



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De macht van de maffia

Does, R.

Citation

Does, R. (1996). De macht van de maffia. *Bestuurskundige Berichten*, 11(2), 7-8. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233983>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233983>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

is te voorkomen dat intergemeentelijke samenwerking stuk loopt op een weigerachtige houding van individuele gemeenten of de gouverneur. De gemeenten zijn verplicht zich voor de uitvoering van bepaalde taken aan te sluiten bij regionale intergemeentelijke uitvoeringsverbanden (*powiaty*), die ruwweg dezelfde schaal hebben als de eerdergenoemde uitvoeringsdistricten. In 1994 en 1995 is een groot aantal taken, dat voorheen uitgevoerd werd door districtsambtenaren, bij wet opgedragen aan de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Door de overdracht van taken van districten naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de uitbreiding van het takenpakket van gemeenten en het stimuleren van de oprichting van zelfs nationale verbonden van gemeenten speelt het staatsbestuur nog slechts een geringe rol op meso- en lokaal niveau.

Dynamisch evenwicht

Vijf jaar na de revolutie in 1989 lijkt Polen een duale bestuursstructuur te hebben ontwikkeld, waarin twee bestuurssystemen elkaar in evenwicht houden. Het lokaal gelegitimeerde bestuursapparaat begeeft zich meer en meer op bovenlokaal, regionaal en zelfs nationaal terrein; het staatsapparaat daarentegen is begin jaren negentig losgemaakt van de lokale bestuursapparaten, en is vervolgens georganiseerd tot op lokaal niveau. Ondanks alle decentralisatietendensen staat de gouverneur nog steeds centraal in het decentraal bestuur, met name in de rol van toezichthouder. Het meso-bestuur heeft uitvoeringstaken verloren maar toezichthoudende taken gewonnen. De aard en toon van de verhoudingen tussen gemeenten en uitvoeringsdistricten, tussen bovenlokale gemeentelijke samenwerkingsverbanden en gouverneurs variëren van regio tot regio. In sommige regio's wordt gepoogd de krachten te bundelen; in andere regio's is er nauwelijks contact tussen de twee apparaten; en in weer andere regio's bestrijden de apparaten elkaar te vuur en te zwaard.

Door de winst van post-communistische partijen in de verkiezingen voor het parlement en het presidentschap is binnen sommige ministeries een politieke kleurenscheiding ontstaan. Na vijf jaar post-communisme is de ambtelijke top in meerdere of mindere mate 'geSolidariseerd'. Het verschil in kleur tussen politieke gezagsdragers (socialistisch) en hogere ambtenaren (post-Solidariteit) leidt tot hernieuwde aandacht voor het meso-bestuur, dat in vijf jaar post-communisme veel minder van kleur veranderd is, en nog altijd deel uitmaakt van

het 'socialistische' politieke netwerk. Tegelijkertijd zet in de andere (lokale) bestuurskolom de trend tot bovenlokale samenwerking in versterkte mate door. De balans tussen nationaal en lokaal bestuur is wankel.

Drs F.B.A. Jorna is als onderzoeker verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden. In de jaren 1992, 1993 en 1994 is hij in Polen betrokken geweest bij verscheidene onderzoeken naar onder andere lokaal en regionaal bestuur, politiek-ambtelijke betrekkingen en transformatieprocessen van het openbaar bestuur.

De macht van de maffia

René Does

De "maffia" vermoordt een bekende publieke persoonlijkheid of een topzakenman, waarna president Boris Jeltsin en andere staatsleiders een nog hardere strijd tegen de georganiseerde misdaad aankondigen. De recente moord op Vladislav Listjev, directeur van de nationale televisie is tekenend voor dit patroon.

De Russische criminaliteitscijfers zijn in de afgelopen vijf jaar verdubbeld tot 2,6 miljoen misdrijven in 1994. De Russische bevolking ziet de criminaliteit als één van de belangrijkste maatschappelijke problemen. Russische criminelen onderscheiden zich door wreedheid en gewelddadigheid. Een beroving in Rusland is iets anders dan een beroving in Nederland. Vanwege de democratisering en de economische liberalisering haalt Rusland de oude achterstand bij het Westen snel in. Maatschappelijke veranderingen in Rusland die de criminaliteit aanmoedigen, zijn de grote verschillen tussen arm en rijk.

Via drugs, de meest winstgevende basisactiviteit van criminele groeperingen, is eenvoudig de stap te maken naar de georganiseerde criminaliteit, of ook wel de "Russische Maffia". De vermoorde Italiaanse onderrechter G. Falcone gaf de volgende definitie: "Maffia's hebben een formele structuur, zijn flexibel, veelzijdig en extreem gewelddadig, in staat om bescherming te organiseren op de hoogste niveaus, en zeer rijk". De definitie die de Russische politie hanteert luidt: "Een maffia is een geheime criminele organisatie, die is opgenomen in het systeem van de georganiseerde criminaliteit, banden met bestuurders heeft, alsmede een sturende rol in het criminele milieu en de schaduweconomie".

De aandacht in het Westen is meestal op Moskou gericht, maar andere regio's in Rusland staan vaak nog sterker onder controle van de georganiseerde criminaliteit. Zo zijn in het Siberische Krasnojarsk 150 bendes actief, die zijn verenigd in vijf gemeenschappen met 2 tot 2,5 duizend leden. Zij controleren "alle banken", alle markten en 90 procent van de privé- en 40 procent van de staatsbedrijven. De huidige explosie van georganiseerde criminaliteit werd mede mogelijk gemaakt door de samensmelting van verworven kapitaal uit de

socialistische schaduweconomie (het oude verbond van corrupte staatsambtenaren en zwarthandelaren) en het jonge "gangster-kapitaal" uit de huidige overgangperiode. Criminelen waren bij het begin van de hervormingen financieel en materieel al goed uitgerust. Vooral door de anti-alcoholcampagne onder Michail Gorbatsjov (1985-1987) konden zij via illegale alcoholproductie en -handel veel rijkdom vergaren. Er vond een verstatelijking van de maffia plaats, dat wil zeggen een overname door criminele organisaties van de status en de functie van staatsorganen. De belastingheffing (in de vorm van afpersing), de verdeling en bescherming van eigendom zijn voor een belangrijk deel in handen van criminele groeperingen overgegaan. Bedrijven zoeken een beschermend "dak" of krijgen dit opgedrongen, wat dikwijls uit een criminele groepering bestaat, maar ook kan bestaan uit één van de inmiddels duizenden particuliere bewakingsfirma's of uit ingehuurde leden van politiediensten. De werknemers van die bewakingsfirma's zijn in de regel voormalige agenten. Het huidige Rusland wordt dikwijls vergeleken met het Italië van na de Tweede Wereldoorlog. Er bestaan grote onduidelijkheden op politiek, economisch en juridisch gebied en van een ontwikkelde *civil society* is geen sprake.

Ovsjinski maakt op basis van activiteiten een onderscheid tussen vijf soorten criminele groeperingen, die worden gevormd door de maffia-groeperingen zelf en alle anderen die contacten met deze bendes hebben. Vaak is er ook sprake van overlapping van activiteiten binnen deze groepen. Hier onder volgen ze:

1. De pseudo-ondernemers, de nieuwe ondernemers die zakelijke activiteiten starten met het doel criminele daden te plegen. Zij houden zich voornamelijk bezig met financiële zaken (het verkrijgen van valse kredieten, het witwassen van zwart geld, illegale

- kapitaalvlucht).
- De gangsters, ofwel de werkelijke uitvoerders van traditionele misdrijven. Het gaat vooral om afpersing, berovingen, diefstal, inbraken, afrekeningen en traditionele criminale activiteiten als gokwezen, drughandel en prostitutie. Autodiefstal is thans de meest winstgevendende bezigheid en leverde ongeveer 40 procent van hun inkomsten in 1993. De eerste groep is vaak het slachtoffer of bondgenoot van deze groep.
 - De plundersaars of staatsdieven. Zij zijn voornamelijk actief in de handel, gevormd in de schaduw economie uit de communistische periode en actief in het privatiseringsproces en de tussenhandel. Men zou ze kunnen beschrijven als de klanten van de pseudo-ondernemers.
 - De corruptelingen, dat wil zeggen de corrupte staatsambtenaren. Als resultaat van omkoping geven zij de pseudo-ondernemers en de staatsdieven privileges, vergunningen, voorkennis en juridische bescherming.
 - De coördinatoren, de leiders in het criminele milieu. In Rusland heten zij de *vory v zakone*, de "dieven binnen de wet". De politie schijnt ze te kennen, maar meldt dat ze buitengewoon moeilijk te pakken zijn. De politie krijgt vaak de bewijzen niet rond, want deze leiders hebben hun uitvoerders die het vuile werk opknappen. De *vory v zakone* hebben met alle voorgaande groepen en activiteiten te maken.

Is de maffia een gevaar voor de Russische staat? Deze vraag lijkt bevestigend te moeten worden beantwoord. Ten eerste ondermijnt de omvangrijke corruptie de betrouwbaarheid van de staatsorganen. Volgens president Jeltsin staat de maffia zelfs op het punt de politiek in te gaan. De maffia wordt ook gezien als een economisch veiligheidsvraagstuk. Inmiddels is er sprake van vergaande binnendringing in de officiële economie. Hierin onderscheidt de Russische maffia zich van haar westerse tegenhangers en moet men eerder vergelijkingen maken met door drughandel gecorrumpeerde Latijnsamerikaanse landen als Columbia en Mexico. De Russische maffia houdt zich bezig met alle traditionele criminele economische activiteiten, met speculatie met geprivatiseerd eigendom en de (illegale) uitvoer van grondstoffen. Verder heeft de Russische maffia zich vergaand geïnternationaliseerd. Zij is een gevaar voor het buitenland geworden. Verschijningsvormen hiervan zijn de deelneming in de drughandel, de illegale export van grondstof-

fen, kapitaal en kunstvoorwerpen, en de contacten met andere maffia's.

Optreden tegen de maffia

Wordt er in Rusland niks gedaan tegen criminaliteit? Toch wel. Sinds 1989 zijn in de voormalige Sovjet-Unie ongeveer tien besluiten genomen tegen de georganiseerde criminaliteit door president, regering of parlement. Het voorlopig laatste is het presidentiële besluit van juni 1994. Dit besluit gaat tamelijk ver. Het voorziet in uitbreiding van de termijn van voorarrest voor degenen die verdacht worden van lidmaatschap van een criminele groepering, de toelating van alle opsporingsmethoden waarover thans in Nederland in verband met de IRT-affaire wordt gediscussieerd, en in regio's en steden met veel criminaliteit kan een soort criminele noodtoestand worden uitgeroepen met een bijzonder tijdelijk bestuur om de situatie te verbeteren. Maar er kwam ook kritiek op Jeltsins besluit: het zou ingaan tegen bepalingen uit de grondwet en andere wetten, leiden tot aantasting van de privé-sfeer door de staat en mogelijk misbruik van een dergelijke noodtoestand door politici voor andere doeleinden. Anderzijds kunnen Russen massaal staatsingrijpen accepteren om problemen op te lossen. Het antimisdadbeleid is ook cijfermatig een succes. De officiële regeringskrant *Rossijskaja Gazeta* schreef: "gedurende de zes maanden nadat de voorarresttermijn was verlengd tot 30 dagen zijn 13.900 verdachten aangehouden, wat in combinatie met andere maatregelen mogelijk maakte dat ruim 23.200 zware misdrijven werden opgelost, die gepleegd waren door leden van criminele bendes". Toch kan de Russische maffia met slechts repressieve maatregelen niet overwonnen worden. Criminaliteit heeft momenteel in Rusland een goede maatschappelijke voedingsbodem. Er is nog geen duidelijke economische wetgeving. Ook is er sprake van corruptie onder bestuurders en rechtelijke macht. De lonen in het bestuur en de rechtspraak blijven steeds verder achter bij de economische privé-sector en dikwijls worden salarissen vele maanden te laat uitbetaald. In de strijd van de criminaliteit is de vestiging van economische en politieke stabiliteit en een onafhankelijke rechtelijke macht even belangrijk.

Drs René Does is projectmedewerker bij het Oost-Europa Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

Verborgene kunstschaten uit Rusland

Peter Venema

Rusland ontkent sinds kort niet meer het bezit van een aantal collecties kunst, weggehaald uit Duitsland aan de einde van de tweede wereldoorlog. In dit artikel een bespreking van een aantal tentoonstellingen, waaronder de *Schatten van de Tsaar* die te zien was in Rotterdam.

Tot de tweede wereldoorlog hoorde het plunderen van veroverd grondgebied tot de gewoonste zaak ter wereld. De Romeinen namen vele kunstschaten mee uit Griekenland; Napoleon vulde met de grootste geplande kunstroof het Louvre; de Engelse graaf Elgin die het beeldhouwwerk van het Parthenon aan de Turken ontfrutselde; het Nederlands-Indische leger dat in 1894 de schatten van Lombok stal van de Sassaks.¹ In de tweede wereldoorlog sloten de geallieerden een verdrag, waarbij door de Duitsers gestolen kunst gerestitueerd zou worden. En dat zij zich zelf niet schuldig zouden maken aan kunstroof. Zo als zo vaak in de geschiedenis zou het anders gaan...

De Koenigs collectie

Na het oplopen van de monumentale trap in het Pushkin Museum in Moskou, komt men in het trappenhuis met schitterende rood marmen zuilen met korinthische kapitelen. Aan de wanden van de rondgang hangen Italiaanse tekeningen, twee zalen die op het trappenhuis uitkomen bergen de Duitse, Franse, Vlaamse en Hollandse tekeningen. Alle tekeningen maakten eens deel uit van de beroemde Koenigs collectie. Deze collectie omvat ruim 2600 tekeningen van beroemde meesters: Rembrandt, Rubens, Watteau, Mantegna, Tiepolo, Holbein, Dürer enzovoorts. Het grootste deel van de collectie bevindt zich nu in Museum Boymans-van Beuningen te Rotterdam. Op een ereplaats hangen schitterende tekeningen van Dürer (Studie van drie vrouwen, cat. 26) en Fragonard (*Les Jets d'eau*, cat. 235). De Fragonard toont een typerend onderwerp voor deze Franse 18de eeuwse kunstenaar: vier jonge naakte mooie mollige meisjes die dekking zoeken voor waterspuitende monden uit de vloer; dunne lakens verhullen slechts weinig. Dit werk is karakteristiek voor Frago-

nard: frivol; een spel met erotiek; op fonkelende wijze getekend. Fragonard behoort samen met Watteau, Boucher en Greuze tot de beste Franse tekenaars van de 18de eeuw. De Dürer uit 1527 toont een studie van de kleding van een Duitse vrouw uit Nürnberg. Dit soort decoratieve tekening zien we vaker in zijn oeuvre na 1500. Vanuit drie gezichtspunten zien we een vrouw in klederdracht. Dat Dürer het bedoeld heeft als studie blijkt uit het authentieke opschrift: "*Also ist das gepent und kleidung der eibern Frauen zu Nornberg*".

Dat deze schitterende collectie nu eindelijk te zien was in Moskou is te danken aan de omwenteling in Rusland. Tot voor enkele jaren ontkende Moskou categorisch dat de collectie zich in Russische handen zou bevinden. De Russen zijn ook niet van plan haar terug te geven, de catalogus bij de tentoonstelling heet niet voor niets *Five Centuries of European Drawings, The Former Collection of Franz Koenigs*.² Op hetzelfde moment vond elders in Moskou een expositie plaats van een deel van de tekeningen uit de collectie Koenigs die zich nu in Museum Boymans-van Beuningen bevinden. De Nederlandse staat heeft de tekeningen geclaimd en daarvoor enige jaren geleden een catalogus uitgegeven getiteld *Missing Old Master Drawings from the Franz Koenigs Collection claimed by the State of the Netherlands*.³

Hier gaat een lange geschiedenis aan vooraf. De rijke Franz Koenigs raakt in 1935 ten gevolge van de internationale crisis in de problemen. Koenigs moest zijn collectie tekeningen in onderpand geven aan de bank. Wel bedong Koenigs dat de verzameling moest worden ondergebracht in Museum Boymans. Kort voor de Duitse invasie wilde de bank de collectie verkopen, Museum Boymans had een optie op