist om dit verhaal als inleiding te gebruiken van het verslag van het DANGER-onderzoek. Enerzijds is het de bedoeling aan te tonen wat de achtergronden van het DANGER-onderzoek zijn. Dit onderzoek komt immers allerm minst uit de lucht vallen en is sterk verbonden met (Belgische) beleidsmatige en wetenschappelijke discussies en context. In die zin dient deze inleiding gezien te worden als een, misschien eigenzinnige, leeswijzer en kapstok voor het inschatten van de (Belgische) (beleidsmatige) relevantie en eventuele meerwaarde van het uitgevoerde onderzoek. Anderzijds heeft deze inleiding tot doel aan te tonen dat de Belgische discussies en evoluties rond beeldvorming deze Belgische context, ook beleidsmatig, in belangrijke mate overstijgen. De vragen die met de Belgische beeldvorming van georganiseerde criminaliteit samenhangen en de daaraan verbonden uitdagingen zijn allerm minst uniek.

Het belang van dat laatste aspect mag in het DANGER-onderzoek niet worden onderschat. Hoewel de opdrachtgever van het onderzoek het Belgische Wetenschapsbeleid was en de 'klanten' van het onderzoek vooral in België kunnen worden teruggevonden, is erg bewust gekozen om de studie niet enkel vanuit een Belgisch perspectief te voeren. Het kan interessant zijn om als *participant observer* met de neus op de feiten te zitten, maar als wetenschapper is het minstens zo belangrijk om voldoende afstand en objectiviteit in te bouwen. In het DANGER-project is deze Europese inbreng groter dan ooit tevoren. Op mijzelf na, zijn alle leden van het onderzoeksnetwerk buitenlanders. Dit heeft als grote voordeel gehad dat zij als wetenschappers met een externe bril naar de Belgische situatie hebben kunnen kijken. Dit is de focus, het opzet en de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoeksproject erg ten goede gekomen.

Dit onderzoeksrapport bevat, behoudens het eerste inleidende hoofdstuk en conclusies en aanbevelingen, twee hoofdstukken. Een over het deel van het onderzoek rond 'schadelijkheid' dat door de K.U.Leuven werd uitgevoerd en één over 'kwetsbaarheid' dat door de Universiteit Gent werd gedaan. Hoofdstuk 2 rond de schade van georganiseerde criminaliteit werd door het Leuvense team samen met Victoria Greenfield geschreven. Het opzet van en keuze voor deze onderzoekscomponenten worden in het inleidend hoofdstuk toegelicht.

Het dient beklemtoond dat dit onderzoeksrapport slechts een onderdeel is van de wetenschappelijke output die het DANGER-project heeft gegenereerd. Naast dit verslag werden 14 working papers geproduceerd waarvan een heel aantal in internationale peer reviewed tijdschriften werd gepubliceerd en/of in een edited boek zal worden opgenomen. Een overzicht van deze working papers vindt U als bijlage bij dit rapport.

Ik ben alle project- en netwerkmedewerkers in het algemeen en mijn collega Letizia Paoli die het projectluik aan de K.U.Leuven met grote deskundigheid heeft geleid in het bijzonder, erg erkentelijk voor hun inbreng en samenwerking. Ook de leden van het begeleidingscomité van dit onderzoek ben ik erg dankbaar voor hun deelname aan de discussies in dit project en hun suggesties en opmerkingen bij de werkzaamheden van de onderzoeksploeg. Tenslotte druk ik mijn waardering uit voor de wijze waarop de opdrachtgever Wetenschapsbeleid dit onderzoek heeft begeleid en ondersteund. Hoewel het onderzoek niet

altijd de wegen is ingeslagen die vooraf waren uitgezet, heeft het onderzoeksnetwerk de ruimte gekregen om eigen keuzes te maken en te rechtvaardigen. Dat is een vruchtbare omgeving voor wetenschappers. Wij hopen dan ook dat dit project voor opdrachtgever en betrokken departementen, diensten en actoren de investering waard is geweest.

Tom Vander Beken
Coördinator project DANGER

Hoofdstuk 1 DE BEELDVORMING VAN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN BELGIË

1. De ontdekking van georganiseerde criminaliteit in België

In tegenstelling tot de Verenigde Staten is de beleidsmatige aandacht voor georganiseerde criminaliteit in Europa van relatief recente datum. Terwijl (vooral) beleidsmakers zich aan de andere kant van de Atlantische Oceaan al kort na de eerste wereldoorlog ernstige zorgen maakten over het definiëren en beschrijven van wat zij *organized crime* benoemden, duurde het tot halweg de jaren '70 van de vorige eeuw vooraleer de thematiek ook in Europa echt op de agenda kwam (Paoli en Fijnaut, 2004).

Het begon, in het bijzonder in Engeland en Duitsland (Mack en Kerner, 1975), met onderzoek rond de vraag of 'zoiets' als de Amerikaanse *organized crime* ook in Europese landen was terug te vinden. Aangezien dit concept in de Verenigde Staten erg werd ingevuld vanuit eigen ervaringen met de vooral Siciliaanse criminele wereld (*Cosa Nostra*), bleek het antwoord daarop niet zo eenduidig: wellicht is het er nog niet in Europa, maar het valt niet uit te sluiten dat een dergelijke fenomeen ook hier opduikt.

Mee gevoed door analyses en ervaringen vanuit de Verenigde Staten – Cyrille Fijnaut heeft in dat verband in de lage landen erg veel invloed gehad (Fijnaut, 1990) – groeide de overtuiging dat aandacht voor georganiseerde criminaliteit op zijn plaats was in vele Europese landen. Dit was des te meer het geval naarmate Europese landen begonnen na te denken over een eigen invulling en definiëring van georganiseerde criminaliteit. Voor een aantal Europese landen, Italië om evidente redenen uitgezonderd, bleek een mafia-achtige conceptualisering van georganiseerde criminaliteit helemaal niet nuttig. Zij ontwikkelden daarom eigen definities die veel minder de nadruk legden op piramidale en hiërarchische structuren en grotere groepen en meer op de doelstelling om op een bijzondere manier misdrijven te plegen met het oog op financieel gewin (van Duyne en Vander Beken, 2009).

In het zog van een aantal pioniers zoals Duitsland en Nederland, kwamen discussies over georganiseerde criminaliteit ook België binnen. In 1992 opeerden de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie en het College van procureurs-generaal ervoor om dit fenomeen voor operationele en strategische redenen (niet voor strafrechtelijke vervolging) te definiëren in de zin zoals het Duitse *Bundeskriminalamt* (BKA) dat eerder had gedaan. Volgens deze definitie bestaat georganiseerde criminaliteit in het planmatig plegen van misdrijven die elk op zichzelf of in hun totaliteit van enige betekenis zijn, vanuit een streven naar winst of macht, waarbij meer dan twee betrokken personen samen handelen, gedurende een vrij lange periode en met verdeling van taken waarbij gebruik wordt gemaakt van commerciële structuren, en/of waarbij invloed wordt uitgeoefend op het politieke leven, de media, het openbaar bestuur, de justitie of het bedrijfsleven.¹ Deze definitie omvat veel meer activiteiten dan wat traditioneel, vooral in de Verenigde Staten en in Italië, onder georganiseerde criminaliteit wordt verstaan. Hoewel gewaarschuwd wordt voor het gevaar van forse overschatting van het fenomeen ten gevolge van het gebruik van een te brede definitie (zie daarover met verwijzingen naar discussies in dat verband naar andere landen Belgische Senaat, 1998: 38-51), is de keuze voor de BKA-omschrijving uit 1992 sindsdien nooit echt ter discussie gesteld. Van een definitie zoals deze van het BKA wordt gezegd dat zij, mits een stringente maar flexibele operationalisering ervan wordt gemaakt, toelaat om mee te evolueren met het fenomeen en ruimte te bieden voor verschillende soorten analyses en aanknopingspunten voor een bestuurlijke aanpak van het fenomeen (Frans, 1998). De term 'georganiseerde criminaliteit' die gebruikt wordt voor een fenomeenbeschrijving en strategische denk- en beleidsoefeningen kan bijgevolg best breed zijn. Dat ligt anders voor een definitie die een specifieke strafrechtelijke inbreuk of interventie moet legitimeren. Deze moet voldoende precies en zeker zijn. Of hoe 'georganiseerde criminaliteit' iets anders, en veel meer, is dan de 'criminele organisatie' uit het strafwetboek.

De eerste specifieke rapporten over georganiseerde criminaliteit in België werden tot 1996 opgesteld door de toenmalige Rijkswacht, waarbij zij informatie uit haar eigen onderzoeken analyseerde om uitspraken te

¹ Omzendbrief COL 19/2006 van het College van Procureurs-generaal bij de hoven van Beroep (vertrouwelijk)

doen over de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit in België.

2. Het Actieplan van de regering van 1996 en de korte en langetermijnmethode

In een op 28 juni 1996 door de Ministerraad goedgekeurd *Actieplan tegen de Georganiseerde Criminaliteit* sprak de Belgische regering de ambitie uit om, ook op het vlak van de beeldvorming van het fenomeen, meer te doen dan tot nog toe was gebeurd. Uitgangspunt daarbij was dat het beleid dat t.a.v. dit fenomeen zou worden gevoerd, gebaseerd diende te zijn op een zo accuraat mogelijk beeld ervan. Er werd dan ook gevraagd een strategische analyse te maken die de beleidsverantwoordelijken de mogelijkheid zou geven om prioriteiten te stellen, de gepaste maatregelen te nemen, de implementatie van deze maatregelen te controleren en indien nodig voorstellen te formuleren voor het aanpassen van het wettelijk arsenaal (Frans, 1998).

Het Actieplan van 1996 verleende de toenmalige Rijkswacht de technische verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de analyse van de georganiseerde criminaliteit. Deze bestond onder meer uit het opstellen in samenwerking met het ministerie van Justitie van een vragenlijst om informatie over de lopende onderzoeken samen te brengen. Voor deze analyse werden verschillende bronnen aangeboord: zogenaamde 'harde' informatie in de geautomatiseerde systemen – voor het registreren van opgespoorde criminele organisaties; harde informatie uit lopende onderzoeken – voor het opsporen van bekende criminele organisaties; zogenaamde 'zachte' informatie – meer bepaald die ingewonnen bij de operationele analyse van de criminaliteit om een correcte interpretatie te waarborgen (het in kaart brengen van de dreiging); strategische analyses en onderzoek uitgevoerd door andere besturen of door wetenschappers (Belgische Senaat, 1998: 208).

De parlementaire onderzoekscommissie inzake georganiseerde criminaliteit die in 1998 op die basis opgemaakte rapporten onder ogen kreeg, erkende dat deze uitgebreidere dataverzameling een methodologische verbetering was, maar beklemtoonde tegelijk dat de rapporten nog altijd in hoofdzaak waren opgesteld op basis van politie-informatie afkomstig van door politiediensten uitgevoerde onderzoeken. Ook de

opstellers van deze rapporten verklaarden toen zich terdege bewust te zijn van de grenzen van een dergelijke aanpak en wezen er zelf op dat de informatie bijeengebracht bij de politiediensten, meer zegt over de wijze waarop politiediensten hun opzoekingen organiseren dan over het fenomeen zelf. Luitenant-kolonel Berkmoes verklaarde in dat verband aan de parlementaire onderzoekscommissie:

“Wij hebben met onze manier van werken, geen inzicht in het aantal criminele groepen. Wij kunnen alleen nagaan hoeveel onderzoeken de Rijkswacht in een bepaald jaar heeft gevoerd die aan de definitie beantwoorden.”

(Belgische Senaat, 1998: 209)

De methode die tot dan toe voor de rapportage inzake georganiseerde criminaliteit was gebruikt werd om die reden dan ook als deze van de ‘korte termijn’ bestempeld. Op ‘lange termijn’ zou dan nagedacht worden over een methode waarin meer en vooral ook andere informatie zou worden verwerkt en andere actoren (bv. parketmagistraten) betrokken (Frans, 1998).

3. Het voorstel van 1999: Een risicobenadering voor de Belgische rapportages

In het kader van haar opdracht om de jaarrapporten inzake georganiseerde criminaliteit voor te bereiden en vorm te geven, werd binnen de toenmalige Rijkswacht nagedacht over de wijze waarop deze rapportages zou kunnen worden verbeterd zodat zij dan zou kunnen worden uitgebouwd tot een volwaardige strategische analyse die beleidsmakers zou kunnen inspireren bij het stellen van prioriteiten. Een aspect daarvan was de zoektocht naar een manier om ook informatie die niet van de wetshandhavingdiensten afkomstig was, in de analyse te verwerken zodat de sterke politieke *bias* in de beeldvorming zou kunnen worden verminderd. In het verlengde daarvan werd ook gezocht naar een manier om het essentieel retrospectief karakter van deze analyses (een rapport over de situatie van het jaar voordien) om te vormen naar een product dat ook elementen van prospectie (een rapport over zich nu en morgen aandient) bevat.

In het kader van deze zoektocht werd ook een aanbesteding voor een kortlopend extern wetenschappelijk onderzoek uitgeschreven en aan

de onderzoeksgroep *Institute for International Research on Criminal Policy* (IRCP) van de universiteit Gent toegekend. In het eindrapport van deze studie (Black et al., 2000) werd voorgesteld om voor de langetermijn methodologie van de Belgische jaarrapporten georganiseerde criminaliteit een risicobenadering en -methodologie te hanteren. Er werd geponeerd dat de rapportages op die manier meer toekomstgericht kunnen worden gemaakt. Bovendien werden suggesties gedaan over de wijze waarop gegevens uit de (legale) omgeving van georganiseerde criminaliteit (via omgevingsanalyses en kwetsbaarheidsanalyses) zouden kunnen worden verzameld en gebruikt om iets te zeggen over de georganiseerde criminaliteit.

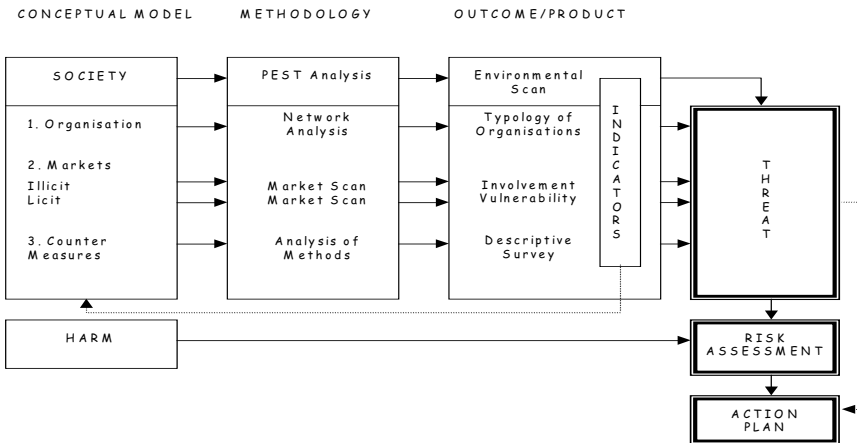
4. Justitie volgt: het Veiligheids- en Detentieplan van 2000

Toen de (ondertussen nieuwe) minister van Justitie in 2000 de regie kreeg van een *Federaal Veiligheids- en Detentieplan* werd beslist om daarin verschillende projecten op te nemen die betrekking hadden op georganiseerde criminaliteit. Project 27 van dit plan had expliciet de verbetering van de jaarrapporten inzake georganiseerde criminaliteit tot voorwerp. Enerzijds werd een soort *upgrade* van de korte termijnmethodologie voorgesteld waarmee meer en betere data zouden worden ingezameld en meer diensten (inspectiediensten, openbaar ministerie, staatsveiligheid, de Cel voor Financiële Informatieverwerking,...) bij de totstandkoming van het project betrokken. Anderzijds werd in dat project beslist om terdege werk te maken van de langetermijn methodologie waarin expliciet sprake zou zijn van de in 1999 voorgestelde benadering en componenten: risico, dreiging, analyses van kwetsbaarheid van economische sectoren.

Om deze tweede component van project 27 te realiseren, besliste de minister van Justitie een vervolgonderzoek toe te kennen aan IRCP waarin de resultaten van het in 1999 voor de Rijkswacht gevoerde onderzoek toepasbaar zouden worden gemaakt voor de jaarrapporten inzake georganiseerde criminaliteit. Aangezien de minister van Justitie ondertussen de formele auteur van deze jaarrapporten was geworden, stond hij in voor opdracht en financiering van deze kortlopende onderzoeksoopdracht.

Het verslag van dit onderzoek (Black et al., 2001), die mee door verantwoordelijken uit de (ondertussen) Federale Politie werd vormgegeven, stelde voor om in de rapporten inzake georganiseerde criminaliteit verschillende secties in te bouwen die samen een risicoanalyse zouden uitmaken (zie figuur 1.1.). Er werd daarbij vooropgesteld dat niet enkel de waarschijnlijkheid/frequentie/potentie van criminele groepen moest worden onderzocht (een eerste aspect van elke risicoanalyse), maar dat er ook aandacht zou moeten zijn voor de gevolgen/schade (het tweede aspect in een risico-discours) op een of andere manier in rekening zouden worden gebracht. Verder werd aanbevolen om niet alleen een dreigingsanalyse te maken van waartoe criminele groepen in België in staat zijn (inclusief het gebruik van zogenaamde contrastrategieën) en bereidheid tonen om actief te zijn, maar ook omgevingsanalyses uit te voeren, analyses te maken van de kwetsbaarheid van economische sectoren voor georganiseerde criminaliteit en studies aan te vatten over de betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit in criminele markten (Vander Beken, 2004). Het onderzoeksrapport bevatte ook een aanzet tot een conceptueel model dat als volgt vorm werd gegeven.

Figuur 1: *Conceptueel model voor risicoanalyse*



(Black et al., 2001: 16)

In 2001 besliste de minister van Justitie dat het door deze studie voorgestelde model en methode, stapsgewijs, zou geïmplementeerd en toegepast worden voor de Belgische rapportages voor georganiseerde criminaliteit.

5. De Belgische benadering geëxporteerd: Het voorzitterschap van de Europese Unie in 2001

Op Europees vlak vertonen de discussies over georganiseerde criminaliteit en de rapportering daarover zowel qua timing als qua inhoud opvallende gelijkenissen met wat in België is gebeurd (voor een specifieke beschrijving en analyse daarvan zie Vander Beken, 2005a; van Duyne en Vander Beken, 2009). In 1993 werd door de Europese Raad beslist om jaarlijks strategische rapporten te maken over georganiseerde criminaliteit. Deze rapporten droegen de eerste jaren de naam *Organised Crime Situation Report* (OCSR) en werden o.m. door toedoen van Europol opgesteld op basis van bijdragen van de lidstaten. De inhoud van deze bijdragen verschilde zowel op het vlak van kwantiteit als kwaliteit erg tussen de lidstaten en was in ruime mate afhankelijk van wat wetshandhavingdiensten over dit fenomeen wilden en konden rapporteren (zie daarover Vander Beken et al., 2004a). Op het einde van de jaren 1990 kwam, net zoals in België, de meerwaarde voor het beleid, de gebruikte methode en de focus van deze rapporten onder vuur te liggen. Duitse (Raad van de Europese Unie, 1999) en Zweedse (Raad van de Europese Unie, 2000) delegaties en de Commissie en Europol zelf (Raad van de Europese Unie, 2001a) gaven te kennen er een grote nood was aan een nieuwe methode voor deze Europese rapporten. Ook daar was er een expliciete vraag naar meer toekomstgerichtheid en naar dreigingsanalyses (Vander Beken, 2005a).

Het voorzitterschap van België van de Europese Unie in de tweede helft van 2001 bracht de agenda's op beide beleidsniveaus bij elkaar. Doordat in België al fors geïnvesteerd was in het uitwerken van een concreet plan voor de verbetering van de rapportages inzake georganiseerde criminaliteit, lag het voor de hand dat België deze in haar eigen voorzitterschap op Europees niveau zou aankaarten. En zo geschiedde. Nog tijdens het voorzitterschap slaagden de Belgische vertegenwoordigers erin om door de Raad een heus actieplan te laten goedkeuren (Raad van de Europese Unie, 2001b) voor een grondige revisie van de Europese methodologie waarin het Belgisch conceptueel model en de methodologie werden gekopieerd. De Belgische methodologie leek daardoor nu ook een Europese (politieke) validering gekregen te hebben.

6. De verzanding van de verdere implementatie sinds 2001

Het momentum van 2001 heeft niet onmiddellijk tot de resultaten geleid die sommigen misschien hadden gehoopt of verwacht. Op Europees vlak geraakte het Belgische actieplan wat op de achterplan in discussies over wat nu precies diende te gebeuren met de rapportages over georganiseerde criminaliteit. Een haalbaarheidsstudie van dit plan (Vander Beken et al., 2004a) toonde bovendien aan dat de introductie van risicoanalyse in deze rapportages op Europees vlak wel erg ambitieus was. Voor vele lidstaten was dit een volledig nieuwe benadering die ze amper aan 'hun systeem' konden correleren. Vele lidstaten hadden eenvoudig niet de data om dergelijke analyses te voeden of hadden niet de nodige analytische kennis en methoden om ze uit te voeren. Andere lidstaten (Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Nederland,...) hadden gelijkaardige, maar toch nog wel andere ideeën over hoe zaken als risico en dreiging in de beeldvorming rond georganiseerde criminaliteit in hun land en op Europees vlak moest worden geïntroduceerd. Een bevoorrecht getuige vatte de implementatie van het Belgisch actieplan als volgt samen:

“De collega’s in de lidstaten verschuilen zich achter het argument “performant en ambitieus maar moeilijk realiseerbaar” omdat zij op het vlak van Threat Assessment en Risk Assessment Methodology weinig of geen ervaring hebben of niet bereid zijn hun nationaal datacollectieproces aan te passen aan de Europese noden, terwijl Europol – de enige partner die op Europees niveau continuïteit kan garanderen – over onvoldoende in house-expertise beschikt of onvoldoende middelen investeert in de verdere ontwikkeling.”

(Frans, 2005: 51)

Uiteindelijk heeft dit ertoe geleid dat binnen de Europese Unie beslist werd om Europol, daarbij mee gevoed door de lidstaten, vanaf 2006 een *Organised Crime Threat Assessment* (OCTA) te laten opstellen dat zou moeten toelaten beleidsprioriteiten te stellen. Hoewel in de (eerste) OCTA-rapportages, of althans in de zogenaamde niet voor het publiek bestemde 'gesloten' versies ervan, impliciete verwijzingen stonden naar het Belgische actieplan (het conceptueel model werd bv. zonder bronvermelding gekopieerd), bleek dit Europees product daar in wezen nog weinig mee te maken te hebben (van Duyne en Vander

Beken, 2009). Hoewel de OCTA-rapporten op Europees niveau heel wat visibiliteit en ondersteuning kregen, loste deze oefening voor velen de beloftes niet in (van Duyne, 2007). Niet toevallig kwamen de meest kritische stemmen op deze OCTA vanuit België.

In België zelf was de situatie eigenlijk niet zoveel beter. Hoewel de Belgische rapportages – althans voor de weinige personen die ze kenden en (want niet publiek gemaakt) konden consulteren – bij de ‘beste’ van Europa werden gerekend (Fijnaut en Paoli, 2004: 257), kwam de nieuwe langetermijn methodologie niet echt van de grond. De inhoudstafel van de rapportages veranderde wel, maar de invulling van de stukken over schade, kwetsbaarheid van economische sectoren, omgevingsanalyse, e.d.m. bleef mager. Enkel op het vlak van de zogenaamde ‘dreiging’, i.e. een inschatting van de potentie en bereidheid van criminele actoren, werden ten gevolge van de inspanningen van de Federale Politie, een aantal duidelijke stappen gezet. Hoewel dit zeker leidde tot meer omvangrijke rapportages inzake georganiseerde criminaliteit, bleef het moeilijk om het geheel vorm te geven en de beleidsmatige relevantie ervan te duiden. Weinig beleidsmakers kennen, laat staan gebruiken, dit document in hun besluitvorming. Wat is er (niet) gebeurd of verkeerd gegaan?

7. Ondertussen aan de universiteit: kwetsbaarheidsonderzoeken en omgevingsanalyses

Hoewel betrokken en mede inspirator van de Belgische langetermijn methodologie en de verschillende componenten ervan (dreiging, schade, kwetsbaarheid economische sectoren, betrokkenheid criminele markten), heeft de Universiteit Gent slechts twee daarvan verder geëxploreerd in wetenschappelijk onderzoek: de kwetsbaarheid van economische sectoren voor georganiseerde criminaliteit en de omgevingsanalyse.

In opdracht van Wetenschapsbeleid en samen met economen van de Universiteit Antwerpen leidde dit tot de ontwikkeling van een eerste methodologisch model (Vander Beken et al., 2003) en de toepassing ervan op de diamantsector (Vander Beken et al., 2004b). Dit werd later voor de Europese Commissie – het Belgische actieplan van 2001 had in

de onderzoeksprogramma's zeker zijn sporen nagelaten – volledig uitgewerkt onder het acroniem MAVUS (Method for the Assessment of VUlnerability of Sectors) (Vander Beken, 2005b).

Hoewel deze onderzoeken zowel in Europa (in de eerste OCTA-rapporten) als in België vermeldingen kregen in de rapportages inzake georganiseerde criminaliteit, is het nooit duidelijk geworden welke plaats zij daarin precies zouden kunnen krijgen en, vooral, hoe de resultaten van deze studies zouden kunnen gekoppeld worden aan de andere componenten van het geheel. Bovendien werden vragen gesteld bij de meerwaarde van kwetsbaarheidsanalyses gebaseerd op data over het functioneren van de (economische) legale wereld ten opzichte van data die uit politiebesteden en gerechtelijke dossiers konden worden gehaald. Was het m.a.w. wel echt nodig om aparte kwetsbaarheidsanalyses uit te werken en uit te voeren om zicht te krijgen op de zwakheden van de omgeving die door criminele ondernemers kunnen worden geëxploiteerd? Een eerste zaadje voor het DANGER-onderzoek was hierbij geplant.

Een tweede component van de langetermijn methodologie waar de Universiteit Gent verder onderzoek heeft naar gevoerd is deze van de omgevingsanalyse. In opdracht van de Europese Commissie – die omwille van de blijvende vraag naar toekomstgerichte rapportages erg geïnteresseerd was en blijft in deze materie – werd vanaf 2005 onderzoek gevoerd naar een methodologie om omgevingsanalyses uit te voeren in het kader van beeldvorming over georganiseerde criminaliteit. Het resultaat van deze studie (voor rapportages daarover zie o.m. Vander Beken, 2006; Verfaillie en Vander Beken, 2008) was eerder verrassend en in tegenspraak met wat (zelf) eerder was beweerd: omgevingsanalyses alleen zijn géén zinvolle instrumenten om toekomstgerichte rapporten inzake (georganiseerde) criminaliteit te maken. Zij geven een te statisch, en naar het verleden, gericht beeld dat onvoldoende toelaat om in te spelen op onzekerheden. Scenariomethodieken, daarentegen, bieden op dat vlak een grote meerwaarde. Aanbevolen wordt dan ook om de component 'omgevingsanalyse' uit het conceptueel model en langetermijn methodologie te vervangen of minstens aan te vullen met scenariowerk. Hoewel de discussies rond omgevingsanalyse en scenario's op zich weinig vandoen lijken te hebben met wat in het DANGER-onderzoek werd geambieerd, heeft de onderliggende problematiek er een grote weerslag op gehad.

Het nadenken en een mening vormen over de relatie tussen toekomst en criminaliteit ligt immers in het hart van wat (steeds meer) met de beeldvorming van (georganiseerde) criminaliteit wordt beoogd. Beleidsmakers moeten en willen weten wat zich kan aandienen en hoe zij daarop kunnen anticiperen, niet wat al voorbij is. Onder meer door de gebeurtenissen van 9/11 en ook de kredietcrisis van 2008 lijkt het geloof in risicoanalyses, en dus eigenlijk in de voorspelbaarheid en voorkombaarheid van gebeurtenissen, fors teruggelopen. Voor rapportages over georganiseerde criminaliteit heeft dit zeker ook consequenties. Blijft een risicobenadering nog wel verdedigbaar of moeten onzekerheid en schadebeperking ook een (belangrijker) plek krijgen in dat verhaal? Het is dan ook geen toeval dat het DANGER-onderzoek, zowel in het luik dat door de K.U.Leuven is uitgevoerd als dat van de Universiteit Gent, flink wat gas terugneemt m.b.t. de dominantie van zekerheidsdenken en expliciet plaatsmaakt voor analyses van schade en veerkracht na (onafwendbare) gebeurtenissen (*resilience*).

8. Het DANGER-onderzoek van 2008: hoe het was en is geworden

Gezien de traditie rond kwetsbaarheidsonderzoek aan de Universiteit Gent en het feit dat het eerder ontwikkeld model niet vrij van methodologische kritiek was en, vooral, omdat er vragen werden gesteld bij de meerwaarde van dergelijk op de omgeving gericht onderzoek ten aanzien van onderzoek en analyses die vooral met gegevens omtrent de daders aan de slag gaan, werd het initieel onderzoeksopzet van het DANGER-onderzoek op die leest geschoeid: een zoektocht naar het verschil en de relatie tussen omgevingsgerichte en dadergerichte benaderingen bij het analyseren van georganiseerde criminaliteit. Omdat het geheel ingekaderd werd in een (beleidsmatige) context waarin de analyses niet alleen data en feiten moeten verzamelen, maar ook moeten toelaten om een beleidsmatige inschatting te maken van prioriteiten ten aanzien van het fenomeen georganiseerde criminaliteit, werd het geheel gevat onder de noemer 'gevaarlijkheid' (DANGER) van georganiseerde criminaliteit.

Het geheel werd geconcretiseerd in een project met een tweeledige doelstelling: aan de ene kant, het uitwerken van een nieuwe, geïntegreerde, methodologische werkmethode voor gegevensverzameling en

prioriteitenstelling rond (gevaarlijkheid van) georganiseerde criminaliteit en aan de andere kant deze methode in België testen. Het uiteindelijke doel daarvan was om te komen tot een betere wijze van inschatting van het gevaar van de georganiseerde criminaliteit. Gezien de achtergrond van de totstandkoming van het project lag de initiële focus op de relatie tussen twee benaderingen: een *dadergerichte* – waarbij de ‘gevaarlijkheid’ in functie staat van individuen en de groepen of netwerken die zij opzetten, van wat deze personen of groepen doen en van de wijze waarop zij zich organiseren (uit te voeren door het onderzoeksteam aan de K.U.Leuven) – en een *omgevingsgerichte* – waarbij de ‘gevaarlijkheid’ wordt afgeleid van de kwetsbaarheid van de legale (economische) omgeving die georganiseerde criminaliteit faciliteert (uit te voeren door het onderzoeksteam aan de Universiteit Gent).

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

Als benadering voor het maken van rapportages over (georganiseerde) criminaliteit bleek een *schadelijkheidsbenadering*, als derde perspectief, minstens zo relevant om mee te nemen in het onderzoek. Daarvoor zijn verschillende redenen. Een eerste, voor dit onderzoek zeker relevante, is de vaststelling dat prioriterende oefeningen m.b.t. criminaliteit in groeiende mate vanuit een shadeinvalshoek vorm worden gegeven: het ‘gevaar’ en het aanknopingspunt voor prioriteitenstelling en actie zit niet alleen bij de daders of de eigen kwetsbaarheden, maar zeker ook bij de schade die door (criminele) activiteiten wordt veroorzaakt. Het feit dat bv. ook op Europees niveau (Eurojust en Europol) een belangrijke verschuiving is vast te stellen van ‘*organised crime*’ naar ‘*serious crime*’ is daarvan een duidelijke indicator: georganiseerde criminaliteit is niet zozeer ‘gevaarlijk’ omwille van het georganiseerd karakter ervan, maar omwille van de schadelijkheid die haar activiteiten geacht worden met zich te brengen (Dorn, 2009). In aansluiting daarbij werd ook vastgesteld dat ‘*organised crime*’ als concept steeds moeilijker als koepelbegrip hanteerbaar bleek en dat methodologische vragen konden worden gesteld bij de wijze waarop vele dadergerichte (dreigingsanalyses) werden opgezet. Tenslotte bleek ook het risicodiscours

dat dominant in dader- en kwetsbaarheidsbenaderingen werden gehanteerd, bijsturing behoefde. In de nasleep van 9/11 en de financiële crisis (en de ontdekking van grote fraudes zoals deze in de Madoff-zaak) is het geloof in de voorspelbaarheid, meetbaarheid en bijgevolg ook in zekere mate voorkombaarheid van gebeurtenissen (en dus ook criminaliteit) sterk afgenomen. Het leek ons dan ook belangrijk om de factor 'onzekerheid', ook in het kader van rapportages over georganiseerde criminaliteit een expliciete plaats te geven. Opnieuw een argument om ook, en vooral, de schadelijkheidsbenadering in onze studie te betrekken.

Hoewel dit uiteindelijk resulteerde in twee onderzoekslijnen: schadelijkheid in Leuven en kwetsbaarheid in Gent, is de daderbenadering niet uit het onderzoek verdwenen. Zoals reeds aangeduid werden in een eerste deel van het onderzoek de sterke en zwakkere punten van deze benadering bestudeerd en in kaart gebracht (zie o.m. Zoutendijk, 2010). In de eindconclusie van dit rapport zullen deze terug worden opgenomen en gecombineerd met de resultaten van het onderzoek rond schadelijkheid en kwetsbaarheid.

Hoofdstuk 2 DE SCHADE VAN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT

Introductie

De globale doelstelling van het project stond in het oorspronkelijke voorstel als volgt omschreven:

“to contribute to the development of an empirically-grounded and systematic assessment of organised crime and, more generally, modern-day criminality and the dangers they represent for society that can stimulate a rational public debate on crime and serve as basis for realistic and effective criminal law enforcement policies in Belgium and elsewhere”.

In andere woorden, het voorstel wilde bewijs leveren en een ‘toolkit’ waarmee dergelijk bewijs verzameld kan worden op de basis waarvan beleidsmakers strategische prioriteiten kunnen stellen bij criminaliteitsbestrijding. Het voorstel heeft het doel van het Leuvense team – bestaande uit Letizia Paoli, Andries Zoutendijk en Victoria A. Greenfield, professor in de economie aan de U.S. Naval Academy – verder gespecificeerd door het volgende hoofddoel toe te kennen: *“Assess and refine existing methodological tools that allow statements about the dangerousness of a perpetrator or group.”*

Voor dit doel voorzag het voorstel een verfijning van de huidige inschattingmethoden van dreiging. Echter, na enkele uitvoerige literatuurstudies (Zoutendijk, 2010; Paoli en Greenfield, 2011) hebben wij besloten dat toekomstgerichte uitspraken over de gevaren van daders niet uitsluitend of voornamelijk gebaseerd kunnen worden op de kenmerken van de daders zelf, maar dat het ook moet draaien om de schadelijke gevolgen van de criminele activiteiten waar deze daders zich mee bezig houden. Met de algemene doelstelling van het project in het achterhoofd, concludeerden wij op basis van de literatuurstudies – en met name de grondige analyse van de dreigingsbeelden van georganiseerde criminaliteit geproduceerd door een variëteit aan nationale en internationale politiediensten (Zoutendijk, 2010) – dat strategische prioriteiten in criminaliteitsbestrijding niet kunnen worden geselecteerd op basis van de dreiging die uitgaat van daders alleen, maar dat

deze in belangrijke mate gebaseerd kunnen worden op de schade veroorzaakt door de criminele activiteiten die zij plegen.

De tweede op schade gerichte literatuurstudie (Paoli en Greenfield, 2011) toonde aan dat er weinig systematische reflectie heeft plaatsgevonden op schade veroorzaakt door criminaliteit en hoe deze het beste geïdentificeerd, geëvalueerd en vergeleken kan worden. Vijftig jaar geleden schreef Mueller (1959: 220) dat *“the principle of harm is the most underdeveloped principle in our [U.S.] criminal law”* – en hetzelfde kan nog steeds gezegd worden van de criminologie. Ondanks de groeiende bezorgdheid over slachtoffers van criminaliteit onder de bevolking en bij overheidsbeleid (bv. Spalek, 2006) zijn er noch binnen de criminologie noch binnen de sociale wetenschappen serieuze pogingen gedaan om de schade van verschillende vormen van criminaliteit te identificeren, te evalueren en te vergelijken in plaats van de gepercipieerde ernst of financiële kosten van criminaliteit (zie Paoli en Greenfield, 2011 voor details). De literatuurstudie toont ook verschillende conceptuele en technische uitdagingen die boven komen bij de studie van schadegereleerde benaderingen – deze uitdagingen zijn zonder twijfel een belangrijke reden waarom er tot op heden nog geen systematische en vergelijkende inschatting is gemaakt van de schade veroorzaakt door criminaliteit. Daarom is het een belangrijke taak van het Leuvense team geworden om een analytisch raamwerk te ontwikkelen waarmee we de schade van criminaliteit kunnen inschatten en waarmee we de in de literatuur besproken uitdagingen kunnen aangaan. Onze tweede taak was om dit raamwerk te testen op vier geselecteerde criminele activiteiten die worden beschouwd als typische vormen van georganiseerde criminaliteit, namelijk grootschalige cocaïnehandel (hierna: cocaïnehandel),² mensenhandel, btw carrouselfraude, en tabaksmokkel en de productie van namaaksigaretten. Doordat we deze twee taken hebben volbracht geloven wij dat wij aan de algemene doelstellingen van het project hebben voldaan en ook aan de specifieke opdracht voor het Leuvense team.

Dit deel van het rapport is als volgt opgebouwd. De eerste paragraaf geeft gedetailleerde uitleg over de wetenschappelijke en beleidsmatige redenen die ons ertoe hebben bewogen om te kiezen voor een schadegerichte benadering en af te zien van een dreigingsgerichte benadering

² We definiëren kleinschalige handel in cocaïne als ‘dealen’.

waarbij daders centraal staan. Paragraaf twee biedt een korte samenvatting van de conceptuele en technische uitdagingen die ontstaan bij de studie van schadegerichte benaderingen. Wij verwijzen naar Paoli en Greenfield (2011) voor een bredere discussie. In dat artikel hebben wij ook een analytisch raamwerk ontwikkeld waarmee we aan deze problemen het hoofd kunnen bieden. In paragraaf drie presenteren we een korte samenvatting van het raamwerk en laten we haar potentiële beleidstoepassingen zien. In paragraaf vier beschrijven we het onderzoeksdesign van de empirische test van het raamwerk, waarbij we de criteria nader toelichten op grond waarvan we de vier eerdergenoemde criminele activiteiten hebben gekozen en geven we een nadere beschrijving van onze dataverzameling- en analysemethodes. Ook definiëren we het sleutelconcept van mensenhandel – de inschatting van de schade van deze activiteit in België is vanwege de beperkte ruimte de enige inschatting die wij in dit rapport volledig uitwerken. In paragraaf vijf bespreken we het business model van mensenhandel; in paragraaf zes identificeren we de mogelijke schade geassocieerd met deze activiteit, maken we een inschatting van de ernst en frequentie van deze schade en proberen we het causale verband tussen de schade en de criminele activiteit vast te stellen. In paragraaf zeven vergelijken we de schade veroorzaakt door mensenhandel met die van cocaïnehandel (voor een volledige inschatting van de schade geassocieerd met cocaïnehandel, zie Paoli et al., 2011) – om te illustreren hoe het raamwerk empirisch bewijs kan bieden aan beleidsmakers om prioriteiten te stellen in criminaliteitsbestrijding.

1. Waaronder schade van criminele activiteiten?

Enkele jaren direct na de eeuwwisseling leek ‘dreiging’ als sleutelcriterium voor het stellen van strategische prioriteiten op het gebied van georganiseerde criminaliteit sterk in opkomst te raken bij politiediensten in Europa, Canada en Australië. Zowel Europol als verscheidene nationale politiediensten en overheidsinstanties begonnen met het produceren van zogenaamde dreigingsbeelden van georganiseerde criminaliteit, of Organized Crime Threat Assessments (OCTAs).³ Deze

³ Naast Europol (2009a) worden thans OCTAs geproduceerd door de Belgische Federale Politie (DSB-SPC, 2008), de Nederlandse KLPD (2008), het UK Serious Organized Crime Agency (SOCA, 2009) en de Criminal Intelligence Service Canada (CISC, 2008).

pogingen zijn door verschillende geleerden bekritiseerd (bv. van Duyne en Vander Beken, 2009; Edwards en Levi, 2008; Zoutendijk, 2010). Naast de specifieke methodologische zwakheden van de Europol-rapporten (van Duyne en Vander Beken, 2009), ontbreekt het in de OCTAs vrijwel zonder uitzondering aan een duidelijke en werkbare definitie van dreiging. Vier van de zes OCTAs besproken door Zoutendijk (2010), waaronder die van Europol (2008), het UK Serious and Organized Crime Agency (SOCA, 2008), en de Criminal Intelligence Service Canada (CISC, 2008) geven geen definitie van dreiging.

Zich baserend op de risicoinschattingsmodellen ontwikkeld in het veld van de nationale veiligheid, begrijpen sommige OCTAs de dreiging van georganiseerde criminaliteit als een functie van de capaciteit en intentie van actoren (daders) (bv. Crime and Misconduct Commission Queensland, 2004). Capaciteit en intentie worden vervolgens verder onderverdeeld in: *“desire × confidence = intent,”* en *“resources × knowledge = capability”* (Bond, 2004: 119, 122-123). Echter, deze variabelen blijken in de praktijk buitengewoon moeilijk in te schatten, zelfs bij militaire inlichtingen en de studie naar terrorisme waar voornamelijk wordt gekeken naar goed gestructureerde entiteiten met een bekende gedragshistorie. Zoals Levi en Dorn (2004: 9) opmerken,

“These [intent and capability] are mental constructs that analysts all too often may do little better than guess at, on the basis of fragmentary and unconfirmed reports provided by sometimes self-serving and/or client-pleasing informants”.

Zelfs de schijnbaar eenvoudige taak om de capaciteiten van een tegenstander in te schatten levert aanzienlijke uitdagingen op (ibid.). Vooraanstaande autoriteiten op het gebied van inlichtingenwinning onderkennen deze uitdagingen. Zo verwees de voormalige plaatsvervangend minister van Defensie van Amerika, Wolfowitz naar een fenomeen in het inlichtingenwerk

“that people who are pursuing a certain hypothesis will see certain facts that others won’t, and not see other facts that others will. [...] The lens through which you’re looking for facts affects what you are looking for” (geciteerd in Levi en Dorn, 2004: 10).

Nog fundamenteeler is de vluchtige aard van de meeste (georganiseerde) criminele netwerken in West Europa en andere ontwikkelde

landen die het stellen van strategische opsporingsprioriteiten op basis van dreigingen van criminele groepen niet of nauwelijks toestaat. Zoals in de meeste andere West-Europese landen is de aard van de georganiseerde criminaliteit in België niet die van hechte duidelijk identificeerbare groepen of organisaties, zoals het geval is bij maffiose groepen in Zuid-Italië (zie Paoli, 2003), maar eerder van ongestructureerde dadergroepen die voortdurend van samenstelling veranderen. De grote variëteit in organisatieniveaus blijkt bijvoorbeeld ook uit het laatste Belgische dreigingsbeeld van georganiseerde criminaliteit van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (DSB-SPC, 2008). Het is daarom vanuit criminologisch oogpunt correcter om te spreken van (vaak ad hoc) criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) in plaats van groepen of organisaties.⁴

Niet alleen is het vrijwel onmogelijk om de intentie en capaciteit van deze losse groepen die het merendeel uitmaken van de georganiseerde criminaliteit in ontwikkelde landen (met uitzondering van Italië en Japan) in te schatten of te voorspellen, maar kort nadat deze daders in beeld komen bij de politie, worden ze al aangehouden en vormen ze op dat moment per definitie geen bedreiging meer. Bovendien leidt de interetnische samenwerking tussen criminele ondernemers ertoe dat we niet langer kunnen spreken van traditionele categorieën daders op basis van etniciteit (de Italianen, de Albanezen, enz.).

Een belangrijk voordeel van de schadebenadering is dat zij zich distancieert van de focus op daders en zich in plaats daarvan richt op criminele activiteiten: deze duren voort in de tijd, zijn moeilijk uit te roeien en zijn daardoor meer geschikt als doel van lange-termijn strategieën. Bovendien kan de schadegerichte benadering worden toegepast op alle

⁴ De patronen van georganiseerde criminaliteit in België lijken sterk op die in andere 'oude' EU-lidstaten, met de vanzelfsprekende uitzondering van Zuid-Italië. De Britse Serious and Organized Crime Agency (SOCA, 2006: 14) is heel duidelijk op dit punt: *"Criminal structures vary. Organised crime groups generally consist of a durable core of key individuals, linked by family, childhood friendship, a shared history of lower-level criminal or gang activities, or imprisonment together. ... Some 'groups' in the UK are, in practice, loose networks of career criminals, who come together for specific criminal ventures and dissolves once these are over"*. Europol zelf constateert eveneens een lage organisatiegraad van CSV's binnen de EU, zoals blijkt uit het European Union Organised Crime Report van 2003: *"the traditional perception of hierarchically structured organised crime groups is being challenged. There is now a development suggesting that a greater percentage of powerful organised crime groups are far more cellular in structure, with loose affiliations made and broken on a regular basis and less obvious chains of command"* (Europol, 2003: 8). Hoewel betwist kan worden of niet-Italiaanse mafia groeperingen ooit hebben voldaan aan de: *"traditional perception of hierarchically structured organised crime groups,"* neemt Europol duidelijk afstand van het Italiaanse mafia-model.

criminele activiteiten, of deze nu als typische vormen van georganiseerde criminaliteit worden beschouwd of niet.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de schadegerichte benadering niet een alternatief is, maar complementair aan dreigingsbeelden en goed past in het risicomodel dat wordt gehanteerd bij defensie en criminele inlichtingendiensten en dat de hierboven beschreven dreigingsanalyses omvat. In de meest eenvoudige versies van risicoanalyse is dreiging *“the likelihood that an adverse event will occur”* (Bond, 2004: 120). In dit perspectief bestaat een risicoanalyse uit een *“direct estimation of the likelihood of the adverse event (the threat), combined with a similar estimation of the consequences of the event (the harm)”* (Bond, 2004: 119). Men kan zich redelijkerwijs afvragen of het woord risico op zichzelf niet geschikter zou zijn om de waarschijnlijkheid van een negatieve of schadelijke gebeurtenis te definiëren en daarom proberen wij dit soort terminologie *“spoilt by particular usages”* (Sparrow, 2008: 11) in ons raamwerk te vermijden. Wij spreken liever over de frequentie van schadelijke gevolgen. Ondanks onze woordkeuze is onze benadering consistent met het standaard risicomodel dat bij defensie of criminele inlichtingendiensten wordt gebruikt. Het is bovendien interessant dat Bond (2004: 123) zelf het dreigingsmodel, waarbij er een nadruk ligt op intentie en capaciteit, als *“heavily lopsided”* (zeer uit balans) beschouwd, omdat er geen duidelijke instructies worden gegeven hoe schade moet worden ingeschat. Ons raamwerk kan dus worden beschouwd als een bijdrage om de onderontwikkelde inschattingen van schade te verhelderen.

Er zijn ook beleidsargumenten om te kiezen voor een schadegerichte benadering. ‘Schade’ in de zin van een criterium voor het formuleren en evalueren van beleid, krijgt steeds meer aandacht in de brede beleidswerelden, ieder met haar eigen perspectief, maar geen enkele volledig uniek (bv. Sparrow: 2008). Schadereductie wordt gezien als een waardevol doel binnen een grote variëteit aan beleidsterreinen (zie Sparrow: 2008), in toenemende mate ook binnen criminaliteitsbestrijding. In een aantal landen en binnen de bureaucratie van de EU hebben beleidsmakers recentelijk de stap gezet richting toepassing van schade reducerende benaderingen om prioriteiten te stellen bij de bestrijding van criminele activiteiten. Het Verenigd Koninkrijk (VK) biedt het duidelijkste en meest geavanceerde voorbeeld: *“the overarching aim of the [Organised Crime] Control Strategy is to achieve a tangible and lasting reduction in the harm caused to the UK by organised crime”* (SOCA, 2008: n.p.).

Gegeven deze doelstelling is het UK Serious Organized Crime Agency (SOCA, 2008) bezig met het ontwikkelen van een raamwerk waarmee men de meest schadelijke criminele activiteiten kan inschatten. Diensten in andere landen – bv. de Australian Crime Commission, de Belgische Federale Politie, de Canadian Criminal Intelligence Service, het Nederlandse Ministerie van Justitie en het U.S. Department of Justice – overwegen eveneens deze benadering (Tusikov, 2009; Federale Politie, 2006; Dorn en van de Bunt, 2010; U.S. Department of Justice, 2011).

Op het niveau van EU beleidsmakers vindt een verschuiving plaats van ‘georganiseerde’ naar ‘ernstige’ criminaliteit; een keuze die ook samenhangt met een verschuiving naar schade (Dorn, 2009). In 2002 startte de Europese Raad de samenwerkende juridische eenheid Eurojust *“with a view to reinforcing the fight against serious crime”* (Raad van de Europese Unie, 2002) en in 2009 vergrootte het Europol’s missie om politiediensten van de EU-lidstaten te ondersteunen in hun strijd *“against international serious crime and terrorism”* (Europol, 2010; zie Raad van de Europese Unie, 2009). Het laatste meerjarenplan voor justitie en binnenlandse zaken, het zogenaamde ‘Stockholm Programma’, dat werd aangenomen in 2009, roept ook op tot de *“protection against serious and organized crime”* en tot een selectie van criminele fenomenen die prioritair moeten worden aangepakt op EU-niveau. De criteria voor een dergelijke selectie werden niet gegeven, maar op basis van een impliciete inschatting van de schade die ze veroorzaken, heeft de Raad (Raad van de Europese Unie, 2010: n.p.) mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderporno, cybercrime, corruptie en drugs, geselecteerd als speciale prioriteiten.

Meer algemeen vormt schade de voornaamste reden waarom de meeste criminele activiteiten überhaupt werden verboden. Het is waar dat in zoverre criminaliteit wordt gedefinieerd in strafwetboeken en andere officiële documenten, dat zij wordt omschreven als een handeling in strijd met een bepaalde wet en met daaraan gekoppeld een zekere straf (voor een historisch overzicht, zie Eser, 1966: 344-366). Nochtans, zoals Eser (1966: 363) aangeeft *“in one way or another, the requirement of harm is almost universally recognized as a material element of criminal law”*. Schade behelst *“the very essence of crime”* (Esser, 1966: 345), *“the fulcrum between criminal conduct and the punitive sanction”* (Hall, 1960: 213): het is de aangegane schade – i.e. de inbreuk op een belang dat zwaar genoeg weegt om (straf)wettelijk te beschermen – dat het gedrag van de dader straf-

baar maakt. In 1859 kwam John Stuart Mill met het schadebeginsel in zijn beroemde essay *“On Liberty”* als *“the only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community, against his will, is to prevent harm to others”* (Mill, 1977: hoofdstuk 4).⁵ In landen met gewoonterecht is dat principe vaak als de sleutel gezien, hoewel niet de enige, voor de legitimatie van overheidsingrijpen via het strafrecht. In continentaal Europa en voornamelijk in Duitsland werd een soortgelijk principe gehanteerd, namelijk het zogenaamde *Rechtsgut* of ‘wettelijk beschermd belang’ (Von Hirsch, 2003). Het nauwe verband tussen schade en *Rechtsgut* komt goed naar voren in de volgende uitspraak van Hassemer (2003: 64; eigen vertaling), de voormalige Vice-President van het Duitse Hooggerechtshof: *“prohibiting with the threat of a sanction a conduct that does not impair a legally protected interest would be state terror.”*

2. Conceptuele en technische uitdagingen

Hoewel schade naar onze mening het meest adequate concept is voor de doelstellingen van het huidige project, levert iedere poging om schade in te schatten en te vergelijken methodologische uitdagingen op. Wij zien hoofdzakelijk vier uitdagen:

2.1. *De intrinsieke moraliteit en culturele variabiliteit van schade*

Besluiten wat een schadelijk gevolg is van een bepaalde handeling is een normatief besluit dat niet alleen op basis van wetenschappelijk bewijs kan worden genomen (zie Von Hirsch en Jareborg, 1991: 5-6). Niet alleen de criminele feiten, maar ook de schadelijke gevolgen zelf kunnen niet worden ingeschat zonder daarbij een beroep te doen op een cultuur-gerelateerd systeem van waarden. De lijst van schadelijke gevolgen die wij in ons conceptuele raamwerk hebben ontwikkeld is dus onzeker. Wij spreken van ‘mogelijke schadelijke gevolgen’, en laten het aan de beleidsmakers zelf over om te bepalen of bepaalde consequenties van georganiseerde criminaliteit wel of niet als schadelijk moeten worden gezien.

⁵ Zie Feinberg (1984) voor een modern herinterpretatie van het schadebeginsel; voor een kritische discussie, zie Baum Levenbok (1982).

2.2. *De problemen van oneindigheid, standaardisering en causaliteit*

De lijst die wij hebben opgesteld heeft als doel om zo breed mogelijk en veelomvattend te zijn, maar we claimen niet dat zij exhaustief is. Een exhaustieve lijst met schadelijke gevolgen is onmogelijk op te stellen. Zoals Ryberg (2004: 66) zich afvraagt: moeten we de schadelijke gevolgen voor de familie van de persoon die is gedood meetellen als schade van een moord? Of, om een ander voorbeeld te noemen, wanneer we de schadelijke gevolgen van drugshandel schatten, moeten we dan ook de schadelijke gevolgen meetellen van de criminele feiten die worden gepleegd door drugverslaafden om in hun verslaving te kunnen voorzien?

Twee conceptuele problemen zijn hieraan gerelateerd. Eén is de moeilijkheid om schadelijke gevolgen te standaardiseren. Hoe schadelijk een inbreuk is, hangt af van de situatie van het slachtoffer en deze kan van persoon tot persoon verschillen. Een persoon die fysiek, mentaal en sociaal kwetsbaar is, lijdt mogelijk veel meer schade van criminaliteit dan iemand die weerbaarder is. Het is echter duidelijk dat geen enkele empirische studie alle schadelijke gevolgen voor ieder individu in detail in kaart kan brengen, niet in de laatste plaats, omdat sommige schadelijke gevolgen zich pas na jaren uiten, zichtbaar worden of jaren voortduren. Wij volgen Von Hirsch en Jareborg (1991: 4) wanneer wij proberen om de standaard types van schadelijke gevolgen in kaart te brengen en gaan er daarbij vanuit dat *“injury occurs to someone who is neither especially vulnerable nor resilient.”*

Het tweede probleem betreft de causaliteit van de schadelijke gevolgen; dit wordt ook wel het probleem van ‘de veraf liggende schadelijke gevolgen’ (*‘remote harms’*) genoemd. Zoals Ryberg (2004: 64-65) aangeeft zijn dergelijke schadelijke gevolgen niet alleen verder weg gelegen in de zin van ruimte-tijd, maar ook staan zij in een dusdanige relatie tot het gedrag dat het niet duidelijk is of zij nog wel aan het betreffende gedrag toegeschreven kunnen worden. Een voorbeeld is gedrag zoals drugshandel waaruit een hele serie nieuwe gedragingen of gevolgen ontstaat waarbij de actor’s eigen en andermans keuzes een belangrijke interveniërende rol spelen. Von Hirsch en Jareborg (1991: 33-34) beschouwen de casus van drugshandel extra problematisch omdat de schade voor eindgebruikers (de zogenaamde slachtoffers) alleen plaatsvindt door gedrag waarvoor alleen zij zelf de verantwoordelijkheid

dragen. De schade is op zich duidelijk genoeg: de verslaafde gebruiker kan ernstige gezondheidsklachten ondervinden, maar juridisch zou de aansprakelijkheid niet bij de drugsleverancier komen te liggen, omdat de gebruiker er zelf voor kiest om het middel tot zich te nemen: *“If consensual conduct is criminalized in such cases, we still have the problem of how much discount, if any, should be granted for the fact that victims voluntarily participate in their own victimization”* (Von Hirsch en Jareborg (1991: 34).

De theoretische vraag is dus: hoeveel van de schade die door de gedraging in gang wordt gezet moet aan de oorspronkelijke gedraging worden toegeschreven? Opnieuw is dit een vraag die niet alleen met wetenschappelijk bewijs beantwoord kan worden en daarom laten wij deze beslissing over aan de verantwoordelijke beleidsmaker. Deze vraag moet echter wel gesteld worden. Het is niet aangewezen om de schadelijke gevolgen van druggebruik en de gerelateerde behandelingskosten zonder voorbehoud aan drugshandel toe te schrijven, zoals dit gedaan wordt door SOCA (2008) in het Verenigd Koninkrijk.

2.3. *Schade versus baten*

Sommige activiteiten van georganiseerde criminaliteit produceren niet alleen (min of meer direct) schade, maar ook baten. Druggebruikers, bijvoorbeeld, genieten ook voordelen van druggebruik en het zijn deze voordelen die een directe drijfveer zijn voor hun gebruik. Of transportondernemingen die goederen bij een btw-carrousel vervoeren worden daarvoor betaald en kunnen daardoor overleven. Caulkins en Reuter (1997: 1146) vragen zich dus af of deze baten meegerekend moeten worden en van de schadelijke gevolgen moeten worden afgetrokken. In ons geval, namelijk drugshandel, rijst dezelfde vraag. Ondanks de plausibiliteit van deze vragen hebben wij besloten om eventuele voordelen of baten niet mee te laten tellen.

2.4. *De onvergelijkbaarheid van schadelijke gevolgen*

Schadelijke gevolgen zijn onvergelijkbaar, ze kunnen niet geaggregeerd worden. Met welke teleenheid kunnen we immers het verlies van een mensenleven en corruptie naast elkaar leggen? Het is eenvoudigweg niet mogelijk om een duidelijke geaggregeerde schaal of meeteenheid van de schadelijke gevolgen van georganiseerde criminaliteit te produceren (zie Caulkins en Reuter, 1997 voor eenzelfde betoog, maar dan

over de schadelijke gevolgen van druggebruik). Om dezelfde redenen is het niet mogelijk om op objectieve wijze schadelijke gevolgen te vergelijken of daarbij een rangorde aan te brengen. We kunnen wel de frequentie van bepaalde schadelijke gevolgen van een fenomeen naast elkaar leggen, maar een wetenschappelijke methode om een rangorde op basis van ernst aan te brengen is niet mogelijk. Er is dus geen wetenschappelijke methode te bedenken op grond waarvan we kunnen vaststellen dat corruptie schadelijker is dan geweld. Met hun levensstandaard analyse ontwierpen Von Hirsch en Jareborg (1991) richtlijnen om schadelijke gevolgen te vergelijken en te rangschikken op een redelijk objectieve manier binnen ons eigen culturele waardesysteem, zonder daarbij gebruik te maken van ernstperceptie door burgers. Echter, zij richten zich alleen op wat zij *“ordinary victimizing offences”* noemen. In ons raamwerk kiezen wij ervoor om hun levensstandaardbenadering over te nemen voor directe schade voor individuen en hebben wij het aangepast om ook toe te kunnen passen op bedrijven en overheid. In ieder onderdeel (individuen, bedrijven, overheid), is er dus een mogelijkheid om schade een rangorde te geven. Het blijft echter onmogelijk om een rangorde aan te brengen tussen de verschillende onderdelen (zie Von Hirsch en Jareborg, 1991: 34).

Uiteindelijk moet iedere poging om schade te reduceren zich noodzakelijkerwijs limiteren tot schadevormen die meetbaar zijn, ofwel via een geldelijke waarde, of levensstandaard of iets volstrekt anders. Binnen het drugsbeleid hebben geleerden en instanties (bv. MacDonald et al. 2005; UNODC, 2005) diverse indexen van druggerelateerde schade⁶ ontwikkeld en zoals al eerder opgemerkt, hebben Britse en Australische beleidsinstanties methodes ontwikkeld om numerieke scores toe te kennen aan de schade geassocieerd met criminele fenomenen en criminele netwerken (voor een bespreking, zie Tusikov, 2009). De literatuur over kosten van criminaliteit biedt monetaire scores als een potentiële basis voor vergelijking (bv. Cohen, 2005). Echter, deze pogingen zijn per

⁶ De UNODC (2005) heeft een index van illegale drugs ontwikkeld om crossnationale vergelijkingen te kunnen maken van nationale drugsproblematiek. Deze methode bestond uit een enkelvoudige meeteenheid van potentiële gezondheidsschade. MacDonald et al. (2005) hantieren met hun evaluatie van het VK een bredere visie op schade dan het UNODC – zij proberen veranderingen bij te houden van vier verschillende druggerelateerde schadevormen (gezondheidsschade, kleine criminaliteit, commerciële criminaliteit, en commune schade). Ritter (2009: 478-479) vat deze en andere indices samen en omschrijft ze als *“worthwhile”*, de moeite waard. Greenfield en Paoli (2011) nemen een kritischer standpunt in.

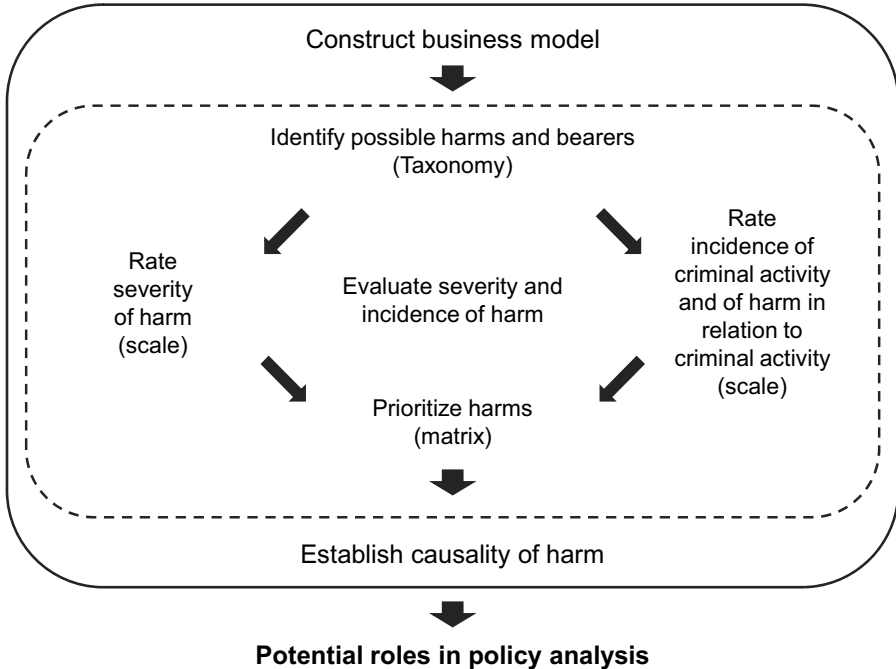
definitie reductionistisch. Meetbaarheid heeft zo zijn prijs, voornamelijk voor wat betreft het verlies van informatie. In het volgende raamwerk proberen we de balans te vinden tussen de winst van 'begrensd' meetbaarheid en de potentiële verliezen door zo min mogelijk informatie achterwege te laten. We maken daarbij gebruik van justitiële bronnen, academische en grijze literatuur en de mening van experts. Terwijl wij dat doen proberen we geen vooroordelen te vellen over de validiteit van getallen of woorden – het een weegt niet zwaarder dan het ander.

3. Het beoordelen van de schade

Ons schaderaamwerk bouwt voort op literatuur aangaande druggerelateerde schadevormen, schade vanwege criminaliteit, en nationale veiligheid (voor voorbeelden, zie MacCoun en Reuter, 2001; Von Hirsch en Jareborg, 1991; Greenfield en Camm, 2005, respectievelijk). Het raamwerk bestaat uit een aantal instrumenten en een stappenplan waarmee deze kunnen worden toegepast; meer specifiek schetst het raamwerk een 'business model' of *modus operandi* van de criminele activiteit, een taxonomie van de soorten schade en de slachtoffers, ernst- en frequentieschalen van de schade, en een matrix voor het stellen van prioriteiten op basis van de schade (figuur 2.1).

Het proces begint met het ontwikkelen van een business model dat de typische logistiek of *modus operandi* van een criminele activiteit weergeeft en een goede bewijsbasis vormt voor het identificeren van mogelijke schadevormen, hun ernst en frequentie, hun prioriteit, en het vaststellen van hun causaliteit. In feite lanceert en voedt het business model het beoordelingsproces (zie figuur 2, p. 31).

We beginnen dit deel met een overzicht van drie instrumenten die het beoordelingsproces ondersteunen, i.e., de taxonomie, de schalen, en de matrix. Dit zijn de primaire analytische instrumenten van het raamwerk. De discussie van het business model, dat voornamelijk een beschrijvende functie heeft, vindt plaats wanneer we zijn aangekomen bij het beoordelingsproces zelf.

Figuur 2: Het beoordelingsproces van de schade

3.1. *Taxonomie van mogelijke schadevormen geassocieerd met criminele activiteiten*

Onze taxonomie maakt onderscheid tussen vier verschillende slachtoffers: individuen, private entiteiten (inclusief ondernemingen en ngo's), overheidsdiensten, en het milieu, zowel fysiek als sociaal.⁷ De taxonomie kent schadevormen toe aan hun uiteindelijke slachtoffers en sluit dus categorieën zoals schade voor de gemeenschap, de economie of andere systemische schadevormen uit (zie Paoli en Greenfield, 2011 voor een uiteenzetting van onze redenering). Figuur 3 (p. 32) toont de verschillende slachtoffers en schadevormen, gedefinieerd in termen van hun aangetaste 'belangendimensies'.⁸

⁷ Onder aantasting van het fysieke milieu verstaan wij lucht, water, en landvervuiling; geluid en lichtvervuiling; ontoegankelijkheid van openbare plaatsen; en obstructie of vernietiging van landschappen. Onder aantasting van het sociale milieu verstaan wij overlast, sociale fragmentatie, en het uiteenvallen van gemeenschappen.

⁸ In Appendix 1 van Paoli et al. (2011) geven we ook gedetailleerde beschrijvingen van de schadevormen per slachtoffer.

Figuur 3: *Slachtoffers en schadevormen*

	Slachtoffer			
	Individueen	Private sector	Overheid	Milieu
Type schade				
Functionele integriteit	X*	X**	X**	X***
Materiële belangen	X	X	X	nvt
Reputatie	X	X	X	nvt
Privacy	X	X	X	nvt

Legenda:

X = van toepassing

nvt = niet van toepassing

* Functionele integriteit = Fysieke en psychologische integriteit

** Functionele integriteit = Operationele integriteit

** Functionele integriteit = Fysieke, operationele en esthetische integriteit.

Voor individuen onderscheiden we dezelfde schadevormen als Von Hirsch en Jareborg (1991); namelijk als inbreuken op bepaalde menselijke belangen, zowel fysiek als anderszins. De categorie 'functionele integriteit' omvat fysieke en psychische schade of verliezen. Zulke verliezen variëren van sterfgevallen in het ene uiterste tot lichte verwondingen in het andere, zoals kortstondige pijnen of ongemakken die geen langdurige psychische effecten hebben. Waar Von Hirsch en Jareborg vrijheid van vernedering als aparte belangencategorie beschouwen, voegen wij deze aantastingen van de menselijke waardigheid onder de categorie van functionele integriteit, namelijk als aantasting van iemands psychische belangen. Een actie of gebeurtenis kan ook schade aan iemands materiële belangen toebrengen. Zulke belangen omvatten alle financiële en overige middelen om in het minimale levensonderhoud te voorzien alsook alle middelen waarmee men een hogere levensstandaard kan bereiken. Reputatieschade komt voort uit alle handelingen of gebeurtenissen waarbij de reputatie van het individu wordt aangetast. Hieronder vallen ook vormen van uitbuiting of mishandeling, zoals dat kan voorkomen bij mensenhandel of bij fysiek geweld, verbaal geweld of slechts een associatie met een illegale activiteit. Ten slotte kan ook een inbreuk op de privacy iemands mogelijkheden om zijn of haar belangen na te jagen aantasten, zoals bij een ongeoorloofde binnendringing van een woning of de afname van een paspoort of andere persoonlijke documenten, zoals dat kan gebeuren bij een inbraak, ontvoering, of bij mensenhandel.

Voor private ondernemingen, overheidsinstellingen en het milieu biedt onze taxonomie analogieën indien geschikt en beschikbaar. Binnen de brede categorie 'functionele integriteit' bijvoorbeeld, kan de 'operationele integriteit' van een bedrijf of overheidsinstelling worden aangetast in plaats van de fysieke of psychische integriteit zoals dat voor een menselijk individu zou gelden. Een bedrijf of overheidsinstelling kan ook schade ondervinden aan haar 'privacy'. Wat betreft de schadevormen voor overheidsinstellingen benadrukken we dat onze taxonomie toepasbaar is op alle overheidsniveaus; dat wil zeggen, op iedere centrale, regionale of lokale overheidsinstelling.

Voor wat betreft het milieu beperken wij onze analyse tot de functionele integriteit. Daaronder verstaan wij de fysieke, operationele en esthetische integriteit en houden wij rekening met iedere aantasting van het nationale, regionale of lokale milieu.

In onze taxonomie zijn de kosten voor politie en voor preventieve maatregelen gemaakt door bedrijven of burgers niet opgenomen. Zoals uitgelegd door Paoli en Greenfield (2011), zijn deze kosten geen indicatie van schade, maar voornamelijk van de mate waarin de samenleving zich bezighoudt met bepaalde schadevormen (zie ook Dorn en van de Bunt, 2010: 9).

3.2. *Twee schalen en een matrix*

We proberen de ernst en frequentie van iedere schadevorm te evalueren en hen onderling te vergelijken. Onze benadering is gebaseerd op een matrix en twee ordinale schalen, één om de ernst te beoordelen en de ander de frequentie.

Om de ernst te evalueren, baseren wij ons wederom op het werk van Von Hirsch en Jareborg (1991), maar ook op dat van Greenfield en Camm (2005). Door gebruik te maken van structurele elementen en nomenclatuur van beide benaderingen, onderscheiden we vijf categorieën van ernst, variërend van catastrofaal tot marginaal (zie figuur 4). Uiteindelijk standaardiseren wij de schadevormen in termen van een 'gemiddeld' slachtoffer en een typische uitvoering van de criminele activiteit en kennen wij scores toe op basis van referentiepunten die gebruikelijk zijn voor ieder type slachtoffer.

Voor individuele slachtoffers is het gebruikelijke referentiekader de levensstandaard. Deze levensstandaard conceptualiseerden Von Hirsch en Jareborg (1991: 10) niet als de daadwerkelijke kwaliteit van leven of het bereiken van levensdoelen, maar als de benodigdheden of mogelijkheden om een bepaalde kwaliteit van leven te kunnen bereiken. De eerste vier categorieën – catastrofaal, zwaar, ernstig en matig – komen overeen met de inbreuken op elk van de vier levensstandaard-niveaus. De vijfde categorie – marginaal – komt overeen met die gevallen waarin een criminele activiteit geen substantiële inbreuk maakt op enig niveau (figuur 4).

Figuur 4: Referentiepunten voor ernstscores

Ernstscore	Niveau van Levensstandaard Waarop Schade Plaatsvindt	Niveau van Capaciteit om Missie Uit te Voeren Waarop Schade Plaatsvindt
Catastrofaal	1°: Levensonderhoud, bestaande uit overleven, maar met behoud van slechts meest elementaire menselijke capaciteiten om te kunnen functioneren	1°: Levensvatbaarheid, bestaande uit overleven, maar met behoud van slechts meest elementaire institutionele capaciteiten om te kunnen functioneren
Zwaar	2°: Minimale levensstandaard	2°: Minimale missie capaciteit
Ernstig	3°: Adequate levensstandaard	3°: Adequate missie capaciteit
Matig	4°: Betere levensstandaard	4°: Betere missie capaciteit
Marginaal	Marginaal of geen effect op enig niveau	Marginaal of geen effect op enig niveau

Bron: Onze uitwerking op basis van Von Hirsch en Jareborg (1991)

We passen dezelfde schaal toe op schade aan andere slachtoffers, maar gebruiken daarbij analogieën van de levensstandaard voor bedrijven en overheidsinstellingen. Net zoals Von Hirsch en Jareborg (1991: 10) zich richten op de individuele levensstandaard als benodigdheden of mogelijkheden om een bepaalde kwaliteit van leven te kunnen bereiken, zo richten wij ons op de mogelijkheden of capaciteit van bepaalde entiteiten om hun ‘missie’ te vervullen. Onder missie verstaan wij de *raison d’être* van de entiteit. Een entiteit lijdt schade wanneer zij minder goed in staat is om haar missie te vervullen.

Wij evalueren de frequentie van schadevormen op dezelfde wijze als Greenfield en Camm (2005). Ook hier gebruiken we een vijfpuntschaal met ruime categorieën, variërend van ‘altijd’ tot ‘uiterst zelden’. Indien een schadevorm niet relevant is voor een bepaalde criminele activiteit

in het algemeen of in een bepaald geografisch gebied, dan krijgt zij het label ‘niet van toepassing’.

Gebruik makend van inzichten uit de nationale veiligheidsliteratuur (zie Greenfield en Camm, 2005: 48), hebben we een matrix ontwikkeld die informatie over ernst en frequentie combineert (figuur 5). Samen kunnen de ernst en frequentiescores een basis vormen voor het stellen van prioriteiten waar de afzonderlijke scores dat niet kunnen. Een zware schadevorm zou op het eerste gezicht meer prioriteit verdienen dan een matige schadevorm, maar als de zware schadevorm uiterst zelden voorkomt en de matige altijd, dan kan laatstgenoemde toch meer prioriteit verdienen.

Nochtans beschouwen wij de prioriteiten die uit de beoordeling naar voren komen als ‘voorlopig’; een minder voorlopige ranking zou de kosten om de schadevormen tegen te gaan meewegen.

Figuur 5: Matrix om bij schadevormen prioriteiten te stellen

Ernst	Frequentie				
	Altijd	Persistent	Soms	Zelden	Uiterst zelden
Catastrofaal	H	H	H	H/M	M/H
Zwaar	H	H	H/M	M/H	M
Ernstig	H	H/M	M/H	M	L
Matig	H/M	M/H	M	L	L
Marginaal	M/H	M	L	L	L

Bron: Onze uitwerking op basis van Greenfield en Camm (2005: 48)

Legenda: H = Hoge prioriteit; M = Middelmattige prioriteit; L = Lage prioriteit

Zoals blijkt uit onze ernst- en frequentieschalen, proberen wij niet alle schadevormen te kwantificeren. Indien beschikbaar gebruiken we kwantitatieve data om onze beoordeling aan te vullen, maar voor ons raamwerk zijn kwantitatieve gegevens niet noodzakelijk. Gezien de conceptuele en technische uitdagingen die samenhangen met kwantificering biedt deze flexibiliteit ons de vrijheid om alternatieve manieren van analyse toe te passen; daardoor hoeven we andersoortige betrouwbare informatie niet links te laten liggen. Net als Von Hirsch en Jareborg, de nationale veiligheidsstudies en andere onderzoekers in het veld van het drugsbeleid (bv. Heather, 1995: 333), beschouwen we de meningen van experts als valide.

3.3. *Het beoordelen van de schade*

Het beoordelen van de schade bestaat uit een aantal stappen waarbij we data verzamelen, sorteren, classificeren, en analyseren. Eenvoudig gezegd, we proberen de mogelijke schadevormen die worden geassocieerd met bepaalde criminele activiteiten te identificeren, de ernst en frequentie van deze schade in te schatten, op basis daarvan prioriteiten te stellen en de causaliteit vast te stellen. Om dit te kunnen doen, hebben we aanzienlijke kennis nodig van deze activiteiten.

Daarom beginnen wij met het construeren van een 'business model' of *modus operandi* van de criminele activiteit. We gebruiken het business model in het bijzonder om de belangrijkste operationele fases van de activiteit aan te duiden en, in het geval van complexe criminele activiteiten, om de rol van begeleidende en de door de activiteit mogelijk gemaakte delicten te evalueren. Het business model vormt de basis van het beoordelingsproces van de schade door het aanreiken van de essentiële bouwstenen van informatie. Nadat het business model is opgesteld, zullen we:

- de verschillende schadevormen die worden geassocieerd met bepaalde criminele activiteiten zoals cocaïnehandel, identificeren, evenals de slachtoffers van deze schade; deze stap vereist het sorteren van schadevormen veroorzaakt door primaire, begeleidende en door de activiteit mogelijk gemaakte activiteiten en het classificeren van schadevormen naar type en slachtoffer binnen de taxonomie;
- de ernst en frequentie van deze schadevormen beoordelen; deze stap omvat het bepalen van de ernstscores en de frequentie van iedere schadevorm met behulp van de ernst- en frequentieschalen. De algemene frequentie houdt rekening met de frequentie van iedere schadevorm in verhouding tot de criminele activiteit (dus de frequentie van de schadevorm binnen één activiteit) en de frequentie van de activiteit zelf. Een criminele activiteit kan bijvoorbeeld altijd ernstige schade veroorzaken, maar als de activiteit zelf uiterst zelden voorkomt, verdient zij misschien geen aandacht;
- voorlopige prioriteiten stellen van schadevormen op basis van de matrix.

Tenslotte proberen we de causale verbanden tussen de schadevormen en de activiteiten vast te stellen. Wij benadrukken dat het vaststellen

van de causaliteit een cruciale stap is in het beoordelingsproces. Hoewel wij hiertoe niet een volledig instrument hebben ontwikkeld, bouwen wij systematisch voort in twee stappen. Ten eerste stellen we de afstand vast tussen de schade ten opzichte van de hoofdactiviteit. Terwijl sommige schadevormen een direct gevolg zijn van een bepaalde handeling, zijn er andere die het gevolg zijn van een aantal tussenkomende handelingen en beslissingen die uiteindelijk de dader koppelen aan het slachtoffer via één of meer tussenpersonen. Indien deze indirecte schadevormen in de uiteindelijke beoordeling worden meegenomen dan kunnen ze niet zonder extra kwalificatie onder dezelfde noemer vallen als de schadevormen die een direct gevolg zijn van dezelfde criminele activiteit (voor een uitgebreide discussie van causaliteit en het belang daarvan voor beleidsanalyse, zie Paoli en Greenfield, 2011). Wij laten het aan beleidsmakers over om te beslissen in hoeverre indirecte schadevormen wel of niet moeten worden meegeteld, zoals Von Hirsch en Jareborg (1991) aangeven, vanwege hun ‘losse’ verband met de hoofdactiviteit.

In de tweede plaats proberen wij vast te stellen tot op welke hoogte de schade van een criminele activiteit voortkomt uit het verbod van de activiteit en de gerelateerde opsporingspraktijk of ander overheidsbeleid. Wij doen dat op basis van tegennatuurlijke redenering, een gebruikelijke test voor de validiteit van bepaalde causale claims in de sociale en historische wetenschappen (Calhoun, 2002): wij overwegen wat er gebeurd zou zijn als bepaald beleid niet zou bestaan; in dit geval indien mensenhandel niet zou zijn verboden. Het doel van deze oefening is om de mate waarin de gevolgen intrinsiek zijn aan de activiteit in te schatten. Hierdoor komen de schadevormen naar boven waar beleidsmakers de meeste invloed op hebben, omdat deze het gevolg zijn van hun eigen beleid. We gaan niet zover dat we de ultieme oorzaken van de hoofdactiviteit zelf vaststellen.

3.4. Mogelijke functies in beleidsanalyse

Het beoordelingsproces van de schade kan worden uitgebreid met tenminste drie alternatieve applicaties: het kan worden gebruikt om vergelijkingen te maken van schadevormen tussen verschillende criminele activiteiten, zij het met beperkingen; om buitengewoon ‘schadelijke’

daders te identificeren en om bestaande en toekomstige beleidsmaatregelen te toetsen.⁹

Het belangrijkste doel van het Belgische project dat ten grondslag ligt aan de ontwikkeling van ons raamwerk is om beleidsmakers en politiediensten van een empirische basis te voorzien waarmee zij strategische prioriteiten kunnen stellen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dit doel veronderstelt dat het beoordelingsproces moet worden herhaald voor verschillende criminele activiteiten en dat de uitkomsten onderling moeten worden vergeleken voor zover dat mogelijk is. Gegeven de incommensurabiliteit van schadevormen geleden door verschillende categorieën slachtoffers en de moeilijkheid om schadevormen binnen één categorie op te tellen, kan ons raamwerk geen algemene rangschikking van criminele activiteiten naar schadelijkheid opleveren. Echter, wel geloven wij dat ons raamwerk input kan leveren voor een dergelijke exercitie, omdat sommige vergelijkingen en rangschikkingen binnen bepaalde categorieën slachtoffers wel degelijk gemaakt kunnen worden. Zodra onze beoordeling van de schade van vier verschillende criminele activiteiten in België is afgerond, kunnen we de verdeling van de verschillende soorten schade over de activiteiten vergelijken en, afhankelijk van hoe deze verdeling eruit ziet, algemene conclusies trekken over de relatieve schadelijkheid van de activiteiten.

Indien de verzamelde data over de bronnen van schade voldoende detail bevatten, kan ons raamwerk ook worden gebruikt om politiediensten te helpen bij het stellen van operationele doelstellingen; dat wil zeggen, te bepalen welke daders speciale aandacht verdienen. Het beoordelingsproces zou bijvoorbeeld kunnen onthullen dat bepaalde dadertypes, zoals gekenmerkt door sekse, etniciteit, geografisch domein, lidmaatschap van bepaalde criminele organisaties, *modus operandi* of andere kenmerken, zich buitenproportioneel vaak bezighouden met zeer schadelijke activiteiten.

Tenslotte kan ons raamwerk gebruikt worden om de impact van verschillende beleidsmaatregelen te beoordelen en vergelijken, waarmee

⁹ In het overdenken van ander mogelijk gebruik van het raamwerk, merken we op dat ons raamwerk niet alleen gebaseerd is op bewijs, maar tot op zekere hoogte ook afhankelijk is van bewijs. Dit betekent onder andere dat het raamwerk wellicht minder relevant is in een context waarin bewijs wordt vergaard met minder voorspellend vermogen, zoals politieonderzoeken en gerechtelijke uitspraken uit het verleden. Een voor de hand liggend voorbeeld is een cataclysmische fase van terreur waarvoor we geen basis hebben om frequentie mee uit te drukken.

eventueel ook onbedoelde neveneffecten van dat beleid aan het licht kunnen komen. Om dit te bereiken moet de analyse worden herhaald onder verschillende beleidsscenario's. Zo zouden we bijvoorbeeld de schade van cocaïnehandel onder het huidige regime van prohibitie met strenge handhaving kunnen vergelijken met die onder andere juridische regimes (voor meer over deze benadering van beleidsanalyse, zie Greenfield en Paoli, 2011). Indien deze analyse zou worden herhaald voor verschillende landen, zou de beoordeling ook de winnaars en verliezers kunnen aanwijzen onder het huidige of ander mogelijke beleidsregimes.

4. Onderzoeksdesign

Om de dataverzameling uitvoerbaar te houden, hebben wij besloten om ons te richten op vier criminele activiteiten die als typische vormen van georganiseerde criminaliteit worden beschouwd, namelijk:

- cocaïnehandel
- mensenhandel
- tabaksmokkel (inclusief namaak), en
- btw-fraude.

Drie criteria hebben een rol gespeeld bij de keuze voor deze activiteiten, namelijk hun relevantie binnen het spectrum van georganiseerde criminaliteit, de verscheidenheid aan schadelijke gevolgen en de beschikbaarheid aan data in België. Deze vier criminele activiteiten worden beschouwd als georganiseerde criminaliteit in de dreigingsbeelden of andersoortige rapporten van georganiseerde criminaliteit van de meest prominente politiediensten van Europa. Europol (2009a: 19-24), bijvoorbeeld, categoriseert georganiseerde criminaliteit in vier grote groepen: drugshandel, criminaliteit tegen personen (een categorie die voor Europol mensenhandel en -smokkel en de verspreiding van kinderporno inhoudt), fraude en vervalsing.¹⁰ Voor onze empirische analyse hebben wij één activiteit uit iedere categorie gekozen.

¹⁰ De categorieën die door andere Europese politiediensten worden gehanteerd verschillen onderling en, met uitzondering van die van de SOCA (2008), zijn meestal uitgebreider dan die van Europol (bv. BKA, 2008; DSB-SPC, 2008). Echter, zij verwijzen allemaal naar de criminele activiteiten die wij geselecteerd hebben, met uitzondering van tabaksmokkel en vervalsing, welke niet worden vermeld in het rapport van de Belgische Federale Politie (DSB-SPC, 2008).

4.1. Dataverzameling en analyse

Onze inschatting van de schade geassocieerd met de vier geselecteerde criminele activiteiten in België is gebaseerd op een uitgebreide dataverzameling en analyse. Echter, de meeste van onze primaire bronnen vallen binnen het strafrechtelijke systeem. Onze meest inzichtelijke strafrechtelijke bronnen zijn de gerechtelijke onderzoeken die we hebben bestudeerd, gedeeltelijk in hun volledige vorm bij de rechtbanken, deels als uitgebreide samenvatting geschreven door de politie aan het einde van het politieonderzoek (15 tot 100 pagina's) en deels als korte samenvattingen (4 tot 8 pagina's) (zie figuur 6). De dossiers werden geopend door het Belgische Openbaar Ministerie tussen 2003 en 2009.

Figuur 6: Geanalyseerde gerechtelijke dossiers per type en activiteit

	Mensenhandel	Tabaksmokkel	Btw-fraude	Cocaïnehandel	Alle activiteiten
Totaal aantal dossiers	17	6	17	52	92
• volledig	4	6	9	8	27
• uitgebreide samenvatting	9	0	0	31	40
• korte samenvatting	4	0	8	13	25

Bron: Onze uitwerking

Ten tweede hebben we data geanalyseerd over alle 186 onderzoeken naar cocaïne (81) en mensenhandel (105) die zijn geopend in België in 2006, 2007 en 2008, en die zijn opgenomen in de database georganiseerde criminaliteit van de Belgische Federale Politie.¹¹ Om in de database te worden opgenomen moet een dossier voldoen aan de criteria van de officiële Belgische definitie van georganiseerde criminaliteit welke is gebaseerd op die van de Duitse Federale Politie (BKA) en zeer breed is (zie hoger).

Ten derde hebben we 37 experts geïnterviewd. Deze experts behoorden tot de strafrechtsketen (zowel politiediensten als het Openbaar Ministerie), beleidsdiensten of vertegenwoordigden slachtoffers (variërend van personen werkzaam voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel tot medewerkers van een tabak multinational in het geval van tabaksmokkel/namaak; zie Figuur 7).

¹¹ De database bevat geen data over tabaksmokkel en de productie van namaaksigaretten en de data betreffende btw-fraude kon niet worden onderscheiden van accijnsfraude en daarom hebben we die niet geanalyseerd.

Figuur 7: *Aantal en type respondent per criminele activiteit*

	Mensenhandel	Tabaksmokkel	Btw-fraude	Cocaïnehandel	Witwassen	Alle activiteiten
Opsporingsambtenaren en analisten	8	3	2	15	3	31
Andere beleidsmakers	3	0	0	0	0	3
Vertegenwoordigers van slachtoffers	2	1	0	0	0	3
Daders	3	0	3	12	0	18

Bron: Onze uitwerking.

Ten vierde hebben we ook 18 daders geïnterviewd in diverse Belgische gevangnissen die direct betrokken waren bij één van de criminele activiteiten. Zij vormen onze enige bron die onafhankelijk is van de strafrechtsketen.¹² Ten slotte hebben we een analyse gemaakt van overheidsrapporten en statistieken (bv. de uitgebreide tweejaarlijkse rapporten georganiseerde criminaliteit; zie DSB-SPC, 2008), bronnen uit de media en de wetenschappelijke literatuur.¹³ In het bijzonder hebben wij ons uitvoerig gebaseerd op het werk van Balcaen, Verpoest en Vander Beken (2006) voor het business model van tabaksmokkel en op Marc Holsteyn (2004) voor het business model van btw-fraude.

In onze analyse hebben we de meer kwantitatieve data uit de database georganiseerde criminaliteit getrianguleerd met de meer kwalitatieve data uit de overige bronnen. Door deze triangulatie hebben we geprobeerd onze validiteit te maximaliseren zodat eventuele resultaten generaliseerbaar zijn. Omdat we primair afhankelijk zijn van Belgische bronnen, schatten wij niet de schade voor slachtoffers in andere landen in.

Wij benadrukken dat onze inschatting van de schade volledig gebaseerd is op bewijs. In ons raamwerk laten we oordelen van experts toe, maar onze eigen niet. Hierdoor kunnen wij er niet van worden beschul-

¹² Wij verwijzen naar de respondenten uit de strafrechtsketen met de code Int-CJ, naar de beleidsmakers met de code In-PM, de vertegenwoordigers van de slachtoffers met Int-BH en naar de daders met de code Int-Of.

¹³ Hoewel we ons voor de primaire dataverzameling hebben beperkt tot Belgische bronnen, betrekken we ook academische bevindingen en politieanalyses van omliggende landen zoals Nederland en het VK in ons onderzoek. In deze gevallen hebben wij de resultaten uit deze onderzoeken geëxtrapoleerd en de nodige aanpassingen gemaakt voor de Belgische omstandigheden.

digd onze mening als feit te presenteren; echter, hierdoor kunnen sommige schadevormen zijn onderschat.

4.2. *Sleutelconcepten bij de inschatting van de schade van mensenhandel*

Wij definiëren mensenhandel volgens het VN Protocol ter voorkoming, onderdrukking en bestraffing van mensenhandel uit 2000.¹⁴ De Belgische wet volgt eveneens deze internationale definitie. In 2005 heeft België een amendement aangenomen waarin diverse belangrijke wijzigingen werden aangebracht in de wet van 1995. Voortaan wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van uitbuiting: 1) prostitutie en de productie en verdeling van pornografisch materiaal; 2) gedwongen bedelarij; 3) het illegaal wegnemen van organen; 4) het gedwongen plegen van misdrijven; en 5) *“het aan het werk zetten van personen in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid”* (Centrum, 2006: 12-15). Deze laatste categorie impliceert gedwongen arbeid, maar men slaagt er niet in deze duidelijk te onderscheiden van minder zware vormen van economische uitbuiting, bijvoorbeeld wanneer de werkgever de loonvoorwaarden, arbeidsuren of arbeidsomstandigheden zoals vastgelegd in de sociale arbeidswetgeving of in de collectieve arbeidsovereenkomst niet in acht neemt (U.S. Department of State, 2010: 81; Vermeulen et al., 2007: 18, Int-HT-RB-2).

Sinds 2005 heeft het Hof verduidelijkt wat precies moet verstaan worden onder *“omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid”* en sindsdien heeft men beslist dat de aanwezigheid van een of meer van de volgende elementen het bewijs leveren voor werkomstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid: werken onder het minimumloon, valse beloften over regelmatige tewerkstelling of regelmatige betaling, werken tegen een ritme van niet minder dan 60 uur per week, slechte huisvesting zonder sanitaire voorzieningen of verwarming; werken onder voortdurende controle en toezicht (met gebruik van

¹⁴ Art. 2 van het VN Protocol definieert mensenhandel als volgt: *“the recruitment, transportation, transfer, harboring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs”* (UN, 2000: 2).

camera's), beperking bewegingsvrijheid, contactverbod, en inbeslagname van identiteits- en bankdocumenten (Centrum, 2010: 59). Toch blijven er dubbelzinnigheden en onverenigbaarheden bestaan. Zo gaf een respondent aan dat *“wat beschouwd wordt als mensenhandel met het oog op economische uitbuiting in de ene rechtbank, zal in een andere rechtbank misschien beschouwd worden als een inbreuk tegen de sociale en arbeidswetgeving”* (Int-HU-RH-1; zie ook 2). Aangezien we voornamelijk aangewezen zijn op officiële bronnen is deze dubbelzinnigheid, ondanks onze inspanningen dit te voorkomen, ook meegenomen in onze analyse.

5. Het business model van mensenhandel in België

In België zijn, zoals in de meeste landen, mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting en mensenhandel met het oog op gedwongen arbeid of economische uitbuiting de meest voorkomende vormen van mensenhandel. In 2008 en 2009 zijn respectievelijk 141 en 189 zaken van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting binnengekomen bij het openbaar ministerie (figuur 8). De cijfers voor mensenhandel met het oog op economische uitbuiting zijn ongeveer gelijk: 202 zaken werden geopend in 2008 en 173 in 2009. Het aantal binnengekomen zaken van mensenhandel met het oog op het doen plegen van misdrijven (31 en 20 in 2008 en 2009, respectievelijk); gedwongen bedelarij (12 en 10 in 2008 en 2009, respectievelijk); illegale orgaanhandel (1 in elk jaar) zijn beduidend lager.

Figuur 8: Aantal zaken van mensenhandel binnengekomen bij de parketten in de loop van 2008 en 2009

	2008	2009	Totaal
Seksuele uitbuiting	141	189	330
Economische uitbuiting	202	173	375
Gedwongen bedelarij	12	10	22
Illegale orgaanhandel	1	1	2
Onder dwang plegen van misdrijven	31	20	51
Totaal	387	403	

Bron: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2010: 47

Verschillende andere bronnen bevestigen de relatief hoge frequentie van seksuele en economische uitbuiting in de statistieken. In België zijn er cijfers van drie gespecialiseerde opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel, die elk een jaarverslag publiceren (bv. Pag-Asa, 2011). Daarnaast brengt het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding sinds het einde van de jaren '90 een jaarrapport uit (Centrum, jaarlijks), waarin men data over mensenhandel en mensensmokkel van verschillende bronnen presenteert.¹⁵ Zoals getoond in figuur 9 bestaat een meerderheid van de slachtoffers opgevangen in de drie opvangcentra in 2008-2009 uit slachtoffers van economische en seksuele uitbuiting.

Figuur 9: *Aantal slachtoffers van mensenhandel voor de eerste keer opgevangen in de drie Belgische opvangcentra in de periode 2008-2009*

	2008	2009	Totaal
Totaal aantal opgevangen slachtoffers	50	134	284
Seksuele uitbuiting	46	56	102
Economische uitbuiting	124	76	200
Gedwongen bedelarij	2	2	0
Onder dwang plegen van misdrijven	0	0	0

Bron: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2010: 47

Deze bronnen, andere verslagen over mensenhandel gepubliceerd door de Belgische Federale Politie (2008a en 2008b), internationale en buitenlandse waarnemingen (bv. Europol, 2009b; U.S. Department of State, 2010), verspreide academische studies (Vermeulen et al., 2007), en onze eigen dataverzameling, geven ons een consistent beeld.

5.1. *Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting*

Daders en slachtoffers van mensenhandel met het oog op seksuele exploitatie zijn voornamelijk afkomstig uit Bulgarije en in iets mindere mate uit Roemenië en Nigeria (Centrum, 2010: 16; Federale Politie, 2008b; Vermeulen et al., 2007; Int-Cj-HU-9). De Albanese netwerken en die uit de voormalige Sovjetstaten zijn de laatste tijd wat uit het beeld verdwenen en ook slachtoffers afkomstig uit deze landen komen min-

¹⁵ Het Centrum biedt ook een zeer goed overzicht van de lopende criminele zaken waarbij het betrokken is als burgerlijke partij.

der frequent voor dan vroeger. Soms komen ook Aziatische daders en slachtoffers van seksuele uitbuiting voor (Centrum, 2010: 16-22; Int-CJ-HU-2). De meeste slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn vrouwelijk.¹⁶

Sinds Bulgarije en Roemenië in 2007 lid geworden zijn van de EU, zijn onderdanen van deze twee landen gerechtigd het Belgisch grondgebied te betreden zonder visa en kunnen ze tot drie maanden in België verblijven met een tijdelijke verblijfsvergunning (Centrum, 2010). Thans is het dus niet langer nodig om slachtoffers van mensenhandel uit Bulgarije en Roemenië België binnen te smokkelen. Slachtoffers afkomstig uit andere, niet EU-landen, daarentegen, moeten op illegale wijze het Belgisch grondgebied betreden en dienen vaak vervoerskosten terug te betalen tijdens de eerste maanden van hun verblijf.

Af en toe zijn slachtoffers van seksuele uitbuiting ook kwetsbare Belgische meisjes met een drugverslaving of die met hun familie gebroken hebben. Pooiers palmen deze jonge meisjes in om hen uiteindelijk in de prostitutie uit te buiten (de zogenaamde 'loverboy-methode'; Centrum, 2010: 20-21, 34-35; Int-CJ-HT-4). Volgens het jaarverslag van het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken (U.S. Department of State, 2010: 80-1), kwamen in 2009 zeven Belgische vrouwen gedwongen in de prostitutie terecht in Luxemburg – met België dus aan de geografische basis van dit misdrijf. Steeds vaker worden Belgische slachtoffers van mensenhandel uitgebuit door Belgische pooiers in het eigen land. Behoudens deze uitzonderlijke gevallen, zijn de meeste daders en slachtoffers van buitenlandse origine.

Op basis van een longitudinale analyse stelt het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding dat de criminele netwerken van mensenhandel sinds het begin van deze eeuw professioneler te werk gaan. Vaak beschermen ze zichzelf door het opzetten van verzonnen regelingen die de meisjes schijnzelfstandigheid bezorgen (bijvoorbeeld, ze laten een slachtoffer zelf de huur betalen van een 'raam' in het borddeel waar ze werkt); vervoeren hen van het ene land naar het andere; of communiceren met hen uitsluitend via stromannen of -vrouwen. Volgens het Centrum (2010: 19-20) en een aantal respondenten (Int-HT-CJ-

¹⁶ In het jaarverslag mensenhandel van 2010 van het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken (U.S. Department of State, 2010: 80) is vermeld dat ook enkele buitenlandse jongetjes in de prostitutie gedwongen zijn in grote Belgische steden – hiervan werd echter in geen enkele van de Belgische bronnen enig bewijs gevonden.

1, 4, 6, 8, 9, 10, en 11; Int-HU-RB-1 en 2), gebruiken pooiers relatief weinig geweld en delen ze hun winsten steeds vaker met hun slachtoffers. Bij hun aanwerving zijn de vrouwen zich doorgaans bewust van het feit dat ze als prostituee moeten werken en ontvangen, eens ze beginnen te werken in België, de helft van de prostitutieopbrengsten. Toch kunnen we sommige van deze prostituees nog steeds ‘slachtoffers’ van mensenhandel noemen, omdat ze transportkosten en andere diensten aan hun pooiers moeten betalen aan woekerprijzen; ze door hun pooiers gecontroleerd worden, door bijvoorbeeld het in beslag nemen van hun identiteitsdocumenten; hen valse beloften gedaan worden die verband houden met liefde of geld of omdat ze op andere manieren bedrogen worden. Vooral vrouwen uit niet EU-landen zijn kwetsbaar, omdat ze vaak geen verblijfsvergunning hebben. Echter, vele van deze vrouwen beschouwen zichzelf niet als slachtoffer van mensenhandel, en zijn, volgens een politieagent (Int-Hu-CJ-1) “*niet blij als we interveniëren*” (zie ook Int-HU-RB-1).

Hoewel dit nu minder frequent gebeurt dan in het verleden, gaan pooiers nog steeds over tot brutaal geweld ter bestraffing van “*ongehoorzame*” meisjes of om voorbeelden te stellen (Int-CJ-HU-1). Echter, meestal worden slachtoffers bedreigd of onderworpen aan psychische druk. Bedreigingen gaan soms zo ver dat ze hun familieleden in het land van afkomst raken (Int-HU-RB-1; zie ook Case-Full-4). Verschillende bronnen melden dat Nigeriaanse prostituees in bedwang worden gehouden met voodoo-rituelen uitgevoerd door een Nigeriaanse “*madame*” (Centrum, 2010: 21-22; zie Siegel, 2007). De situatie van gedwongen prostitutie *stricto sensu* komt nog maar zelden voor. Meestal gaat het hierbij om Roma-meisjes (Centrum, 2010: 16-23; Int-HU-RB-2).

5.2. *Mensenhandel met het oog op gedwongen arbeid of economische uitbuiting*

Ook slachtoffers van mensenhandel met het oog op gedwongen arbeid of economische uitbuiting zijn voornamelijk van buitenlandse afkomst. Deze slachtoffers worden gedwongen tewerkgesteld en uitgebuit in restaurants, bars, werkhuizen, landbouwterreinen zoals de tuinbouw, bouwbedrijven, transportbedrijven en winkels van kleinhandelaars. Soms worden schijnvennootschappen opgezet die hun diensten verkopen aan Belgische bedrijven die zich niet bewust zijn of niet ten volle op

de hoogte zijn van de leefomstandigheden en arbeidsvoorwaarden van de tewerkgestelde arbeiders (Centrum, 2010: 24-31; Int-HU-CJ-7, 11, 14; Case-LonSum-HU-5; Case-Full-HU-1-2 en 3).

Chinese en andere Aziatische illegalen staan typisch bekend als slachtoffers van mensenhandel in Chinese restaurants en winkels. Op die manier moeten ze de smokkelaars terugbetalen die hen in België binnengesmokkeld hebben (Case-LongSum-1 en 5; Case-ShoSum-3). In de andere domeinen zijn slachtoffers het vaakst afkomstig uit Bulgarije en in mindere mate uit andere Oost-Europese landen of Turkije en Brazilië. Het merendeel van de slachtoffers hoeft niet in België binnengesmokkeld te worden, omdat ze ofwel EU-onderdanen zijn, ofwel uit Brazilië afkomstig zijn. Brazilianen kunnen legaal in België verblijven met een toeristenvisum gedurende drie maanden. Na deze periode maken ze meestal op basis van hun Braziliaanse identiteit valse Portugese verblijfsvergunningen en fiscale kaarten aan, of blijven ze gewoon langer dan het toeristenvisum hen toelaat (Centrum, 2009: 26; Case-Full-HU-1, 2 en 3). Er bestaan verschillende gevallen waarbij Bulgaren en Brazilianen ingehuurd werden om op bouwbedrijven te werken: hoewel hen bij aanvang een minimumloon beloofd werd (bijvoorbeeld €30 per dag in een Bulgaarse zaak), kregen ze in werkelijkheid veel minder, en dit op zeer onregelmatige basis (in dezelfde Bulgaarse zaak slechts €30 per week). Bovendien moesten ze hun eten, huur en transportkosten naar België zelf betalen (Centrum, 2009: 43 en 26). In een ander dossier waren er drie illegale Roemeense vrouwen en een illegale Algerijnse man die tewerkgesteld waren in een loods van een lompenverwerkend bedrijf met een zaakvoerder van Syrische afkomst. Er was geen verwarming, noch sanitaire voorziening of enige andere ruimte die dienst deed als refter of slaapzaal. Ze mochten niet met elkaar praten en hun treinticket werd door de zaakvoerder afgenomen bij aankomst. Dagelijks werkten ze tien uur per dag en hoewel ze de belofte hadden gekregen dat ze elke dag €40 zouden krijgen, had slechts een van hen €38 euro ontvangen terwijl ze toch al een paar dagen aan het werk waren (Centrum, 2010: 36).

Minder frequent komen slachtoffers van mensenhandel in de sector van de huishoudhulp voor. Deze praktijken komen soms moeilijk aan de oppervlakte, zeker wanneer diplomaten of relatiekennissen van ambassades betrokken zijn. Het Brusselse Openbaar Ministerie beschuldigde in 2008 acht leden van de koninklijke familie van Abu

Dhabi (Verenigde Arabische Emiraten) van mensenhandel voor het onder dwang tewerkstellen van 17 jonge vrouwen in een Brussels hotel (U.S. Department of State, 2010: 81). Ook een Belgische diplomaat werd ervan verdacht een Indisch au pair meisje in mensonwaardige omstandigheden te werk te stellen (Centrum, 2009: 28).

Slachtoffers van economische uitbuiting worden minder vaak blootgesteld aan fysiek geweld dan slachtoffers van seksuele uitbuiting. Toch worden zij ook geregeld bedreigd door hun daders. Hierbij gaat het soms om ongegronde bedreigingen, bijvoorbeeld wanneer hen gezegd wordt dat ze onmiddellijk naar huis gestuurd worden wanneer ze de politie contacteren. Ook de fysieke en psychologische integriteit van de slachtoffers kan aangetast worden omwille van de ontoereikende veiligheidsvoorzieningen op de werkplaats, vooral op bouwerven, en meer algemeen omwille van de schrale arbeids- en leefomstandigheden van de werknemers. Dit wordt nog versterkt door het feit dat deze mensen geen ongeval- of ziektekostenverzekering hebben en daardoor weigeren medische bijstand te zoeken (Int-CJ-HU-11).

Ondanks al deze ellende zien de meeste slachtoffers van gedwongen arbeid en economische uitbuiting zichzelf niet als slachtoffers van mensenhandel, omdat ze hier nog steeds meer geld verdienen dan in eigen land (Centrum, 2010).

5.3. *Andere vormen van mensenhandel*

Mensenhandel met het oog op gedwongen bedelarij vinden we voornamelijk terug bij de Roma-netwerken, zowel wat betreft exploitanten als slachtoffers. Het is voor de Belgische politie zeer moeilijk bewijs te verzamelen van deze illegale praktijken omdat Roma hun eigen maatschappelijke code hebben die deze praktijken rechtvaardigt en slachtoffers verbiedt samen te werken met de politie. Het weinig toegankelijk en moeilijk benaderbaar karakter van de Roma-netwerken maakt het voor de politie bovendien erg moeilijk deze te infiltreren. Toch komt deze vorm van mensenhandel niet zo vaak voor volgens experts (Centrum, 2009: 34).

Ook mensenhandel met het oog op het doen plegen van misdrijven komt uiterst zelden voor. Slachtoffers zijn voornamelijk illegale Marokkanen in België die gedwongen worden drugs te verkopen in Charleroi, een Franstalige stad ten zuiden van Brussel. Enkele van deze migranten

hebben politiebescherming gevraagd (Centrum, 2009: 34; 2010: 32). Recent was er een geval van mensenhandel in Antwerpen, waarbij Chinezen met gokschulden verplicht werden ecstasy te smokkelen of verplicht werden mee te werken bij mensensmokkel om zo hun gokschulden af te betalen (ibid.).¹⁷

5.4. *Inkomsten en witwaspraktijken*

De inkomsten van mensenhandel in België kunnen aanzienlijk zijn voor een enkele exploitant, maar het gaat zelden om spectaculaire bedragen. Het hoofd van de grootste criminele organisatie van mensenhandel in België ooit, verkondigde dat zijn mensenhandel 50.000 euro per maand opbracht aan het begin van deze eeuw. Deze voormalig industrieel ingenieur was uitbater van 20 prostitutiesalons in Luik waar een groot aantal slachtoffers van mensenhandel tewerk gesteld waren. Hij bood de eigenaars van deze salons grote sommen geld om de salons door hem te laten doorverhuren (Centrum, 2008: 82). In een jaarverslag van het Centrum wordt ook melding gedaan van een groep daders die 10 jonge vrouwen, tewerkgesteld in bordelen in Brussel, uitbuiten en hieruit opbrengsten haalden van meer dan twee miljoen euro per maand.¹⁸ Hoewel deze schatting niet geheel realistisch lijkt, moeten we voor ogen houden dat het gaat om bruto inkomsten: de meisjes hielden zelf 50 procent van de inkomsten en de daders dienden hun handlangers uit te betalen en andere operationele kosten te betalen (Centrum, 2009: 35-36). In een zaak waar Turkse exploitanten Turken en Turks sprekende Bulgaren uitbuiten, verdienden de twee sleutelfiguren naar verluidt 60.000 euro per maand (Int-CJ-HU-3). In een mensenhandel dossier in Antwerpen, kwam men tot de vaststelling dat een Chinees restaurant 1 miljoen euro had kunnen uitsparen door het onderbetalen van haar werknemers die werkten in omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid.

Volgens al onze bronnen (bv. Centrum, 2010; Int-CJ-HU-1 en 3, 11) worden de opbrengsten van mensenhandel haast altijd overgebracht naar het land van afkomst van de exploitant. Hiervoor maakt men gebruik

¹⁷ De Nederlandse rapporteur Mensenhandel geeft kennis van gelijkaardige zaken van mensenhandel in Nederland.

¹⁸ Men kwam tot een som van €2,100,000 als men ervan uitging dat elke vrouw 30 dagen per maand 2,000 euro per dag binnenhaalde.

van verschillende methoden: de geldoverdrachten gebeuren meestal via Western Union of koeriers en soms worden de opbrengsten in de vorm van dure auto's of andere luxeartikelen getransfereerd. Slechts af en toe besteedt men de opbrengsten van mensenhandel in België (Centrum, 2010:17; Int-CJ-HU-11).

Het gebeurt ook dat exploitanten een aanzienlijk deel van de opbrengsten besteden aan een luxueuze levensstijl (bv. Centrum, 2009: 36) of, en dit doen vooral de Chinezen, hun opbrengsten vergokken (Case-Sho-Sum-3).

6. Het inschatten van de schade van mensenhandel in België

Op basis van het business model van mensenhandel in België hebben we de analytische stappen van het schade-inschattingsproces geïmplementeerd. Gegeven de huidige patronen van deze activiteit hebben we besloten om ons voornamelijk te richten op de twee hoofdtypes van mensenhandel, namelijk seksuele en economische uitbuiting en de volgende begeleidende of door de activiteit mogelijk gemaakte delicten: witwassen, het gebruik van of dreiging met geweld, corruptie¹⁹ en vervalsing. Het is belangrijk te benadrukken dat geweld in deze context niet alleen wordt toegepast om afspraken tussen partijen te handhaven, zoals bij andere criminele activiteiten, bv. cocaïnehandel (zie Paoli et al., 2011), maar is verbonden met de activiteit van mensenhandel. Mensenhandel, zoals gedefinieerd door de VN, heeft inherent met dwang te maken en geweld is een manier van dwang. Transport als voorafgaande fase sluiten wij uit om zowel inhoudelijke als praktische redenen.²⁰

¹⁹ Onder corruptie verstaan wij iedere poging om onwettige hulp te krijgen van een private sector, overheidsdienst of de daarvoor werkzame ambtenaren, werknemers of vertegenwoordigers.

²⁰ Zoals eerder uitgelegd is slechts een fractie van de slachtoffers van mensenhandel in België het land binnengesmokkeld. De meeste slachtoffers bereiken België tegenwoordig op legitieme wijze en lijden wat dat betreft dus geen schade. Bovendien moet men om België te bereiken via meerdere landen reizen en onze Belgische bronnen konden ons onvoldoende informatie bezorgen over de mogelijke schade geleden door slachtoffers op weg naar België.

6.1. *Identificeren van schade en slachtoffers*

Gebruik makend van de taxonomie hebben we verschillende schadevormen die worden geassocieerd met de twee belangrijkste varianten van mensenhandel en hun begeleidende activiteiten geïdentificeerd alsook de daarbij ontstane slachtoffers. De resultaten van deze exercitie staan weergegeven in figuur 10 (p. 53). Dat een schadevorm is genoemd in figuur 10 betekent niet automatisch dat het vaak plaatsvindt, maar dat het relevant of mogelijk is, gezien de aard van het onderliggende business model en beschikbare bewijs.

a. **Mogelijke schade voor individuen**

Zoals op basis van de aard van het delict verwacht mag worden, is de overgrote meerderheid van de mogelijk schade voor individuen voor rekening van hen die worden verhandeld. Catastrofale schade voor de fysieke en psychische integriteit van deze individuen – dat is in een sterfgeval – kan worden veroorzaakt door seksuele uitbuiting of het gebruik van geweld. Recentelijk overleed een slachtoffer van seksuele uitbuiting vanwege een overdosis drugs. Ze raakte verslaafd nadat haar uitbuiters haar en andere meisjes deze drugs hadden aangeboden – gratis – om hen meer afhankelijk te laten worden (Centrum, 2010: 15). Hoewel de meisjes in eerste instantie niet voor de drugs hoefden te betalen, moesten ze dat later wel. Dit soort praktijken komen steeds vaker voor bij mensenhandel, waarbij ze dergelijke methodes steeds vaker laten prefereren boven fysiek geweld om zodoende ook nog extra geld te verdienen (Int-CJ-HT-1 en 9; Centrum, 2009: 38). Een ander voormalig slachtoffer van seksuele uitbuiting pleegde zelfmoord, omdat ze niet kon herstellen van het trauma dat ze op had gelopen tijdens de seksuele uitbuiting (Int-RB-HT-2).

Omdat sommige van deze prostituees herhaaldelijk onveilige seks moesten hebben met klanten is het ook waarschijnlijk dat sommige van hen zijn besmet met HIV en andere levensbedreigende SOA's waardoor zij mogelijk minder lang te leven hebben. Er bestaan geen harde data om deze aanname te onderbouwen, omdat de meeste slachtoffers de contacten met de Belgische hulpverleningsinstanties verbreken wanneer ze worden gerepatriëerd en het nog jaren of decennia kan duren eer zij overlijden aan één van deze ziektes (Int-RB-HT-1). Dit is een typisch voorbeeld van een 'ver-weg-liggende schadevorm' (Ryberg,

2004: 64-65); dat zijn schadevormen die niet alleen in de ruimte-tijd ver van de seksuele uitbuiting zelf afliggen, maar waarbij ook nog allerlei andere factoren een rol spelen bij het al dan niet ontstaan van de uiteindelijke schade, zoals in het geval van een overlijden door HIV, het gebrek aan antiretrovirale medicijnen.

Er bestaat ook bewijs dat een gedwongen prostituee werd vermoord door een Bulgaars-Roemeens mensenhandelnetwerk (Centrum, 2008: 84) en een ander meisje werd slachtoffer van poging tot moord (Int-CJ-HT-1). Handelaren in mensen, voornamelijk bij seksuele uitbuiting, kunnen ook omkomen door geweld. De database georganiseerde criminaliteit laat zien dat drie daders werden gedood in de periode 2005-2008. In een ander dossier overleefde een Bulgaarse dader een aanslag bij een carjacking georganiseerd door één van zijn meisjes en haar nieuwe pooier (Centrum, 2009: 36). Daarentegen zijn er geen dossiers bekend van overleden slachtoffers van economische uitbuiting vanwege geweld of de uitbuiting zelf (bv. een ongeluk op de werkvloer).

Niet-catastrofale aantastingen van de fysieke en psychische integriteit van individuen hangen samen met economische en seksuele uitbuiting en met het gebruik van geweld. Slachtoffers van seksuele uitbuiting blijven echter de voornaamste slachtoffers van dit type schade. Schade aan zowel de fysieke als psychische integriteit treden op wanneer meisjes worden gedwongen zichzelf te prostitueren of ze worden gedwongen om onveilige seks te hebben met klanten of een abortus te laten uitvoeren (Int-RB-HT-2). Slachtoffers van zowel seksuele als economische uitbuiting lijden ook schade aan hun fysieke en psychische integriteit als ze worden gedwongen om te werken, leven, of slapen in ongezonde of onveilige omstandigheden en als ze onvoldoende of slecht voedsel krijgen. Slachtoffers van economische uitbuiting lijden soms ook fysieke en psychische schade bij ongevallen op de werkvloer. Uit de geanalyseerde dossiers en de interviews blijkt ook dat slachtoffers van seksuele uitbuiting en, minder vaak, slachtoffers van economische uitbuiting worden mishandeld.

Andere slachtoffers, waaronder de daders zelf, kunnen ook psychische en fysieke schade ondervinden vanwege mishandeling. In de 72 'nieuwe' dossiers in de Belgische database georganiseerde criminaliteit gebruikten daders niet-dodelijk geweld voornamelijk tegen elkaar – meestal slagen en verwondingen, maar in twee dossiers ook ontvoering – om conflicten te beslechten in tenminste 19 verschillende gevallen (zie

figuur 10). In 16 dossiers was het geweld gericht tegen leden van dezelfde criminele organisatie. Onderling geweld lijkt veel vaker voor te komen bij seksuele uitbuiting (16 dossiers) dan bij economische uitbuiting (zie figuur 11).

Figuur 10: *Slachtoffers van mensenhandel-gerelateerd geweld in dossiers geregistreerd in de database georganiseerde criminaliteit van de Belgische Federale Politie (2005-2008²¹)*

	Moord/ doodslag	Ontvoering	Mishandeling	Afpersing	Bedreiging	Vandalisme
Leden van dezelfde criminele groep	1	1	15	3	50	0
Leden van andere criminele groep	2	1	2	0	2	1
Getuigen	0	0	1	3	27	0
Magistraten	0	0	0	3	7	0
Privépersoon	0	0	2	0	10	0
Andere	0	0	3	0	16	0

Bron: Onze uitwerking op basis van de database georganiseerde criminaliteit van de Belgische Federale Politie in 2010

Figuur 11: *Dossiers mensenhandel geregistreerd in de Belgische database georganiseerde criminaliteit per type mensenhandel en gerelateerd geweldsdelict (2005-2008)*

	Seksuele uitbuiting	Economische uitbuiting	Seksuele en economische uitbuiting	Totaal
Dossiers waaronder:	35	25	12	72
• Moord/doodslag	2	0	1	2
• Mishandeling	16	5	2	23
• Ontvoering	1	0	1	2
• Afpersing	6	2	1	9
• Bedreiging	28	14	8	50
• Vandalisme	0	1	0	1

Bron: Onze uitwerking op basis van de database georganiseerde criminaliteit van de Belgische Federale Politie in 2010

²¹ Gezien de aard van mensenhandel, is het op het eerste gezicht opmerkelijk dat de politie de directe slachtoffers van geweld gerelateerd aan mensenhandel niet apart meetelt in de database. Dit moet verklaard worden vanuit het feit dat zij geweld als inherent aan mensenhandel beschouwen.

Uit andere dossiers blijkt dat ook klanten van prostituees soms worden mishandeld (Int-CJ-HT-1). De database telt ook vijf 'privépersonen' of 'anderen' als slachtoffer van mishandeling (zie figuur 10). Hoewel er geen details worden gegeven lijkt het waarschijnlijk dat het in een paar gevallen de klanten van prostituees betreffen. Hoewel onze Belgische bronnen slechts een gedeeltelijk beeld geven, is er ook bewijs dat familieleden van slachtoffers zijn ontvoerd en mishandeld in het thuisland van het slachtoffer (Int-CJ-HT-8).

Al deze slachtoffers lijden mogelijk ook psychische schade wanneer ze worden bedreigd met geweld. Opnieuw zijn de slachtoffers van seksuele uitbuiting de voornaamste slachtoffers. Opnieuw blijkt ook uit de database dat ook politieagenten, douanebeambten, magistraten (officieren van justitie of rechters) en getuigen²² worden bedreigd door daders van mensenhandel, al gebeurt dat zelden (zie figuur 10).

Andere praktijken zoals schuldbinding kunnen ook inbreuk maken op de psychische integriteit van individuen. Slachtoffers van seksuele uitbuiting kunnen ook psychisch worden mishandeld, zoals bij de zogenaamde lover boy methode, waarbij het slachtoffer wordt overgehaald om zich te prostitueren, omdat ze verliefd zijn op hun pooier of, in het geval van Nigeriaanse prostituees, omdat ze onder de invloed staan van voodoo rituelen.

Slachtoffers van zowel seksuele als economische uitbuiting kunnen daarnaast in materiële zin geschaad worden, bijvoorbeeld wanneer ze niet betaald worden of wanneer ze zelf moeten opdraaien voor de reiskosten naar België of exorbitante prijzen moeten betalen voor huisvesting, voedsel, drugs, een peeskamer, etc. Volgens de database en onze respondenten (bv. Int-CJ-HT-1), kunnen soms ook klanten van prostituees, de daders, politieagenten en getuigen materiële schade lijden, bijvoorbeeld wanneer deze worden afgeperst of, in het geval van daders, wanneer hun eigendommen worden beschadigd of vernietigd (bv. door brandstichting; in twee gevallen van mensenhandel in de database wordt melding gemaakt van brandstichting).

Slachtoffers van seksuele uitbuiting en in mindere mate van economische uitbuiting kunnen ook reputatieschade ondervinden. In tenminste

²² De database licht niet toe of de 'getuigen' daders, slachtoffers of andersoortige getuigen betreft.

één zaak werd bij een lastercampagne de reputatie van enkele politieagenten aangetast (Centrum, 2008: 82).²³

Wanneer hun vrijheid is aangetast of hun identiteitspapieren zijn afgenomen, verliezen slachtoffers van seksuele en economische uitbuiting ook een deel van hun privacy. Daders, wanneer ze worden ontvoerd door rivalen of voormalige mededaders, verliezen ook hun vrijheid en privacy. Ook individuen wiens identiteitsdocumenten worden vervalst ten behoeve van het transport van slachtoffers van mensenhandel worden in hun privacy aangetast. Deze praktijk komt veelvuldig voor onder Braziliaanse slachtoffers van economische uitbuiting die valse Braziliaanse of Portugese identiteitspapieren of werkvergunningen gebruiken (Int-CJ-HT-4-5-11 en 12; Case-Full-HT-5; Case-ShoSum-4).²⁴

b. Mogelijke schade voor de private sector en de overheid²⁵

De aan mensenhandel gerelateerde schade voor andere slachtoffers is relatief beperkt. Bedrijven die worden gerund met geld afkomstig uit mensenhandel worden aangetast in hun functionele integriteit. Deze bedrijven kunnen ook worden aangetast in hun reputatie en hun 'privacy', wat we hier beschouwen als het verlies van de mogelijkheid van een bedrijf om haar belangen na te jagen. In sommige economische sectoren, zoals de seksindustrie en in minder mate de bouw en transportsector, kunnen *bona fide* bedrijven in België materiële schade ondervinden vanwege oneerlijke concurrentie van bedrijven die slachtoffers van mensenhandel in dienst nemen (Int-CJ-HT-7). We hebben geen bewijs gevonden voor schade aan ngo's.

Overheidsdiensten lijden schade aan hun functionele integriteit, reputatie en privacy als hun vertegenwoordigers of medewerkers zich schuldig maken aan corruptie en mensenhandel faciliteren of ervan profiteren. In 2001 werd een Belgische ambtenaar ervan verdacht schijnhuwe-

²³ Omdat dit voor zover wij weten de enige lastercampagne is gerelateerd aan mensenhandel in België beschouwen wij dit niet als een aparte begeleidende activiteit.

²⁴ De frequentie en ernst van deze schadevormen laten wij buiten beschouwing, omdat de schade plaatsvindt buiten België. Volgens een respondent is er "geen bewijs dat de personen wiens documenten worden vervalst daarvan schade ondervinden" (Int-CJ-HT-5).

²⁵ Noch het business model, noch enige andere bron van informatie levert aanwijzingen op dat er schade zou zijn aan het fysieke of sociale milieu. De enige plausible variant is schade aan het sociale milieu, voornamelijk in de vorm van overlast bij seksuele uitbuiting. Echter, omdat bordelen in de meeste Belgische steden worden toegestaan (zie Vermeulen, 2007 en Kesteloot, 2008), kan het overlast gevende effect van seksuele uitbuiting als verwaarloosbaar worden beschouwd.

lijken van slachtoffers van seksuele uitbuiting te faciliteren (Centrum, 2008: 84). In 2009 werden twee broers, de één een medewerker van het Ministerie van Justitie en de ander van de nationale veiligheidsdienst, ervan verdacht hulp te hebben geboden aan een crimineel netwerk dat 17 Thaise vrouwen gedwongen in de prostitutie liet werken in massage-salons (Case-ShoSum-HT-2). In datzelfde jaar stelde het Belgische OM vervolging in tegen twee Belgische consular medewerkers in Bulgarije die daar in de jaren 1990 valse visa verstrekten aan daders die zich voordeden als een reisbureau (U.S. Department of State, 2011: 81). Andere, minder ernstige vormen van corruptie gerelateerd aan mensenhandel, komen uit de database. Bij twee politieagenten, een magistraat en nog een ambtenaar was er sprake van poging tot omkoping (geld of in natura). Het gaat hier om vier van de 72 nieuwe dossiers in de database georganiseerde criminaliteit tussen 2005 en 2008. In tenminste één van deze gevallen was de omkoping mislukt (Centrum, 2008: 82; er is geen informatie beschikbaar voor de andere gevallen).

In een prominent dossier speelden Belgische ambtenaren niet alleen een faciliterende, maar ook een actieve rol in de mensenhandel. In 2003 gebruikte een medewerker van een vereniging van plaatselijke stadhuisen de infrastructuur van zijn werkomgeving alsook zijn werktijd om een prostitutienetwerk op te zetten waarbij Moldavische vrouwen werden uitgebuit. Uit nader onderzoek bleek dat een hoge ambtenaar van de Vlaamse gemeenschap ook was betrokken (Centrum, 2009: 429). De twee ambtenaren zijn veroordeeld voor mensenhandel door het Antwerpse Hof van Beroep in 2008.

Overheidsdiensten kunnen materiële schade lijden als bedrijven die slachtoffers economisch uitbuiten geen belasting en sociale premies betalen. Uiteindelijk, maar indirect, is deze schade voor rekening van de burgers die gebruik maken van overheidsdiensten die worden betaald met deze gelden. De overheid lijdt ook materiële schade wanneer bepaalde diensten zoals gezondheidszorg worden gebruikt met behulp van gestolen of vervalste documenten of passen (Case-Full-HT-5; Int-CJ-HT-12). De overheid lijdt reputatieschade vanwege alle vormen van mensenhandel en alle daardoor mogelijk gemaakte criminele activiteiten, wanneer de overheid er niet in slaagt om herhaaldelijke overtreding van de wet tegen te gaan. De overheid wordt daarnaast geschaad in haar privacy wanneer officiële documenten worden vervalst (Case-LonSum-HT-5).

Figuur 12: Mogelijke schade en potentiële slachtoffers bij seksuele en economische uitbuiting en hun begeleidende activiteiten

	Seksuele uitbuiting	Economische uitbuiting	Witwassen	Geweld	Corruptie	Vervalsing	Slachtoffers
SCHADE VOOR INDIVIDUËN, in het bijzonder voor hun:							
Functionele integriteit							
§ Overrijden:	X	nvt	nvt	X	nvt	nvt	<ul style="list-style-type: none"> • Slachtoffers van seksuele uitbuiting • Slachtoffers van seksuele uitbuiting en daders bij geweldsgebruik
§ Andere fysieke en psychische:	X	X	nvt	X	nvt	nvt	<ul style="list-style-type: none"> • Slachtoffers van seksuele en economische uitbuiting • Slachtoffers, daders, familie slachtoffers, klanten prostituees bij geweldsgebruik
§ Alleen psychische:	X	X	nvt	X	nvt	nvt	<ul style="list-style-type: none"> • Slachtoffers van seksuele en economische uitbuiting • Slachtoffers, daders, familie slachtoffers, klanten prostituees, opsporingsambtenaren en getuigen bij bedreiging met geweld
Materiële belangen	X	X	nvt	X	nvt	nvt	<ul style="list-style-type: none"> • Slachtoffers van seksuele en economische uitbuiting • Klanten prostituees, daders, opsporingsambtenaren en getuigen bij afpersing • Daders bij vandalisme of brandstichting • (Burgers gebruik makend van overheidsdiensten)
Reputatie	X	X	nvt	nvt	nvt	nvt	<ul style="list-style-type: none"> • Slachtoffers van seksuele en economische uitbuiting, opsporingsambtenaren, bij laster/smaad
Privacy	X	X	nvt	nvt	nvt	X	<ul style="list-style-type: none"> • Slachtoffers van seksuele en economische uitbuiting • Niet betrokken individuen wiens identiteitspapieren zijn vervalst
SCHADE VOOR PRIVATE SECTOR, in het bijzonder voor hun:							
Functionele integriteit	nvt	nvt	X	nvt	nvt	nvt	<ul style="list-style-type: none"> • Bedrijven gecontroleerd met winsten uit mensenhandel
Materiële belangen	X	X	X	nvt	nvt	nvt	<ul style="list-style-type: none"> • Bona fide bedrijven, voornamelijk bordelen en bouwbedrijven, bij oneerlijke concurrentie
Reputatie	nvt	nvt	X	nvt	nvt	nvt	<ul style="list-style-type: none"> • Bedrijven gecontroleerd met winsten uit mensenhandel
Privacy	nvt	nvt	X	nvt	nvt	nvt	<ul style="list-style-type: none"> • Bedrijven gecontroleerd met winsten uit mensenhandel

Slachtoffers									
SCHADE VOOR OVERHEID, in het bijzonder voor haar:									
	Sekuele uitbuiting	Economische uitbuiting	Witwassen	Geweld	Corruptie	Vervalsing			
Functionele integriteit	nvt	nvt	nvt	nvt	X	nvt	<ul style="list-style-type: none"> • Overheidsinstanties bij corruptie van ambtenaren of vertegenwoordigers 		
Materiële belangen	nvt	X	nvt	nvt	nvt	nvt	<ul style="list-style-type: none"> • Overheidsinstanties en uiteindelijk burgers die van overheidsdiensten gebruik maken, wanneer belastingen en sociale premies niet worden betaald of overheidsdiensten worden uitgevoerd op basis van valse documenten 		
Reputatie	X	X	X	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> • Overheidsinstanties bij corruptie van ambtenaren of vertegenwoordigers • Centrale overheid wanneer zij haar wetten niet kan handhaven 		
Privacy	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	X	<ul style="list-style-type: none"> • Overheidsinstanties wanneer officiële documenten worden vervalst 		
SCHADE VOOR HET MILIEU, in het bijzonder voor haar:									
Functionele integriteit	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt			

Bron: Onze uitwerking

6.2. *Het evalueren van de ernst en frequentie*

De volgende stap in het inschattingsproces is het evalueren van de frequentie en ernst van de schade geassocieerd met mensenhandel in België. We beginnen met het inschatten van de frequentie van de hoofdactiviteit, i.e. mensenhandel. Een voordeel van het raamwerk is dat het geen precieze kwantitatieve schatting behoeft waardoor we de moeilijkheden omtrent het inschatten van de frequentie van mensenhandel omzeilen wat we aan het begin van het paper hebben besproken. Voor onze doeleinden is het voldoende om de frequentie van de activiteit in te schatten op basis van de eerder gepresenteerde schaal. Het is duidelijk dat alle vormen van mensenhandel langdurige activiteiten zijn die vaak maanden of soms jaren voortduren. Nochtans kunnen we op basis van de data van politie, justitie en de slachtofferorganisaties concluderen dat er jaarlijks ongeveer een paar honderd of hoogstens duizend slachtoffers zijn van mensenhandel. Zeker wanneer men een scherp onderscheid maakt tussen economische uitbuiting in de enge zin en andere, minder zware vormen van economische uitbuiting. In vergelijking met de jaarlijkse instroom van 120.000 legale migranten, beschouwen wij mensenhandel als een uiterst zeldzame activiteit (Centrum, 2011: 23).²⁶

Vervolgens proberen we de ernst en frequentie van schade in relatie tot de activiteit in te schatten. We hebben geprobeerd om een gemiddelde individuele levensstandaard en de capaciteit van bedrijven om hun missie te volbrengen als een referentiepunt te gebruiken om de ernst van de schade voor individuen, bedrijven en overheidsdiensten in te schatten (zie figuur 12).

Bij het uitvoeren van deze analyse zijn de uitdagingen om te standaardiseren en referentiepunten aan te wijzen op basis van de levensstandaard duidelijk geworden, vooral wanneer deze betrekking heeft op individuen. Geen schadeanalyse is haalbaar zonder standaardisering van criminele activiteiten en slachtoffers. Echter, in het geval van mensenhandel verschillende de individuele slachtoffers sterk in hun ex ante leefomstandigheden. Dezelfde financiële schade kan bijvoorbeeld voor de gemiddelde Belg triviaal zijn, terwijl het ernstig kan zijn voor een Braziliaan die tot voor kort woonachtig was in een favela. Ons referen-

²⁶ Zie <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/be.html>

tiepunt moet met grote voorzichtigheid worden toegepast. Sterker nog, zoals de bedenker van de levensstandaard Amartya Sen al aangaf, zijn de middelen en capaciteiten om dezelfde levensstandaard te bereiken zeer verschillend en afhankelijk van de welvaart en culturele ontwikkeling van een samenleving. Mensenhandel vormt hiervan een goed voorbeeld. De middelen en capaciteiten om dezelfde levensstandaard te bereiken verschillen aanzienlijk tussen het land van herkomst van de slachtoffers en het land waar zij worden uitgebuit. De middelen die nodig zijn om een goede levensstandaard te bereiken in laat ons zeggen Bulgarije zijn aanzienlijk anders dan die in België. Een extra complicatie is dat de slachtoffers als het ware tussen twee werelden in leven. Hoewel de uitbuiting plaatsvindt in België beschouwen veel slachtoffers hun karige loon nog steeds als aantrekkelijk, omdat ze deze waarden aan de hand van maatstaven uit hun thuisland. En dat is waarom een aanzienlijk deel van hen zichzelf niet als slachtoffer beschouwt.

Met deze valkuilen in het achterhoofd biedt figuur 12 een synthese van onze omvangrijke inschatting van de schade geassocieerd met seksuele en economische uitbuiting in België en hun begeleidende activiteiten.

a. Schade voor individuen

Het verlies van een leven, per definitie een catastrofale schadevorm, kan gebeuren door seksuele uitbuiting of het gebruik van geweld. Gegeven de cijfers die we hiervoor gepresenteerd hebben, beschouwen wij dit als een uiterst zeldzame gebeurtenis. Andere niet-dodelijke aantastingen van iemands fysieke of psychische integriteit vloeien voort uit beide vormen van mensenhandel en het gebruik van geweld resulteert in schade van verschillende mate van ernst en frequentie. Voordat we in detail treden is het interessant op te merken dat alle bronnen een aanmerkelijke afname tonen van het gebruik van geweld en in het geval van seksuele uitbuiting in de hoeveelheid uitbuiting zelf. Een politieagent met acht jaar ervaring in de bestrijding van mensenhandel zei ons het volgende: *“Geweld kom ik nu veel minder vaak tegen dan vroeger. In 2003-2004 was het bijna de regel dat er geweld werd gebruikt tegen de meisjes. Vandaag de dag is het eerder uitzondering”* (Int-CJ-HT-8; zie ook Int-CJ-HT-1, 4, 6, 7, 9, 10, 11 en 14; Int-RB-HT-1 en 2). Volgens het Centrum (2010: 19) proberen daders steeds vaker een ‘win-winsituatie’ te creëren met hun slachtoffers.

Volgens de respondenten en andere bronnen komen zware en ernstige aantastingen van de fysieke en psychische integriteit sinds 2009-2011 slechts uiterst zelden voor. Zware schade vanwege seksuele uitbuiting zijn een gevolg van gedwongen prostitutie, onveilige seks met klanten of een abortus. Ze zijn ook het gevolg van geweld tegen slachtoffers van seksuele of economische uitbuiting en tegen daders, zoals verkrachting, ontvoering, gevangenschap of mishandeling resulterend in blijvend letsel. Ernstige schade is het gevolg van werkongevallen van slachtoffers van economische uitbuiting die resulteren in ernstige verwondingen waarvoor ziekenhuisopname nodig is (Int-RB-HT-2).²⁷ Ernstige schade kan ook voortkomen uit mishandeling van slachtoffers van seksuele of economische uitbuiting of daders met soortgelijke gevolgen voor de gezondheid.

Afhankelijk van het type kunnen matige schadevormen variëren van uiterst zelden tot persistent. Uiterst zeldzame schadevormen zijn het gevolg van werkongevallen van slachtoffers van economische uitbuiting of mishandeling van slachtoffers van economische of seksuele uitbuiting, daders en klanten van prostituees met beperkte fysieke gevolgen. Wij veronderstellen dat andere matige schadevormen soms tot persistent voorkomen, omdat onze data geen nauwkeurigere inschatting van de frequentie toeliet. Soms moeten slachtoffers van economische uitbuiting werken, leven en slapen in ongezonde en onveilige omstandigheden en ontvangen onvoldoende of slecht voedsel. Bovendien kunnen slachtoffers van economische en seksuele uitbuiting zich niet vrij bewegen.

Twee typen marginale schadevormen vinden ook persistent plaats. Het eerste type marginale schade is het gevolg van seksuele en economische uitbuiting zelf, wanneer slachtoffers werken, leven, slapen in slechte omstandigheden of werk-gerelateerde ongelukken ondervinden met kleine of geen fysieke gevolgen. Het tweede type kan het gevolg zijn van lichte vormen van geweld tegen de slachtoffers of daders, zoals bij lichte mishandeling. Klanten van prostituees kunnen hiervan ook slachtoffer worden, maar slechts uiterst zelden.

²⁷ We hebben geen bewijs voor dodelijke ongevallen of ongevallen resulterend in blijvende invaliditeit als gevolg van economische uitbuiting in België en daarom schatten we deze schadevorm niet hoger in dan 'ernstig'.

Soms worden slachtoffers van beide vormen van mensenhandel geconfronteerd met ernstige aantasting van hun psychische integriteit, die losstaat van enige fysieke mishandeling, bijvoorbeeld wanneer zij tot schuldbinding worden gedwongen of psychisch worden mishandeld, zoals bij de 'loverboy-methode' of de voodoo-rituelen. Daarnaast leveren bedreigingen en intimidaties matige tot marginale psychische schade op bij slachtoffers van mensenhandel en daders. Deze komen soms tot persistent voor. Marginale schade van hetzelfde type – i.e. psychische schade door intimidatie en bedreiging – komen ook voor bij klanten van prostituees, politieagenten, en getuigen, maar slechts uiterst zelden.

Materiële schade voor de slachtoffers van mensenhandel levert ook ernstige tot marginale schade op aan hun levensstandaard. Wij schatten dat ernstige schade van dit type zoals die vanwege schuldbinding soms voorkomen en matige tot marginale schade persistent voorkomen. Matige schade kan voorkomen wanneer slachtoffers niet worden betaald voor hun werk, zij hoge vervoerskosten moeten betalen om naar België te komen of hoge kosten voor basisbehoeften die zij moeten afnemen van de daders, zoals voedsel en onderdak. Onderbetaling beschouwen wij als een marginale schade.

Klanten van prostituees, daders, politieagenten en getuigen hebben marginale materiële schade wanneer zij worden afgeperst of in het geval van daders wanneer eigendommen worden beschadigd of vernietigd door bijvoorbeeld brandstichting. Wij schatten dat dit slechts uiterst zelden voorkomt.

Vanwege hun slachtofferschap lijden slachtoffers van mensenhandel persistente schade aan hun reputatie. Wij schatten dat dit type schade ernstige tot matige schade oplevert aan de levensstandaard van prostituees en marginale tot matige schade voor slachtoffers van economische uitbuiting.

De privacy van slachtoffers wordt eveneens aangetast hetgeen resulteert in matige schade wanneer zij worden ontvoerd of in hun vrijheden beperkt, zoals wanneer hun identiteitspapieren worden afgenomen. Wij schatten dat ernstige schade vanwege privacyschendingen uiterst zelden voorkomen en dat de marginale tot matige schade soms tot persistent voorkomt.

b. Schade voor de private sector en de overheid

Ernstige schade voor andere slachtoffers komt minder vaak voor. De schade voor Belgische bedrijven, zowel degene die worden gebruikt om geld wit te wassen als degene die oneerlijke concurrentie te duchten hebben, komt slechts uiterst zelden voor en heeft slechts een marginale ernst. Zoals eerder besproken, worden illegale winsten slechts uiterst zelden gebruikt om controle te krijgen over legale bedrijven in België. Gezien het feit dat mensenhandel in België uiterst zelden voorkomt, kunnen bedrijven die gebruik maken van illegale arbeid (voornamelijk de bouw) of prostituees zelden makkelijker een contract binnenslepen of extra klanten winnen, maar dit vormt geen ernstige of zelfs maar matige bedreiging voor *bona fide* bedrijven. De enige dader van mensenhandel die werkelijk een markt kon beïnvloeden met zijn praktijken was de eerder genoemde voormalige industriële ingenieur die de prostitutie inging en op zijn hoogtepunt 20 bordelen in Luik wist te runnen (Centrum, 2008: 82), wat ongeveer een derde was van alle officiële bordelen in de stad tot 2009.²⁸

De meeste schade voor de overheid is ook slechts marginaal en vindt uiterst zelden plaats. Schade aan de functionele integriteit en reputatie van de overheid vanwege corruptie komt uiterst zelden voor en heeft slechts een marginale impact. Het niet betalen van belastingen en sociale premies, voornamelijk bij economische uitbuiting, en het verlenen van diensten aan personen met valse papieren zijn de voornaamste materiële schadevormen voor de overheid en leveren ook marginale en uiterst zeldzame schade aan de capaciteit van de overheid om haar missie te vervullen. Vervalsers van documenten veroorzaken ook uiterst zelden marginale schade voor de privacy van de overheid. De enige persistente schade, hoewel van marginale ernst, is die aan de reputatie van de overheid en komt voort uit het feit dat mensenhandel plaatsvindt zonder dat de overheid daar iets aan lijkt te kunnen doen.

6.3. Prioriteiten stellen van schade

Zoals getoond in de vijfde kolom van figuur 12, krijgen slechts weinig schadevormen geassocieerd met mensenhandel een rangschikking hoger dan 'laag' op basis van onze prioriteitenmatrix. Dit komt van-

²⁸ Zie <http://www.dhnet.be/infos/societe/article/222300/des-maisons-closes-bientot-fermees.html>

wege de lage frequentie van de criminele activiteit mensenhandel zelf. Omdat de achterliggende criminele activiteit zo zeldzaam is, komen de daardoor veroorzaakte schadevormen ook weinig voor, zelfs de schadevormen die persistent of altijd plaatsvinden (in onze conclusie bespreken we een alternatieve zienswijze op frequentie en rangschikking; dat perspectief richt zich op de frequentie 'binnen de activiteit zelf'). Deze resultaten worden getoond in de vierde kolom van de tabel van figuur 13 als de gecombineerde frequentie van de activiteit en de schade in verhouding tot de activiteit.

Bij de schade voor individuen zijn het alleen de catastrofale en zware schadevormen die het gevolg zijn van inbreuken op de fysieke en psychische integriteit veroorzaakt door seksuele uitbuiting of geweldsgebruik tegen slachtoffers en daders, die boven het 'lage' prioriteitsniveau uitstijgen. Deze zijn gerangschikt als midden-hoog en middelmatige prioriteiten respectievelijk. Geen van de andere schadevormen voor andere slachtoffers eindigt hoger dan 'laag'.

Figuur 13: Inschatting van schade geassocieerd met mensenhandel in België

SCHADE VOOR INDIVIDUËN, in het bijzonder voor hun:					
	Ernst	Frequente schade in verhouding tot activiteit	Gecombineerde frequentie van schade en activiteit	Prioriteit	Activiteit
Functionele integriteit	Catastrofaal	Uiterst Zelden	Uiterst Zelden	M/H _i	<ul style="list-style-type: none"> • Seksuele uitbuiting leidend tot bv. dodelijke drugs overdosis, zelfmoord slachtoffer, overlijden door 'professionele' ziekte zoals HIV • Geweld tegen slachtoffers seksuele uitbuiting en daders (i.e., moord/doodslag)
Overlijden	Zwaar	Uiterst Zelden	Uiterst Zelden	M _i	<ul style="list-style-type: none"> • Seksuele uitbuiting (bv. gedwongen prostitutie, onveilige seks of abortus) • Geweld tegen slachtoffers van seksuele en economische uitbuiting en daders (bv. verkrachting, opsluiting of mishandeling resulterend in permanent letsel)
Andere fysieke en psychische	Ernstig	Uiterst Zelden	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Economische uitbuiting (bv. werkongeval met zwaar letsel) • Geweld tegen slachtoffers van seksuele en economische uitbuiting en daders (bv. mishandeling leidend tot zwaar letsel)
	Matig	Soms tot persistent	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Economische uitbuiting (bv. leven/werken/slapen in ongezonde/onveilige omstandigheden, onvoldoende/slecht voedsel) • Geweld tegen slachtoffers van seksuele en economische uitbuiting (bv. vrijheidsbeperking)
	Matig	Uiterst Zelden	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Economische uitbuiting (bv. werkongeval met beperkt letsel) • Geweld tegen slachtoffers van seksuele en economische uitbuiting en daders en klanten van prostituees (bv. mishandeling met beperkt letsel)

	Ernst	Frequentie schade in verhouding tot activiteit	Gecombineerde frequentie van schade en activiteit	Prioriteit	Activiteit
Alleen psychische	Marginaal	Persistent	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Seksuele en economische uitbuiting (bv. leven/werken/slapen in ongezonde/onveilige omstandigheden of werkongeval met licht of zonder letsel) • Geweld tegen slachtoffers van seksuele en economische uitbuiting en daders bv. mishandeling met beperkt of zonder letsel)
	Marginaal	Uiterst Zelden	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Geweld tegen klanten prostituees (bv. mishandeling met beperkt of zonder letsel)
	Ernstig	Soms	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Seksuele en economische uitbuiting (bv. schuldbinding en psychische mishandeling van slachtoffers, inclusief 'loverboy methode) • Geweld tegen slachtoffers seksuele uitbuiting (bv. voodoo rituelen)
	Matig tot marginaal	Soms tot persistent	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Geweld tegen slachtoffers van seksuele en economische uitbuiting en daders (i.e., intimidatie)
	Marginaal	Uiterst Zelden	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Geweld tegen klanten van prostituees, opsporingsambtenaren en getuigen
	Ernstig	Persistent	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Seksuele en economische uitbuiting (bv. schuldbinding)
Materiële belangen	Matig	Persistent	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Seksuele en economische uitbuiting (bv. geen loon krijgen, exorbitante reiskosten naar België, exorbitante kosten voor goederen en diensten van daders)
	Marginaal	Persistent	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Seksuele en economische uitbuiting (bv. onvoldoende loon)
	Marginaal	Soms	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Geweld tegen klanten van prostituees, daders, opsporingsambtenaren en getuigen (bv. afpersing, vandalisme, brandstichting)
Reputatie	Ernstig tot matig	Persistent	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Seksuele uitbuiting (i.e., gedwongen prostitutie)
	Marginaal	Persistent	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Economische uitbuiting

	Ernst	Frequente schade in verhouding tot activiteit	Gecombineerde schade en activiteit	Prioriteit	Activiteit
Privacy	Ernstig	Uiterst Zelden	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Seksuele en economische uitbuiting (bv. gevangenschap) • Geweld tegen slachtoffers van seksuele en economische uitbuiting en daders (i.e., ontvoering)
	Matig	Soms tot persistent	Uiterst Zelden	L _i	<ul style="list-style-type: none"> • Seksuele en economische uitbuiting (bv. vrijheidsbeperking slachtoffers en inbeslagname van hun (id-)documenten)
SCHADE VOOR PRIVATE SECTOR, in het bijzonder voor hun:					
Functionele integriteit	Marginaal	Uiterst Zelden	Uiterst Zelden	L _s	<ul style="list-style-type: none"> • Witwassen
Materiële belangen	Marginaal	Persistent	Uiterst Zelden	L _{ps}	<ul style="list-style-type: none"> • Seksuele en economische uitbuiting resulterend in oneerlijke concurrentie voor bona fide bedrijven
Reputatie	Marginaal	Uiterst Zelden	Uiterst Zelden	L _{ps}	<ul style="list-style-type: none"> • Witwassen
'Privacy'	Marginaal	Uiterst Zelden	Uiterst Zelden	L _{ps}	<ul style="list-style-type: none"> • Witwassen
SCHADE VOOR OVERHEID, in het bijzonder voor haar:					
Functionele integriteit	Marginaal	Uiterst Zelden	Uiterst Zelden	L _o	<ul style="list-style-type: none"> • Corruptie van ambtenaren
Materiële belangen	Marginaal	Persistent	Uiterst Zelden	L _o	<ul style="list-style-type: none"> • Economische uitbuiting (ontduiking belasting en sociale premies of verlenen van diensten op basis van valse documenten)
	Marginaal	Uiterst Zelden	Uiterst Zelden	L _o	<ul style="list-style-type: none"> • Vervalsing van papieren voor sociale zekerheid
Reputatie	Marginaal	Uiterst Zelden	Uiterst Zelden	L _o	<ul style="list-style-type: none"> • Corruptie van ambtenaren
	Marginaal	Altijd	Uiterst Zelden	L _o	<ul style="list-style-type: none"> • Alle criminele activiteiten
'Privacy'	Marginaal	Uiterst Zelden	Uiterst Zelden	L _o	<ul style="list-style-type: none"> • Vervalsing van officiële papieren

Bron: Onze uitwerking

Legende: M/H = middelmatig hoog; M = middelmatig; L = laag

Voor verdere informatie over de rangorde, zie tabel 2.4

De subscripts (onderschrift) verwijzen naar het individu (i), de private sector (ps) of de overheid (o)

6.4. *Causaliteit vaststellen*

De laatste stap van het inschattingsproces bestaat uit het vaststellen van de causale verbanden tussen de activiteit en de schade. Wij bouwen hier systematisch voort in twee stappen. Ten eerste stellen we de afstand vast tussen de schade ten opzichte van de hoofdactiviteit. In het geval van mensenhandel in België hebben we geen criminele activiteiten geïdentificeerd die mogelijk zijn gemaakt door mensenhandel, zoals eerder het geval was bij cocaïnehandel. De schade van mogelijk gemaakte activiteiten zijn vrijwel per definitie (causaal gezien) 'verweggiggende schadevormen' ('*remote harms*'; Ryberg, 2004: 64-65), omdat zij niet alleen in de ruimte-tijd veraf liggen, maar ook omdat er sprake is van keuzes van onafhankelijke actoren in de causale keten.

Een paar van de schadevormen opgesomd in figuren 9 en 12 staan causaal minder dicht bij de hoofdactiviteit dan de rest. Neem bijvoorbeeld de catastrofale schade aan de functionele integriteit van individuen veroorzaakt door seksuele uitbuiting en geweld. De schade vanwege moord of doodslag van een slachtoffer van mensenhandel of een dader worden direct geassocieerd met mensenhandel. De schadevormen vanwege seksuele uitbuiting daarentegen zijn indirect. Het overlijden van een voormalig slachtoffer van seksuele uitbuiting vanwege aids dat zij heeft opgelopen tijdens haar werk als prostituee, bijvoorbeeld, is een typisch geval van een indirecte (causaal verweggiggende) schadevorm (Ryberg, 2004: 64-65), omdat het vanuit de ruimte en tijd gezien ver weg ligt en er meerdere factoren een rol spelen bij het uiteindelijke slachtofferschap, zoals een gebrek aan antivirale medicijnen. Op een zelfde manier kan de 'beslissing' van een voormalig slachtoffer om jaren na de feiten zelfmoord te plegen niet volledig en direct worden toegeschreven aan mensenhandel. Het hangt hier sterk af van de persoonlijkheid van het slachtoffer, de hulp die haar is geboden en de persoonlijke omstandigheden sinds haar 'bevrijding' uit de prostitutie.

Gedwongen worden om onveilige seks te hebben en te leven, werken en slapen in ongezonde en onveilige omstandigheden of het niet ontvangen van fatsoenlijk voedsel – en dit zijn vaak voorkomende omstandigheden in seksuele en economische uitbuiting – genereren ook indirecte schade. Omdat de schade soms ver in de toekomst ligt, afhankelijk is van de slachtoffers zelf, en van eventuele medische assistentie waarover zij de beschikking hebben, is het moeilijk om deze schadevormen zelfs maar op te sommen, laat staan hun ernst in te schatten.

In de tweede plaats proberen wij vast te stellen op basis van tegenna-tuurlijke redenering (Calhoun, 2002) tot op welke hoogte de schade van mensenhandel in België voortkomt uit het verbod van de activiteit en de gerelateerde opsporingspraktijk of ander overheidsbeleid. Deze tweede oefening toont dat de meeste schade voor individuen vanwege mensenhandel en voornamelijk de schade voor de slachtoffers, inclusief die vanwege het gebruik van of bedreigingen met geweld niet het gevolg zijn van het verbod op mensenhandel, maar vanwege de activiteit zelf.

Seksuele uitbuiting bijvoorbeeld, wat wij hier beschouwen in haar paradigmatische vorm van een slachtoffer dat tegen zijn of haar wil in de prostitutie wordt gedwongen met geweld, bedrog of een andere vorm van dwang, grijpt diep in op de levensstandaard van het slachtoffer en zou net zoveel schade veroorzaken indien het legaal zou zijn. Dezelfde analyse is van toepassing op de minder zware vormen van seksuele en economische uitbuiting zoals het vandaag de dag plaatsvindt in België. Zelfs als daders nu hun winsten delen met de slachtoffers zouden de meeste schadevormen, zoals mishandeling, bedreiging of misleiding voor het slachtoffer onveranderd blijven, zelfs al zou mensenhandel legaal zijn.

Nochtans beïnvloedt het overheidsbeleid de ernst en wellicht ook de frequentie van sommige schadevormen voor de slachtoffers. Het restrictieve migratiebeleid in België en de gehele EU bevorderen smokkel en de daarmee samenhangende uitbuiting. De hoge prijzen voor het illegale transport naar België zijn vaak de voedingsbodem voor schuldbinding tussen dader en slachtoffer. Zou dit strenge migratiebeleid worden afgeschaft en zouden slachtoffers geen zaken hoeven doen met mensensmokkelaars, dan zouden hun kosten niet hoger zijn dan die van reguliere passagiers en zouden zij kunnen voorkomen dat er een relatie van uitbuiting ontstaat tussen dader en slachtoffer.

De veranderingen in patronen van seksuele uitbuiting sinds het EU-lidmaatschap van Bulgarije en Roemenië en het resulterende gemak om van deze landen naar België te reizen, duiden erop dat overheidsbeleid de frequentie van de activiteit zelf kan beïnvloeden. De recente afname van uitbuiting van en geweld tegen Bulgaarse en Roemeense slachtoffers van seksuele uitbuiting lijkt erop te wijzen dat indien er alternatieve, betere opties zijn voor potentiële slachtoffers, zij wegblijven bij de ernstigste vormen van seksuele uitbuiting en, indien zij besluiten om

naar België te migreren om daar als prostituee te werken, zij een betere onderhandelingspositie hebben tegenover hun uitbuiters. Tot op zekere hoogte is deze verschuiving mede veroorzaakt door de verbeterde sociaal-economische situatie in de landen van herkomst en, in mindere mate, vanwege preventiecampagnes tegen seksuele uitbuiting (voor een evaluatie van deze preventiecampagnes, zie Van der Laan et al., 2010).

Dus terwijl de meeste schadevormen voor de slachtoffers geassocieerd met mensenhandel veroorzaakt worden door de activiteit zelf, kunnen beleidsmaatregelen – niet degene betreffende de wettelijke status van mensenhandel, zoals bij cocaïne, maar degene die betrekking hebben op migratiewetgeving, financiële hulp aan armere landen en internationale handel – in potentie de frequentie en zelfs de ernst van sommige schadevormen beïnvloeden.

Interessant genoeg heeft de strafwetgeving geen impact op de frequentie van de hoofdactiviteit noch op de schade daarvan. Door vast te stellen waar mensenhandel eindigt en overtreding van de arbeids- en fiscale wetgeving begint, hebben strafwetten en jurisprudentie slechts impact op de ‘officiële’ frequentie, i.e. het aantal dossiers dat jaarlijks gelabeld kan worden als mensenhandel.

Met slechts één uitzondering lijkt het erop dat alle andere schadevormen – die het gevolg zijn van dreiging met of gebruik van geweld tegen daders en derden (bv. politieagenten, klanten van prostituees en getuigen), schade voor bedrijven die worden overgenomen met geld uit mensenhandel en alle schadevormen jegens de overheid – voortkomen uit de wettelijke status (het verbod) van mensenhandel en de begeleidende activiteiten. Echter, vanwege de afschuwelijke aard van in ieder geval de typische manifestaties van mensenhandel, neemt de Belgische samenleving de schadevormen die worden veroorzaakt door de wetgeving op de koop toe om daarmee de basisrechten van de potentiële slachtoffers te beschermen.

De enige niet slachtoffer-gerelateerde schadevorm die niet voortkomt uit het verbod is de materiële schade die *bona fide* bedrijven kunnen lijden vanwege de oneerlijke concurrentie van bedrijven die illegale arbeiders in dienst nemen. Dit concurrentienadeel vloeit direct voort uit de fundamenteel oneerlijke verhoudingen tussen werkgever en nemer bij bedrijven die gebruik maken van illegale arbeiders en econo-

mische uitbuiting, ook al zijn deze bedrijven niet op de hoogte van de omstandigheden waaronder het personeel moet werken.

6.5. *Lessen getrokken uit de toepassing van het schaderaamwerk op mensenhandel*

Voordat we overgaan tot de slotvergelijking, is het de moeite waard om samen te vatten wat we precies hebben geleerd van de toepassing van het schaderaamwerk op mensenhandel zowel inhoudelijk als methodologisch.

Inhoudelijk zijn er drie verassende bevindingen. Ten eerste heeft de inschatting aangetoond dat hoewel vrouwen en sommige mannen hoofdzakelijk afkomstig uit het buitenland soms zeer ernstige of zelfs fatale schade ondervinden vanwege mensenhandel, is de algemene impact van mensenhandel in België vrij beperkt. Daarom rangschikt de prioriteitsmatrix alle schadevormen als 'laag', met uitzondering van de catastrofale of zware schadevormen. Ten tweede wijzen al onze bronnen op een significante afname in de mate van uitbuiting en het gebruik van geweld met name betreffende seksuele uitbuiting in de laatste drie tot vier jaar. Ten derde zijn de meeste schadevormen jegens individuen, ook de meest ernstige, een direct gevolg van de hoofdactiviteit, ongeacht haar wettelijke status. In dit verband verschillen de schadevormen van mensenhandel aanzienlijk van die van cocaïnehandel, welke vrijwel volledig te wijten zijn aan het verbod op drugs en de harde strafrechtelijke aanpak van het fenomeen.

Methodologisch trekken we eveneens drie lessen uit de toepassing van het schaderaamwerk. Ten eerste toont de huidige oefening empirisch de uitdagingen van standaardisering en het kiezen van referentiekaders volgens de levensstandaard die we eerder hebben besproken. Schade voor individuen kan alleen worden ingeschat en gerangschikt indien ze wordt gestandaardiseerd in termen van een 'gemiddeld' slachtoffer of entiteit en een typisch crimineel feit en gekoppeld aan één referentiepunt, in ons geval de levensstandaard. Echter, standaardisering kan een hele uitdaging zijn, gedeeltelijk omdat de schadelijkheid van een delict sterk kan afhangen van de omstandigheden van het slachtoffer; het wordt nog moeilijker wanneer individuen – zoals bij ons het geval is – aanzienlijk verschillen in hun oorspronkelijke levensstandaard of entiteiten verschillen in hun compositie. Diefstal of wan-

betaling van een bepaald geldbedrag kan voor de gemiddelde Belg een marginale vorm van materiële schade betekenen, maar ernstig zijn voor een slachtoffer van seksuele uitbuiting uit een ontwikkelingsland. Aan de andere kant kan een karig loon een aanzienlijke verbetering betekenen ten opzichte van het loon in het land van herkomst. Nochtans zijn de alternatieven voor standaardisering onrealistisch. Standaardisering opgeven impliceert dat we ofwel de schade voor ieder individu afzonderlijk moeten inschatten – duidelijk een onmogelijke opgave – of dat we slachtoffers in categorieën onderverdelen bedacht door de onderzoekers. Welk criterium hierbij ook wordt gekozen (bv. inkomen, land van herkomst), deze selectie is arbitrair en onpraktisch gegeven het gebrek aan de benodigde data over de slachtoffers.

De empirische inschatting van de schade geassocieerd met mensenhandel in België heeft ook aangetoond dat ons referentiepunt, de levensstandaard, gevoed moet worden met verschillend empirisch materiaal afhankelijk van het land van onderzoek. De middelen en capaciteiten die nodig zijn om dezelfde levensstandaard te bereiken verschillen aanzienlijk afhankelijk van de welvaart en culturele omstandigheden van de samenleving – in ons geval de landen van herkomst van de slachtoffers en het land van uitbuiting. Andere referentiepunten zouden als alternatief naast de levensstandaard kunnen worden gebruikt; de meest voor de hand liggende zou de monetaire optie zijn. Echter, zoals besproken in Paoli en Greenfield (2011), zou het omzetten van alle schadevormen in een geldbedrag een *de facto* uitsluiting betekenen van alle schadevormen die niet in euro's zijn uit te drukken (en dat zijn er nogal wat).

De tweede les betreft de schalen om de ernst en frequentie van de schade in te schatten. Zoals blijkt uit onze bevindingen (zie figuur 13), is het relatief eenvoudig om voor zowel ernst als frequentie een inschatting te maken aan beide extreme zijden van de schaal, dus of een schade zich uiterst zelden of altijd voordoet en of deze catastrofale of marginale impact heeft op de individuele levensstandaard of de capaciteiten van bedrijven om hun missie te vervullen. Het is veel moeilijker, voornamelijk voor de ernst, maar ook in mindere mate voor de frequentie, om inschattingen te maken binnen de nuance van het midden van de schaal en dus onderscheid te maken tussen zware, ernstige of matige ernst of dat deze persistent, soms of zelden plaatsvindt. Voor sommige activiteiten of in een bepaalde context waarin geen uitge-

breide dataverzameling mogelijk is, kan het mogelijk de voorkeur verdienen om de schalen te wijzigen van vijf naar drie categorieën, voornamelijk bij de ernstinschatting.

Ten derde toont de toepassing van de het schaderaamwerk op mensenhandel in België de relevantie van het inschatten van de frequentie van de activiteit zelf. Feitelijk als de activiteit uiterst zelden plaatsvindt, zoals in het huidige geval, dan worden alle schadevormen, behalve de catastrofale en zware gerangschikt als lage prioriteit, ongeacht hun frequentie in relatie tot de activiteit. Echter, indien een land als België bepaalt dat het een bijzonder belang heeft in de bestrijding van mensenhandel, bijvoorbeeld omdat het land geen enkele vorm van uitbuiting of dwang tolereert, dan zou het beter zijn om de rangschikking toe te passen op basis van de frequentie van schade 'binnen de activiteit zelf'. In dat geval biedt het raamwerk nog steeds een systematisch manier van nadenken over het stellen van prioriteiten.

7. De schade van mensenhandel en cocaïnehandel in België vergeleken

In deze sectie vergelijken we de schade die voortkomt uit twee geselecteerd activiteiten om te illustreren hoe ons raamwerk gebruikt kan worden om politiediensten van strategisch advies te voorzien. Wij verwijzen naar Paoli et al. (2011) voor een gedetailleerde schade inschatting van cocaïnehandel. We benadrukken dat wij in dat paper de schade hebben ingeschat van de groothandel in cocaïne (hierna: 'cocaïnehandel') in België,²⁹ inclusief de door de activiteit mogelijk gemaakte en begeleidende activiteiten (i.e. witwassen, corruptie en de dreiging met of gebruik van geweld) en haar meeste directe mogelijk gemaakte activiteit (i.e. detailhandel van cocaïne). Hoewel cocaïnegebruik ten minste gedeeltelijk mogelijk wordt gemaakt door cocaïnehandel, lag een inschatting van de schade geassocieerd met cocaïnegebruik buiten het bereik van dit onderzoek. We vergelijken eerst de schade per categorie slachtoffers, waarbij we onze bevindingen samenvatten in figuur 13 waarna we hun causaliteit beoordelen.

²⁹ We definiëren detailhandel van cocaïne als kleinschalig dealen of simpelweg 'dealen'.

7.1. *Schade voor individuen: een vergelijking*

De verdeling van de schade veroorzaakt door de twee hoofdactiviteiten, hun begeleidende en de door de activiteiten mogelijk gemaakte activiteiten is behoorlijk divers. Mensenhandel produceert een grotere variëteit aan schade voor individuen dan cocaïnehandel. Wij verwijzen naar de eerdere paragraaf voor de inschatting van de schade gerelateerd aan mensenhandel. De enige schadevormen vanwege cocaïnehandel komen door smokkel via de lucht bij bolletjesslikkers of door het gebruik van geweld, waar eveneens voornamelijk daders het slachtoffer van zijn. Anderen, voornamelijk politieagenten, lijden slechts uiterst zelden schade aan hun psychische integriteit vanwege intimidatie.

Naast de verschillen in de geproduceerde schade is er een tweede verschil met betrekking tot de slachtoffers. Mensenhandel heeft directe impact op de 'echte' slachtoffers die de meeste schade lijden. Cocaïnehandel daarentegen genereert vrijwel uitsluitend schade voor daders.

Een derde belangrijk verschil betreft de activiteit die de schade 'veroorzaakt'. Mensenhandel zelf genereert de meeste schade terwijl bij cocaïnehandel, met uitzondering van schade voor bolletjesslikkers, de meeste schade wordt veroorzaakt door het begeleidende geweld.

Er zijn ook aanzienlijke verschillen in de frequentie van de schade. Schadevormen gerelateerd aan mensenhandel, inclusief degene die ernstiger zijn dan 'marginaal', komen in verhouding tot de activiteit veel vaker voor. Ernstige schadevormen voor de materiële belangen van het slachtoffer en ernstige tot matige schadevormen voor hun reputatie bijvoorbeeld, komen persistent voor. Ernstige psychische schade komt soms voor, terwijl matige fysieke en psychische schade soms tot persistent voorkomt. Omdat de frequentie van mensenhandel zelf echter uiterst zeldzaam is, zijn alle schadevormen gerelateerd aan deze activiteit in termen van gecombineerde frequentie van schade en activiteit ook uiterst zeldzaam. De schade voor individuen vanwege zowel mensenhandel als cocaïnehandel krijgen daarom dezelfde prioriteit (zie figuur 14). In beide gevallen krijgen alleen de catastrofale en zware fysieke schade vanwege seksuele uitbuiting, geweld of drugs-smokkel via luchttransport een prioriteit die hoger ligt dan 'laag'.

7.2. *Schade voor bedrijven: een vergelijking*

Geen van beide activiteiten resulteert in schade aan ngo's; daarom bespreken wij hier alleen de schade voor bedrijven. De vergelijkende analyse laat kleine verschillen zien in het type, frequentie en slachtoffers van de schade. Cocaïnehandel veroorzaakt vaker schade voor de functionele integriteit en reputatie van bedrijven. In Paoli et al. (2011), schatten wij in dat misbruikte of gecorrumpeerde transportbedrijven ten behoeve van cocaïnehandel in België soms marginale schade lijden. In het geval van mensenhandel hebben we ook bewijs voor schade voor de functionele integriteit en reputatie van bedrijven, maar deze komen uitsluitend voort uit witwaspraktijken gerelateerd aan mensenhandel in België, waarbij uitsluitend kleine bedrijven zijn betrokken en waarbij de schade marginaal is en uiterst zelden voorkomt. Daarnaast genereert alleen mensenhandel materiële schade voor bedrijven en hun 'privacy'. Dat laatste type schade is het gevolg van witwassen. Het eerste type raakt *bona fide* bedrijven, voornamelijk in de bouw en de seksindustrie, vanwege de oneerlijke concurrentie die wordt veroorzaakt door de goedkopere arbeidskrachten uit de mensenhandel. Deze marginale schade komt persistent voor bij mensenhandel, maar omdat deze activiteit uiterst zeldzaam is, vindt de schade ook uiterst zelden plaats. Ondanks deze beperkte verschillen in frequentie, zijn alle schadevormen voor bedrijven van een marginale ernst en scoren ze een lage prioriteit.

Het misschien meest relevante verschil in deze categorie heeft betrekking op de slachtoffers. In het geval van cocaïnehandel zijn de enige bedrijven die schade oplopen degene die zelf bij de cocaïnehandel zijn betrokken via een van hun medewerkers of hun managers of de eigenaren van de bedrijven. In het geval van mensenhandel daarentegen zijn sommige van de geraakte bedrijven, met name degene die materiële schade ondervinden, *bona fide*.

7.3. *Schade voor de overheid: een vergelijking*

Ook in deze categorie zien we verschillen in type, frequentie en prioriteit van schade veroorzaakt door de twee onderzochte activiteiten. Mensenhandel, en dan voornamelijk economische uitbuiting al dan niet in combinatie met vervalsing, veroorzaakt materiële schade voor overheidsinstanties. Wanneer een slachtoffer economisch wordt uitgebuit

‘onder condities in strijd met de menselijke waardigheid’, worden bijna per definitie de belastingen en sociale premies ontdoken of wordt het slachtoffer gedwongen om overheidsdiensten te gebruiken met behulp van vervalste of gestolen documenten. De vervalsing van documenten veroorzaakt ook uiterst zelden marginale schade aan de ‘privacy’ van de overheid, dat wil zeggen hun capaciteit om ongestoord hun belangen na te jagen. Daarentegen levert cocaïnehandel in België geen materiële of privacy schade op.

Corruptie gerelateerd aan beide activiteiten veroorzaakt soortgelijke marginale en uiterst zeldzame schade aan de functionele integriteit en reputatie van de overheid. Zowel mensenhandel als cocaïnehandel met al hun begeleidende en door deze activiteiten veroorzaakte activiteiten veroorzaken ook schade aan de reputatie van de overheid, vanwege het feit dat zij niet in staat is om de betreffende activiteiten te voorkomen. Omdat cocaïnehandel een persistente activiteit betreft en dit type schade ook persistent voorkomt, maar slechts een marginale ernst heeft, verdient het een middelmatige prioriteit. Reputatieschade vanwege mensenhandel en gerelateerde activiteiten komen daarentegen uiterst zelden voor en worden daarom gerangschikt als een lage prioriteit, net als alle andere schadevormen voor de overheid.

7.4. *Schade voor het milieu: een vergelijking*

Deze vergelijking kan eenvoudig worden gemaakt (zie figuur 14). Mensenhandel levert geen schade op voor het milieu in België. Schade aan de functionele integriteit van het sociale milieu komt vanwege dealen op straat, wat een door cocaïnehandel mogelijk gemaakte activiteit is. Wij schatten de ernst van deze schade als marginaal in die ‘soms’ voorkomt, omdat drugsoverlast zeer beperkt is over heel België gezien en voornamelijk geassocieerd wordt met de aanwezigheid van verslaafden en niet van dealers (Decorte et al. 2004).

Figuur 14: *Vergelijken van de schade van cocaïne- en mensenhandel in België*

	COCAÏNEHANDEL			MENSENHANDEL		
	Ernst	Gecombineerde frequentie	Prioriteit	Ernst	Gecombineerde frequentie	Prioriteit
SCHADE VOOR INDIVIDUËN, in het bijzonder voor hun:						
Functionele integriteit						
Overlijden	Catastrofaal	Uiterst Zelden	M/H _i	Catastrofaal	Uiterst Zelden	M/H _i
Andere fysieke en psychische	Zwaar	Uiterst Zelden	M _i	Zwaar	Uiterst Zelden	M _i
	Ernstig	Uiterst Zelden	L _i	Ernstig	Uiterst Zelden	L _i
	Matig	Uiterst Zelden	L _i	Matig	Uiterst Zelden	L _i
	Marginaal	Uiterst Zelden tot soms	L _i	Marginaal	Uiterst Zelden	L _i
Alleen psychische	nvt	nvt	/	Ernstig	Uiterst Zelden	L _i
	Marginaal	Soms	L _i	Matig tot marginaal	Uiterst Zelden	L _i
Materiële belangen	nvt	nvt	/	Marginaal	Uiterst Zelden	L _i
	Matig	Uiterst Zelden	L _i	Ernstig	Uiterst Zelden	L _i
Reputatie	Marginaal	Uiterst Zelden	L _i	Matig	Uiterst Zelden	L _i
	nvt	nvt	/	Marginaal	Uiterst Zelden	L _i
Privacy	nvt	nvt	/	Ernstig	Uiterst Zelden	L _i
SCHADE VOOR PRIVATE SECTOR, in het bijzonder voor hun:						
Functionele integriteit	Marginaal	Soms	L _{ps}	Marginaal	Uiterst Zelden	L _{ps}
Materiële belangen	nvt	nvt	L _{ps}	Marginaal	Uiterst Zelden	L _{ps}
Reputatie	Marginaal	Soms	L _{ps}	Marginaal	Uiterst Zelden	L _{ps}
'Privacy'	nvt	nvt		Marginaal	Uiterst Zelden	L _{ps}
SCHADE VOOR OVERHEID, in het bijzonder voor haar:						
Functionele integriteit	Marginaal	Uiterst Zelden	L _o	Marginaal	Uiterst Zelden	L _g

	COCAÏNEHANDEL			MENSENHANDEL		
	Ernst	Gecombineerde frequentie	Prioriteit	Ernst	Gecombineerde frequentie	Prioriteit
Materiële belangen	nvt	nvt		Marginaal Marginaal	Uiterst Zelden Uiterst Zelden	L _o L _o
Reputatie	Marginaal Marginaal	Persistent Uiterst Zelden	M _o L _o	Marginaal Marginaal	Uiterst Zelden Uiterst Zelden	L _o L _o
'Privacy'	nvt	nvt		Marginaal	Uiterst Zelden	L _o
SCHADE VOOR MILIEU, in het bijzonder voor haar:						
Functionele integriteit	Marginaal	Soms	L _m	n.a.	n.a.	/

Bron: Onze uitwerking

Legende: M/H = middelmatig hoog; M = middelmatig; L = laag

Voor verdere informatie over de rangorde, zie tabel 2.4

De subscripts (onderschrift) verwijzen naar het individu (i), de private sector (ps), de overheid (o) of het milieu (m)

7.5. *De 'oorzaken' van schade: een vergelijking*

De belangrijkste verschillen tussen de twee activiteiten worden duidelijk na een comparatieve analyse van hun 'oorzaken', voornamelijk wat betreft de rol van beleid. Enige variatie komt ook voort uit de eerste fase van het vaststellen van de causaliteit, omdat het samenhangt met de afstand van de schade in verhouding tot de activiteiten. In feite worden verder-weg-liggende schadevormen vaker veroorzaakt door mensenhandel dan door cocaïnehandel. De verder-weg-liggende schadevormen die worden geassocieerd met mensenhandel hebben we al geïdentificeerd. Alle schade die voortkomt uit cocaïnehandel zelf en haar begeleidende activiteiten zijn direct. De schade vanwege het dealen van cocaïne, een mogelijk gemaakte activiteit, zijn indirect (causaal gezien verder-weg-liggend); echter, dealen genereert zeer weinig schade in België zelf – schade voor de fysieke en psychische integriteit van de dealers zelf en schade aan het sociale milieu.

Zoals we in paragraaf 6.4 lieten zien, zijn alle schadevormen jegens slachtoffers – dat wil zeggen de meest ernstige schadevormen – vanwege mensenhandel intrinsiek aan de activiteit zelf: ze zouden onveranderd blijven zelfs al zou mensenhandel worden gelegaliseerd. Bij cocaïnehandel daarentegen worden alle daarmee samenhangende schadevormen (bv. geweld en corruptie) veroorzaakt door de wettelijke status van cocaïne en de strenge handhaving van die status (Paoli et al., 2011). In onze analyse van cocaïnehandel in België hebben we geen schatting gemaakt van de schade door cocaïnegebruik. Wij twijfelen er echter niet aan dat sommige van deze schadevormen worden veroorzaakt vanwege de inherente eigenschappen van deze drug.

We benadrukken dat de vergelijking niet impliceert dat het verbieden van cocaïne verkeerd is, omdat onze analyse geen rekening houdt met schade voor cocaïnegebruikers. Zonder een zorgvuldige inschatting van de schade geassocieerd met cocaïnegebruik en het achterhalen van de oorzaken, is het onmogelijk om te zeggen of de uiteindelijke balans tussen de schade van cocaïne zelf en de schade van prohibitie positief of negatief is (zie ook MacCoun en Reuter, 2001: 127). Alleen na herhaling van de gehele inschattingsoefening onder een alternatief beleidsregime of handhavingsscenario kan men de eventuele baten van het huidige of het alternatieve beleid vaststellen.

Onze comparatieve analyse laat wel zien dat beleidsmakers er verstandig aan doen om zich af te vragen hoe zij zo goed mogelijk de onbedoelde neveneffecten van drugsbeleid kunnen minimaliseren en deze afwegen tegen het bereiken van bepaalde beleidsdoelstellingen.

Conclusies

Het Leuvense deel van het DANGER-project heeft tot doel gehad om beleidsmakers te voorzien van hard bewijs waarmee zij strategische prioriteiten kunnen stellen bij criminaliteitshandhaving. Met deze doelstelling in het achterhoofd hebben wij besloten om de schade van criminele activiteiten te gebruiken als het voornaamste criterium om prioriteiten te stellen, waarbij wij de oorspronkelijke focus op dreiging (meestal gedefinieerd als de intenties en capaciteit) van criminele organisaties afwezen. De redenen voor deze keuze hebben wij samengevat in paragraaf 1.

Omdat er tot op heden weinig onderzoek was gedaan naar de schade van criminele activiteiten, hebben wij een nieuw analytisch raamwerk ontwikkeld waarin we ook de conceptuele en technische uitdagingen die uit het literatuuronderzoek naar voren kwamen, hebben behandeld (paragraaf 2 en 3). Nadat we het algemene onderzoeksdesign hebben samengevat in paragraaf 4, hebben we in de twee daaropvolgende paragrafen het schaderaamwerk toegepast op een van de vier door ons geselecteerde criminele activiteiten, te weten mensenhandel. In paragraaf 7 hebben we de schade veroorzaakt door mensenhandel vergeleken met die van cocaïnehandel om te illustreren hoe het raamwerk in de praktijk dienst kan doen.

De toepassing van het raamwerk op de geselecteerde activiteiten en de comparatieve analyse van de schade tonen zowel de baten van de benadering als de conceptuele en technische uitdagingen ervan aan. Wachterend op het verdere testen van ons onderzoeksteam en anderen suggereren deze eerste toepassingen een groot potentieel van ons raamwerk om betrouwbare, valide en beleidsrelevante schattingen van de frequentie en ernst van de schade geassocieerd met criminele activiteiten. Voor zover onze bevindingen 'populaire wijsheden' weerleggen, toont onze toepassing ook de waarde van een sterke wetenschappelijke basis en systematische analyse bij het ontwikkelen van beleid.

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

De eerste tests van het schaderaamwerk wijzen er ook op dat het raamwerk beleidsrelevante resultaten kan opleveren, waarbij sommige inderdaad conventionele wijsheden weerleggen. De schade van drugs-handel, ook cocaïnehandel, wordt vaak als vanzelfsprekend gezien en hun vermindering of bestrijding is een van de topprioriteiten van een aantal nationale en internationale politiediensten (bv. Federale Politie, 2006; SOCA, 2010; KLPD, 2008: 37). Echter, onze inschatting op basis van bewijs van de schade geassocieerd met deze activiteit in België wijst uit dat afgezien van een inschatting van de schade gerelateerd aan gebruik, cocaïnehandel op zich slechts een kleine hoeveelheid schade toebrengt aan individuen, instanties en het milieu. Ook mensenhandel produceert minder schade aan Belgische burgers en instanties dan vaak wordt beweerd. In tegenstelling tot cocaïnehandel toont onze analyse dat de schade van mensenhandel intrinsiek is. Dat wil zeggen dat deze

niet wordt veroorzaakt door de wettelijke status van de activiteit of de handhaving daarvan. Mensenhandel genereert soms tot persistent, matige tot ernstige schade. Maar omdat deze activiteit zelf uiterst zeldzaam is, worden alle schadevormen, behalve deze die zijn gerangschikt als catastrofaal of zwaar, als lage prioriteit geclassificeerd. Zoals reeds uitgelegd kunnen beleidsmakers in het geval van bepaalde zeer ernstige schadevormen, zoals die daar zijn bij mensenhandel, besluiten om rangschikkingen toe te passen op basis van de frequentie 'binnen de activiteit zelf', i.e. de frequentie van de schade in verhouding tot de activiteit. In dit geval biedt het raamwerk nog steeds een systematische manier om over prioriteiten na te denken.

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

In andere gevallen leidt de incommensurabiliteit ertoe dat beleidsmakers moeten beslissen hoe zij bepaalde schadevormen voor verschil-

lende categorieën slachtoffers prioriteit zullen toekennen, zoals de schade voor individuen, bedrijven en de overheid veroorzaakt door geweld. Ons model maakt vergelijkingen mogelijk en zelfs scores van verschillende schadetypen binnen categorieën slachtoffers – dit wordt mogelijk gemaakt door de levensstandaard en analoge referentiepunten – maar niet tussen categorieën slachtoffers. Gezien de onmogelijkheid van vergelijkingen tussen schade voor individuen en voor instanties, laat staan het milieu, kan geen zuiver wetenschappelijke procedure bepalen of bijvoorbeeld het geweld in het ene domein schade met een hogere prioriteit genereert dan in het andere. Nochtans, en misschien des te beter, beschouwen wij het als een extra pluspunt van het raamwerk dat het duidelijk maakt welke stappen kunnen worden uitgevoerd op wetenschappelijke basis alleen en welke niet.

Hoofdstuk 3 KWETSBAARHEID VAN ECONOMISCHE SECTOREN VOOR GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT

1. Inleiding

De traditionele beeldvorming over georganiseerde criminaliteit en de daaraan gekoppelde preventieve en repressieve strategieën, vertonen een aantal intrinsieke gebreken. In eerste instantie is zij doorgaans voor een zeer belangrijk deel gebaseerd op vaststellingen die door wets-handhavingsinstanties zijn gedaan. Wat geweten is over georganiseerde criminaliteit is in de regel afgeleid uit wat in dossiers of databanken bij politie, justitie of andere al dan niet publieke wetshandhavingsdiensten terecht is gekomen of wat gevatte personen of getuigen daarover rapporteren. Het risico is bijzonder groot dat op dergelijke leest geschoeide analyses van georganiseerde criminaliteit, als beleidsconstruct en haalcriminaliteit bij uitstek, meer vertellen over de activiteiten en prioriteiten van de wetshandhavingsdiensten dan over het fenomeen zelf (Vander Beken, 2005a; van Duyne en Vander Beken, 2009). Traditionele beeldvorming van georganiseerde criminaliteit is om nog een andere reden gebrekkig te noemen. Doordat deze beeldvorming zich in zeer ruime mate baseert op gegevens van gerapporteerde en dus gekende criminaliteit, biedt zij slechts een beperkte meerwaarde voor de inschatting van toekomstige ontwikkelingen in het algemeen en preventie van het fenomeen in het bijzonder. Kan het verleden van georganiseerde criminaliteit, zo dit op zich al op een betrouwbare manier in kaart kan worden gebracht, zomaar naar de toekomst worden geëxtrapoleerd? Geloven wij echt dat de uitdagingen van de georganiseerde criminaliteit van morgen vervat zitten in de informatie die gisteren in hun dossiers door onze wetshandhavers werd verzameld?

In dit hoofdstuk wordt gerapporteerd over een zoektocht van meer dan tien jaar naar een alternatieve benadering en methode om beelden van georganiseerde criminaliteit te maken, waarbij bovengemelde nadelen kunnen worden ondervangen. Centraal in deze benadering staat het concept van kwetsbaarheid van de omgeving waarin georganiseerde criminaliteit kan plaatsvinden. Hoewel deze omgevingsgerichte

benadering los van de traditionele, vooral dadergeoriënteerde benaderingen, is uitgewerkt, was het *ab initio* niet de bedoeling deze ter vervanging daarvan voor te stellen. In weerwil van hun intrinsieke beperkingen blijven dadergerichte rapportages, zeker voor wetshandhavinginstanties en evaluaties van hun inspanningen en resultaten, immers zonder meer zinvol. Gezocht werd dan ook naar een complementaire benadering die naast en zo mogelijk ook samen met de traditionele analyses kan worden gelezen.

Eerst wordt kort verslag gedaan van de theoretische achtergronden van deze zoektocht en van een eerste model dat enkele jaren geleden werd uitgewerkt. Vervolgens worden de kritieken op dat model geduid en aangeduid hoe van daaruit een nieuw onderzoeksdesign voor kwetsbaarheidsstudies werd ontwikkeld. Tenslotte worden de resultaten gepresenteerd van de toepassing van deze vernieuwde aanpak op de goederentransportsector en de horeca en worden enkele conclusies geformuleerd zowel op het vlak van de (her)conceptualisering van kwetsbaarheid als van de empirische resultaten die zijn gegenereerd.

2. Omgevingscriminologie, gelegenheidsstudies en de eerste kwetsbaarheidsstudies

Wie op zoek gaat naar een benadering van criminaliteit waarbij niet gewerkt zou moeten worden met dader- of criminaliteitsgegevens, komt op bijna natuurlijke wijze terecht bij 'omgevingsgerichte' criminologische modellen waarbij de setting waarin criminaliteit plaatsvindt als een belangrijke verklarende variabele voor die criminaliteit wordt gezien. In een dergelijke benadering maakt de gelegenheid de dief, eerder dan zijn persoonlijke situatie of achtergrond. Gelegenheidsstudies floreren sinds een aantal decennia (voor een overzicht zie Wortley en Mazerolle, 2008) en hebben geleid tot een aantal theoretische uitdiepingen van de relatie tussen omgeving en criminaliteit m.b.t. routine activiteiten (Cohen en Felson, 1979), rationele keuze (Cornish en Clarke, 1986) en criminaliteitspatronen (Brantingham en Brantingham, 1993). Deze ontwikkelingen hebben een diepgaande invloed gehad op het ontstaan van de zogenaamde situationele preventiestrategieën (Clarke, 1980) waarbij criminaliteitsreducerende resultaten worden beoogd door in te werken op de gelegenheidsstructuren in de (directe) omgeving waar de criminaliteit plaatsvindt. Hoewel klassiek toegepast bij

een beperkt aantal misdrijfcategorieën (diefstal, woninginbraak, vandalisme,...), wordt de laatste jaren ook nagedacht over de meerwaarde van een dergelijke benadering voor meer complexe misdrijfcategorieën zoals georganiseerde criminaliteit (van de Bunt en van der Schoot, 2003; Bullock et al., 2010).

In dat kader, en met de eerder opgesomde kritieken op dadergerichte modellen voor ogen, werd in Gent en Antwerpen in 2002 een eerste onderzoek opgestart rond kwetsbaarheid voor georganiseerde criminaliteit. Gelet op het belang dat (Belgische en nagenoeg alle Europese) definities hechten aan het (op een illegale en bijzondere wijze) verwerven van vermogensvoordelen als ultieme doelstelling van georganiseerde criminaliteit, werd gekozen voor een benadering die zich voornamelijk op de kwetsbaarheid van de economische omgeving richtte. De *spectrum of enterprise* benadering ontwikkeld door Smith (1980) als reactie op het Amerikaanse *alien conspiracy*, bood hiervoor een gepast kader dat toeliet de relatie tussen (georganiseerde) criminaliteit en legale economische omgeving genuanceerd te bestuderen: bedrijven en economische sectoren als slachtoffer van georganiseerde criminaliteit, maar ook als (al dan niet bewuste) facilitator of dader (van de Bunt en Kleemans, 2007).

Een aanzet tot concretisering van Smith's benadering om zogenaamde *high risk business conditions* te identificeren die de bedrijfswereld kwetsbaar maken voor (georganiseerde) criminaliteit was op het einde van de jaren '80 van de vorige eeuw gegeven door Jay Albanese (1987, 1995). Ook papers van Ruggiero (1997), Arlacchi (1998), Edwards (1999) en Levi en Naylor (2000) boden inspiratie om verder na te denken over de relatie tussen economie en (georganiseerde) criminaliteit en op zoek te gaan naar indicatoren die iets zouden kunnen vertellen over kwetsbaarheid van de economische omgeving voor georganiseerde criminaliteit. (Vander Beken en Van Daele, 2008)

Bij de ontwikkeling van een algemene methode voor beeldvorming van georganiseerde criminaliteit gebaseerd op de principes van een risicoanalyse, stelden we in 2000 (Black et al.; Vander Beken, 2004) voor de eerste keer voor om traditionele analyses van dadergroepen en illegale markten (die alle als dreigingsanalyses werden benoemd) aan te vullen met o.m. kwetsbaarheidstudies van economische sectoren. Samen met economen van de Universiteit Antwerpen leidde dit tot de ontwikkeling van een eerste methodologisch model (Vander Beken et al., 2003)

en de toepassing ervan op de diamantsector (Vander Beken et al., 2004b). Dit werd later (Vander Beken, 2005b) volledig uitgewerkt onder het acroniem MAVUS (Method for the Assessment of VULnerability of Sectors). Dit model is gebouwd op economisch (o.a. Porter, 1990) en criminologisch geïnspireerde grondvesten en valt uiteen in een beschrijvende en een analytische fase op het niveau van de sector (mesoniveau), de cluster daar omheen (macroniveau) en *business processes* binnen bedrijven (microniveau) (Vander Beken, 2005b). Het werd door diverse onderzoekers toegepast op verschillende sectoren: de Europese transportsector (Bucquoye et al., 2005), de Europese muzieksector (Brunelli en Vettori, 2005), de Europese farmaceutische sector (Calovi en Pomposo, 2007), de mode-industrie in Milaan (Calovi, 2007), de Europese afvalverwerkingssector (Van Daele et al., 2007) en de taxisector in Nederland (EIM, 2007).

3. Kwetsbaarheid voor (georganiseerde) criminaliteit herbekeken

3.1. Kritieken

Hoewel deze toepassingen voor sommigen bruikbare en relevante informatie hebben opgeleverd – de *'facilitating factors'* en de paragrafen over de transportsector uit de eerste OCTA-rapporten van Europol zijn bv. aan MAVUS-toepassingen ontleend – is het model zeker niet vrij van kritiek. Naast het feit dat de toepassing van de MAVUS-roadmap als praktisch instrument erg log en zwaar is om te hanteren, roept vooral het erg a prioristisch karakter ervan vragen op. Het model gaat er immers vanuit dat het mogelijk is om indicatoren te identificeren en daar specifieke informatie rond te verzamelen zodat concrete uitspraken kunnen worden gedaan over de graad van kwetsbaarheid. Hoewel deze indicatoren zijn afgeleid uit eerder (specifiek) onderzoek, is het niet duidelijk in welke mate zij als algemeen valide parameters gehanteerd kunnen worden. Volstaat het gegeven dat prijsinelasticiteit en gebrek aan concurrentie op een bepaalde markt in bepaalde (Amerikaanse zoals bv. Coyle, 2002) studies als een indicator van kwetsbaarheid van deze markt voor (georganiseerde) criminaliteit worden aangeduid om deze parameters als algemene indicator voor kwetsbaarheden van alle markten of sectoren in alle omgevingen aan te duiden?

3.2. *Alles opnieuw van bij het begin*

De vragen omtrent de validiteit van het erg deductieve en statische MAVUS-model en de meerwaarde ervan ten opzichte van benaderingen die vooral met dadergerichte data werken, liggen mee aan de basis voor het opstarten van het DANGER-onderzoek in 2008 waarin het concept van kwetsbaarheid voor georganiseerde criminaliteit en een mogelijke uitwerking daarvan op een heel andere manier dan voorheen werd benaderd en waarover dit hoofdstuk rapporteert.

In plaats van te vertrekken van een theoretisch concept van kwetsbaarheid en aan (criminologisch) onderzoek ontleende indicatoren te gebruiken om een meetinstrument uit te bouwen, werd gekozen voor een inductieve, sterk empirisch georiënteerde benadering.

Wat kwetsbaarheid is of zou kunnen zijn, werd onderzocht door ook naar andere disciplines dan de criminologie te kijken, interviews met experts (uit economische sectoren, wetshandavingsinstanties en ook veroordeelde wetsovertreders) af te nemen en gerechtelijke dossiers te bestuderen. Op die manier werd een flexibele topiclijst geconstrueerd die gebruikt werd om telkens opnieuw literatuur, experts en gerechtelijke dossiers te bevragen rond kwetsbaarheden voor (georganiseerde) criminaliteit in de transportsector en in de horeca.

3.3. *Onderzoeksmethodologie*

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

4. Kwetsbaarheid ontdebeld

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

Het opnemen van een *resilience*-component bij de conceptualisering van kwetsbaarheid, past ook in een ruimere discussie rond de wijze waarop beeldvorming van criminaliteit kan worden opgevat en hoe daarin op een zinvolle manier kan worden omgegaan met toekomstige ontwikkelingen. Zo kan gesteld worden dat er naast een 'risicodiscours', dat uitgaat van berekenbaarheid en waarschijnlijkheid, meer en meer ruimte komt voor een 'voorzorgdiscours' (*precaution*) dat gebaseerd is op onberekenbaarheid en onzekerheid (Klima et al., 2010). Het trachten te berekenen en voorspellen van één toekomst is in dat laatste discours niet aangewezen omdat dit in de huidige complexe samenleving niet mogelijk is en het een vals gevoel van zekerheid geeft (Vander Beken en Verfaillie, 2010). In een voorzorgdiscours wordt aanvaard dat de toekomst onzeker is en dat niet alle risico's kunnen worden beheerst en ongewenste gebeurtenissen voorspeld en voorkomen. Onwaarschijnlijke maar ingrijpende gebeurtenissen – de zogenaamde 'zwarte zwanen' van Taleb (2007) – trachten in te denken en zich op de impact daarvan voorbereiden, wordt in een voorzorgdiscours cruciaal. Op dat moment verschuift de aandacht van preventie van criminaliteit naar *postventie* (Klima, 2011), besognes waarbij concepten van *resilience* perfect bruikbaar zijn, ook voor discussies over kwetsbaarheid en de pre-

ventie van (georganiseerde) criminaliteit. Een invulling van kwetsbaarheid die naast een risico-, ook een *resilience*-component bevat, laat immers toe niet alleen (het gebrek aan) bescherming van de legale (economische) omgeving tegen criminele activiteiten te bestuderen, maar ook uitspraken te doen over (het gebrek aan) mogelijkheden om na een (eventueel zelfs onvoorzienbare) criminele activiteit als organisatie (bedrijf, sector,...) veerkrachtig te zijn en verder te functioneren.

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

5. Kwetsbaarheid van het goederentransport

5.1. Inleiding

De vraag naar wat de goederentransportsector nu kwetsbaar maakt voor criminaliteit wordt beantwoord door een analyse te maken van de wijze waarop deze vorm van transport in België is geregeld en hoe de bedrijfswereld zich daartoe heeft georganiseerd. Het voorwerp van deze analyse beperkt zich niet tot het transport van goederen over de weg en heeft naast het vervoer ook aandacht voor de opslag van goederen, ondersteuningsactiviteiten en aspecten van export en import. Bijzondere aandacht gaat daarbij naar structuren, relaties, mechanismen en voorwaarden binnen de transportsector en hun rol m.b.t. kwetsbaarheid voor criminaliteit.

Zoals hoger aangeduid is deze analyse te kaderen binnen een omgevingscriminologische setting en onderzoek naar gelegenheden (*opportunity*) (Mayhew et al. 1976, Brantingham en Brantingham 1981, Cohen en Felson 1979, Clarke 1997). Eerder kwetsbaarheidsonderzoek vindt aansluiting bij verschillende benaderingen uit de zogenaamde *opportunity studies*, zoals de CRAVED-studies (CRAVED staat voor *Concealable, Removable, Available, Valuable, Enjoyable, Disposable*) (Clarke, 1999) maar heeft een bredere, meer holistische invulling van wat als omgeving wordt beschouwd. Eerder kwetsbaarheidsonderzoek had bv. ook aandacht voor bedrijfscultuur en ketenintegratie (zie bv. Bucquoye et al., 2005). De voorliggende analyse blijft niet beperkt tot gelegenheden die

voortvloeien uit de fysieke omgeving alleen, maar heeft ook aandacht voor structuren en relaties binnen de economische activiteit in een sector. Het is de ambitie van dit onderdeel om de diversiteit van kwetsbaarheden die worden gevonden, te analyseren en in betekenisvolle categorieën onder te brengen.

Naargelang het standpunt kan de relatie tussen criminaliteit en economische structuren en actoren anders worden ingeschat. De Belgische Federale Politie, bijvoorbeeld, onderscheidt economische sectoren als slachtoffer van criminaliteit van het gebruik van commerciële structuren door criminele organisaties d.m.v. verwevenheid tussen de legale en illegale wereld, het misbruik van legale structuren of het gebruik van dekmantelbedrijven. Gelijkaardige beschrijvingen over de rol van het goederentransport worden ook in de literatuur teruggevonden. Indien transportbedrijven fungeren als een onderdeel van de *'Kriminologiestik'* of *'logistics of organised crime'* (Sieber en Bögel 1993: 65) speelt de sector eerder een intermediaire rol m.b.t. criminaliteit. Kleemans et al. (2002) spreken van een rol als *'facilitator'* in de gevallen waarin dienstverleners, *in casu* transportbedrijven, bereid zijn via hun kennis, infrastructuur en organisatie het plegen van criminele activiteiten mogelijk te maken of te vergemakkelijken. Bucquoye et al. (2005) omschrijven de betrokkenheid van de sector in termen van slachtoffer, facilitator en mededader. Europol (2007: 11) benoemt de transport en export-import sector als de meeste gerapporteerde facilitator van criminele activiteiten.

Spelers binnen de transportsector kunnen verschillende rollen aannemen m.b.t. criminaliteit die in een dergelijke context wordt gepleegd of kan worden gepleegd. Ook de rolverdeling *tussen* de verschillende spelers verdient omwille van haar complex karakter aandacht. Dader- en slachtofferschap kunnen verschuiven en trekken in sommige gevallen de bewakers naar zich toe. In de *Routine Activity Theory* zoals oorspronkelijk uitgewerkt door Cohen en Felson (1979) en later uitgebreid (Eck, 1994, 1995; Felson, 1995) ligt criminaliteit in het samenkomen van bereidwillige daders en geschikte doelwitten op een plaats waar er geen of onvoldoende toezicht (*guardianship*) aanwezig is. Sampson et al. (2010) voegen daar nog een vierde dimensie aan toe: deze van de *'super controllers'* die (indirect) invloed uitoefenen op de *guardians* en op die manier de onderlinge relaties en rolverdelingen in een setting of sector sterk kunnen beïnvloeden.

Om de kwetsbaarheid van de goederentransportsector te onderzoeken is gebruik gemaakt van een kwalitatieve, circulaire *bottom-up* benadering (Strauss en Corbin, 1998; Flick, 2002; Boeije, 2010). Basismateriaal zijn de 33 interviews met actoren in de sector en wetshandhavers, 4 interviews met veroordeelden, analyses van 26 dossiers van de Belgische Federale Politie en de Douane en Accijnzen en 9 informele gesprekken met wetshandhavers, academici en andere actoren. De verwerking van deze data is gebeurd zoals hoger is uiteengezet.

De rapportage van de resultaten van deze analyse bestaat uit drie onderdelen. Eerst wordt ingegaan op wat de *economische activiteit* in de goederentransportsector aantrekkelijk maakt voor criminaliteit. Vervolgens wordt aandacht besteed aan zwakke punten in de *regelgeving* rond de transportsector en hoe ook dit criminaliteit kan faciliteren. Tenslotte wordt aangeduid welke kwetsbaarden m.b.t. de *resilience* in deze sector kunnen worden teruggevonden.

5.2. *Economische activiteit en criminaliteit*

a. **Op zoek naar lucratieve opdrachten**

Transportbedrijven blijken vanuit twee richtingen betrokken te raken bij criminele activiteiten. In eerste instantie wordt vastgesteld dat de zwakke financiële basis van het bedrijf de verantwoordelijken binnen het bedrijf er in sommige gevallen toe aanzet om zelf op zoek te gaan naar meer lucratieve opdrachten, inclusief deze van het illegaal transport. Van de andere kant blijken transportbedrijven ook actief gerecruiteerd te worden door misdaadondernemers om ingeschakeld te worden in het logistiek proces van hun criminele activiteiten.

Een bedrijfsleider legde uit dat zijn betrokkenheid, en later ook deze van enkele werknemers die hij in vertrouwen had genomen, bij grootschalige cannabissmokkel van Marokko naar Nederland begonnen was met een gesprek met een klant voor wie hij af en toe goederen naar Marokko vervoerde. In dat gesprek werd hem een financieel zeer interessant voorstel gedaan om goederen te vervoeren. Hoewel de betrokkene toen niet wist om welke goederen het precies ging, was het hem duidelijk dat het gevraagde transport illegaal was. Gezien zijn penibele situatie is hij op het aanbod ingegaan en zijn betrokkenheid werd met de tijd concreter. Hij breidde zijn bedrijf uiteindelijk speciaal voor de cannabissmokkel verder uit en nam nieuwe werknemers aan. Door de extra inkomsten

kon hij ook de legale activiteiten van zijn transportbedrijf verder uitbouwen. Volgens de respondent worden de contacten met de criminele wereld ook op andere manieren gelegd. Transportbedrijven en hun medewerkers zijn per definitie mobiel en zijn bv. erg benaderbaar op parkeerplaatsen langs snelwegen en cafés en restaurants.

Een andere respondent vertelde dat hij als *self made man* zijn transportbedrijf had uitgebouwd van één vrachtwagen tot een vloot met 15 trucks. Op een gegeven moment kwamen er minder opdrachten en kreeg hij moeite om alle facturen, afbetalingen en loonkosten te betalen. Hij had ondertussen ook chauffeurs aangeworven die hij voordien niet kende. De samenwerking met deze nieuwe werknemers verliep helemaal anders en was veel minder op vertrouwen gebaseerd. De respondent gaf ook aan dat hij het slachtoffer was geworden van diefstal en fraude door deze nieuwe werknemers. Om deze negatieve financiële spiraal te stoppen keek de betrokkene uit naar alternatieven:

“Als je in geldproblemen geraakt, ga je altijd iets doen dat, of toch proberen je dingen te redden. Het zijn niet allemaal mensen die zeggen: ‘we laten het failliet gaan’. Iemand die maar 1 of 2 auto’s heeft, gaat zeggen: ‘ik ga nog eens proberen met sigarettenleveringen naar Engeland. Ik ga eens proberen met mazout in Engeland’. ... Iedereen probeert te overleven. Het is de overlevingsdrang van de mensen. ... Er wordt al eens gefoefeld en gedaan. Dat is hetzelfde van die mazout. Iedereen durft een keer scheef gaan. Als het goed gaat, zeggen: ‘och, laat ze boeten’. Maar als je het water aan je lippen hebt, ga je toch wel een paar keer van. Als het goedkoper kan, ga je het proberen ... Iedereen doet het op een bepaalde manier ... De ene gaat rijden zonder verzekering. De andere gaat het op een andere manier doen. Iedereen probeert iets. ... Als dat over drugs en over sigaretten gaat, noemen ze dat criminaliteit. Maar iemand die het met diesel doet, is ook crimineel bezig, ...”

Ook Kleemans en de Poot (2008) stellen dat starters vaak een actieve belangrijke rol spelen in het verbinden van onder- en bovenwereld: *“Sometimes the initiative comes directly from the starters themselves. They often have something to offer, creating a situation of mutual dependence”* (Kleemans en de Poot, 2008: 82).

De specifieke kosten voor het opzetten van een transportbedrijf (over de weg) zijn relatief hoog. Een vrachtwagen kost al gauw EUR 100000, allerlei premies en chauffeurs moeten worden betaald. Kleine en mid-

delgrote ondernemingen (KMO's) zijn op dat vlak bijzonder kwetsbaar omdat zij in mindere tijden weinig of niet kunnen terugvallen op het groter geheel en onvoldoende back-up hebben om te overleven. Cijfers over faillissementen in België van 2009 bevestigen dat kleinere bedrijven kwetsbaarder zijn voor economische en financiële druk: 550 van de 611 gefailleerde bedrijven had maximum 4 werknemers.³⁰

b. Interesse van de criminele wereld in eenmansbedrijven

Eenmansbedrijven die transport verzorgen zijn gemakkelijk te benaderen. Eén persoon beslist en doet nagenoeg alles. Hij zorgt ervoor dat goederen van plaats A naar B worden vervoerd en tracht zoveel mogelijk opdrachten binnen te halen. Vaak is hij erg flexibel inzake opdrachtgever en goederen. Volgens een respondent van de politie zijn dergelijke bedrijven gemakkelijke prooi voor personen die op zoek zijn naar vervoerders van illegale drugs:

“Die hebben ook geen rekenschap af te leggen aan niemand niet, die hebben een handelsregister, die hebben een btw-nummer en die zijn hun eigen baas, en euh we hebben er verschillende gepakt nu ook een paar maanden geleden, die dus op die manier werkten en euh dat zijn de gemakkelijkste slachtoffers ook om te benaderen.”

Veel van deze zelfstandige chauffeurs zijn niet aangesloten bij een beroepsorganisatie. Dit is blijkens een respondent ook niet nuttig: dergelijke personen houden zich hoofdzakelijk met het vervoeren zelf bezig en hebben doorgaans tijd noch interesse om zich bij een groep aan te sluiten. Lidmaatschap van een beroepsorganisatie is voor hen dan ook vooral een kost, die zij willen vermijden. Informatie vanuit een beroepsorganisatie of vormingsactiviteiten bereiken hen niet. Beroepsorganisaties registreren en kennen hen zelfs vaak niet zodat zij en hun activiteiten weinig zichtbaar blijven.

Uit de geanalyseerde dossiers, in het bijzonder deze m.b.t. sigarettensmokkel, blijken ook chauffeurs die werknemer zijn van een (groter) bedrijf benaderd te worden om goederen te smokkelen zonder dat hun bazen dit weten of betrokken zijn. Chauffeurs worden gevraagd iets “extra” bij hun lading te voegen en dat onderweg of op de plaats van

³⁰ FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie Zie <http://statbel.fgov.be/nl/statistiek/webinterface/index.jsp?loadDefaultId=19&IDBr=tcm:325-22373-4>

bestemming weer af te leveren. Dit aanbod wordt hen vaak gedaan wanneer zij onderweg parkeren en rusten, in het bijzonder in de nabijheid van een landsgrens. Verschillende respondenten wezen op het belang van België als transitland voor legale en illegale goederen en het (al dan niet legale) vervoer ervan.

Chauffeurs die werknemer zijn van een groter bedrijf lopen een groter risico op ontdekking dan zelfstandige chauffeurs: er zijn de procedures van hun bedrijf, de monitoring van hun traject (GPS, brandstof, tachograaf) of sociale controle door andere werknemers van het bedrijf. Een respondent liet weten dat hijzelf een collega heeft betrapt en aan de bedrijfsleiding verklikt, terwijl hij op een parking een vracht illegale sigaretten aan het uitladen was.

Een respondent die zelf voor drughandel was veroordeeld, bevestigt het belang van het onderscheid tussen zelfstandige chauffeurs en zij die in dienst van anderen vervoeren. Deze eerste categorie is veel 'vrijer' en minder ingebed in een collegiaal netwerk dan anderen en daarom interessanter voor criminele benadering. De respondent liet optekenen dat zelfstandige chauffeurs met geldproblemen door de criminele wereld om die reden ook actief worden. Eerder onderzoek deed gelijkaardige vaststellingen m.b.t. de karakteristieken van een slachtoffer vanuit het perspectief van de dader (zie bv. Cornish en Clarke 1987, 1989). Gesteld wordt dat de dader zijn doelwit kiest op basis van factoren "*which are perceived by the offender as being especially salient to his or her goals, motives, experience, abilities, expertise and preferences*" (Cornish en Clarke, 1987: 935). Wetshandhavers geven aan dat het voor hen zeer moeilijk is om dergelijke zaken te detecteren. Een douaneambtenaar gaf aan interacties als deze enkel te kunnen zien na tips van informanten binnen de sector.

c. Geen vragen over klanten (kunnen) stellen

Uit de interviews met vertegenwoordigers van kleine en middelgrote transportbedrijven blijkt dat dergelijke bedrijven zich doorgaans niet de luxe kunnen veroorloven om veel vragen te stellen bij hun opdrachtgever. Klanten worden dan ook zelden of nauwelijks gescreend op hun mogelijke betrokkenheid bij criminaliteit. Een respondent vatte dit als volgt samen: *'Bonafide is wie betaalt!'*

Volgens twee respondenten uit grote internationale transportbedrijven verschilt deze situatie grondig van wat in hun omgeving gebeurt.

Werknemers blijken daar immers te worden opgeleid om *mala fide* handelspartners of goederen te detecteren en samenwerking daarmee te weigeren. Bedrijven zoals UPS, FedEx, DHL, TNT, Schenker zijn niet afhankelijk van een klant en zijn, zo liet een security manager optreden, niet genoodzaakt om risico's te nemen. Een vertegenwoordiger van een beroepsorganisatie beklemtoonde dat dergelijke bedrijven veel minder dan de kleintjes afhankelijk zijn van elke (nieuwe) klant en dat zij een groot vast klantenbestand kunnen opbouwen waarmee zij een langdurige zakenrelatie kunnen uitbouwen.

De globaliseringsbeweging van de laatste 30 jaar en de door internet en digitalisering gedreven zakenwereld hebben ook hun gevolgen gehad voor de relatie tussen transportbedrijven en hun klanten. Ook kleinere bedrijven hebben vaak klanten die ze nooit hebben gezien en soms zelfs afkomstig zijn van de andere kant van de wereld. Klantenrelaties worden steeds meer anoniem en divers. Dit correspondeert met wat Sheffi (2001) over deze relaties heeft geconcludeerd: sinds de internet-*boom* werken ook kleinere bedrijven steeds minder met bekende en vertrouwde klanten. Daardoor blijken klanten in de praktijk ook daadwerkelijk minder te worden vertrouwd. De kans op moeilijkheden met deze klanten wordt dan ook ingecalculeerd: "*The more customers, the higher the rate that some don't pay.*" Ook Eng (2004) rapporteert over het toegenomen risico op misbruik door de toename aan anonieme zakenpartners via internet.

Onze analyse van de dossiers bevestigt dit. Kleinere bedrijven worden vaak het slachtoffer van malafide praktijken. Fraude gebeurt via online bestellingen en wordt vergemakkelijkt door de anonimiteit en onzichtbaarheid van het World Wide Web. In een dossier werd een transportbedrijf het slachtoffer van een frauduleuze constructie. Terwijl eerst alles goed ging, werden de transportfacturen niet langer betaald en bleek het opdrachtgevende bedrijf niet meer dan een lege doos en de werkelijke opdrachtgever en afnemer van het vervoer niet aanspreekbaar.

Het feit dat kleinere bedrijven minder kieskeurig kunnen zijn m.b.t. potentiële handelspartners maakt hen niet alleen een geschikt doelwit. Ook de reactie op slachtofferschap is bij hen in de regel veel minder georganiseerd dan dit bij grotere bedrijven het geval is. Verzekeringen blijken vaak te duur en de tijd (*'time is money'*) en mogelijkheden om daadwerkelijk op mistoestanden te reageren zijn beperkt. Een respon-

dent uit een kleiner bedrijf vertelde dat hij openstaande facturen geregeld tracht te krijgen door de opdrachtgevers daarop persoonlijk aan te spreken. Vaak blijken deze opdrachtgevers evenwel nepbedrijven te zijn waarvan het adres onbestaande is of de bedrijfsruimten leeg.

Hoewel grotere bedrijven minder kwetsbaar blijken voor dergelijke fraudes, worden zij daarvan zeker niet gespaard. Ook zij krijgen, ondanks hun betere screeningsmaatregelen en meer reactiemogelijkheden, te maken met malafide klanten. Volgens een consultant uit de transportwereld zet dit grotere bedrijven evenwel niet aan om fraude als een specifieke dreiging voor de sector te zien en worden weinig specifieke preventiemaatregelen in dat verband ontwikkeld.

d. Situationele criminaliteitspreventie: niet iedereen kan en wil

Alle respondenten meenden dat criminaliteitspreventiemaatregelen waardevol zijn en daadwerkelijk het verschil kunnen maken. Vanuit kleinere bedrijven werd het belang van de beveiliging van vrachtwagens en bedrijfsterreinen onderstreept. Respondenten vanuit grotere bedrijven reflecteerden daarbij over meer geïntegreerde *supply chain* preventiestrategieën zoals die worden aangeboden door consultants en organisaties zoals de Transported Asset Protection Association (TAPA). Een belangrijk aandachtspunt van preventie zijn de kantoren en bedrijfsterreinen van transportbedrijven. Op de luchthaven, in hubs en aan de haven van Antwerpen werden volgens respondenten steeds meer veiligheidsmaatregelen zoals afsluitingen, bewakers, camera toezicht en toegangscontroles (soms met badges) geïmplementeerd. Respondenten van de politie en van een beroepsorganisatie bevestigen dat (hierdoor) van buiten uit minder criminaliteit werd gepleegd tegen transportbedrijven.

Criminaliteit die binnen het bedrijf plaatsvindt, zoals bedrijfsdiefstal, wordt doorgaans weinig door dergelijke maatregelen voorkomen of gerapporteerd. Twee respondenten vertelden dat, ondanks alle controlemaatregelen, diefstal van laptops en mobiele telefoons mogelijk was geweest. Camera's en badge systemen dekken niet alles af en malafide werknemers weten dat en maken er misbruik van. Bedrijven willen dergelijke vormen van criminaliteit dan ook eerder terugdringen via andere maatregelen op het vlak van opleiding van werknemers en, voor zover wettelijk mogelijk, screening van werknemers.

Andere preventiemaatregelen die als succesvol werden benoemd waren de beveiliging van voertuigen via sloten en harde covers, vrachtbeveiligingsmaatregelen zoals sloten en camouflage, technische *tracking* systemen via barcodes, radio frequentie identificatie (RFID), GPS, etc. In sommige gevallen worden deze maatregelen door verzekeringsmaatschappijen verplicht gesteld. Vooral high-tech en kostbare goederen worden met dergelijke preventietechnieken beveiligd omdat zij bijzonder aantrekkelijk zijn voor diefstallen (Clarke 1997; Armitage en Pease 2008). Volgens Clarke en Newman (2005) blijkt uit meer dan 100 gepubliceerde case studies dat dergelijke situationele preventiemaatregelen tot een reductie van criminaliteit hebben geleid.

Een respondent meldt dat de interne statistieken van een groot transportbedrijf deze vaststelling bevestigen. Na de invoering een aantal vermelde preventiemaatregelen bleek criminaliteit t.a.v. de vervoerde vracht af te nemen.

Strafdossiers en interviews met wetshandhavers toonden aan dat voertuigen en vrachten die niet beschermd waren door dergelijke maatregelen wel slachtoffer werden van diefstal. Volgens een respondent werden de doelwitten precies omwille van het ontbreken van dergelijke preventiemaatregelen gekozen. De verschuiving van criminaliteit naar onbeschermd doelwitten is algemeen gekend in de studie van de effecten van criminaliteitspreventie (Eck, 1993; Guerette en Bowers, 2009). De theoretische basis daarvoor is Clarke's (1995, 2009) situationele criminaliteitspreventie en de praktische aanvullingen ervan voorgesteld door Cornish en Clarke (2003).

Hoewel situationele criminaliteitspreventie volgens de meeste respondenten werken, blijkt niet elk transportbedrijf deze te implementeren. Een vertegenwoordiger van een beroepsorganisatie wees erop dat opnieuw kleine en middelgrote transportbedrijven niet altijd op de hoogte zijn van wat er op dat vlak kan gebeuren en dat zij niet de middelen hebben om dergelijke maatregelen ook daadwerkelijk in hun bedrijf in te voeren.

Respondenten uit dergelijke bedrijven bevestigen dat zij maar beperkt weten welke maatregelen bestaan en gevraagd worden door klanten, verzekeringsmaatschappijen en grotere *supply chain* programma's. Hun bereidheid om zich in te schrijven in publiek-private initiatieven die werden ontwikkeld na 9/11, zoals het Customs-Trade Partnership

Against Terrorism (C-TPAT), Authorised Economic Operator (AEO), Transported Asset Protection Association (TAPA), International Organisation for Standardization (ISO), Worlds Customs Organization's SAFE Framework of Standards, is dan ook laag. Het krijgen van inzicht in maatregelen en verplichtingen m.b.t. transport is bovendien allerminst eenvoudig en eenduidig. Gutierrez en Hintsä vergeleken negen *supply chain* veiligheidsprogramma's en vonden dat *"there are no two programs suggesting the exact same set of security measures. In contrast, it can be observed that each one targets the same security objectives but suggests different ways to achieve them"* (Gutierrez en Hintsä, 2006: 8).

Grotere transportbedrijven, voor wie dergelijke maatregelen evidentier en (vaker) verplicht zijn in het kader van grotere veiligheidsprogramma's (bv. inzake terrorisme), staan dichterbij deze realiteit.

De implementatie van deze maatregelen helpt vaak ook bij de aanpak van andere vormen van criminaliteit en misbruik. Het gebruik van toestellen met x-stralen in anti-terrorisme programma's zoals de International Ship and Port Facility Security (ISPS) code, zorgt er ook voor dat gesmokkelde goederen en personen kunnen worden gedetecteerd. Dit *beneficial side-effect* (Haelterman, 2009) uit de transportliteratuur wordt in de criminologie als *diffusion of benefits* aangeduid (Clarke en Weisburd, 1994; Guerette en Bowers, 2009). De bedrijfswereld ervaart een dergelijke verbreding en vervaging van effecten evenwel niet steeds als een zinvol gevolg van de (opgedrongen) preventieinspanning. Anders dan bij investeringen in het voorkomen of reduceren van criminaliteit waarvan het bedrijf het (direct) slachtoffer kan zijn, leveren inspanningen in het voorkomen van criminaliteit in het algemeen (terrorisme, drugsmokkel, mensenhandel,...) geen directe financiële return voor het bedrijf. De investeringen van het bedrijf komen in dat geval eerder het algemeen belang ten goede. Een security manager van een internationaal transportbedrijf bevestigt dit als volgt: *"Voor een bedrijf is het doel nummer één geld verdienen, niet criminaliteit vermijden."*

Inspanningen m.b.t. criminaliteitspreventie zijn dan ook sterk afhankelijk van wat het bedrijf zelf wil en kan. In sommige gevallen is zelfs het slachtofferschap door het bedrijf niet meer dan een bedrijfskost waarbij de kostprijs van de preventie hoger wordt ingeschat dan het verlies dat door het misdrijf wordt geleden. In de meeste bestudeerde gevallen beslisten bedrijven dan ook enkel om tot preventie maatregelen over te gaan indien het aangelegenheden betrof die een impact hadden op hun

core business of grote financiële consequenties hadden. Dit impliceert dat transportbedrijven meer aandacht hebben voor het voorkomen van criminaliteit die hun vracht of transportmiddelen aantast, dan voor eventuele smokkelwaar of -mensen die in de vracht zijn verborgen. Respondenten van de politie bevestigen deze geringe interesse van de transportbedrijven in smokkel: “*Ze hebben daar absoluut geen economisch belang bij, dat interesseert hun niet, dat beschouwen zij als een individueel iets en als je gepakt wordt moet je ervoor opdraaien.*”

5.3. Zwaktes in de omgeving: infrastructuur, regels en toezicht in de sector

a. Onbeveiligde infrastructuur: parkings langs autowegen

Verschillende respondenten van transportbedrijven, beroepsorganisaties en wetshandhavers wezen bij herhaling op het belang van een goede bescherming van de vracht en de vervoerders tijdens het transport en in het bijzonder op de momenten waarop de chauffeurs rust nemen op een parkeerplaats. Volgens Europol (2009c: 28) zijn “*on-the-road*” en “*at-rest-on-the-road*” de meest kwetsbare onderdelen van de *supply chain*.

Ondanks het feit dat in België en elders specifieke maatregelen in dat verband zijn genomen, meldden verschillende respondenten dat ‘*hot spot*’ parkeerplaatsen onvoldoende beveiligd waren door camera’s, bewakers, nummerplaatregistraties, afsluitingen e.d. Vooral de parkings in de buurt van de grens hebben (meer) nood aan dergelijke infrastructuur. Criminaliteit op die plaatsen kan zowel inwerken op de chauffeur (geweld, bedreigingen, diefstal), zijn voertuig (diefstal, vandalisme) als op zijn vracht (diefstal, vandalisme, verstoppen van andere goederen of mensen). Verschillende *modi operandi* werden gerapporteerd: gas spuiten in de cabine van de chauffeur om de trailer te ontvreemden, het doorsnijden van het zeil rond de vracht om elektronische toestellen over te laden in kleine vrachtwagens, diefstal van de eigendom van de chauffeur zelf,... Telkens bleek de parkeerplaats waar het voertuig zich toen bevond, niet beveiligd.

Een respondent die zelf dergelijke feiten had gepleegd, liet weten dat vrachtwagens waarvan de vracht enkel met een zeil was afgedekt, in het bijzonder als doelwit worden gekozen op plaatsen waar geen licht of beveiliging is.

Volgens een wetshandhaver heeft de introductie van meer en beter beveiligde parkeerplaatsen geleid tot een vermindering van vrachtdiefstallen. Er zijn ons geen empirische studies bekend waarin het preventief effect van dergelijke beveiligde parkeerplaatsen werd onderzocht. Studies over parkings voor auto's hebben wel aangetoond dat *guardianship* maatregelen zoals CCTV en bewaking voertuigcriminaliteit kunnen terugdringen (Poyner, 1991; Laycock en Austin, 1992; Tilley, 1993; Barclay et al. 1996). Maatregelen als deze passen in een *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED) (voor een overzicht zie Crowe, 2000; Cozens et al., 2005). Hoewel er nog niet veel onderzoek is gebeurd naar de plaatsen waar CPTED best werkt, naar de cruciale aspecten ervan en naar de wijze waarop de effecten kunnen worden geëvalueerd (Cozens et al., 2005: 344), wordt er veel van verwacht. Dit sluit aan bij de huidige interpretatie van de Routine Activity Theory (Felson, 1995) waar plaatsen en "*place managers*" een belangrijke rol spelen voor het verklaren en voorkomen van criminele activiteiten (Eck, 1994; 1995). Eck (2003) vat dit als volgt samen: "*A crime is highly likely when an offender and a target come together at the same place at the same time, and there is no one nearby to control the offender, protect the target, or regulate conduct at the place*" (Eck, 2003: 88). Voor de parkeerplaatsen langs de autowegen komt daar bij dat die *place managers* ook voldoende geactiveerd moeten worden: "*The difficulty is not whether crime prevention measures do work or not but getting people and organizations to take the necessary actions*" (Sampson et al. 2010: 38). Er wordt dan ook gesteld dat het belang van de zogenaamde *super controllers* (Sampson et al., 2010), i.e. mensen en organisaties die een directe invloed hebben op de *guardians* en *place managers* en dus indirect ook op de omstandigheden waarin feiten kunnen worden gepleegd, niet kan worden onderschat.

b. Opggericht in één dag: niet transportbedrijven als dekmantel

Hoewel in nagenoeg elk dossier en interview gewezen werd op het belang van dekmantelbedrijven, bleek in geen van die gevallen een transportbedrijf betrokken. Wellicht heeft dit te maken met de hoge drempel voor het oprichten van een transportbedrijf (zie in dezelfde zin Bucquoye et al., 2005). Bovenop de gebruikelijke voorwaarden voor het opzetten van een bedrijf is voor een transportbedrijf een vergunning vereist, afgeleverd door het ministerie van transport en mobiliteit. Daarnaast dient geïnvesteerd in vervoermiddelen zoals vrachtwagens (en een bijzonder rijbewijs) en soms in opslagruimtes. Voor bedrijven

die vervoer per schip ambiëren is de investering nog hoger en de vergunningen aan nog meer voorwaarden onderworpen. Voor vervoer via de lucht of het spoor geldt hetzelfde. Voor bijzondere transporten zoals gevaarlijke goederen, voedsel ed. zijn nog bijkomende vergunningen vereist.³¹

De dekmantelbedrijven uit de studie waren 'gewone' handelsondernemingen die tot doel hebben goederen te kopen of te verkopen of gericht zijn op export en import ervan. Een criminele groep bleek meer dan 140 bedrijven te hebben opgericht om sigaretten naar het Verenigd Koninkrijk te smokkelen. In een ander dossier richtte een misdaadondernemer voor hetzelfde doel 15 bedrijven op. Uit onze data bleek dat dergelijke wetsovertreders zelden of nooit in eigen naam een bedrijf oprichten maar daar stromannen voor gebruiken.

Dekmantelbedrijven worden ofwel specifiek met dat doel opgericht ofwel in een tot dan 'slapend' bedrijf vorm gegeven. In het laatste geval zijn een aantal startvoorwaarden al meteen vervuld en kan o.m. ook het bestaande btw-nummer worden gebruikt. De instapvoorwaarden zijn relatief laag. Er is een basiskennis vereist van het bedrijfsbeheer in hoofde van de oprichter, een partner of de zaakvoerder en een registratie bij een ondernemingsloket van de Kruispuntbank van Ondernemingen waarmee een ondernemingsnummer kan worden bekomen. Met dit nummer kan een btw-nummer aangevraagd worden. Verder is een Belgische bankrekening vereist, een aansluiting bij een sociale verzekeringsinstelling (binnen de 90 dagen na de opstart) en een kennisgeving aan de ziekteverzekering.³² Het is mogelijk die formaliteiten te regelen op één dag.

Eenmaal het bedrijf is opgestart, kan het zich ook bezig houden met het transporteren van goederen. Wanneer er een (dekmantel)bedrijf is in België kunnen goederen besteld (en vervoerd) worden vanuit heel de wereld. Dekmantelbedrijven in verschillende landen kunnen onderling goederen verkopen en vervoeren. Vele (dekmantel)bedrijven doen het transport niet zelf en huren daarvoor een transportbedrijf in. Dat transportbedrijf kan of wil vaak zelf niet fysiek vaststellen wat vervoerd wordt en wordt op die manier een schakel in de logistiek van een crimi-

³¹ Voor een overzicht van de vergunningen zie <http://www.mobilite.fgov.be/fr/index.htm>

³² Voor een overzicht van de instapvoorwaarden zie <http://www.belgium.be/nl/economie/onderneming/oprichting/>

nele organisatie (Sieber en Bögel, 1993; Kleemans et al., 2002; Bucquoye et al., 2005).

Transportbedrijven die op die manier door dekmantelbedrijven worden ingeschakeld zijn vaak niet op de hoogte van het illegaal karakter van hun vracht. Indien het betaalt en alle vereiste documenten in orde lijken, is het dekmantelbedrijf een klant als een ander. Er is voor hen dan ook geen enkele reden om het transport niet uit te voeren.

c. De expediteur: een aantrekkelijk bruggehoofd

Expediteurs zijn beroepshalve vertrouwd met douaneformaliteiten en facilitering van de (internationale) verzending van goederen. Expeditiebedrijven zijn meestal bij grote havens en luchthavens gelocaliseerd en hebben doorgaans goede contacten met de controleinstanties en douane. Zij hebben dan ook kennis en contacten die erg interessant zijn voor ondernemers die zelf niet vertrouwd zijn met al die regels en organisaties. Ook voor misdaadondernemers die hun goederen illegaal willen vervoeren kunnen zij een belangrijke partner zijn. In een aantal bestudeerde dossiers bleken expediteurs betrokken te zijn bij het inklaan van containers met illegale sigaretten en drugs. Volgens verschillende respondenten van de douane zouden expediteurs – hoewel daartoe geen harde verplichting bestaat – meer aandacht moeten hebben voor de daadwerkelijke inhoud van de vracht vooraleer zij goederen verschepen. Ook de opdrachtgevers zouden volgens de douaneambtenaren beter gescreend moeten kunnen worden. In een geval waarbij nagemaakte kledij werd geïmporteerd, bleken de containers vervoerd in opdracht van een Spaanse, Italiaanse en Franse (dekmantel)bedrijven die slechts een efemeer bestaan hadden geleid. De expediteur had de opdracht uitgevoerd zonder verder onderzoek naar lading of opdrachtgever.

Volgens sommige respondenten wordt precies beroep gedaan op expediteurs om onderzoek naar de lading en henzelf te vermijden. Goederen die ingeklaard worden door een expediteur ontsnappen in belangrijke mate aan toezicht en controles van diensten zoals de douane. Of er sprake is van collusie tussen de misdaadondernemer en de expediteur blijkt in vele gevallen niet te bewijzen. Wel lieten respondenten uit de douane ons weten dat zij in smokkeldossiers vaak dezelfde namen van expediteurs zien terugkomen.

Volgens sommige respondenten is de regelgeving rond expediteurs niet aangepast en dient duidelijker te worden vastgelegd wat precies de bevoegdheden en verplichtingen zijn. Gelijkaardige vaststellingen m.b.t. bruggenhoofden werden ook in onderzoek rond afvalverwerking gedaan: Wat afvalmakelaars konden en mochten was amper gereguleerd en gecontroleerd (Dorn et al., 2007).

d. Verhuurders van vervoermiddelen en opslagplaatsen zijn geen guardians

In verschillende bestudeerde dossiers werd de smokkel van illegale goederen (sigaretten en drugs) vergemakkelijkt door gehuurde transportmiddelen of opslagplaatsen. Wanneer verhuurbedrijven geconfronteerd worden met de illegale activiteiten van hun klanten (vaak stromannen), geven zij stevast te kennen dat zij daarvan niet op de hoogte (kunnen) zijn. De contracten tussen verhuurbedrijf en klant bevatten ook stevast clausules die inbeslagname en verbeurdverklaring bemoeilijken.

In een bestudeerd dossier huurde een criminele organisatie een opslagplaats en vroeg bovendien aan de verhuurder om te willen zorgen voor de verscheping van tweedehandswagens naar een voormalige Sovjetstaat. In die containers bleken ook illegale medicijnen verborgen. Het verhuurbedrijf gaf nadien aan geen problemen te hebben gezien: de klant betaalde goed en stipt.

Verhuurbedrijven kunnen dus niet alleen door misdaadondernemers gebruikt worden om hen de nodige infrastructuur te verschaffen, maar ook om hun smokkelactiviteiten zelf te verdoezelen. Verhuurbedrijven blijken de mogelijkheid noch de ambitie te hebben om grondig te onderzoeken welke activiteiten hun klanten via hun faciliteiten willen uitvoeren.

5.4. Criminaliteit, transportsector en veerkracht

Zoals hoger uiteengezet heeft kwetsbaarheid niet alleen met een gebrek aan resistentie te maken tegen aantastingen van criminaliteit en met aspecten van de omgeving die criminaliteit mogelijk maken of vergemakkelijken. Ook een gebrek aan veerkracht (*resilience*) om te herstellen nadat criminaliteit is gepleegd, maakt deel uit van kwetsbaarheid. Een sector, bedrijf of andere component van de maatschappij die gemakke-

lijk kan herstellen of zelfs leren na een negatieve gebeurtenis (zoals criminaliteit) is in die zin minder kwetsbaar dan een gelijkaardige organisatorische eenheid die van een impact niet kan herstellen en daarvoor haar doelstellingen niet langer kan nastreven. Door de aard van wat *resilience* is, lopen de rollen van dader, slachtoffer en facilitator hier minder door elkaar. *Resilience* heeft te maken met potentieel slachtofferschap zodat kwetsbaarheden wegens tekorten op dat vlak zich ook voornamelijk vanuit dat schade- en slachtofferperspectief manifesteren.

Uit de data die wij over de transportsector hebben geanalyseerd zagen wij vanuit het *resilience*-perspectief kwetsbaarheden die wij benoemd hebben als 'gebrek aan herstel' en als 'gebrek aan aanpassing'.

Wat het gebrek aan herstel betreft, dient in eerste plaats gewezen op de situatie van vooral kleine en middelgrote bedrijven m.b.t. de investeringskost van een transportbedrijf. Kleine bedrijven of alleenwerkende zelfstandigen blijken vaak een fors deel van het eigen vermogen in de zaak te steken. Bij een financiële tegenslag (bv. door slachtofferschap van diefstal of fraude) hebben zij dan ook vaak *weinig financiële ademruimte* zodat het erg moeilijk is deze tegenslag te boven te komen. In een dergelijke situatie blijken bedrijven nog meer dan anders kwetsbaar voor allerlei aanbiedingen vanuit de criminele wereld die hen toelaten financieel te overleven. Heel wat smokkelactiviteiten, brandstof-fraudes of voedsel- of btw-fraudes werden door respondenten toegevoegd aan het gebrek aan financiële ademruimte van bepaalde actoren. Daarnaast blijkt een *gebrek aan back-up* en *overschot (redundancy)* voor kwetsbaarheid van ondernemingen en sectoren te kunnen zorgen. In kleinere bedrijven zijn bv. vaak geen extra voertuigen, geen extra opslagruimtes etc. voorhanden zodat een eventueel slachtofferschap van diefstal of andere aantastingen van het patrimonium, het bedrijf in de problemen brengt. Maar ook grotere bedrijven die omwille van (plaats) beperkingen soms niet in de mogelijkheid zijn om voldoende back-up uit te bouwen, kunnen om die reden kwetsbaar zijn. Een veiligheidsverantwoordelijke van een groot transportbedrijf aan de luchthaven van Zaventem beseft dit:

“Er is geen back-up, op de luchthaven is dat ook niet evident omdat de plaatsen zeer schaars zijn, en dat is hier één van de duurste plekken om zich te vestigen, vlak aan de luchthaven. Neen als dit zou afbranden of ontploffen dan is het voor ons even gedaan.”

Tenslotte blijkt de *afwezigheid van noodplannen* bedrijven en sectoren kwetsbaar te kunnen maken, doordat onvoldoende is nagedacht wat er dient te gebeuren nadat een gebeurtenis met grote impact (*in casu* bv. een slachtofferschap van criminaliteit) heeft plaatsgevonden. Dergelijke concrete plannen bestaan bij grotere (transportbedrijven), maar werden niet teruggevonden bij de kleinere en middelgrote ondernemingen.

Kwetsbaarheden op het vlak van gebrek aan aanpassing situeren zich o.m. bij een *beperkte communicatie over criminaliteitsrisico's* binnen een onderneming of sector. Opnieuw blijken grotere bedrijven hierin meer te investeren. Ook het *onvoldoende leren uit eigen ervaringen met criminaliteit* werd als kwetsbaarheid aangeduid. Sommige bedrijven informeren hun werknemers wel over de *modi operandi* van bepaalde criminele actoren (bv. groepen die georganiseerde diefstallen plegen), zodat zij alert kunnen zijn en eventuele nieuwe misdrijven kunnen voorkomen. Maar opnieuw blijkt dit voor kleinere bedrijven geen prioriteit. Een vertegenwoordiger van een transportorganisatie verklaarde:

“Elke cent is van essentieel belang voor de zelfstandige chauffeurs en ze zijn het grootste deel van de tijd op de weg dat ze niet veel kans hebben om te profiteren van de geboden informatie door de verenigingen.”

Een gebrek aan *flexibiliteit om routines aan te passen* aan situaties werd ook als kwetsbaarheid aangeduid. Kleinere bedrijven blijken op dat punt juist minder kwetsbaar omdat zij snel kunnen leren en bijsturen nadat zij geconfronteerd worden met een bepaald crimineel fenomeen. Een respondent vanuit een KMO verklaarde aan ons:

“Daar komt onze kleinschaligheid goed van pas, ..., wij zijn met vijf managers hier, wij zitten heel dicht bij elkaar, wij zijn heel open, bij het minste dat er gebeurt zetten wij ons samen aan tafel, we praten erover, we zoeken naar oplossingen of actieplannen en dat wordt dan met dat comité geregeld en uitgevoerd. Wij hebben geen hiërarchie waar dat je papieren moet invullen enz.”

5.5. Conclusie

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

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

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

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

Door hun kennis en expertise m.b.t. het verschepen van goederen en hun directe betrokkenheid bij het inklaren van goederen blijken expediteurs belangrijke tussenpersonen in het hele transportgebeuren. Zij blijken ook bijzonder aantrekkelijke partners voor misdaadondernemers

omdat zij, zonder de harde verplichting lading en opdrachtgever grondig te screenen, een groot deel van de organisatie van het transport op zich kunnen nemen en interferentie van wetshandhavingsinstanties zoals douane kunnen beperken. De regels m.b.t. de rol, bevoegdheden en verplichtingen van expediteurs laten dergelijke situaties toe.

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

De *resilience*-componenten 'gebrek aan herstel' en 'gebrek aan aanpassingen' manifesteerden zich vooral bij de gebrekkige financiële ademruimte en back-up die het (vooral) kleinere bedrijven moeilijk maakt om te herstellen na een fraude of diefstal waardoor de zaakvoerders ervan ofwel hun zaak over kop zien gaan ofwel zich gedwongen voelen om op illegale wijze hun verlies te compenseren. Verder blijken noodplannen m.b.t. criminaliteit eigenlijk enkel bij de grote transportbedrijven te bestaan. Kwetsbaarheden op het vlak van gebrek aan aanpassing situeren zich in een beperkte communicatie over criminaliteitsrisico's binnen een onderneming of sector zodat zij onvoldoende kunnen leren en eventuele nieuwe misdrijven kunnen voorkomen. Opnieuw blijkt dit voor kleinere bedrijven geen prioriteit.

De kwetsbaarheden werden opgedeeld in deze die betrekking hebben op de economische activiteit (*opportunities*), deze die ten gevolge van mankementen in de controleomgeving (infrastructuur, regels en toezicht) voortvloeien en deze m.b.t. veerkracht (*resilience*).

De verschillende categorieën staan naast elkaar, maar zijn ook met elkaar verbonden. Preventiestrategieën kunnen op al deze kwetsbaarheden – of enkele daarvan – worden gericht. Het wegnemen van mogelijkheden (*opportunities*) in de sector zelf is daarbij van een andere orde dan het aanpassen van de controleomgeving of het nadenken over de mogelijkheden tot herstel na slachtofferschap. Algemeen lijkt de economische kwetsbaarheid van kleine transportbedrijven een belangrijk gegeven. Dit kan zowel aanleiding geven tot maatregelen om hen weerbaarder te maken tegen interesse vanuit de criminele wereld als inspiratie geven aan wetshandhavingsdiensten met het oog op repressie. Het wegnemen van kwetsbaarheden in de controleomgeving is eerder

een opdracht van regelgevers en beleidsmakers. In afwachting daarvan kan ook de beschrijving van deze kwetsbaarheden de bedrijfswereld zelf en wetshandhavinginstanties helpen hun acties te prioriteren en meer succesvol te maken.

6. Kwetsbaarheid van de horeca

6.1. Inleiding

In de Belgische beeldvorming over georganiseerde criminaliteit krijgt de horeca (hotel, restaurant en café), naast o.m. de bouwindustrie, transport, import en export, een belangrijke vermelding (DSB-SPC, 2001; 2003; 2005; 2008). In die rapportages wordt het onderscheid gemaakt tussen bedrijven die het slachtoffer worden van georganiseerde criminaliteit en het gebruik dat criminele groepen van commerciële structuren maken als afscherming tegen detectie en reactie. Het is vooral in dat laatste onderdeel dat horeca in beeld komt.

In de hieronder opgenomen analyse van de kwetsbaarheid van de horeca in België wordt geen exclusief standpunt ingenomen omtrent de rol van de economische activiteit en sector: deze kan zowel wetsovertreder zijn, slachtoffer of facilitator. Wat en wie kwetsbaar is, hangt trouwens in ruime mate af van het gezichtspunt. Respondenten van binnen de sector rapporteerden vooral over de slachtofferrol van de horeca-activiteit, terwijl wetshandhavers ook de daderkant mee benadrukten. Op kwetsbaarheidsstudies na, kiezen de meeste analyses wel kant in deze discussie door ofwel voor het slachtofferperspectief te opteren ofwel voor het daderperspectief. Vila (1994) vormt een van de uitzonderingen daarop door de afwijzing van elke monocausale redenering i.v.m. criminaliteit en de openheid naar andere disciplines toe.

Kwetsbaarheidsstudies zijn niet gericht op de actoren maar het analyseren van de mogelijkheden die de (legale) omgeving, in dit geval de horeca, biedt voor criminaliteit. In dit onderzoek werd criminaliteit niet verder gedefinieerd zodat elke verboden gedraging waarop straffen staan, potentieel in het onderzoek kon worden meegenomen.

Met uitzondering van Hoogenboom en Hoogenboom-Statema's *Foute Kroeg* (1996) is ons geen criminologisch onderzoek bekend dat specifiek horeca tot voorwerp had (hoewel Hoogenboom en Hoogenboom-Statema de hotelindustrie niet in hun onderzoek hebben meegenomen).

De meeste internationale literatuur is gericht op het nachtleven (Hobbs et al., 2000; Hadfield, 2009; Hadfield et al., 2009), op geweld in dat verband (Hobbs et al., 2003; Recasens, 2007; Hadfield, 2006; Graham en Homel, 2008), drugs (Decorte, 1996; Morris, 1998; Hunt et al., 2010), portiers (Lister et al., 2000; Hobbs et al., 2002; 2003; Pratten, 2007; Rigakos, 2008), diefstal (Sidebottom en Bowers, 2010) en de verstoring van openbare orde (van Duyne, 1978). Analyses m.b.t. het hotelbedrijf zijn amper terug te vinden (zie bv. Ho et al., 2009). Ook specifiek onderzoek over de relatie tussen restaurants en criminaliteit is niet echt voorhanden, al blijken restaurants bv. erg vaak vermeld in onderzoek rond Chinese georganiseerde criminaliteit (zie bv. Lintner, 2004).

Zoals voor de analyse van de kwetsbaarheden van het goederentransport werd ook hier voor een kwalitatief onderzoeksdesign gekozen waarin op een eerder inductieve manier kennis werd opgebouwd (Strauss en Corbin, 1998; Flick, 2002; Boeije, 2010). Voor de horecasector werden 17 interviews met actoren uit de sector, ambtenaren, vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties en wetshandhavers afgenomen en 2 interviews met veroordeelde wetsovertreders. Verder werden 21 strafdossiers geanalyseerd, 1 dossier van de douane en 2 informele gesprekken gehouden met stedelijke ambtenaren. De eerste data werden verzameld via 4 piloot-interviews en 5 piloot-dossiers. Aangevuld met informatie uit de wetenschappelijke literatuur werd op die basis een topiclijst opgesteld die gebruikt (en aangepast) werd bij de verdere analyse. Via de sneeuwbalmethode werden zo verder respondenten gerecruteerd, inclusief veroordeelde wetsovertreders. De strafdossiers waren alle gebruikt voor het opmaken van de database inzake georganiseerde criminaliteit en stonden daar als gelinkt aan de horecasector.

6.2. *Horeca in België: de setting*

a. Algemeen

Volgens de economische indelingen (NACE-Bel 55-56) bestaat de horeca-industrie uit diverse subsectoren m.b.t. overnachtingen, eten en drinken. De cijfers over het totaal aantal bedrijven dat in de horeca actief is, variëren al naargelang de bron. In 2002 waren er ongeveer 55.000 geregistreerde belastingbetalende bedrijven, met een afnemend aantal voor cafés en hotels en een toenemen aantal restaurants (Vilrokk

en Geens, 2003; Deguel et al., 2004). Ongeveer 60% van de bedrijven zijn in Vlaanderen gelocaliseerd, 30% in Wallonië en 10% in de Brusselse regio (Idem). Er zijn meer cafés dan restaurants en bedrijven die overnachtingen aanbieden (Deguel et al., 2004: 10). Het aantal zelfstandige ondernemers is in deze sector ongeveer twee keer hoger dan in andere sectoren. Meer dan de helft van de bedrijven hebben enkel één medewerker en bijna 90% van de bedrijven hebben minder dan 5 werknemers (Idem.) In 2003 werkten 145.300 mensen in de sector, waarvan ongeveer 100.000 werknemers waren en 45.000 zelfstandig (i.e. 3.5% van het totaal aantal arbeidskrachten) (Deguel et al., 2004). Het aantal deeltijdse arbeidskrachten in deze sector is dubbel zo hoog als het gemiddelde van alle Belgische economische sectoren (zie figuur 15).

Figuur 15: *Percentage deeltijdse arbeidskrachten in horeca en in België*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Hotels & restaurants (Nace H)	43.6%	46.0%	44.7%	43.0%	46.9%	45.3%	47.7%	50.1%	46.5%	46.1%	43.2%
Belgische gemiddelde	19.5%	20.0%	19.5%	20.3%	21.6%	22.6%	23.4%	23.8%	23.7%	24.2%	25.0%

Bron: FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie

b. Groot personeelsverloop en zwartwerk

De horeca-industrie wordt gekenmerkt door een groot personeelsverloop met veel deeltijdse werkkrachten. Dat laatste verhoogt de kost van de arbeid (Vilrocx en Geens, 2003). Nacht- en weekend werk, onregelmatige werkuren en overuren zijn eerder regel dan uitzonderingen in deze arbeidsintensieve omgeving. De verloning is relatief laag in vergelijking met andere bedrijvigheden waardoor minder geschoolde werknemers worden aangetrokken. De vele mogelijkheden om in deze sector aan zwartwerk te doen, verhogen voor sommigen de financiële aantrekkelijkheid ervan. Dan wordt het immers mogelijk om medewerkers, vaak contant, substantieel hogere sommen uit te betalen dan zij in andere sectoren zouden kunnen ontvangen. Het feit dat dit zwartwerk illegaal is en voor de werknemer vaak erg nadelige gevolgen heeft m.b.t. sociale zekerheid werkt in vele gevallen niet ontradend. Hoogenboom en Hoogenboom-Statema (1996) benoemden dit fenomeen als premiefraude.

Respondenten uit de sector rapporteerden dat vele medewerkers zich beklagen over de werkomstandigheden en de verloning. Het feit dat velen vaak slechts korte periodes (piekmomenten) voor een bepaalde werkgever presteren, heeft ook een negatieve invloed op hun betrokkenheid bij de zaak. Voor een veiligheidsverantwoordelijke uit de hotelsector zijn tijdelijke werknemers om die reden meer betrokken bij allerlei vormen van fraude en diefstal. Bovendien is het door de tijdelijkheid van hun aanstelling vaak onmogelijk om hen een gedegen opleiding te geven, laat staan hen te betrekken bij criminaliteitspreventiestrategieën. Van een vaste medewerker kunnen diploma's en referenties van eerdere werkgevers worden verwacht. Voor tijdelijke medewerkers dient de werkgever zich vaak te verlaten op de eigen inschatting of deze van een interimkantoor. Dat een dergelijke screening allesbehalve sluitend is, bewijst het gerapporteerd geval waarin een interimkantoor, zonder dit te weten, verschillende leden van een criminele groep als tijdelijke werknemer naar hotels heeft gestuurd. Deze personen hebben dan zelf vele diefstallen gepleegd en informatie over kamers en personen die daarin verbleven aan medeplichtigen bezorgd.

Het grote personeelsverloop maakt een echte supervisie vaak onmogelijk en verhindert dat medewerkers echt betrokken geraken bij de organisatie. Ook de lage verloning en vaak allesbehalve ideale werkomstandigheden en -uren dragen niet bij tot een grotere betrokkenheid van de werknemers (Vilrocx en Geens, 2003).

Het belang van betrokkenheid i.v.m. (de preventieve van) criminaliteit mag evenwel niet worden onderschat (Hirschi, 1969).

Illegale arbeid en zwartwerk floreren in de horecasector. Volgens de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst SIOD, het coördinatieorgaan van de sociale inspectiediensten waren er in 2009 bij nagenoeg de helft van de controles onregelmatigheden op dat vlak (De Morgen, 2009). Ander onderzoek (zie bv. Vilrocx en Geens, 2003; Pacolet et al., 2009) wijst in dezelfde richting en ook onze respondenten waren op dat vlak unaniem: zwartwerk is nog steeds omnipresent in de horeca. Volgens respondenten van de politie en van een stad zouden grote internationale ketens (minder dan 10% van de sector) op dat vlak terughoudender zijn en meer streven naar het naleven van de toepasselijke regelgeving, en dit o.m. uit vrees voor reputatieschade.

Zwartwerk is in vele gevallen geen eenrichtingsverkeer. Soms is het eerder de werkgever die een dergelijke werkrelatie afdwingt, maar soms ook de werknemer. Een respondent uit de restaurantomgeving specificeerde dit als volgt:

“Zwart werk, euhm, vooral bij koks. Die hebben een laag basisloon, maar moeten enorm veel uren werken. Meer dan wettelijk voorzien is. Vooral in het seizoen. En dan kan je dat ten eerste niet gaan officieel aangeven want dat zou betekenen dat ze te veel uren werken, waardoor je iemand anders moet aannemen en de personeelskosten ongelooflijk gaan stijgen. Dit kan je dan oplossen door in het zwart uit te betalen. En daar leven die van. Die teren op zwart geld. Als je een kok geen zwart geld aanbiedt, dan blijven die niet.”

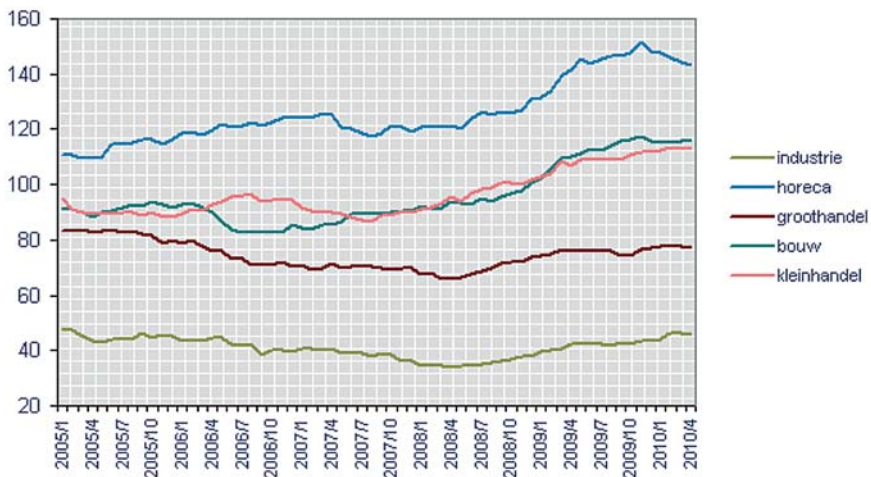
Zwartwerk wordt dan ook in ruime mate door het spel van vraag en aanbod beheerst. Een restaurateur die zelf veroordeeld was, verklaarde dat hij een chef had aangenomen voor een loon van Euro 2.500/maand en eenzelfde bedrag nogmaals in contanten. Voor minder was de nieuwe chef niet bereid te werken omdat hij elders gelijkaardige vergoedingen kon opstrijken. Het feit dat een belangrijk deel van de verloning vaak ‘zwart’ wordt betaald, zet additionele druk op de sector. De werkgever dient immers in staat te zijn dergelijke bedragen, en vaak ook zwart, te genereren. Dit moet gebeuren door een aandeel van zijn inkomsten niet aan te geven of te sjoemelen met de aankoop van zijn goederen. Wat dat laatste betreft, liet een respondent, een leverancier aan horecazaken, weten dat 90% van zijn klanten vragen naar een gereduceerde prijs of een verkoop ‘zonder factuur’.

In de nieuwe regeling inzake de registratie van arbeid (DIMONA of Déclaration immédiate/onmiddellijke aangifte) dienen de dagen dat een werknemer werkt, geregistreerd te worden, niet hoe lang deze werkt. Het blijkt dan ook nog steeds mogelijk dat een werknemer voor vier uren geregistreerd staat, terwijl hij daadwerkelijk acht uren aan de slag gaat. Ook met het aanvangsuur kan worden gesjoemeld. Vooral omdat in de sector veel nachtwerk wordt gepresteerd, is controle vaak erg moeilijk. Er wordt aangegeven dat bij controles zelfs *post factum* registraties mogelijk blijven. Een respondent liet weten dat de nieuwe wetgeving allesbehalve sluitend is. Volgens hem was dit ook de bedoeling om zodoende de horecasector toch enigszins leefbaar te houden.

c. Wie maakt nog winst zonder criminaliteit?

Macro-economisch onderzoek poneert dat 40% van de horecabedrijven met verlies werken (Ooghe et al., 2005). 28% van de bedrijven in de sectoren hebben een negatieve balans (tegenover 11% van de rest van de economie) en zijn daarom financieel erg afhankelijk van extern kapitaal (Ooghe et al., 2005). Door de aard van de dienstverlening met een groot aantal contante betalingen, weinig voorraden en eigendommen is de kans op cash flow problemen bij kleine en middelgrote problemen groot (Vilrocx en Geens, 2003). De horecasector scoort merkkelijk hoger op de faillissementstatistieken (zie figuur 16) dan andere sectoren zoals bouw, industrie, groothandel en kleinhandel.

Figuur 16: *Faillissementen horeca en andere sectoren*



Bron: FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie

Horecazaken die willen overleven staan onder druk om op een 'creatieve' manier het verschil te maken. Dit kan hen volgens informatie uit onze interviews en dossiers op twee manieren naar de criminele wereld leiden. In eerste instantie komen zij op hun zoektocht naar goedkope producten vaak als klant op de illegale markt terecht. Daarnaast, en niet zelden in samenloop daarmee, gaan zij in op voorstellen van de criminele wereld waarbij hen in ruil voor financiële voordelen een aantal

‘wederdiensten’ worden gevraagd. Een respondent van de voedselveiligheid merkte in dat verband het volgende op:

“Ja, dat gebeurt regelmatig dat bepaalde zaken niet goed draaien, te weinig cliënteel hebben en dat ze dan proberen het hoofd boven water te houden door bepaalde investeringen niet te gaan doen. Door te frauderen met voedingsmiddelen. Dat gebeurt, ja. Dat is meestal ook één van de redenen waarom dat er soms gefraudeerd wordt. Omwille van het feit dat ze het moeilijk hebben om boven water te blijven.”

Een respondent die een café uitbaat vertelde dat hij het aanbod kreeg om gestolen goederen te stockeren. In ruil daarvoor zou gezorgd worden voor betaling van zijn facturen zodat hij zijn zaak draaiende zou kunnen houden. Hij wees het aanbod af maar zag dat collega’s wel op dergelijke voorstellen (ook van drughandelaars) zijn ingegaan.

Deze vaststellingen sporen met wat Kleemans en de Poot (2008) concludeerden uit de analyse van 80 dossiers in Nederland. Vooral zij die financieel aan de grond zitten, worden gerekruteerd door de georganiseerde criminaliteit (Kleemans en de Poot, 2008: 81).

Meerdere respondenten bevestigen dat btw-fraude een bijna noodzakelijk onderdeel uitmaakt van een overlevingsstrategie van een horecazaak. Voor een veroordeelde drughandelaar zijn dergelijke praktijken zelfs de beste bescherming tegen faillissementen:

“De meeste mensen dat dus failliet zijn gegaan is omdat ze niet in het zwart hebben kunnen werken of iets verkeerd hebben gedaan of... Daarom gaan ze ook failliet. Je gaat niet failliet, als je in het zwart kunt werken ga je niet failliet, dat bestaat niet.”

Hoogenboom en Hoogenboom-Statema (1996) rapporteren ook over btw en andere fiscale fraudes m.b.t. het aankopen of overnemen van panden. Ook daarvoor blijkt erg veel zwart geld om te gaan. Volgens een van hun respondenten was er bij meer dan de helft van dergelijke transacties in Nederland sprake van zwart geld en fiscale fraude. Een medewerker van een stad in België bevestigt dit:

“Ik ken zo een aantal mensen die bewust horecazaken failliet laten gaan en die zwerven van de ene zaak naar de andere zaak en daar iedere keer op basis van fiscale fraude faillissementen teweeg brengen en daar toch

op een of andere manier mee weggkomen door te blijven rondzwerven. Dat gebeurt.”

d. Fiscale wetgeving als bron van kwaad

De regelingen inzake directe en indirecte belastingen zijn voor vele respondenten een doorn in het oog en oorzaak van vele mistoestanden:

“Wij behoren tot de grootste belastingbetalers van Europa ... We dragen al zoveel af, dus waarom zouden we nog extra afdragen als we de kans hebben om dat niet te moeten doen. Alles wat officieel gebeurt wordt maximaal belast in België. ... Dus waarom zou je niet, wanneer de mogelijkheid zich voordoet, minder belastingen betalen of minder btw betalen.”

Op dranken was tot 2009 21% btw verschuldigd, op voedsel 12% en 6% op het leveren van voedsel. Op diensten is dan weer 21% verschuldigd en 6% op accommodaties die ter beschikking worden gesteld. btw-heffingen in het algemeen en de hoogte van en verschillen in tarieven in het bijzonder, geven aanleiding tot heel wat misbruiken. Een veroordeelde restaurantuitbater stelde:

“Natuurlijk ja de belastingen. Je verliest veel met die belastingen. En zeker als zelfstandigen. Het scheelt enorm veel als je dat uitrekent van dat je zoveel belastingen moet betalen, buiten als je het niet moet betalen.”

De grote meerderheid van de respondenten van binnen en buiten de sector merkt op dat het niet correct betalen of aanrekenen van btw en andere belastingen een deel uitmaakt van de cultuur in België in het algemeen en de horecasector in het bijzonder. Vele respondenten meenden dan ook niet dat belastingfraude als een echt misdrijf diende te worden gezien. Een cateraar verwoordde dit als volgt:

“Wij zien dat niet als de staat misleiden. We zien het niet als criminele feiten. Het gaat hem over: hoe kunnen wij minder betalen? Het is zwaar uitgedrukt om te zeggen dat het crimineel is als je naar manieren zoekt om dit doel te bereiken. Hier word je mee geboren met dit feit. Het wordt je met de paplepel ingegeven. Hoe kunnen we zo weinig mogelijk centen afdragen?”

De interviews en dossiers toonden een grote variëteit aan belasting-fraudes zowel wat zwartwerk als de aankoop en verkoop van goederen betrof. Belangrijk daarbij is dat vele ondernemers voor de afhandeling van hun belastingverplichtingen de hulp inroepen van boekhouders. Zowel respondenten binnen als buiten de sector beklemtonen de belangrijke rol die deze boekhouders spelen.

e. Boekhouders als facilitatoren van illegale activiteiten

Door de vele kleine zelfstandige bedrijven in de horecasector dienen de meeste zaakvoerders hun eigen financieel beleid uit te stippelen. Velen laten zich daarbij bijstaan door een boekhouder. Een veroordeelde restaurateur vertelde dat hij als starter geen benul had wat zijn fiscale verplichtingen waren en hoe hij zich diende te organiseren. Via vrienden kreeg hij de naam van een boekhouder die hem al snel uitlegde hoe hij tewerk diende te gaan om buiten het gezichtsveld van de fiscus te blijven. Ook andere respondenten bevestigden de sleutelrol van de boekhouder:

“Een boekhouder is uw beste vriend, daar blijf ik bij. Uw advocaat en uw boekhouder, dat zijn de twee enigste waar dat je eerlijk moet zijn.”

De betrokkenheid van boekhouders bij malafide constructies en criminaliteit blijkt evenwel niet gemakkelijk aan te tonen. In de door ons geanalyseerde dossiers werd weinig harde informatie in dat verband teruggevonden. Een respondent van de politie vertelde dat in hun dossiers vaak dezelfde namen van boekhouders terugkomen met sterke vermoedens omtrent hun betrokkenheid:

“Soms denken wij van: ja, dit moet gezien zijn, dit moeten ze beseft hebben met hun geweten. Maar het gebeurt nog niet al te rap dat zij mee, in verdenking gesteld worden.”

Door hun onafhankelijke status zijn boekhouders en accountants aan weinig bijzondere regels en controles onderworpen. De nieuwe anti-witwas regelgeving van 2010 legt boekhouders meer verplichtingen op o.m. op het vlak van de verificatie van de identiteit van hun klanten. De mogelijkheden tot controle op wat boekhouders echt doen, blijven evenwel beperkt.

Hun positie t.a.v. criminaliteit is vergelijkbaar met advocaten en notarissen. In onderzoek (Levi et al., 2005; Lankhorst en Nelen, 2005; Midd-

leton en Levi, 2005; Di Nicola en Zoffi, 2005) werden deze beroepsgroepen als potentiële *facilitatoren* in criminele netwerken benoemd.

Een respondent getuigde dat hij samen met zijn boekhouder een dubbele boekhouding had opgezet om belastingen te ontduiken:

“Wij hebben een dubbele dubbele boekhouding. Je hebt als bvba een dubbele boekhouding nodig: actief en passief worden bijgehouden. Maar die boekhouding is ook dubbel. Je hebt immers ook een zwarte boekhouding waarin alle zwarte geld wordt bijgehouden. Uiteraard wordt dit heel snel vernietigd. Dat moet je ergens in eerste instantie bijhouden om je evolutie te kunnen in kaart brengen.”

Een dergelijk dubbel boekhoudsysteem vereist enige creativiteit en discipline. Transacties, ook deze waarop geen belastingen worden betaald, dienen op een of andere manier geregistreerd en opgevolgd. Sommige klanten hebben voor hun eigen boekhouding nood aan een factuur waardoor soms voor een transactie twee facturen worden gemaakt: één (summier) voor de boekhouding van de klant en één voor officieel gebruik en fiscale doeleinden. Van sommige transacties is het beter geen schriftelijk spoor te laten. Afspraken gebeuren dan per telefoon of in persoon en betaling in contanten. In onderhandelingen worden geëigende uitdrukkingen (“niet voor de Koning”, “betaling per fax”, “onder de tafel”, “zonder muziek”) gebruikt om na te gaan in welke mate bepaalde transacties mogelijk en aanvaardbaar zijn. Volgens een aantal van de respondenten worden dergelijke praktijken door onafhankelijke boekhouders gesuggereerd.

Een ex-werknemer van een Chinees restaurant liet weten dat sommige Chinese restaurants gebruik maken van een bijzonder computerprogramma voor deze dubbele boekhouding, waarbij bepaalde vermeldingen automatisch worden bijgehouden of gewist. Volgens deze respondent zou dit computerprogramma expliciet voor deze finaliteit zijn ontworpen. Ook hier wordt criminaliteit gefaciliteerd door levering van (noodzakelijke) expertise en knowhow. In tegenstelling tot de boekhouders is de volledige activiteit van deze dienstverlening illegaal, waardoor hij helemaal buiten de routinecontroles van de bevoegde diensten blijft.

f. Gegijzeld door klanten en leveranciers

Volgens een respondent dringen grotere klanten van cateringbedrijven en restaurants vaak zelf aan op prijsreducties of vragen om zaken te factureren aan een bedrijf terwijl het om privé-uitgaven ging. Zelfs voor grotere gerespecteerde bedrijven en overheidsdiensten blijken dergelijke praktijken geen taboe. Zo blijkt de vraag om in bepaalde zaken enkel te factureren voor de verkoop van goederen (6%) en niet voor diensten (21%) standaard bij opdrachten voor een aantal overheden en departementen.

Ook de leverancier blijkt vaak vragende partij voor transacties buiten het reguliere circuit. Een respondent legde uit dat sommige leveranciers producten zoals bloem systematisch (gedeeltelijk) in het zwart aanbieden. Het gaat daarbij vaak om goederen die in grote hoeveelheden worden verdeeld en waarvan het precieze aantal of gewicht moeilijk is in te schatten of te controleren. Bovendien worden zij verwerkt in andere producten zodat ze nadien ook moeilijk precies traceerbaar zijn.

Een ex-werknemer van een Chinees restaurant vertelde dat er voor dergelijke restaurants slechts enkele grote leveranciers zijn die alle verschillende producten aanbieden. Deze spelers bepalen de regels van het spel en dwingen volgens de respondent hun klanten vaak tot aankopen op de zwarte markt. Restaurateurs die producten op een legale manier aankopen leiden daardoor een competitief nadeel. Een restaurant-uitbater vatte de situatie voor de sector als volgt samen:

“Euh als je zwart aankoopt, kun je verkopen in het zwart en kun je personeel ook een stuk in het zwart betalen. Maar waar gaat het bij mij eigenlijk vooral over, als je zonder personeel moest werken, gewoon café-bazen, dan moet je in het zwart aankopen, want anders betaal je uw eigen blauw en je houdt niets over hier in België.”

g. Informele conflictafhandeling

Respondenten vertelden dat incidenten in de horecasector zelden worden gerapporteerd aan de wetshandhavingdiensten. Er wordt immers gevreesd dat bij een klacht verder onderzoek zal worden gedaan waarbij ook andere illegale praktijken aan het licht zouden komen. In het belang van alle actoren (werknemers, werkgevers, leveranciers en klanten) wordt getracht een en ander te regelen buiten het reguliere circuit. Anders dan Shapland en Ponsaers (2007) die stellen dat niet gerappor-

teerd wordt uit vrees voor repressaille of geweld, blijkt een alternatief systeem van conflictafhandeling voor de betrokkenen niet steeds negatief. Door het soort van collectief *omerta* dat binnen de sector bestaat, is het naar buiten stappen met een klacht uiteindelijk vaak voor geen enkele actor een goede zaak. Ook de benadeelde heeft er immers alle belang bij dat hij genoegdoening krijgt zonder dat de buitenwereld daarbij wordt betrokken.

6.3. *Grijze economie als voedingsbodem voor andere illegale handelingen*

a. *Nog meer zwartwerk, mensensmokkelen- handel en illegale portiers*

De (vaak illegale) manier waarop actoren in de horecasector werken, blijkt ook een voedingsbodem voor andere illegale praktijken. Een daarvan is die van de zogenaamd mobiele kelners. Volgens verschillende respondenten is het voor organisatoren van feesten of cateringbedrijven mogelijk om beroep te doen op organisaties die heel snel, flexibele en in voldoende mate (vaak geschoolde) medewerkers kunnen leveren. Terwijl de personen die deze diensten leveren vaak Belgen zijn of mensen met een legale verblijfstatus, zijn de geleverde diensten dat niet. Er wordt weinig of niet gefactureerd en zeer veel contant en zonder verdere formaliteiten betaald. Het inhuren van dergelijke medewerkers blijkt vaak goedkoper dan het (legaal) werken met eigen werknemers. Op die manier worden de reguliere werkgevers en werknemers verder de markt uit geprijsd.

Een ex-medewerker van een Chinees restaurant en een respondent van de politie lieten optekenen dat in Chinese restaurants ook vaak mensen zonder geldige verblijfstitel worden tewerkgesteld. Chinese restauranthouders in België blijken vooral uit twee provincies in China afkomstig en rekruteren via familiebanden en relaties vooral daar personeel. Dit personeel wordt dan door anderen naar België (en andere Europese landen) gebracht en opeenvolgend in verschillende restaurants tewerkgesteld. Na een aantal jaren verdwijnt de werknemer terug naar China. Volgens een respondent komen deze werknemers initieel vrijwillig naar België, maar maken zij daarbij soms gebruik van de diensten van mensensmokkelaars. Deze situatie kan in mensenhandel ontaarden. In 2008 rapporteerde Payoke 45 Chinese slachtoffers van

mensenhandel op 184 gevallen, waarvan 37 bedoeld waren voor economische exploitatie (Payoke, 2008). Volgens een respondent van deze organisatie werkten de meeste Chinese slachtoffers in de horeca.

Een respondent vertelde verder dat wanneer een klant na het betalen de afrekening niet meeneemt, deze gebruikt wordt om legaal verworven geld 'zwart' te wassen om personeel en leveranciers 'in het zwart' te betalen. Dit fenomeen van 'zwarte markt witwassen' werd ook door Hoogenboom en Hoogenboom-Statema (1996) gerapporteerd.

Een derde voorbeeld van een illegale situatie die zich op de gebruiken in de horeca ent, is dat van de portiers in nachtclubs en discotheken. Een portier met 25 ervaring in de sector legt uit dat portiers voor 1990 voornamelijk betaald werden met fooien van de klanten. Nadien waren het vooral de uitbaters die de portiers voor hun diensten betaalden, eerst zonder facturering of registratie, later gedeeltelijk in het zwart. Portiers werden daardoor behandeld en betaald zoals het andere personeel. Zij bleven daardoor vaak verbonden aan dezelfde etablissementen waarmee zij werkafspraken hadden. Doordat het statuut van portiers ondertussen is gereguleerd en zij in de private beveiliging zijn ingebed, is het voor velen niet eenvoudig om als reguliere portier te functioneren. Velen hebben een strafblad en geen opleiding of attest. Sommige portiers haakten daardoor af. Anderen werden professionele erkende portiers. En nog anderen besloten, omdat zij vaak nooit iets anders hadden gedaan, om verder als portier te werken, zonder de vereiste vergunning. Uitbaters kunnen op die manier verder aan de slag met 'hun' portier. De portier in kwestie blijft dan aanwezig in het etablissement maar is niet visibel als portier. Een portier met vergunning wordt dan vaak ingehuurd als zichtbare stroman. Wanneer er problemen zijn in de zaak treedt de illegale portier op en verdwijnt na het incident. Illegale portiers ontvangen om evidente reden geen regulier loon en worden enkel in het zwart betaald.

Sommige van de door de wetswijziging illegaal geworden portiers worden niet door hun vroegere werkgever opgepikt maar bieden hun diensten aan in het criminele milieu. Een portier beschreef het niet hebben van een vergunning als volgt:

"Want nadien gaat dat een crimineel worden, want hij heeft niets niet meer. Hij kan nergens niet meer naartoe."

b. Horeca en witwassen

Volgens een respondent is de Belgische horecasector een goede plaats om witwasactiviteiten te ontwikkelen. Dit kan op verschillende manieren.

Illegale vermogensvoordelen kunnen gebruikt worden om allerlei kosten (zoals personeel en leveranciers) in het horeca-circuit te betalen (Hoogenboom en Hoogenboom-Statema, 1996). Het grijze of zwarte circuit met veel cashgeld uit de sector leent zich daarvoor perfect.

Bovendien kan een investering van illegale vermogensvoordelen in de horeca en in het bijzonder van voedsel ook erg veel opleveren. Een veroordeelde drughandelaar wees ons op het grote verschil tussen de voedselprijs en de prijs die aan de klant wordt aangerekend. Zeker voor basisproducten (brood, bloem, vlees, sla, etc.) is deze prijskloof groot. Met illegale middelen aangekochte basisproducten kunnen dan ook grote legale winsten gegenereerd worden. Volgens een respondent die zelf veroordeeld is geweest, kan het belang en de impact van dergelijke constructies in de horecasector niet worden onderschat.

Deze stelling verschilt van wat anderen (bv. Hoogenboom en Hoogenboom-Statema, 1996) eerder over witwassen in de horeca rapporteerden. Terwijl zij geen redenen zagen om grotere witwassystemen in de horeca terug te vinden, geven de voorbeelden van onze respondenten toch aan dat zaken van enige omvang niet uit te sluiten zijn.

c. Infiltratie van georganiseerde criminaliteit in de horeca

Volgens de Belgische rapporten inzake georganiseerde criminaliteit (DSB-SPC, 2008) in 2006 maakte 165 (73,6%) van alle criminele groepen waartegen een onderzoek liep (225 in 2006) gebruik van commerciële structuren. De horecasector was daarbij, naast bouw, transport, import en export en vastgoed) een van de sectoren waarin deze commerciële structuren door criminele groepen het vaakst werden aangetroffen (DSB-SPC, 2008). De verklaring voor de aanwezigheid van de horecasector op dat lijstje is meervoudig.

Uit de dossiers die werden geanalyseerd en uit wat respondenten van de politie ons meedeelden, kwam duidelijk naar voor dat er verschillende redenen zijn die de sector aantrekkelijk maken voor malafide per-

sonen die een dekmantelbedrijf willen oprichten om illegale activiteiten te verbergen of te faciliteren.

In de eerste plaats blijkt het vrij eenvoudig om een horecabedrijf op te richten. Zoals hoger reeds uiteengezet (zie 5.3.b.) is de instapdrempel om een (gewone) onderneming op te richten in België niet bijzonder hoog en kan een bedrijf in een dag worden opgezet. Voor een horecazaak, en dan in het bijzonder een café, is dat niet anders en zijn behoudens eventuele vergunningen en voorwaarden m.b.t. milieu en (voedsel)veiligheid, weinig drempels om een dergelijk bedrijf op te zetten. Aangezien de oprichting van een bedrijf niet anoniem kan gebeuren wordt bij de oprichting vaak gebruik gemaakt van stromannen die de zaak geheel of gedeeltelijk uitbaten. Wel blijken leden van criminele organisaties soms aandeelhouder van een dergelijk bedrijf. Een respondent gaf in dat verband het voorbeeld van een café waarin een verdachte van cocaïnehandel een van de eigenaars was. Hoewel er volgens de betrokkene sterke vermoedens zijn dat het café een dekmantel en draaischijf van die handel was, bleek het erg moeilijk om iets tegen dit café zelf te doen.

Buitenlanders die in België een horecazaak willen opzetten, gebruiken vaak een Nederlands- of Franstalige zaakvoerder (zoals ons bv. werd gemeld m.b.t. sommige Chinese restaurants). Volgens een respondent is de registratie en controle op wie nu precies een horecazaak opricht niet helemaal sluitend. Niet iedereen blijkt geregistreerd in België en in een gerapporteerd geval bleek de oprichter van een horecazaak zelfs een volkomen fictieve persoon.

Het oprichten van een horecazaak is in vele gevallen niet nodig. Het volstaat een, vaak 'slapende' zaak, over te nemen om aan de slag te kunnen. btw-nummer, vergunningen en andere zaken kunnen onmiddellijk worden overgenomen. Dergelijke bedrijven zijn niet alleen geschikt als dekmantel voor andere activiteiten, maar ook voor allerlei vormen van fraude. Een onderzoek in Antwerpen toonde aan dat er een heuse markt bestaat waarop 'slapende bedrijven' worden aangeboden (De Tijd, 2009). In de dossiers die wij onderzochten, bleken dergelijke bedrijven vooral gebruikt voor btw-fraude, bedrieglijk faillissement en voor witwasdoeleinden (zie hoger). Ook in Nederland werd dit in onderzoek vastgesteld, o.m. via het aan- en verkopen van horecabedrijven zonder belastingen te betalen (Hoogenboom en Hoogenboom-Statema, 1996).

Een andere verklaring voor de aantrekkelijkheid van een horecabedrijf als commerciële dekmantel van een criminele organisatie, ligt in de wijze waarop deze sector (niet) gecontroleerd wordt.

Een veroordeelde drughandelaar gaf dit als expliciete reden waarom hij een dergelijke zaak had opgezet: eenmaal de zaak opgezet is er nog amper controle of toezicht op wat er echt gebeurt. Dit werd bevestigd door respondenten uit de sector, wetshandhaving en administratieve diensten. Sommige controles (sociale zekerheid, btw, vergunningen) komen vaak erg lang na de opstart zodat bedrijven vaak een hele tijd kunnen functioneren zonder zich te bekommeren omtrent hun wettelijke verplichtingen. In vele gevallen volstaan enkele maanden reeds om via fraude significante winsten te genereren. Wanneer er dan toch controles komen, is het vaak te laat en volgt nog enkel een faillissement. Ondertussen hebben de betrokkenen al vaak een nieuw bedrijf opgezet waar ze opnieuw aan de slag kunnen gaan. Ook bedrijven die een zekere stabiliteit hebben en dat willen behouden, kennen de beperkingen van toezicht en controle en organiseren hun (illegaal) activiteiten vaak in functie van de grondigheid en frequentie ervan. Respondenten uit deze toezichts- en controlediensten gaven aan dat zij het probleem zeker kennen, maar onvoldoende mankracht hebben om dit ten gronde aan te pakken. Wel wordt gebruikt gemaakt van risicoanalyses, o.m. op basis van informatie van de wetshandhavingdiensten, om prioriteiten te stellen. Het optreden blijft in vele gevallen ook reactief, i.e. na klacht van een benadeelde. Dat laatste is in een gesloten sector als de horeca niet steeds evident.

Ook zijn de prioriteiten van dergelijke controle en toezicht vaak in essentie niet gericht op het detecteren en remediëren van bepaalde vormen van criminaliteit. Voedselinspecties hebben specifiek de situatie en reglementering m.b.t. voedsel tot voorwerp en hebben niet tot doel om bv. drughandel op te sporen of te bemoeilijken.

6.4. Horeca als ontmoetingsplaats en knooppunt

In heel wat onderzoek (zie bv. Klerks en Kop, 2004; van de Bunt en Kleemans, 2007) wordt de horecasector vooral aangeduid als een ontmoetingsplaats voor misdaadondernemers. Sommige zaken worden door een bepaald publiek gefrequenteerd dat op die plaats sociale contacten en zakenrelaties uitbouwt. Een respondent die veroordeeld was voor

drughandel vertelde ons dat het erg gebruikelijk is om contacten uit te bouwen in restaurants en cafés. Voor de bespreking van grotere zaken blijken soms bestemmingen in het buitenland opgezocht om daar, in een hotel, soms gedurende enkele dagen, overleg te plegen. Respondenten uit de wetshandhaving laten optekenen dat sommige etablissementen ook bij hen gekend staan als ontmoetingsplaatsen voor wetsovertreders. Klerks en Kop (2004: 46) rapporteren in hun onderzoek dat in een middelgrote stad in Nederland 6 van de 12 horecazaken gekend stonden als een dergelijke ontmoetingsplaats. In onze gesprekken met portiers en met een vertegenwoordiger van een private beveiligingsdienst kwam ook dit aspect duidelijk naar voor m.b.t. discotheken.

Volgens Klerks en Kop (2004) houdt de aanwezigheid van wetsovertreders in dergelijke etablissementen een gevaar in. De vraag is evenwel of dit als een kwetsbaarheid van de horecasector moet of kan worden bestempeld.

Wanneer de betrokkenen horecazaken frequenteren om daar gebruik te maken van de faciliteiten en mensen te ontmoeten, zijn zij een reguliere klant van deze sector. Net zoals zij ook het openbaar vervoer nemen of naar de bakker gaan. Wanneer deze plaatsen evenwel een systematisch onderdeel gaan uitmaken van een proces van criminele activiteiten ligt de situatie anders. Volgens Hoogenboom en Hoogenboom-Statema (1996: 48-49) geeft horeca 'gelegenheid' aan criminaliteit. Klerks en Kop (2004) benoemen de rol ervan als 'faciliterend'. In de dossiers die wij hebben onderzocht worden cafés, restaurants, theehuizen, sauna's, fitness- en dansclubs zeker aangeduid als ontmoetingsplaats om allereerste illegale zaken af te spreken. In het rapport inzake georganiseerde criminaliteit in België staat dat Marokkaanse theehuizen gebruikt worden om chauffeurs voor hasjtraffieken te rekruteren (DSB-SPC, 2003: 43).

Kleemans en de Poot (2008: 81) omschrijven de horecawereld als "*a catalyst for contacts between parties from different social worlds*". Het is een vaak anonieme omgeving waar mensen niet verdacht zijn als ze daar gewoon 'zijn'. Een veroordeelde drughandelaar zag het nog breder en vroeg zich af waar anders dan op publieke plaatsen zoals een café of een restaurant hij medewerkers en klanten zou moeten vinden. De anonimiteit van deze plaatsen en het feit dat de uitbaters van deze zaken zich niet kunnen (en vaak niet willen) inlaten met wat hun klanten bezighoudt, maakt de horeca vaak een belangrijke knoop in een crimi-

naliteitsproces. Gecombineerd met de andere eigenschappen van de horecasector (grijze economie, interessante dekmantel) krijgt het aspect ‘ontmoetingsplaats’ nog meer belang. Wanneer een zaak niet alleen gefrequentereerd wordt door wetsovertreders maar ook daar hen wordt uitgebaat, worden allerhande vormen van criminele samenwerking (zie bv. Van Daele, 2009 over de rol van bepaalde café-uitbaters in helingcircuits) mogelijk. In dat geval is de sector, of toch een vertegenwoordiger ervan, ‘betrokken’ en faciliteert de economische activiteit die wordt uitgeoefend bewust criminele activiteit.

6.5. *Criminaliteit, horecasector en veerkracht*

Uit onze data m.b.t. de horecasector blijkt dat gesteld kan worden dat deze sector zeker ook kwetsbaarheden vertoont door tekorten op het vlak van *resilience*.

Meer nog, in algemene zin wijzen onze data over het endemisch karakter van zwartwerk en grijze economie en de gevolgen daarvan voor criminaliteit op een algeheel probleem van *resilience* m.b.t. criminaliteit. De sector op zich is op vele vlakken reeds het slachtoffer geworden van allerlei mistoestanden en lijkt zich daarvan nauwelijks of niet te kunnen herstellen. Volgens velen van onze respondenten is de situatie dermate ernstig dat volkomen legaal ondernemen in deze sector eigenlijk niet meer mogelijk is.

De hoger vermelde aspecten van een gebrek aan *resilience* vinden we ook hier terug. Horecabedrijven hebben vaak onvoldoende financiële veerkracht om tegenslagen op te vangen en daarvan te herstellen wat hen goede prooien maakt voor aanbieden of infiltratie vanuit de criminele wereld. Wanneer deze tegenslag te wijten is aan criminaliteit zijn er zelfs kwetsbaarheden op twee niveaus: een eerste keer door het slachtofferschap van criminaliteit (bv. diefstal uit hotels door criminele groepen) en een tweede keer door daderschap aan fraude en collusie met criminele groepen om te proberen herstellen van dit eerste slachtofferschap. Uit onze data bleek ook dat horecabedrijven vaak amper voorzien zijn van back-up- of noodplannen. Zij blijken daar ook niet mee bezig:

“Tuurlijk, als er iets gebeurt, dat je zegt van dat moeten we toch zien dat dat in toekomst niet meer kan gebeuren. ... Dan gaan we daar maatregelen proberen te stellen dat dat niet meer kan gebeuren.”

Ook op het vlak van aanpassing is de aandacht voor *resilience* eerder beperkt in de horecasector. Naast gevallen waarin uitbaters van hotels met elkaar informatie uitwisselen over de misdrijven waarvan zij het slachtoffer zijn geworden en de daarbij gebruikte *modi operandi* of een lokaal samenwerkingsverband van café-uitbaters dat gelijkaardige informatie uitwisselt, werd ons weinig gemeld. Wel hoorden we dat vele uitbaters het belang inzien van een zekere training en opleiding van hun personeel m.b.t. veiligheid. Dit is vaak niet gemakkelijk te realiseren omdat zijzelf vaak niet de nodige kennis daartoe hebben en hun personeel vaak erg tijdelijk aan hen verbonden is.

6.6. *Conclusie*

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

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

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

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

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

Deze kwetsbaarheid ten gronde aanpakken, zal niet eenvoudig zijn. Zoals werd aangeduid, zijn de omstandigheden in de sector vaak zo dat handel drijven op een volkomen legale manier vaak niet meer leefbaar is. De opdracht lijkt dan ook in eerste instantie om deze situatie om te keren waardoor het aantrekkelijk wordt om op een goede en transparante wijze zaken te doen. In de tweede plaats kunnen regels en controle in functie daarvan worden herbekeken. De *guardians* die er nu zijn, zijn vaak weinig efficiënt en bovendien erg divers qua slagkracht en focus. Een in België reeds lang voorgesteld maar vaak nog slechts marginaal geïmplementeerd of toegepast idee in dat verband is het zogenaamde gewapend bestuursrecht (Vander Beken en Van Heddeghem, 2002). Nederland heeft in dat verband al een rijke traditie (van de Bunt en van der Schoot, 2003; van der Schoot 2006; Huisman et al., 2005; Huisman en Nelen, 2007; Huisman en Koemans, 2008; Nelen en Huisman, 2008; Nelen, 2010). Hoewel het succes van een dergelijke aanpak nog niet empirisch werd getest (Huisman en Koemans, 2008) kan hoe dan ook veel van de uitgangspunten en doelstellingen worden geleerd.

7. Kwetsbaarheid: risico en resilience. Enkele algemene conclusies

In het onderzoek naar kwetsbaarheid waarover in dit hoofdstuk werd gerapporteerd, is gekozen voor een eerder inductieve benadering waarbij concepten en data in belangrijke mate *bottom up* worden geconstrueerd en verzameld. Dit heeft ertoe geleid dat kwetsbaarheid als concept gegroeid is en naast risico-elementen (pre-crime) ook expliciete *resilience*-elementen (post-crime) omvat en dat data werden bekomen die deze conceptualisering inhoud hebben gegeven. Dit heeft tot een volgende schematisering geleid (zie figuur 17).

Figuur 17: Kwetsbaarheid voor criminaliteit ontdebeld

Kwetsbaarheid voor criminaliteit			
Pre-crime kwetsbaarheden (risico)		Post-crime kwetsbaarheden (resilience)	
<i>Gelegenheid</i>	<i>Inadequate controle</i>	<i>Gebrek aan herstel</i>	<i>Gebrek aan aanpassing</i>
financiële situatie	toetredingscontrole	back-up	communicatie criminaliteitsrisico's
criminaliteitspreventie	sleutelposities	redundancy	bewustzijn werknemers
regelgeving	handelspartners	noodplannen	flexibiliteit in structuren

Concreet kan dit op basis van onze empirische gegevens als volgt worden samengevat:

Pre-crime kwetsbaarheden:

Gelegenheid. Verschillende voorbeelden van gelegenheden werden in het onderzoek gerapporteerd. Zo bleek de *economische druk* voor kleine en middelgrote bedrijven of zelfstandigen in de transportsector en voor uitbaters van cafés een belangrijke gelegenheid voor het genereren van criminaliteit. Gelegenheid werd ook gekoppeld aan het *ontbreken van (vooral situationele) preventiemaatregelen* waardoor bv. voertuigen of ladingen gemakkelijker het voorwerp van diefstal kunnen uitmaken of potentiële nieuwe medewerkers onvoldoende (kunnen) worden gescreend alvorens ze te engageren. Ook de *deficiënte regelgeving* werd zowel in de transportsector als in de horeca (bv. btw-wetgeving) als een belangrijke gelegenheid en kwetsbaarheid voor criminaliteit aangegeven.

Onaangepaste controle. Zowel voor de transportsector als voor de horeca werd een tekort aan (adequate), controles als een bijzondere kwetsbaarheid voor criminaliteit aangegeven. Het *opstarten en een behoorlijke tijd draaiende houden van bedrijfjes* die met het gros van de regels in overtreding zijn, bleek bij gebrek aan voldoende frequente en aangepaste controles vaak een koud kunstje. Aangezien transportbedrijven in vergelijking met veel andere bedrijven op dat vlak een hogere instapdrempel kennen, blijken dergelijke bedrijven veel minder dan vaak vermoed, gebruikt te worden als vehikel voor illegale activiteiten. Veel eenvoudiger is het om een ander bedrijf op te starten en in dat kader zelf het transport te verzorgen. Ook de *falende controle op bepaalde centrale posities van kennis en expertise* (boekhouders, makelaars)

wordt als kwetsbaarheid in beide sectoren naar voor geschoven. Tenslotte wordt ook het *onvoldoende screenen van potentiële zakenpartners* door de bedrijfswereld zelf als een gebrek aan controle en een kwetsbaarheid geïdentificeerd.

Post-crime kwetsbaarheden (*resilience*):

Algemeen dient vastgesteld dat vele van onze respondenten spontaan vaak weinig of geen *resilience* kwetsbaarheden rapporteerden. Daarover bevraagd, gaven zij doorgaans wel te kennen het belang van dergelijke kwetsbaarheden te zien maar vaak beperkte mogelijkheden te hebben om op dat vlak echt zelf iets te veranderen.

Gebrek aan herstel. De investeringskost van een transportbedrijf is vrij aanzienlijk. Kleine bedrijven of alleenwerkende zelfstandigen blijken vaak een fors deel van het eigen vermogen in de zaak te steken. Bij een financiële tegenslag (bv. door slachtofferschap van diefstal of fraude) hebben zij dan ook vaak *weinig financiële ademruimte* zodat het erg moeilijk is deze tegenslag te boven te komen. In een dergelijke situatie blijken bedrijven ook kwetsbaar voor allerlei aanbiedingen vanuit de criminele wereld die hen toelaten financieel te overleven. Heel wat smokkelactiviteiten, brandstoffraudes of voedsel- of btw-fraudes in de horeca werden door respondenten toegewezen aan het gebrek aan financiële ademruimte van bepaalde actoren. Verder blijken een *gebrek aan backup* en *overschot (redundancy)* voor kwetsbaarheid van ondernemingen en sectoren te kunnen zorgen. In kleinere bedrijven zijn bv. vaak geen extra voertuigen, geen extra opslagruimtes, etc. voorhanden zodat een eventueel slachtofferschap van diefstal of andere aantastingen van het patrimonium, het bedrijf in de problemen brengt. Tenslotte blijkt de *afwezigheid van noodplannen* bedrijven en sectoren kwetsbaar te kunnen maken, doordat onvoldoende is nagedacht wat er dient te gebeuren nadat een gebeurtenis met grote impact (*in casu* bv. een slachtofferschap van criminaliteit) heeft plaatsgevonden. Dergelijke concrete plannen bestaan bij grotere (transportbedrijven), maar werden niet teruggevonden bij de kleinere en middelgrote ondernemingen.

Gebrek aan aanpassing. Een *beperkte communicatie over criminaliteitsrisico's* binnen een onderneming of sector kan een kwetsbaarheid zijn voor een verder slachtofferschap van criminaliteit. Opnieuw blijken grotere bedrijven hierin meer te investeren. Ook in de horeca zijn echter voorbeelden gerapporteerd waarbij enkele cafés zich via onderlinge

informatie-uitwisseling hebben gewapend tegen infiltratie van de criminele wereld in hun bedrijf. Ook het *onvoldoende leren uit eigen ervaringen met criminaliteit* werd als kwetsbaarheid aangeduid. Sommige bedrijven informeren hun werknemers wel over de *modi operandi* van bepaalde criminele actoren (bv. groepen die georganiseerde diefstallen plegen), zodat zij alert kunnen zijn en eventuele nieuwe misdrijven kunnen voorkomen. Een gebrek aan *flexibiliteit om routines aan te passen* aan situaties werd ook als kwetsbaarheid aangeduid. Kleinere bedrijven blijken op dat punt vaak minder kwetsbaar omdat zij snel kunnen leren en bijsturen nadat zij geconfronteerd worden met een bepaald crimineel fenomeen.

Hoewel na meer dan tien jaar onderzoek rond het concept van kwetsbaarheid voor georganiseerde criminaliteit ongetwijfeld nog steeds bepaalde vragen onvoldoende beantwoord blijven, kunnen uit het overzicht van de analyses en hun resultaten toch een aantal meer beleidsmatige conclusies worden getrokken.

In de eerste plaats wordt o.i. duidelijk dat zowel een deductieve benadering die vertrekt vanuit criminologisch en economisch onderzoek rond wat kwetsbaarheden zouden kunnen zijn en welke indicatoren daarvoor bestaan, als een inductief onderzoeksdesign waarbij uitgegaan wordt van wat gebeurt en op de werkvloer als kwetsbaarheid wordt benoemd, toelaten om een discours te voeren dat expliciet en zonder bijkomende vertaalslag bruikbaar is voor preventiedoeleinden. Er wordt immers niet over daders en *modi operandi* gedebatteerd maar over aspecten van de legale wereld die aanpassing behoeven wil men criminele activiteit vermijden of reduceren.

Of kwetsbaarheid ook bruikbaar is voor doelstellingen die met preventie van georganiseerde criminaliteit te maken hebben, hangt af van de definiëring van het concept georganiseerde criminaliteit. Indien dit gebeurt in termen van groepen en hun organisatie, kan met het concept weinig aangevangen worden omdat kwetsbaarheid nergens van groepsriteria afhankelijk is gemaakt. Indien georganiseerde criminaliteit, zoals steeds vaker gebeurt (zie bv. Dorn, 2009), in termen van ernstige criminaliteit en criminaliteitsfenomenen wordt gedefinieerd, wordt de situatie anders en kan bv. zinvol over kwetsbaarheid voor cocaïnesmokkel worden nagedacht.

Kwetsbaarheidsanalyses kunnen op die manier aansluiting vinden bij andere soorten van beeldvorming (Hamilton-Smith en Mackenzie, 2010), op een beleidsniveau dat zich tussen dat van dadergerichte dreigingsanalyses (voornamelijk wetshandhavingsinstanties met een dominant repressieve inslag) en schadeanalyses (algemene beleidsmakers met een belangrijke algemene en sociaalpreventieve focus) bevindt. Kwetsbaarheidsanalyses zijn bestemd voor beleidsverantwoordelijken die binnen een specifiek departement, sector of onderdeel van een bedrijf, situationeel-preventieve mogelijkheden en verantwoordelijkheden hebben om elementen van de organisatorische omgeving (regels, infrastructuur, producten,...) aan te passen om criminaliteit te voorkomen of ervoor te zorgen dat herstel na de impact daarvan mogelijk is. Kwetsbaarheidanalyses, met hun risico- en *resilience*-component, verdienen o.i. daarom een aparte plaats in discussies over beeldvorming en preventie.

1. Een nieuw experiment in het Belgisch laboratorium

De Belgische rapportages inzake georganiseerde criminaliteit hebben, in vergelijking met buitenlandse vergelijkbare analyses, een goede reputatie. Dit is zo omdat zij, van bij de eerste versies uit de jaren '90, goed gedocumenteerd zijn en dus heel wat informatie over het fenomeen bevatten. Maar dat is zeker zo omdat deze rapportages steeds meer blijk hebben gegeven van reflectie over het fenomeen georganiseerde criminaliteit en de constructie ervan via een van het Duitse *Bundeskriminalamt* overgenomen definitie én van een quasi permanent streven om deze rapporten beter te maken. Hoewel het gaat om analyses die vanuit een strategische en beleidsmatige finaliteit zijn geschreven, zijn daarin van oudsher heel wat reflexieve, wetenschappelijke en vooral methodologische overwegingen in terug te vinden.

De keuze om in uitvoering van het *Actieplan tegen de Georganiseerde Criminaliteit* van de regering in 1996 om op korte en langere termijn werk te maken van de uitbouw van een methodologie om betere en relevantere rapportages inzake georganiseerde criminaliteit te maken en zich daarbij expliciet te laten inspireren door wetenschappelijke inzichten en benaderingen, is dan ook vrij uniek.

Sinds die periode is België dan ook een soort laboratorium geweest waar door beleid en wetenschappelijke wereld op een vrij symbiotische manier werd nagedacht over hoe de beeldvorming van georganiseerde criminaliteit op een onderbouwde en zinvolle manier kon worden uitgewerkt. Dit heeft ook tot veel verandering en concrete initiatieven geleid. Rond de eeuwwisseling werd een vernieuwde risicogerichte methodologie en onderliggend conceptueel model ontwikkeld en in België ingevoerd. Opmerkelijk is dat deze ideeën en ontwikkelingen niet alleen in België relevant bleken maar konden worden geëxtrapoleerd naar een Europese context. Ook daar werd immers geworsteld met de vraag hoe de beeldvorming inzake georganiseerde criminaliteit er moest uitzien wanneer zij moet dienen om beleidsmakers toe te laten prioriteiten te stellen. Qua timing was het voorzitterschap van België van de Europese Unie in 2001 in die zin ideaal: het antwoord waar

Europa om vroeg lag in min of meer afgewerkte vorm in België op tafel. Deze samenloop van omstandigheden en de voortrekkersrol van België in die materie was evenwel geen toeval maar het resultaat van een proactief en continu denkproces over de relatie tussen beleid en beeldvorming. Het was dan ook evenmin een verrassing dat het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie in 2010 opnieuw fors kon uitpakken met voorstellen om een echte Europese beleidscyclus inzake georganiseerde (en zware) internationale criminaliteit uit te werken en te implementeren (Frans en Van Oost, 2011).

Het DANGER-onderzoek kan niet los gezien worden van die context en draagt er onmiskenbaar de stempel van: het onderzoek is gegroeid binnen een Belgische traditie en daardoor levensvatbaar gemaakt.

Hoewel het DANGER-onderzoek zonder twijfel ingebed is in en zelfs rechtstreeks geïnspireerd was op Belgische discussies en modellen, dient vastgesteld dat dit onderzoek op een aantal punten met bestaande tradities en concepten breekt. Mede door het feit dat het onderzoek voornamelijk door niet-Belgen werd gevoerd, zijn in de DANGER-studie paden bewandeld en vragen gesteld die de laatste decennia in België niet (op die manier) in de debatten zijn aan bod gekomen. Het onderzoek is daardoor sterk beïnvloed en veranderd. Ook de tijden zijn veranderd. Wat in de jaren '90 als ambitie gold, is vandaag op een aantal punten voorbijgestreefd.

Een eerste conclusie van het onderzoek is dan ook dat een aantal van de 'zekerheden' die in België de beeldvorming inzake georganiseerde criminaliteit schragen, in vraag moeten kunnen worden gesteld. Misschien is niet alles wat eerder was besloten (vandaag nog) goed of juist.

2. De tijden zijn veranderd: kwetsbaarheid, dreiging maar zeker ook schadelijkheid

Het DANGER-onderzoek is gestart vanuit een vraagstelling rond complementariteit van een omgevingsgerichte (kwetsbaarheid) en dadergerichte (dreiging) benaderingen als uitloper van vragen die uit eerder kwetsbaarheidsonderzoek zijn voortgevloeid.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat deze vraagstelling te beperkend was om onderzoek te doen rond benaderingen inzake beeldvorming van georganiseerde criminaliteit. Er is immers een derde benadering die, misschien zelfs nog meer dan de andere twee, aandacht behoeft in prioriteringsdiscussies rond (georganiseerde) criminaliteit: de schadelijkheid.

De belangrijkste, beleidsmatig relevante, reden daarvoor is dat de tijden inderdaad veranderd zijn. Twintig jaar geleden was het beleidsmatig, maar ook wetenschappelijk, zinvol om criminaliteit en onveiligheid vooral te benaderen in functie van daders die gevat en gestraft moesten worden (repressie) en van een omgeving die aangepast kon worden om de activiteiten van hun daders te voorkomen of bemoeilijken (preventie). Dataverzameling en analyses gebeurden dan ook voor een belangrijk deel in die context: wie zijn die daders en wat kunnen en willen zij (dreiging) en wat vergemakkelijkt criminaliteit en wat kunnen we daartegen doen (kwetsbaarheid). Deze benaderingen werden vaak gevat in een risicodiscours dat gekenmerkt wordt door een geloof in de meetbaarheid en dus ook in belangrijke mate voorspelbaarheid van een (crimineel) fenomeen en de mogelijkheid om daar daadwerkelijk iets aan te doen.

Dit risicodiscours heeft sterk aan kracht ingeboet, zeker ook in discussies inzake veiligheid en zware vormen van criminaliteit. De gebeurtenissen van 9/11 maar ook deze van de financiële kredietcrisis hebben aangetoond dat sommige zaken niet te berekenen, te voorspellen en te voorkomen zijn en dat het, zeker ook beleidsmatig, erg belangrijk is om onzekerheid een plaats te geven in discussies rond beeldvorming. Schadelijkheid is daarin een zeer belangrijk concept omdat het expliciet oog heeft voor de (schadelijke) gevolgen van bepaalde al dan niet te vermijden gebeurtenissen of handelingen. Tot nog toe neemt schadelijkheid in rapportages inzake georganiseerde criminaliteit een eerder marginale plaats in.

Een tweede conclusie van het onderzoek is dat schadelijkheid als beleidsconcept een prominente plaats dient te krijgen bij analyse en prioriteitenstelling van (georganiseerde) criminaliteit. Het is nuttig om ook beleidsaandacht te richten op die fenomenen en plaatsen in de samenleving waar de schade het hardst wordt gevoeld.

3. Het einde van 'georganiseerde criminaliteit'?

Het gebruik van de term 'georganiseerde criminaliteit' en de wijze waarop dit gedefinieerd kan of moet worden, heeft al sinds het ontstaan ervan aanleiding gegeven tot (oeverloze) discussies. Een daarbij vaak terugkomend punt is of georganiseerde criminaliteit iets zegt over personen (de 'georganiseerde' dader of groep) dan wel over een criminaliteitsfenomeen (bv. drughandel).

In het DANGER-onderzoek wordt in deze discussie stelling genomen door beide visies een expliciete plaats te geven.

Wanneer het gaat over een analyse van *schadelijkheid* dan heeft de term of concept 'georganiseerde criminaliteit' weinig zin wanneer het wordt gebruikt om de karakteristieken van een persoon of groep te vatten. Bij schadelijkheidsanalyses wordt dan ook stevast gekozen om gebeurtenissen, criminele fenomenen of activiteiten als variabele te nemen. Niet de schadelijkheid van georganiseerde criminaliteit, maar de schadelijkheid van drughandel of corruptie. De vaststelling dat een dergelijke benadering ook beleidsmatig zijn sporen heeft nagelaten en bv. op Europees niveau (Eurojust en Europol) '*organised crime*' naar '*serious crime*' verschuift, zou er volgens sommigen wel eens kunnen toe leiden dat de houdbaarheidsdatum van term 'georganiseerde criminaliteit' ten einde loopt (Dorn, 2009). In het DANGER-onderzoek hebben wij besloten dat hij voor schadelijkheidsanalyses in elk geval niet zinvol is. De cases waarmee werden gewerkt zijn deze van de schadelijkheid van cocaïnehandel, mensenhandel, btw-fraude en sigarettensmokkel.

Voor analyses van de *kwetsbaarheid* bleek de term of concept 'georganiseerde criminaliteit' evenmin zinvol. Ook hier gaat het niet om een situatie (kwetsbaarheid van de omgeving) die het gevolg is van een karakteristiek van een persoon of een groep maar in functie staat van een bepaalde gedraging of gebeurtenis. In het DANGER-onderzoek werd wel de omgeving waarin naar kwetsbaarheden zou worden gezocht, afgebakend (horeca- en transportsector), maar niet de criminele fenomenen die deze kwetsbaarheden zouden kunnen exploiteren. Dit was, achteraf bekeken, misschien niet de beste keuze geweest. Het spreekt immers voor zich dat veel preciezere uitspraken over kwetsbaarheden kunnen worden gedaan indien duidelijk is in functie van welke criminele activiteiten die kwetsbaarheden moeten worden beke-

ken. Op een punt was die algemene en niet-gedifferentieerde aanpak op het vlak van de kwetsbaarheden wel nuttig: het bracht het belang van *resilience* als kwetsbaarheidscomponent (veerkracht na impact) en de relatie met de schadelijkheidsbenadering duidelijk aan de oppervlakte.

Voor analyses die betrekking hebben op daders en groepen (dreiging) kan de term en concept 'georganiseerde criminaliteit' wel zinvol zijn, ook voor beleidsmatige doeleinden. Voor wetshandhavingsinstanties is het belangrijk om in te schatten wat een persoon of een groep weerbaar maakt tegen opsporing en vervolging. Goed georganiseerde groepen die gebruik maken van contrastrategieën kunnen om die reden geprioriteerd worden en speciale aandacht (of middelen) behoeven.

Een derde conclusie van het onderzoek is dat het concept 'georganiseerde criminaliteit' niet bruikbaar is als overkoepelend beleidsconcept. Voor dreigingsanalyses is het wel geschikt, voor analyses van schadelijkheid en kwetsbaarheid veel minder.

4. De verhouding tussen de benaderingen: naar een algemeen beleidskader inzake beeldvorming van (georganiseerde) criminaliteit

Het DANGER-onderzoek heeft de verschillende benaderingen voor beeldvorming inzake georganiseerde criminaliteit niet alleen onderscheiden en uiteengetrokken maar ook opnieuw samengebracht.

Als meest algemene (strategisch) concept voor het inschatten van fenomenen en het richten van de aanpak ervan wordt schadelijkheid vooropgesteld. Het prioriteren van fenomenen op basis van hun (potentiële) schadelijkheid laat toe algemene (sociaal)preventieve en repressieve strategieën uit te denken door verantwoordelijken op het meest centrale beleidsniveau (bv. van een samenleving, sector of bedrijf).

Als intermediair (tactisch) concept voor het inschatten van fenomenen en het richten van de aanpak ervan wordt kwetsbaarheid vooropgesteld. Daarmee kan worden bepaald in welke mate bepaalde segmenten van een samenleving, sector, bedrijf of andere entiteit het plaatsvinden van fenomenen vergemakkelijken of kunnen herstellen na het

plaatsvinden van deze fenomenen en (situationeel) preventieve en (tactisch) repressieve strategieën worden uitgedacht door verantwoordelijken binnen departementen van een samenleving (bv. wetgevende macht), sector (bv. informatieverantwoordelijke) of bedrijf (bv. personeelsdienst).

Kwetsbaarheidsanalyses kunnen op die manier aansluiting vinden bij andere soorten van beeldvorming (Hamilton-Smith en Mackenzie, 2010), met een beleidsfocus die zich tussen die van dadergerichte dreigingsanalyses (voornamelijk wetshandhavingsinstanties met een dominant repressieve inslag) en shadeanalyses (algemene beleidsmakers met een belangrijke algemene en sociaalpreventieve focus) bevindt. Kwetsbaarheidsanalyses zijn op twee manieren verbonden met de meer algemene schadelijkheidsanalyses. Enerzijds geeft de prioritering die volgt uit analyses van de schadelijkheid aan welke fenomenen kwetsbaarheidsanalyses van een omgeving vereist zijn. Anderzijds houdt de *resilience*-component van de kwetsbaarheidsanalyse een directe band met de schadelijkheidsanalyse omdat het focust op de weerbaarheid van de samenleving, sector of bedrijf na impact.

Als meest operationele concept voor het inschatten van (criminaliteits)fenomenen en het richten van de aanpak ervan wordt dreiging vooropgesteld. Daarmee kan worden ingeschat in welke mate personen of groepen in staat en bereid zijn om als acteur van een fenomeen op te treden. Dergelijke analyses zijn hoofdzakelijk van belang voor het prioriteren van het (repressief) optreden van wets- of regelhandhavingsinstanties (in samenleving, sector of bedrijf). Op dit niveau kan eventueel de term 'georganiseerde criminaliteit' behouden blijven indien de 'organisatie' van personen of groepen als dermate doorslaggevend wordt beschouwd om te bepalen wat de capaciteiten ervan zijn. De prioritering op dit niveau kan afhankelijk worden gemaakt van de rangschikking van fenomenen in de schadelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse: eerst de personen/groepen die de meest schadelijke gedragingen kunnen stellen en die de capaciteiten hebben om kwetsbare punten te exploiteren.

De relatie tussen schadelijkheid, kwetsbaarheid en dreiging is niet verticaal maar cyclisch. Schadelijkheidsanalyses zijn dan ook niet noodzakelijk een beginpunt maar worden gevoed door informatie uit dreigings- en kwetsbaarheidsanalyses. Het maken van een inschatting van de schadelijkheid van een fenomeen vereist immers een grondige ken-

nis van de aard en het voorkomen ervan. Dat is ook de reden waarom in de methodologie van de schadelijkheid een business model van het fenomeen is begrepen. Ook de analyse van kwetsbaarheid voor een bepaald fenomeen vereist in bepaalde mate kennis van de aard en voorkomen ervan.

Voor het Belgisch kader waarin analyses van de ‘gevaarlijkheid van georganiseerde criminaliteit’ worden gemaakt heeft dit tot gevolg dat:

- a. Een analyse dient gemaakt van de schadelijkheid van fenomenen (criminele en andere) zoals bv. thans in België in zekere mate gebeurt met het Nationaal Politieel Veiligheidsbeeld (zie daarover bv. Pattyn en Wouters, 2008). Belangrijk is dat deze analyse tot schadelijkheid beperkt blijft en geen componenten van kwetsbaarheid/dreiging meteen in de analyse betreft.
- b. Op die basis kan een aantal fenomenen geselecteerd worden waarvoor kwetsbaarheidstudies worden gemaakt, zoals thans in zekere mate gebeurt door de strategische analisten van de Federale Politie. Essentieel bij deze analyses is dat ze niet enkel door en bij politiediensten worden gemaakt maar ook door/voor andere beleidsverantwoordelijken buiten de wetshandhaving.
- c. Op basis van a. en b. wordt een dreigingsanalyse gemaakt van actoren voor bepaalde criminele fenomenen. Dergelijke analyses zitten voor een gedeelte vervat in de huidige rapporten georganiseerde criminaliteit die door de Federale Politie worden voorbereid en door de minister van Justitie worden uitgevaardigd. De connectie met algemene schadelijkheidstudies (zoals het Nationaal Politieel Veiligheidsbeeld van 2006) en kwetsbaarheidstudies is evenwel nog erg impliciet. De huidige rapportage heeft de bedoeling de analyses over schadelijkheid, kwetsbaarheid en dreiging zelf te integreren. Dit lukt tot nog toe niet echt zodat de meerwaarde en plaats van deze rapportage – zij bevat zeer veel nuttige informatie over personen, groepen en fenomenen en aanzetten tot een echte dreigingsanalyse – onduidelijk blijft. Het is daarom aanbevolen om een dergelijke rapportage expliciet in te schakelen in een bredere beleidscyclus waarbij fenomenen centraal staan en de dreigingsanalyse gevoed wordt door de resultaten van schadelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses. Het wordt dan een beleidsinstrument dat is toegesneden op het beleid waarvoor het is bestemd: prioritering van wets- en regelhandhaving.

Figuur 18: Integratie van schadelijkheids-, kwetsbaarheids- en dreigingsanalyses in Belgisch beleidskader

Beleidsniveau	Vragen	Doelstellingen	Focus	Benadering	Belgisch beleidskader
Algemeen: Samenleving (departement, sector, bedrijf)	Is/zal het ernstig en schadelijk (zijn)?	Algemeen beleid m.b.t. (sociale) preventie en repressie	Criminele activiteiten <i>in abstracto</i> (catego- riën van misdrijven evt. met inbegrip van andere onveiligheidsfe- nomenen)	Schadelijkheid/ ernst	Algemeen (veilig- heids)beleid en -plan- nen Nationaal Politieeel Veiligheidsbeeld
Bijzonder: Delen van de samenleving (departement, sector, bedrijf)	Hoe kan/kon/zal dit gebeuren?	Bijzonder beleid m.b.t. (situatieve) preventie en repressie	Elementen van de legale omgeving	Kwetsbaarheid	Vooralsnog afwezig. Wel aanzetten bij Fed- Pol, sectoren en acade- mische wereld
Individueel en groepen	Wie doet/deed het of zal het doen?	Beleid om de slagkracht van de wetshandhaving te verbeteren	Personen en groepen die <i>in concreto</i> crimi- nele activiteiten plegen of zouden kunnen ple- gen	Dreiging-schadelijkheid	Rapporten georgani- seerde criminaliteit

Een vierde conclusie van het onderzoek is dat de verschillende benaderingen voor de beeldvorming moeten worden onderscheiden én verbonden. Voor algemeen beleid inzake veiligheid en criminaliteit is een schadeanalyse aangewezen waarin fenomenen van zware criminaliteit een plaats kunnen krijgen. Voor meer specifiek (vooral preventief) beleid kan een kwetsbaarheidsanalyse worden gebruikt die eventueel gericht wordt in functie van de fenomenen die uit de schadeanalyse worden geprioriteerd. Voor (vooral repressief) wets-handhavingsbeleid kan een dreigingsanalyse worden gebruikt om daders en groepen te prioriteren in functie van hun weerbaarheid tegen opsporing en vervolging. Deze dreigingsanalyse kan eventueel gevoed worden door beleid en vaststellingen m.b.t. schadelijkheid en kwetsbaarheid en deze op haar beurt voeden. De schadelijkheidsanalyses kunnen worden gekaderd in het Nationaal Politieel Veiligheidsbeeld. De kwetsbaarheidsanalyses worden uitgevoerd in functie van bepaalde fenomenen, voor en door de actoren die met specifieke beleidsdomeinen belast zijn. Dreigingsanalyses komen in de rapportages inzake georganiseerde criminaliteit die daartoe worden beperkt.

5. Klanten van beeldvorming en (hun) perspectieven: mogelijkheden en gevaren

Beeldvorming van (georganiseerde) criminaliteit is allerm minst neutraal en wordt steeds vanuit een bepaald perspectief vorm gegeven. Door het onderscheiden van verschillende benaderingen bij deze beeldvorming is het belang van deze perspectieven sterk op de voorgrond gekomen.

In het kader van schadelijkheidsanalyses is het van groot belang te bepalen wat als schadelijk wordt gezien en waarom. Diverse actoren kunnen daarover verschillende standpunten hebben. Terwijl wetshandhavers cocaïnehandel als een ernstige overtreding van de wetgeving kunnen zien die een forse interventie wettigt, is dit voor de transportsector een minder grote veiligheidsprioriteit: wanneer het fenomeen de economische activiteit of actor zelf geen schade of zelfs winst toebrengt, is er vanuit dat standpunt veel minder aanleiding tot actie.

Ook in de kwetsbaarheid studies kwam deze thematiek uitdrukkelijk terug. Wie als dader, slachtoffer of facilitator van criminaliteit geïdenti-

ficeerd wordt en of dit tot kwetsbaarheid leidde, blijkt erg afhankelijk van het perspectief. Volgens wetshandhavers is de transportsector zeker ook kwetsbaar als dader of facilitator van georganiseerde criminaliteit, mensen uit de sector zien vooral kwetsbaarheden wanneer zijzelf daar als slachtoffer (bv. van ladingdiefstal) onder lijden.

Dit verschil in perspectief is om meerdere redenen van belang. Wanneer het perspectief van waaruit de analyse wordt gevoerd, wordt geëxpliciteerd, kan het tot verrijking en verdieping lijden. Op bedrijfsniveau kunnen dan bv. duidelijke en diepgaande kwetsbaarheidsanalyses worden gemaakt die misschien sterk verschillen van kwetsbaarheidsanalyses die door een politiedienst worden uitgevoerd. Zolang het duidelijk is wat het perspectief en de doelstelling is, is dit zonder meer helder en zinvol. Wanneer evenwel onvoldoende rekening wordt gehouden met het belang van perspectieven, riskeren analyses en daarop gebaseerde acties aan focus en slagkracht te verliezen. Wat dan precies dient geprioriteerd en waarom wordt dan immers veel minder helder. Initiatieven die in het kader van een zogenaamde integrale of geïntegreerde benadering worden ontwikkeld leiden vaak onder dit probleem. Wat door wetshandhavingsinstanties om een bepaalde reden wordt geprioriteerd is dat niet noodzakelijk voor andere actoren betrokken bij dataverzameling, beeldvorming of actie. Dit kan het engagement en de kwaliteit van de relatie tussen deze actoren in belangrijke mate aantasten en de resultaten van hun initiatief compromitteren. Een van de elementen in de zogenaamde korte- en langetermijn methodologie was het uitbouwen van de datainzameling naar andere actoren toe (veiligheid van de staat, financiën, parketten, bedrijfsleven,...). De betrachting was om dit alles te doen voor en in functie van de rapportering over georganiseerde criminaliteit van de minister van Justitie. Werden deze verschillende perspectieven daarin voldoende weerspiegeld?

Een vijfde conclusie van dit onderzoek is dat het, ook voor beeldvorming, erg belangrijk is om klant en perspectief waarin een actie wordt opgezet helder te expliciteren en te aanvaarden dat verschillende klanten en perspectieven bestaan zodat dit in een samenwerking kan worden ingebed.

6. De schadelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses uit het DANGER-onderzoek

In het DANGER-onderzoek werden niet alleen benaderingen voorgesteld, maar ook methodes (of een *toolkit*) uitgewerkt om twee van die benaderingen (schadelijkheid en kwetsbaarheid) in analyses toe te passen. Bovendien werden deze methodes daadwerkelijk toegepast op de criminele fenomenen cocaïnehandel, mensenhandel, btw-fraude en tabaksmokkel (schadelijkheidsanalyse) en de horeca- en transportsector (kwetsbaarheidsanalyse). De keuze voor deze fenomenen en sectoren ligt in de historie van het project. Transport (met inbegrip van in- en export) en horeca zijn sectoren die 'hoog' scoren in de rapportages m.b.t. betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit (het gebruiken van commerciële structuren bv. als commerciële afschermingsstructuur) en werden daarom als cases voor de kwetsbaarheid voorgesteld. De vier criminele fenomenen werden later, toen voor schadelijkheid en criminele fenomenen werd gekozen, geselecteerd als min of meer 'typische' activiteiten van georganiseerde criminaliteit waarmee raakpunten met de horeca (btw-fraude, mensenhandel) en transport (sigarettenmokkel, mensenhandel, cocaïnesmokkel) konden worden verwacht.

De conclusies van beide onderzoeken zijn in detail terug te vinden in de diverse hoofdstukken, en kunnen hier niet worden herhaald. Wel kan hier algemeen geconcludeerd worden dat:

- a. ... het mogelijk is om een methode voor *schadelijkheidsanalyse* uit te werken waarbij diverse componenten van schadelijkheid kunnen worden gevat en waarbij rapporten kunnen worden aangeleverd die beleidsautoriteiten kunnen inspireren om op die basis beleid te voeren. Hoewel werd vastgesteld dat niet alle componenten helder zijn en niet steeds de nodige data beschikbaar zijn om het geheel in detail uit te werken, tonen de resultaten aan dat een dergelijke analyse een aantal vanzelfsprekendheden ter discussie stelt. Wanneer in algemene beleidstermen over cocaïnehandel wordt gereflecteerd, wordt dit bijna automatisch ondergebracht bij misdrijfcategorieën waarvan de ernst en het belang moeilijk kan worden in vraag gesteld. Wanneer evenwel gekeken wordt wat nu precies de schade voor de Belgische samenleving is van deze criminaliteitsvorm, ontstaat een heel ander beeld. En ontstaan

nieuwe, maar beleidsmatig noodzakelijk te voeren, discussies over wat schade dat wel omvat of dient te omvatten. Net zoals andere analyses bevatten zijn schadeanalyses geen onmiddellijke antwoorden op beleidsvragen maar geven zij enkel kennis vanuit een bepaald perspectief. Het blijft aan de beleidsmakers om dat perspectief te bepalen en vast te leggen met welke focus de analyses worden gevoerd.

- b. ... het zinvol is om de eerder risico-gedreven invulling van *kwetsbaarheid* te herzien en aan te vullen met elementen van *resilience* (veerkracht) en op die manier naar kwetsbaarheid van de omgeving te kijken. Het is daarbij aan te bevelen om niet alleen de omgeving (in dit geval een sector, maar dit kan ook een ander aspect van de omgeving zijn) maar ook de criminele activiteit die een kwetsbaarheid zou kunnen exploiteren, vast te leggen. Uit de studie van horeca en transport blijken beide sectoren erg benaderbaar en interessant voor criminele groepen. In de horeca blijkt vooral de grijze economische context een voedingsbodem terwijl de transportsector door de activiteit zelf aantrekkelijk is voor criminele groepen. Zowel het vervoeren als de goederen zelf, kunnen voor hen interessant zijn. In beide studies komt naar voor hoe relatief daderschap, slachtofferschap of de rol van facilitator zijn en hoe allerhande bruggen tussen het legale en illegale bestaan en worden gebruikt. Ook hier blijft het aan beleidsmakers om, elk van hun eigen perspectief, dergelijke studies te voeren en te gebruiken.
- c. ... beide benaderingen *verschillend maar compatibel zijn en ook kunnen gecombineerd worden met dreigingsbenaderingen*. Zo blijkt bv. uit de beschrijvingen opgenomen in het business model van cocaïnehandel in België en in de analyse van de schadelijkheid ervan, dat vooral schade aan individuen (overlijden van passagiers–drugkoeriers, bedreigingen en geweld tegen werknemers), aan de transportsector (functionele en reputatieschade door corruptie) en de overheid (corruptie, reputatie) wordt gerapporteerd. Als prioritaire schade-onderdelen worden aangeduid: fysieke individuele schade (door overlijden of geweld en bedreigingen) en reputationele schade van de overheid (omwille van de gepleegde misdrijven (drugmisdrijven zelf, maar ook geweldsdelicten en corruptie). Op die basis zou kunnen besloten worden om een kwetsbaarheidsanalyse van de transportsector uit te voeren waarbij de aandacht

vooral naar de geprioriteerde schadeposten uitgaat. In het DANGER-onderzoek werd – mede omdat het onderzoeksdesign ook tot doel had om kwetsbaarheid methodologisch te testen en de kwetsbaarheidsanalyse niet na maar samen met de schadelijkheidsanalyse uit te voeren – getracht een kwetsbaarheidsanalyse van de transportsector te maken zonder specifieke fenomeenmatige focus. De resultaten van de in het onderzoek gemaakte kwetsbaarheidsanalyse van de transportsector laten evenwel wel toe de kwetsbaarheid voor fenomenen (geweld, bedreiging, corruptie, drugsmisdriven) gelieerd aan de geprioriteerde schadeposten te duiden: de markt en financiële situatie maken KMO transportbedrijven kwetsbaar voor voorstellen uit de criminele wereld (i.c. transport van drugs). De voorwaarden om een bedrijf op te starten dat zelf in staat voor het transport van goederen (en dus als dusdanig geen transportbedrijf is) zijn zeer laag wat het opzetten van een front store bedrijf voor drughandel faciliteert. De kwaliteit en kwantiteit van controles op de transportsector is eerder laag of vatbaar voor beïnvloeding (bv. van personen werkzaam in de haven) waardoor illegale activiteiten vaak lang kunnen duren vooraleer zij worden opgemerkt. Makelaars en agenten voor transport opereren niet altijd binnen een helder gedefinieerd legaal en transparant kader waardoor zij illegale activiteiten kunnen faciliteren. Bedrijven in de transportsector hebben niet altijd voldoende kennis over hun zakenpartners waardoor zij vaak onvoldoende alert kunnen zijn voor transporten van illegale ladingen. Wat *resilience* gerelateerde componenten van de kwetsbaarheid van de transportsector betreft, werd in de kwetsbaarheidstudie vooral gefocust op de weerbaarheid van de sector zelf na de criminele activiteit. Voor het fenomeen cocaïnehandel zijn daarvoor, op enkele uitzonderingen na in grotere bedrijven zoals bv. opvang voor slachtoffers van geweld of beïnvloeding, geen bijzondere aspecten aan te duiden. Gericht door de prioritiseringen uit de schade- en kwetsbaarheidstudie kan een dreigingsanalyse worden geïnitieerd van de cocaïnehandel waarbij een bijzondere aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden en bereidheid van criminele groepen of personen om schade te veroorzaken door exploitatie van kwetsbare punten: *in casu* bv. personen die voldoende kennis hebben om een front store bedrijf op te zetten, makelaars en agenten, personen met internationale contacten. Daaraan kunnen de klassieke ele-

menten uit dreigingsanalyses worden gevoegd die betrekking hebben op het ‘georganiseerd’ karakter van het optreden door deze actoren (bv. groepsstructuren ed.). Op basis van de informatie die via het business model in de schadeanalyse van cocaïnehandel zit vervat zou in dit geval bv. op corruptie bij medewerkers van de (lucht)haven en logistieke bedrijven en deze groepen en personen die hen corrumperen of beïnvloeden geconcentreerd kunnen worden, op personen uit de criminele wereld die commerciële structuren opzetten, of op personen uit de criminele wereld die contacten hebben met Nederland.

Een zesde conclusie van het onderzoek is dat er tools voorhanden zijn om schadelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses te maken en de resultaten ervan te combineren en te gebruiken in een beleidscyclus waar ook expliciet sprake is van dreigingsanalyses voor georganiseerde criminaliteit. De data die nodig zijn om dergelijke analyses te maken, zijn evenwel niet steeds voorhanden.

7. Op de agenda: na het uiteenhalen opnieuw de verbinding

Het DANGER-onderzoek zet het belang van het onderscheiden en combineren van verschillende benaderingen inzake beeldvorming expliciet op de agenda. Dit inzicht is gegroeid binnen het DANGER-onderzoek en is één van de belangrijkste resultaten ervan.

Zowel beleidsmatig als op het vlak van het wetenschappelijk onderzoek, vormt dit een startpunt voor een volgende oefening. In het DANGER-onderzoek werden de verschillende benaderingen vooral ontrafeld en werden aanwijzingen gegeven hoe deze benaderingen opnieuw kunnen worden samengebracht. Om dat laatste concreet te maken, is het aangewezen om goed te *inventariseren* welke analyses momenteel in België (binnen- en buiten de overheid) aanwezig zijn en door wie en vanuit welke benadering deze worden gemaakt. Vervolgens kunnen al deze analyses worden samengelegd en nagegaan in welke mate zij in een schadelijkheids-, kwetsbaarheids of dreigingscontext kunnen worden ingepast om tenslotte te onderzoeken hoe zij zich tot elkaar verhouden.

Samen met deze inventarisering of daarbij aansluitend kan bekeken worden in welke mate *nieuwe initiatieven* moeten worden genomen of nieuwe verbanden tussen analyses moeten worden gemaakt. Gezien het belang van perspectieven en stakeholders in deze aangelegenheid dient goed nagedacht over de actoren en partners die (niet) worden betrokken.

Concrete denksporen in dat verband zijn het nadenken over de aflijning van het Nationaal Politieel Veiligheidsbeeld en het belang van schadelijkheidsanalyse in dat verband. Op het vlak van de kwetsbaarheden dient nagedacht op welke wijze de bestaande initiatieven binnen de Federale Politie, in de bedrijfswereld en universiteiten kunnen worden samengebracht en vooral wie daarvoor de aangewezen regisseur is. Wat de dreigingsanalyses betreft is in België al een grote weg afgelegd. In het licht van de groeiende dominantie van het schadediscours lijkt het wel aangewezen om ook op dat niveau schadelijkheidscomponenten mee te nemen (Tusikov 2009), van nabij op te volgen en te onderzoeken in welke mate dit ook in België dient geïmplementeerd. Een eerste stap in die richting is de ontwikkeling van business modellen van verschillende criminele activiteiten op de wijze zoals die is voorgesteld in het DANGER-project. De huidige rapporten die regelmatig worden opgesteld door diensten van de Belgische Federale Politie (bv. 2008a; 2008b) zijn slechts samenvattingen van relevante criminaliteitstatistieken en bieden geen diepgravende analyse van de onderliggende criminele fenomenen, zoals bijvoorbeeld wordt gedaan in de Nederlandse rapporten van het KLPD (bv. 2005a; 2005b). Zulke business modellen zouden kunnen dienen als basis voor een uitgebreide inschatting van de schade geassocieerd met relevante criminele activiteiten. Zelfs als dergelijke uitgebreide schade-inschattingen (nog) niet zijn uitgevoerd, zouden de businessmodellen een waardevolle kwalitatieve aanvulling kunnen zijn voor de dreigingsanalyses en de inschattingen van de impact in het nationaal politieel veiligheidsbeeld.

Om zulke business modellen op te kunnen stellen, is het aan te bevelen dat de Belgische politiediensten een steekproef zouden nemen en analyse maken van de belangrijkste gerechtelijke onderzoeken. Naar onze mening is het ook van belang om systematisch een deel van deze onderzoeken op te volgen wanneer deze voor de rechter komen. Een gedetailleerde analyse van de database georganiseerde criminaliteit bracht aan het licht dat sommige gegevens niet konden worden beves-

tigd. Bepaalde onderdelen bleken niet meer te kloppen, omdat uit onderzoek andere feiten naar voren waren gekomen. Zelfs wanneer de vordering van het openbaar ministerie bekend is, is er meestal geen informatie beschikbaar over de uiteindelijke gerechtelijke uitspraak. De data zoals die momenteel in de database worden verzameld, zijn dus vaak voorlopig. Deze tekortkoming is ook in andere nationale rapporten over georganiseerde criminaliteit terug te vinden (bv. BKA, 2009). Los van de beslissing om dergelijke informatie ook publiek te maken, lijkt het ons nuttig om, meer nog dan nu het geval is, de gegevens over de juridische uitkomst van gerechtelijke onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit te bestuderen en mee te nemen in de criminaliteitsanalyses van de Belgische politie, eventuele inschattingen van de schade en voor een goede evaluatie van haar eigen opsporingseffectiviteit.

Een zevende en laatste algemene conclusie, en meteen ook aanbeveling van het onderzoek, is dan ook dat het nodig is om te inventariseren wat er bestaat aan verschillende benaderingen en daarna te zoeken naar mogelijkheden om deze analyses te verbeteren en te combineren zodat deze analyses, elk met hun merites en perspectief, kunnen bijdragen aan beleidscycli op verschillende niveaus.

REFERENTIES

- Arlacchi, P. (1998). Some Observations on Illegal Markets. In Ruggiero, V. (ed.). *The New European Criminology: Crime and Social Order in Europe*. London: Routledge, 203-215.
- Armitage, R. en Pease, K. (2008). Predicting and preventing the theft of electronic products. *European Journal of Criminal Policy and Research* 14, 11-37.
- Balcaen, A.K., Verpoest en Vander Beken, T. (2006). *Situation report on the cigarette black market in Belgium*. Deliverable 31 for the project: "Assessing Organised Crime: Testing the Feasibility of a Common European Approach in a Case Study of the Cigarette Black Market in the EU."
- Baum Levenbok, B. (1982). Criminal Harm. *Criminal Justice Ethics* 1, 48-53.
- Barclay, P., Buchley, J., Brantingham, P.J., Brantingham, P.L. en Whinn-Yates, T. (1996). Preventing auto theft in suburban Vancouver commuter lots: effects of a bike patrol. In Clarke, R.V. (ed.), *Preventing Mass Transit Crime: Crime Prevention Studies*, Vol. 6. Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Belgische Senaat, zitting 1998-1999, 8 december 1998, Parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, Eindverslag uitgebracht door de Heren Coveliers en Desmedt – 1 – 326/9.
- Berkes, F. (2007). Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking. *Natural Hazards* 41, 283-295.
- Black, C., Vander Beken, T. en De Ruyver, B. (2000). *Measuring organized crime in Belgium: A risk-based methodology*. Antwerp-Apeldoorn: Maklu Publishers.
- 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*. Antwerp-Apeldoorn: Maklu Publishers.
- BKA, Bundeskriminalamt (2008). *Organisierte Kriminalität 2008 Bundeslagebild – Pressefreie Kurzfassung*. Beschikbaar op: http://www.bka.de/lageberichte/ok/2008kf/lagebild_ok_2008_kurzlage.pdf
- BKA, Bundeskriminalamt (2009). *Organisierte Kriminalität: Bundeslagebild 2009 – Pressefreie Kurzfassung*. Beschikbaar op: http://www.bka.de/lageberichte/ok/2009kf/lagebild_ok_2009_kurzlage.pdf
- Boeije, H. (2010). *Analysis in Qualitative Research*. London: Sage Publications.
- Bond, R. (2004). Methods and Issues in Risk and Threat Assessment. In Ratcliffe, J.H. (ed.) *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. Sydney: The Federation Press.

- Brantingham, P. en Brantingham, P. (eds.). (1981). *Environmental Criminology*. Beverly Hills: Sage.
- Brantingham, P.L. en Brantingham, P.J. (1993). Environment, Routine, and Situation: Toward a Pattern Theory of Crime, in: Clarke, R.V. en Felson, M. (eds.) *Routine activity and rational choice*. New Brunswick: Transaction Press, 259-294.
- Brunelli, M. en Vettori, B. (2005). European music sector. In Vander Beken, T. (ed.), *Organised Crime and Vulnerability of Economic Sectors: The European Transport and Music Sector*, Antwerp-Apeldoorn: Maklu Publishers, 194-308.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*, 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.
- 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: The European Transport and Music Sector*. Antwerp-Apeldoorn: Maklu Publishers, 57-193.
- Bullock, K., Clarke, R.V. en Tilley, N. (eds.) (2010). *Situational Prevention of Organised Crimes*. Devon: Willan Publishing.
- Calhoun, C. (2002). Counterfactual reasoning. In Calhoun, C. (ed.), *Dictionary of Social Sciences*. Oxford: Oxford University Press.
- Calovi, F. (2007). The market of counterfeit luxury leather fashion products: from vulnerabilities to opportunities for crime. PhD dissertation, Catholic University of Milan, Milan.
- Calovi, F. en Pomposo, G. (2007). The European pharmaceutical sector. In Vander Beken, T. (ed.), *The European Pharmaceutical Sector and Crime Vulnerabilities*. Antwerp-Apeldoorn: Maklu Publishers, 29-170.
- Caulkins, J.P. en Reuter, P. (1997). Settings Goals for Drug Policy: Harm Reduction or Use Reduction? *Addiction* 92(9): 1143-1150.
- Centrum, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. (2006). *Mensenhandel-smokkel. Jaarverslag 2005*. Beschikbaar op: http://www.diversiteit.be/?action=publicatie_list&jaar=2006&select_page=216&thema=
- Centrum, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. (2008). *Mensenhandel-smokkel. Jaarverslag 2007*. Beschikbaar op: http://www.diversiteit.be/?action=publicatie_list&jaar=2008&select_page=216&thema=
- Centrum, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. (2009). *Mensenhandel-smokkel. Jaarverslag 2008*. Beschikbaar op: http://www.diversiteit.be/?action=publicatie_list&jaar=2009&select_page=216&thema=

- Centrum, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. (2010). *Mensenhandel-smokkel in een schijn van wettelijkheid. Jaarverslag 2009*. Beschikbaar op: http://www.diversiteit.be/?action=publicatie_list&jaar=2010&select_page=216&thema=
- Centrum, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. (2011). *Migratie: Jaarverslag 2010*. Beschikbaar op: http://www.cntr.be/?action=publicatie_list&select_page=216&jaar=&cat=&thema=4
- Clarke, R.V. (1980). Situational Crime Prevention: Theory and practice. *British Journal of Criminology* 20, 136-147.
- Clarke, R.V. en Weisburd, D. (1994). Diffusion of crime control benefits: observations on the reverse of displacement. In R.V. Clarke (ed.), *Crime Prevention Studies*, Vol. 2. Monsey, NY: Criminal Justice Press, 165-182.
- Clarke, R.V. (1995). Situational Crime Prevention. In Tonry M. en Farrington D.P. (eds.), *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*, Vol.19 of *Crime and Justice: A Review of Research*, edited by Michael Tonry. Chicago: University of Chicago Press, 91-150.
- Clarke, R.V. (1997). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*, 2nd edition, Albany, NY: Harrow and Heston.
- Clarke, R.V. (1999). Hot products: understanding, anticipating and reducing demand for stolen goods. *Police Research Series*, Paper 112. London.
- Clarke, R.V. en Newman, G.R. (2005). Introduction. In Clarke R.V. en Newman G.R. (eds.), *Designing out crime from products and systems*. Cullompton, UK: Willan Publishing.
- Clarke, R.V. (2009). Situational Crime Prevention: Theoretical Background and Current Practice. In Krohn, M.D., Lizotte, A.J. en Hall, G.P. (eds.) *Handbook on Crime and Deviance*, New York: Springer Science+Business Media, 259-276.
- Cohen, M.A. (2005). *The Costs of Crime and Justice*. London: Routledge.
- Cohen, L.E. en Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: a routine activity approach. *American Sociological Review* 44, 588-608.
- Cornish, D.B. en Clarke, R.V. (1986). *The reasoning criminal: Rational choice perspectives on offending*. New York: Springer-Verlag.
- Cornish, D.B. en Clarke R.V. (1987). Understanding Crime Displacement: An Application of Rational Choice Theory. *Criminology* 25(4): 933-947.
- Cornish, D.B. en Clarke, R.V. (1989). Crime Specialisation, Crime Displacement, and Rational Choice Theory. In Wegener, H., Lösel, F. en Haisch, J.

- (eds.), *Criminal Behavior and the Justice System: Psychological Perspectives*. New York: Springer-Verlag, 102-117.
- Cornish, D.B. en Clarke, R.V. (2002). Analyzing Organized Crimes. In Piquero, A.R. en Tibbets, S.G. (eds.), *Rational Choice and Criminal Behaviour: Recent Research and Future Challenges*. Hamden: Garland Science.
- Cornish, D.B. en Clarke, R.V. (2003). Opportunities, Precipitators and Criminal Decisions: A Reply to Wortley's Critique of Situational Crime Prevention. In Smith, M.J. en Cornish, D.B. (eds.), *Theory for Practice in Situational Prevention, Crime Prevention Studies*, Vol. 16. Monsey, N.Y., USA and Devon, U.K.: Criminal Justice Press and Willan, 41-96.
- Coyle, D. (2002). *Sex, Drugs and Economics*. West Stockbridge: Texere.
- Cozens, M., Saville, G. en Hillier, D. (2005). Crime prevention through environmental design (CPTED): a review and modern bibliography. *Property Management* 23(5), 328-356.
- Crime and Misconduct Commission Queensland (2004). *Organised crime markets in Queensland: A strategic assessment*. Beschikbaar op: <http://www.cmc.qld.gov.au/data/portal/00000005/content/56473001141598820222.pdf>
- CISC, Criminal Intelligence Service Canada (2008). *Annual Report Organized Crime in Canada 2008*. Beschikbaar op: http://www.cisc.gc.ca/annual_reports/annual_report_2008/document/report_oc_2008_e.pdf
- Crowe, T. (2000). *Crime Prevention Through Environmental Design: Applications of Architectural Design and Space Management Concepts*, 2nd edition, Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Decorte, T. (1996). Private drugsbestrijding in grote discotheken. *Panopticon* 2, 152-173.
- Decorte, T., B. De Ruyver, P. Ponsaers, M. Bodein, A.C. Lacroix, S. Lauwers en Tuteleers, P. (2004). *Drugs en overlast: studie van het fenomeen, de beheersing en de effecten van druggerelateerde overlast en dit vanuit verschillende invalshoeken*. Gent: Academia.
- Deguel, V. Hambÿe, C., Hertveldt, B. en Wera, J. (2004). *Analyse du secteur Horeca – Analyse van de Horecasector*. Federaal Planbureau: Brussel.
- De Morgen (2009). Sociale fraude vooral in horeca en bouw. 17 maart 2009.
- De Tijd (2009). De bloeiende handel in spookbedrijven, Antwerps gerecht ontmaskert verkoper van duizenden postbusvennootschappen. 5 december 2009.
- Di Nicola, A. en Zoffi, P. (2005). Italian lawyers and criminal clients: risks and countermeasures. *Crime, Law and Social Change* 42(2-3), 201-225.

- Dorn, N., Van Daele, S. en Vander Beken, T. (2007). Reducing vulnerabilities to crime of the European waste management industry: the research base and the prospects for policy, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 15(1), 23-36.
- Dorn, N. (2009). The end of organised crime in the European Union. *Crime, Law and Social Change* 51(2), 283-295.
- Dorn, N. en H. van de Bunt (2010). *Bad Thoughts: Towards an Organised Crime Harm Assessment and Prioritisation System*. Rotterdam: Erasmus University. Beschikbaar op: <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/feitelijke-ernst-van-vormen-van-georganiseerde-misdaad-alsmede-de-effectiviteit-van-bestrijding.aspx>
- DSB-SPC (2001). Dienst voor het Strafrechtelijk beleid – Service de Politique criminelle, Jaarrapport 2000 – georganiseerde criminaliteit in België. Brussel. Beschikbaar op: http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/Jaarrapport_2001.pdf.
- DSB-SPC (2003). Dienst voor het Strafrechtelijk beleid – Service de Politique criminelle, Jaarrapport 2002 – georganiseerde criminaliteit in België. Brussel. Beschikbaar op: http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/Jaarrapport_2003.pdf.
- DSB-SPC (2005). Dienst voor het Strafrechtelijk beleid – Service de Politique criminelle, Jaarrapport 2003-2004 – georganiseerde criminaliteit in België. Brussel. Beschikbaar op: http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/Jaarrapport_2005.pdf.
- DSB-SPC (2008). Dienst voor het Strafrechtelijk beleid – Service de Politique criminelle, Jaarrapport 2006-2007 – georganiseerde criminaliteit in België. Brussel. Beschikbaar op: http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/RAP_Crimorg_2007_nl_080804_def.pdf.
- Eck, J.E. (1993). The threat of crime displacement. *Criminal Justice Abstracts* 253, 527-546.
- Eck, J.E. (1994). Drug Markets and Drug Places: A Case-Control Study of the Spatial Structure of Illicit Drug Dealing. Ph.D. Dissertation, Department of Criminology and Criminal Justice, University of Maryland, College Park.
- Eck, J.E. (1995). Examining Routine Activity Theory: A Review of Two Books. *Justice Quarterly* 12(4), 783-797.
- Eck, J.E. (2003). Police Problems: The Complexity of Problem Theory, Research and Evaluation. In Knutsson J. (ed.) *Problem-oriented Policing: From Innovation to Mainstream*, Crime Prevention Studies Vol. 15. Monsey, N.Y. and Cullompton, Devon, U.K.: Criminal Justice Press and Willan, 79-113. Beschikbaar op: http://www.popcenter.org/library/crimeprevention/volume_15/

- Edwards, A. (1999). Personal Opinion: The (Dis)Connections of 'Organized' Crime. *Security Journal* 12(1), 79-81.
- Edwards, A. en Levi, M. (2008). Researching the Organization of Serious Crimes. *Criminology and Criminal Justice* 8, 363-388.
- EIM, (2007). Kwetsbaarheid van de taxibranche voor georganiseerde criminaliteit. Zoetermeer.
- Eng, T.Y. (2004). The role of e-marketplaces in supply chain management. *Industrial Marketing Management* 33, 97-105. Beschikbaar op: http://www.wlu.ca/documents/12149/9._Eng__The_role_of_e-marketplaces.pdf
- Eser, A. (1966). The Principle of Harm in the Concept of Crime: A Comparative Analysis of Criminal Protected Legal Interests. *Duquesne University Law Review* 4, 345-417.
- Europol (2003). *2003 European Union Organised Crime Report*. Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities.
- Europol (2007). *OCTA – EU Organised Crime Threat Assessment*. The Hague: Europol. Beschikbaar op: http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_%28OCTA%29/OCTA2007.pdf
- Europol (2008). *EU Organised Crime Threat Assessment 2008*. The Hague: Europol. Beschikbaar op: [http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA2008.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA2008.pdf)
- Europol (2009a). *EU Organised Crime Threat Assessment 2009*. The Hague: Europol. Beschikbaar op: [http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA2009.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA2009.pdf)
- Europol (2009b). Trafficking in human beings in the European Union: A Europol perspective. The Hague: Europol. Beschikbaar op: http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/THB_Fact_Sheet_2009%20EN.pdf
- Europol (2009c). *Cargo Theft Report*. The Hague: Europol. Beschikbaar op: http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/Cargo_Theft_Report.pdf
- Europol (2010). Europol Profile. The Hague: Europol. Beschikbaar op: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts>
- Federale Politie (2006). *Nationaal Politieel Veiligheidsbeeld*. Brussel: Dienst Strategische Analyse.
- Federale Politie (2008a). *Mensenhandel Economische Uitbuiting*. Memo.

- Federale Politie (2008b). *Beeld van cocaïne in België*. Ongepubliceerde memo. Maart.
- Feinberg, J. (1984). *Harms to Others*. New York: Oxford University Press.
- Felson, M. (1995). Those Who Discourage Crime. In Eck J.E. en Weisburd, D. (eds.), *Crime and Place*. Crime Prevention Studies, Vol. 4. Monsey, NY: Criminal Justice Press, 53-66.
- Fijnaut, C. (1990). Organized crime: a comparison between the United States of America and Western Europe. *British Journal of Criminology* 30(3), 312-340.
- Fijnaut, C. en Paoli, L. (2004). Introduction to Part II: Sources and Literature. In Paoli, L. en Fijnaut, C. (eds.), *Organised Crime in Europe. Concepts, patterns and control policies and beyond*. Dordrecht: Springer, 239-262.
- Flick, U. (2002). *An Introduction to Qualitative Research*, 2nd edition, London: SAGE Publications.
- Frans, B. (1998). De georganiseerde criminaliteit in België. In: Fijnaut, C., Van Daele, D. en Verbruggen, F. (eds.), *De uitdaging van de georganiseerde misdaad in België. Het antwoord van de overheid*. Universitaire Pers: Leuven, 19-42.
- Frans, B. (2005). De vele hinderpalen voor een vlotte samenwerking tussen de lidstaten en 'hun' Europol. *Orde van de Dag* 30, 49-55.
- Frans, B. en Van Oost, F. (2011). De besluitvorming in Europa: van bottom-up naar top-down? *Orde van de Dag* 53, 25-30.
- Füssel H.M. en Klein, R.J.T. (2006). Climate change vulnerability assessments: an evolution of conceptual thinking. *Climate Change* 75, 301-329.
- Graham, K. en Homel, R. (2008). *Raising the bar: Preventing in and around bars and clubs*. Uffculme, Devon: Willan Publishing.
- Greenfield, V. en Camm, F. (2005). *Risk management and performance in the Balkans support contract*. Santa Monica: Rand.
- Greenfield, V. en Paoli, L. (2011). If Supply-Oriented Policy is Broken, Can 'Harm Reduction' Help Fix It? *International Journal of Drug Policy*, in druk.
- Guerette, R.T. en Bowers, K.J. (2009). Assessing the extent of crime displacement and diffusion of benefits: a review of situational crime prevention evaluations. *Criminology* 47(4), 1331-1368.
- Gutierrez, X. en Hintsja, J. (2006). Voluntary supply chain security programs: a systematic comparison. Paper prepared for ILS 2006, The International Conference on Information Systems, Logistics and Supply Chain. Lyon, France, May 15-17, 2006.

- Hadfield, P. (2006). *Bar Wars: Contesting the Night in Contemporary British Cities*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hadfield, P. (ed.) (2009) *Nightlife and Crime*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hadfield, P., Lister, S. en Traynor, P. (2009). This town's a different town today: policing and regulating the night-time economy. *Criminology and Criminal Justice* 9, 1-21.
- Haelterman, H. (2009). Situational Crime Prevention and Supply Chain Security: an 'Ex Ante' Consideration of Preventive Measures. *Journal of Applied Security Research* 4(4), 483-500.
- Hall, J. (1960). *General Principles of Criminal Law*. Indianapolis: Bobbs-Merill.
- Hamilton-Smith, N. en Mackenzie, S. (2010) The geometry of shadows: a critical review of organised crime risk assessments. *Policing & Society* 20(3), 257-279.
- Hassemer, W.(2003). Darf es Straftaten geben, die ein strafrechtliches Rechtsgut nicht in Mitleidenschaft ziehen? In Hefendehl, R., von Hirsch, A. en Wohlers, W. (eds.), *Die Rechtsguttheorie: Legitimationsbasis des Strafrechts oder dogmatisches Glasperlenspiel?* Baden-Baden: Nomos, 57-64.
- Heather, N. (1995). Groundwork for a Research Programme on Harm Reduction in Alcohol and Drug Treatment. *Drug and Alcohol Review* 14(3), 331-336.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of Delinquency*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Ho, T., Zhao, J. en Brown, M.P. (2009). Examining hotel crimes from police crime reports. *Crime Prevention and Community Safety* 11, 21-33.
- Hobbs, D., Lister, S., Hadfield, P. en Winlow, S. (2000). Receiving shadows: governance and liminality in the night-time economy. *British Journal of Sociology* 51(4), 701-717.
- Hobbs, D., Hadfield, P., Lister, S. en Winlow, S. (2002). 'Door lore': the art and economics of intimidation. *British Journal of Criminology* 42(2), 352-370.
- Hobbs, D., Hadfield, P., Lister, S. en Winlow, S. (2003). *Bouncers: Violence and Governance in the Night Time Economy*. New York: Oxford University Press.
- Holsteyn, M. (2004). *Vademecum Georganiseerde btw-fraude*. Brussel: CDGEFID.
- Hoogenboom, B. en Hoogenboom-Statema, P. (1996). *Foute Kroeg – Horeca en criminaliteit in Rotterdam*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Huisman, W., Huikeshoven, M., Nelen, H., van de Bunt, H. en Struiksma, J. (2005). *Het Van Traa-project; Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Huisman, W. en Nelen, H. (2007). Gotham Unbound Dutch Style. The administrative approach to organized crime in Amsterdam. *Crime Law and Social Change* 48(3-5), 87-103.
- Huisman, W. en Koemans, M. (2008). Administrative Measures in Crime Control. *Erasmus Law Review* 1(5), 121-143.
- Hunt, G., Moloney, M. en Evans, K. (2010). *Youth, Drugs, and Nightlife*. New York: Routledge.
- Kesteloot, C. (2008). *Prostitutie Brussel in Beeld: Bouwstenen voor een Integraal. Prostitutiebeleid*. Arnhem-Brussel: Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- Kleemans, E.R., Brienen, M.E.I. en van de Bunt, H.G. (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.
- Kleemans, E.R. en de Poot, C.J. (2008). Criminal careers in organized crime and social opportunity structure. *European Journal of Criminology* 5(1), 69-98.
- Klerks, P. en Kop, N. (2004). *De analyse van criminele infrastructuren*. Appeldoorn: Politieacademie.
- Klima, N. (2009). Resilience joins research in vulnerability of economic activity to crime. In Hildebrandt, M., Makinwa, A. en Oehmichen, A. (eds.), *Controlling Security in a Culture of Fear*. The Hague: Boom Legal Publishers, 247-266.
- Klima, N., Dorn, N. en Vander Beken, T. (2010). Risk calculation and precautionary uncertainty: two configurations within crime assessment. *Crime, Law and Social Change*. Online First, 13 december 2010.
- Klima, N. (2011). Temporal dimensions of vulnerability to crime in economic sectors: Theory meets evidence and spans a new framework. Ingediend ter publicatie in *Risk Management An International Journal* gebaseerd op Project DANGER Working Paper No. 13.
- KLPD, Korps Landelijke Politiediensten (2005a). *Criminaliteitsbeeldanalyse Synthetische drugs 2002-2004*. Driebergen: Dienst Nationale Recherche.
- KLPD, Korps Landelijke Politiediensten (2005b). *Criminaliteitsbeeldanalyse Cocainehandel*. Driebergen: Dienst Nationale Recherche.
- KLPD, Korps Landelijke Politiediensten (2008). *Nationaal Dreigingsbeeld 2008 Georganiseerde Criminaliteit*. Zoetermeer: KLPD – Dienst IPOL. Beschik-

baar op: http://www.politie.nl/KLPD/Images/2008nationaaldreigingsbeeld_tcm35-423895.pdf

- Lankhorst, F. en Nelen, H. (2005). Professional services and organised crime in the Netherlands, *Crime, Law and Social Change* 42(2-3), 163-188.
- Laycock, G. en Austin, C. (1992). Crime prevention in parking facilities. *Security Journal* 3(3), 154-60.
- Levi, M. en Naylor, T. (2000). Organised crime, the organization of crime, and the organisation of business, London: DTI Crime Foresight Panel.
- Levi, M. en Dorn, N. (2004). From risk assessment to risk reduction, strategic concept for Strategic Intelligence drawing upon LEA, audit, regulator & corporate sources. IKOC WP 16 Background Paper. Niet gepubliceerd.
- Levi, M., Nelen, H. en Lankhorst, L. (2005). Lawyers as crime facilitators in Europe: an introduction and overview. *Crime, Law and Social Change* 42(2-3), 117-121.
- Lintner, B. (2004). Chinese organised crime. *Global Crime* 6(1), 84-96.
- Lister, S., Hobbs, D., Hall, S. en Winlow, S. (2000). Violence in the night-time economy; bouncers: the reporting, recording and prosecution of assaults. *Policing and Society* 10(4), 383-402.
- MacCoun, R. en P. Reuter. 2001. *Drug War Heresies: Learning From Other Vices, Times, and Places*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- MacDonald, Z., Tinsley, L., Collingwood, J., Jamieson, P. en Pudney, S. (2005). *Measuring the Harm from Illegal Drugs Using the Drug Harm Index*. Home Office Online Report 24/05. London: Home Office. Beschikbaar op: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/rdsolr2405.pdf>.
- Mack, J. en Kerner, H.-J. (1975). *The crime industry*. Westmead: Saxon House.
- Mark, R. (1996). *Research made simple. A handbook for social workers*. London: Sage.
- Mayhew, P., Clarke, R.V., Sturman, A. en Hough, G.M. (1976). Crime as opportunity. *Home Office Research Study* 34. Home Office: London.
- Middleton, D.J. en Levi, L. (2005). The role of solicitors in facilitating 'organized crime': situational crime opportunities and their regulation. *Crime, Law and Social Change* 42(2-3), 123-161.
- Mill, J.S. ([1859], 1977). On Liberty. In Robson, J. M. (ed.) *Essays on ethics, religion and society*. Toronto: University of Toronto, vol. XVIII, 213-309.

- Morris, S. (1998). Clubs, Drugs and Doormen Crime Detection and Prevention, Series Paper 86. London: Home Office Police Research Group.
- Mueller, G.O.W. (1959). Criminal Theory: An Appraisal of Jerome Hall's Studies in Jurisprudence and Criminal Theory. *Indiana Law Journal* 34, 206-230.
- Nelen, H. en Huisman, W. (2008). Breaking the power of organized crime? The administrative approach to organized crime in Amsterdam. In Siegel, D. en Nelen, H. (eds.), *Organized crime: Culture, Markets and Policies*. New York: Springer, 207-218.
- Nelen, H. (2010). Situational organised crime prevention in Amsterdam: the administrative approach. In Bullock, K., Clarke, R.V. en Tilley, N. (eds.), *Situational Prevention of Organised Crimes*. Devon: Willan Publishing, 93-110.
- Ooghe, H., Spaenjers, C. en Vandermoere, P. (2005). *De financiële toestand van de Belgische ondernemingen 2005*. Antwerpen: Intersentia.
- Pacolet, J., Perelman, P., Pestieau, P., Baeyens, K. en De Wispelaere, F. (2009). *Zwartwerk in België / Travail au noir en Belgique, Een indicator van omvang en evolutie / Un indicateur concernant l'étendue et l'évolution*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Pag-Asa (2011). *Jaarverslag 2011*. Beschikbaar op: http://www.pagasa.be/uploads/jaarverslag_web_NL.pdf
- Paoli, L (2003). *Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style*. New York: Oxford University Press.
- Paoli, L. en Fijnaut, C. (2004). Introduction to Part I: The history of the concept. In Paoli, L. en Fijnaut, C. (eds.), *Organised Crime in Europe. Concepts, patterns and control policies and beyond*. Dordrecht: Springer, 21-46.
- Paoli, L. en Greenfield, V.A. (2011). A framework to assess the harms of crime. Ingediend ter publicatie in *Criminology* gebaseerd op Project DANGER Working Paper No. 7.
- Paoli, L., Greenfield, V.A en Zoutendijk, A. (2011). The harms of cocaine trafficking in Belgium: Testing a framework for assessment. Ingediend ter publicatie in *International Journal of Drug Policy* gebaseerd op Project DANGER Working Paper No. 8.
- Pattyn, M. en Wouters, P. (2008). Prioritising crime problems in Belgium, according to strategic police planning. Developing the National Police Security Picture for Belgium by means of a multi-criteria decision-making model. In Williamson, T. (ed.), *The handbook of knowledge-based policing: current conceptions and future directions*. Chichester: Jon Wiley & Sons Ltd, 341-362.
- Payoke (2008). *Jaarverslag 2008*. Antwerpen, Payoke.

- Porter, M.E. (1990). *Competitive Advantages of Nations*. New York: Free Press.
- Poyner, B. (1991). Situational crime prevention in two parking facilities. *Security Journal* 2(1), 96-101.
- Pratten, J.D. (2007). Securing the doors: bouncers and the British licensed trade. *International Journal of Contemporary Hospitality Management* 19(1), 85-91.
- Raad van de Europese Unie (1999). 8469/99. CRIMORG 55, Brussel, 19 mei 1999.
- Raad van de Europese Unie (2000). 14942/00. CRIMORG 173/ CATS 72, Brussel, 22 december 2000.
- Raad van de Europese Unie (2001a). 7825/01. CRIMORG 34, Brussel, 20 maart 2001.
- Raad van de Europese Unie (2001b). 14959/1/01. CRIMORG 133, Brussel, 10 december 2001.
- Raad van de Europese Unie (2002). Besluit van de Raad van 28 februari 2002 betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken (2002/187/JBZ). *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* L 63/1-13.
- Raad van de Europese Unie (2004). *EU-drugsstrategie (2005-2012)*, 22 november 2004, 15074/04 JV/nt 1. Beschikbaar op: <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index6790EN.html>
- Raad van de Europese Unie (2005). EU-drugsactieplan (2005-2008) *Publicatieblad van de Europese Unie*, 8.7.2005 C 168/1-168/18.
- Raad van de Europese Unie (2009). Besluit van de Raad van 6 april 2009 tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol) (2009/371/JBZ) *Publicatieblad van de Europese Unie*, 15.5.2009 L 121/37-66.
- Raad van de Europese Unie (2010). Het programma van Stockholm — een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger, *Publicatieblad van de Europese Unie*, C 115, 04/05/2010 P. 0001 – 0038. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:nl:PDF>
- Recasens, A. (ed.) (2007). *Violence Between Young People in Night-Time Leisure Zones: A European Comparative Study*. Brussels: VUB Press.
- Rigakos, G.S. (2008). *Nightclub: Bouncers, Risk and the Spectacle of Consumption*. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Ritter, A. (2009). Methods for Comparing Drug Policies—the Utility of Composite Drug Harm Indexes. *International Journal of Drug Policy* 20, 475-479.

- Ruggiero, V. (1997). Criminals and Service Providers: Cross-national Dirty Economies. *Crime, Law and Social Change* 28(1), 27-38.
- Ryberg, J. (2004). *The Ethics of Proportionate Punishment: A Critical Investigation*. Dordrecht: Kluwer International Publishers.
- Sampson, R., Eck, J.E. en Dunham, J. (2010). Super controllers and crime prevention: A routine activity explanation of crime prevention success and failure. *Security Journal* 23(1), 37-51.
- Shapland, J. en Ponsaers, P. (2007). New challenges of crime and deviant behavior: The informal economy and organized crime in Europe. Paper for first General Conference "Assessing Crime, Deviance and Prevention in Europe", Workpackage 5, Brussel, 8-10 februari 2007.
- Sheffi, Y. (2001). Supply chain management under the threat of international terrorism. *International Journal of Logistics Management* 12(2), 1-11.
- Sidebottom, A. en Bowers, K. (2010). Bag theft in bars: an analysis of relative risk, perceived risk and modus operandi. *Security Journal* 23(3), 206-224
- Sieber, U. en Bögel, M. (1993). *Logistik der Organisierten Kriminalität*, BKA-Forschungsreihe Bd. 28, Wiesbaden: BKA.
- Siegel, D. (2007). Nigeriaanse madams in de mensenhandel in Nederland. *Justitiele Verkenningen*, 33(7), 39-49.
- Smith, D. (1980). Paragons, pariahs, and pirates: A spectrum-based theory of enterprise. *Crime & Delinquency*, 26(3), 358-386.
- SOCA, Serious Organised Crime Agency (2008). *The United Kingdom Threat Assessment of Serious Organised Crime 2008/9*. Beschikbaar op: <http://www.soca.gov.uk/assessPublications/downloads/UKTA2008-9NPM.pdf>.
- SOCA, Serious Organised Crime Agency (2009). *Serious Organised Crime Agency Annual Plan 2009/10*.
- SOCA, Serious Organised Crime Agency (2010). *The United Kingdom Threat Assessment of Serious Organised Crime 2009/10*. Beschikbaar op: <http://www.soca.gov.uk/threats>
- Spalek, B. (2006). *Crime Victims: Theory, Policy and Practice*. Basingstoke: Macmillan.
- Sparrow, M. (2008). *The Character of Harms. Operational Challenges in Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strauss, A. en Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research, Techniques and Procedures for developing Grounded Theory*, 2nd edition. London: Sage Publications.

- Taleb, N (2007). *The black swan: the impact of the highly improbable*. New York: Random House.
- Tilley, N. (1993). Understanding car parks, crime and CCTV: evaluation lessons from Safer Cities. *Crime Prevention Unit Series Paper 42*. London: HMSO.
- Turner II, B.L., Kasperson, R.E., Matson, P.A., McCarthy, J.J., Corell, R.W., Christensen, L., Eckley, N., Kasperson, J.X., Luers, A., Martello, M.L., Polsky, C., Pulsipher, A. en Schiller, A. (2003). A framework for vulnerability analysis in sustainability science. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 100, 8074-8079.
- Tusikov, N. (2009). Developing Harm Analysis to Rank Organized Crime Networks. Paper gepresenteerd op International Studies Association Conference, 15-18 februari, 18p.
- UN, United Nations (2000). Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Beschikbaar op: http://www.uncjin.org/documents/conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2005). *World Drug Report*. Vienna: UNODC.
- U.S. Department of Justice (2011). Solicitation: Research and Evaluation on International Organized Crime. OMB No. 1121-0329. Beschikbaar op: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/sl000973.pdf>.
- U.S. Department of State (2010). *2010 International Narcotics Control Strategy Report*. Beschikbaar op: <http://www.state.gov/documents/organization/137411.pdf>.
- U.S. Department of State (2011). The 2010 Trafficking in Persons Report. Washington DC: U.S. Department of State. Beschikbaar op: <http://www.state.gov/documents/organization/142980.pdf>
- Van Daele, S. (2009). *Helingsprocessen bij rondtrekkende dadergroepen: een bevraging bij Roemeense en Servische daders*. Gent: IRCP.
- van de Bunt, H.G. en van der Schoot, C. (2003). Prevention of Organised Crime, A situational approach. Den Haag: WODC.
- van de Bunt, H.G. en Kleemans, E.R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland, Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC.

- Van der Laan, P.H., Smit, M., Busschers, I. en Aarten, P. (2010). Cross-border trafficking in human beings: prevention and intervention strategies for reducing sexual exploitation Review prepared for the Campbell collaboration.
- van der Schoot, C.R.A. (2006). *Organised crime prevention in the Netherlands. Exposing the effectiveness of preventive measures*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Vander Beken, T. en Van Heddeghem, K. (2002). Bijtend bestuur: op zoek naar de juridische mogelijkheden van een gewapend bestuur in België. *Tijdschrift voor Strafrecht*, 219-240.
- Vander Beken, T., Cuyvers, L., De Ruyver, B., Hansens, J. en Black, C. (2003). *Het Meten van de Kwetsbaarheid van de Legale Economische Sectoren voor de Georganiseerde Misdad, DWTC, Academia Press: Gent*.
- Vander Beken, T. (2004). Risky business: risk-based methodology to measure organized crime. *Crime, Law and Social Change* 4(5), 471-516.
- Vander Beken, T., Savona, E.U., Korsell, L.E., Defruytier, M., Di Nicola, A., Heber, A. Bucquoye, A., Dormaels, A., Curtol, F., Gibson, S. en Zoffi, P. (eds.) (2004a). *Measuring organised crime in Europe – A feasibility study of a risk-based methodology across the European Union*. Antwerp/Appeldoorn: Maklu.
- Vander Beken, T., Cuyvers, L., De Ruyver, B., Defruytier, M. en Hansens, J. (2004b). *Kwetsbaarheid voor Georganiseerde Criminaliteit: Een gevalstudie van de Diamantsector*, Academia Press: Gent.
- Vander Beken, T. (2005a). Beeldvorming en beleid rond georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie: indien niet ernstig, gelieve zich te onthouden. *Panopticon* 4, 30-46.
- Vander Beken, T. (ed.) (2005b). *Organised Crime and Vulnerability of Economic Sectors, The European transport and music sector*. Antwerp-Apeldoorn: Maklu Publishers.
- Vander Beken, T. (ed.) (2006). *European Organised Scenarios for 2015*, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Vander Beken, T. en Van Daele, S. (2008). Legitimate businesses and crime vulnerabilities. *International Journal of Social Economics* 35(10), 739-750.
- Vander Beken T. en Verfaillie, K. (2010). Assessing European futures in an age of reflexive security. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy* 20(2), 187-203.

- van Duyne, P.C. (1978). *Criminaliteitsoverlast bij de Horeca*. Den Haag: WODC. Staatsuitgeverij.
- van Duyne, P.C. (2007). OCTA 2006: the unfulfilled promise. *Trends in Organized Crime* 10, 120-128.
- van Duyne, P.C. en Vander Beken, T. (2009). The incantations of the EU organised crime policy making. *Crime, Law and Social Change* 5(2), 261-281.
- Verfaillie, K. en Vander Beken, T. (2008). Interesting times: European criminal markets in 2015. *Futures* 40(5), 438-450.
- Vermeulen, G. (2007). *Betaalseksrecht: naar regulering of legalisering van niet-problematische prostitutie?* Antwerpen. Maklu.
- Vermeulen, G., Van den Herrewegen, E. en Van Puyenbroeck, L. (2007). *Mensenhandel in beeld. Eerste kwantitatieve en kwalitatieve analyse van Belgische slachtofferdata*. Antwerpen: Apeldoorn.
- Vila, B. (1994). A general paradigm for understanding criminal behavior: extending evolutionary ecological theory. *Criminology* 32(3), 311-360.
- Villagán De León, J.C. (2006). Vulnerability: A Conceptual and Methodological Review. United Nations University – Institute for Environmental and Human Security (UNU-EHS), Source 4/2006. Beschikbaar op: <http://www.ehs.unu.edu/file.php?id=191>
- Vilrocx, J. en Geens, M. (2003). *Naar een nieuwe dynamiek in de Horeca discussie*. Brussels: Tesa.
- Von Hirsch, A. en Jareborg, N. (1991). Gauging Criminal Harms: A Living Standard Analysis *Oxford Journal of Legal Studies* 11(1): 1-38.
- Von Hirsch, A. (2003). Der Rechtsgutbegriff und das 'Harm Principle.' In Hefendehl, R. von Hirsch, A. en Wohlers, W. (eds.), *Die Rechtsguttheorie: Legitimationsbasis des Strafrechts oder dogmatisches Glasperlenspiel?* Baden-Baden: Nomos, 13-25.
- Wortley, R. en Mazerolle, L. (eds.) (2008). *Environmental Criminology and Crime Analysis*. Cornwall: Willan Publishing.
- Zoutendijk, A.J. (2010). Organised crime threat assessments: a critical review, *Crime, Law and Social Change* 54(1), 63-86.

BIJLAGE – OVERZICHT DANGER WORKING PAPERS / PUBLICATIES

- Zoutendijk, A.J. (2010). Organised crime threat assessments: a critical review. *Crime, Law and Social Change* 54(1), 63-86.
- Zoutendijk, A.J. (2010). Onderzoek doen naar de ernst van criminaliteit. DANGER Working Paper Series.
- Paoli, L., Greenfield, V.A. en Zoutendijk, A. (2010). A framework to assess the harms of crime. *Criminology* (ingediend ter publicatie).
- Greenfield, V.A. en Paoli, L. (2010). If Supply-Oriented Drug Policy is Broken, Can Harm Reduction Help Fix It? *International Journal of Drug Policy* (aanvaard voor publicatie).
- Klima, N., Vander Beken, T. en Van Daele, S. (2009). Vulnerabilität der Wirtschaft für organisierte Kriminalität. *Kriminalistik* 63(1) 28-35.
- Klima, N. (2009). Resilience Joins Research in Vulnerability of Economic Activity to Crime. In Hildebrandt, M., Makinwa, A. en Oehmichen, A. (eds.), *Controlling Security in a Culture of Fear*. The Hague: Boom Legal Publishers, 247-266.
- Klima, N., Dorn, N. en Vander Beken, T. (2011). Risk calculation and precautionary uncertainty: two configurations within crime assessment. *Crime, Law and Social Change* 55(1), 15-31.
- Paoli, L., Zoutendijk, A. en Greenfield, V.A.. (2010). The Harms of Cocaine Trafficking: Testing a New Framework for Assessment. DANGER Working Paper Series.
- Paoli, L., Zoutendijk, A. en Greenfield, V.A. (2011). The Harms of Human Trafficking. DANGER Working Paper Series.
- Klima, N. (2011). Vulnerability to crime of the hotel and catering industry in Belgium. In Cools, M., De Ruyver, B., Easton, E., Pauwels, P., Ponsaers, P., Vander Beken, T., Vander Laenen, F., Vande Walle, G., Verhage, A., Vermeulen, G. en Vynckier, G. (eds.), *EU Criminal Justice, Financial & Economic Crime*. Governance of Security Research Paper Series 5. Antwerpen: Maklu, 129-154.
- Klima, N. (2011). The goods transport network's vulnerability to crime: opportunities and control weaknesses. *European Journal on Criminal Policy and Research* 17(3), 203-219.

- Paoli, L., Zoutendijk A. en Greenfield, V.A. (2011). The Harms of VAT Fraud and Tobacco Smuggling. DANGER Working Paper Series.
- Klima, N. (2011). Temporal dimensions of vulnerability to crime in economic sectors: evidence meets theory and spawns a new framework. *Risk Management – An International Journal* (aanvaard voor publicatie).
- Vander Beken, T. (2011). Kwetsbaarheid voor georganiseerde criminaliteit. Een voor preventie bruikbaar concept? *Justitiële verkenningen* 37(2), 121-133.