

Terugtrekking beleggers

In de Rotterdamse Millinxbuurt werd het proces van buurtverval versterkt door het terugtrekken van de bovenwereld van beleggers en banken en de daaropvolgende overname door de onderwereld in de drugs- en woningmarkt. Processen van drugsoverlast, verval, woningspeculatie, een aanbodoverschot op de formele woningmarkt en een vraag naar huisvesting in de informele woningmarkt versterkten elkaar.

Er kan niet van onafhankelijke variabelen worden gesproken, de variabelen beïnvloeden elkaar. Het verval van de buurt - zowel fysiek als sociaal - is de aanleiding voor het redlinen van de buurt waardoor het proces van 'downgrading' wordt versterkt en de buurt relatief aantrekkelijk wordt voor de schemerkanten van de stad.

De problemen van de Millinxbuurt waaiden uit naar de aangrenzende Tarwewijk. Beide buurten worden nu opgeknapt door het stadsdeel Charlois en woningcorporatie De Nieuwe Unie met behulp van subsidies van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR). De bovenwereld van gemeente, woningcorporaties, banken en projectontwikkelaars probeert de buurt terug te winnen op de onderwereld van huisjesmelkers, drugsgebruikers, dealers en ongeregistreerde migranten. Woningen worden actief aangekocht van huisjesmelkers. De Rabobank heeft zich opgeworpen als hypothecaire beschermengel, de vervolging van huisjesmelkers is geïntensiveerd en de grip op drugsdealers die vanuit woningen opereren is toegenomen, dankzij de wet Victoria. Hiermee verbetert de situatie in de Millinxbuurt aanmerkelijk. Voor de meeste ongeregistreerde migranten zal er echter weinig veranderen: uitbuiting en onzekerheid blijven bestaan. De grote vraag naar woonruimte van mensen die op de formele woonmarkt geen plek kunnen vinden is niet kleiner geworden en ook de winstmogelijkheden voor huurbazen zijn niet afgenomen. Onderwereldverhuurders vervullen nog steeds een economische en sociale functie.

Manuel Aalbers is als junior onderzoeker werkzaam voor het Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies (AMIDSt), Universiteit van Amsterdam.

Literatuurselectie

- Aalbers, M. (2003) Redlining in Nederland: Oorzaken en gevolgen van uitsluiting op de hypotheekmarkt. Amsterdam: Aksant.
- Aalbers, M. (2004) "When the banks withdraw, slum landlords take over": the structuration of neighbourhood decline through redlining, drug dealing, speculation and immigrant exploitation, mimeo, Universiteit van Amsterdam.
- Burgers, J. (1998) In the Margin of the Welfare State: Labour Market Position and Housing Conditions of Undocumented Immigrants in Rotterdam. *Urban Studies*, 35, nr. 10, pp. 1855-1868.
- Burgers, J. & G. Engbersen (1999) De ongekende stad, Deel 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam. Meppel: Boom.
- Gotham, K.F. (2002) Race, Real Estate, and Uneven Development: The Kansas City Experience, 1900-2000. New York: SUNY press.
- Huizing, Y. (2001) Snel geld. Een onderzoek naar de wijze waarop jonge Antilliaanse mannen als dealer in een drugscene terecht komen. Enschede: Universiteit Twente.
- Van der Torre, E.J. & M.H. Hulshof (2000) Een drugscene op Zuid (de Millinxbuurt). Alphen aan den Rijn: Samsom.

Prijsafspraken in de bouw, HBB fraude, subsidiefraude, geknoede zorgsector, boekhoudschandalen. Onder invloed van een reeks afwankelt het Nederlandse zelfbeeld. Waren we tot voor kort nog een schijnvoorbeeld van een braaf landje, nu luidt de term 'fraudeland' velen op de lippen bestorven. Het is lastig vast te stellen hoeverre de genoemde kwesties niet zijn, maar geen mens kan meer volhouden dat criminaliteit en regelovertraden vooral zijn voorbehouden aan de kammen.

JOANNE VAN DER LEUN EN WIM HUISMAN

'Bovenwereld' en 'onderwereld' blieden allerlei overeenkomsten te vertonen. Sterker nog, steeds vaker wordt duidelijk dat er allerlei dwarsverbanden bestaan en dat de termen boven- en onderwereld nogal misleidend zijn. Gedwongen huizenveilingen, bijvoorbeeld, is niet alleen sprake van prijsafspraken tussen handelaren. Maar in allerlei valse documenten worden schijnwereld geschapen, die ertoe leiden dat panden op papier regulier bewaard lijken, terwijl ze in werkelijkheid worden gebruikt als uitvalsbasis voor activiteiten die het daglicht niet kunnen verdragen. Met andere woorden, le huizenveilingen worden op handige wijze gebruikt door ondernemers met criminele motieven. Dergelijke verplechtingen komen we ook tegen in recente Nederlandse literatuur over georganiseerde misdaad. Opmerkelijk is dat in veel gevallen niet - of niet alleen - strafbare feiten worden gepleegd, maar dat ook allerlei andere vormen van regelgeving worden overtreden. Dergelijke regelovertraden blijven meestal buiten het blikveld van criminologen en vinden we eerder in studies naar informele economische activiteiten waarin juist criminele gedragingen worden uitgesloten. De vraag rijst wat de relaties zijn hiertussen. Het is te vroeg om deze vraag te kunnen beantwoorden, hij ligt wel ten grondslag aan dit artikel. We pogen hierin aan de hand van typen literatuur - die over georganiseerde misdaad en die over informele economische activiteiten - na te gaan hoe en in hoeverre verschillende soorten regelovertraden kunnen worden aabakend. Vervolgens komt de concre

Knooppunt Amsterdam

De criminele infrastructuur en de informele economie



Belwinkels worden veelal als dekmantel voor illegale praktijken gezien. (Foto Katja Rusinovic)

case van Amsterdam aan bod waarbij de empirische vraag is hoe beide soorten regelovertredingen samenhangen. Wat betekenen deze observaties voor het beleid ten aanzien van criminaliteit? In hoeverre speelt de overheid in op verplechtingen tussen formeel, informeel en crimineel en wat zijn de implicaties daarvan?

Gescheiden theorieën

De criminologie richt zich van oudsher vooral op gedragingen die vallen onder het strafrecht. Dit is deels een pragmatische keuze die reeds in alle toonaarden is bekritiseerd en verdedigd. Al sinds het klassieke werk van Sutherland is er vanuit de hoek van de kritische criminologen op gewezen dat het deels op contingentie berust dat sommige soorten gedragingen in het strafrecht worden opgenomen en andere onder de ordeningsregelgeving vallen. Bij de literatuur over de informele economie of schaduw economie laat men omgekeerd juist meestal het strafrecht buiten beschouwing en kijkt men naar inkomensgenererende activiteiten waarbij andere soorten van geldende regulering

worden overtreden. Verschillende Amerikaanse wetenschappers voegen hieraan, ook pragmatisch, toe dat criminele activiteiten hier gewoonlijk niet toe worden gerekend. Castells en Portes expliciteren dit nader en wijzen erop dat bij informele activiteiten het eindproduct legaal is, maar de productie en/of distributie niet. Volgens hen is bij criminele gedragingen juist het eindproduct illegaal. Ook dit is een enigszins arbitrair standpunt. Wat een illegaal eindproduct is, verschilt immers ook naar tijd en plaats. Dat gezegd hebbend, rijst wel de vraag hoe criminaliteit kan worden onderscheiden. Dit hoeft niet per se juridisch gedefinieerd te worden, maar kan ook afhangen van meer sociale definities van moreel verwerpbaar gedrag. Op basis van de verschillende stromen literatuur zouden we kunnen stellen dat in theorie de criminele economie een speciale variant genoemd kan worden van de informele economie en dat overeenkomsten en relaties tussen verschillende typen regelovertreding mede door de scherpe en soms wat kunstmatig aandoende scheiding van het onderwerp van studie onderbelicht

zijn gebleven. Dat ligt anders in studies over georganiseerde misdaad die, in beschrijvende zin, juist veel te melden hebben over de verbanden tussen boven en onderwereld. In het navolgende richten we de blik op Amsterdam.

Vervlochten werelden

Nederland is een transitland, ook waar het gaat om misdaad. Niettemin heeft de grensoverschrijdende criminaliteit een sterke lokale basis. In een studie uit 2003 naar de rol van Amsterdam bij internationale georganiseerde misdaad wordt vastgesteld dat de stad fungeert als internationale criminele marktplaats of beurs. Vraag en aanbod kunnen elkaar makkelijk treffen in de vele gelegenheden, er is een divers aanbod aan illegale goederen en diensten en er is een infrastructuur aanwezig voor de distributie hiervan en voor het wisselen en verplaatsen van geld. Criminele groepen maken systematisch gebruik van hun lokale zakelijke, sociale en bestuurlijke inbedding in de legale wereld. Zij wonen vaak in Amsterdam, hebben er bedrijven en vinden er afzetmarkten, arbeidskrachten en informele contacten. Ook investeren zij crimineel geld in legale bedrijven. Huisman laat bijvoorbeeld zien dat in Amsterdam in het verleden vooral autochtone criminele groepen investeerden in horecagelegenheden, terwijl dit nu ook door allochtonen gebeurt. Kleine bedrijfjes, deels in handen van migranten, fungeren dus soms als tussenschakel tussen de criminele en de formele infrastructuur. Garages leveren auto's voor drugstransporten, boekhouders knoeien met papieren, uitzendbureaus leveren illegalen die rotklusjes kunnen opknappen. Daarmee komen we langzaam op het terrein van wat tot de informele economie wordt gerekend. In studies daaromtrent figureren deze ondernemers nou juist als voorbeeldmigrant die het heft in eigen hand nemen. Dankzij hun netwerken en hun sociale kapitaal kunnen zij vaak in verzadigde markten overleven. Een Turkse kapper laat koffiezetten en baarden



Niet ieder bedrijf is even rendabel. (Foto Katja Rusinovic)

scheren door een inwonende neef die zonder papieren in Nederland verblijft, een Iraans eethuisje heeft de overname betaald met geld dat buiten de officiële kanalen om naar Nederland is gekomen en een Marokkaanse cateraar laat de hapjes 's morgens vroeg bereiden door huismoeders die nooit door de Keuringsdienst van Waren bezocht worden. Vaak hebben dergelijke ondernemers weinig 'human capital' en beginnen ze in branches met lage instapkosten. De uitzendsector is bijvoorbeeld sinds de deregulering een grote bron van werkgelegenheid voor migranten-ondernemers. Een voorbeeld is een jonge Turkse man die via zijn contacten en via een persoonlijke aanpak werkloze allochtonen weet te bereiken die anders moeilijk aan de slag zouden komen. Hij gaat met busjes de wijk door om jongeren, die moeite hebben met het arbeidsritme, op te halen. "Dat doet Randstad niet", zo verklaart hij zijn succes. Hij hekelt het slechte imago van uitzendbedrijfjes en hamert er keer op keer op dat hij volkomen wettig te werk gaat. Het opmerkelijke is dat dezelfde uitzendbranche keer op keer in het nieuws komt als criminele leveranciers van illegale arbeid.

Dit is niet de enige keer dat we dezelfde branches en dezelfde groepen ondernemers op geheel verschillende wijze tegenkomen in de twee typen literatuur. Ook cafés en koffiehuisen, wisselkantoren en verhuurbedrijven kunnen in dat

verband worden genoemd. Een tweede overeenkomst is dat in beide soorten literatuur gewezen wordt op het belang van sociaal kapitaal. Bij het zich afschermen van detectie zijn contacten op basis van 'trust' cruciaal en daarbij kunnen hechte (etnische) netwerken een hulpmiddel vormen. Een voorbeeld is dat de georganiseerde misdaad voor de opslag van goederen vaak eigen woningen of bedrijfspanden gebruikt, terwijl dat een zeker risico met zich meebrengt. Kennelijk neemt men nog liever dit risico dan dat men een pand gebruikt van personen buiten het eigen netwerk. Overigens kunnen gesloten netwerken evengoed autochtone netwerken zijn, zoals recente fraudeaffaires zoals de bouwfraude, laten zien.

Ten derde zien we dat in beide soorten literatuur grote steden een belangrijke rol spelen. Dit laatste wijst in de richting van de veronderstelling van de economen Glaeser en Sacerdote dat vergelijkbare agglomeratie-effecten van belang zijn voor zowel criminele ondernemers als voor bonafide ondernemers. Hoe en in welke mate moet volgens hen nog nader worden uitgewerkt. 'Marktplaats Amsterdam' lijkt op het eerste gezicht een mooie illustratie van hun these. Een cruciaal verschil zou tot slot gelegen kunnen zijn in de wijze waarop vertrouwen wordt afgedwongen. Bij informele economische activiteiten is het vaak de sociale controle die als verbindend element werkt. Bij de geor-

ganiseerde misdaad dwingt men de nood met geweld, of de dreiging daarvan, geheimhouding en afschermin; van de overheid af. Niettemin komen onderzoekers die de georganiseerde misdaad bestuderen tot de conclusie ook daarbinnen geweld een laatste middel is. Sociale relaties zijn volgens hen aanzienlijk belangrijker.

Samenvattend is het wel duidelijk dat Amsterdam de formele en de criminele infrastructuur vervlochten zijn. Sommige vormen van de informele economie een tussenschakel. Mede door de sterke schending in de theorie en in de onderzoekstradities weten we nog heel veel niet over de dynamiek tussen de verschillende typen overtredingen. Groeien ondernemers die al wat rommelden door het zwaardere werk? Worden zij omgekocht door criminelen? Investeren criminelen hun winsten in legale bedrijven waarin zij andere ondernemers laten werken? Of vormt het legale ondernemerschap een dekmantel voor criminele praktijken? Van al deze manieren zijn wel voorbeelden, maar die zijn moeilijk op waarde te schatten. Onderzoek waarbij criminele en informele activiteiten in samenhang worden bestudeerd zou hier veel toe kunnen dragen.

Het brede net van het beleid

Ondanks alle onzekerheden leidt de geconstateerde vervlechting ertoe dat de overheid zich niet kan beperken tot geïsoleerd najagen van criminelen, terwijl de 'faciliteerders' ruim baan krijgen. Sinds de 'Van Traa-rapporten' waarin in opdracht van de Nederlandse overheid de kennis over de georganiseerde misdaad in kaart werd gebracht, proberen politie en justitie daarom steeds meer de raakvlakken tussen illegale en de criminele organisaties aan te pakken. Men vertrouwt niet meer alleen op het strafrecht, maar gebruikt mede de zogenaamde 'bestuurlijke handhaving' om zware criminelen te hinderen. Dit komt niet in plaats van het standaardinstrumentarium van de politie, maar het net wordt breder uitgeworpen. Daarnaast is te zien dat veel gedragingen die voorheen werden beschouwd als relatief onschuldige regelovertredingen, nu richting het strafrecht getrokken worden. Een mooi voorbeeld is illegale arbeid. Werd dit ooit beschouwd als weinig schadelijk gedrag van armeluzers, nu wordt het gepres-

teerd als een uitvloeisel van buitenlandse criminele organisaties die illegalen aan het werk zetten in Nederland en ook zodanig aanpakt. Momenteel zien we een tendens van criminalisering, waarbij gedragingen vaker officieel strafbaar worden gesteld en intensiever worden opgespoord, samengaan met een formalisering van branches en activiteiten door middel van vergunningenstelsels. Bij dit laatste kan gedacht worden aan de prostitutie en de geldwisselkantoren. Beide beleidsontwikkelingen leiden mede tot een groeiende aandacht van opsporende instanties voor de betrokkenheid van legale bedrijven en bedrijfjes bij illegale praktijken. Via risicoanalyses kan men die selecteren. Dit kan een verstandige strategie zijn, maar het onderzoek naar migrantenondernemerschap geeft aanleiding te menen dat dit niet zonder risico is. Wanneer het immers onvoldoende specifiek gebeurt, kunnen onbedoeld hele sectoren, zoals die van de uitzendbureaus en de belhuizen, in één kvaad daglicht komen te staan. Het gevaar is dan niet geheel denkbeeldig dat in de haast om zware misdaad te bestrijden de grootstedelijke economie schade oploopt. Er zitten uitermate succesvolle ondernemers tussen de migrantenondernemers en bovendien is bekend dat vrijwel alle grote legale bedrijven ooit begonnen zijn als deels informeel opererende bedrijfjes. Daarmee zijn ze nog niet crimineel.



In dit artikel is getracht enkele raakvlakken op te sporen in studies over de georganiseerde misdaad en studies over informele economische activiteiten van migranten. Aan de hand van de stad Amsterdam hebben we laten zien dat zo gescheiden als de werelden van onderzoek zijn, ze hun raakvlak vinden in de empirie. We constateerden een verplechting van de formele en de criminele infrastructuur die deels leek te scharnieren op bedrijfjes van migranten die volgens de informele economie literatuur vooral allerlei andersoortige regels overtreden. In veel van de theoretische literatuur speelt deze verplechting geen grote rol, omdat daarin criminele en informele activiteiten juist uit elkaar worden gehaald. Over de dynamiek tussen beide soorten regelovertrading weten we nog heel veel niet. In dit verband moet ons van het hart dat beide typen onderzoek een duidelijke bias hebben. Bij het bestuderen van migrantenondernemers komt een beetje handige onderzoeker echt wel wat aan de weet over informele praktijken. Of daarachter criminele praktijken schuil gaan, is soms wel te vermoeden, maar meestal niet te beoordelen. Dit geeft wellicht aanleiding tot een wat te rooskleurige visie. Omgekeerd zijn onderzoekers uit het andere kamp, die voortdurend politie-informatie omtrent crimineel geïnvolveerde ondernemers onder ogen krijgen, bij wijze van spreken geneigd in elk belhuis een kiem van de georganiseerde misdaad te zien. Het feit dat bedrijfjes nauwelijks economisch rendabel zijn, is al gauw een bewijs in die richting en dit lijkt niet altijd terecht. Wat dat betreft werkt de integratie van deze twee typen literatuur verhelderend. Soms relativerend, soms juist niet. Met betrekking tot het beleid lijkt ons dit vooral een argument voor zorgvuldige en precieze risicoanalyses.

Joanne van der Leun en Wim Huisman zijn respectievelijk als universitair docent en universitair hoofddocent criminologie verbonden aan de Universiteit Leiden.

De bouw van de Schipholtunnel is een van de bekendste zaken in het bouwfraudeschandaal. (Foto Marloes Wevers)

Literatuurselectie

- Castells, M. & A. Portes (1989) World underneath. The origins, dynamics and effects of the informal economy. In: A. Portes, M. Castells and L.A. Benton (ed.) The informal economy. Studies in advanced and less developed countries. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp.11-37.
- de Volkskrant 15 maart 2004, 'SIOD vindt bijna zeventig gevallen illegale arbeid.'
- de Volkskrant 22 maart 2004, 'Huizenveilingen aangepakt'.
- Glaeser, E.L. & B. Sacerdote (1999) Why is there more crime in Cities? The Journal of Political Economy, 107, nr. 6, pp. 225-258.
- Huisman, W., M. Huikeshoven & H. van de Bunt (2003) Marktplaats Amsterdam : op zoek naar de zwakste schakel in de logistiek van criminele processen aan de hand van Amsterdamse rechercheonderzoeken. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Kleemans, E., E.A.I.M. van den Berg & H.G. van de Bunt (1998) Georganiseerde criminaliteit in Nederland: rapportage op basis van de WODC-monitor. Den Haag: WODC.
- Kloosterman, R.C., J.P. van der Leun & J. Rath (1997) Over Grenzen. Immigranten en de informele economie. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Lacey, N. (1995) Contingency and criminalisation. In: Ian Loveland (ed.) Frontiers of criminality. London: Sweet & Maxwell, pp. 1-27.
- Leun, J.P. van der & K.M. Rusinovic (2002) B2B. Migrantenondernemers in een booming sector. Rooilijn, 35, nr. 4, pp. 165-170.
- Renooy, P.H. (1990) The informal economy. Meaning, measurements and social significance. Amsterdam: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig genootschap/ Regioplan.
- Sutherland, E.H. (1949) White Collar Crime. New York: Dryden Press.