

Kartels en georganiseerde criminaliteit*

Hoe boven- en onderwereld elkaar ontmoeten

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-2, nr. 39
p. 59-71
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0820-3



Jelle Jaspers¹ & Henk van de Bunt²

Prijs- en werkafspraken met concurrenten stellen bedrijven in staat om een onzekere en competitieve markt voorspelbaar en overzichtelijk te maken. Binnen de huidige context van de wereldwijde criminalisering van kartelafspraken, moeten bedrijven die desondanks kartelafspraken maken behoedzaam opereren. Om kartels te stabiliseren maken bedrijven soms gebruik van de gevraagde en opgedrongen diensten van georganiseerde criminele groepen. Voorbeelden hiervan zijn beschreven in onder meer Italië, Canada en de Verenigde Staten. In Nederland en België is, vooral door het grote parlementaire enquête-onderzoek naar de Bouwfraude en de intensivering van opsporing door nationale mededingingsautoriteiten, veel kartelvorming ontdekt, maar van enige relatie met georganiseerde misdaadgroepen is niets gebleken. In deze bijdrage staat de vraag centraal hoe kartels kunnen voortbestaan en waarom dat in sommige gevallen wel en in andere niet gepaard gaat met betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit.

1. Inleiding

Kartels zijn er in veel soorten en maten. Kenmerkend is dat het afspraken betreft tussen concurrenten die er op zijn gericht de nadelen van onderlinge concurrentie te beperken of zelfs helemaal uit te schakelen. De afspraken kunnen betrekking hebben op het verhogen van prijzen of het afstemmen van percentages prijsverhogingen voor specifieke producten of diensten. Daarnaast kunnen afspraken gemaakt worden met betrekking tot openbare of onderhandse aanbestedingen over de verdeling van de markt. Kartelafspraken zijn meestal aan het oog onttrokken, maar soms zijn zij duidelijk zichtbaar. Een bekend voorbeeld hiervan zijn de toerbeurt systemen in de taxiwereld. Klanten hebben geen keuze; zij dienen de eerstvolgende vrije taxi te nemen die wacht in de rij van taxi's bij stations of luchthavens (Gambetta & Reuter, 1995).

Het is niet verwonderlijk dat in de Verenigde Staten, bakermat van de vrije marktwerking, al in 1890 een wet geformuleerd werd, de Sherman Antitrust Act, die het maken van concurrentiebeperkende afspraken tussen bedrijven verbood. Pas vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw kreeg het mededingingsrecht, en daarmee de handhaving van het kartelverbod, echt voet aan de grond in het Europese vasteland en elders in de

* Dit onderzoek is gefinancierd door NWO MaGW Onderzoekstalent 2014.

¹ Promovendus Erasmus School of Law, afdeling criminologie.

² Prof. dr. Erasmus School of Law, afdeling criminologie.

wereld, zoals Australië, Rusland, Zuid-Afrika en Brazilië. Voor die tijd waren er slechts enkele landen met mededingingsregels naast de Verenigde Staten: Canada, Duitsland en Groot-Brittannië (Whish & Bailey, 2015). Vandaag de dag kennen we meer dan honderddertig rechtssystemen in de wereld met regels rondom mededinging, waarvan ruim dertig landen kartelafspraken strafrechtelijk gesanctioneerd hebben en overige landen forse bestuurlijke boetes hebben geïntroduceerd (Shaffer & Nesbitt, 2013). In Nederland en België wisten kartels zich nog tot laat in vorige eeuw gesteund en gereguleerd door de overheid. De Nederlandse en Belgische Mededingingswet kennen beide een verbodsbepaling voor kartelafspraken. Het overtreden van dit verbod is echter geen misdrijf, maar een overtreding waarop (forse) bestuurlijke sancties toegepast kunnen worden. Het is de echo uit een langdurige, vervlogen periode waarin Nederland en België werden beschouwd als een “kartelparadijs” (Amador Sanchez, Dijkman, Lamboo & Smits, 2008; Wijckmans & Tuytschaever, 2008). Overigens kunnen kartelovertrijdingen op grond van fraude of oplichting wel gewoon strafrechtelijk worden aangepakt.

Binnen de huidige context van wereldwijde criminalisering van kartelafspraken, zullen bedrijven die dergelijke afspraken desondanks voortzetten, genoodzaakt zijn behoedzamer te opereren om vervolging en beboeting te vermijden. De parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid heeft in 2002 een breukvlak gecreëerd in Nederland: voor 2002 bestond er weinig aandacht voor kartels, na de onthullingen van omvangrijke kartelafspraken in de bouw werd de opsporing van kartels blijvend geïntensiveerd. De middelen en bevoegdheden van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (nu Autoriteit Consument en Markt geheten) werden versterkt. Een advocaat, die gespecialiseerd is in kartelzaken noemt de huidige situatie in Nederland -enigszins overdreven- een “kartelhel” (Wesseling, 2011). België kent een vergelijkbare ontwikkeling, waarin de Raad voor de Mededinging in het jaar 2008, vijftien jaar na haar oprichting, voor het eerst een kartel beboette en sindsdien bezig is met een inhaalslag betreffende de opsporing van kartels. Deze verscherpte aandacht impliceert dat de kartellisten zelfs in hun eigen organisaties geheimhouding moeten betrachten over de gemaakte afspraken met concurrenten. Een probleem hierbij is dat de deelnemers aan het kartel bij het ontstaan van onderlinge onenigheid – uiteraard – niet kunnen terugvallen op de gebruikelijke wijzen van conflictoplossing, zoals arbitrage of de gang naar de rechter. Hoe gaan kartellisten met deze ‘handicap’ om?

In deze bijdrage aan het themanummer over de relatie tussen organisatiecriminaliteit en georganiseerde criminaliteit behandelen wij de vraag of kartellisten in zulke conflicten steun of protectie krijgen van georganiseerde misdaadgroepen. In een aantal criminologische publicaties (Varese, 2014; Gambetta & Reuter, 1995) wordt beschreven hoe georganiseerde misdaadgroepen betrokken zijn bij het ondersteunen van kartels. Hoe slagen bedrijven er in om kartelafspraken succesvol te laten voortbestaan ondanks de geïntensiveerde opsporing ervan? Wanneer volstaat hiervoor het regulerend vermogen van de deelnemers zelf (bedrijven) en wanneer is er sprake van tussenkomst van georganiseerde criminaliteit? De vraag wanneer welke verklaring (zelfregulerend vermogen of georganiseerde criminaliteit) voor het voortbestaan van kartels relevant wordt, staat centraal in onze bijdrage. De vraag is ook van belang omdat de onthullingen van kartelpraktijken in de Nederlandse bouwnijverheid en enkele grotere Belgische en Nederlandse kartels in andere markten *geen* aanwijzingen bevatten van de aanwezigheid van georganiseerde misdaadgroepen in het ondersteunen van kartels.

2. Kartelafspraken en georganiseerde criminaliteit: gescheiden werelden?

2.1. Kartels en de rol van georganiseerde criminaliteit

Bedrijven die kartelafspraken maken, moeten deze weten af te schermen van onder andere klanten, eigen personeel, externe concurrenten en toezichthouders (Baker & Faulkner, 1993). Dit heeft implicaties voor de wijze waarop bedrijven kartelafspraken met elkaar (kunnen) maken. Zelfs ten overstaan van collega's binnen de eigen onderneming zullen kartellisten geheimhouding moeten betrachten. Kartels kennen hierdoor ook problemen rondom hun interne stabiliteit (Stigler, 1964). Kartels zijn van nature instabiel, omdat deze berusten op afspraken tussen partijen die elkaars concurrenten zijn. Het gevaar bestaat dat de betrokken bedrijven vals zullen spelen ten aanzien van de onderlinge afspraken, door een lagere prijs te vragen, klanten te 'stelen' of de gebiedsverdeling te negeren. Om succesvol te functioneren is het voor kartels dus van belang dat zij niet alleen de toezichthouders van de overheid op afstand weten te houden, maar ook in staat zijn zelf toezicht te houden op de nakoming van de gemaakte afspraken door hun 'partners in crime' (Ayres, 1987; Connor, 2001; Levenstein & Suslow, 2006). Bovendien zouden de deelnemers in staat moeten zijn schending van gemaakte afspraken te 'bestrafen'. Er zijn tal van sancties denkbaar, van het opzeggen van samenwerking, marktuitsluiting tot prijzenoorlog, etc., die door kartellisten opgelegd kunnen worden. Een verre gaande mogelijkheid is dat protectie wordt gezocht bij georganiseerde misdaadgroepen (Varese, 2014). Op dit laatste punt gaan we in deze bijdrage nader in.

Voorbeelden van de rol van georganiseerde misdaadgroepen bij kartelcontrole

Uit de literatuur zijn meerdere voorbeelden bekend van prijs- en werkafspraken tussen bedrijven waarbij betrokkenheid van georganiseerde misdaad is vastgesteld (Varese, 2014; Stephan, 2010; Chu, 2002; Gambetta & Reuter, 1995; Reuter, 1983). Zo zijn in het verleden reeds beschreven: de infiltratie van de Cosa Nostra in de bouwsector in New York (Jacobs, 1991, p. 49), maar tevens de levensmiddelen-, kleding- en transportindustrie in New York (Mass, 1991, p. 37; Reuter, 1987; Reuter, 1985), infiltratie van maffia in de fruit- en groenten-groothandel in Sicilië (Gambetta & Reuter, 1995), de bouwsector in Sicilië (Gambetta & Reuter, 1995), het meelkartel in Sicilië (Varese, 2011, p. 102; Franchetti, 1876), criminele groepen in de taxi-branche in Zuid-Afrika (Stephan, 2010, p. 353), en bescherming tegen competitie door de *Triads* in Hongkong (Chu, 2002, p. 77-80).

Georganiseerde criminele groepen treden in deze gevallen op als 'cartel enforcer'; ze zien toe op de naleving van gemaakte kartelafspraken *tussen* bedrijven en dwarsbomen buitenstaanders of nieuwkomers op de markt. Hiermee lijken ze, in het licht van de afwezigheid van juridisch bindende contracten of legale arbitrage, een potentieel probleem van instabiliteit voor het kartel op te lossen. Uit eerder genoemde voorbeelden blijkt dat zij in ruil hiervoor een percentage van de winst uit het kartel ontvangen. Bij het betonkartel in New York was dit bijvoorbeeld 2 procent, in het geval van aanbestedingsvervalsing in de bouwsector in Sicilië ging dit om 5 procent (waarvan 2 procent om politici af te kopen) (Varese, 2014, p. 345). Hieronder wordt een tweetal voorbeelden van betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit bij kartelafspraken in de bouwsector gedetailleerder beschreven om te illustreren hoe deze samenwerking verloopt.

New York

De stad New York kent een lange geschiedenis van betrokkenheid van leden van de Cosa Nostra in de bouwsector (Jacobs, Friel & Raddick, 1999). Al tijdens de jaren dertig van de vorige eeuw waren zij betrokken bij conflicten tussen werkgevers en vakbonden in oprichting. Werkgevers huurden criminelen in om stakingen te beëindigen en vakbonden huurden hen in om terug te vechten; saillant daarbij is dat soms dezelfde leden werden ingehuurd door zowel werkgevers als vakbonden (Jacobs, 1991). Later is er ook sprake van verregaande infiltratie in verschillende markten, waaronder de markt voor beton. In hun rol van het reguleren van kartels creëerden de Cosa Nostra 'clubs' voor diverse sub-sectoren (markten) van de bouw, waarbij zij bepaalden wie welke contracten kreeg en tegen welke prijs. Hierdoor konden bedrijven die deel uitmaakten van het kartel profiteren van gegarandeerde marktaandeelen, beschikbare en tijdige leveringen, omzeilen van cao-afspraken met werknemers en bescherming tegen andere criminele groepen (Jacobs, Friel & Raddick, 1999, p. 85). Hiervoor betaalden de leden van het kartel een prijs, namelijk een percentage van de kartelwinsten, 2% in dit geval (Della Porta & Vanucci, 2012, p. 198; Gambetta & Reuter, 1995, p. 132) Het risico op opportunistisch gedrag door kartellisten werd afgedekt door de dreiging van geweld en dwang door georganiseerde criminele groepen. Er was, in andere woorden, sprake van een 'beschermings-service' voor het collectief van samenspannende bedrijven, waarvoor zij gezamenlijk moesten betalen (Gambetta, 1993).

Net als New York, liggen veel van de genoemde voorbeelden (ver) in het verleden. De meest citeerde bijdrage met betrekking tot dit onderwerp is het hoofdstuk van Gambetta en Reuter in de bundel *'The Economics of Organized Crime'* (reds. Fiorentini en Peltzman), die uit 1995 dateert. Echter, dat dergelijke vormen van samenwerking nog steeds actueel zijn, bewijst een recente zaak van grootschalige aanbestedingsvervalsing in Montreal, Canada.

Bid-rigging in Montreal

Signalen vanuit de bouwsector in de provincie Quebec gaven in 2011 aanleiding tot een grootschalig parlementair onderzoek naar de lokale bouwsector door de Commission Charbonneau³. Zij heeft onderzoek gedaan naar misstanden in deze sector, onder meer in Montreal. Hier blijkt sprake te zijn geweest van een netwerk van diverse kartels in meerdere markten, van installatietechniek tot aanleg van trottoirs, waarin men opdrachten onderling verdeelde door middel van vooroverleg bij aanbestedingen. Per markt bestond een kring van bedrijven die vooroverleg pleegden. Zij overlegden tevoren over de hoogte van de offertes die zij gingen indienen. Zo konden zij bepalen wie van de partijen het laagste bod mocht indienen en derhalve het werk zou krijgen en konden zij de prijzen kunstmatig verhogen. Zodra deze procedure werd afgerond, streken leden van

³ Deze commissie, onder leiding van France Charbonneau, werd in opdracht van het Canadese parlement ingesteld in november 2011 om onderzoek te doen naar verboden afspraken in de bouwsector rondom publieke aanbestedingen in Quebec, Canada. Daarbij heeft zij ook gekeken naar betrokkenheid ofwel infiltratie van georganiseerde criminaliteit in de bouwsector. Zij heeft intussen ruim drie jaar onderzoek gedaan waarin onder andere circa driehonderd getuigen werden gehoord. Een overzicht van verklaringen en andere documenten is te raadplegen via de volgende webpagina: <https://www.ceic.gouv.qc.ca/>. Eind november 2015 bracht de commissie haar definitieve rapport uit. Voor het uiteenzetten van de Canadese zaak baseren wij ons op het definitieve rapport van de commissie en op de achterliggende bronnen die openbaar toegankelijk zijn en te raadplegen via genoemde webpagina.

criminele groepen gelieerd aan de Cosa Nostra een deel van de kartelwinst op, de rest verdeelde men onder de deelnemende bedrijven. Niet alleen de interne regulering van het kartel vond plaats met behulp van georganiseerde criminele groepen, zij zorgden ook voor het versterken van de positie van het kartel door nieuwkomers en buitenstaanders op afstand te houden. Dit deden zij door middel van het dreigen met geweld, zo blijkt uit verschillende verklaringen die tegenover de Canadese onderzoekcommissie zijn afgelegd.

Een van de eerste bekende verklaringen van een direct betrokkene, gedurende het onderzoek van de commissie, is die van getuige Lino Zambito.

Hij was een vice-directeur van het nu failliete bouwbedrijf Infrabec. Hij verstreek belangrijke informatie aan de commissie over het functioneren van de 'bid-rigging' systemen in zowel Laval als Montreal. Zelf was hij actief in een kartel in de wegenbouw en hij heeft verklaard dat er vanuit de kartelwinst een percentage van 2,5 % werd doorgesluisd aan leden van de Cosa Nostra. Hij voegde er aan toe dat het systeem reeds jaar en dag bestond en door bedrijven zelf was geïnitieerd. De betrokkenheid van georganiseerde criminele groepen kwam volgens hem pas later en op voorspraak van de bouwbedrijven zelf. Hij beschrijft een systeem van kick-backs voor diensten en producten die nooit geleverd zijn. Hiermee werden onderlinge verschillen verrekend tussen deelnemende bedrijven, en werden cash betalingen gedaan aan criminele groepen en aan lokale politici (Charbonneau & Lachance, 2015, p. 239 e.v.).

Zambito beschrijft hier een symbiotische verhouding tussen de samenspannende bouwbedrijven en de criminele groeperingen in de markt van de wegenbouw in Montreal. Dit is tevens een illustratie van wat in de literatuur wordt beschreven als de raakvlakken tussen legaliteit en illegaliteit (Passas, 2002; Van de Bunt, Siegel, Zaitch, 2014). De grens tussen 'boven-' en 'onderwereld' lijkt in praktijk meer diffuus, hoewel de begrippen organisatiecriminaliteit en georganiseerde misdaad op een tweetal punten analytisch wel te onderscheiden zijn (zie ook Verhage & Spapens in dit themanummer). Zo zijn de bedrijven die deelnemen aan kartelafspraken niet speciaal opgericht voor dat doel, maar dienen de verboden activiteiten als illegale inkomsten voor legitieme doelen, zoals winst en continuïteit van de onderneming. Georganiseerde criminaliteit onderscheidt zich van deze organisatiecriminaliteit doordat de organisaties primair zijn opgericht voor illegale activiteiten. Ze onderscheiden zich bovendien door hun gewelddadige karakter en modus operandi. Dit maakt ze ook complementair aan kartels, die op hun beurt – in sommige delen van de wereld- dankbaar gebruik maken van de gewelddadige reputatie van georganiseerde criminele groeperingen.

Intussen ervaren andere bedrijven in Montreal, actief op dezelfde markten, aan den lijve de sterke positie van het kartel door middel van de harde hand van criminele groeperingen. Dit blijkt uit de volgende verklaringen van buitenstaanders die bedreigd werden door leden van de Cosa Nostra.

Martin Carrier, een ondernemer uit de omgeving van Montreal, werd na het binnenhalen van een groot nieuw project gebeld door de directeur van een ander bouwbedrijf gevestigd in Montreal, Francesco Bruno, die tevens op het project had geboden. Hij maakte zijn ongenoegen duidelijk over het feit dat Carrier in 'zijn gebied' opereerde en riep hem op hiermee te stoppen. Carrier negeerde de boodschap en werd vervolgens

opnieuw gebeld, ditmaal door Del Balso (onderbaas van de Rizzuto familie, onderdeel van de Canadese Cosa Nostra) met de mededeling: “Je wilde niet luisteren. Je was gewaarschuwd. Nu is het over.” Er volgden geen fysieke repercussies voor Carrier, maar hij was er naar eigen zeggen niet gerust op. Terwijl het zakelijke conflict tussen de bouwbedrijven in civiele procedures nog uitgevochten werd ontvangt Carrier een merkwaardige brief in februari 2001. Het betreft een condoleance kaart, terwijl er geen sterfgevallen zijn in zijn omgeving. De brief luidt (vertaald uit het Frans): “Beste vriend, als je doorgaat met bieden in Montreal is dit het soort kaart dat we aan je familie zullen sturen” (Charbonneau & Lachance, 2015, p. 987 e.v.).

Ook André Durocher, een lokale aannemer, heeft tegenover de commissie verklaard dat hij na het uitbrengen van een prijs voor een project op de ‘Chabanel Street’ in Montreal, bedreigd werd. De reden hiervoor was gelegen in het feit dat Durocher op projecten bood die bestemd waren voor de leden van het kartel. Zijn installaties en gereedschap werden vernield en zijn broer werd in elkaar geslagen, zo verklaarde hij. Daarna volgde een bezoek van vier mannen op zijn kantoor die hem geboden te bellen om het project af te blazen: “you better call” (CBC News, november 2012). Hij negeerde hun oproep. Kort daarop ontving hij een telefoontje van zijn assurantieadviseur. Hij geeft aan de verzekering op zijn apparatuur in te trekken als hij zijn bod voor de Chabanel Street niet intrekt. Hierop trekt Durocher zijn bod in (Charbonneau & Lachance, 2015, p. 295 e.v.).

Deze voorbeelden tonen de marktprotectie door georganiseerde criminele groepen, in de vorm van het afschrikken en onschadelijk maken van nieuwe toetreders op de markt. Het toont een vermenging van de –in beginsel- geweldloze kartelafspraken met de gewelddadige modus operandi van de georganiseerde misdaad. In de literatuur over georganiseerde criminaliteit worden verschillende soorten protectiediensten van de georganiseerde misdaad beschreven: bescherming tegen afpersing, bescherming tegen diefstal en politie, bescherming van eigendomsrechten, bescherming van informeel verkregen geld en het innen van leningen, bescherming van dieven en conflictbeslechting (o.a. Varese, 2014, p. 344; Gambetta, 1993, p. 171). De vraag die zich intussen opdringt is of we binnen deze casuïstiek eigenlijk wel kunnen spreken van een beschermingsservice: wordt er een –gevraagde- dienst verleend of wordt de protectie feitelijk opgedrongen en is er dus eerder sprake van chantage of afpersing?

2.2. Bescherming of afpersing?

Er zijn grofweg twee benaderingen aan te wijzen waarmee de betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit bij de formele economie in het algemeen en bij kartelafspraken in het bijzonder, kan worden geduid. In de ene benadering wordt de betrokkenheid van georganiseerde misdaad louter beschouwd als parasitair. De protectie die georganiseerde misdaadgroepen zou bieden, zou in deze benadering helemaal niets inhouden. Het aanbieden van protectie zou slechts een voorwendsel zijn om van bedrijven geld af te troggelen. De geboden of aangeboden dienstverlening is in feite afpersing. Volgens de andere benadering is er sprake van een symbiotische verhouding tussen het bedrijfsleven en de georganiseerde criminaliteit en kan men wel degelijk spreken van “echte” dienstverlening door georganiseerde misdaadgroepen (Gambetta, 1993; Gambetta & Reuter, 1995). Varese brengt hier tegen in dat men zich van deze dienstverlening niet al te veel moet voorstellen: “Mafia protection is provided without consideration for justice, fairness or the wellbeing of society at large” (2014, p. 353). De bescherming wordt uitgevoerd door

simpele intimidatie van concurrenten, ofwel “gespieerde overtuigingskracht” (Gambetta & Reuter, 1995).

2.3. Conditioes en verklaringen

In de literatuur wordt de aanwezigheid van georganiseerde misdaadgroepen in de legale economie vaak als een waterbed-effect beschreven. De rol die de georganiseerde misdaad speelt in de economie zou het gevolg zijn van een falende overheid die door corruptie, gebrek aan kwaliteit, etc. niet in staat is de belangen en behoeften van wettige ondernemingen te vervullen (Hill, 2014; Gambetta, 1993). De georganiseerde misdaad zou invulling geven aan de leemte die de overheid laat ontstaan. Zo stellen Gambetta en Reuter (1995): “The state is unable to or unwilling to meet the demand of entrepreneurs for profit-enhancing and risk-reducing regulation; the mafia provides the service instead” (p. 132). Ook Della Porta en Vanucci (2012, p. 203) brengen de aanwezigheid van de georganiseerde misdaad in verband met de afwezigheid van effectieve overheidscontrole; de georganiseerde misdaad zou een vervanging zijn van de afwezige overheid. Dit wordt aangeduid als government replacement (Anechiaroco, 1991; Gambetta, 1993). Gambetta geeft aan dat kartelafspraken tussen bedrijven een zelfregulerend vermogen kennen, maar dat private bedrijven niet uitsluitend verantwoordelijk zijn voor deze concurrentievervalsing. Hij benadrukt dat criminele groepen vaak eerder door uitnodiging dan uit eigen initiatief betrokken zijn bij het ‘beschermen’ van kartelafspraken (Gambetta, 1993, p. 195).

Hoe moeilijker het voor bedrijven is om het kartel bijeen te houden des te waarschijnlijker de behoefte aan ‘bescherming’ van georganiseerde misdaad. Een grote hoeveelheid deelnemers *binnen* het kartel enerzijds en lage barrières om tot de branche toe te treden anderzijds, maken het lastiger om binnen het kartel alle kikkers in de kar te houden respectievelijk om externe concurrentie onschadelijk te maken (Gambetta & Reuter, 1995; Reuter, 1987). Een toenemend aanbod, nieuwe toetreders of veranderingen in marktomstandigheden, kunnen het voortbestaan van het kartel aan het wankelen brengen. Over de vatbaarheid van legale economische sectoren voor georganiseerde criminaliteit zijn tevens risicofactoren zoals ‘open markten met veel kleine spelers’ en ‘onprofessionaliteit van bedrijven’ bekend (Vander Beken & Van Daele, 2008).

Kartellisten schermen hun activiteiten af voor buitenstaanders; zij gaan ‘ondergronds’ en of zij daar per definitie in aanraking komen met georganiseerde misdaad is nog maar zeer de vraag. Ook al lijken bijvoorbeeld de beschreven condities van toepassing op de Nederlandse bouwsector ten tijde van de bouwfraude (veel spelers, relatief lage toetredingsbarrières, weinig overheidstoezicht), er is toch niets gebleken van betrokkenheid van georganiseerd criminaliteit bij kartelafspraken in de bouwsector in Nederland en overige sectoren in Nederland en België. In de literatuur over georganiseerde misdaad wordt er aandacht besteed aan de rol van de georganiseerde misdaad bij het bestendigen van kartels, in tegenstelling tot de literatuur over organisatiecriminaliteit die kijkt naar actieve rol van bedrijven zelf.

3. Zelfregulerende kartels: de actieve rol van bedrijven zelf

Vanuit het onderzoek naar organisatiecriminaliteit, corporate en white-collar crime is de rol van legitieme bedrijven binnen kartels uitgebreid beschreven (Geis, 1967; Jamieson,

1994). Hierbij wordt echter weer zelden het verband gelegd tussen kartelafspraken en georganiseerde criminaliteit.⁴

3.1. De Nederlandse situatie

De parlementaire enquête over de Nederlandse bouw heeft inzicht gegeven in een netwerk van tientallen onderling verbonden kartels waarin afspraken gemaakt werden over het verdelen van de markt via een systeem van vooroverleg bij aanbestedingen (Vulperhorst, 2005; Van de Heuvel, 2004). Hieruit komt een beeld naar voren van grootschalige ondermijning van de regels rondom eerlijke concurrentie in de Mededingingswet. Uit de verslaglegging van de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid is geen betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit gebleken (Van de Bunt, 2008). Ook blijkt dat onderlinge conflicten tussen de bouwbedrijven nauwelijks voorkwamen. In uitzonderingsgevallen werd een beroep gedaan op een ander bedrijf in de sector om als derde partij in de functie van arbiter op te treden. Zo verklaarde een directeur van een groot wegenbouwbedrijf:

“Die ging praten met die mensen en dan kwam het bericht: ‘ik heb het besproken en maak maar een afspraak met hem, dan lost het op. Hij is van goeie doen en van goeie wil, en van goeie huize en dat ben jij ook’. En aangezien ik bekend stond als iemand die er eigenlijk altijd wel uitkwam, lukte het ook altijd’ (Van de Bunt, 2008; PEB, 2003, p. 535).

Ook in overige grotere kartelzaken van latere datum, zoals het meelkartel (waarin zowel Nederlandse als Belgische ondernemingen zijn beboet door beide nationale mededingingsautoriteiten), is niets gebleken van betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit. In deze voorbeelden blijkt wel een enkele keer sprake van conflicten, maar ook hier is *interne* conflictbeslechting het devies. Zo verklaarde één van de bedrijven betrokken bij een onderlinge klantverdeling in een sector voor zware industrie:

“Het is wel eens voorgekomen dat de onenigheid heel hoog opliep, omdat je een werk had gepakt terwijl het de A-relatie was van iemand anders. Als anderen dat zagen gebeuren, dan gingen die in het overleg een bemiddelende rol vervullen” (Jaspers, 2013, p. 84)

Het lijkt er op dat ondernemingen betrokken bij kartels in het Nederlandse bedrijfsleven genoeg hebben aan de onderlinge controle die bestaat door het houden van jaarlijkse bijeenkomsten en het bijhouden van schaduwboekhoudingen (Jaspers, 2013). Op deze wijze zaken doen geeft blijk van een situatie waarin wederkerigheid en samenwerking in goed vertrouwen de boventoon voeren. Dit duidt op sterke banden tussen bedrijven in deze markten die hen in staat stellen zelf orde op zaken te stellen om stabiele kartels tot stand te brengen en te houden. De informele omstandigheden waaronder deze kartelafspraken plaatsvinden en de illegale aard van de afspraken dwingt deelnemers kennelijk tot een gentlemen's agreement met bijpassende omgangsvormen. Dit wordt onder andere zichtbaar in het taalgebruik, zoals ‘gunnen’ en ‘respecteren’. Dit laat

⁴ Een uitzondering hierop is een artikel van Andreas Stephan (2010). Hij beschrijft hoe corruptie en georganiseerde misdaad kartelwetgeving kunnen ondermijnen. Hij gaat in op het belang van een laag niveau van regelgeving en toezicht welke ingevuld kan worden door criminele organisaties om de belangen van bedrijven te bevorderen (Stephan, 2010, p. 353).

onverlet dat kwesties die niet geheimgehouden hoeven te worden, omdat het legale activiteiten betreft, soms wel tot openlijke conflicten kunnen leiden, bijvoorbeeld in juridische procedures tussen branchegenoten (Van de Bunt, 2008). Het feit dat bedrijven er zelf in slagen kartelafspraken tot stand te brengen en te houden is echter geen vaststelling die tot geruststelling zou moeten leiden. Het Nederlandse bedrijfsleven laat hiermee namelijk zien hoe zij er in slaagt zonder tussenkomst van overheid of georganiseerde criminaliteit stabiele kartels te vestigen en jarenlang te continueren⁵ zonder dat deze door interne of externe problemen⁶ uit elkaar vallen.

Een systeem van reciprociteit lijkt het resultaat van deze goede verstandhouding tussen bedrijven in dezelfde markten (Van de Bunt, 2008). Dit blijkt ook uit de terminologie die directeuren van bedrijven betrokken bij deze afspraken hanteren. Men spreekt over het 'recht' hebben op bepaalde marktaandelen of het 'respecteren' van andermans klanten. Zo verklaart een directeur van een bedrijf in de zware industrie over het gebruik van een onderlinge klantverdeling:

"Alle bij het overleg betrokken partijen maakten aanspraak op een bepaald marktaandeel/volume waarop elke deelnemer recht zou hebben. De omvang daarvan was gebaseerd op historische gegevens en vooral productiecapaciteit (...) Doel van de lijst is om de A-relaties van elkaar te respecteren" (Jaspers, 2013, p. 44).

A-relaties zijn hier de klanten die de verschillende bedrijven als hun exclusieve afnemers hebben verdeeld. Deze bewoordingen drukken een bepaald gevoel van onderlinge rechtvaardigheid uit. Elkaar beschouwen als collega's in plaats van concurrenten is hierbij illustratief.

In het Rijnlandse model, zoals we dat in Nederland kennen, liggen andere opvattingen besloten over de aard van competitie en concurrentie dan in het Angelsaksische (vrije markt) model dat in Amerika gehanteerd wordt. Deze culturele verschillen vertalen zich ook in het bedrijfsleven. Hoewel ook in Nederland de opvattingen over vrije marktwerking en open competitie ten gunste van innovatie en de consument verankerd liggen in de (Mededingings)wet, lijkt deze regelgeving in diverse Nederlandse sectoren weinig draagvlak te kennen. Hierbij beschouwen leden van een sociale groep de officiële regels van de wetgever als extern en ervaart men de eigen interne regels als urgenter en passender dan de formele regels van de overheid (Hertogh, 2005; Moore, 1973). Dit perspectief zal te meer van toepassing zijn daar waar bedrijven door het heimelijke karakter op elkaar zijn aangewezen.

⁵ Meeste kartels kennen een duur van 6 tot 8 jaren, maar de oorsprong van sommige recent ontdekte afspraken gaat decennia terug in de tijd (Jaspers, 2013; Levenstein & Suslow, 2006).

⁶ Dit gezegd hebbende, moeten we tegelijk onze ogen niet sluiten voor een aantal Nederlandse kartels waarin intimidatie, dreigen met en toepassen van geweld een rol speelde. Zoals in de kartels binnen executieveilingen en de glazenwassers. Dit lijken echter uitzonderingen te zijn en er lijkt bovendien vooralsnog geen sprake te zijn van *externe* partijen die ingehuurd worden om deze intimidatie toe te passen in naam van het kartel. Hierbij kan nog opgemerkt worden dat Nederland ten tijde van de liberalisering van de taximarkt in de jaren negentig protesten van taxicentrale Amsterdam (TCA) meemaakte waarbij gewelddadige protesten en intimidatie van nieuwkomers op de taximarkt plaats hebben gevonden. Ook hier was echter geen sprake van het inschakelen van externe partijen, voor zover bekend.

4. Tot besluit

Er bestaan, zoveel is zeker, twee typen kartelvorming en kartelcontrole. In de eerste plaats blijken er kartels te bestaan waaraan wettige bedrijven deelnemen uit bijvoorbeeld de bouwsector of specifieke branches (cement, installatietechniek). Het gaat hier om bedrijven die dankzij deze illegale activiteiten kunnen voortbestaan of groeien. Het plegen van deze kartelmisdrijven wordt gefaciliteerd door georganiseerde misdaadgroepen, die geen specifieke expertise hebben op het gebied van het besturen van ondernemingen, maar wel in staat zijn om het kartel door middel van gewelds dreiging, fysiek geweld, afpersing, etc. te ondersteunen. De grenzen tussen organisatiecriminaliteit en georganiseerde misdaad zijn weliswaar diffuus, maar analytisch goed te onderscheiden. Zo zijn de bedrijven die deelnemen aan kartelafspraken niet speciaal opgericht voor dat doel, maar dienen de verboden activiteiten als illegale inkomsten voor legitieme doelen, zoals winst en continuïteit van de onderneming. Georganiseerde criminaliteit onderscheidt zich van organisatiecriminaliteit doordat de organisaties primair zijn opgericht voor illegale activiteiten. Ze onderscheiden zich bovendien door hun gewelddadige karakter en modus operandi. Dit maakt ze ook complementair maakt aan kartels, die op hun beurt – in sommige delen van de wereld- dankbaar gebruik maken van de gewelddadige reputatie van georganiseerde criminele groeperingen.

In Nederland heeft het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid veel informatie opgeleverd over de wijze waarop in Nederland kartelmisdrijven werden gepleegd en werden verheimelijkt. In de Verenigde Staten en Canada ‘ontmoeten’ georganiseerde criminele groepen en bedrijven elkaar in het kader van kartelafspraken en intimidatie in de uitvoering van kartels met hulp en assistentie van georganiseerde criminaliteit. In Nederland zijn de kartelafspraken, hoewel van recentere datum, ook illegaal. Daarnaast lijken de condities (veel spelers, relatief lage toetredingsbarrières, weinig overheids toezicht) vergelijkbaar. Toch zien we dat het hier een andere kant op gaat. Kartels opereren professioneel, met verfijnde systemen van onderlinge verrekening en communicatie. Het heimelijke karakter maakt dat men naar buiten toe geen problemen wil, dus zorgt men dat het onderling ‘netjes’ geregeld is. De uitgebreide schaduwboekhoudingen bij de bouwfraude zijn in dit kader illustratief. Hierdoor zien we ook dat bedrijven alsmaar meer aan elkaar verbonden raken door onderling openstaande rekeningen. Men raakt steeds afhankelijker van elkaar.

Voor de effectieve aanpak van kartelmisdrijven is het noodzakelijk om te beoordelen om welke type kartelmisdrijven het gaat. In het eerstgenoemde type (New York, Montreal) zou gewerkt moeten worden met zwaar geschut om met name de georganiseerde misdaad uit de kartels te weren. De inzet van bijvoorbeeld kroongetuigen en undercover politierechercheurs zouden soelaas kunnen bieden. Bij de aanpak van kartels in Nederland wordt door de ACM gebruik gemaakt van onder meer de clementieregeling. Deze regeling maakt het mogelijk dat personen of ondernemingen die betrokken zijn (geweest) bij een kartel kwijtschelding krijgen van een hoge bestuurlijke boete. Het is de beloning voor degene die als eerste aan de ACM uit de school klapt.

Varese benadrukt dat Mafia-bescherming een sociaal onrecht is. Zelfs als het geen afpersing betreft gaat het voorbij aan enige vorm van eerlijkheid, rechtvaardigheid en wettigheid. Een wereld gedomineerd door georganiseerde criminaliteit, zo besluit hij, is een gevaarlijke maar bovenal onrechtvaardige wereld (Varese, 2014, p. 352).

In deze bijdrage stond de vraag centraal wanneer het zelfregulerend vermogen of wanneer betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit van belang is voor het voortbestaan van kartels. Het antwoord op deze vraag is tweeledig. Aan de ene kant, gestoeld op de literatuur over georganiseerde misdaad kunnen we begrijpen dat er verschillende soorten georganiseerde misdaad bestaan. Het type georganiseerde criminaliteit in landen als Nederland en België verzet zich gezien haar aard tegen het voorzien in bepaalde protectiediensten (Paoli, 2002). Andere landen, zoals de Verenigde Staten en Canada kennen wel een type georganiseerde criminaliteit die zich daar voor leent. Dit is echter slechts een deel van de verklaring. Anderzijds, gestoeld op de literatuur over organisatiecriminaliteit kan men zien dat de cultuur van het bedrijfsleven en de opvattingen die daarin besloten liggen over competitie en samenwerking tevens een rol kunnen spelen in het effectief kunnen uitvoeren van een gentlemen's agreement. Tot slot zien we dat deze typering van twee soorten kartels implicaties heeft voor de meest geschikte aanpak van kartels, zoals beschreven. Zo laat de bestudering van kartels zien dat het gebruiken van inzichten uit zowel het onderzoek naar organisatiecriminaliteit en georganiseerde misdaad complementair kunnen zijn aan elkaar. Net als deze onderwerpen zelf zijn ook de inzichten die uit hun bestudering voortvloeien geen gescheiden werelden en dit biedt perspectief voor toekomstig onderzoek.

Bibliografie

- AMADOR-SANCHEZ, P., DIJKMAN, M.N., LAMBOO, E., SMITS, R. (2008). De ontmanteling van kartelparadijs Nederland. Tien jaar Mededingingswet en NMa. *JV, jrg. 34, nr. 6 2008, p. 22.*
- ANECHIARICO, F. (1991). Beyond Bribery: The Political Influence of Organized Crime in New York City. In: FIJNAUT, C.J.C.F., & JACOBS, J.B. (Eds.). *Organized crime and its containment: a transatlantic initiative*. Deventer: Kluwer Law, p. 87-100.
- AYRES, I. (1987). How Cartels Punish: A Structural Theory of Self-Enforcing Collusion. *Colombia Law Review, vol. 87, p. 295-325.*
- BAKER, W. E., & FAULKNER, R. R. (1993). The social organization of conspiracy: Illegal networks in the heavy electrical equipment industry. *American sociological review, 837-860.*
- BUNT, H.G., VAN DE (2008). Rekeningen vereffenen in de bouw. *Tijdschrift voor Criminologie, 51(2), 4.*
- BUNT, H.G., VAN DE, SIEGEL, D., & ZAITCH, D. (2014). The social embeddedness of organized crime. In: L. Paoli (red.), *The Oxford Handbook of Organized Crime*. Oxford: OUP, p. 321-339.
- CHU, Y. K. (2002). *The triads as business*. Routledge.
- CONNOR, J. M. (2001). *Global Price Fixing: Our Customers are the Enemy*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- DELLA PORTA, D., & VANNUCCI, A. (2012). *The hidden order of corruption: An institutional approach*. Ashgate Publishing, Ltd..
- FIorentini, G., & PELTZMAN, S. (1995). *The economics of organised crime*. Cambridge University Press.

- FRANCHETTI, L. [1876] (1974). Condizioni politiche ed amministrative della Sicilia. Vol. 1 in L. FRANCHETTI & S. SONNINO. *Inchiesta in Sicilia*.
- GAMBETTA, D., & REUTER, P. (1995). Conspiracy among the many: the mafia in legitimate industries. *The economics of organised crime*, 116-36.
- HERTOGH, M.L.M. (2005). Van naleving naar beleving van regels. Bouwwereld en bouwfraude vanuit een rechtssociologisch perspectief. In: BARKHUYSEN, T., DEN OUDEN, W. & POLAK, J.E.M. (Eds.) *Recht Realiseren, Bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels*. Deventer: Kluwer
- HEUVEL, G.A.A.J. VAN DEN (2004). Nederland als collusieparadijs: de bouwfraude als organisatiecriminologische casus. *Tijdschrift voor Criminologie*, 46(2), 121-144.
- HILL, P. (2014). The Japanese Yakuza. In: L. Paoli (red.), *The Oxford Handbook of Organized Crime*. Oxford: OUP, p. 234-253.
- JACOBS, J.B. (1991). Organized Crime in the NYC Construction Industry. In: FIJNAUT, C.J.C.F., & JACOBS, J.B. (Eds.). *Organized crime and its containment: a transatlantic initiative*. Deventer: Kluwer Law, p. 49-54.
- JACOBS, J. B., FRIEL, C., & RADDICK, R. (1999). *Gotham unbound: How New York city was liberated from the grip of organized crime*. NYU Press.
- JASPERS, J.D. (2013). *Antwoorden op onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- LEVENSTEIN, M.C. & SUSLOW, V.Y. (2006). What Determines Cartel Success? *Journal of Economic Literature* (Vol. XLIV), p.43-95
- MASS, R. (1991). Law Enforcement Approaches to Organized Crime Infiltration of Legitimate Industry. In: FIJNAUT, C.J.C.F., & JACOBS, J.B. (Eds.). *Organized crime and its containment: a transatlantic initiative*. Deventer: Kluwer Law, p. 37-47.
- MOORE, S. F. (1973). Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study. *Law and Society Review*, 719-746.
- PAOLI, L. (2002). The paradoxes of organized crime. *Crime, Law & Social Change* 37: 51-97.
- PASSAS, N. (2002). Cross-border crime and the interface between legal and illegal actors. *Upperworld and underworld in cross-border crime*, 11-41.
- REUTER, P. (1983). *Disorganized crime. The Economics of the Visible Hand*. Cambridge: The MIT Press.
- REUTER, P. (1985). Racketeers as cartel organizers. *The politics and economics of organized crime*, 49-65.
- REUTER, P. (1987). Racketeering in legitimate industries. *A Study in the Economics of Intimidation. Santa Monica: The RAND Corporation*.
- SHAFFER, G., NESBITT, N. H., & WALLER, S. W. (2013). Criminalizing Cartels: A Global Trend?. *Chapter in Research Handbook on Comparative Competition Law*, eds. John Duns, Arlen Duke, and Brendan Sweeney (Edgar Elgar, 2015).
- SPAR, D. L. (1994). *The cooperative edge: The Internal politics of international cartels*. Cornell University Press.

- STEPHAN, A. (2010). Cartel laws undermined: Corruption, social norms, and collectivist business cultures. *Journal of Law and Society*, 37(2), 345-367.
- STIGLER, G. J. (1968). Price and non-price competition. *The Journal of Political Economy*, 149-154.
- VARESE, F. (2011). *Mafias on the move: How organized crime conquers new territories*. Princeton University Press.
- VARESE, F. (2014). Protection and extortion. In: L. PAOLI (red.), *The Oxford Handbook of Organized Crime*. Oxford: OUP, p. 343-358.
- VANDER BEKEN, T., & VAN DAELE, S. (2008). Legitimate businesses and crime vulnerabilities. *International Journal of Social Economics*, 35(10), 739-750.
- VULPERHORST, L. (2005). *Verzwegen onderneming. Ondernemers, overheid en het einde van het bouwkartel (2001-2005)*. Amsterdam: Van Gennep.
- WESSELING, R. (2011). *De kartelhel*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- WHISH, R., & BAILEY, D. (2015). *Competition law*. Oxford University Press, USA.
- WIJCKMANS, F. & TUYTSCHAEVER, F. (2008). Tot zover het Belgisch kartelparadijs. *Rechtskundig weekblad*, nr. 29, pp. 1178-1196.