

**2 | 14**

**Justitiële verkenningen**

# **Voedselcriminaliteit**

**Verschijnt 6 maal per jaar • jaargang 40 • mei**

**BOOM** | **LEMMA**  
UITGEVERS



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*

*Justitiële verkenningen* is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie en Boom Lemma uitgevers. Het tijdschrift verschijnt zes keer per jaar.

#### **Redactieraad**

drs. A.C. Berghuis  
dr. A.G. Donker  
prof. dr. H. Elffers  
dr. B. van Gestel  
dr. R.P.W. Jennissen  
dr. B. Rovers  
dr. mr. M.B. Schuilenburg  
mr. dr. P.A.M. Verrest

#### **Redactie**

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

#### **Redactiesecretariaat**

tel. 070-370 65 54  
e-mail [infojv@minvenj.nl](mailto:infojv@minvenj.nl)

#### **Redactieadres**

Ministerie van Veiligheid en Justitie,  
WODC  
Redactie Justitiële verkenningen  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
tel. 070-370 71 47  
fax 070-370 79 48

#### **WODC-documentatie**

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,  
e-mail: [wodc-informatiedesk@minvenj.nl](mailto:wodc-informatiedesk@minvenj.nl), internet: [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

#### **Abonnementen**

*Justitiële verkenningen* wordt gratis verspreid onder personen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Wie in aanmerking denkt te komen voor een gratis abonnement, kan zich schriftelijk of per e-mail wenden tot het redactiesecretariaat: [infojv@minvenj.nl](mailto:infojv@minvenj.nl). Andere belangstellenden kunnen zich richten tot Boom Lemma uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt € 151 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plus-

abonnement. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattending. Het plusabonnement kunt u afsluiten via [www.boomlemmatijdschriften.nl](http://www.boomlemmatijdschriften.nl). Of neem contact op met Boom distributiecentrum via tel. 0522-23 75 55 of e-mail [tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl](mailto:tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl).

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

#### **Uitgever**

Boom Lemma uitgevers  
Postbus 85576  
2508 CG Den Haag  
tel. 070-330 70 33  
fax 070-330 70 30  
e-mail [info@boomlemma.nl](mailto:info@boomlemma.nl)  
website [www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)

#### **Ontwerp**

Tappan, Den Haag

#### **Coverfoto**

© Piet den Blanken/Hollandse Hoogte  
Vlees in de schappen van een supermarkt

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<i>K.E. Gussow en L.H. Kuiper</i>	
<b>De bestrijding van voedsel fraude in Nederland</b>	<b>8</b>
<i>S. van Ruth en W. Huisman</i>	
<b>Kwetsbaarheid voor voedsel fraude in de vleessector</b>	<b>28</b>
<i>D. Siegel en D.P. van Uhm</i>	
<b>Zwarte kaviaar. Over criminele netwerken, illegale handel en de bedreiging van de steur</b>	<b>54</b>
<i>Ch.I. Sambrook</i>	
<b>Illegale pesticiden en voedselcriminaliteit</b>	<b>71</b>
<i>J.A. van den Akker en E.M.R. de Lange</i>	
<b>Naar een Europese aanpak van voedsel fraude</b>	<b>84</b>
<i>Ch. Vansteenkiste en T. Schotte</i>	
<b>De rol van Europol in de strijd tegen voedselcriminaliteit</b>	<b>97</b>
<b>Summaries</b>	<b>104</b>
<b>Internetsites</b>	<b>107</b>
<b>Congresagenda</b>	<b>109</b>
<b>WODC: website en rapporten</b>	<b>116</b>



## Voorwoord

Nederland en andere Europese landen zijn in de afgelopen periode opgeschrikt door verschillende voedselschandalen. Vooral in de vleessector is van alles mis, zoveel is duidelijk sinds de ontdekking van de paardenvleesfraude in 2013. De misstanden in de vleessector worden bevestigd in het vernietigende rapport *Risico's in de vleesketen*, dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid eind maart publiceerde.<sup>1</sup> Bedrijfsleven en overheid slagen er volgens de raad niet in de veiligheid van het vlees in de schappen te waarborgen. Ook worden de veiligheidsrisico's van geïmporteerd vlees onvoldoende beheerst en zijn er weinig instrumenten voorhanden om fraude op te sporen. Een week eerder had de directeur van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) Harry Paul in een interview met *Het Financieele Dagblad* al te kennen gegeven dat de omvang van 'het geknoei met voedsel' verontwaardigend is.<sup>2</sup> De tendens om sectoren aan te spreken op hun 'zelfregulerend vermogen' en hun eigen kwaliteitscriteria te laten handhaven lijkt nu te keren. De NVWA zal de komende jaren flink uitbreiden en meer controle en toezicht gaan uitoefenen.

Het is duidelijk dat lang niet alle vormen van voedsel fraude een (direct) gevaar betekenen voor de volksgezondheid. In veel gevallen wordt de consument simpelweg om de tuin geleid, bijvoorbeeld met producten waarvan onterecht wordt geclaimd dat ze 'biologisch' zijn. Voedsel fraude leidt in veel gevallen echter tot onzekerheid over de herkomst en samenstelling van een product. De veiligheid komt dan in het geding, omdat er bij controles niet naar de juiste waarden wordt gekeken. Dit was het grote probleem in de paardenvleesaffaire. Veel paarden krijgen tijdens hun leven de pijnstiller fenylbutazon toegediend, die voor mensen schadelijk kan zijn. Maar als men denkt met rundvlees te maken te hebben, wordt hierop niet getest omdat het medicijn niet wordt toegediend aan runderen.

In dit themanummer verkennen we het verband tussen voedsel(on)veiligheid en criminaliteit, waarbij aansluiting wordt gezocht met criminologische theorieën over gelegenheidsstructuren, motivaties en organisatiecriminaliteit. Er is overigens tot nu toe weinig aan-

1 [www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/1478/risico-s-in-de-vleesketen/publicatie#fasen](http://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/1478/risico-s-in-de-vleesketen/publicatie#fasen).

2 [www.nvwa.nl/onderwerpen/thema-eten-en-drinken/dossier/vlees-en-vleesproducten](http://www.nvwa.nl/onderwerpen/thema-eten-en-drinken/dossier/vlees-en-vleesproducten).

dacht voor voedselcriminaliteit binnen de criminologie en andere sociale wetenschappen.

De bestrijding van voedsel fraude in Nederland staat centraal in het eerste artikel van dit themanummer. Karen Gussow en Loes Kuiper schetsen de ervaringen van de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) van de NVWA met de opsporing van voedsel fraude in de afgelopen vijftien jaar. Pas in de laatste jaren is die opsporingsactiviteit goed op gang gekomen. In dit artikel worden negen casus meer gedetailleerd beschreven, waarbij een criminologisch perspectief wordt gehanteerd in termen van motieven en gelegenheden. Onduidelijke wet- en regelgeving en een gebrek aan toezicht dragen substantieel bij aan de aantrekkelijkheid van voedsel fraude, zo blijkt uit dit betoog. Saskia van Ruth en Wim Huisman geven in een verkennend artikel een aanzet tot een analyse van de kwetsbaarheid van de vleessector voor voedsel fraude. Zij doen dit op grond van de kenmerken van de producten, de bedrijven en de productieketen. De centrale vraag daarbij is welke motieven en gelegenheden voor fraude met vlees samenhangen met de aard van de voedselproducten, de aard van de actoren in de vleesproductieketen en de aard van de keten zelf. De beantwoording van deze vraag wordt toegespitst op de recente paardenvleesfraude. Ten slotte wordt gekeken of deze inzichten aanknopingspunten bieden voor detectie en preventie van voedsel fraude.

We verleggen de aandacht vervolgens naar een bijzondere casus: de handel in kaviaar. Dina Siegel en Daan van Uhm beschrijven de kleurrijke historie van dit luxeproduct en statussymbool bij uitstek. De waarde van kaviaar werd historisch bepaald in de context van veranderende sociale en politieke verhoudingen en, in de laatste eeuw, ook door snelle ecologische veranderingen. Na de val van de Sovjet-Unie was het gedaan met de strenge regulering van de vangst van steur, met overbevissing en de geboorte van een 'kaviaar maffia' als gevolg. De auteurs schetsen hoe de schaarste van 'echte' (wilde) kaviaar de georganiseerde misdaad de kans heeft geboden om met illegale vangst, smokkel en handel miljoenen te verdienen.

Voedselcriminaliteit kan zich ook voordoen helemaal aan het begin van de voedselketen, bij de verbouw van gewassen. Christopher Sambrook laat in zijn artikel zien dat de productie en distributie van illegale pesticiden in Europa niet uitzonderlijk zijn. De verspreiding van zulke producten binnen de Europese Unie is grotendeels te wijten aan het misbruik van de regels op het gebied van parallelhandel en aan de

combinatie van hoog rendement en gering risico die deze activiteit aan criminele organisaties biedt. Het is tevens een verraderlijke vorm van criminaliteit: de gebruikte chemische stoffen zijn niet getest of voor gebruik goedgekeurd en vormen een ernstige bedreiging voor de economie, het milieu en de volksgezondheid. Een bron van zorg is de mogelijkheid dat resten van illegale bestrijdingsmiddelen in de geoogste gewassen aanwezig blijven en terug te vinden zijn in voedingsmiddelen.

De recente voedselschandalen roepen de vraag op of er sprake is van een crisis in de Europese voedselketen. Jos van den Akker en Esther de Lange betogen in hun bijdrage dat dringend maatregelen op Europees niveau nodig zijn om het vertrouwen van consumenten in de voedselsector te helpen herstellen. Zij beargumenteren waarom het grensoverschrijdende karakter van voedsel fraude een Europese aanpak daarvan vereist. Hierin staan internationale samenwerking tussen opsporingsdiensten en informatiedeling centraal. Ook worden initiatieven ter verbetering van de voedselveiligheid binnen de voedselindustrie aangemoedigd en is het zaak dat de lidstaten van de Europese Unie strengere straffen stellen op voedsel fraude.

Ten slotte schetsen Chris Vansteenkiste en Tamara Schotte de rol van Europol bij de bestrijding van voedselcriminaliteit. Zij plaatsen voedsel fraude tegen de achtergrond van een sterk groeiende namaakindustrie, die zich al lang niet meer beperkt tot luxegoederen, maar ook winstmogelijkheden ziet in gewone consumptiegoederen. De auteurs betogen dat er sterke aanwijzingen zijn van toenemende betrokkenheid van georganiseerde misdaadgroepen bij voedsel fraude en geven daarvan enkele voorbeelden. De bestrijding van namaakgoederen die een impact hebben op de volksgezondheid is binnen de Europese Unie inmiddels een prioriteit in de criminaliteitsbestrijding. Dit heeft geleid tot verschillende Europese 'actieweken' onder de naam operatie OPSON, waarbij een breed assortiment van voedsel en dranken in beslag is genomen. Gezien het grensoverschrijdende karakter van voedselcriminaliteit is het volgens de auteurs wenselijk te komen tot harmonisering van wettelijke omschrijvingen, strafbaarstellingen en bevoegdheden. Ook zullen verbindingen binnen en tussen landen nodig zijn om signalen door te geven, kennis te delen en operaties op elkaar af te stemmen.

Marit Scheepmaker

# De bestrijding van voedsel fraude in Nederland

*K.E. Gussow en L.H. Kuiper\**

Hoewel gerommel met voedsel van alle tijden is, stamt het eerste duidelijke bericht in de Engelstalige wereldpers waarin letterlijk over 'voedsel fraude' ('*food fraud*') wordt gesproken van september 1986.<sup>1</sup> De *Los Angeles Times* schreef over een bedrijf dat 730 kilo vlees door water had vervangen in kalkoenproducten. De producten waren bestemd voor schoollunchprogramma's in Amerika (*Los Angeles Times* 1986, p. 2). In Nederland waren de berichten waarin voedsel fraude wordt genoemd, op één hand te tellen. Bovendien gaan ze over Belgische schandalen, Chinese voedselpraktijken of de oprichting van de Europese voedselautoriteit. Inmiddels is de term echter ook niet meer weg te denken uit de Nederlandse media. Het paardenvleeschandaal en de scharreleifraude begin 2013 richtten de schijnwerpers op dit fenomeen. Het Europees Parlement stemt in met een hardere aanpak van deze 'blinde vlek', waar inspecteurs en overheid zich te weinig van hebben aangetrokken (de Lange 2013). Voedsel fraude werd voorheen vooral gezien als een economische kwestie, ondergeschikt aan goede voedselveiligheidssystemen (Moore e.a. 2012, p. 118). Ook vanuit de wetenschap, in het bijzonder criminologie, is tot op heden beperkt aandacht geweest voor het fenomeen voedsel fraude (Hermans 2012; Croall 2012, p. 16-17; Spink & Moyer 2011; Moore e.a. 2012).

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) heeft de laatste jaren eveneens minder prioriteit aan voedsel fraude gegeven dan aan voedselveiligheid (Havinga & Van Waarden 2013, p. 51). Toch wordt nu de vraag gesteld of dit terecht is. Onderzoek naar de verschijnings-

\* Drs. Karen Gussow is als senior inspecteur verbonden aan de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Loes Kuiper studeerde af aan de Hogeschool Van Hall Larenstein te Leeuwarden en loopt stage bij de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

1 Gebaseerd op een search, via LexisNexis, in nieuwsbronnen wereldwijd vanaf 1900 op de termen 'food fraud' en 'voedsel fraude'.



vormen van voedsel fraude toont aan dat er wel degelijk een verband bestaat tussen voedsel fraude en voedsel(on)veiligheid (Moore e.a. 2012, p. 118). Bovendien moet de ernst van fraude niet worden onderschat: fraude voedt wantrouwen en onzekerheid, en wantrouwen is ontwrichtend voor de samenleving en het economisch verkeer (Van Waarden 2006, p. 233). Wellicht niet toevallig is dat naar aanleiding van 'horsegate' een Taskforce voedsel *vertrouwen* is ingesteld, waarin door overheid en bedrijfsleven een herbezinning op toezicht, kwaliteit en 'zwakke schakels' in de voedselindustrie plaatsvindt, met als doel het vertrouwen van de consument in ons voedsel te herstellen (Ministerie van Economische Zaken 2013). Ook voor de NVWA zal dit tot verbetering en aanscherping van het toezicht leiden.

De **Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit** (NVWA) is de inspectiedienst die verantwoordelijk is voor het toezicht op onder andere de Nederlandse voedselindustrie. De NVWA is in 2012 ontstaan na een fusie tussen de Algemene Inspectiedienst, de 'oude' Voedsel en Waren Autoriteit, en de Plantenziektenkundige Dienst (NVWA 2014).

De **Inlichtingen- en Opsporingsdienst** van de NVWA (NVWA-IOD) is een van de vier Bijzondere Opsporingsdiensten in Nederland. De NVWA-IOD is een van de vijf divisies van de NVWA en specifiek bedoeld voor het opsporen van strafbare feiten, inzicht in de naleving en overtreding en het verhogen van de naleving op de terreinen waarop de NVWA toezicht houdt. De NVWA-IOD richt zich voornamelijk op complexe, ketengerelateerde, georganiseerde en internationaal georiënteerde criminaliteit.

Onder gezag van het **Openbaar Ministerie** (OM) kunnen daarbij bijzondere opsporingsmiddelen worden ingezet, zoals observatie, doorzoeking en telefoontaps.<sup>2</sup> Of dit is toegestaan, is vaak afhankelijk van de ernst van het strafbare feit waar iemand van wordt verdacht. Ten algemene gaat het om misdrijven waarop minimaal vier jaar gevangenisstraf staat.<sup>3</sup>

Dat de aandacht voor voedsel fraude is toegenomen, merkt ook de NVWA-IOD. Een specialistische opsporingsdienst zoals de NVWA-IOD is vrij uniek in Europa. De opsporing van voedsel fraude wordt meestal overgelaten aan de politie, eventueel binnen een afzonderlijke een-

<sup>2</sup> Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, 2006.

<sup>3</sup> Het Wetboek van Strafvordering regelt onder welke voorwaarden dwangmiddelen en bevoegdheden kunnen worden ingezet.

heid, die dan echter expertise ontbeert voor dit soort criminaliteit (Elliott 2013, p. 47-48). Maar juist de opsporing op terreinen met complexe regelgeving vraagt specialistische kennis; in Nederland een belangrijke reden voor de oprichting van de Bijzondere Opsporingsdiensten.<sup>4</sup> De NVWA-IOD houdt zich bezig met de strafrechtelijke afhandeling van de recente paardenvleeszaken en het behandelen van nieuwe gevallen van voedsel fraude. Maar ook in eerdere jaren zijn verschillende vormen van voedsel fraude de revue gepasseerd.

De NVWA-IOD heeft dus enige ervaring met voedsel fraudezaken die in Nederland zijn voorgekomen. Deze kennis is interessant voor criminologen op dit terrein, maar kan mogelijk ook overheids- en maatschappelijke initiatieven ondersteunen. In deze bijdrage wordt daarom inzicht gegeven in deze zaken vanuit een basaal criminologisch perspectief. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de motieven en gelegenheden van een bedrijf (Cohen & Felson 1978; Cornish & Clarke 1986). Waarom plegen de bedrijven fraude? Wat voor 'excuses' hantieren zij daarvoor? Hoe kon de fraude ontstaan?

De eerste vraag is echter wat onder voedsel fraude wordt verstaan. Verschillende definities doen de ronde, en daarin is nog geen consensus bereikt. Daarom wordt eerst ingegaan op een nadere uitwerking van het begrip en de verschillende typen voedsel fraude die worden gerapporteerd, op basis van het onderzoek van Moore e.a. (2012). Vervolgens worden de zaken van de NVWA-IOD in deze context geplaatst. Er is een selectie gemaakt van een negental zaken die nader zijn bestudeerd met criminologische inzichten in het achterhoofd. Na een toelichting op de werkwijze volgt een bespreking van de bevindingen. Het artikel eindigt met conclusies en discussie.

## **Voedsel fraude**

Met het begrip voedsel fraude is niet onmiddellijk duidelijk om wat voor soort illegale activiteiten het gaat. Daarnaast worden ook andere termen gebezigd: voedsel integriteit, voedsel authenticiteit en ook voedsel veiligheid. Onder voedsel fraude kan bijvoorbeeld worden verstaan:

<sup>4</sup> Wet op de bijzondere opsporingsdiensten (MvT), *Kamerstukken II 2004/05*, 30182, 3, 1.4.

- ‘Fraud is an act of intentional misrepresentation or concealment of information in order to deceive or mislead’ (Grocery Manufacturers Association & Kearney 2010, p. ii).
- ‘The deliberate placing on the market, for financial gain, of foods which are falsely described or otherwise intended to deceive the consumer’ (Food Standards Agency 2007, p. 15).

Wat deze definities gemeen hebben, is dat het moet gaan om:

- bewust en opzettelijk;
- misleiding of het versluieren van informatie.

De definitie van de Food Standards Agency richt zich daarbij uitsluitend op de consument, terwijl het ook om andere afnemers kan gaan. Ook is economisch gewin wellicht nauwkeuriger dan financieel gewin, aangezien niet alle frauduleuze handelingen rechtstreeks financieel gewin zullen opleveren. De misleiding kan verder tot uiting komen in het uiterlijk van het voedsel, maar ook in de verpakking of een ingrediënt; het kan ook een opzettelijk onjuiste claim over een voedselproduct zijn.

In de opsporingsonderzoeken van de NVWA-IOD komt een grote diversiteit aan voedselgerelateerde misdrijven voor. In dit artikel wordt daarom een bredere definitie gehanteerd die niet is beperkt tot enkel eindproducten en het consumentenbedrog. De definitie is van Spink en Moyer (2011) en is gebaseerd op hun analyse van een serie voedselincidenten: voedsel fraude is een breed concept ‘that covers the deliberate and intentional substitution, addition, tampering, or misrepresentation of food, food ingredients, or food packaging; or false or misleading statements made about a product, for economic gain’ (Spink & Moyer 2011, p. 158).

### **Classificatie voedsel fraude**

Deze definitie van voedsel fraude kan worden uitgewerkt in de volgende classificatie van fraudevormen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen fraude die puur administratief plaatsvindt, en fraude waarbij er fysiek iets met het product, ingrediënt en/of de verpakking is gebeurd. Zie tabel 1 (Hermans 2012, p. 14; aangevuld met eigen onderzoek).

**Tabel 1 Voedsel fraudecategorieën**

	<b>Categorie</b>	<b>Voorbeelden</b>
Administratieve fraude	Overproductie	Overschrijden productiequota, bijvoorbeeld voor melk, vis of beschermde (producten van) planten of dieren, zoals kaviaar van de steur
	Misleidende claims, labels of afbeeldingen	Onterechte voedings- en gezondheidsclaims en medische claims, bijvoorbeeld light of 'verlaagt het cholesterolgehalte'. Het wekken van suggesties
	Namaakproducten	Namaak of simulatie van merkproducten of producten met een wettelijk beschermde oorsprongsbenaming, zoals Gouda kaas en de Opperdoezer aardappel
	Opzettelijk onjuiste vermelding van productie- of bewerkingsmethode, hoeveelheden of gewichten	Bijvoorbeeld onterecht aangeven dat een product biologisch is of volgens een bepaald ritueel is geslacht, bedrog rond de huisvesting van productiedieren (scharrelei als vrije uitloop), opzettelijk onjuist vermelden van hoeveelheden van ingrediënten in een product of meer water bij de vis (glaceren) en kip (waterkip) dan vermeld
Fysieke fraude	Vervanging	Voor een goedkoper alternatief, bijvoorbeeld paardenvlees voor rundvlees, gewone olie voor extra vierge olie, of bij vis tropische tong voor Noordzeetong
	Toevoegingen	Van een (verboden/gevaarlijke) stof, bijvoorbeeld waardoor het lijkt alsof een product eiwitrijk is (zoals melamine), of dieetpillen en kruiden met verboden stoffen
	Witwassen van voedsel	Voedsel dat niet meer geschikt is of nooit geschikt was voor humane consumptie toch gebruiken, bijvoorbeeld afgekeurde grondstoffen of producten met ongewenste stoffen, zoals bestrijdings- of diergeneesmiddelen, verkoop van beschimmelde of verrotte voedingsmiddelen, toepassing van dierlijke bijproducten in humane levensmiddelen of illegaal slachten, waardoor dieren in het geheel niet gekeurd kunnen worden

**Ernst**

In de bovenstaande classificatie is enige variatie en opbouw in de ernst te zien. Overproductie is veelal gelieerd aan duurzaamheid of economische maatregelen. Voor de consument is dit minder van belang; het milieu of het economisch verkeer is hier slachtoffer. Vanaf de misleiding rondom producten is de consument nadrukkelijk slachtoffer. Het gaat hier vooral om producten die op zichzelf niet onveilig zijn, maar waardoor de consument wordt misleid of bedrogen en meer

moet betalen. Het product zou positieve eigenschappen hebben, van een kwalitatief goed merk of oorsprong zijn, of biologisch geproduceerd. De schade is met name economisch: het verlies van vertrouwen in de voedselindustrie, van consumenten en van handelspartners onderling. Vervanging van of leugens over de herkomst van grondstoffen is ernstiger. Het ondermijnt de traceerbaarheid van voedsel, een belangrijk onderdeel van het Europese voedselveiligheidssysteem. Mocht ergens een besmetting zijn, dan moeten voedingsmiddelen snel teruggehaald kunnen worden. Meest ernstig in termen van voedselveiligheid is het witwassen van voedsel (*'food laundering'*). Het gaat hier om potentieel onveilige producten met ongewenste stoffen; te denken valt aan antibioticaresidu in vlees.

Met betrekking tot de ernst van voedsel fraude in zijn algemeenheid zijn er berichten verschenen dat voedsel fraude ook plaatsvindt door georganiseerde criminele bendes, die uitsluitend manieren zoeken om geld te verdienen en kansen zien in de voedselbranche (Birmingham Post 2003, p. 6; Gander 2014, p. 1). Ook De Lange (2013) en Elliott (2013) geven aan dat er een toenemende mate van betrokkenheid van criminele organisaties is bij de voedselsector.

### **NVWA-IOD-voedsel fraudezaken**

Door de bril van bovenstaande classificatie van voedsel fraudevormen is gekeken naar de opsporingszaken van de NVWA-IOD. Deze cijfers geven nadrukkelijk geen beeld van de mogelijke omvang van voedsel fraude in Nederland. De NVWA-IOD hanteert namelijk, net als andere opsporingsdiensten, selectiecriteria bij de keuze voor de zaken die worden opgepakt. Daarbij wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met de aard, ernst, omvang en het financieel gewin, alsmede de complexiteit van de vermoedelijke fraude.

In totaal heeft de NVWA-IOD voor 56 voedsel fraudezaken een procesverbaal ingeleverd bij het OM van 1999 tot en met 2013. In tabel 2 is de verdeling van deze zaken over de voedsel fraudecategorieën weer gegeven. Er is in deze tabel gekozen voor de meest pregnante fraudevorm, hoewel er soms meerdere van toepassing zijn.

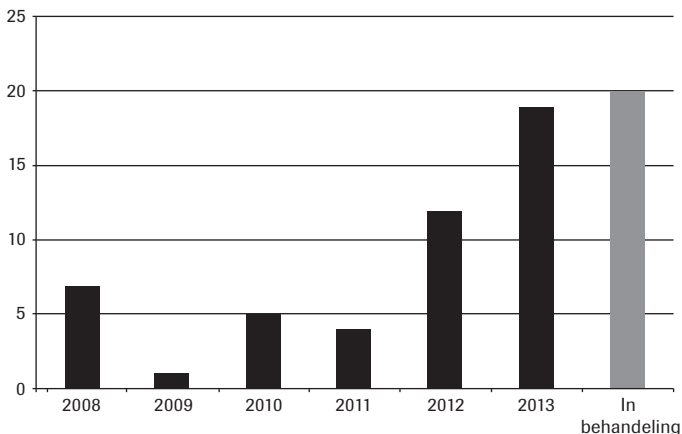
Uit tabel 2 blijkt dat de meerderheid van de zaken, 36 in totaal, gaat om het witwassen van voedsel. Traditioneel heeft de NVWA-IOD zich

**Tabel 2** NVWA-IOD: voedselgerelateerde zaken 1999-2013

<b>Categorie</b>	<b>Aantal zaken</b>
Overproductie	3
Misleidende claims/labels/afbeeldingen	0
Namaakproducten	0
Opzettelijk onjuiste vermelding	9
Vervanging	7
Toevoegingen	1
Witwassen van voedsel	36
<b>Totaal</b>	<b>56</b>

gericht op strafbare feiten vooraan in de voedselketen, in de primaire sector. Een groot deel van deze 36 zaken houdt daarom verband met het witwassen van voedsel vooraan in de keten. Deze zaken gingen vooral over het gebruik van illegale diergeneesmiddelen en de illegale slacht. Een klein aantal zaken speelt zich verderop in de keten af; zij gaan over het gebruik van partijen vlees of zuivel, die niet geschikt zijn voor menselijke consumptie. De overproductiezaken spelen zich ook in de primaire sector af en hadden betrekking op het ontduiken van melk- en visquota, voornamelijk bij platvis- en garnalenvangsten. Een wat kleiner deel van deze zaken, die in de industriële sector plaatsvinden, gaat over het opzettelijk onjuist vermelden van de productie- of bewerkingsmethode. Deze zaken van de NVWA-IOD hebben betrekking op het omkatten van niet-biologische naar biologische producten, zoals bij eieren, melk of graan. Maar ook om de onterechte verkoop van vlees als *halal* vlees. Ook op het gebied van vervanging heeft de NVWA-IOD ervaring: verschillende zaken waarbij het duurdere rundvlees werd vervangen door het goedkopere paardenvlees, maar ook het vervangen van de duurdere schol voor goedkopere 'yellowfin sole'. Fraude waarbij er illegale toevoegingen aan producten worden gedaan, zijn bijvoorbeeld zaken over producten met ingrediënten die niet zijn toegestaan vanwege hun negatieve bijwerkingen. Maar ook ingrediënten die niet toegestaan zijn omdat ze afkomstig zijn van beschermde dier- of plantensoorten. Dit soort zaken komt bij de NVWA-IOD tot op heden weinig voor. Als het gaat om misleidende voedings- en gezondheidsclaims of zelfs medische claims, heeft de NVWA-IOD daar in feite geen rol in. Deze kwesties worden door de NVWA-inspectie behandeld. Ten slotte zijn ook zaken waarbij produc-

**Figuur 1 NVWA-IOD: aantal afgeronde en lopende voedsel fraude onderzoeken vanaf 2008**



ten worden nagemaakt, (nog) niet opgepakt door de NVWA-IOD. In dit soort gevallen kan een sector of merkhouders soms ook zelf stappen ondernemen, of ligt de opsporing op het terrein van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD).

In de afgelopen jaren is de NVWA-IOD meer aandacht gaan besteden aan voedsel fraude. Van de 56 voornoemde zaken dateren er acht van vóór 2008, de rest is van daarna. Het aantal voedselgerelateerde onderzoeken dat de NVWA-IOD jaarlijks afrondt steeg van zeven in 2008 naar bijna twintig in 2013. per jaar heeft afgerond, is daarbij gestegen van zeven in 2008 naar bijna twintig in 2013. Momenteel zijn er circa twintig zaken in behandeling op het gebied van voedsel fraude. Dit zijn deels zaken die in uitvoering zijn, en deels zaken waarbij de verdenking wordt onderzocht om te beoordelen of de zaak in uitvoering wordt genomen (zie figuur 1).

Vanaf 2008 heeft bovendien geleidelijk een verbreding plaatsgevonden, waarbij ook de handel en industrie nadrukkelijker in beeld zijn gekomen. In het vervolg van deze bijdrage worden deze zaken nader onder de loep genomen.

## **Analyse van afgeronde opsporingszaken**

In dit onderzoek zijn negen onderscheidenlijke (clusters van) afgeronde opsporingszaken van de NVWA-IOD tussen 2008 en 2013 nader geanalyseerd. Dit zijn allemaal zaken op het gebied van de handel en industrie. In deze analyses zijn alleen zaken betrokken waarvoor een eindproces-verbaal is ingeleverd bij het OM/FP. Deze keuze houdt in dat de zaak nog bij het OM in behandeling kan zijn, zeker als het gaat om de wat recentere zaken. Dit betekent dat de uiteindelijke rechterlijke uitspraak niet altijd onherroepelijk is of zelfs nog niet in eerste aanleg heeft plaatsgevonden. Het is dus mogelijk dat een verdachte wordt vrijgesproken, hoewel de zaken meestal hoge geldboetes (> € 50.000) of (voorwaardelijke) gevangenisstraffen van enkele maanden tot een jaar opleveren. De juridische afhandeling van de zaken kan in dit artikel daarom ook niet overal worden meegenomen. Sepots komen slechts sporadisch voor, omdat de opsporing onder leiding van de officier van justitie wordt voorbereid en uitgevoerd. Er vindt dus veelvuldig afstemming en overleg plaats over de haalbaarheid en bewijsbaarheid van de zaak. Als een zaak niet haalbaar is, wordt er geen proces-verbaal ingeleverd.

Voor de analyse van de opsporingsonderzoeken is gebruik gemaakt van eindrapportages, beleidsrapportages, uitspraken, verhoren, afgeleuisterde telefoongesprekken en interviews met de verantwoordelijke rechercheurs. Op deze manier is getracht om overlap van informatie te realiseren, omdat de betrouwbaarheid van enkele afzonderlijke gegevens, zoals verhoren, niet altijd te garanderen is.

Bij de bestudering van de negen opsporingsonderzoeken is gekeken naar:

- de ontdekking van het misdrijf;
- motieven en neutralisaties;
- gelegenheden en de rol van toezicht.

Dit analysekader is ontleend aan enkele veelgebruikte criminologische theorieën, zoals de rationelekeuzetheorie (Becker 1968), de *routine activity*-theorie (Cohen & Felson 1978) en de *situational crime prevention theory* (Cornish & Clarke 1986). Hoewel deels ontwikkeld met conventionele straatcriminaliteit in gedachten, zijn deze theorieën ook toegepast op organisatiecriminaliteit (Benson e.a. 2009; Huisman & Van Erp 2013). In vrijwel alle opsporingszaken van de NVWA-IOD is



immers een rechtspersoon (mede) verdachte. Criminaliteit is volgens deze theorieën calculerend gedrag. Het vindt plaats als overtreden aantrekkelijker is dan naleven, en de dader onvoldoende wordt afgeschrikt door de kans op ontdekking met de eventuele sanctie. Belangrijk is de gelegenheid tot overtreden: een dader moet niet alleen willen, maar ook kunnen overtreden. Een gelegenheid wordt aantrekkelijker voor fraudeurs als het plegen weinig moeite kost en door de mogelijkheid tot neutralisatie: de excuses en rationalisaties die een dader voor zichzelf hanteert om zijn gedrag moreel te rechtvaardigen.

### **Negen zaken: vlees, vis, zuivel, eieren, rijst**

In zes van de negen geanalyseerde zaken is er gefraudeerd met grondstoffen die niet bestemd zijn voor menselijke consumptie. Dit zijn dierlijke bijproducten: producten die vrijkomen bij de slacht van een dier, maar niet voor humane consumptie geschikt zijn. Dit materiaal krijgt een risicoclassificatie van 1 tot en met 3.<sup>5</sup> In de onderzochte zaken gaat het om categorie 2- en 3-materiaal. Categorie 3-materiaal is onder andere afval van voor menselijke consumptie goedgekeurde dieren, zoals huiden, bloed en beenderen. Aan categorie 2-materiaal kleven meer risico's dan aan categorie 3-materiaal. Categorie 2-materiaal omvat bijvoorbeeld producten die worden ingevoerd door derde landen en niet goedgekeurd zijn, en producten die residuen bevatten van bijvoorbeeld diergeneesmiddelen (OVAM 2014). Het categorie 2-materiaal dat in de zaken naar voren kwam, betrof kaas- en zuivelproducten die over de 'ten minste houdbaar tot' (THT)-datum waren en vernietigd hadden moeten worden. Het categorie 3-materiaal betrof steekvlees van varkens, duizendjarige eieren en paardenvlees met diergeneesmiddelen dat niet voor humane consumptie geschikt was. Steekvlees is het vlees rond de plaats waar de slagader van een varken wordt doorgestoken om het te laten leegbloeden. Dit vlees raakt beoedeld. Duizendjarige eieren zijn eendeneieren die voor onbepaalde tijd worden ingelegd in een mengsel van onder andere ongebluste kalk en zout. Een delicatessen voor sommigen.

5 Deze indeling wordt voorgeschreven in artt. 8-10 van Vo (EG) 1069/2009. Categorie 1-materiaal is bijvoorbeeld gespecificeerd risicomateriaal zoals hersenen en schedels van runderen, daarnaast ook dierlijke bijproducten die een risico vormen door een overdraagbare encefalopathie (BSE/TSE) of die verboden stoffen bevatten, zoals hormonen.

Ook met wel voor de humane consumptie geschikte producten wordt gefraudeerd. Zo is in een zaak een partij rijst verkocht met een vals herkomstland op de verpakking. *Yellowfin sole*, schar en bot zijn omgekat naar schol, kippeneieren zijn verkocht met een valse classificatie scharrel of vrije uitloop, paardenvlees is verkocht als en opgemengd met rundvlees zonder dit op het etiket te vermelden. In dezelfde zaak is ook niet-*halal* rundvlees van verschillende herkomst verkocht als *halal* rundvlees afkomstig uit een specifieke regio. Het blijkt dan ook regelmatig het geval dat verschillende fraudevormen in een zaak terugkomen (zie tabel 3).

### **Achtergrond bedrijven**

In de geanalyseerde zaken zijn de hoofdverdachten een visverwerkingsbedrijf, een markthandel, twee productiebedrijven en vijf groothandels in onder andere vlees en kaas. In ieder geval in zes van de zaken is een verdachte een familiebedrijf, en in zeven zaken waren de verdachte bedrijven internationaal actief. Dit houdt in dat ze producten of grondstoffen importeren uit en/of exporteren naar het buitenland. In enkele van de zaken maakte de hoofdverdachte gebruik van meerdere rechtspersonen. Een onderneming wordt dan na onbepaalde tijd weer geliquideerd, waarna de activiteiten worden voortgezet in een nieuw opgerichte rechtspersoon. Daarnaast wijzigde de bestuurs- en eigendomsstructuur van deze ondernemingen meermalen, hoewel het feitelijk leidinggeven door de hoofdverdachte aan de onderneming nooit veranderde. Vermoedelijk wordt deze werkwijze gehanteerd om de pakkans te verlagen en de opsporing van gepleegde feiten (juridisch) te compliceren.

De omvang van de zaken met het oog op het aantal verdachten verschilt aanzienlijk. In de negen zaken ligt het aantal verdachte rechtspersonen tussen de een en negen en het aantal verdachte natuurlijke personen tussen de een en dertien. Soms gaat het om behoorlijk grote spelers. Een verdacht bedrijf zou 40% van het marktaandeel in de betreffende branche in Nederland bezitten; een ander bedrijf is gekenmerkt als een van de grootste spelers op de markt van verkoop van de betreffende producten. Maar in andere onderzoeken zijn de bedrijven veel kleiner, het ging dan bijvoorbeeld om een markthandelaar.

Tabel 3 Overzicht negen geselecteerde voedsel fraudezaken 2008-2013

Zaaknummer	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Product	Steekvlees varken	Steekvlees varken, paard- en rundvlees	Paard- en rundvlees	Vis	Rijst	Kippeneieren	Eenden-eieren	Kaas- en boterproducten	Kaas- en zuivelproducten
Aanleiding	TCI	Eerder onderzoek & TCI	TCI	Inspecties	Inspecties	Inspecties	RHV	Inspecties	Eerder onderzoek
Motief	Geld	Geld	Deden volgens zichzelf niets fout	Deden volgens zichzelf niets fout	Deden volgens zichzelf niets fout	Geld, klantbinding, voorkomen vernietiging overproductie, marktpositie	Geld	Willen geen voedsel verspillen	Geld
Gelegenheid	Onttrekking aan toezicht	Weinig toezicht op deze aspecten	Weinig toezicht op dit aspect	Regelgeving	Regelgeving	Onttrekking aan toezicht	Onttrekking aan toezicht	Regelgeving	Regelgeving, onttrekking aan toezicht
<b>Voedsel fraudecategorie</b>									
Opzettelijk onjuiste melding		<i>Halal</i>			Herkomst-land	Scharrel		Bewaaradvies	
Witwassen	Steekvlees C3	Steekvlees C3	Paard C3				Duizendjarig ei C3	THT C2	THT C2
Vervanging		Paard → rund	Paard → rund	Vis → vis					

## Het ontdekken van voedsel fraude

Verschillende detectiemethoden kunnen ertoe leiden dat een zaak aan het licht komt. Enerzijds komen zaken 'als vanzelf' bij de NVWA-IOD terecht, bijvoorbeeld doordat een consument een klacht heeft ingediend, of doordat een ander land met informatie komt. Dit worden ook wel zijinstromers genoemd (Van de Bunt e.a. 2007, p. 395-396). De handhavingsspiramide veronderstelt echter een traject waarbij zaken escaleren vanuit de toezichthouder (Ayres & Braithwaite 1992). Ook daarvan is sprake, maar in mindere mate. Niet verwonderlijk, omdat in een aantal gevallen juist de opzet van de verdachte was om zich aan het toezicht te onttrekken. Kijken we naar het grotere aantal voedsel-fraudezaken, dan zien we dit beeld bevestigd: in een kwart van de 56 zaken komt een zaak via escalatie vanuit de NVWA-inspectie bij de NVWA-IOD terecht. In een van de negen opsporingszaken is dit met behulp van datamining gebeurd. De toezichthouder heeft bij de zo geselecteerde adressen een controle ingesteld en kreeg via deze weg zicht op een bedrijf dat faciliteerde in de fraude.

Een nog wat actievere vorm van intelligence verzamelen gebeurt door met anonieme bronnen, informanten genoemd, te spreken. De NVWA-IOD beschikt over een eigen Team Criminele Inlichtingen (TCI), een specialistische unit die uitgerust is om informanten te spreken en hun identiteit af te schermen. Deze afscherming is nodig vanwege het gevaar voor de persoonlijke veiligheid van de informant als diens identiteit bekend zou worden. Intelligence verzamelen door gebruik te maken van informanten is aan strikte regels gebonden, waaraan zowel het OM als de NVWA en de informant zich moeten houden. De zaken die op deze wijze aan het licht komen, zijn groter en ingrijpender. Het gaat in de geanalyseerde zaken dan ook om bedrijven die hun activiteiten bewust versluierden of inspeelden op de lage pakkans. Dergelijke onderzoeken hebben bovendien tot vervolgonderzoeken geleid. De informant blijkt dus een waardevolle bron van informatie, die aanvullend op het reguliere toezicht is. Ten slotte is in vijf van de negen zaken gebruik gemaakt van bijzondere opsporingsmethoden om achter de werkelijke frauduleuze werkwijze te komen en bewijs te verzamelen.

## Motieven en neutralisaties

Over het algemeen vinden bijna alle overtredingen en misdrijven plaats met als hoofdmotief geldelijk gewin. Dat is bij de zaken van de NVWA-IOD niet anders, vooral als het handelaren betreft van wie het hoofddoel is om marge te maken op partijen. Een citaat uit een verhoor van een verdachte waarin de vraag gesteld wordt waarom de hoofdverdachte fraude pleegt:

‘Om zo goedkoop mogelijk in te kopen, het liefst tegen de datum aan, dan kan de verkopende partij er niets meer mee. Dan koopt X goedkoop in en kunnen de producten tegen een mooie redelijke prijs weg.’

In drie zaken kwam de kans om eenvoudig geld te verdienen aanwaaien: er werd een goedkope partij (paardenvlees, eendeneieren) aangeboden. In andere zaken gingen de verdachten zelf op zoek. Het gaat regelmatig ook om kostenbesparing. Het is bijvoorbeeld verplicht om bij het bepalen van een (nieuwe) houdbaarheidsdatum van een gekoeld product een risicobeoordeling uit te voeren op het product om te bekijken wat haalbaar is. Dit vraagt vaak om laboratoriumkosten. Een van de verdachten, die dagelijks dergelijke producten van een nieuwe houdbaarheidsdatum liet voorzien, heeft dit geen enkele keer uitgevoerd, vanwege deze kosten. De illegale winsten kunnen flink oplopen. Bij vijf van de negen geanalyseerde zaken is deze berekend op meer dan € 350.000. In vier gevallen ging het om meer dan € 1,5 miljoen, waarvan in één zaak om € 3,7 miljoen. Deze illegale winsten worden van de dader ‘afgepakt’ in een apart traject, dat kan volgen op een veroordeling van het misdrijf.<sup>6</sup> Deze maatregel komt dus bij de straf, die zoals gezegd veelal bestaat uit een forse geldboete en een eventuele (voorwaardelijke) gevangenisstraf.

Motieven kunnen niet los worden gezien van neutralisatietechnieken, zij zijn een integraal onderdeel daarvan (Coleman 1987). Dit betekent dat verdachten voor zichzelf een verklaring hebben waarom ze het misdrijf hebben gepleegd en hierdoor een positief, niet-crimineel zelfbeeld kunnen behouden. Zo is voorgekomen dat een bedrijf failliet zou gaan als het niet meer geld zou verdienen; de verdachte heeft het feit gepleegd om zijn bedrijf te redden. Ook hebben enkele verdachten

6 Zie art. 36e van het Wetboek van Strafrecht.

een 'hoger doel' als excuus gehanteerd: voedsel dat nog (enigszins) eetbaar is, zou niet weggegooid moet worden. Ook al is de THT-datum verstreken, is een partij afgekeurd of nooit bedoeld voor humane consumptie (steekvlees). Vijf verdachten erkenden dat ze fout zaten. Zeker twee toonden zich daarbij berouwwol en/of wilden schoon schip maken.

## **Gelegenheden**

Een gelegenheid die in vier van deze zaken terugkomt, is de wet- en regelgeving. In twee van deze gevallen zijn de randen van de wetgeving opgezocht, met als gevolg dat de afnemer en consument werden misleid. Het gaat hier om de vervanging van schol voor goedkopere platvissoorten, waarbij in de handel de gelijkende Latijnse benamingen werden gehanteerd. Goedkope Spaanse rijst kreeg niet letterlijk het etiket van dure Surinaamse rijst, maar de opdruk 'van Surinaamse kwaliteit' en een Surinaamse vlag. In de twee andere casussen ging het om het verlengen van de houdbaarheidsdatum van producten. In sommige gevallen is dit echter toegestaan, wat de handhaving compliceert. In alle vier de gevallen werd de onduidelijkheid van regelgeving door de verdachte(n) als excuus gehanteerd, ook als uit andere omstandigheden de onrechtmatigheid en opzet goed konden worden aangetoond.

In twee zaken werd de gelegenheid zelf gecreëerd door gebruik te maken van de afwezigheid of onvolledigheid van toezicht op dat aspect. In een enkel geval was een complete geheime ruimte aanwezig in het bedrijfspand, die niet op de plattegrond stond. Hierin vonden de frauduleuze werkzaamheden plaats. Bij onaangekondigde inspecties werd de controleur eerst beziggehouden. Hierdoor waren de werknemers in staat om alle niet-toegestane praktijken naar de geheime ruimte te verplaatsen. De toegang tot deze ruimte werd vervolgens aan het zicht onttrokken door er verpakkingsmateriaal voor te plaatsen. Zelfs tijdens de inval door de NVWA-IOD gaf de verdachte aan dat de deur buiten uitkwam.

Een meer administratieve manier om toezicht te frustreren is door partijen vlees een aantal bedrijven te laten passeren. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in zaak 1: steekvlees werd tussen meerdere koel- en vrieshuizen getransporteerd. De herkomst wordt zo onduidelijk voor

de toezichthouder, vooral omdat de levensmiddelenwetgeving slechts vereist dat een bedrijf één stap terug en één stap vooruit kan traceren. Ten slotte zorgt de opmaak van valse documenten er uiteraard ook voor dat een toezichthouder op een dwaalspoor kan komen. Zo werd in zaak 6 een lager aantal leghennen op de factuur gemeld dan werkelijk werd geleverd, zijn in zaak 8 en 9 etiketten op vernuftige wijze aangepast en werden in zaak 1, 2, 3 en 7 handelsdocumenten valselijk opgemaakt. Slechts bij twee van de geanalyseerde zaken was het misdrijf niet van structurele aard, maar betrof het een eenmalige partij. Bij de ene zaak was deze voordelige partij eenmalig voorbijgekomen. Bij de andere zaak is het de vraag of, als de overtreding niet ontdekt was, de verdachte er wel mee gestopt zou zijn. In de andere gevallen was de handelwijze al jaren aan de gang en onderdeel van de normale bedrijfsvoering geworden.

'Het verlengen van de THT datum gebeurde al toen ik hier kwam, zeker vijf jaar.' (verhoor zaak 9)

## Conclusie en discussie

De NVWA-IOD is de aangewezen opsporingsinstantie in Nederland voor de aanpak van voedsel fraude. Uit een inventarisatie van de afgelopen vijftien jaar blijkt dat 56 opsporingszaken zijn afgerond die op enigerlei wijze verband houden met voedsel fraude. In generaliserende zin kunnen geen uitspraken worden gedaan over de aard en omvang van voedsel fraude, onder andere omdat er selectiecriteria worden gehanteerd bij de keuze voor een opsporingszaak. De 56 zaken hebben merendeels betrekking op bedrijven in de primaire sector, zoals illegale slacht of illegale toepassing van diergeneesmiddelen, maar er is een stijgende trend waarneembaar naar voedsel fraudezaken in de handel, industrie en consumentenmarkt. Vermoedelijk houdt dit verband met de fusie tussen de Algemene Inspectiedienst en de 'oude' Voedsel en Waren Autoriteit. De kennispositie en het blikveld van de NVWA zijn verbreed. Ook blijkt dat ontdekkingen leiden tot nieuwe ontdekkingen. Toegenomen aandacht in de maatschappij voor het fenomeen speelt daar mogelijk ook een rol in.

In kwalitatieve zin zijn enkele kenmerken rond motieven en gelegenheden geïnventariseerd. Hieruit blijkt een grote diversiteit op bijna alle

aspecten waarnaar is gekeken. Een paar rode draden zijn echter te herkennen. In de eerste plaats is in de meeste gevallen geldelijk gewin het hoofdmotief voor het plegen van fraude met voedsel. Er is een aantrekkelijk 'doelwit' voorbijgekomen: een kans om geld te verdienen door het bijeenbrengen van vraag en aanbod of door ongeschikte en/of goedkope partijen te gebruiken. Die kansen zijn vrij specifiek en afhankelijk van de branche en de contacten van de verdachte. In de tweede plaats blijkt dat verdachten soms ver willen gaan om de fraude mogelijk te maken. Valse facturen en documenten, extra administratieve en logistieke handelingen om partijen vlees rond te sturen, een afgeschermd ruimte en professionele printapparatuur om bestaande etiketten te wijzigen. Wat vermoedelijk meespeelt, is dat het financiële voordeel groot is. Dit blijkt immers uit de berekende illegale winsten. Ten slotte speelt toezicht een zekere rol. Een deel van de zaken komt bij de NVWA-IOD terecht door oplettendheid van de NVWA-inspecteur. Maar vaker wordt gezien dat verdachten proberen toezicht om de tuin te leiden of inspelen op situaties waar weinig toezicht is. Calculerend gedrag lijkt dus zeker aan de orde. En hoe meer geld er te verdienen valt, hoe meer moeite men wil doen.

Onder de streep lijkt kennis van handelwijzen in de branche een van de belangrijkste sleutels tot een succesvolle strafrechtelijke aanpak van voedsel fraude. Kennis om in te kunnen schatten waar geld te verdienen is en kennis over tot waar toezicht reikt. Bronnen uit de branche zelf zijn daarbij bijzonder behulpzaam. Toegenomen aandacht in de maatschappij voor het melden van misstanden zal vermoedelijk nieuwe informatie opleveren. De zaken van de NVWA-IOD leiden door de inzet van bijzondere bevoegdheden ook tot diepgaand inzicht: door anonieme informanten, door telefoons af te luisteren, door bedrijfspanden en administraties te doorzoeken. Regelmatig leidt dit tot een nieuwe zaak: kennis genereert kennis. Altijd wordt de kennis gedeeld met de inspectiedivisies van de NVWA en met het beleidsministerie, zodat toezicht of regelgeving verbeterd kan worden. De meerwaarde van opsporing als handhavingsinstrument strekt dus verder dan de aanpak van een aantal verdachten. Het versterkt en vult het toezicht aan, net zoals opsporing wordt gevoed door het toezicht. De NVWA heeft hiermee een krachtige formule in handen voor de bestrijding van voedsel fraude.



## Literatuur

### **Ayres & Braithwaite 1992**

I. Ayres & J. Braithwaite, *Responsive regulation; Transcending the deregulation debate*, New York: Oxford University Press 1992.

### **Becker 1968**

G. Becker, 'Crime and punishment: An economic approach', *Journal of Political Economy* (76) 1968, afl. 2, p. 169-217.

### **Benson e.a. 2009**

M.L. Benson, T. Madensen & J. Eck, 'White-collar crime from an opportunity perspective', in: S. Simpson & D. Weisburd (red.), *The criminology of white-collar crime*, New York Springer 2009, p. 175-193.

### **Birmingham Post 2003**

'How food fraud made millions for gangs', *Birmingham Post* 30 september 2003.

### **Van de Bunt e.a. 2007**

H.G. van de Bunt, J.G. van Erp & C.G. van Wingerde, 'Hoe stevig is de piramide van Braithwaite?', *Tijdschrift voor Criminologie* (49) 2007, afl. 4, 386-399.

### **Cohen & Felson 1978**

L.E. Cohen & M. Felson, 'Social change and crime rate trends: A routine activity approach', *American Sociological Review* (44) 1978, afl. 4, p. 588-608.

### **Coleman 1987**

J.S. Coleman, 'Psychological structure and social structure in economic models', in: R.M. Hogarth & M.W. Reder (red.), *Rational choice: The contrast between economics and psychology*, Chicago: University of Chicago Press 1987, p. 181-187.

### **Cornish & Clarke 1986**

D. Cornish & R.V. Clarke, 'Introduction', in: D. Cornish & R.V. Clarke (red.), *The reasoning criminal*, New York: Springer Verlag 1986, p. 1-16.

### **Croall 2012**

H. Croall, 'Food, crime, harm and regulation; Hazel Croall examines food production and its long standing association with illegality and criminality', *Criminal Justice Matters* (90) 2012, afl. 1, p. 16-17.

### **Elliott 2013**

C. Elliott, 'Elliott Review into the integrity and assurance of food supply networks – Interim report', *HM Government* 12 december 2013.

### **Food Standards Agency 2007**

Food Standards Agency, *Food fraud task force: Final report*, 7 september 2007.

**Gander 2014**

K. Gander, 'Fake food: Criminal gangs move from drugs to a new "underground economy"', *The Independent* 23 februari 2014.

**Grocery Manufacturers Association & Kearney 2010**

Grocery Manufacturers Association & A.T. Kearney, *Consumer product fraud: Deterrence and detection; Strengthening collaboration to advance brand integrity and product safety*, 2010.

**Havinga & Van Waarden 2013**

T. Havinga & F. van Waarden, *Veilig voedsel: toezicht toevertrouwen? Sectorschets toezicht in de voedselketen* (Webpublicatie nr. 70), Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2010.

**Hermans 2012**

L. Hermans, *Cooking the books with fraud: Criminological insights in the field of food fraud* (masterthesis VU Amsterdam), 2012.

**Huisman & Van Erp 2013**

J. Huisman & W. van Erp, 'Opportunities for environmental crime; A test of situational crime prevention theory', *British Journal of Criminology* (53) 2013, afl. 6, p. 1178-1200.

**De Lange 2013**

E. de Lange, *Over de voedselcrisis, fraude in de voedselketen en de controle daarop*, Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid, Europees Parlement, 26 september 2013.

**Los Angeles Times 1986**

'Turkey firm admits adding water to meat', *Los Angeles Times* 11 oktober 1986.

**Ministerie van Economische Zaken 2013**

Ministerie van Economische Zaken, *Taskforce voedselvertrouwen ingesteld*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken 2013, [www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/03/06/taskforce-voedselvertrouwen-ingesteld.html](http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/03/06/taskforce-voedselvertrouwen-ingesteld.html) (geraadpleegd op 26 februari 2014).

**Moore e.a. 2012**

J.C. Moore, J. Spink & M. Lipp, 'Development and application of a database of food ingredient fraud and economically motivated adulteration from 1980 to 2010', *Journal of Food Science* (77) 2012, afl. 4, p. 118-126.

**NVWA 2014**

NVWA, *Opbouw van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit*, 2014, [www.vwa.nl/organisatie/opbouw-nvwa](http://www.vwa.nl/organisatie/opbouw-nvwa) (geraadpleegd op 26 februari 2014).

**Nyenrode 2014**

Nyenrode, *Familiebedrijven*, 2014, [www.nyenrode.nl/Faculty-Research/BMI/CE/Familiebedrijven/Pages/Default.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1](http://www.nyenrode.nl/Faculty-Research/BMI/CE/Familiebedrijven/Pages/Default.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1) (geraadpleegd op 26 februari 2014).

**OVAM 2014**

OVAM, *Wat zijn dierlijke bijproducten?*, 2014, [www.ovam.be/jahia/Jahia/pid/1496](http://www.ovam.be/jahia/Jahia/pid/1496) (geraadpleegd op 26 februari 2014).

**Spink & Moyer 2011**

J. Spink & D.C. Moyer, 'Defining the public health threat of food fraud', *Journal of Food Science* (76) 2011, afl. 9, p. 157-163.

**Van Waarden 2006**

F. van Waarden, 'Werk in een wantrouwende wereld, omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie', *Beleid en Maatschappij* (33) 2006, afl. 4, p. 233.

# Kwetsbaarheid voor voedsel fraude in de vleessector

*S. van Ruth en W. Huisman\**

Fraude met voedselproducten is al zo oud als de weg naar Rome. Vervalste Romeinse etiketten zijn gevonden op amfora gevuld met olijfolie en wijn (Spink & Moyer 2011). Vertrouwen van de consument in de kwaliteit van (voedsel)producten is van groot belang voor elke economie en daarom komen regels met betrekking tot de kwaliteit van voedselproducten voor in vrijwel elk rechtssysteem in de geschiedenis (Huisman e.a. 2014, te verschijnen).

Sinds de jaren negentig heeft de Europese voedselindustrie te maken gehad met verschillende crises die het consumentenvertrouwen in de voedselindustrie en regulerende instanties hebben geschaad. Met name de vleessector is in opspraak gekomen, te beginnen met de gekkekoeienziekte (besmetting met bovine spongiform encephalopathy, BSE) begin jaren negentig. Uitbraken van dierziekten (zoals mond- en klauwzeer) en de verontreiniging van diervoeders met onder andere dioxine in België (Whitney 1999) en Nederland (Van der Meulen & Freriks 2006, p. 321-322) hebben de reputatie van de sector aangetast. Frauduleuze praktijken hebben daar nog verder aan bijgedragen, zoals het wegwerken van afvalstoffen in diervoeder en het intensieve gebruik van verboden antibiotica en groeihormonen in de intensieve veehouderij. In België zou zelfs sprake zijn van een georganiseerde criminaliteit – de ‘hormonenmaffia’, die in verband wordt gebracht met de moord op een veearts en -inspecteur. Karel van Noppen werd doodgeschoten nadat hij een illegaal netwerk van fokkers, handelaren in verboden groeihormonen en omgekochte ambtenaren had ontmaskerd (Van der Meulen & Freriks 2006, p. 320). Hoewel het dus zeker niet om een nieuw fenomeen gaat, staat voedsel fraude sinds het recente paardenvleeschandaal weer volop in de belangstelling.

\* Prof. dr. ir. Saskia van Ruth is als hoogleraar Voedselauthenticiteit verbonden aan de Food Quality and Design Group en het Rikilt – Instituut voor Voedselveiligheid van de Universiteit Wageningen. Prof. dr. mr. Wim Huisman is hoogleraar Criminologie aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Dit schandaal betreft een aantal opzichzelfstaande zaken waarin rundvlees vermengd is, of zelfs vervangen is, door paardenvlees. Hierbij zijn verschillende vleesverwerkende bedrijven uit Nederland en andere Europese landen betrokken.

### **Criminologisch onderzoek en voedsel fraude**

Criminologisch onderzoek naar voedsel fraude is nog nauwelijks verricht. De media maken regelmatig melding van criminele bendes en georganiseerde misdaadgroepen die achter de fraudes zouden zitten en zelfs een overstap zouden maken van drugshandel naar 'culinary crime', omdat voedsel fraude moeilijker te ontdekken is en straffen lager zijn (Addy 2011). Behalve casuïstiek uit onder andere Italië is er weinig empirisch bewijs voor deze observatie. Omdat voedsel producten op zich geen illegale producten zijn (in tegenstelling tot bijvoorbeeld drugs) en de productie en distributie plaatsvinden in reguliere bedrijfskolommen (van de boer tot aan de winkel), mag worden aangenomen dat er gewone bedrijven uit die bedrijfskolom bij betrokken zijn. Criminologisch gezien zou voedsel fraude dan ook eerder aan te duiden zijn als bedrijfscriminaliteit of organisatiecriminaliteit. Voedsel fraude wordt ook genoemd als type organisatiecriminaliteit in de verschillende criminologische handboeken op dit terrein (Croall 2001; Friedrichs 2010).

Wanneer voedsel fraude wordt gezien als organisatiecriminaliteit, dan zouden theorieën ter verklaring van organisatiecriminaliteit van toepassing kunnen zijn. Deze theorieën wijzen op criminogene kenmerken van het product, de betrokken bedrijven of ondernemers en de keten als geheel die een motivatie of gelegenheid voor wetsovertreding kunnen bieden. Doel van dit artikel is een analyse van de kwetsbaarheid van de vleessector op grond van de kenmerken van de producten, de bedrijven en de productieketen. Centrale vraag is: welke motieven en gelegenheden voor fraude met vlees hangen samen met de aard van voedsel producten, de aard van de actoren in de vleesproductieketen en de aard van de keten zelf? De beantwoording van deze vraag wordt toegespitst op de recente paardenvlees fraude. Daartoe worden eerst een definiëring en typering van voedsel fraude gegeven. Ten slotte wordt gekeken of deze inzichten aanknopingspunten bieden voor detectie en preventie van voedsel fraude.

## Voedsel fraude: definitie en typering

Er zijn twee veelvuldig gebruikte definities voor voedsel fraude. De eerste is opgesteld door het Britse Food Standards Agency en luidt: ‘the deliberate placing on the market, for financial gain, of foods which are falsely described or otherwise intended to deceiving the consumer’ (Food Standards Agency 2007). De tweede, Amerikaanse variant is geformuleerd door Spink en Moyer (2011): ‘deliberate and intentional substitution, addition, tampering, or misrepresentation of food, food ingredients, or food packaging; or false or misleading statements made about a product, for economic gain’. Producten die veelvuldig vermeld worden in de voedsel fraudedatabank in de Verenigde Staten, die opgebouwd is uit informatie uit de wetenschap, zijn: melk, olijfolie, vlees, vis, specerijen, vruchtensap, honing, wijn, koffie en thee (Moore e.a. 2012).<sup>1</sup>

Bij fraude met vlees speelt in de eerste plaats de samenstelling een rol. Het kan hierbij gaan om diersoortverwisseling, een mindere kwaliteit of zelfs verwerking van vlees dat niet geschikt is voor menselijke consumptie, maar ook om toevoeging van bestanddelen, bijvoorbeeld water (Ballin 2010). Water kan door middel van een injectie of *tumbling* worden ingebracht, en vaak worden waterbinders, zoals eiwitten en koolhydraten, toegevoegd om het water vast te houden. Een andere bewerking, die ook leidt tot een andere samenstelling, is het verbinden van stukjes vlees met onder andere fibrinogenen, zodat het product het uiterlijk heeft van een stuk vlees (biefstuk, varkenshaas, lamsvlees), terwijl het dat in feite niet is (‘plakvlees’). Deze bewerkingen zijn overigens toegestaan, mits ze vermeld worden op het etiket. In samengestelde producten is ook het vleesgehalte een fraudegevoelige parameter.

Daarnaast biedt de ontwikkeling van de interesse van de consument in hoe en waar een voedingsmiddel geproduceerd wordt ook nieuwe uitdagingen. Consumenten betalen significant hogere prijzen voor biologisch voedsel, *halal/koosjer*, voor speciaal vlees uit een bepaalde regio, *bird friendly* en fairtradekoffie, en voor andere milieugerelateerde attributen, zoals duurzaam. De voorkeur van consumenten voor dit soort eigenschappen heeft vaak te maken met de wijze van productie, en dat hoeft niet tot waarneembare sensorische eigenschappen te lei-

1 Zie ook [www.foodfraud.org](http://www.foodfraud.org).

den. Anders dan met productattributen zoals de geur, de smaak en het uiterlijk, die in zijn algemeenheid voor of na de koop herkenbaar worden, kan het zo zijn dat deze productiegerelateerde attributen nooit waarneembaar zijn. Dit heeft geleid tot nieuwe fraudemogelijkheden (Hamilton & Zilberman 2006).

In de voedsel fraudedatabank van de US Pharmacopia die sinds 2012 bestaat ([www.foodfraud.org](http://www.foodfraud.org)), komt vlees 29 maal voor tot april 2014. De databank is voornamelijk gebaseerd op wetenschappelijke publicaties en deels op mediaberichten (Moore e.a. 2012). Wat vlees betreft komen met name verwisseling van diersoort, toepassing van afvalvlees, aanwezigheid van meel en productvreemde eiwitten, onjuiste geografische herkomst en onjuiste productiewijze voor.

Hoewel fraudeurs vermoedelijk niet de directe intentie hebben, kan fraude met voedsel wel leiden tot gezondheidsrisico's. Voorbeelden zijn de toevoeging van melamine aan zuivelproducten (Filazi e.a. 2012)<sup>2</sup> en de verwerking van vet van rioolputten tot olie voor bakken en braden (Liu e.a. 2012).<sup>3</sup> In het geval van de paardenvleesfraude was er de mogelijkheid dat het medicijn fenybutazon is toegepast bij de dieren en dus in het product is gekomen. Op dit medicijn was niet gecontroleerd, omdat men ervan uitging dat het rundvlees betrof en dit medicijn niet relevant is voor runderen. Bij onzekerheid over de samenstelling en herkomst van een product kan daardoor de veiligheid niet meer worden gegarandeerd. Simpelweg omdat mogelijk niet naar de relevante parameters is gekeken. Het huidige artikel zal zich richten op fraude met voedsel, in het bijzonder met vlees, ongeacht of hiermee ook voedselveiligheidsrisico's zijn verbonden.

## **De paardenvleesfraude**

Het paardenvleeschandaal ontstond toen begin 2013 de Ierse autoriteiten hadden ontdekt dat hamburgers die werden verkocht in de Tesco-supermarkten in Groot-Brittannië en Ierland, paardenvlees bevatten. Later werd ontdekt dat ook rundvleeslasagne van het Zweedse merk Findus eigenlijk 100% paardenvlees bevatte. Het Franse bedrijf Comigel produceerde de maaltijden en leverde die aan Findus.

2 Zie ook [www.bbc.co.uk/news/10565838](http://www.bbc.co.uk/news/10565838).

3 Zie ook [www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/10/28/you-may-never-eat-street-food-in-china-again-after-watching-this-video](http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/10/28/you-may-never-eat-street-food-in-china-again-after-watching-this-video).

Comigel haalt zijn vlees bij een ander Frans bedrijf: Spanghero. Dat bedrijf verklaart bevoorrad te zijn vanuit Roemenië, via het Cypriotische Draap Trading (het omgekeerde van 'paard'), dat eigendom is van een Nederlandse tussenhandelaar. In diverse landen, waaronder Frankrijk, Groot-Brittannië en Zweden, werden producten als lasagne en moussaka uit de rekken van grote supermarktketens gehaald. Langs de lijnen van de bedrijfskolom wijzen de betrokken bedrijven naar elkaar. Findus diende een klacht in tegen Comigel. Comigel verklaarde zelf slachtoffer te zijn van leverancier Spanghero. Dit bedrijf kondigde aan de Roemeense vleesleveranciers aan te klagen. Maar ook de Roemeense vleesindustrie blijkt zich van geen kwaad bewust. 'Ik vind het ongeloofwaardig dat een Roemeens slachthuis paard levert onder het etiket "rundvlees". Er worden systematisch controles uitgevoerd in de slachthuizen', aldus Dragos Frumosu, voorzitter van de Roemeense vakbond van de voedingsindustrie FSIA.<sup>4</sup> De Nederlandse tussenhandelaar in deze zaak werd al in januari 2012 veroordeeld voor de verkoop aan Franse klanten van honderden tonnen paardenvlees met het etiket 'rundvlees' en zelfs 'halal'. Het Cypriotische bedrijf van de handelaar zou ook een schakel zijn in het Findus-schandaal. Met betrekking tot deze zaak heeft hij in *The Guardian* toegegeven paardenvlees te hebben gekocht van twee Roemeense slachterijen en een deel daarvan te hebben doorverkocht aan de firma Spanghero. Hij ontkent echter dat er sprake is van fraude:

'Ik was er voor 100% van overtuigd dat ik paardenvlees inkocht. In Frankrijk hebben we dit vlees doorverkocht aan Spanghero. We hebben het ook als paardenvlees verkocht aan Belgische en Nederlandse klanten. Dat is het probleem niet, iemand heeft een fout gemaakt, maar dat zijn wij beslist niet.'<sup>5</sup>

Een tweede Nederlands bedrijf dat verdacht wordt van paardenvlees-fraude, is Vleesgroothandel Willy Selten uit Oss. Als begin 2013 paarden-DNA wordt aangetroffen in rundvleesburgers in het Verenigd Koninkrijk en Ierland, start de NVWA in 2013 een onderzoek naar het frauderen met paardenvlees. Uit het strafrechtelijk onderzoek dat

4 *Knack* 10 februari 2013, [www.knack.be/nieuws/belgie/producenten-schuiven-zwartepiet-door-in-paardenvleesschandaal/article-normal-86810.html](http://www.knack.be/nieuws/belgie/producenten-schuiven-zwartepiet-door-in-paardenvleesschandaal/article-normal-86810.html).

5 *The Guardian*, 13 februari 2013, [www.theguardian.com/uk/2013/feb/13/horsemeat-sandal-dutch-connection-romania](http://www.theguardian.com/uk/2013/feb/13/horsemeat-sandal-dutch-connection-romania).



volgt, komen misstanden bij Vleesgroothandel Willy Selten uit Oss aan het licht. Van het uitgeleverde verwerkte vlees over de periode 1 januari 2011 tot en met 15 februari 2013 was de herkomst van het vlees onduidelijk. Vlees dat Selten in het voorjaar van 2013 op voorraad had in koel- en vrieshuizen werd door de NVWA geblokkeerd. Het bedrijf is naar aanleiding van de paardenvleesaffaire in april 2014 failliet verklaard.

Een derde Nederlands bedrijf dat in opspraak kwam wegens het verwerken van paardenvlees, was Van Hattem Vlees uit Dodewaard. De NVWA riep 28 miljoen kilo vlees – alles wat tussen januari 2012 en 22 januari 2014 werd geproduceerd – van het bedrijf terug. Het bedrijf spande een kort geding aan tegen deze terughaalopdracht. Dat werd echter afgewezen omdat Van Hattem Vlees volgens de voorzieningen-rechter geen duidelijkheid kan geven over de herkomst en bestemming van enkele tientallen paarden en pony's. De NVWA vermoedt daarom dat dit paardenvlees is verwerkt in rundvleessnippers en andere producten. Eind januari werd namelijk paardenvlees gevonden in partijen rundvlees. De NVWA besloot de vergunning van Van Hattem Vlees B.V. te schorsen. Dit betekent dat het bedrijf geen dieren meer mag slachten en geen levensmiddelen meer in de handel mag brengen. Als gevolg van het paardenvleesschandaal en de grote terughaalactie van de NVWA ging het bedrijf in maart 2014 failliet.

In alle betrokken landen hebben de verantwoordelijke bewindslieden hun zorgen geuit over de vleesfraudes en toezichhoudende instanties opdracht gegeven onderzoek in te stellen. Als gevolg van eerdere crises in de vleessector heeft de Europese Unie met Richtlijn EC 178/2002 al in 2002 een wettelijk kader gecreëerd, dat als doel heeft 'human life and health, (...) consumers' interests, including fair practices in food trade, [and], where appropriate, animal health and welfare, plant health and the environment' (art. 5). Met name de voorschriften voor vlees zijn stringent (Van der Meulen & Freriks 2006, p. 328; Van der Meulen 2010).

Mede naar aanleiding van het paardenvleesschandaal heeft het Europees Parlement een rapporteur voor voedsel fraude aangesteld. De Nederlandse Europarlementariër Esther de Lange heeft van het Europees Parlement de opdracht gekregen de vele voedsel fraudes in Europa te onderzoeken. De Lange gaat zoeken naar oorzaken en mogelijke oplossingen voor het toenemend aantal fraudegevallen met voedsel in de Europese Unie. In haar eerste rapport benadrukt zij de

noodzaak om handhaving te baseren op kwetsbaarheidsanalyses van voedselproductieketens. Deze kwetsbaarheidsanalyses moeten door wetenschappelijk onderzoek tot stand komen waarin de disciplines van voedselauthenticiteit en criminologie worden gecombineerd. De Lange verwijst daarbij naar het onderzoek waar dit artikel op is gebaseerd (De Lange 2013, p. 27; zie ook de bijdrage van Van den Akker en De Lange in dit themanummer).

### **Criminogene bedrijven?**

In het paardenvleeschandaal zijn de amplificatiespiralen van elkaar versterkende effecten van berichtgeving in de media, publieke verontwaardiging, politieke commotie, meer toezicht en strengere handhaving te herkennen die typerend zijn voor de criminalisering van fraude en organisatiecriminaliteit (Brants & Brants 1991; Huisman 2001). Relatief opzichzelfstaande zaken worden onder één noemer gebracht – paardenvleesfraude – terwijl de strafwaardigheid van de omstreden gedragingen en de aansprakelijkheid van de in opspraak geraakte bedrijven nog allerminst vaststaan. In die zin is de hierboven voorgestelde kwalificatie van de paardenvleesfraude als organisatiecriminaliteit voorbarig. Tegelijkertijd is juridische ambiguïteit kenmerkend voor veel witteboordencriminaliteit en pleiten criminologen daarom voor definiëring van witteboordencriminaliteit of organisatiecriminaliteit niet te laten afhangen van gerechtelijke strafrechtelijke kwalificaties (Nelken 2002). Verder is fraude ook geen juridisch begrip, al worden binnen of door bedrijven gepleegde strafbare feiten in niet-juridische publicaties wel vaak aangeduid als fraude (Huisman 2001). Het onderstaande gaat daarom over de vraag of, *wanneer* de handelingen van de bedrijven in de ‘paardenvleesfraude’ kunnen worden aangemerkt als organisatiecriminaliteit, deze dan ook vanuit theorievorming over oorzaken van organisatiecriminaliteit zou kunnen worden verklaard.

Onderzoek naar organisatiecriminaliteit heeft nog niet geleid tot een eenduidig verklaringsmodel. Bovendien zijn veel verklaringen voor organisatiecriminaliteit afgeleid van gevallen van wetsovertreding bij grote, vaak beursgenoteerde ondernemingen. Het is de vraag in hoeverre die verklaringen, die de nadruk leggen op criminogene organisatiekenmerken zoals de organisatiestructuur en bedrijfscultuur, ook

gelden voor criminaliteit in het midden- en kleinbedrijf (MKB). Hoe kleiner de onderneming, hoe meer verwacht mag worden dat niet de organisatiekenmerken, maar de persoonlijkheidskenmerken van de directeur-eigenaar een verklaring bieden voor de criminaliteit die vanuit het bedrijf wordt gepleegd (Brummelkamp e.a. 2010). De drie bedrijven die in opspraak zijn geraakt wegens vermeende fraude met paardenvlees behoren alle drie tot het MKB.

Een klassieke verklaring voor bedrijfscriminaliteit is dat na een kosten- en batenafweging voor bedrijfscriminaliteit wordt gekozen wanneer dat vanuit het winst oogmerk van de onderneming het meest voordelig is (Kagan & Scholz 1994; Van de Bunt 1992). Empirisch onderzoek heeft deze zienswijze genuanceerd: organisatiecriminaliteit kan ook een noodgreep zijn. Wanneer ondernemingen er niet in slagen om met legitieme middelen winst te maken en dreigen failliet te gaan, kunnen zij naar niet-legitieme middelen grijpen. Niet zozeer winst-maximalisatie, maar verliesminimalisatie is dan het motief voor organisatiecriminaliteit (Cohen 1995; Agnew 2009).

De financiële situatie van een bedrijf is dan een belangrijke verklaring voor organisatiecriminaliteit. Uit de berichtgeving in de media valt weinig af te leiden over de financiële situatie van de bedrijven die in opspraak zijn gekomen in de paardenvleesfraude. Van twee van de drie bedrijven is bekend dat ze failliet zijn, maar dat is het gevolg geweest van de beschuldiging van paardenvleesfraude.

In een andere zaak van vermeende vleesfraude is de relatie met de financiële situatie iets duidelijker. In september 2013 berichtte het televisieprogramma *Zembla* over 'sjoemelen met vlees' in de slachterij van ENCEBE, een onderdeel van vleesverwerker VION, waarbij structureel reguliere ham naar biologische ham zou worden 'omgekat'. Een onderzoekscommissie onder leiding van voormalig milieuminister Hans Alders, die het bedrijf aanvankelijk vrijpleitte, kwam na met twee klokkenluiders gesproken te hebben alsnog tot de conclusie dat bij VION opzettelijk en in opdracht van de vestigingsmanager van ENCEBE is gefraudeerd met vlees. Een partij reguliere ham van 23.852 kilo is in de periode juni-juli 2012 in de ENCEBE-administratie en in het vrieshuis opgewaardeerd naar biologische ham. In het vrieshuis is het vlees van andere codes voorzien en in de administratie werden codes gewijzigd. Van deze partij is in de loop van de drie daaropvolgende maanden 11.294 kilo verkocht als duurdere biologische ham aan een groot aantal afnemers, waaronder Albert Heijn en Plus-super-

markten. In de periode na deze drie maanden is de resterende 12.558 kilo afgewaardeerd tot regulier vlees en verkocht als grondstof voor de voedingsindustrie.

Volgens de onderzoekscommissie ging het in de onderneming financieel niet goed. Volgens de klokkenluiders is het incident hoogstwaarschijnlijk ingegeven door financiële problemen waarin het bedrijf zich toen bevond. Het ging vanaf 2009 slecht met VION, onder andere door verkeerde overnames die te veel geld kostten. Het leidde tot grote verliezen en een negatief eigen vermogen. In augustus werden 130 werknemers ontslagen vanwege het sluiten van de slachterij in Helmond. Ook bleek dat er partijen vlees met plastic erin de deur uit werden gestuurd. Dat was voor afnemer Johma een van de redenen om het contract op te zeggen (Omroep Brabant, 23 december 2013).

Een tweede soort verklaring van organisatiecriminaliteit is dat het juist niet gaat om welbewuste beslissingen – al dan niet ingegeven door de omstandigheden – maar dat illegale praktijken integraal deel uitmaken van de bedrijfsvoering (Vaughan 1999). De recente zaken in het paardenvleeschandaal geven de indruk dat het geen incidenten betreft, maar dat op grotere schaal en systematisch paardenvlees wordt gebruikt in producten die als rundvleesproducten worden verkocht. Zo heeft de NVWA berekend dat er door Selten aan 132 Nederlandse afnemers en aan 370 afnemers in vijftien andere Europese lidstaten paardenvlees is geleverd. Anonieme werknemers van vleesverwerker Willy Selten uit Oss vertelden televisieprogramma *Een Vandaag* dat bij het bedrijf wekelijks paardenvlees met rundvlees werd gemengd. Volgens de medewerkers kwamen er in 2012 ongeveer twee keer per week vrachtwagens met duizenden kilo's paardenvlees. Het paardenvlees werd geleverd uit Engeland, Oost-Europa en Spanje. De verhouding was ongeveer 70% rund en 30% paard in de vleessnippers. Een medewerker:

'Het meeste ging in de snippers, maar we hebben ook stukken paardenvlees als biefstuk van een rund verkocht. Dan ging er een sticker op met "rund". Dat waren trouwens ook de enige stickers die we hadden.'

Ook Draap Trading is eerder in verband gebracht met fraude met paardenvlees. De directeur werd in 2012 strafrechtelijk veroordeeld omdat hij paardenvlees verkocht als *halal* geslacht rundvlees. Draap Trading kocht paardenvlees aan in Mexico en Brazilië, sloeg dat op in

een vrieshuis in Breda en verkocht het op papier aan een *halal* runderslachterij in Amsterdam. In werkelijkheid ging het vlees naar Franse afnemers. Volgens het Openbaar Ministerie zijn daar miljoenen mee verdiend tussen 2006 en 2009. In totaal zijn er in deze zaak ongeveer 180 verdachte transacties gevonden van zes bedrijven. Het gaat niet alleen om transacties waarvoor de eigenaar van Draap is veroordeeld. Nadat er celstraf tegen hem was geëist, legde het hof alleen een boete van € 50.000 op en een voorwaardelijke celstraf. Het Openbaar Ministerie eist ruim € 3,8 miljoen criminele winst terug.

Wanneer illegale praktijken tot de standaardbedrijfsactiviteiten gaan horen, dan kan een zekere normalisering van die activiteiten gaan optreden, waarbij het illegale karakter van dat gedrag wordt gerationaliseerd of zelfs niet meer wordt herkend (Coleman 1995; Klenowski 2012; Van Baar & Huisman 2013). Een ex-werknemer van Selten in *EenVandaag*: 'Iedereen wist dat er werd bijgemengd, dat was geen geheim binnen het bedrijf.' De directeur-eigenaar van Draap Trading staat volgens zijn advocaat bij zijn klanten bekend als 'koning van de paarden'. Hij bekende de fraude bij het gerechtshof in 2012, maar sprak tegen dat er iemand is bevoordeeld of benadeeld. De afnemers wisten volgens hem steeds dat ze paardenvlees kochten en betaalden ook de prijs van paardenvlees. Hetzelfde geldt voor Selten: ook hij bestrijdt niet dat hij veel paardenvlees verkocht, maar wel dat de klant dit niet zou hebben geweten.

Er kan zelfs een zekere openheid ontstaan, want als men het idee heeft niets verkeerd te doen, hoeft men dus ook niets te verbergen (Van Baar & Huisman 2013). Des te groter is dan de verontwaardiging wanneer deze praktijken als illegaal of zelfs crimineel worden bestempeld. Twee maanden na de inval van zijn bedrijf besloot Selten tekst en toelichting te geven aan het televisieprogramma *Nieuwsuur*, naar zijn zeggen omdat 'er beschuldigingen komen aan mijn adres die onjuist zijn, onwaar zijn en met name criminele activiteiten, dat klopt gewoon niet'. Hij gaf aan dat in zijn bedrijf in alle openheid zowel rund als paard en rund werden verwerkt. Hij bestreed ook dat er stickers 'rund' op partijen paardenvlees werden geplakt. Op de stickers werd alleen het onderdeel van het dier vermeld (zoals lende), maar niet het dier, omdat 'iedereen kan zien dat dit rundvlees is'. Er werd wel rundervet met paardensnippers vermengd, maar dit op verzoek van een klant omdat het paardenvlees te mager was.

In theorievorming rond organisatiecriminaliteit wordt veel verklarende kracht toegekend aan criminogene bedrijfsculturen waarin deviante normen en waarden worden geïnternaliseerd (Huisman 2001). Een risico is echter dat achteraf geformuleerde rationalisaties te gemakkelijk worden gezien als onderdeel van een bedrijfscultuur die fraude mogelijk maakte (Shover & Hochstetler 2002). Uit de verklaringen van de voormalig medewerkers van Selten voor *EenVandaag* valt ook op te maken dat zij op de hoogte waren van het illegale karakter van de bedrijfspraktijken en deze ook niet als normaal beschouwden. Zoals het mengen van oud en bedorven vlees met nieuw vlees. Een ex-werknemer:

‘We konden er bijna niet bij in de buurt werken. We moesten een doek voor ons gezicht doen omdat we er misselijk van werden. Ik wist toen, dit mag nooit, dit is verkeerd. Sinds ik daar heb gewerkt, eet ik geen vlees meer.’

Behalve normalisatie van deviant gedrag kan een sfeer van angst en intimidatie onderdeel zijn van een criminogene bedrijfscultuur, waarin werknemers zich gedwongen voelen de wet te overtreden (Simms & Brinkmann 2003). Volgens *EenVandaag* hadden de medewerkers van Selten angst voor represailles, ze wilden onherkenbaar in beeld komen: ‘Als ik met jou praat op camera, loop ik niet meer veilig rond. Iedereen is doodsbang hier.’

Hoewel het bovenstaande slechts een eerste, vluchtige verkenning is en juridisch nog maar moet worden vastgesteld dat de verwerking van paardenvlees door de bedrijven als misdrijf kan worden aangemerkt, laat deze verkenning al wel zien dat theorieën over oorzaken van organisatiecriminaliteit ook kunnen wijzen op criminogene aspecten bij de bedrijven die beschuldigd zijn van fraude met paardenvlees.

Niet alleen de strafwaardigheid kan ter discussie worden gesteld, maar ook de aanname dat alleen bedrijven uit de reguliere vleesproductieketen betrokken waren in de vleesfraude. Zoals er signalen zijn dat de georganiseerde misdaad de voedselfraude heeft ontdekt, zo zijn er ook in de paardenvleesfraude berichten dat naast ‘gewone’ bedrijven ook ‘echte criminelen’ in de keten actief zijn. Volgens het televisieprogramma *EenVandaag*<sup>6</sup> waren het geen Poolse of Roemeense slachthuizen waar werd gesjoemeld, maar Ierse en Engelse criminele

6 Zie de reportage van 15 mei 2013, [www.eenvandaag.nl/criminaliteit/45841/criminele\\_bende\\_leverde\\_paardenvlees](http://www.eenvandaag.nl/criminaliteit/45841/criminele_bende_leverde_paardenvlees).

bendes die tienduizenden paarden lieten slachten. Een van de beruchtste slachthuizen is Red Lion in Cheshire, van de Engelse vleesfamilie Turner. Vrachtwagens met paarden reden volgens *EenVandaag* vanuit Ierland naar het Red Lion-slachthuis. Na de slacht reden de vrachtwagens met paardenvlees door naar vleesverwerkingsbedrijf Willy Selten in Oss, waar het paardenvlees werd vermengd met rundvlees. Dat blijkt uit gegevens van gps-zenders die op de vrachtwagens zijn geplakt en die *EenVandaag* in handen kreeg.

De Ierse en Engelse autoriteiten hebben inmiddels een onderzoek naar georganiseerde criminaliteit in de vleessector ingesteld. Maar dat ze al eerder van de activiteiten op de hoogte waren, blijkt uit de arrestatie en veroordeling in 2012 van de Noord-Ierse paardenhandelaar Laurence McAllister. Hij liet paarden die daar niet geschikt voor waren, slachten bij het Red Lion-slachthuis en de veewagens reden terug naar Noord-Ierland met honderden kilo's cannabis. Daarnaast is hij ook veroordeeld voor het mishandelen van dieren en de smokkel van 'bute' (het medicijn fenylbutazon), dat paarden krijgen en gevaarlijk kan zijn voor mensen. Resten van dat middel zijn in meerdere Europese landen aangetroffen in vlees dat afkomstig was van vleesverwerker Willy Selten.

Vooralsnog zijn deze verbanden tussen fraude met paardenvlees in de reguliere vleesproductieketen en andere vormen van criminaliteit en mogelijk georganiseerde criminaliteit moeilijk wetenschappelijk te valideren. Hoe dan ook zou wat betreft vleesfraude geen sprake zijn van een anomalie in de criminologie: onderzoek naar georganiseerde criminaliteit heeft vaker de symbiotische relaties laten zien die bestaan tussen legale en illegale markten, tussen criminele organisaties en de wettige omgeving en tussen organisatiecriminaliteit en georganiseerde criminaliteit (Passas 1998; Fijnaut e.a. 1996; Kleemans e.a. 2002).

### **Kwetsbaarheden in de keten**

Gelegenheden en motivaties voor organisatiecriminaliteit hangen niet alleen samen met de criminogene kenmerken van de betrokken bedrijven, maar komen ook voort uit de kenmerken van de bedrijfskolom en de branche. Verschillende studies hebben laten zien dat in verschillende branches en sectoren sprake kan zijn van een crimino-

gene gelegenheidsstructuur (Huisman 2001, p. 127). Een gelegenheidsstructuur is een conglomeraat van condities dat faciliterend werkt voor het plegen van crimineel gedrag (Bruinsma 1996, p. 278). In de berichtgeving rond de paardenvleesfraude is op verschillende kenmerken van de vleesproductieketen gewezen die faciliterend kunnen zijn voor fraude. Ten eerste is dat het transnationale karakter, dat de afgelopen decennia door het uitbreiden van de Europese Unie en globalisering sterker is geworden. Controle of bij alle schakels in diverse landen de EU-standaarden voor de verwerking van vlees in acht worden genomen, is nauwelijks mogelijk. Zoals aangegeven draaide de Findus-zaak om lasagne van een bedrijf in Zweden, geproduceerd in Frankrijk, waarin via een Nederlands-Cypriotische handelsfirma paardenvlees uit Roemenië is verwerkt. Volgens recent onderzoek van de dierenrechtenorganisatie Eyes on Animals zou een groot deel van het in Nederland verwerkte paardenvlees afkomstig zijn van slachterijen in Canada, Mexico en Argentinië, waar in tegenstelling tot verklaringen van de vleesverwerkers de EU-welzijnseisen voor slacht met voeten worden getreden (Eyes on Animals 2014). Een daarmee samenhangend kenmerk is, ten tweede, de toenemende complexiteit van vleesproductieketens. Een ketenanalyse in de zaak Willy Selten door de NVWA liet zien dat Selten 132 directe afnemers van paardenvlees had, waarvan 14 de laatste schakel in de keten waren (diervoeders, winkels, supermarkten, horeca) en 118 tussenschakel (handelaren, productiebedrijven, uitsnijderijen). Daarnaast calculeerde de NVWA dat Selten via deze tussenhandel maar liefst 1.722 indirecte afnemers had.<sup>7</sup>

Ten derde schiet volgens een recent onderzoek van de Onderzoekraad voor Veiligheid het zelfregulerend vermogen van de sector ernstig tekort. Omdat de overheid net als in andere branches meer is gaan vertrouwen op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven voor (zelf)regulering en toezicht, is zij op grond van die aanname al gaan bezuinigen op de capaciteit van de publieke toezichthouder NVWA. De sector heeft deze verantwoordelijkheid echter niet goed opgepakt. Bedrijven nemen nauwelijks verantwoordelijkheid voor veiligheid en fraudepreventie binnen de keten en voelen zich door de druk van de markt gedwongen daar risico's mee te nemen. Er is daarmee een 'toezichtgat' ontstaan, dat volgens de raad mede gelegenheid heeft gege-

<sup>7</sup> Brief van de staatssecretaris van Economische zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 16 mei 2013.



ven tot fraude in de vleessector (Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014).

### **Producttype en analytische detectie van vleesfraude**

Naast de criminogene aspecten van organisaties, zoals hiervoor beschreven, bepalen de eigenschappen van een product of er al dan niet mogelijkheden zijn voor fraude en het type fraude. Indien er sprake is van grotere objecten, bijvoorbeeld steaks of stukken vlees, kan fraude alleen bestaan uit gehele vervanging. Knollen voor citroenen. Dit maakt dat alleen zeer vergelijkbare producten als vervanger kunnen gelden zonder dat het ogenblikkelijk opvalt. Hierbij kan het om op het oog vergelijkbare diersoorten gaan of bijvoorbeeld om de verwisseling van biologisch vlees of vlees met dierenwelzijnsterren versus regulier vlees, en om de verwisseling van ontdooid met vers materiaal. Kleine deeltjes, of zoals bij vlees gemalen materiaal, bieden de mogelijkheid om producteigen materiaal van lagere kwaliteit/prijs of productvreemd materiaal toe te voegen. Voorbeelden hiervan zijn het mengen van slachtafval met voor consumptie geschikt vlees van dezelfde soort, het mengen van paarden- of varkensvlees met rundvlees, maar ook het inmengen van extra water met eventueel bindmiddelen is mogelijk. Vloeistoffen bieden in de regel de mogelijkheid om meer bestanddelen te vervangen, te verwijderen of toe te voegen. Vetten van dierlijke oorsprong kunnen worden vervangen door andere vetten en oliën.

Fraude met voedsel is steeds geavanceerder geworden, ook als het om samenstellingsfraude gaat. Vroeger betrof het bijvoorbeeld zaagsel in koffie, krijt in meel en water in wijn, wat nog enigszins visueel was waar te nemen. Tegenwoordig is fraude met samenstelling complexer. Dit komt door het gebruik van onconventionele toevoegingen, waardoor het aantal potentiële toevoegingen een vlucht heeft genomen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan toevoegingen als melamine en andere stikstofrijke stoffen aan diervoeders, die via het dier ook weer in melk terechtkomen. Men richt zich hierbij bewust op het falsificeren van de testresultaten.

Een voorbeeld. Om verdunning van melk te voorkomen is ervoor gekozen om onder andere het eiwit- en vetgehalte van melk bepalend te maken voor de waarde. De methode die sinds de negentiende eeuw

als referentie wordt toegepast, is de Kjeldahlmethode, waarbij niet echt eiwit, maar het stikstofgehalte in het product wordt bepaald. Met behulp van een omrekeningsfactor wordt dit stikstofgehalte vertaald naar het eiwitgehalte. Werd er in het verleden wel andersoortig eiwit (bijvoorbeeld van planten) toegevoegd om het eiwitgehalte op te schroeven, stoffen die geen eiwit zijn maar wel een hoog stikstofgehalte hebben, zoals melamine, zijn pas in het laatste decennium in zwang geraakt. Met grote gevolgen. Circa 300.000 jonge kinderen zijn in China ziek geworden doordat melamine uiteindelijk in babyvoeding terecht kwam. De Kjeldahlmethode werd ook al vroeg de officiële methode voor het bepalen van eiwit in vlees en vleesproducten (Kjeldahl 1883). Conform de Europese Verordening (EG) 543/2008 voor pluimveevlees wordt importpluimveevlees door middel van deze methode gecontroleerd en tevens wordt het vochtgehalte vastgesteld. Kipfilets moeten dan aan een maximale water-eiwitverhouding (watergehalte gedeeld door eiwitgehalte) van 3,40 voldoen om als onbewerkt pluimveevlees door te gaan. Al jaren is er een stijgende trend van deze water-eiwitverhouding in importpluimveevlees van gemiddeld circa 3,15 in 2002 naar circa 3,35 in 2012 (Frankhuizen & Van Ruth 2014).

Daarnaast zijn er naast de primaire producten veel samengestelde producten, die vaak weer uit tientallen ingrediënten bestaan. In deze producten speelt naast bovenstaande ook het vleesgehalte een rol. Analytische authenticatie van dergelijke producten is complex, aangezien enkelvoudige merkers veelal geen mogelijkheden bieden. Samen vattend spelen voor vlees de volgende authenticiteitszaken een rol:

- diersoortverwisseling;
- verwisseling met slechte kwaliteit (afval);
- toevoeging van water en waterbinders;
- stukjes vlees die met elkaar verbonden worden en als een steak worden verkocht ('plakvlees');
- ontdooid vlees verkocht als vers;
- productiesysteem: biologisch, met dierenwelzijnkwalificatie, wild zwijn;
- speciale geografische herkomst;
- speciale producten;
- het vleesgehalte in samengestelde producten.

## Analytische technieken

Componenten die relevant zijn om vast te stellen in voedingsmiddelen in verband met mogelijke fraude kunnen worden geanalyseerd met een heel scala aan technieken. Enerzijds kan het gaan om macrocomponenten, zoals vetten, eiwitten, koolhydraten en water, anderzijds om microcomponenten, stoffen die op laag concentratieniveau van nature aanwezig zijn. Basistechnieken hiervoor zijn de klassieke nat-chemische methoden, gas- en vloeistofchromatografie, massaspectrometrie, immunologische methoden, spectroscopische methoden en isotoopratioanalyses. De verschillende methoden worden hierna kort weergegeven.

**Nat-chemische methoden** zijn methoden die van oudsher werden uitgevoerd in de vloeistoffase. Natte chemie wordt gebruikt voor kwalitatieve chemische metingen, zoals veranderingen in kleur (colorimetrie), maar heeft vaak ook een meer kwantitatieve component, waarbij methoden zoals gravimetrie en titrimetrie worden toegepast. Vaak worden enkelvoudige stoffen of stofgroepen bepaald, bijvoorbeeld een vetgehalte, een eiwitgehalte of bepaalde andere stoffen.

**Chromatografie** is de primaire methode om kwantitatieve en kwalitatieve metingen in gassen en vloeistoffen uit te voeren. De scheiding berust op een stilstaande stationaire fase waar een mobiele fase langs stroomt. Door het verschil in affiniteit tot binding met de stationaire dan wel mobiele fase worden de componenten gescheiden. Bij gaschromatografie is de mobiele fase een gas en wordt het monster aan dit draaggas toegevoegd. Een gaschromatograaf bestaat uit een injectiepoort, waar het monster wordt ingebracht, een kolom, die de stationaire fase bevat, en een detector, waar de daadwerkelijke meting plaatsvindt. Bij vloeistofchromatografie is de mobiele fase een vloeistof. De stationaire fase kan per toepassing verschillen.

Chromatografie wordt toegepast om stoffen te scheiden en te kwantificeren, bijvoorbeeld in het onderzoek waarbij verschillende eiwitten, vetten of koolhydraten in detail onderzocht worden.

**Massaspectrometrie** is een analysemethode om een molecuul te kunnen identificeren aan de hand van de molecuulmassa en een aantal massa's van fragmenten van het molecuul die kunnen worden gevormd. In een massaspectrometer worden individuele moleculen van het monster in de gasfase geïoniseerd. Daarna worden de gevormde ionen versneld in een zeer precies geregeld elektrisch veld. De ionen worden vervolgens gescheiden op

basis van hun massa-ladingsverhouding ( $m/z$ ), waarna de detectie volgt. Massaspectrometrie wordt toegepast om de identiteit van stoffen vast te stellen, en om te kwantificeren. De techniek wordt vaak gecombineerd met chromatografie, waarbij de stoffen eerst gescheiden worden en vervolgens met behulp van massaspectrometrie geïdentificeerd.

Bij **immunologische** tests wordt gebruik gemaakt van antigeen-antilichameninteracties. De specifieke reacties zijn gebaseerd op de reactie tussen het antigeen van een product en een specifiek antilichaam dat hiervoor gevoelig is. Enzyme-linked immunosorbent assay (ELISA) is een veelgebruikte techniek die gebruik maakt van antilichamen en een kleuring-reactie om een bepaalde component aan te tonen.

**Spectroscopische technieken** worden toegepast om de concentratie van een bepaalde stof in een te analyseren monster te bepalen door de absorptie van licht te meten. Bij gebruik van ultraviolet licht spreekt men van UV-spectroscopie. Bij (nabij) infrarood ((N)IR)-spectroscopie wordt gekeken hoe de stof absorbeert bij (nabij) infrarood licht. Deze vorm van spectroscopie is een vorm van molecuulspectroscopie, een techniek waarmee de structuur van een molecuul kan worden bepaald, en niet alleen de samenstelling van de elementen. Infraroodspectroscopie is gebaseerd op de trillingsfrequenties van de chemische bindingen in de moleculen van het onderzochte monster.

**Isotoopratio-analyses** richten zich op de verhouding van twee natuurlijke isotopen van een bepaald element, bijvoorbeeld koolstof of stikstof. Isotopen zijn atomen van hetzelfde chemische element, en dus met hetzelfde aantal protonen, waarin het aantal neutronen verschilt. Volgens gangbare modellen bestaat een atoom uit een kern met daaromheen een wolk van elektronen. De kern bestaat uit een aantal protonen en een aantal neutronen. Het aantal protonen bepaalt het atoomnummer van het element en ook de chemische eigenschappen. Het aantal neutronen bepaalt onder meer de stabiliteit van de kern en, samen met het aantal protonen, de atoommassa. Twee atomen met hetzelfde aantal protonen, maar een verschillend aantal neutronen zijn twee isotopen van hetzelfde element. Geologische, klimatologische en productietechnische omstandigheden kunnen de isotoopratio van een bepaald element bepalen. Indien consistent kunnen deze isotoopratio's een goede merker zijn voor bijvoorbeeld geografische herkomst of productiewijze.

Hierna volgen enige voorbeelden van de toepassing van bovengenoemde analytische methoden bij authenticiteits-/fraudeonderzoek van vlees.

### **Toepassingen analytische technieken bij voedsel fraude**

Voor de analytische verificatie van de samenstelling van producten zijn nat-chemische technieken beschikbaar waarbij naar een enkelvoudig kenmerk wordt gekeken. Deze technieken kunnen een indicatie geven van het vleesgehalte van producten, de kwaliteit en de toevoeging van bestanddelen. Dit betreft bijvoorbeeld de al eerder genoemde Kjeldahlmethode, waarbij het stikstofgehalte wordt bepaald. Met behulp van een omrekeningsfactor wordt vervolgens het eiwitgehalte berekend. Deze methode kan geen onderscheid maken tussen vleeseiwit of andersoortig eiwit en stikstof afkomstig van andere stoffen (bijv. ureum of melamine). Op vergelijkbare wijze kunnen ook het vetgehalte, het vochtgehalte, het asgehalte en dergelijke worden bepaald. Dergelijke parameters geven een grof beeld van het product. De ratio van het vocht-/eiwitgehalte is een factor die gebruikt wordt om eventuele toevoeging van water aan pluimveevlees vast te stellen. Het moge duidelijk zijn dat als naast het vochtgehalte ook het eiwitgehalte (lees: stikstofgehalte) wordt verhoogd, deze ratio weinig informatie meer zal verschaffen omtrent watertoevoeging.

De diersoort van vleesproducten kan door middel van DNA-gebaseerde technieken worden bepaald. Een groot voordeel van de DNA-methoden is dat ze een groot onderscheidend vermogen bezitten. Om gericht productvreemd eiwit aan te tonen in vleesproducten, zoals soja-eiwit, worden immunologische methoden toegepast (Asensio e.a. 2008). Voorwaarde voor succes is dat de antigene eigenschappen van het product tijdens het extractieproces behouden blijven, zodat er ook daadwerkelijk een reactie kan plaatsvinden. Meerdere eiwitten kunnen tegelijkertijd worden vastgesteld met chromatografische technieken. Met behulp van een uitgebreide vloeistofchromatografie gecombineerd met massaspectrometrie kan op basis van delen van het eiwit in een product (peptiden) de diersoort worden vastgesteld (Von Bargen e.a. 2013). Ook van heel specifieke eiwitten kan zo de diersoort worden vastgesteld. Zoals bijvoorbeeld van collagene (gela-

tine), die toegepast worden als waterbinders, en van fibrinogenen, die toegepast worden om stukjes vlees met elkaar te verbinden ('plakvlees') (Zhang e.a. 2009). Omwille van allergieën of geloofsovertuiging kan men bepaalde diersoorten willen mijden. Gaschromatografische analyse van vetten kan informatie bieden over de dier-/plantensoort-origine van een vet of een olie (Van Ruth e.a. 2010).

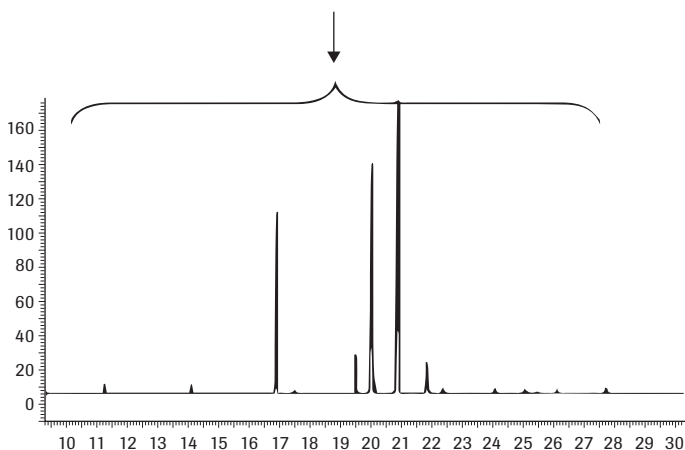
### *Vers versus ontdooid*

Ook zijn er technieken gebaseerd op enzymatische reacties, waarbij de vorming van een enkelvoudige stof wordt gevolgd, bijvoorbeeld om vers van ontdooid vlees te onderscheiden. Deze methode is gebaseerd op de detectie van  $\beta$ -hydroxyacyl-CoA-dehydrogenase (HADH), een enzym dat vrijkomt bij het beschadigen van celdelen veroorzaakt door het vriesproces (Šimoniová e.a. 2013; Ballin & Lametsch 2008). Deze spectroscopische methode meet de activiteit van het enzym en daarmee is vast te stellen hoeveel enzym er vrij beschikbaar is. Dit geeft vervolgens inzicht in het vriesverleden van het vlees.

### *Productiesysteem geografische herkomst*

Voor de meer complexe authenticiteitsvragen verschaffen enkelvoudige stoffen onvoldoende informatie. Vaak is hierbij een analytische vingervorming noodzakelijk om de ene groep van de andere groep producten te onderscheiden. Er wordt dan niet met één stof gewerkt, maar met het hele patroon van stoffen die met een bepaalde techniek gemeten worden (figuur 1). Dit patroon wordt dan gecombineerd met geavanceerde rekenmethoden om vast te kunnen stellen of een product qua eigenschappen tot de ene (bijvoorbeeld biologische) groep behoort of tot de andere (reguliere) groep producten. Chromatografische, spectroscopische en spectrometrische methoden lenen zich voor dergelijke patroonherkenning. Gaschromatografie is bijvoorbeeld toegepast om onderscheid te maken tussen biologisch en regulier Iers rundvlees (Machiels e.a. 2003). Ook worden stabiele isotopen gebruikt als merkers voor bepaalde geografische herkomst (Franke e.a. 2005). De auteurs hebben in een pilotstudie biologisch en regulier varkensvlees (spek) onderzocht en hierbij de vetzuurvingerprints vastgesteld. De resultaten van de statistische analyse zijn weergegeven in figuur 2. Vleesmonsters die in de figuur dichter bij elkaar liggen, vertonen over-

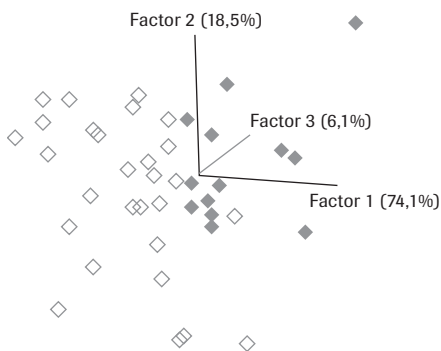
**Figuur 1**      **Patroon van stoffen geanalyseerd met chromatografie die als geheel gebruikt wordt voor identificatie van producten**



eenkomsten wat vetsamenstelling betreft. De monsters van biologisch varkensspek vormen een groep, hetgeen een indicatie is dat deze vetzuurprofielingen mogelijkheden zouden kunnen bieden voor authenticatie. Uitbreiding van de dataset is een eerste vereiste voor verdere toepassing in de praktijk.

De hierboven beschreven analytische technieken zijn vooral gericht op specifieke fraudemogelijkheden en worden in het laboratorium uitgevoerd. Doordat men hierdoor vaak alleen een bepaald aspect onder de loep neemt, kunnen andere zaken aan de aandacht ontsnappen. Daarbij wordt in de praktijk maar een zeer kleine fractie van de voedingsmiddelen geanalyseerd. In de toekomst zal er ook juist behoefte zijn aan meer generieke tests, die normaal van ongewoon materiaal kunnen onderscheiden in bredere zin, als een rood/groen verkeerslicht. En ook systemen die snel informatie kunnen verschaffen in de praktijk kunnen hulp bieden om de integriteit van voedsel te beheersen.

**Figuur 2**      **Vergelijking patroon van vetcomponenten in biologisch en regulier varkensspek\***



\* Vergelijken worden de vetvingerprints van biologisch (grijze ruitjes) en regulier varkensspek (witte ruitjes) door middel van principale componentenanalyse (PCA). De eerste drie dimensies van de PCA zijn weergegeven (Factor 1, 2 en 3). Vleesmonsters die in de figuur dicht bij elkaar liggen, lijken qua vetsamenstelling op elkaar. De monsters van biologisch varkensspek vertonen overeenkomst in vetsamenstelling.

## Conclusie

Recente gevallen van voedsel fraude en in het bijzonder de paardenvlees fraude hebben geleid tot grote maatschappelijke en politieke zorg over de integriteit van de productie voedselketen en daarmee de veiligheid van ons voedsel. Nog voordat er sprake is van een juridische kwalificatie en een criminologische analyse van de betreffende handelingen met paardenvlees, is al wel opgeroepen tot kwetsbaarheidsanalyses van voedselproductieketens. Op het gebied van voedsel fraude is de kennis omtrent de aard, omvang, oorzaken en schade van fraude in de vleessector beperkt. Er is hierbij behoefte aan uitgebreidere identificatie van de kwetsbaarheden en criminogene factoren. Dit artikel heeft een eerste verkenning gegeven van de analyse van kwetsbaarheden voor fraude die samenhangen met het product, de actoren en de productieketen. Deze verkenning heeft laten zien dat in zo'n kwetsbaarheidsanalyse kennis over productauthenticiteit en organisatiecriminaliteit kan worden samengebracht.

Deze inzichten bieden indicatoren voor de detectie van voedsel fraude. Vervolgens kunnen deze indicatoren een leidraad zijn om vergelijk-



baar onderzoek uit te voeren in andere branches, zoals de vissector, de zuivel, de vruchtensapindustrie, enzovoort. Ten slotte bieden deze indicatoren aanknopingspunten voor preventie. Met het vergroten van het zelfcontrolerend vermogen van de sector kan nog veel worden gewonnen, maar de transnationale complexiteit van de productieketen bemoeilijkt dat zeer. Dat benadrukt de noodzaak van de uitbreiding van de capaciteit en de samenwerking van publieke toezicht-houders zoals de NVWA. Echter, de inherent schaarse capaciteit kan het best worden ingezet op bedrijven met de grootste frauderisico's. Door de markt gegeven prijsverschillen tussen bijvoorbeeld rund- en paardenvlees zullen echter een criminogene prikkel blijven vormen voor fraude. Bredere inzet van bovenbeschreven analysetechnieken en de ontwikkeling van meer generieke tests zullen daarom de detectiekansen van voedsel fraude moeten vergoten.

## Literatuur

### **Addy 2011**

R. Addy, *Criminals drop drugs for food fraud*, 23 november 2011, [www.foodmanufacture.co.uk/Ingredients/Criminals-drop-drugs-for-food-fraud](http://www.foodmanufacture.co.uk/Ingredients/Criminals-drop-drugs-for-food-fraud).

### **Agnew 2009**

R. Agnew, N. Leeper Piquero & F.T. Cullen, 'General Strain Theory and white-collar crime', in: D. Weisburd & S. Simpson (red.), *The criminology of white-collar crime*, New York: Springer 2009, p. 35-62.

### **Asensio e.a. 2008**

L. Asensio, I. Gonzalez, T. Garcia & R. Martin, 'Determination of food authenticity by enzyme-linked immunosorbent assay (ELISA)', *Food Control* (19) 2008, p. 1-8.

### **Van Baar & Huisman 2013**

A. van Baar & W. Huisman, 'The ovenbuilders of the Holocaust. A case-study of corporate complicity to international crimes', *British Journal of Criminology* (52) 2013, afl. 6, p. 1033-1050.

### **Ballin 2010**

N.Z. Ballin, 'Authentication of meat and meat products', *Meat Science* (86) 2010, p. 577-587.

### **Ballin & Lametsch 2008**

N.Z. Ballin & R. Lametsch, 'Analytical methods for authentication of fresh vs. thawed meat – A review', *Meat Science* (80) 2008, p. 151-158.

**Von Bargaen e.a. 2013**

C. von Bargaen, J. Dojahn, D. Waidelich, H.U. Humpf e.a., 'New sensitive high-performance liquid chromatography tandem mass spectrometry method for the detection of horse and pork in halal beef', *Journal of Agricultural and Food Chemistry* (61) 2013, p. 11986-11994.

**Brants & Brants 1991**

C.H. Brants & K.L.K. Brants, *De sociale constructie van fraude*, Arnhem: Gouda Quint 1991.

**Bruinsma 1996**

G.J.N. Bruinsma, 'De afvalverwerkingsbranche', in: G.J.N. Bruinsma & F. Bovenkerk, *Deelonderzoek II: Branches*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1996.

**Brummelkamp e.a. 2010**

G.W. Brummelkamp, W. Huisman & A.J.M. Denkers, *Bedrijfs-criminaliteit: verkennend empirisch onderzoek naar aard en achtergronden*, Zoetermeer: EIM 2010.

**Van de Bunt 1992**

H.G. van de Bunt, *Organisatie-criminaliteit*, Arnhem: Gouda Quint 1992.

**Van de Bunt & Huisman 2007**

H.G. van de Bunt & W. Huisman, 'Organizational crime in the Netherlands', *Crime & Justice* (35) 2007, p. 217-260.

**Cohen 1995**

D.V. Cohen, 'Ethics and crime in business firms: Organizational culture and the impact of anomie', in: F. Adler, W.S. Laufer e.a. (red.), *The legacy of anomie theory* (Advances in Criminology Theory nr. 6), New Brunswick: Transaction Publishers 1995, p. 183-206.

**Coleman 1995**

J.W. Coleman, 'Motivation and opportunity; Understanding the causes of white-collar crime', in: R. Geis, F. Meier e.a. (red.), *White collar crime; Classic and contemporary views*, New York: The Free Press 1995, p. 360-381.

**Croall 2001**

Croall, H., *Understanding white collar crime*, Philadelphia: Open University Press 2001.

**Eyes on Animals 2014**

Eyes on Animals, *De wrede waarheid achter paardenvlees in Nederland*, TSB Zürich 2014.

**Fijnaut e.a. 1996**

C. Fijnaut, F. Bovenkerk e.a., Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden inzake opsporing; enquête opsporingsmethoden, 'De georganiseerde criminaliteit in Nederland', *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, 20.

**Filazi e.a. 2012**

A. Filazi, U.T. Sireli, H. Ekici, H.Y. Can e.a., 'Determination of melamine in milk and dairy products by high performance liquid chromatography', *Journal of Dairy Science* (95) 2012, p. 602-608.

**Food Standards Agency 2007**

Food Standards Agency, *Food Fraud Task Force: Final report*, 2007, <http://tna.europa.archive.org/20110116113217.www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/board/fsa070907.pdf>.

**Franke e.a. 2005**

B.M. Franke, G. Gremaud, R. Hadorn & M. Kreuzer, 'Geographic origin of meat: Elements of an analytical approach to its authentication', *European Food Research and Technology* (221) 2005, p. 493-503.

**Frankhuizen & Van Ruth 2014**

R. Frankhuizen & S.M. van Ruth, 'Food fraud and NIRS', *New Food* (17) 2014, p. 53-57.

**Friedrichs 2010**

D.O. Friedrichs, *Trusted criminals. White collar crime in contemporary society* (4e druk), Belmont, CA: Wadsworth Cengage Learning 2010.

**Hamilton & Zilberman 2006**

S.F. Hamilton & D. Zilberman, 'Green markets, eco-certification, and equilibrium fraud', *Journal of Environmental Economics and Management* (52) 2006, p. 627-644.

**Huisman 2001**

W. Huisman, *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regel-naleving en regelovertrading door ondernemingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001.

**Huisman e.a. 2014**

W. Huisman, A. van Baar & M. Gorsira, 'Corporations and transnational crime', in: G.J.N. Bruinsma, G.J.N. & E. Tjinhuis, *The history of transnational crime*, New York: Springer 2014 (te verschijnen).

**Kagan & Scholz 1984**

R.A. Kagan & J.T. Scholz, 'The "criminology of the corporation" and regulatory enforcement strategies', in: K. Hawkins & J.M. Thomas (red.), *Enforcing regulation*, Boston: Kluwer Nijhoff 1984, p. 67-96.

**Kjeldahl 1883**

J. Kjeldahl, 'Neue Methode zur Bestimmung des Stickstoffs in organischen Körpern', *Fresenius Zeitschrift fuer Analytische Chemie* (22) 1883, p. 366-382.

**Kleemans e.a. 2002**

E.R. Kleemans, M. Brienen & H.G. van de Bunt *Georganiseerde criminaliteit in Nederland – Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor* (Onderzoek en beleid nr. 198), Den Haag: WODC 2002.

**Klenowski 2012**

P.M. Klenowski, “Learning the good with the bad”: Are occupational white-collar offenders taught how to neutralize their crimes?”, *Criminal Justice Review* (37) 2012, afl. 4, p. 461-477.

**De Lange 2014**

E. de Lange, *Draft report on the food crisis, fraud in the food chain and the control thereof* (2013/2091(INI)), Europees Parlement, 2014.

**Liu e.a. 2012**

W. Liu, H. Yang, Z. Wang & J. Liu, “Tracing the source of cooking oils with an integrated approach of using stable carbon isotope and fatty acid abundance”, *Journal of Agricultural and Food Chemistry* (60) 2012, p. 8069-8073.

**Machiels e.a. 2003**

D. Machiels, S.M. van Ruth, M.A. Posthumus & L. Istasse, ‘Gas chromatography-olfactometry analysis of the volatile compounds of organic and conventional Irish beef’, *Talanta* (60) 2003, p. 755-764.

**Van der Meulen 2010**

B. van der Meulen, ‘The functions of food law’, *EFFL* (2) 2010, p. 83-90.

**Van der Meulen & Freriks 2006**

B. van der Meulen & A.A. Freriks, ‘Beastly bureaucracy: Animal traceability, identification and labelling in EU law’, *Journal of Food Law & Policy* (2) 2006, p. 317-359.

**Moore e.a. 2012**

J.C. Moore, J. Spink & M. Lipp, ‘Development and application of a database of food ingredient fraud and economically motivated adulteration from 1980 to 2010’, *Journal of Food Science* (77) 2012, p. R118-R126.

**Nelken 2002**

D. Nelken, ‘White-collar crime’, in: M. Maguire, R. Morgan e.a. (red.), *The Oxford handbook of criminology*, Oxford: Clarendon Press 2002, p. 852-853.

**Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014**

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Risico’s in de vleesketen*, Den Haag, 2014.

**Passas 1999**

N. Passas, ‘Globalization, criminogenic asymmetries and economic crime’, *European Journal of Law Reform* (1) 1999, p. 399-423.

**Rittenburg e.a. 1987**

J.H. Rittenburg, A. Adams, J. Palmer & J. Allen, 'Improved enzyme-linked immunosorbent assay for determination of soy protein in meat products', *Journal of AOAC (Association of Official Analytical Chemists)* (70) 1987, p. 582-587.

**Van Ruth e.a. 2010**

S.M. van Ruth, M. Rozijn, A. Koot, R. Perez Garcia e.a., 'Authentication of feeding fats: Classification of animal fats, fish oils and recycled cooking oils', *Animal Feed Science and Technology* (155) 2010, p. 65-73.

**Shover & Hochstetler 2002**

N. Shover & A. Hochstetler, 'Cultural explanation and organizational crime', *Crime, Law, and Social Change* (37) 2002, p. 1-18.

**Šimoniová e.a. 2013**

A. Šimoniová, B.A. Rohlík, T. Škorpilová, M. Petrová e.a., 'Differentiation between fresh and thawed chicken meats', *Czech Journal of Food Science* (31) 2013, p. 108-115.

**Simms & Brinkmann 2003**

R.R. Sims & J. Brinkmann, 'Enron ethics', *Journal of Business ethics* (45) 2003, p. 243-256.

**Spink & Moyer 2011**

J. Spink & D.C. Moyer, 'Defining the public health threat of food fraud', *Journal of Food Science* (76) 2011, p. R157-R163.

**Vaughan 1999**

D. Vaughan, 'The dark side of organizations: Mistake, misconduct and disaster', *Annual Review of Sociology* (25) 2009, p. 271-305.

**Whitney 1999**

C. Whitney, 'Food scandals adds to Belgium's image of disarray', *New York Times* 9 juni 1999.

**Zhang e.a. 2009**

G. Zhang, T. Liu, Q. Wang, L. Chen e.a., 'Mass spectrometric detection of marker peptides in tryptic digests of gelatin: A new method to differentiate between bovine and porcine gelatin', *Food Hydrocolloids* (23) 2009, p. 2001-2007.

# Zwarte kaviaar

## Over criminele netwerken, illegale handel en de bedreiging van de steur

*D. Siegel en D.P. van Uhm\**

'Er is op dit moment geen legale Russische kaviaar in Europa',<sup>1</sup> 'Kaviaar zonder regels',<sup>2</sup> 'Zwarte kaviaar zal verdwijnen, maar alleen voor armen en voor eerlijken',<sup>3</sup> 'Zwarte kaviaar zal er niet meer zijn, nooit meer',<sup>4</sup> zo waarschuwden Russische kranten over de illegale vangst in Rusland en illegale export naar Europa in de eerste decennia van de 21ste eeuw.

De jaarlijkse inventarisatie voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012 met betrekking tot milieucriminaliteit in Nederland stelt dat vermoedelijk 80 tot 90% van de hier verkochte kaviaar afkomstig is van steuren die illegaal zijn gevangen. Een groot deel van de illegale handel zou in handen zijn van de Russische maffia, met hoge prijzen variërend van € 2.000 tot € 6.000 voor een kilo Beluga kaviaar tot zeldzame soorten die zelfs worden verkocht voor € 25.000 per kilo in West-Europa (Liddick 2011, p. 77-78; Neve e.a. 2012, p. 34). Ook in België, in december 2013, een paar dagen voor kerst, waarschuwt de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu voor een netwerk van oplichters die illegale Russische kaviaar verkopen aan Belgische consumenten, waardoor consumenten gezondheidsrisico's lopen.<sup>5</sup> Maar wat veroorzaakt de schaarste en kostbaarheid van kaviaar, wie zijn eigenlijk betrokken bij deze vorm van criminaliteit en wat zijn de gevolgen?

\* Prof. dr. Dina Siegel is als hoogleraar Criminologie verbonden aan het Willem Pompe Instituut van de Universiteit Utrecht. Drs. Daan van Uhm is als promovendus en junior universitair docent werkzaam bij het Willem Pompe Instituut van de Universiteit Utrecht.

1 *Izvestia* 25 december 2003.

2 *Izvestia* 26 maart 2004.

3 *Pravda* 5 januari 2006.

4 *Izvestia* 31 oktober 2006.

5 [www.health.fgov.be/eportal/Environment/19091244\\_NL#.Uzga7XmK6hc](http://www.health.fgov.be/eportal/Environment/19091244_NL#.Uzga7XmK6hc).

In dit artikel worden de eerste voorlopige gegevens uit ons onderzoek, gestart in 2013, naar illegale kaviaarhandel geanalyseerd. In dit onderzoek hebben we verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt, met inbegrip van literatuuronderzoek, media-analyses en interviews met verschillende respondenten, zoals kaviaarhandelaren, winkeliers en politie in Nederland. Onze bevindingen trachten we vanuit criminologische theorie te verklaren en we doen een poging de aard en omvang van de illegale handel in (zwarte) kaviaar in kaart te brengen. Het onderzoek naar de handel in kaviaar zal in 2014 worden voortgezet op basis van veldonderzoek in Europa, Rusland, Kazachstan en Azerbeidzjan.

### **Zwarte kaviaar in Rusland – korte geschiedenis van luxe**

'Myths are one of the key ingredients in caviar. Stripped of its shroud of legend and tradition, caviar would just be fish eggs.' (Saffron 2002, p. 152)

De steur zwom al meer dan 250 miljoen jaar geleden in aardse wateren tussen de dinosauriërs en het kuit van de steur werd in vele oude culturen gegeten (Saffron 2002). Zo zouden de oude Egyptenaren en Feniciërs de eieren bereiden rond 2400 voor Christus met zout en zuur en volgens geschriften van Aristoteles waren de oude Grieken ook geen vreemden van kaviaar; kaviaar werd geserveerd op schotels garnieerd met bloemen (Gorden 2003). De Russische tsaren hieven zelfs een kaviaarbelasting op het vissen van steur, waarmee wellicht de basis werd gelegd voor de exclusiviteit van kaviaar.

Volgens Georg Simmel is de waarde van een object geen inherente eigenschap, maar een oordeel *over* dit object (Simmel 1978, p. 72-73). Deze waarde kan groeien naarmate de betekenis van het object in een bepaalde sociale context groter wordt, zoals gedurende verschillende historische perioden is gebeurd met bijvoorbeeld suiker, thee of diamanten. In zijn boek over de ontwikkeling van de suikerindustrie toonde Mintz (1985) op welke wijze Europeanen suiker hebben getransformeerd van een exotisch en luxe product tot een dwingende behoefte in het moderne leven. Ook thee werd oorspronkelijk gezien als een luxe product van de vermogende elite. Echter, in een relatief kort tijdsbestek werd thee overgenomen door de lagere klassen, die het gedrag van de elite begonnen te imiteren. De creatie van de

waarde van diamanten gaat nog een stap verder, wanneer niet alleen sociaaleconomische, maar ook politieke processen een functie vervullen, zoals in het geval van bloeddiamanten; wanneer diamanten als symbool van liefde het symbool van oorlog en ellende zijn geworden in de context van gewelddadige conflicten in Angola en Sierra Leone (Siegel 2005).

Luxe goederen kunnen een statussymbool zijn van de elite of zich als 'nationaal symbool' manifesteren: vandaag de dag wordt kaviaar, samen met wodka en matroesjka, gezien als een typisch Russisch product. Hoe wordt een symbool gecreëerd en door wie? Waarom wordt zwarte kaviaar beschouwd als het eetbare 'zwarte goud'? Waarom zijn deze vseitjes zo duur en niet eenvoudig te verkrijgen in Nederland? En waarom berichtten de media in de afgelopen jaren over de mysterieuze en gewelddadige 'kaviaarmafia'?

In de middeleeuwen werd kaviaar populair in Rusland als gerecht, omdat vis en andere visproducten waren toegestaan op de dagen dat de Russische orthodoxe kerk verbood vlees te eten. De Russische naam voor kaviaar is *ikra*, wat letterlijk kuit betekent. In het jodendom en de islam werd kaviaar daarentegen als onrein gezien.<sup>6</sup>

In de tijden van Ivan de Verschrikkelijke leverden vissers steur aan het hof van de tsaar, waar kaviaar tijdens recepties aan buitenlandse ambassadeurs werd geserveerd. Peter de Grote richtte zijn 'Visserij kantoor' op in Astrakhan, een organisatie die verantwoordelijk werd voor de levering van de zogenaamde '*troetjnaya*' kaviaar, namelijk kaviaar die binnen drie dagen met de *troika* (een slee voortgetrokken door drie paarden) naar St. Petersburg werd vervoerd.

Tegelijkertijd werd kaviaar gezien als voedsel voor de armen. In de zeventiende eeuw werd het goedkoop verkocht op markten en in *tavernes* in grote Russische steden.

In Rusland beheersten kozakken van Don en Volga de visserij van steur lange tijd. Onder historici en antropologen bestaat geen consensus over wie de kozakken waren: een natie of onderdeel van een stam of een kaste van krijgers? Wel bestaat er overeenstemming over dat de verhouding tussen de kozakken en de Russische tsaren altijd gecompliceerd is geweest. De kozakken werden in de zeventiende en acht-

6 Dit veranderde echter in 1981, toen Ayatollah Khomeini aankondigde dat kaviaar *halal* was, wellicht om de concurrentiepositie van Iran tegenover Rusland op de wereldmarkt te versterken. Vele Iraniërs echter vermijden nog steeds het eten van kaviaar (Saffron 2002, p. 137).



tiende eeuw vaak als misdadigers gezien. Bovendien stonden sommige *atamani* (leiders) van de kozakken niet alleen bekend als bandieten, maar ook als piraten, zoals de legendarische Stepan Razin (Siegel 2005, p. 48-49).

Hoewel Europese handelaren kaviaar al leerden kennen rond de veertiende eeuw, verkreeg hij zijn luxe status pas later. De Europees georiënteerde tsaar Peter de Grote moedigde de productie van kaviaar aan en stond toe dat de kozakken een exclusieve positie verwierven in de steurvisserij. In de achttiende eeuw werd Rusland steeds aantrekkelijker voor buitenlandse investeerders. Een van de belangrijkste figuren in de geschiedenis van kaviaar was Ioannis Varvakis, een Griekse zee-kapitein en handelaar, die rond 1780 Russische kaviaar 'ontdekte' en sindsdien de kaviaar begon te promoten aan de Europese hogere klassen. Zijn handel was het begin van een transformatieproces, waarin kaviaar niet langer als boerenvoedsel van gewone steureieren werd gezien, maar transformeerde tot een mondiaal erkend symbool van rijkdom en macht.

Twee belangrijke ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de populariteit van kaviaar: de industriële revolutie met de verbeteringen van vervoermiddelen en het ontstaan van een nieuwe klasse van consumenten, die bereid was voor de nieuwe exotische producten veel geld te betalen. Zo was begin twintigste eeuw kaviaar in Rusland alleen voor de rijken toegankelijk (Saffron 2002, p. 76) en tegelijkertijd werd kaviaar in Europa een enorme trend onder de *nouveaux riches* van de belle époque, samen met champagne en oesters. Dit was een drastische verandering ten opzichte van de negentiende eeuw, toen Russische boeren nog kaviaar aan hun varkens voerden, of zomaar weggooiden.

In 1919, na de Bolsjewiek Revolutie, nam gedurende de Eerste Wereldoorlog het communistische regime de Kaspische visserij over; de Sovjet-Unie controleerde 90% van de wereldproductie van kaviaar. Geen enkele buitenlandse ondernemer werd toegelaten in de buurt van de kaviaarvisserij (Saffron 2002, p. 114).

Deze totale controle van de kaviaarproductie garandeerde de waarde van het product. Tegelijkertijd was kaviaar het voedsel van *nomenklatura* en ontwikkelde zich een zwarte markt. In de sovjettijd werden corruptie en machtsmisbruik gezien als onvermijdelijk gevolg van de socialistische economie, en de grenzen tussen legaal en illegaal waren vervaagd (Siegel 2005, p. 63). Volgens de Russische socioloog Simis

hadden sovjetburgers twee dingen nodig om in het sovjetsysteem te kunnen overleven: geld en connecties in de ondergrondse zakenwereld (Simis 1982). 'Caviar became an underground currency, a luxurious way of greasing palms and extracting favors' (Saffron 2002, p. 116). De positieve kant van het sovjetmonopolie was dat ook visserij streng werd gecontroleerd: al in 1962 werd het verboden om te vissen op de steur in de Kaspische Zee, met het oog op de balans van de steurpopulatie.

De sovjetoverheid bewaakte de kaviaarproductie op een manier vergelijkbaar met hoe De Beers zijn diamantmijnen beschermde. De productie werd gecentraliseerd onder een zeer efficiënt staatsmonopolie. Na de val van het communisme werd de handel geprivatiseerd. In de eerste jaren na de hervormingen werd steur overmatig bevestigd en geëxporteerd naar het buitenland. Onder druk van milieubewegingen werden uiteindelijk stappen genomen in de richting van regulatie van visserij en werden vergunningen aan visserijbedrijven verleend. Wellicht was het voor de steur te laat, of waren de getroffen maatregelen voldoende om de steurpopulatie veilig te stellen?

### **Regelgeving en criminalisering**

Het uiteenvallen van de Sovjet-Unie begin jaren negentig leidde ook tot de ineenstorting van bestaande controlesystemen in de kaviaarhandel en vervolgens tot overexploitatie van wilde steur en de betrokkenheid van criminele netwerken. Om de niet-duurzame en illegale handel tegen te gaan is de kaviaarhandel sinds 1998 gereguleerd onder CITES, de Convention on International Trade in Endangered Species, door middel van CITES-vergunningen; de internationale handel in steuren en producten van de steur, zoals de eitjes voor kaviaar, is tegenwoordig enkel toegestaan met desbetreffende import- en exportcertificaten (Oldfield 2003; European Commission 2010).

Het CITES-verdrag is wereldwijd ondertekend door 179 landen, waaronder de landen rondom de Kaspische zee: Rusland, Kazachstan, Iran en Azerbeidzjan, met uitzondering van Turkmenistan, en geïmplementeerd door de Europese Unie door gezamenlijke regelgeving die

van toepassing is op alle EU-lidstaten.<sup>7</sup> Elke internationale levering van kaviaar moet vergezeld gaan van CITES-certificaten, met uitzondering van een maximale hoeveelheid van 125 gram kaviaar (CITES II/ bijlage B steuren) per persoon, die wordt beschouwd als persoonlijke bezitting zonder commerciële doeleinden.<sup>8</sup> Daarnaast is het vanaf 2000 verplicht dat elk kaviaarrecipiënt afzonderlijk gemerkt is met niet-herbruikbare etiketten en moet de kaviaar zodanig worden verpakt dat als de recipiënt wordt geopend, dit na sluiting zichtbaar blijft, bijvoorbeeld door verzegeling. Op dit label staat de volgende informatie: soort, kweek of wildvang, herkomstland, jaar van oogst, registratiecode van het verwerkingsbedrijf en identificatienummer. Vanaf 2006 is het in de Europese Unie niet alleen verplicht om de oorspronkelijke verpakking te voorzien van een niet-herbruikbaar etiket, maar ook de verpakking van kaviaar na ompakking. Bovendien dienen alle ompakbedrijven geregistreerd te zijn bij de CITES-autoriteit.<sup>9</sup>

Vanwege grote hoeveelheden illegale vangst en de afname van de steurpopulatie dreigde CITES in 2001 met een exportverbod van kaviaar voor de landen rondom de Kaspische Zee. Vervolgens hebben Rusland, Azerbeidzjan en Kazachstan zich gecommitteerd aan een pakket maatregelen, zoals exportquota, om overbevissing te verminderen (Raymakers 2002). Sindsdien zijn de exportquota beperkt en zijn vanaf 2011 zelfs geen exportquota van kaviaar en steur afgegeven voor Rusland, Azerbeidzjan en Kazachstan.<sup>10</sup>

In verband met illegale vangst van kaviaar voorziet artikel 256 van het Wetboek van Strafrecht van de Russische Federatie in een boete van 100.000 tot 300.000 roebels, een boete van loon of andere baten van een veroordeelde over een periode van een tot twee jaar, correctionele werkzaamheden voor een periode van twee jaar of een hechtenis voor een periode van vier tot zes maanden.

De strafmaat varieert in verschillende EU-lidstaten. In Nederland wordt opzettelijke overtreding van de Flora- en faunawet in relatie tot het bezit, vervoer en alle met het oog op handelsactiviteiten gerichte

7 Deze EU-regelgeving bestaat uit de EC-regelgeving voor de handel in wilde dieren- en plantensoorten (Verordening (EG) 338/1997 van de Raad), en de gerelateerde Verordening van de Commissie (Verordening (EC) 865/2006). De uitvoeringsverordening bepaalt onder welke voorwaarden beschermde soorten, zoals (een product van de) steur, verhandeld mogen worden en welke documenten daarbij vereist zijn.

8 Conf. 13.7 (Rev. CoP14).

9 Verordening (EC) 865/2006.

10 CITES-exportquota's van 1 maart 2011 tot 29 februari 2012, 1 maart 2012 tot 28 februari 2013 en 1 maart 2013 tot 28 februari 2014.

handelingen in beschermde diersoorten, zoals de steur, als misdrijf beschouwd en overige onregelmatigheden als overtredingen onder de Wet op de economische delicten (WED). De maximumstraf is een gevangenisstraf van zes jaar, een taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie, € 81.000 voor particulieren of € 810.000 voor handelaren.<sup>11</sup>

Ondanks de regelgeving en maatregelen die getroffen zijn, is de steurpopulatie in de Kaspische Zee drastisch gedaald. Tegelijkertijd is de waarde van kaviaar disproportioneel gestegen tot duizenden euro's per kilo vanwege de afname van de steurpopulatie en zijn diverse criminele groeperingen betrokken geraakt bij de illegale handel van deze zeldzamer wordende 'oervis'.

### **Criminele netwerken rond de Kaspische Zee**

De kust van de Kaspische Zee is vandaag de dag opgesplitst door vijf landen: Azerbeidzjan, Turkmenistan, Kazachstan, de Russische Federatie en Iran (zie figuur 1). Rusland en Iran zijn de grootste producenten, maar de andere landen zijn in de jaren 2000 sterke concurrenten geworden. Binnen Rusland concurreren bovendien drie federale republieken met elkaar: Kalmykia, Dagestan en de Russische Republiek. In de verschillende regio's in Noord-Kaukasus, en in het bijzonder Dagestan, Tsjetsjenië en Ingoesjetië, worden het gebrek aan sociale stabiliteit, voortdurende conflicten tussen de talrijke clans, polarisatie, corruptie en slechte leefomstandigheden beschouwd als de belangrijkste reden van de economische criminalisering (Cheloukhine & Haberfeld 2011, p. 107). Na de val van de Sovjet-Unie bleken olievelden in Azerbeidzjan uitgeput en werd kaviaar de voornaamste bron van buitenlandse valuta (Glenny 2008, p. 75). In de sovjettijden bestond bijna 70% van de industrie van Dagestan uit winning en verwerking van vis. Met de ineenstorting van de socialistische markt werd een grote deel van de visexperts en arbeiders werkloos. 'Deze gewone mensen worden meestal stropers. Ze hebben geen andere manier om hun families te voeden.'<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Kamervragen inzake *wildlife crime*, 28 maart 2014.

<sup>12</sup> A. Vaisman, TRAFFIC (<http://smartnews.ru/regions/sevkav/4611htm#item53178>).

**Figuur 1** Landen rondom de Kaspische Zee: Rusland, Kazachstan, Turkmenistan, Iran en Azerbeidzjan



In de jaren negentig is de kaviaarhandel zeer winstgevend geworden. Niet alleen erkende zakenlui, maar vooral de *brakonieri* (stropers) begonnen massaal steur te vissen en op de Russische markt verschenen enorme hoeveelheden goedkope kaviaar. Dit resulteerde in een prijsdaling van kaviaar, wat vervolgens zorgde voor een toename in vraag – buiten de productielanden – van ongeveer 300 naar 450-500 ton per jaar. Op deze wijze ontstond, naast de topkwaliteit kaviaar, eveneens kaviaar voor de ‘normale burger’ (Taylor 1997, p. 45). De handel in kaviaar was eveneens belangrijk in ruiltransacties. Bijvoorbeeld: een Duitse firma in Kazachstan die een contract tekende om veertig huizen te bouwen in ruil voor 24 ton kaviaar, of wegebouw in ruil voor kaviaar, die overigens eindigde in Alaska zonder dat de wegebouw was gestart (Taylor 1997, p. 48). Bovendien werd eind jaren negentig ongeveer 3.500 ton illegaal gevangen steur jaarlijks naar Moskou getransporteerd, volgens Taylor (1997), beschermd door de Tsjetsjeense maffia.

Alle legale en illegale vissers genieten dergelijke bescherming, of: *kryjsja* (letterlijk: ‘dak’). *Kryjsja* is de naam voor een reeks van verschillende overgangsvormen van bescherming en handhaving (Volkov 2002, p. 22). Er zijn verschillende vormen van beschermingsindustrieën in de postsovjetrepublieken, van *militseiskaya kryjsja* (bescherming door de politie) tot *kriminalnaya kryjsja* (bescherming door criminele organisaties) (Varese 2001, p. 59-72). Het *kryjsja*-model is een belangrijke factor in een postcommunistische ontwikkeling – de integratie van de criminele en legale economie. Het verwijst naar bescherming tegen kleine dieven, maar ook tegen concurrenten en ‘amateur-afpersers’ (Siegel 2005).

Vanaf de jaren negentig is de hele kustgemeenschap aan de Kaspische Zee betrokken bij de illegale vangst en productie van kaviaar. Hoge overheidsfunctionarissen, visserijinspecteurs, politiediensten en andere instanties hebben belangen bij de business. De milities van de republiek beschermen de stropers, bijvoorbeeld bij conflicten met de federale autoriteiten. In Dagestan gebruiken criminele groepen ‘beveiligingsboten’ om stropers te begeleiden en politie af te leiden. Stropers betalen ‘belasting’ aan criminelen voor toegang tot de Kaspische Zee (om met rust gelaten te worden), en vervolgens wordt van elke vangst een percentage afgedragen, afhankelijk van de grootte van de vangst. Volgens een politieman in Dagestan ‘verplaatsten stropers zich vroeger met oude zwakke boten “Vichr”. Maar vandaag de dag is het een goed georganiseerde maffia, met goede vervoermiddelen.’ Mensen lenen geld om een *baida* (een superlichte boot) te kopen, ter waarde van \$ 10.000 tot \$ 15.000, en voegen twee Japanse motors toe, voor \$ 30.000. Iedere stroper koopt ook een ‘Garmin’, een navigatiesysteem (\$ 200-500), vistuig, enzovoort. Er zijn veel gevaren op zee: behalve botsingen worden vissers gekidnapt door criminelen uit Kazachstan.<sup>13</sup> De conflicten leidden eind jaren negentig tot een bomexplosie in een appartementenwoning in Kaspiisk, een stad in Dagestan, waar leden van de visserijpolitie woonden. 68 mensen, onder wie vrouwen en kinderen, kwamen om het leven (Saffron 2002, p. 136-137) en in de jaren 2000 werden handgranaten gebruikt om patrouilleboten van de kustwacht af te schrikken. Lokale ambtenaren beschreven het als een voortdurende oorlog met de kaviaaraffia.<sup>14</sup>

13 P. Shernet, ‘Steuuroorlog’, *Ogoniok* 2013, op: [www.ogoniok.com/5013/20](http://www.ogoniok.com/5013/20).

14 S. Saradzhyan, *The Moscow Times* 18 april 2001.

Tegenwoordig is de illegale markt goed georganiseerd, inclusief verkoopkanalen, vervoer en smeergeld voor onderweg (voor verkeerspolitie en douane). Met een gemiddeld maandelijks salaris van een kustwacht rond 4.000 roebels per maand (€ 82) is de verleiding groot om smeergeld aan te nemen. Lage lonen creëren een hoge mate van corruptie. Vanuit de visdorpen wordt kaviaar vervoerd in melkbussen, thermosflessen en drieliterpotten. Het zwarte goud wordt in kleine porties gesmokkeld, van vijf tot zes kilo per keer, meestal per auto, maar voor de feestdagen (zoals Nieuwjaar, 23 februari, dag van het Russische leger, en 8 maart, vrouwendag) wordt kaviaar vervoerd door koeriers per trein. In grote steden worden deze koeriers ontvangen door vertegenwoordigers van de handelsmaatschappijen. Ze verspreiden vervolgens de kaviaar op vismarkten, in restaurants en onder privéklanten. Illegale kaviaar komt op deze wijze in legale handelsnetwerken terecht. Bovendien is de rol van internet belangrijk; alleen in Moskou verkopen meer dan 200 internetwinkels openlijk illegale kaviaar.<sup>15</sup> De criminogene factoren, schaarsheid en daarmee een exorbitant hoge waarde van kaviaar, sociale instabiliteit en corruptie in de herkomstlanden en beperkte controle en fraudegevoelige certificering, maken deze vorm van criminaliteit aantrekkelijk. Maar wat is de belangrijkste afzetmarkt voor het zwarte goud?

### **Europa als belangrijke afzetmarkt**

Europa lijkt de grootste importeur van kaviaar te zijn, zowel in termen van hoeveelheid als in termen van waarde (Perry-Jones 2007, p. 33). Tussen 1998-2006 werd meer dan 1.300 ton kaviaar verhandeld, waarvan 45% (491 ton) bestemd was voor de EU en 24% (313 ton) voor de Verenigde Staten (VS; Schneider 2012, p. 58-59). Daarnaast is de EU eveneens een van de belangrijkste illegale afzetmarkten met meer dan 7 ton illegale kaviaar in beslag genomen door Europese handhavers tussen 2000-2007 (Traffic 2009, p. 2). Zo worden in Europa diverse kaviaarhandelaren, chique restaurants en Russische winkels bevoorrad met illegale kaviaar.

15 A. Andriuchin, 'Zwart onbetrouwbaar goud', *Kultura* 20 februari 2013.

Op basis van 1.424 inbeslagnemingen van kaviaar in de EU<sup>16</sup> tussen 2001-2010 blijkt de smokkelwaar te variëren van een paar honderd gram tot honderden kilo's, voornamelijk afkomstig uit landen rondom de Kaspische Zee. Meer dan 40% van de inbeslagnemingen is afkomstig uit Rusland.<sup>17</sup> Naar schatting is de jaarlijkse waarde van topexporteur Rusland tussen de \$ 40-100 miljoen, terwijl de illegale Russische export van kaviaar wordt geschat op maar liefst \$ 250-400 miljoen (Pikitch e.a. 2005, p. 241; Schneider 2012, p. 59-60). Andere belangrijke herkomstlanden zijn Oekraïne, Azerbeidzjan, Polen en Kazachstan met Duitsland, Frankrijk en Italië als belangrijke afzetmarkten in de EU. Hoewel de meeste handelaren, die illegaal opereren, volgens desbetreffende gegevens bestaan uit Russische, Franse en Poolse zakenmannen, zijn ook opmerkelijk veel *facilitators* (ambtenaren, vrachtwagenchauffeurs en voedselhandelaren) betrokken bij de illegale handel.

Het zwarte goud wordt verborgen in (speciale compartimenten in) vrachtwagens en personenauto's en in persoonlijke handbagage, waar werknemers van vliegtuigmaatschappijen geregeld bij betrokken zijn. Volgens Nederlandse handhavers blijken de 'beruchte blauwe blikken uit Rusland' nog steeds te worden gesmokkeld door vrachtwagenchauffeurs.<sup>18</sup> De blikken worden verkocht, omgepakt en doorverkocht, maar ook is er sprake van kaviaar als ruilmiddel; een 500 grams blik tegen bijvoorbeeld een gestolen westerse Mercedes.

In de periode 2006-2013 hebben 22 inbeslagnemingen van kaviaar plaatsgevonden in Nederland, 128 blikken en totaal meer dan 30 kilo.<sup>19</sup> Uit interviews met medewerkers van verschillende Russische winkels en horecapersoneel in restaurants in de grote steden blijkt illegale zwarte kaviaar geregeld te worden aangeboden aan kaviaarhandelaren, Russische winkels en restaurants in glazen potten van drie liter uit Azerbeidzjan, Rusland en Polen.<sup>20</sup> Eveneens geeft een milieurechercheur aan, op basis van politieonderzoek, dat kaviaar nog

16 EU-inbeslagnemingen afkomstig uit de EU-TWIX, the European Union Trade in Wildlife Information eXchange, een instrument ontwikkeld voor informatie-uitwisseling en internationale samenwerking tussen wetshandhavers in de EU.

17 Inbeslagnemingen van kaviaar in de VS in de periode 2003-2012 wijzen op >30% afkomstig uit Rusland.

18 Interviews met milieurechercheur IMT op 26 februari 2014 in Den Haag en inspecteur NWWA op 14 januari 2014 in Utrecht.

19 Inbeslagnemingen in Nederland in de periode 2006-2013, Dienst Regelingen.

20 Interviews met medewerkers van Russische winkels in Utrecht op 21 januari 2014 en in Den Haag op 31 januari 2014.



steeds illegaal wordt verhandeld in Nederland.<sup>21</sup> Dit bevestigt dat de illegale handel in kaviaar zich (onverstoord) op Nederlands grondgebied manifesteert.

### Trends in legaliteit en illegaliteit: 'wilde kaviaar is gewild'?

Hoewel het CITES-verdrag strenge regels kent met betrekking tot de import, export en verpakking, wordt de illegale kaviaar via verschillende methoden gelegaliseerd. De belangrijkste methoden bestaan uit het gebruik van onjuiste of vervalste documenten of labels. Deksel van illegale kaviaarblikken en -potten die bekende merken imiteren, zoals *Russkaya Ikra*, of onjuiste informatie over de fabrikant, zoals het *Russische Ministerie van Visserij*, dat niet bestaat. De handel in lege kaviaarpotten, -deksels en -labels floreert, maar ook CITES-certificaten worden illegaal hergebruikt: 'Een kleine partij kaviaar wordt besteld, vervolgens wordt de helft teruggestuurd, maar de invoervergunning gebruikt de handelaar om illegale kaviaar te verkopen.' Dit bleek een van de belangrijke modus operandi uit politieonderzoek Platina in 2009.<sup>22</sup>

Daarnaast wordt vermoedelijk veel wilde kaviaar 'witgewassen' als kweekkaviaar. Steeds meer kwekerijen ontstaan wereldwijd op soms wel zeer merkwaardige plaatsen, zoals gekweekte steur uit de rivier de Donau in Bulgarije, waar de steur ook in het wild zwemt. Verschillende respondenten wijzen op de verstrengeling van legale met illegale kaviaar.

Er is tegenwoordig echter ook een tegenovergestelde trend zichtbaar: 'wilde kaviaar is gewild', omdat het zeldzaam en daarom speciaal is. Het beeld is ontstaan dat wilde kaviaar die uit de 'pure natuur' komt kwalitatief beter is dan kweekkaviaar. Bovendien is wilde kaviaar illegaal en daarom moeilijk te krijgen. Het principe dat 'wat verboden en onbereikbaar altijd aantrekkelijk is', speelt hier een grote rol, met als gevolg dat kweekkaviaar steeds vaker verkocht wordt als wilde 'illegale' kaviaar, waar veel geld voor wordt betaald. De kaviaar wordt op deze wijze als het ware 'zwartgewassen'. Dit is een nieuw mechanisme, aangezien de kweekkaviaar veelal legaal is, maar niet als zodanig verkocht wordt. Wilde kaviaar lijkt op deze wijze zijn mystiek en

21 Interview met milieurechercheur IMT op 26 februari 2014 in Den Haag.

22 Interview met milieurechercheur IMT op 26 februari 2014 in Den Haag.

exclusiviteit te behouden als ‘verboden’ luxe product, dat steeds moeilijker verkrijgbaar is.<sup>23</sup>

### **Kaviaar en groene criminologie**

‘Kaviaar eet je niet, maar kaviaar geniet je!’ is de veelgebruikte uitspraak bij deze luxe delicatessen. Echter, om deze delicatessen aan tafel te serveren worden tegenwoordig duizenden euro’s per kilo betaald, aangezien net als bij andere bedreigde diersoorten de waarde toeneemt naarmate de aantallen afnemen (Van Uhm 2012, p. 97). Terwijl de steur – als een van de weinige diersoorten – dinosauriërs overleefde, staat de soort tegenwoordig bekend als een van de meest bedreigde groepen dieren op de Rode Lijst voor bedreigde soorten wegens overmatige exploitatie (IUCN 2010). Bovendien is sprake van een breed scala aan schadelijke activiteiten ten gevolge van de steurvisserij. Hoewel niet al deze vormen van schade strafbaar zijn, wordt vanuit groen criminologisch perspectief niet alleen gekeken naar de centrale vraag of iets wel of niet strafbaar is, maar ook naar de vraag of iets *harmful* is (White 2008, p. 33-35).

Zo legt massale (overmatige) visserij op de steur een aanzienlijke druk op het mariene ecosysteem. Soorten interageren op complexe wijze en de overleving van inheemse soorten, zoals de steur in de Kaspische Zee, is een indicator van een gezond ecosysteem. Als een soort afneemt, kan het evenwicht in het ecosysteem negatief beïnvloed worden (Wilson & Kellert 1993). In een van ’s werelds meest waardevolle en unieke ecosystemen, de Kaspische Zee, kan het uitsterven van de steur leiden tot het verdwijnen van soorten en zelfs het in elkaar storten van een ecosysteem.<sup>24</sup>

Wegens de overmatige en commerciële visserij op de steur is tegenwoordig een verbod op het vissen op steur in de Kaspische Zee ingesteld. Deze criminalisering van het vissen op de steur kan leiden tot ‘protest fishing’, waarbij lokale vissers blijven vissen, omdat ze geloven dat het hun recht is om dat te doen. Deze vissers lopen vanwege de

23 Interview met kaviaarhandelaar in Nederland op 26 februari 2014 in Utrecht.

24 Diersoorten kunnen een belangrijk onderdeel vormen van een ecosysteem als verspreiders van zaden, maar ook als natuuronderhouders van bijvoorbeeld populaties bodemvissen en schaal- en weekdieren in het geval van de steur. Het verdwijnen kan resulteren in overpopulatie van desbetreffende soorten, waardoor ondersoorten kunnen verdwijnen en het ecosysteem uit balans raakt of zelfs in elkaar kan storten.

overmatige exploitatie schade op omdat hiermee een inkomstenbron is verdwenen. Vooral voor Dagestaanse vissers kan een verbod enorme consequenties hebben, aangezien hele dorpen al generaties lang leven van steurvisserij en verkoop van kaviaar.

Het is daarbij geen uitzondering dat de autoriteiten het verbod met militaire middelen handhaven. De inspecteurs in de Kaspische Zee dragen doorgaans automatische geweren, wat geleid heeft tot geweldadige botsingen met vissers die zich eveneens hebben bewapend om toegang te krijgen tot de visgronden (Hauck 2007, p. 272-274). Het verbod zou zelfs kunnen leiden tot gewapende conflicten tussen landen zoals Dagestan en Kazachstan.

Ten slotte is wegens de hoge waarde van kaviaar een circuit voor imitatie- en lang houdbare kaviaar ontstaan, waarbij geregeld stoffen worden aangetroffen die een gevaar voor de volksgezondheid vormen. Om kaviaar langere perioden te bewaren (rond tien maanden) worden bijvoorbeeld verboden boriumdrugs gebruikt tijdens het inblikken.<sup>25</sup> Zo spelen in de kaviaarhandel niet alleen schade voor de mens, bijvoorbeeld in relatie tot voedselveiligheid, en het verdwijnen van natuurlijke bronnen van levensonderhoud voor lokale vissers een rol, maar tevens schade voor de steur als soort (biodiversiteit/welzijn) en zijn natuurlijke omgeving (ecosysteem). Maar in hoeverre bestaan er oplossingen voor deze gevolgen van de kaviaarhandel?

### **Repressief optreden of kweeksteur?**

Kunnen zware straffen en actieve voorlichting leiden tot een effectieve aanpak van het probleem? 'In Moskou wordt een campagne gehouden in de media, waarin rijke mensen worden aangemoedigd het nuttigen van kaviaar te stoppen, in Teheran worden handen van stropers afgehakt'<sup>26</sup> en in Kazachstan is de kustwacht tot op de tanden toe bewapend om de stropers aan te pakken, indien nodig met dodelijk geweld. Vanaf 2006 werd Iran, wellicht wegens zijn harde aanpak tegen stropenrij, het enige land in het Kaspische gebied dat toestemming van de Verenigde Naties kreeg om kaviaar te exporteren.

Vanuit criminologisch onderzoek is echter bekend dat harde straffen niet helpen tegen de enorme winsten die door georganiseerde mis-

25 A. Andriuchin, 'Zwart onbetrouwbaar goud', *Kultura* 20 februari 2013.

26 G. Zotov, *Argumenti i fakti*, op: [http://gazeta.aif.ru/online/aif/1333/45\\_01](http://gazeta.aif.ru/online/aif/1333/45_01).

daad worden gemaakt, wanneer bepaalde producten of diensten verboden worden. Zo zou er volgens verschillende Russische kranten vanaf 1998 geen legale Russische kaviaar op de Europese markt te vinden zijn.<sup>27</sup>

Aquacultuur wordt vandaag de dag beschouwd als een van de laatste oplossingen voor de afnemende hoeveelheden steur in de Kaspische Zee. Deze technologie werd al in de sovjetijden ontwikkeld: steur werd in speciale bassins gekweekt. Vanaf de jaren vijftig tot 1987 werd de technologie voor kunstmatige productie van steuren zelfs als staatsgeheim beschouwd (De Meulenaer & Raymakers 1996, p. 56). Deze 'steurbassins' zijn vandaag de dag overal in de wereld te vinden, zelfs in Nederland is in 2009 de eerste steurkwekerij gevestigd. Met deze nieuwe ontwikkelingen, waaronder snel in aantal groeiende steurkwekerijen, ontstaan echter ook nieuwe dilemma's en discussies over de efficiëntie van deze oplossingen, en vooral over de waarde van 'echte' tegenover 'kunstmatige' kaviaar.

## **Conclusie**

Van voedsel van armen tot luxe product, zwarte kaviaar heeft een lange en rijke geschiedenis. De waarde van kaviaar werd historisch bepaald in de context van veranderende sociale en politieke verhoudingen en, in de laatste eeuw, ook door snelle ecologische veranderingen. De schaarste van 'echte' (wilde) kaviaar heeft de georganiseerde misdaad de unieke kans geboden om met illegale vangst, smokkel en handel in verschillende landen miljoenen te verdienen. Hoewel de onherstelbare schade voor mens en natuur niet opweegt tegen het kortetermijngewin van de goed georganiseerde criminele organisaties en corrupte ambtenaren en politici, blijft de illegale handel voortduren. Wat verboden is, om wat voor reden dan ook, blijft aantrekkelijk, zowel voor de maffia actief rond de Kaspische Zee als voor de rijke klanten in Europa, die graag het eetbare zwarte goud blijven consumeren.

<sup>27</sup> 'Geen legaal Russisch kaviaar in Europa', *Izvestia* 25 december 2003.

## Literatuur

### **Cheloukhine & Haberfeld 2011**

S. Cheloukhine & M. Haberfeld, *Russian organized corruption networks and their international trajectories*, New York: Springer 2011.

### **European Commission 2010**

European Commission, *Wildlife trade regulations in the European Union. An introduction to CITES and its implementation in the European Union*, Luxemburg: Office of the European Union 2010.

### **Glenny 2008**

M. Glenny, *McMaffia. Misdaad zonder grenzen*, Amsterdam: Ambo/Manteu 2008.

### **Gorden 2003**

M. Gordon, *Such stuff as dreams are made on the story of caviar from prehistory to the present* (course paper Food and Drug Law), 2003.

### **Hauck 2007**

M. Hauck, 'Non-compliance in small-scale fisheries: A threat to security?', in: P. Beirne & N. South (red.), *Issues in green criminology: Confronting harms against environments, humanity and other animals*, Devon: Willan Publishing 2007, p. 270-290.

### **IUCN 2010**

International Union for Conservation of Nature, *Sturgeon more critically endangered than any other group of species*, Gland: IUCN 2010.

### **Liddick 2011**

D.R. Liddick, *Crimes against nature. Illegal industries and the global environment*, Oxford: Praeger 2011.

### **De Meulenaer & Raymakers 1996**

T. de Meulenaer & C. Raymakers, *Sturgeons of the Caspian Sea*, Brussel: Traffic 1996.

### **Mintz 1985**

S. Mintz, *Sweetness and power*, New York: Elisabeth Sifton Books/Penguin Books 1985.

### **Neve e.a. 2012**

R. Neve, J. Liezen, A. Nieuwdorp, K. Redder e.a., *Milieucriminaliteit in Nederland. Een inventarisatie voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012. Deel 2 Versterkingsprogramma Milieu-criminaliteit/NDB 2012*, Zoetermeer: IPOL-KLPD 2012.

### **Oldfield 2003**

S. Oldfield, *The trade in wildlife. Regulation for conservation*, Londen: Earthscan 2003.

**Perry-Jones 2007**

R. Perry-Jones, *Opportunity or threat: The role of the European Union in the global wildlife trade*, Brussel: Traffic Europe 2007.

**Pikitch e.a. 2005**

E.K. Pikitch, P. Doukakis, L. Lauck, P. Chakrabarty e.a., 'Status, trends and management of sturgeon and paddlefish fisheries', *Fish and Fisheries* 2005, afl. 6, p. 233-265.

**Raymakers 2002**

C. Raymakers, *Study on the social and economic aspects of illegal fishing in the Caspian Sea*, Brussel: Traffic Europe 2002.

**Saffron 2002**

I. Saffron, *Caviar. The strange history and uncertain future of the world's most coveted delicacy*, New York: Broadway Books 2002.

**Schneider 2012**

J. Schneider, *Sold into extinction: The global trade in endangered species*, Santa Barbara: Praeger 2012.

**Siegel 2005**

D. Siegel, *Russische bizniz*, Amsterdam: Meulenhoff 2005.

**Simis 1982**

K. Simis, *USSR: The corrupted society*, New York: Simon and Schuster 1982.

**Simmel 1978**

G. Simmel, *The philosophy of money*, Londen: Routledge 1978.

**Taylor 1997**

S. Taylor, 'The historical development of the caviar trade and the caviar industry', *IUCN Sturgeon Stocks and Caviar Trade Workshop*, Bonn, 9-10 oktober 1997.

**Traffic 2009**

Traffic, *Fact sheet: Black gold: The caviar trade in Western Europe*, Brussel: Traffic Europe 2009.

**Van Uhm 2012**

D.P. van Uhm, 'De illegale handel in beschermde diersoorten', *Justitiële verkenningen* (38) 2012, afl. 2, p. 91-100.

**Varese 2001**

F. Varese, *The Russian mafia*, Oxford: Oxford University Press 2001.

**Volkov 2002**

V. Volkov, *Violent entrepreneurs. The use of force in the making of Russian capitalism*, Ithaca/Londen: Cornell University Press 2002.

**White 2008**

R. White, *Crimes against nature: Environmental criminology and ecological justice*, Cullompton: Willan Publishing 2008.

**Wilson & Kellert 1993**

E.O. Wilson & S.R. Kellert, *The biophilia hypothesis*, Washington: Island Press 1993.

# Illegale pesticiden en voedselcriminaliteit

*Ch.I. Sambrook\**

Het produceren en distribueren van vervalste producten is een wereldwijd criminaliteitsprobleem dat gepaard gaat met aanzienlijke economische en maatschappelijke kosten. Er is wel beweerd dat vervalste producten verantwoordelijk zijn voor meer dan 5% van de totale wereldhandel (OECD 1998). Bovendien is het, nog afgezien van de voor de hand liggende financiële implicaties, een vorm van misdaad die grote gevaren met zich kan meebrengen voor zowel het milieu als de volksgezondheid (Schmider e.a. 2012; Park 2010). Wereldwijd erkend als een groeiend probleem (UNODC 2010) is de proliferatie van vervalste goederen wel geweten aan verbeterde kopieertechnieken, de groeiende handel met opkomende markten en een schijnbaar onverzadigbare honger bij consumenten naar merkartikelen, ook al zijn die 'niet echt' (OECD 1998).

Vervalsing is ook een criminologische paradox. Ondanks de duidelijk aanwezig lijkende persoonlijke risico's die gepaard gaan met het welbewust kopen van een artikel dat 'niet echt' is, is er een grote groep actieve consumenten, die we zouden kunnen omschrijven als 'welingelichte slachtoffers', die vrijwillig de mogelijke gevolgen accepteren (Vida 2007; Rutter & Bryce 2008; Chaudhry & Stumpf 2011). Zulke consumenten zijn er vaak ten onrechte van overtuigd dat vervalsing een misdrijf zonder slachtoffers is, en dat áls er al een herkenbaar slachtoffer is, dit de 'grote bedrijven' zijn, die eventuele verliezen als gevolg van vervalsing toch nauwelijks merken. Met dit soort overtuigingen kunnen kopers van vervalste goederen een zekere morele afstand creëren tussen zichzelf en het misdrijf waaraan zij actief hebben deelgenomen. Volgens Casola e.a. (2009) kunnen consumenten hun betrokkenheid bij de handel in vervalste goederen op persoonlijk vlak

\* Christopher Ian Sambrook, MSc is ruraal criminoloog. Hij is als onderzoeker verbonden aan de Harper Adams University in Shropshire in het Verenigd Koninkrijk. Hij is tevens technisch adviseur van het Thames Valley Police Operation Silo Initiative, gericht op het vergaren van inlichtingen over deze specifieke vorm van fraude en met name de mogelijke banden met de georganiseerde misdaad. E-mail: csambrook@harper-adams.ac.uk.

veel gemakkelijker vergoelijken als het 'slachtoffer' ver weg is en geen gezicht heeft.

Een onvermijdelijk gevolg van zulke onverschilligheid bij de consument is dat er relatief weinig druk op beleidsmakers in het strafrecht wordt uitgeoefend om prioriteit te verlenen aan authenticiteitsfraude boven andere, politiek urgentere criminaliteitsproblemen. Desalniettemin zou men toch verwachten dat er, gegeven onze natuurlijke gevoeligheid als het gaat om wat we eten en drinken, een uitzondering op deze regel zou worden gemaakt voor incidenten in bedrijfstakken die betrokken zijn bij het verbouwen en bewerken van ons voedsel. Tot op zekere hoogte wordt daar ook wel een uitzondering voor gemaakt, en waarschijnlijk terecht, want er lijken voldoende redenen tot zorg te bestaan. Als we de recent gerapporteerde inbeslagnames van vervalst voedsel als redelijke maatstaf nemen, dan komen gevallen van voedsel fraude relatief vaak voor. Langkorrelige rijst die werd verkocht als basmatirijst, honing die uit gekleurde suikerstroop bleek te bestaan en olijfolie die was aangelengd met goedkopere alternatieven zijn slechts een paar voorbeelden van incidenten die recent de aandacht van de media hebben getrokken (Interpol 2014). Hoewel Euro-pol en Interpol deze criminaliteitstrends met belangstelling volgen, moet in alle eerlijkheid worden gesteld dat er op lokaal niveau nog slechts zelden prioriteit aan wordt gegeven en dat de handhavingsbereidheid over het algemeen laag is (The Economist 2014). En waar het wel een aandachtspunt in het beleid van handhavingsinstanties wordt, lijkt de nadruk vooral op vervalste eindproducten te liggen, met als gevolg dat bepaalde vormen van voedsel fraude grotendeels over het hoofd worden gezien.

Neem bijvoorbeeld het geval van gewasbeschermingsproducten, voor het gemak vaak simpelweg pesticiden of bestrijdingsmiddelen genoemd. Er zijn gedocumenteerde voorbeelden van illegale producten die in de toeleveringsketen belanden, vervolgens op landbouwbedrijven terecht komen en uiteindelijk worden toegepast in de teelt van gewassen. Als we de meest saillante cijfers mogen geloven, gaat het hierbij om een significant probleem. In dit artikel wil ik aan de hand van die cijfers proberen aan te tonen dat het nodig is naar het begin van de voedselproductiecyclus te kijken om bepaalde vormen van voedsel fraude bloot te leggen.



## Over de grens van voedselcriminaliteit

Het behoeft geen nadere toelichting dat vervalste bestrijdingsmiddelen niet zijn getest noch goedgekeurd voor verkoop en gebruik binnen de Europese Unie (EU). Ze hebben niet voldaan aan de uiterst strikte veiligheids- en kwaliteitseisen die gelden voor het verkrijgen van een productautorisatie. Het is dus mogelijk dat ze substanties bevatten die een ernstig risico vormen voor de volksgezondheid, de voedselveiligheid en het milieu, en voor de bedrijfsvoering en fysieke gezondheid van boeren en tuinders (The Voluntary Initiative 2013). Maar is het redelijk alle voorkomende gevallen van dat gebruik per definitie als gevallen van voedsel fraude aan te merken?

Vervalste gewasbeschermingsproducten vormen ongetwijfeld een economische bedreiging, zowel voor boeren als voor fabrikanten. In 2004 leidde de infiltratie van frauduleuze bestrijdingsmiddelen in de legale markt in Italië, Frankrijk en Spanje tot schade aan honderden hectaren mais, aardappels en tomaten (Fishel 2012). Hoe hoog de directe kosten van deze voorvallen voor de betrokken boeren ook mogen zijn geweest, waarschijnlijk zijn ze slechts bescheiden in vergelijking met de kosten op de langere termijn als gevolg van het sterk verminderde consumentenvertrouwen in landbouwproducten afkomstig uit de betrokken gebieden. Zelfs als deze bredere economische consequenties in ogenschouw worden genomen, is het niettemin nog steeds problematisch te beweren dat hier sprake was van voedsel fraude, aangezien er geen bewijzen waren waaruit bleek dat hierbij fysieke schade werd berokkend aan het algemeen publiek.

Als we kijken naar de fysieke schade vormen vervalste gewasbeschermingsmiddelen een aanzienlijk potentieel risico voor degenen die er rechtstreeks aan blootstaan. We zien dit het duidelijkst in gebieden waar het gebruik van bestrijdingsmiddelen hoog is en de beschikbaarheid van veiligheidsvoorzieningen voor de betrokken boeren erbarmelijk laag, een situatie die vooral voorkomt in ontwikkelingslanden. Terwijl het algemeen bekend is dat incidenten van vergiftiging onder landbouwarbeiders samenhangend met het gebruik van bestrijdingsmiddelen in ontwikkelingslanden frequenter voorkomen en ernstiger zijn dan elders, (Phung e.a. 2012), kunnen we niettemin enkele extreme gevallen identificeren waarbij sprake was van illegale producten. Een voorbeeld is het probleem van arsenicumvergiftiging onder landbouwarbeiders op Sri Lanka, waar arsenicum op het hele eiland

verboden is als ingrediënt van goedgekeurde gewasbeschermingsproducten (Jayasumana e.a. 2011). Zoals dikwijls gerapporteerd zijn de langetermijnevolgen van blootstelling aan de trioxide van dit zeer toxische element dat in deze illegale producten wordt aangetroffen ernstig en leidt het gebruik tot ernstige nierstoornissen bij veel Sri-lankaanse landbouwarbeiders (Chatterjee 2012). Echter, hoe tragisch dit soort incidenten ook mag zijn, toch zijn de argumenten om ze als voedselcriminaliteit aan te merken, om dezelfde redenen als bij de economische impact, niet overtuigend.

Deze twee voorbeelden van de impact van illegale bestrijdingsmiddelen werpen een fundamentele vraag op: is het überhaupt mogelijk dat met vervalsing van een gewasbeschermingsproduct de grens van voedselcriminaliteit wordt overschreden? Ik zou zeggen van wel, met name als resten van een illegaal bestrijdingsmiddel daadwerkelijk worden aangetroffen in voedingsproducten die aan het publiek worden verkocht.

Als voorbeeld zou het geval kunnen gelden van isofenphos-methyl, een werkzaam ingrediënt dat gebruikt wordt in insecticiden, maar waarvan het gebruik in geen enkel EU-land is toegestaan. Het behoort tot de groep van neurotoxische organofosforverbindingen die als toxisch worden beschouwd in de zin dat menselijke gezondheidsrisico's niet kunnen worden uitgesloten (Mezcua e.a. 2009). In 2007 bleek dat monsters van paprika's die in Spanje waren verbouwd en naar landen over de hele EU waren geëxporteerd, resten bevatten van deze chemische stof (CVUA Stuttgart 2007). Het gewraakte product leek te zijn geproduceerd in China, geïmporteerd in Spanje, en daarna gebruikt op groeiende gewassen zonder dat er enige toxicologische risico-evaluatie had plaatsgevonden (CVUA Stuttgart 2007; Mezcua e.a. 2009). Het ging hierbij om een potentieel toxisch residu, en gegeven het potentiële gevaar voor de gezondheid van de consument moet een dergelijk incident beslist worden aangemerkt als voedselcriminaliteit.

Het geval van de Spaanse paprika's zou wel eens het topje van een grote ijsberg kunnen zijn, want er zijn aanwijzingen dat vervalste gewasbeschermingsproducten in significante hoeveelheden hun weg vinden naar Europa. Als voorbeeld zou het geval kunnen dienen van de lading frauduleuze bestrijdingsmiddelen die in beslag werd genomen door de afdeling voedsel fraude en gezondheid van de Italiaanse politie, NAS Carabinieri, en die bestond uit meer dan 120 ton produc-

ten die bestemd leken voor de Europese zwarte markt (ECPA 2009). Deze vangst lijkt erop te wijzen dat er sprake is van een groot probleem. Als het gaat om vervalste goederen bestaan er echter significante meetproblemen. Het vergaren van betekenisvolle data over aantallen en hoeveelheden is inherent problematisch (Salmon 2005; OECD 2005).

### **De omvang van het probleem vaststellen**

Een groot deel van de informatie over productvervalsing die in omloop is, valt moeilijk als data te kwalificeren; veel ervan komt uit de tweede hand of is ongeloofwaardig en slechts een zeer klein deel is grondig geverifieerd. Datzelfde geldt waarschijnlijk voor de bestaande rapporten over de schaal van de gewasbeschermingsfraude in Europa. Enige voorzichtigheid daarmee is geboden, want sommige verslagen bevatten uitspraken die eerder zijn bedoeld om te choqueren dan om een kritische analyse van het probleem te bieden (Birch 2012; Bounds 2008). Geïnteresseerde leden van het Europees Parlement hebben niettemin voldoende vertrouwen in de statistieken die door de bedrijfstak zelf zijn voortgebracht om publiekelijk te verklaren dat 7% tot 10% van de gewasbeschermingsmiddelen in Europa illegaal is geproduceerd (Schmider e.a. 2012). Toch kan dit gegeven op zich al enigszins misleidend zijn omdat er niet uit kan worden opgemaakt welk bestanddeel van het 'illegale' product vervalst is; bovendien vormt het een gemiddelde dat evenmin uitsluitel geeft over gebieden waar het probleem relatief weinig voorkomt, zoals het Verenigd Koninkrijk, en die gebieden waar het op grotere schaal geacht wordt voor te komen. De Balkanlanden zouden binnen die laatste categorie vallen.

Die ongelijkheid weerspiegelt het feit dat de incidentie van fraudegevallen, ongeveer zoals men zou veronderstellen, evenredig stijgt met de nabijheid tot de belangrijkste productiegebieden. De gerapporteerde voorvallen uit China (de belangrijkste bron van vervalste gewasbeschermingsproducten), Maleisië en het Indiase subcontinent (minder belangrijk, maar nog altijd significant) zijn algemeen bekend (zie bijvoorbeeld CropLife International 2009; Wen 2013; Business Recorder 2013). Het feit dat die probleemgebieden relatief ver van ons verwijderd liggen, is geen reden voor zelfgenoegzaamheid. Waar het

probleem zich voordoet, maakt in feite weinig verschil, aangezien we wat de voedselproductie betreft in een volledig geglobaliseerde productieomgeving leven. Het lijdt geen twijfel dat de ingrediënten van sommige voedingsmiddelen die we gebruiken afkomstig zijn uit die delen van de wereld waar ‘illegale pesticiden in buitensporige mate beschikbaar zijn’ (Wen 2013). Het feit dat het aantal fraudegevallen dat bij onze eigen voordeur voorkomt relatief laag is, wil niet zeggen dat het voedsel dat we consumeren er niet door wordt bedreigd, en het biedt geen garantie tegen criminaliteit in de voedselketen.

Hoewel ook het vaststellen van de werkelijke omvang van het probleem in Europa waarschijnlijk een onhaalbaar doel zal blijven, kan met enige zekerheid worden beweerd dat het aantal gedocumenteerde gevallen niet in de buurt komt van de schattingen van de omvang die bedrijfstakorganisaties en handhavingsinstanties hanteren (Europol 2012). Hier spelen ongetwijfeld meerdere invloeden een rol, maar een significante factor is de manier waarop het probleem van vervalste gewasbeschermingsmiddelen in Europa vaak aan het licht komt. De bekende en typische *modus operandus* maakt misbruik van de EU-verordeningen op het gebied van de parallelhandel om vervalste producten op de legale markt te brengen en maakt vaak slachtoffers die niet beseffen, en potentieel nooit zullen beseffen, dat ze gedupeerd zijn.

### **De paradox van de parallelhandel**

Bij de eenvoudigste vorm van parallelhandel gaat het om de invoer in een land van gepatenteerde of door een handelsmerk beschermde producten uit een land waar dat product al op de markt is. Die handel, die soms wordt aangeduid als ‘grijze’ import, vindt vaak plaats met producten die in verschillende landen verschillend geprijsd zijn, waardoor het voor een importeur financieel aantrekkelijk wordt dat product in het ene land af te nemen, het vervolgens te vervoeren en in een ander land weer te verkopen.

Gewasbeschermingsproducten kunnen op die manier worden verhandeld en dat gebeurt ook op grote schaal. Op grond van de uniforme regelgeving in de EU voor de parallelhandel in bestrijdingsmiddelen, vervat in Verordening 1107/2009, zijn die parallelimporten vrijgesteld van de goedkeuringsplicht als het origineel al in een EU-land is goedgekeurd voor gebruik (Field Fisher Waterhouse 2012). Dat

betekent in wezen dat een gewasbeschermingsproduct dat al is goedgekeurd in het land waarin het wordt ingevoerd, niet nader hoeft te worden getest. Het misbruik van dit systeem voor de handel in gewasbeschermingsproducten treedt op als schijnbaar legaal werkende bedrijven producten op de markt brengen die worden aangeduid als parallelimporten, maar die in werkelijkheid vervalsingen zijn. In de praktijk hebben zij een parallelhandelsvergunning aangevraagd voor een gewasbeschermingsproduct, en gebruiken die vergunning ook veelal voor legitieme importen, maar hebben ze zich tegelijkertijd verzekerd van de aanvoer van een veel goedkopere namaakversie en verkopen die namaakversie alsof het om het parallelle product gaat. Zulke vervalsingen zijn in veel gevallen een redelijk getrouwe kopie van het authentieke product, in die zin dat ze een werkzaam ingrediënt bevatten dat de werkzaamheid van het authentieke product althans benadert. Het gebruik ervan is echter niet goedgekeurd, de samenstelling is grotendeels onbekend en de producten brengen alle risico's met zich mee die eerder in dit artikel werden beschreven.

De regels op het gebied van parallelimport staan herverpakking en hernoeming van het product toe op voorwaarde dat het product in kwestie identiek is aan het origineel, en juist deze bepaling maakt de introductie van vervalste producten op de legale markt relatief eenvoudig. Boeren krijgen dan een product geleverd dat er qua verpakking totaal anders uitziet dan het origineel waaraan het gerelateerd wordt, maar dat toch een bedrieglijke vervalsing kan zijn die zijn legitimiteit slechts ontleent aan de verordening voor parallelhandel (zie bijvoorbeeld Case 2013). Als de boer/consument zo'n product in goed vertrouwen aanschaft, zoals vrijwel altijd het geval lijkt te zijn, en het binnen zekere grenzen voldoet aan zijn verwachtingen, ligt het niet voor de hand dat het ooit zijn wantrouwen zal wekken.

Er worden natuurlijk ook veel onvervalste parallelle producten verhandeld, waaronder gewasbeschermingsproducten, wat ongetwijfeld de eerlijke concurrentie bevordert en de consument voordeel oplevert. De legitieme handelaars in parallelle producten worden dan ook net zo sterk in hun commerciële belangen geschaad door fraude op dit gebied als de producenten van de originele plantbeschermingsmiddelen. Niettemin lijken we in de EU te maken te hebben met een nogal paradoxale regulering van de handel, die is ontworpen ten bate van de consument, maar die de consument, althans in dit specifieke geval, aan aanzienlijke risico's blootstelt.

Het ligt in de rede ons af te vragen of de oplossing van dit probleem gezocht moet worden in een wijziging van het systeem van parallelhandel. Mogelijk ligt hierin tot op zekere hoogte inderdaad de oplossing, en er zijn van verschillende kanten wijzigingen voorgesteld om vervalsingen af te schrikken door het herverpakken van gewasbeschermingsproducten eenvoudigweg niet langer toe te staan (ECPA 2008). Zo'n verandering van de regelgeving mag dan het gevaar van frauduleuze modificatie en substitutie tegengaan, maar het is wellicht ook een nogal simplistische strategie als we kijken naar een van de hoofdkenmerken van deze handel: de aantrekkelijkheid ervan voor de georganiseerde misdaad.

### **Verbanden met georganiseerde misdaad**

Het verband tussen productvervalsing en georganiseerde misdaad wordt reeds lang gezien (Lowe 2006), en als Hetzer (2002) gelijk heeft als hij de georganiseerde misdaad 'de meest extreme vorm van kapitalistische accumulatie' noemt, is dat verband waarschijnlijk een natuurlijk en algemeen kenmerk van de schaduw economie waarin die opereert. We kunnen stellen dat de opkomst van de hedendaagse internationale ondernemer zijn tegenhanger heeft in de verschijning van de ondernemende transnationale georganiseerde crimineel. Rob Wainwright, de directeur van Europol, heeft onlangs opgemerkt dat de georganiseerde misdaad intussen een veel grotere bedreiging voor Europa vormt dan het terrorisme (Wainwright 2013). Er is een tendens waarin de 'traditionele' criminele organisaties, gekenmerkt door solide en langdurig gevestigde lokale zwendelpraktijken, zich ontwikkelen tot groeperingen met een zeer gediversifieerd en bedrijfsmatig beheerd activiteitenpakket. Zulke bendes ontstaan niet langer langs de lijn van herkenbare nationale groeperingen, maar raken, in overeenstemming met het transnationale karakter van hun activiteiten, meer en meer samengesteld uit individuen met uiteenlopende nationale en culturele achtergronden. Hoeveel van de 3.500 internationaal actieve criminele organisaties die naar bekend in Europa actief zijn een aanwijsbaar aandeel hebben in de handel in vervalste gewasbeschermingsmiddelen is onbekend, maar het verband wordt herkend en beschreven door zowel bedrijfstakingorganisaties als handhavingsinstanties (Europol 2012; The Voluntary Initiative 2013). In het eerder

besproken geval waarin in Italië vervalste gewasbeschermingsproducten in beslag zijn genomen, werd inderdaad een direct verband vastgesteld met de activiteiten van een criminele organisatie (ECPA 2009). Dit was zeker geen geïsoleerd incident, want er werd ruimschoots bewijsmateriaal aangetroffen van de wereldwijde connecties van de betrokkenen.

In januari 2012 namen autoriteiten in Antwerpen een monster van een bestrijdingsmiddel dat volgens opgave onderweg was van Shanghai naar een bestemming in Rusland. In april van dat jaar voerden Duitse inspecteurs in Hamburg een analyse uit van monsters van een overeenkomstig aangemeld product, afkomstig van dezelfde Chinese producent, opnieuw met Rusland als bestemming. Zulke transporten hoeven op zich geen misdrijf te zijn, maar later dat jaar werden monsters van hetzelfde product aangetroffen in Hongarije, waar het openlijk werd verkocht als parallelimport van een herbicide vervaardigd door een vooraanstaande *mainstream*-producent. Dat het om exact hetzelfde product ging, kon worden vastgesteld met een spectrumanalyse van de in Antwerpen, Hamburg en Hongarije genomen monsters. Daarom werd een nadere analyse verricht waarin dit 'parallele' product werd vergeleken met het originele artikel en waarbij onomstotelijk werd vastgesteld dat het om een vervalsing ging. De route die deze vervalsing heeft afgelegd, van de Chinese producent via Rusland naar Europa, lijkt te wijzen op betrokkenheid van internationaal opererende criminele organisaties. In juni 2008 deed een regionale politiemacht in Rusland een inval in een pand bij Koersk en vond daar niet alleen grote hoeveelheden van illegale kopieën van gepatenteerde gewasbeschermingsmiddelen, maar ook de benodigde apparatuur om die producten te herverpakken en herlabelen voor distributie. Er werden sterke bewijzen gevonden voor de hypothese dat deze vervalste producten afkomstig waren uit China en dat de doorvoer via Europese havens had plaatsgevonden (Fishel 2012). Er zijn aanwijzingen dat dit slechts een van de routes is waarlangs illegale bestrijdingsmiddelen hun weg naar de EU-markt vinden, en dat de genoemde grote vangst in Italië waarschijnlijk slechts een van de voorbeelden is. Waarom deze illegale handel zo aantrekkelijk is voor dit soort groepen is eenvoudig te verklaren: het rendement is hoog en de risico's zijn laag. De meeste gewasbeschermingsproducten zijn alleen al vanwege hun aard (als nauwelijks herkenbare vloeistof) moeilijk te onderscheiden van willekeurig welke andere vergelijkbare vloeistof die wordt ver-

voerd of gedistribueerd. Bovendien is het volume van deze stoffen gering en de prijs per eenheid hoog. Ze vormen in fysiek opzicht dus een aantrekkelijk object voor vervalzers. Zeker zo belangrijk is het feit dat succesvolle vervolging van overtreders hoogst onwaarschijnlijk is, gegeven de complexiteit van de wet- en regelgeving, de diversiteit aan betrokken instanties en de wetenschap dat het extreem moeilijk is een handhavingsoffensief te coördineren tegen een vorm van criminaliteit die vele nationale grenzen overschrijdt. We hoeven slechts het Verenigd Koninkrijk als voorbeeld te nemen, waar de opsporing en vervolging van de veelsoortige overtredingen en misdrijven waarmee de productie van vervalste gewasbeschermingsproducten gepaard gaat, is verdeeld over ten minste vijf verschillende en volledig los van elkaar opererende overheidsinstanties. In deze context gezien wekt het weinig verbazing dat de handel in deze producten zo aantrekkelijk is voor criminele organisaties en dat die producten dus relatief gemakkelijk hun weg kunnen vinden naar de Europese markt.

## **Conclusie**

De stelling die in dit artikel wordt verdedigd, is dat de incidentie van productvervalsing in de voedselsector zich niet beperkt tot de eindproducten; vervalste gewasbeschermingsmiddelen kunnen al in de vroegste stadia hun intrede doen in de voedselproductieketen. Zulke vervalsingen zijn niet getest en niet goedgekeurd, ze kunnen significante gevolgen hebben voor de economie, het milieu en de gezondheid van degenen die er in de landbouw mee moeten werken en potentieel giftige residuen achterlaten in voedingsmiddelen. Voorgesteld is te spreken van een voedselmisdrijf of voedsel fraude als dit laatstgenoemde gevolg optreedt.

Misdrijven van dit specifieke type zijn inherent moeilijk op te sporen en te kwantificeren; de boer of tuinder is zich mogelijk niet bewust van het feit dat hij slachtoffer van een misdrijf is; vervalste hulpstoffen worden naar hun aard in de landbouw snel verbruikt, en daarmee verdwijnt ook het directe bewijsmateriaal; en als een residu wordt aangetroffen in een eindproduct, is de oorspronkelijke bron ervan vaak niet meer te achterhalen. Hoewel het moeilijk is om vast te stellen dat een misdrijf heeft plaatsgevonden, laat staan om voldoende bewijsmateriaal te verzamelen om de schuldige te kunnen vervolgen, zijn dit niette-



min niet te negeren misdrijven die deel uitmaken van een veel breder probleem van georganiseerde criminaliteit.

Dat gezegd hebbende valt niet te hopen dat het in dit artikel geschetste probleem op dezelfde wijze in het centrum van de aandacht zal komen te staan als paardenvlees in de nasleep van het recente schandaal, en het werkelijke probleem in de schaduw zal stellen. Er zijn veel andere agrarische hulpstoffen die in aanmerking komen voor vergelijkbare vormen van fraude, te denken valt aan veterinaire producten en meststoffen, en de handhavingsinstanties zullen zich op deze bredere dreiging moeten instellen.

## Literatuur

### **Birch 2012**

H. Birch, *Fake pesticides rife in Europe*, 2012, [www.rsc.org/chemistryworld/News/2012/January/fake-counterfeit-pesticides-europe-europol.asp](http://www.rsc.org/chemistryworld/News/2012/January/fake-counterfeit-pesticides-europe-europol.asp).

### **Bounds 2008**

A. Bounds, 'Alarm at flood of bogus pesticides', *Financial Times* 20 mei 2008.

### **Business Recorder 2013**

Business Recorder, *Punjab Agriculture Department confiscates fake pesticides*, 2013, [www.brecorder.com/agriculture-a-allied/183:pakistan/1154331:punjab-agriculture-department-confiscates-fake-pesticides](http://www.brecorder.com/agriculture-a-allied/183:pakistan/1154331:punjab-agriculture-department-confiscates-fake-pesticides).

### **Case 2013**

P. Case, *Makhteshim-Agan issues warning on 'fake' pesticide*, 2013, [www.fwi.co.uk/articles/01/10/2013/141309/makhteshim-agan-issues-warning-on-39fake39-pesticide.htm](http://www.fwi.co.uk/articles/01/10/2013/141309/makhteshim-agan-issues-warning-on-39fake39-pesticide.htm).

### **Casola e.a. 2009**

L. Casola, S. Kemp & A. Mackenzie, 'Consumer decisions in the black market for stolen or counterfeit goods', *Journal of Economic Psychology* (30) 2009, afl. 2, p.162-171.

### **Chatterjee 2012**

R. Chatterjee, *Sri Lanka kidney disease blamed on farm chemicals*, 2012, [www.bbc.co.uk/news/uk-19628295](http://www.bbc.co.uk/news/uk-19628295).

### **Chaudhry & Stumpf 2011**

P.E. Chaudhry & S.A. Stumpf, 'Consumer complicity with counterfeit products', *Journal of Consumer Marketing* (28) 2011, afl. 2, p.139-151.

**CropLife International 2009**

CropLife International, *China Supreme Court makes example of convicted counterfeit pesticide supplier*, 2009, [www.croplife.org](http://www.croplife.org).

**CVUA Stuttgart 2007**

CVUA Stuttgart, *Residues of the unauthorized insecticide isofenphos-methyl detected in sweet peppers from Spain*, 2007, [www.cvuas.de](http://www.cvuas.de).

**ECPA 2008**

ECPA, *ECPA position on the re-packaging of plant protection products in parallel trade*, 2008, [www.ecpa.eu](http://www.ecpa.eu).

**ECPA 2009**

ECPA, *Record Italian haul of counterfeit pesticides turns spotlight on illegal trade*, 2009, [www.ecpa.eu](http://www.ecpa.eu).

**Europol 2012**

Europol, *Europol warns of growing trade in counterfeit pesticides worth billions of euros a year*, 2012, [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

**Field Fisher Waterhouse 2012**

Field Fisher Waterhouse, *EU issues guidance on parallel trade of plant protection products*, 2012, [www.ffw.com/publications/all/articles/eu---plant-protection-products.aspx](http://www.ffw.com/publications/all/articles/eu---plant-protection-products.aspx).

**Fishel 2012**

F. Fishel, *The global increase in counterfeit pesticides*, 2012, <https://edis.ifas.ufl.edu/pdf/files/PI/PI21000.pdf>.

**Hetzer 2002**

W. Hetzer, 'Godfathers and pirates: Counterfeiting and organized crime', *European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice* (10) 2002, afl. 4, p. 303-320.

**Interpol 2014**

Interpol, *Thousands of tonnes of fake food and drink seized in Interpol-Europol operation*, 2014, [www.interpol.int/News-and-media/News/2014/N2014-022](http://www.interpol.int/News-and-media/News/2014/N2014-022).

**Jayasumana e.a. 2011**

M. Jayasumana, P. Paranagama, M. Amarasinghe, S. Fonseka e.a., *Presence of arsenic in pesticides used in Sri Lanka*, 2011, [www.lankaweb.com/news/items/2011/10/03/presence-of-arsenic-in-pesticides-used-in-sri-lanka](http://www.lankaweb.com/news/items/2011/10/03/presence-of-arsenic-in-pesticides-used-in-sri-lanka).

**Lowe 2006**

P. Lowe, 'Counterfeiting: Links to organised crime and terrorist funding', *Journal of Financial Crime* (13) 2006, afl. 2, p. 255-257.

**Mezcua e.a. 2009**

M. Mezcua, C. Ferrer, J. Garcia-Reyes, M. Matinez-Bueno e.a., 'Analyses of selected non-authorized insecticides in peppers by gas chromatography/mass spectrometry and gas chromatography/tandem mass spectrometry', *Food Chemistry* (112) 2009, afl. 1, p. 221-225.

**OECD 1998**

OECD, *The economic impact of counterfeiting*, 1998, [www.oecd.org/sti/industryandglobalisation/2090589.pdf](http://www.oecd.org/sti/industryandglobalisation/2090589.pdf).

**OECD 2005**

OECD, *Counterfeiting and piracy: Measurement issues*, 2005, [www.oecd.org/industry/industryandglobalisation/35651123.pdf](http://www.oecd.org/industry/industryandglobalisation/35651123.pdf).

**Park 2010**

P. Park, 'Lethal counterfeits', *World Policy Journal* (27) 2010, afl. 2, p. 29-33.

**Phung e.a. 2012**

D. Phung, D. Connell, G. Miller, S. Rutherford e.a., 'Pesticide regulations and farm worker safety: The need to improve pesticide regulations in Viet Nam', *Bulletin of the World Health Authority* 2012, afl. 90, p. 468-473.

**Rutter & Bryce 2008**

J. Rutter & J. Bryce, 'The consumption of counterfeit goods: "Here be pirates?"', *Sociology* (42) 2008, afl. 6, p. 1146-1164.

**Salmon 2005**

F. Salmon, *All counterfeiting statistics are bullshit*, 2012, [www.felixsalmon.com/2005/06/all-counterfeiting-statistics-are-bullshit](http://www.felixsalmon.com/2005/06/all-counterfeiting-statistics-are-bullshit).

**Schmider e.a. 2012**

F. Schmider, M. Losilla, B. Newton Dunn & J. Creutzmann, 'Faking it/The green revolution/Threat to society?/At the border', *Parliament Magazine* 2012, afl. 351, [www.theparliament.com/digimag/issue351](http://www.theparliament.com/digimag/issue351).

**The Economist 2014**

'A la cartel', *The Economist*, 2014, [www.economist.com/news/britain/21599028-organised-gangs-have-growing-appetite-food-crime-la-cartel](http://www.economist.com/news/britain/21599028-organised-gangs-have-growing-appetite-food-crime-la-cartel).

**The Voluntary Initiative 2013**

The Voluntary Initiative, *Watch out! for illegal pesticides* (campaign leaflet), 2013.

**UNODC 2010**

UNODC, *The globalization of crime – A transnational organized crime threat assessment*, United Nations Office on Drugs and Crime 2010.

**Vida 2007**

I. Vida, 'Determinants of consumer willingness to purchase non-deceptive counterfeit goods', *Managing Global Transitions* (5) 2007, afl. 3, p. 253-270.

**Wainwright 2013**

R. Wainwright, *Organised crime: The scale of the challenge facing Europe* (RUSI lecture), 2013.

**Wen 2013**

L. Wen, *Fake pesticides a costly poison*, 2013, [www.theantdaily.com/news/2013/10/16/fake-pesticides-costly-poison](http://www.theantdaily.com/news/2013/10/16/fake-pesticides-costly-poison).

# Naar een Europese aanpak van voedsel fraude

*J.A. van den Akker en E.M.R. de Lange\**

De terugroepactie eind januari 2014 door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) van een grote hoeveelheid vlees betekende het zoveelste hoofdstuk uit de paardenvleesaffaire die een jaar eerder begon in Ierland.<sup>1</sup> Dit geval van voedsel fraude schrok niet alleen consumenten wakker, maar zette ook bevoegde instanties, overheden en de voedingssector aan het denken over het beleid gericht op fraude. Het is duidelijk dat de schending van het consumentenvertrouwen en het geschonden aanzien van controle-instanties schadelijk zijn voor de gehele Europese voedselketen, de economische sector in de Europese Unie (EU) die 48 miljoen mensen werk verschaft en waarin € 750 miljard omgaat (Europese Commissie 2013a).

Naar aanleiding van dit schandaal vroeg staatssecretaris van Economische Zaken Dijkema de Onderzoeksraad voor Veiligheid een rapport op te stellen over de risico's in de vleesketen,<sup>2</sup> dat eind maart gepresenteerd werd (Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014). In januari 2014 nam het Europees Parlement (EP) al een resolutie aan genaamd *De voedselcrisis, fraude in de voedselketen en de controle daarop*, ook als reactie op dit fraudegeval.<sup>3</sup> Nog eerder, in juni 2013, presenteerde de Taskforce Voedselvertrouwen zijn rapport *Voedsel vertrouwen is verantwoordelijkheid nemen*.<sup>4</sup>

De titel van de EP-resolutie veronderstelt dat er sprake is van een crisis in de Europese voedselketen. Is deze er ook, of doelt de resolutie op het gedaalde consumentenvertrouwen in de voedingssector of op de integriteit van de voedselketen? In dit artikel richten de auteurs zich op de Europese component van dit schandaal voor wat betreft de aan-

\* Mr. Jos van den Akker, MA is beleidsmedewerker Europees Parlement voor de fractie van de Europese Volkspartij (EVP). Esther de Lange, MA is lid van het Europees Parlement. Zij maakt namens het CDA deel uit van de fractie van de Europese Volkspartij (EVP).

1 NVWA, 'Terugroepactie slachthuis in Gelderland (2014)', [www.nvwa.nl](http://www.nvwa.nl) (zoek op 'paardenvlees').

2 *Kamerstukken II 2012/13*, 26 991, 356.

3 Europees Parlement A-serie, Resolutie, zevende parlementaire termijn, nr. 11 van 2014.

4 *Kamerstukken II 2012/13*, 26 991, 361.

leiding, de reactie tot nu toe en het toekomstige fraudebeleid. Is het noodzakelijk en opportuun dat er op EU-niveau gereageerd wordt op dit voedsel fraudeprobleem, of is Nederland beter geplaatst het zelf op te lossen? Wat moet een Europese aanpak van deze crisis dan behelzen, en hoe dient het EU-beleid ten aanzien van voedsel fraude vorm te krijgen? Welke stappen zijn het afgelopen jaar gezet, en zijn die afdoende om tot een betere en meer gestructureerde aanpak van fraude te komen en om toekomstige gevallen te voorkomen of de schade daarvan te beperken?

### **Definitie**

Voordat de EU en de lidstaten beleid kunnen opstellen voor de aanpak van voedsel fraude, moet vooraleerst afgebakend worden wat door beleidsmakers onder 'voedsel fraude' wordt verstaan. Voedsel fraude kent verschillende vormen, op allerlei manieren kan met voeding gesjoemeld worden. Zo kan het voorkomen dat duurdere ingrediënten vervangen worden door goedkopere alternatieven, dat diersoorten verwisseld worden of moedwillig verkeerd geëtiketteerd worden (omkatten), dat het gewicht onjuist vermeld wordt door bijvoorbeeld toegevoegd water, dat gewone levensmiddelen als biologisch verkocht worden, of dat onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van (kwaliteits)logo's of merken.

Vooralsnog bestaat er geen uniforme Europese definitie van voedsel fraude. Lidstaten gebruiken wel definities, maar die lopen uiteen. De Food Standards Agency van het Verenigd Koninkrijk spreekt van voedsel fraude wanneer:

'food is deliberately placed on the market, for financial gain, with the intention of deceiving the consumer'.<sup>5</sup>

De Amerikaanse onderzoekers Spink en Moyer (2011) komen tot een uitgebreidere definitie:

5 Zie website van de Food Standards Agency: [food.gov.uk/enforcement/#enforcement/food-fraud/#Whatisfoodfraud](http://food.gov.uk/enforcement/#enforcement/food-fraud/#Whatisfoodfraud).

'The deliberate and intentional substitution, addition, tampering, or misrepresentation of food, food ingredients, or food packaging; or false or misleading statements about a product for economic gain.'

Zonder geharmoniseerde definitie is beleid ontwikkelen problematisch op EU-niveau. De *ad hoc*-acties die de Europese Commissie en de lidstaten het afgelopen jaar hebben ondernomen, waren mogelijk zonder. Voor het opstellen van structureel beleid zal een uniforme definitie echter een van de eerste aandachtspunten moeten zijn.

### Is er sprake van een Europese 'crisis'?

Tot de bekendste recente fraudegevallen behoren paardenvlees dat als rundvlees werd verwerkt en verkocht in verschillende EU-landen,<sup>6</sup> strooizout uit Polen dat in plaats van normaal consumptiezout in brood belandde,<sup>7</sup> normale eieren die als biologische eieren werden verkocht,<sup>8</sup> en methanol dat in plaats van drinkbare alcohol in sterke drank zat.<sup>9</sup> Deze fraudegevallen hebben het consumentenvertrouwen geschaad. Uit onderzoek blijkt dat Nederlandse consumenten een derde van de etiketten niet meer vertrouwen (Duurzaamheidskompas 2013). Een recent onderzoek in het Verenigd Koninkrijk lijkt te bevestigen dat dit wantrouwen terecht is. Naar voren komt dat meer dan een derde van de geteste producten of hun etiketten niet in orde is. Zowel incorrect etiketteren als fraude kwam aan het licht (Lawrence 2014). Een goed en volledig overzicht van het aantal fraudegevallen, de omvang en de impact van deze gevallen is niet voorhanden. Noch op nationaal niveau door de lidstaten, noch op Europees niveau door de Europese Commissie wordt dit bijgehouden. Hetgeen wel wordt vergaard, werd tot op heden onvoldoende gedeeld. Daarnaast is onderzoek naar en informatie over voedsel fraude in het algemeen zeer beperkt. Hierin lijken de Verenigde Staten vooralsnog voor te lopen op de EU.<sup>10</sup>

6 NWWA, 'Fraudezaak vleesgroothandel Willy Selten', [www.nwwa.nl](http://www.nwwa.nl) (zoek op: 'paardenvlees').

7 NWWA, 'Pools zout uit de handel', [www.nwwa.nl](http://www.nwwa.nl) (zoek op: 'Pools zout'), 8 maart 2012.

8 W. Verseput, 'Miljoenen gangbare eieren verkocht als biologisch', *Boerderij* 25 februari 2013, [www.boerderij.nl](http://www.boerderij.nl) (zoek op: 'pluimveehouderij fraude').

9 Europese Commissie, 'The Rapid Alert System for Food and Feed – 2012 Annual Report', [ec.europa.eu/food/food/rapidalert/docs/rasff\\_annual\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/docs/rasff_annual_report_2012_en.pdf), p. 8.

10 Zie website van Michigan State University (<http://foodfraud.msu.edu>).

Europol neemt een stijging van het aantal fraudegevallen waar en ziet in de toenemende betrokkenheid van grensoverschrijdende criminele organisaties aanleiding om voedsel fraude serieus te nemen en aan te pakken (Europol 2014).<sup>11</sup> Ook onderzoekers wijzen op de groeiende interesse van deze organisaties voor de voedingssector (Elliott 2013, p. 7).

Daarnaast heeft de aanpak van voedsel fraude de afgelopen decennia weinig prioriteit gehad bij controle instanties. Het is algemeen bekend dat vrijwel niet gecontroleerd wordt op het correct etiketteren van voedingsmiddelen. De instanties richtten zich vrijwel uitsluitend op voedselveiligheid (Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014, p. 52), mede veroorzaakt door de crises die Europa op dit gebied heeft gekend, zoals de BSE-, dioxine- en EHEC-crisis. Een logische en terechte focus, maar dat zorgt er ook voor dat het relatief eenvoudig is ongezien te frauderen in de voedselketen, dat het frauderen loont, en dat de pak kans daardoor klein blijft. Er wordt in dezen regelmatig op gewezen dat de soms vergaande bezuinigingen door de Europese lidstaten op hun inspectiediensten die moeten controleren op voedselveiligheid en fraude, zoals ook bij de NVWA is gebeurd (Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014, p. 76-77), hier mede debet aan zijn.

Op EU-niveau bestaan er momenteel geen specifieke regels die zien op voedsel fraude, behalve een algemene bepaling in wetgeving over de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten. Artikel 7 van EU-Verordening 1169/2011, dat vanaf december 2014 in werking treedt en de opvolger is van artikel 2 van Richtlijn 2000/13/EG, behelst dat men consumenten niet mag misleiden bij de verkoop van producten en dat de gegeven informatie correct behoort te zijn.<sup>12</sup>

Of de bovengenoemde voorbeelden van fraudegevallen, samen met het gebrek aan overzicht, toezicht, specifieke regels en prioriteit, het bestaan van een crisis in de Europese voedselketen bevestigen, is moeilijk objectief te concluderen, fraude is immers van alle tijden. Wel geven bijvoorbeeld de onderzoeken van onder andere de Onderzoeksraad voor Veiligheid en van professor Elliott aan dat voedsel fraude een belangrijke impact heeft op de voedselveiligheid en de economische positie van de sector en daarom met prioriteit door de overheden aan-

11 Zie ook Europol's Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA): Europol 2013.

12 Verordening (EU) 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten (*PbEU* 2011, L 304/18).

gepakt dient te worden (Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014, p. 52; Elliott 2013, p. 7). Tegelijkertijd hebben de voedsel fraudegevallen systemische problemen blootgelegd voor wat betreft de inrichting van en het toezicht op de Europese voedselketen. Zonder deze fraudegevallen waren deze langer aan de aandacht van de wetgever en beleidsmakers ontsnapt.

De titel van de resolutie van het EP ging wellicht meer af op de toenmalige ophef en media-aandacht omtrent het paardenvleeschandaal dan op beschikbare gegevens over fraude in de EU. EP-resoluties worden in de regel overigens van titel voorzien voordat het werk van het EP begint over een bepaald onderwerp. Derhalve is enige voorzichtigheid geboden bij het verbinden van inhoudelijke conclusies aan deze titels.

In ieder geval kan men spreken van een vertrouwenscrisis van de kant van de consument. Dat maakt het een paradoxale crisis: het voedsel op de Europese markt is veiliger dan ooit, door strikte voedselveiligheidsregels en controles op de naleving daarvan, en toch neemt het vertrouwen in de authenticiteit en de kwaliteit van dat voedsel af. Aangezien het vertrouwen van consumenten in de voedingsindustrie essentieel is voor reputaties en dus voor de financiële situatie van de bedrijven in deze sector, is een systematische aanpak van voedsel fraude onontbeerlijk.

### **Waarom een Europese aanpak?**

Alle bovengenoemde fraudegevallen hebben één ding gemeen: ze zijn allemaal grensoverschrijdend. Bij het paardenvleeschandaal waren bedrijven in ten minste zes lidstaten betrokken. Dat is niet verrassend gezien de globalisering van de voedselketen. De EU-landen zijn elkaars belangrijkste handelspartners in deze sector. Voor Nederland gaat 80% van de export van agrarische producten naar andere EU-landen. Uit deze fraudegevallen is daarnaast een aantal zaken aan het licht gekomen.

Allereerst komt naar voren dat het vrije verkeer van goederen op de Europese interne markt het voor fraudeurs relatief eenvoudig maakt om over de grenzen heen te opereren (Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014, p. 49), terwijl het voor overheden steeds moeilijker wordt om zelf volledig toezicht te houden op alle goederenstromen en



onmogelijk om zelf alles te controleren. Vertrouwen op controles van andere lidstaten staat centraal. Dit houdt in dat zelfs als Nederland volledig toezicht en controle zou hebben over de Nederlandse voedingssector, er via de interne markt vanuit andere lidstaten toch gefraudeerde producten binnen kunnen komen. Derhalve heeft Nederland een groot belang bij het verhogen van het niveau van (grensoverschrijdend) toezicht en controle in de EU.

De aanpak van fraude verschilt ook aanzienlijk tussen lidstaten, zoals bij de vervolging van de fraudeurs, waar de EU geen bevoegdheid heeft. De bestraffing van fraude is ook verschillend. Waar in sommige landen een fraudegeval onder de economische delicten wordt ingedeeld, zoals in Nederland, valt het elders onder bestuursrechtelijke regelgeving. Daardoor lopen het type sanctie en de hoogte ervan aanzienlijk uiteen. Deze verschillen zouden fraudeurs naar die landen in de EU kunnen leiden waar controles en sancties relatief minder zwaar zijn. Afstemming tussen de lidstaten zou dit kunnen verminderen. Bovendien zijn regels en normen voor wat betreft voedselveiligheid, levensmiddelenbedrijven, etikettering van voedingsmiddelen en minimumvoorwaarden voor controles al grotendeels Europees vastgelegd. Tekortkomingen en hiaten in deze regels die bij deze fraudegevallen naar voren kwamen, kunnen dus ook alleen via Europese wetgeving worden gecorrigeerd.

Bedrijven in de agrofoodsector zijn volgens deze EU-regels verantwoordelijk voor het naleven van de Europese regels en de kwaliteit en veiligheid van hun producten. De verantwoordelijkheid voor de correcte implementatie van de Europese regels en de controle op naleving ervan door bedrijven is aan de lidstaten. In Nederland voert de NVWA de handhavingstaak uit. De Onderzoeksraad voor Veiligheid ziet een gevaar in deze verhouding, omdat bedrijven zich zouden verschuilen achter het toezicht van de nationale controle instanties (Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014, p. 11). Het toezicht en de controleplicht zijn door de Europese wetgever gedetailleerd vastgelegd. Ook deze disbalans zou alleen in EU-verband kunnen worden aangepast.

Van de Europese instanties betrokken bij voedselveiligheid en voedsel fraude evalueert het Europese Voedselveiligheidsagentschap (EFSA) de voedselveiligheidsrisico's. Zo werd EFSA door de Europese Commissie in 2013 gevraagd om wetenschappelijk advies over het mogelijke gevaar voor de volksgezondheid van de pijnstiller fenylbutazon in

paardenvlees (ESFA 2013). Daarnaast beheert de Europese Commissie het Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF), dat snelle informatie-uitwisseling mogelijk maakt over voedingsmiddelen die een gevaar op kunnen leveren voor de volksgezondheid.<sup>13</sup> In dat systeem worden fraudegevallen niet opgenomen. Het EU Voedsel- en Veterinair Bureau (VVB) in Dublin – dat in feite een onderdeel is van het Directoraat-Generaal voor Volksgezondheid en Consumentenzaken (DG SANCO) van de Europese Commissie en geen agentschap zoals EFSA – controleert of de lidstaten hun controlesystemen op orde hebben. Zij voeren hiertoe audits uit in de lidstaten en rapporteren over misstanden. Hierdoor draagt het dus bij aan een verbeterd controlesysteem in de lidstaten. Het VVB kan evenwel zelfstandig geen veranderingen afdwingen, maar is afhankelijk van de nationale instanties. De Europese Commissie coördineert daarnaast zaken die grensoverschrijdend zijn of die lidstaten niet zelf aankunnen.

De grensoverschrijdende fraudegevallen van de afgelopen jaren hebben de complexiteit van de voedselketen blootgelegd en duidelijk gemaakt dat de interne markt niet alleen mogelijkheden biedt voor bonafide bedrijven, maar ook voor fraudeurs. De aanpassingen voor wat betreft controles, toezicht, regels en standaarden zullen ook op EU-niveau moeten plaatsvinden, aangezien veel regelgeving voor de sector al Europees vastligt. Het gelijke speelveld voor de voedingsindustrie is hierbij van groot belang en kan alleen door betere samenwerking tussen de lidstaten met ondersteuning van de Europese instellingen worden bereikt. Een eenzijdig optreden van lidstaten zou leiden tot ongewenste gevolgen door grotere verschillen in aanpak. Een grensoverschrijdend EU-beleid, waarbij de Europese instellingen de nationale instanties ondersteunen, zodat zij hun toezichts- en controleplicht beter uit kunnen voeren, wordt noodzakelijk geacht.

### **Aanzetten tot het herzien van beleid**

Voor wat betreft de EU was de paardenvleesaffaire een directe aanleiding tot actie. Het EP greep het schandaal aan om actief met de Europese Commissie in discussie te gaan of het huidige Europese beleid is ingericht om dit soort incidenten het hoofd te bieden en in de toe-

<sup>13</sup> Zie de Rapid Alert System for Food and Feed-database ([ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index_en.htm)).

komst te kunnen voorkomen. Zo hield het EP een hoorzitting met de Commissie, EFSA en het Ierse voorzitterschap van de Raad van Ministers. De centrale vraag hierbij was of het inderdaad om een incident ging, of dat dit specifieke fraudegeval structurele problemen in de voedselketen blootlegde. De Commissie en de lidstaten verzekerden dat het een fraude-incident betrof van het verkeerd etiketteren van rundvlees zonder aantoonbaar gevaar voor de volksgezondheid. Ze gaven hiermee blijk van minder urgentie dan het EP om voedsel fraude in het algemeen aan te pakken. Zij verzekerden het EP dat met behulp van de bestaande instrumenten en reguliere controles het incident succesvol was opgespoord, en dat dit afdoende was om dit geval adequaat aan te pakken. Aanvullende structurele maatregelen werden niet nodig geacht. Toch gaf de net aangetreden eurocommissaris Borg, met het oog op de publieke ongerustheid en als onderdeel van een breder vijfpuntenactieplan, een aanbeveling aan de lidstaten om op grote schaal DNA-tests in te zetten ter controle van rundvlees.<sup>14</sup> Uit deze door de Europese Commissie meegefinancierde tests bleek het uiteindelijk geen incident te zijn, maar dat gemiddeld in 4% van de geteste gevallen paardenvlees in rundvlees was gevonden, in sommige landen zelfs 13% (Europese Commissie 2013b).

Het EP had inmiddels al besloten een eigen rapport op te stellen onder leiding van Esther de Lange (Nederlandse europarlementariër van het CDA), om aanbevelingen te kunnen geven aan de lidstaten en de Commissie voor de aanpak van voedsel fraude. In Nederland werd besloten tot het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en kwam de Taskforce Voedselvertrouwen met maatregelen voor de sector en de overheid. Ook andere lidstaten zijn bezig met het herzien van hun aanpak van voedsel fraude, zie bijvoorbeeld het rapport van professor Chris Elliott in het Verenigd Koninkrijk (Elliott 2013, p. 7).

### **Aanbevelingen EP**

Het EP nam in januari 2014 de resolutie aan met aanbevelingen gericht aan de Commissie en de lidstaten.<sup>15</sup> Daarin roept het EP op voedsel fraude tot prioriteit te maken naast voedselveiligheid, waarbij preventie en bestrijding ervan integraal onderdeel moeten zijn van

<sup>14</sup> Europese Commissie, 'The Action Plan', ec.europa.eu (zoek op: 'horsemeat action plan').

<sup>15</sup> Zie voetnoot 3.

Europees beleid. Daarnaast geeft het EP een aantal concrete aanbevelingen over (a) een Europese definitie voor voedsel fraude, (b) informatieverzameling en -verspreiding, onderzoek en grensoverschrijdende samenwerking, (c) controles door overheid en sectorinitiatieven, en (d) sancties en straffen.

Het op korte termijn opstellen van een geharmoniseerde definitie acht het EP noodzakelijk voor het verder ontwikkelen van Europees beleid, en zou in ieder geval drie onderdelen moeten hebben, te weten

(1) niet-naleving of overtreding van (EU-)regels of het misleiden van de consument, (2) opzet en (3) oogmerk van financieel gewin.

Het stelselmatig verzamelen van informatie over fraudegevallen en het snel uitwisselen van deze informatie, bijvoorbeeld via een IT-systeem zoals het RASFF, wordt aanbevolen om aan de ene kant de volledige omvang en impact van voedsel fraude beter in beeld te krijgen, en aan de andere kant een snellere reactie te waarborgen. Verbeterde communicatie tussen de overheid en de sector en vanuit de overheid naar het publiek, door middel van bijvoorbeeld *naming and shaming* van frauderende bedrijven, wordt ook aanbevolen.

Daarnaast moet onderzoek betere risicoanalyses mogelijk maken voor controle instanties en geavanceerde opsporingstechnieken voortbrengen. Hierbij dienen laboratoria en onderzoekscentra, zoals RIKILT in Wageningen, meer betrokken te worden voor wat betreft kennis over en onderzoek naar voedselauthenticiteit.

Het EP ziet een verbetering van grensoverschrijdende samenwerking als essentieel voor een effectieve aanpak. Tijdens de paardenvlees-affaire was de informatie-uitwisseling tussen de betrokken lidstaten en Europol beperkt, wat samenwerking en voortgang van het onderzoek onnodig vertraagde. In hetzelfde geval kwamen grensoverschrijdende jurisdictieproblemen aan het licht. Derhalve pleit het EP voor een versterkte rol en nauwere betrokkenheid van Europol, Eurojust, het VVB en de Europese Commissie.

Voor wat betreft controles wordt een anders ingerichte controle-aanpak voorgesteld, die de gebruikelijke focus op voedselveiligheid combineert met een politieachtige aanpak gericht op fraudepreventie en -bestrijding. Dit gebeurt al in een aantal lidstaten, zoals Denemarken en Italië. Ook Nederland heeft met de NVWA-IOD een dienst die belast is met de opsporing van criminaliteit in deze sector. Het Verenigd Koninkrijk onderneemt inmiddels stappen in die richting (Elliott 2013, p. 7). De controles behoren in de regel onaangekondigd te zijn

en gebaseerd te worden op risicoprofielen, en DNA-tests moeten standaard ingezet kunnen worden bij controles op producten van dierlijke oorsprong.

Naast de officiële controles door de overheid wordt ook de sector zelf opgeroepen zich proactief op te stellen en verantwoordelijkheid te nemen. Zo zouden bedrijven en laboratoria verplicht moeten worden te rapporteren over potentiële fraudegevallen. Een specifieke groep uit de sector, de handelaren, wordt afzonderlijk genoemd. Deze groep moet wat het EP betreft beter worden gereguleerd en, net als andere ondernemers in de keten, voldoen aan de geldende voorschriften en gecertificeerd zijn.

Tot slot is het EP stellig over het bestraffen van fraudeurs. De sancties en straffen moeten zwaarder en effectief zijn, zeker als de voedselveiligheid in het geding is. De lidstaten worden opgeroepen boetes op te schroeven tot minimaal twee keer het beoogde financiële gewin.

### **Welke stappen zijn gezet?**

De Europese wetgever werkt momenteel aan de herziening van de regels voor officiële controles door controle instanties. Dit geeft de mogelijkheid direct een aantal zaken vast te leggen, zoals nieuwe bepalingen over sancties, het integreren van op fraude gerichte elementen in controles en het coördineren van testprogramma's, zoals DNA-tests. Naar verwachting zal in 2014 een akkoord worden bereikt over deze nieuwe wetgeving.

Een aantal zaken waar het EP op wees, heeft de Commissie met de uitwerking van het vijfpuntenactieplan inmiddels voorbereid of in gang gezet (Europese Commissie 2014). Zo is een overzicht opgesteld van bestaande beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden voor de bestrijding van fraude. Daarnaast wil zij Europol meer inzetten op dit gebied. De Commissie is ook reeds bezig met de voorbereiding van een IT-systeem, vergelijkbaar met het RASFF, voor de snelle uitwisseling van informatie over fraudegevallen. Ook subsidieert de Commissie onderzoeksprojecten over voedselintegriteit.<sup>16</sup>

Op het gebied van de handel in paarden en paardenvlees zijn ook stappen gezet. De studie naar fenylbutazon is afgerond, DNA-tests zijn

16 Zie onderzoeksproject 'Food Integrity', foodintegrity.eu.

in 2013 voor de eerste keer uitgevoerd en nieuwe tests zullen uitgevoerd worden in 2014. De situatie rond paardenpaspoorten wordt ook geharmoniseerd, alleen nationale instanties zullen deze mogen verstrekken. Daarnaast werkt de Commissie aan een aantal initiatieven over de herkomstetikettering van vlees en vlees dat verwerkt is in voedingsmiddelen. Dit proces werd een aantal jaren geleden in gang gezet met de nieuwe regelgeving voor voeds etikettering. Hoewel dit niet direct gelinkt is aan het tegengaan van fraude – incorrecte oorsprongsetikettering is een type voedsel fraude – kan het bijdragen aan een transparantere voedselketen.

De Commissie is ook reeds aan een andere eis van het EP tegemoetgekomen, door een voedsel fraudenetwerk op te richten dat bestaat uit de diensten van de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten van de EU, Zwitserland, IJsland en Noorwegen. Dit netwerk heeft als taak snel actie te ondernemen zodra een grensoverschrijdende fraudezaak wordt ontdekt. Een speciale afdeling binnen DG SANCO van de Commissie is tevens verantwoordelijk gemaakt voor voedsel fraude, die onder andere trainingen zal aanbieden aan controle-instanties, politie, douane en rechterlijke macht.

Deze aanbevelingen van het EP, die niet bindend zijn, en de stappen die al gezet zijn door de Commissie en de Europese wetgever, zijn de eerste aanzetten voor een aanpak van voedsel fraude. Aangezien de fraude daar plaatsvindt waar het mogelijk, winstgevend en relatief gezien het minst gestraft is (zie Van Ruth e.a. 2013), is de aanpak gericht op het in staat stellen van controlediensten en beleidsmakers om fraude te beperken of te voorkomen. Dat gebeurt door het verhogen van de moeilijkheid om te frauderen door aangepaste regels, striktere en onaangekondigde controles, maar ook door meer alertheid van de sector zelf. Daarnaast wordt de pakkans verhoogd door gerichte studies en risicogestuurde opsporing en toezicht, en door versterkte grensoverschrijdende samenwerking via het voedsel fraudenetwerk en met Europol. Het zal onaantrekkelijker worden gemaakt door het weg nemen van prikkels om te frauderen, zoals het verminderen van de potentiële winst, en de straffen worden verhoogd.

## Conclusie

Er is het afgelopen jaar goede vooruitgang geboekt richting het opzetten van (Europees) beleid voor de bestrijding van voedsel fraude. Het belangrijkste is wellicht dat de aanpak van voedsel fraude in lidstaten en door de EU, nadat deze jaren ondergeschikt was aan de handhaving van uitsluitend voedselveiligheidsaspecten, tot een prioriteit is gemaakt. Dat is terecht, er is de overheid en de voedingssector veel aan gelegen de crisis in het consumentenvertrouwen te herstellen. De aanpassing van (Europese) wetgeving voor wat betreft controlemethoden en het verzwaren van sancties is relatief eenvoudig door te voeren, hoewel een aantal lidstaten zich daartegen verzet met een beroep op het subsidiariteitsprincipe. Veel ingewikkelder en arbeidsintensiever is de benodigde mentaliteitsverandering bij controle-diensten: een verandering van het bedienen van 'klanten' met aangekondigde standaardcontroles naar controles die tevens gericht zijn op het vinden van potentiële fraudeurs, waarbij de instanties de vindingrijkheid van fraudeurs een stap voor moeten zijn.

De praktijk zal uitwijzen hoe effectief de ingezette weg is in het bestrijden van voedsel fraude. Nieuwe fraudegevallen zullen aan het licht komen. Het werd onwaarschijnlijk geacht dat de NVWA een jaar na het eerste paardenvleeschandaal opnieuw grote hoeveelheden vlees zou terugroepen vanwege vergelijkbare verdenkingen. Geheel voorkomen van fraude is dus niet mogelijk. Zolang er grote prijsverschillen zijn tussen ingrediënten en producten, zolang het loont om te frauderen, zal het ook voorkomen. Maar het is de taak van de overheid, de nationale én de Europese, om het zo moeilijk en onaantrekkelijk mogelijk te maken voor fraudeurs om te sjoemelen met voedsel, en de overtreders hard en effectief te straffen. Alleen zo kan het consumentenvertrouwen zich herstellen.

## Literatuur

### Duurzaamheidskompas 2013

'Vertrouwen in voedsel', *Duurzaamheidskompas nr. 10*, mei 2013, [www.duurzaamheidskompas.nl](http://www.duurzaamheidskompas.nl).

### **EFSA 2013**

EFSA, 'Joint statement of EFSA and EMA on the presence of residues of phenylbutazone in horse meat', *EFSA Journal* (11) 2013, afl. 4, p. 3190, [efsa.europa.eu/efsajournal](http://efsa.europa.eu/efsajournal).

### **Elliott 2013**

C. Elliott, *Elliott Review into the integrity and assurance of food supply networks – Interim report*, 2013, [gov.uk/government/publications](http://gov.uk/government/publications).

### **Europese Commissie 2013a**

Europese Commissie, *Slimmere regels voor veiliger voedsel: Commissie stelt cruciaal pakket maatregelen voor om de voedselketen in Europa te moderniseren, te vereenvoudigen en te versterken*, 6 mei 2013, [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-400\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-400_nl.htm).

### **Europese Commissie 2013b**

Europese Commissie, *Outcome of the coordinated control plan with a view to establish the prevalence of fraudulent practices in the marketing of certain foods*, 2013, [ec.europa.eu/food/food/horsemeat/docs/results\\_competent\\_authorities\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/horsemeat/docs/results_competent_authorities_en.pdf).

### **Europese Commissie 2014**

Europese Commissie, *Horsemeat: One year after – Actions announced and delivered*, 14 februari 2014, [europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-113\\_en.doc](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-113_en.doc).

### **Europol 2013**

Europol, *Europol identifies 3600 organised crime groups active in the EU*, 19 maart 2013, [europol.europa.eu](http://europol.europa.eu).

### **Europol 2014**

Europol, *Thousands of tonnes of fake food and drink seized in Interpol-Europol operation*, 13 februari 2014, [europol.europa.eu](http://europol.europa.eu).

### **Lawrence 2014**

F. Lawrence, *Fake-food scandal revealed as tests show third of products mislabelled*, 8 februari 2014, [theguardian.com/world/2014/feb/07/fake-food-scandal-revealed-tests-products-mislabelled](http://theguardian.com/world/2014/feb/07/fake-food-scandal-revealed-tests-products-mislabelled).

### **Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014**

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Risico's in de vleesketen*, 26 maart 2014, [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl).

### **Van Ruth e.a. 2013**

S. van Ruth e.a., *Sensing food fraud from analytical chemistry and criminological perspectives* (Rikilt webposter), 2013, <http://edepot.wur.nl/280507>.

### **Spink & Moyer 2011**

J. Spink & D.C. Moyer, 'Defining the public health threat of food fraud', *Journal of Food Science* (76) 2011, afl. 9, p. 157-163.



# De rol van Europol in de strijd tegen voedselcriminaliteit

*Ch. Vansteenkiste en T. Schotte\**

De technologische revolutie van de laatste decennia heeft ertoe geleid dat de schaal waarop namaak plaatsvindt, enorm is vergroot. Niet alleen neemt het aantal goederen toe, maar tevens wordt een grotere variëteit aan producten nagemaakt. Sprekend is dat de waarde van de inbeslaggenomen goederen aan enkel en alleen aan de EU-buitengrenzen in 2012 al bijna € 1 miljard bedroeg (DG TAXUD 2013).

Momenteel is er geen overzicht van het totaal van de inbeslaggenomen namaakgoederen in de Europese Unie (EU), maar de trend is stijgend. De € 1 miljard is dus maar het topje van de ijsberg.

De betrokkenheid van serieuze georganiseerde criminaliteit is evident: criminele groepen tonen een groeiende interesse voor deze zwarte handel. Deze illegale handel heeft niet alleen een significante impact op de legale economie, zoals het verlies aan banen door oneerlijke concurrentie en het verlies aan inkomsten voor overheden. Ook bedreigen heel wat van deze goederen de gezondheid van individuen – vervalste producten stellen burgers soms bloot aan ernstige gezondheidsrisico's die kunnen leiden tot blijvend letsel of zelfs tot overlijden.

In deze bijdrage willen we ingaan op met name de internationale, Europese dimensie in het fenomeen van de namaakindustrie in het algemeen, en op die in de voedselindustrie in het bijzonder, en wat dat vraagt voor de bestrijding ervan.

\* Chris Vansteenkiste is werkzaam als projectmanager bij de Dienst Namaak van het Serious and Organised Crime Department Europol. Europol (European Police Agency) is een EU-agentschap gevestigd in Den Haag. Tamara Schotte is projectmanager van het SOCTA 2013 en leidt de strategische-analyseafdeling van het Serious and Organised Crime Department, Europol.

## **Van luxegoederen naar gewone consumptieproducten**

Het is een open deur dat de georganiseerde criminaliteit in die sectoren opduikt waar veel inkomsten te genereren zijn, terwijl de kosten en risico's daarmee vergeleken gering zijn. De groei van de namaakindustrie kan dan ook worden verklaard door veranderingen in mogelijkheden om winsten te genereren en kosten te drukken.

De economische crisis, en de daarmee gepaard gaande druk op de portemonnee van burgers en bedrijven, bevordert dat de vraag naar goedkope(re) producten wordt gestimuleerd, hetgeen kansen biedt voor het aanbod aan vervalste en daarmee relatief goedkoop te produceren goederen. Waar de namaakindustrie voorheen vooral werd geïdentificeerd met vervalste luxe en exclusieve 'snobgoederen', is dat inmiddels verschoven naar meer alledaagse consumptieproducten, zoals waspoeders, shampoo, condooms, geneesmiddelen, scheermesjes, balpennen, aanstekers, pesticides, tandpasta, routers en auto-onderdelen, en voedingsmiddelen, zoals wijn, koffie, chocolade, snoep, olijfolie en zuivelproducten (Europol 2013). Terwijl de criminele winsten eerst lagen in het grote verschil in prijs tussen luxe-producten en de geringe kosten van namaak, ligt nu het accent meer op handel in grotere volumes met geringere prijsverschillen. Die verschillen in prijs komen mede doordat de namaak van inferieure kwaliteit is. De kosten van de namaakproductie zijn beperkt doordat de daarvoor benodigde kennis en technologie vaak breed (via internet) toegankelijk zijn, geen belasting wordt betaald en de productie niet zelden geschiedt door uitgebuide arbeiders die in ongezonde omstandigheden moeten werken. Dat produceren gebeurt vooral in Aziatische landen, met name in China, maar er is de laatste jaren toch een stijging te merken van het aantal goederen dat binnen de EU wordt geproduceerd.

Een andere factor die een stimulans is voor de namaakhandel is dat er weinig morele afkeuring van deze praktijken bestaat. Uit een Europese enquête komt naar voren dat 34% van de ondervraagden de aanschaf van namaakgoederen als een slimme aankoop ziet. Ook een derde van de ondervraagden vindt dergelijke aankopen gelegitimeerd, en maar liefst 38% duidt de aankoop van namaakgoederen als een (gerechtvaardigd) protest tegen het huidige economisch systeem (OHIM-EPO 2013). Kennelijk identificeert men de namaaksector nog met de luxegoederen die door hun exclusieve karakter maar voor weinigen zijn

weggelegd, en waar het beschermen van de belangen van de producenten op weinig steun en sympathie kan rekenen.

Dit gebrek aan afkeuring werkt door in de prioriteit die aan de bestrijding van deze sector wordt toegekend. Zo wordt er weinig politiecapaciteit aangewend in de strijd tegen namaak in de EU. Ook zijn de sancties (gevangenisstraffen en boetes) in vergelijking met vele andere misdrijven laag. Bovendien leidt die lage strafdreiging er in sommige landen toe dat de aanwending van bijzondere opsporingsbevoegdheden (zoals tappen en infiltreren) is uitgesloten, hetgeen de opsporing bemoeilijkt en minder effectief maakt. Het resultaat is dat *grosso modo* het risico voor de criminelen om betrapt en bestraft te worden betrekkelijk gering is. Ook dat is een component van de laag uitvallende kosten in de namaakindustrie. De balans tussen opbrengsten en kosten wordt daarmee zo gunstig dat er een verbreding waarneembaar is in het werkterrein van criminele organisaties, van traditionele markten zoals mensenhandel en drugshandel naar ook de namaakhandel (Europol 2013). Het lijkt daarbij meer gebruik te worden dat criminele organisaties bij meerdere vormen van criminaliteit tegelijk zijn betrokken, zogeheten *poly crime*-groepen.

### **Voorbeelden uit de voedingssector**

De hiervoor aangegeven algemene ontwikkeling in de namaakindustrie betreft nadrukkelijk ook de voedselsector. Dit kan worden geïllustreerd met enkele voorbeelden, waarin de internationale dimensie evident naar voren komt.

Consumenten zijn bereid om meer te betalen voor een voedingsmiddel, op voorwaarde dat dit geteeld is zonder gebruik van kunstmatige meststoffen, pesticiden en herbiciden. Gezondheid heeft een prijs en klanten van biologische winkels betalen gewillig het dubbele van de marktprijs of zelfs meer voor hoogwaardige voedingsmiddelen, op voorwaarde dat die volgens de gangbare regels werden geteeld. Analyses uitgevoerd op 'biologische granen' toonden echter sporen van pesticiden. Hoe dat kan, blijkt uit het voorbeeld van een Italiaanse criminele organisatie die in 2011 werd opgerold. Deze bende voerde granen in bulk in via Roemenië, onder vervalsing van documenten waarmee de granen werden voorgesteld als 'biologisch geteeld'. Na uitvoer uit Roemenië naar Italië werden ze naar meer dan tien Euro-

pese lidstaten uitgevoerd, zoals België, Duitsland en Nederland, waar ze werden verwerkt tot biologische eindproducten. Het oprollen van de criminele bende volgde op een uitgebreid onderzoek van de Italiaanse financiële politie, de *Guardia di Finanza*, ondersteund door Europol<sup>1</sup> en de betrokken lidstaten. Uiteindelijk werd in Italië door de *Guardia di Finanza* een crimineel netwerk opgerold van dertien betrokken personen en werden onderzoeken geopend in alle betrokken EU-lidstaten.

Een ander voorbeeld is een lucratieve handel in namaakwijnen, die in 2012 werd opgespoord. Voor Bourgondische wijn van het domein van Romagnée Conti wordt al snel € 7.000 tot € 9.000 per fles betaald. Een criminele bende verkocht namaakversies voor ongeveer dezelfde prijs en streek daarmee gigantische bedragen op. Volgens de Franse officier van justitie Marie-Christine Tarrare zou de winst uit 400 verkochte flessen \$ 2,8 miljoen bedragen (Mustacich 2013). Gedurende een actiedag werden meer dan twintig huiszoekingen in verschillende landen uitgevoerd (met lijnen vanuit Frankrijk naar Belize, Cyprus, Duitsland, Hong Kong, Italië, Nederland, Rusland en Zwitserland). Zeven verdachten werden opgepakt en uiteindelijk werden twee van hen vervolgd. Eurojust organiseerde een operationeel coördinatiecentrum, versterkt door een mobiel operationeel kantoor van Europol. Europol ondersteunde deze operatie door middel van forensisch onderzoek en bijkomende analyse.<sup>2</sup>

### **Internationale aanpak**

Het is evident dat de namaakindustrie internationaal is georganiseerd, en dus is ook een antwoord vereist dat niet vruchtbaar slechts nationaal kan zijn. We concentreren ons hier op het Europese niveau, maar verdere internationale samenwerking is zeker noodzakelijk.

- 1 Europol telt ongeveer 800 personeelsleden, waarvan zo'n 150 verbindingsofficieren uit meer dan 34 landen. De voornaamste taken van Europol zijn het verzamelen en analyseren van inlichtingen en informatie, het ondersteunen van onderzoeken in de lidstaten door het ter beschikking stellen van analyserapporten, het organiseren van operationele meetings en het organiseren en coördineren van onderzoeksdaden. Daarnaast is het onder andere ook de taak van Europol om strategische rapporten, vorming en forensische ondersteuning aan de lidstaten te verstrekken. Het belangrijkste strategisch rapport is het SOCTA, dat aan de basis ligt van de EU-prioriteiten op het vlak van zware en georganiseerde criminaliteit.
- 2 Europol Press release: 'Action day against international wine counterfeiting network', oktober 2013.

De EU kent sinds 2010 een vierjarige beleidscyclus met betrekking tot de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit. Dat dient in het bijzonder de noodzakelijke samenwerking bij de bestrijding van de meest dreigende vormen van criminaliteit tussen instanties uit de lidstaten en de Europese diensten Europol, Eurojust en Frontex. Aan de basis van deze cyclus ligt het Serious Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), waarin Europol op basis van een dreigingsanalyse aanbevelingen doet voor de prioritering op het vlak van de zware en georganiseerde criminaliteit. Op voorstel van Europol zijn namaakgoederen die een impact hebben op de gezondheid, als prioriteit gesteld in de criminaliteitsbestrijding voor de periode 2014-2017. Dit houdt dus in dat er op Europees niveau acties worden gepland tussen verschillende nationale diensten ter bestrijding van de namaak, althans die vormen die gezondheidsbedreigend zijn.

Al eerder, sinds 2008, is binnen Europol een specifieke dienst in het leven geroepen die zich bezighoudt met de strijd tegen namaak, onder de naam Focal Point COPY, als onderdeel van de Economic and Financial Crime Unit. Het is vanuit deze positie dat ondersteuning kon worden geleverd bij de als voorbeelden gegeven aanpak van de valse biologische granen en de vervalste wijn.

Langzamerhand is het bewustzijn gegroeid dat namaak inmiddels niet meer een luxe en onschuldig probleem vormt, maar daadwerkelijke bedreigingen oplevert, in het bijzonder in de voedingssector. Als teken daarvan kan worden gewezen op de in 2010 in Italië georganiseerde conferentie over namaak en fraude in de voeding, met als uitkomst de breed gedeelde wens om in de toekomst een operationele aanpak te organiseren van de namaak in voeding en dranken. Voorts besloten Europol en Interpol in 2011 een actieweek te houden over voedselveiligheid, met uiteenlopende thema's als de namaak van producten, voedsel fraude en de inbreuk op de geografische bescherming (bijv. bij champagne, kazen en cognac).

In november 2011 leidde een speciale 'actieweek' tot inbeslagname van meer dan 2.500 ton voedingsmiddelen en 13.000 liter dranken. Dat kwam voort uit de operatie OPSON (Grieks woord voor voedsel), waarbij negen Europese lidstaten en Turkije bereid bleken om gedurende één week doelgerichte acties en controles te organiseren specifiek gericht op misdrijven met betrekking tot voedsel en dranken. Gezien dit succes volgde in 2012 OPSON II, waarbij 300 ton voedsel en 35.000 liter drank in beslag werden genomen. 29 landen (waaronder

20 EU-lidstaten) waren hierbij betrokken. Hoewel er in die week minder in beslag werd genomen dan tijdens OPSON I, verdubbelde het aantal onderzoeken (84 tijdens OPSON I en 164 tijdens OPSON II), evenals het aantal grensoverschrijdende dossiers (4 tijdens OPSON I en 9 tijdens OPSON II). De eind januari 2014 genoteerde voorlopige resultaten van OPSON III, met deelname van 33 landen, waaronder 19 EU-lidstaten, zijn dat ten minste 1.240 ton en 430.000 liter goederen in beslag zijn genomen. Dit betrof een breed palet: koekjes, bouillon-blokjes, chocoladerepen, specerijen, granen, zuivelproducten, honing, vis, vlees, slakken, olijfolie, azijn, wijn, champagne, whisky en andere alcoholische dranken.

## **Conclusies**

De verbreding van de betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit van luxegoederen naar gewone consumptiegoederen en het fors (kunnen) vergroten van het volume van de namaakproductie leiden tot een toename in de bedreiging, zowel in economische als in gezondheidstermen. Dit vraagt als zodanig al om meer aandacht van en investering door de overheid en – vanwege de vrijwel altijd aanwezige internationale dimensie – om samenwerking op internationaal niveau. Dat geldt uiteraard het Europese niveau, maar vraagt ook om afstemming met landen daarbuiten die een grote rol spelen in de vervaardiging en verspreiding van namaakgoederen, vooral als deze de volksgezondheid bedreigen.

Die internationale verbondenheid veronderstelt niet alleen een voldoende harmonisering in wettelijke omschrijvingen, strafbaarstellingen en bevoegdheden. Ook zullen verbindingen binnen en tussen landen nodig zijn om signalen door te geven, kennis te delen en operaties op elkaar af te stemmen. Uit meerdere voorbeelden, en op grond van de prioritering op EU-niveau, moge blijken dat dit alles groeiende is. Dat berust op de waarneming dat de namaakindustrie 'haar onschuld heeft verloren', een onschuld die vaak nog wel door burgers en overheden verbonden wordt aan namaakproducten. Het lijkt nodig dat ook organisaties die zich bezighouden met voedselveiligheid en gezondheid prioriteit geven aan de dreiging die kan uitgaan van namaakproducten, en zich ter preventie van schade inspannen om de burgers daarover in te lichten.

## Literatuur

### **DG TAXUD 2013**

DG TAXUD, *Report on EU customs enforcement on intellectual property rights*, 2013.

### **Europol 2013**

Europol, *Serious Organised Crime Threat Assessment*, 2013, [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

### **Mustacich 2013**

S. Mustacich, 'Police uncover Domaine de la Romanée-Conti counterfeiting ring', *Wine Spectator* 30 oktober 2013.

### **OHIM-EPO 2013**

OHIM-EPO, *Intellectual property rights intensive industries: Contribution to economic performance and employment in the European Union*, 2013, <https://oami.europa.eu>.

## Summaries

*Justitiële verkenningen* (Judicial explorations) is published six times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Security and Justice in cooperation with Boom Lemma uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 2, 2014) is *Food crime*.

### **The fight against food fraud in the Netherlands**

*K.E. Gussow and L.H. Kuiper*

Food fraud has recently been recognized as a blind spot among regulators. In Europe, few organizations have experience with large cases of food fraud; also scientific knowledge into this type of crime is limited. This article aims to contribute experience to this gap. The NVWA-IOD is a specialist crime unit in the Netherlands, carrying out criminal investigations into, among other things, food fraud. This article gives insight into numbers of cases dealt with by the NVWA-IOD in the past fifteen years, for different types of food fraud. Nine criminal cases, concentrating on suspects within trade and industry, are analyzed in more detail from a basic criminological perspective. There is looked into, among other things, the motive, the opportunity and the product. The cases discussed relate to products such as meat, eggs, fish and dairy products. The main motive for committing food fraud is making money; the gain makes fraudulent activities attractive and financially beneficial. Opportunities refer mainly to ambiguous laws and regulations and little supervision. Also, evasive behavior was found. To combat food crime, specialist knowledge of tempting opportunities is essential.

### **Food fraud vulnerability in the meat sector**

*S. van Ruth and W. Huisman*

Food fraud is as old as mankind but has advanced in the last decades. Fraud regarding the gross composition of food has progressed in the direction of the addition of unconventional adulterants. Furthermore, consumers are more and more interested in how and where their foods are produced and pay price premiums for organic foods, fair



trade, animal welfare considering, and sustainable food products. Since these products are very similar to their conventional counterparts in terms of composition, they provide an additional challenge. The knowledge regarding occurrence, type of meat fraud, causes and damage caused to the sector is limited. There is a need for extensive identification of the vulnerabilities and criminogenic factors. These insights offer leads for detection and prevention. The article deals with a first step into the inventory of these vulnerabilities and factors affecting meat fraud, by assessing fraud risks related to products, companies and the meat supply chain.

### **Black caviar. On criminal networks, illegal trade and the threat to the sturgeon**

*D. Siegel and D.P. van Uhm*

The trade in caviar has a rich and colorful history, influenced over thousands of years by many cultures, societies and in the last decades by regulation. Based on qualitative research, including literature, media analysis and interviews, this article presents the first preliminary results of the authors' ongoing research. The value of caviar is historically discovered in the context of social change, political relationships and environmental change and the role of organized crime is described, as the scarcity of caviar has offered the unique opportunity to fish illegally, smuggle and trade contraband to mainly European countries with millions in profits. Although due to overexploitation 'wild caviar' is increasingly difficult to obtain, the demand in the context of exclusivity and scarcity remains intact by the upper class society desire for edible gold.

### **Counterfeit plant protection products and food crime**

*Ch.I. Sambrook*

Counterfeiting is a major worldwide crime problem and one with demonstrable links to organized criminality. The production and distribution of fake plant protection products is no exception, the proliferation of such products within the European Union owing much to the abuse of parallel trading arrangements and the high profit, low risk opportunity it presents to organized crime groups. It is also a particularly insidious crime; these chemicals are untested and unapproved for use and they pose a serious economic, environmental and human health threat. Of particular concern is the potential for residues from

illegal pesticides to persist in harvested crops to then be found in foodstuffs. It is argued that this should be regarded as a food crime.

### **Towards an European approach of food fraud**

*J.A. van den Akker and E.M.R. de Lange*

Have recent food fraud cases, combined with a lack of priority and regulatory framework for combating food fraud and increased involvement of organized crime, caused a crisis of the European food chain? To what extent does this necessitate a European response? This article argues that the crisis in consumer confidence caused by cross-border fraud must be urgently addressed at national and EU level and that combating food fraud should be a priority next to the enforcement of food safety rules. Necessary changes of EU rules applicable to the sector and its controls should be made through the EU decision-making process. The European Parliament recommends an approach that should define food fraud to enable the development of EU policy, facilitate cross-border cooperation and information-sharing between member states and encourage sector initiatives, whereas its enforcement should focus on altering the type of controls by public authorities and installing tougher penalties.

### **The role of Europol in the fight against food crime**

*Ch. Vansteenkiste and T. Schotte*

Food fraud can be seen as a form of counterfeit, which has increased globally because of technological developments. The authors, both working for the European Union police agency Europol, give several examples of the involvement of organized crime groups in food fraud. They describe the cooperation between Europol in its coordinating role with various national police forces in tracing food crime and arresting the perpetrators. Also the involvement of the European Union agencies Eurojust and Frontex in special operations like OPSON to unmask illegal trade in counterfeit foodstuff are described.



De volgende websites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De informatie is ook te raadplegen op de website van het WODC, [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl), door te klikken op 'publicaties' en 'Justitiële verkenningen'.

**<http://foodfraud.msu.edu>**

De Food Fraud Initiative is een blog van de Amerikaanse voedsel-fraude-expert John Spink c.s. op de website van Michigan State University. De site biedt onder andere toegang tot een doorlopende gratis online cursus over voedsel fraude en tot wetenschappelijke artikelen over het onderwerp.

**[www.foodfraud.org](http://www.foodfraud.org)**

Amerikaanse database van onderzoeksrapporten over voedsel fraude.

**[http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/docs/rasff\\_annual\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/docs/rasff_annual_report_2012_en.pdf)**

Jaarverslag 2012 van het Europese waarschuwingssysteem inzake voedselveiligheid, het Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF).

**[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-113\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-113_nl.htm)**

Overzicht (februari 2014) van maatregelen die de Europese Commissie een jaar na de ontdekking van de 'paardenvleesaffaire' heeft genomen.

**[www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu)**

Op de site van Europol is de *Serious Organised Crime Threat Assessment* van 2013 te vinden, waarin de betrokkenheid van criminele groepen bij voedselcriminaliteit wordt besproken.

**<http://nl.wikipedia.org/wiki/Roman%C3%A9e-Conti>**

Achtergrondinformatie over de duurste wijn ter wereld: Romanée-Conti Bourgogne.

**[www.cites.org/eng/prog/sturgeon.php](http://www.cites.org/eng/prog/sturgeon.php)**

Op de website van CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) is algemene informatie te vinden over de steur en over aangenomen resoluties met betrekking tot vangstbeperkingen, internationale handel enzovoort.

**[www.iucn.org/?4928/Sturgeon-more-critically-endangered-than-any-other-group-of-species](http://www.iucn.org/?4928/Sturgeon-more-critically-endangered-than-any-other-group-of-species)**

Informatie over de bedreiging van de steurpopulatie op de website van de International Union for Conservation of Nature (IUCN).

**[www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/1478/risico-s-in-de-vleesketen/publicatie#fasen](http://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/1478/risico-s-in-de-vleesketen/publicatie#fasen)**

Op de website van de Onderzoeksraad voor Veiligheid staat het recent door de raad gepubliceerde rapport *Risico's in de vleesketen*, een samenvatting ervan en aanbevelingen.

**[www.vwa.nl](http://www.vwa.nl)**

Website van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Hier is het interview te vinden dat NVWA-directeur gaf aan het *Financieele Dagblad* over het wijdverbreide gesjoemel in de vleesindustrie en het voornemen van de NVWA het toezicht aan te scherpen: [www.vwa.nl/actueel/bestanden/bestand/2206154/interview-harry-paul-het-financieele-dagblad](http://www.vwa.nl/actueel/bestanden/bestand/2206154/interview-harry-paul-het-financieele-dagblad).

**[www.illegalpesticides.eu/about](http://www.illegalpesticides.eu/about)**

Website van de European Crop Protection Agency (ECPA) speciaal gewijd aan het fenomeen van illegale pesticiden. Voorts een rapport van enige jaren geleden over illegale pesticiden: [www.ecpa.eu/files/gavin/15020\\_15020.pdf](http://www.ecpa.eu/files/gavin/15020_15020.pdf).



## Congresagenda

---

21-23 mei	ISSDP Conference
23-24 mei	Realities and perceptions of the ICC in Africa
27-30 mei	Comprehensive and Coordinated Prevention Systems
4 juni	In naam der Wet: heeft de politie gezag?
9-11 juni	Stockholm Criminology Symposium
12-13 juni	NVC-congres: 40-jarig jubileum
27-29 juni	Asian Criminological Society Conference
10-12 juli	BSC Conference: Crime, justice, welfare: Can the metropole listen?
27-29 juli	Crime prevention & community resilience
3-6 september	Criminal policies in sexual violence
10-13 september	ESC Conference
15-17 september	First Global Forum on Statelessness
5-8 oktober	Law enforcement and public health
19-22 november	ASC Annual Meeting: Criminology at the intersections of oppression

---

Hierna volgt een beschrijving van de congressen.

### **ISSDP Conference**

This conference of the International Society for the Study of Drug Policy (ISSDP) should be of interest to policy makers, practitioners and academics from a wide array of disciplines who are engaged in drug policy research pertaining to drug markets, the harms caused by both the supply of and demand for drugs, and the intended and unintended consequences of policy.

*Datum:* 21-23 mei 2014

*Locatie:* Rome

*Informatie en aanmelding:* [www.dpmp.unsw.edu.au/news/dates-set-8th-annual-issdp-conference-21-23-may-2014-rome](http://www.dpmp.unsw.edu.au/news/dates-set-8th-annual-issdp-conference-21-23-may-2014-rome)

### **Realities and perceptions of the ICC in Africa**

In light of the simmering tensions between the Court and some African leaders, ongoing protests in African countries against the ICC and the frequently heard objection that the Court has an anti-Africa bias, it seems timely to explore the perceptions and realities of the ICC in Africa. With high-level contributions from various disciplines, includ-

ing international law, international relations, political science, anthropology, history and media studies, the conference aims to reach a better understanding of African sentiments and insights surrounding the Court. Keynote speakers are Kamari M. Clarke (Yale University), Charles C. Jalloh (University of Pittsburgh) and Makau W. Mutua (SUNY Buffalo Law School).

*Datum:* 23-24 mei 2014

*Locatie:* Den Haag

*Informatie en aanmelding:* <http://sites.thehagueuniversity.com/africans-and-hague-justice/home>

### **Comprehensive and Coordinated Prevention Systems**

Voor nadere informatie zie de website.

*Datum:* 27-30 mei 2014

*Locatie:* Washington DC

*Informatie en aanmelding:* [www.preventionresearch.org/2014-annual-meeting](http://www.preventionresearch.org/2014-annual-meeting)

### **In naam der Wet: heeft de politie gezag?**

Is er iets mis met het gezag van de politie? Heeft de bevolking nog vertrouwen in de politie? Worden de politiemensen wel voldoende voorbereid op verzet van de burger en de wijze om hiermee om te gaan? Beschikken zij hiertoe over aangepaste methodes en middelen? Hebben de politieverantwoordelijken een actieplan om het gezag van de politie te behouden of te versterken? Een greep uit de vragen die op deze studiedag worden onderzocht met bestuurlijke en gerechtelijke overheden, leidinggevendenden van de politie en van diensten die beroep doen op de politie, magistraten en wetenschappers.

*Datum:* 4 juni 2014

*Locatie:* Antwerpen

*Informatie en aanmelding:* [www.politiestudies.be](http://www.politiestudies.be)

### **Stockholm Criminology Symposium**

The Stockholm Criminology Symposium is an annual event featuring over 500 attendees from close to 40 countries. The primary purpose of the Symposium is to create an environment where international criminologists, policy makers, practitioners and others engaged in criminal policy matters can take part of the latest research findings of importance for crime policy. The participants will be able to discuss strategies, methods and measures to reduce crime and improve levels of

safety in society. The 2014 Stockholm Prize in Criminology is awarded to Daniel Nagin (Carnegie Mellon University, USA) and Joan Petersilia (Stanford University, USA) and will be presented on June 10, 2014, at Stockholm City Hall.

*Datum:* 9-11 juni 2014

*Locatie:* Stockholm

*Informatie en aanmelding:* [www.criminologysymposium.com/symposium/event-information.html](http://www.criminologysymposium.com/symposium/event-information.html)

### **NVC-congres: 40-jarig jubileum**

Op dit jubileumcongres zullen twee keynotesprekers hun visie geven op de criminologie in Nederland. Prof. Michael Tonry (University of Minnesota) zal zijn visie geven op de bijdrage van de Nederlandse criminologie aan het nationale en internationale debat. Voormalig directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau prof. Paul Schnabel zal zijn visie geven op wat de maatschappij in de komende jaren nodig heeft van criminologen en waar de grote uitdagingen liggen voor ons vakgebied. NVC-voorzitter René van Swaaningen zal terugblikken op 40 jaar Vereniging voor Criminologie in Nederland en de ontwikkeling van de criminologie in deze periode. Verder zijn er gedurende de twee congresdagen tientallen parallelsessies waarin sprekers een korte presentatie geven over hun onderzoeksbevindingen.

*Datum:* 12-13 juni 2014

*Locatie:* Leiden

*Informatie en aanmelding:* [www.criminologie.nl/nvc/nvk\\_congres.php](http://www.criminologie.nl/nvc/nvk_congres.php)

### **Asian Criminological Society Conference**

Most of the current criminological and criminal justice theories have been developed in western countries. Those theories have been presented as general theories in spite of such limitation. They should not be able to claim themselves as general theories unless they are tested in Asia, which occupies more than half of the world population and has some of the most rapidly developing countries. The general theme of this conference is based on this perception. It intends to test criminological and criminal justice theories with data about crime and criminal justice practices in Asia and to move on further to present new criminological and criminal justice theories from Asia.

*Datum:* 27-29 juni 2014

*Locatie:* Osaka, Japan

*Informatie en aanmelding:* [http://hansha.daishodai.ac.jp/acs2014/organization/index\\_en.html](http://hansha.daishodai.ac.jp/acs2014/organization/index_en.html)

### **BSC Conference: Crime, justice, welfare: Can the metropole listen?**

Criminology, like other core social science disciplines, reflects a tendency to over-write the metropolitan experiences of the northern hemisphere. Criminology's starting point, therefore, is based upon the continual attempt to reinvent, improve, or make more just, a 'rule of law' society in the image of the hegemon. Such over-writing takes its toll on the 'discipline' in multi-faceted ways, all of which tend to contribute to hegemonic epistemologies and practices that serve to marginalize different ways of thinking about, and engaging with, an alternative criminological enterprise. Taking as its starting point the intrinsic connections between crime, welfare and (in)justice, this conference, organized by the British Society of Criminology, will examine the counter-hegemonic potential of criminology, and explore how it might give 'voice' to those that stand outside the dominant narratives of the metropole.

*Datum:* 10-12 juli 2014

*Locatie:* Liverpool

*Informatie en aanmelding:* [www.liv.ac.uk/law-and-social-justice/conferences/bsc/about](http://www.liv.ac.uk/law-and-social-justice/conferences/bsc/about)

### **Crime prevention & community resilience**

The central theme of the International Police Executive Symposium is Crime prevention & community resilience: Police role with victims, youth, ethnic minorities and other partners. Suggested sub-themes for panels, roundtables, and papers are local and global partnerships, strategies/programs for victims of crime, youth/ethnic minorities and crime-preventative strategies, youth, resilience and community engagement in preventing crime, cooperation of police, community, school, family, volunteer and other public and private sectors as a whole, youth and police issues in remote areas (Canadian North, the remote Andes, Siberia, the Australian Northern Territory).

*Datum:* 27-29 juli 2014

*Locatie:* Sofia

*Informatie en aanmelding:* <http://ipes.info>



### **Criminal policies in sexual violence**

The scientific program of the 13th Conference of the International Association for the Treatment of Sexual Offenders (IATSO) will reveal the recent developments, dynamics and diversities of current worldwide research on aspects of sexual offender assessment and treatment, which are of major importance with regard to both academia and society. The work of professionals and decision makers in the sexual offender management system is seriously threatened by the lack of good answers to questions like: Is sexual offender treatment effective at all and can its effectiveness be proven by studies adhering to high standards of empirical research? Is it possible to communicate to decision makers more than just risk estimates derived by group behavior? Can group-based risk categories be applied for the prediction of risk for the individual? Does effective risk management require treatment, or can treatment be substituted by other means of control or supervision? Are high risk sexual offenders treatable at all? What are effective policies for protecting the society from sexual offending? Only by a professional perspective based on high quality research further improvement can be brought into the field.

*Datum:* 3-6 september 2014

*Locatie:* Porto

*Informatie en aanmelding:* [www.fpce.up.pt/iatso2014/index.html](http://www.fpce.up.pt/iatso2014/index.html)

### **ESC Conference**

Voor nadere informatie zie de website.

*Datum:* 10-13 september 2014

*Locatie:* Praag

*Informatie en aanmelding:* <https://ssl.esc-eurocrim.org/conference.html>

### **First Global Forum on Statelessness**

Statelessness is a global phenomenon that currently affects as many as 12 million people worldwide. New cases continue to arise every day as states struggle with the challenge of ensuring that everyone enjoys a nationality. For those who find themselves stateless, the lack of a nationality commonly obstructs access to a wide range of other rights, to detrimental effect. Moreover, the harsh impact that statelessness has on the lives of individuals and the fabric of communities may contribute to social tension, forced displacement and even conflict. The aim of the conference is to share good practices and challenges in

policy development on statelessness, explore and debate contemporary statelessness research and policy, encourage new research on statelessness across and between a range of academic disciplines, provide a platform for the voices of stateless persons in the development of new research and policy directions and strengthen existing partnerships, and build new networks among different stakeholders engaged on statelessness.

*Datum:* 15-17 september 2014

*Locatie:* Den Haag

*Informatie en aanmelding:* [www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/statelessness/news/forum](http://www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/statelessness/news/forum)

### **Law enforcement and public health**

Policing and public health are both more effective when they are developed and operate in partnership – a critical partnership long in tradition but often neglected in practice. The first conference, LEPH 2012, explored the breadth of complex issues in the relationship between law enforcement and public health. By now there is also a need to commence the process of becoming more analytical about the nature of the relationship and how to improve it and maximize its potential. In the field of Law Enforcement-Public Health partnerships, local, national and international political and institutional leadership can be enhanced, sustainable partnerships can be developed, the translation of research to policy to practice can be achieved, the role of education and training is critical, and a multidisciplinary research agenda is needed and can be developed.

*Datum:* 5-8 oktober 2014

*Locatie:* Amsterdam, Vrije Universiteit

*Informatie en aanmelding:* [www.lephcon.com.au/program/conference-program](http://www.lephcon.com.au/program/conference-program)

### **ASC Annual Meeting: Criminology at the intersections of oppression**

The deadline for thematic panels, individual paper abstracts, and author meets critics panels has passed. Posters and roundtable abstracts due: Friday, May 16, 2014. Please direct all questions to the Program Chairs at [asc14@rutgers.edu](mailto:asc14@rutgers.edu).

*Datum:* 19-22 november 2014

*Locatie:* San Francisco, Californië

*Informatie en aanmelding:* <http://asc41.com/annualmeeting.htm>

# MEDILEX

ZORG | organiseert kennis voor professionals



Geaccrediteerde  
studiedag  
3-5 punten

## Adolescenten strafrecht

Wat zijn de praktijkervaringen met het adolescentenstrafrecht? Wat kunt u er in de toekomst van verwachten?

- ✓ Actuele stand van zaken en ontwikkelingen binnen het adolescentenstrafrecht
- ✓ Wanneer past de rechter het adolescentenstrafrecht toe?
- ✓ Wat zijn de consequenties voor veelplegers en delinquenten met een LVB?
- ✓ Van de Van Montfoortcriteria naar het Wegingskader adolescentenstrafrecht - wat kunt u ermee?

Ga in gesprek met de sprekers en krijg antwoord op uw vragen!

**Van achtergrond  
en ontwikkeling  
tot praktische  
uitvoering**

**Wanneer:**  
Woensdag 11 juni  
9.45 - 16.30 uur

**Waar:**  
Congrescentrum In  
De Driehoek, Utrecht

**Programma en inschrijven:**  
[www.medilex.nl/  
Adolescentenstrafrecht](http://www.medilex.nl/Adolescentenstrafrecht)

**Schrijf u  
nu in!**

Medilex | Postbus 289 | 3700 AG Zeist | T. 030 - 69 33 887  
[info@medilex.nl](mailto:info@medilex.nl) | [www.medilex.nl/Adolescentenstrafrecht](http://www.medilex.nl/Adolescentenstrafrecht)

# WODC: website en rapporten

## WODC-website: [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp via de homepage:
  - trefwoord ABC (zoeken op standaardtrefwoorden);
  - onderwerpen (zoeken op onderwerpsgebieden).
  
2. Publicaties:
  - jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
  - wetenschappelijke artikelen;
  - uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in pdf) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
  - internetbronnengids (geannoteerde wetenschappelijke internet-sites).
  
3. Onderzoek:
  - overzichten van startend, lopend en afgerond onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);
  - onderzoeksprogramma;
  - cijfers en prognoses (Recidivemonitor, Monitor georganiseerde criminaliteit, Prognoses justitiële ketens);
  - procedure uitbesteed onderzoek.
  
4. Organisatie:
  - onder andere: organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen;
  - informatiedesk (onder andere: bibliotheek, veel gestelde vragen en opmerkelijk op tv).

De **Justitiethesaurus** wordt op de website gebruikt voor de standaardtrefwoordenlijst. Deze bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, veiligheid, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging, strafstelsel,

gevangeniswezen, reclassering, vreemdelingen, burgerlijk en administratief recht, staatsrecht en internationaal recht. Een geografische thesaurus maakt ook deel uit van de Justitie-thesaurus. De digitale versie (pdf) van de Justitie-thesaurus is te vinden op de WODC-website ([www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)). De gedrukte versie is gratis aan te vragen.

Voor vragen en opmerkingen over de WODC-site of de Justitie-thesaurus kunt u terecht bij:

Hans van Netburg (redacteur WODC-site)

tel.: 070-370 69 19

fax: 070-370 79 48

e-mail: [c.j.van.netburg@minvenj.nl](mailto:c.j.van.netburg@minvenj.nl)

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk, [wodc-informatiedesk@minvenj.nl](mailto:wodc-informatiedesk@minvenj.nl) (zie: rubriek 'Vragen/Ik heb een vraag' op de homepage).

### **De WODC-rapporten**

Hieronder zijn de titelbeschrijvingen van de Onderzoek en Beleid-rapporten en de rapporten in de serie Cahiers, Memorandum en Factsheets sinds 2012 te vinden. Voor rapporten die eerder zijn verschenen (teruggaand tot 1997), kunnen belangstellenden terecht op [www.wodc.nl/publicaties](http://www.wodc.nl/publicaties). Alle WODC-rapporten kunnen daar kosteloos worden gedownload. Geïnteresseerden in een gedrukte versie van de O&B-rapporten kunnen deze tegen betaling bestellen bij Boom distributiecentrum te Meppel, tel. 0522-237555, e-mail [boomlemma@boomdistributiecentrum.nl](mailto:boomlemma@boomdistributiecentrum.nl).

## Onderzoek en Beleid (O&B)

**Zebel, S., D.L. Alberda,  
B.S.J. Wartna**

*Recidive na een reclasserings-  
contact: Overzicht en analyse van  
de terugval van personen na  
beëindiging van een toezicht of  
een werkstraf in de periode  
2002-2009*

2014, O&B 312

**Klein Haarhuis, C.M., m.m.v.  
S.A.C. Keulemans**

*Ex ante onderzoek in metaper-  
spectief: Aard, aantallen en  
gebruik van ex ante analyses door  
de rijksoverheid*

2014, O&B 311

**Odinot, G., D. de Jong, R.J. Bok-  
horst, C.J. de Poot**

*De Wet bewaarplicht telecommu-  
nicatiegegevens. Over het bewa-  
ren en gebruiken van gegevens  
over telefoon- en internetverkeer  
ten behoeve van de opsporing*

2013, O&B 310

**Tollenaar, N., A.M. van der Laan**

*Veelplegers: specialisten of niet?  
Een onderzoek naar patronen in  
de aard van opeenvolgende mis-  
drijven van zeer actieve veelple-  
gers over hun criminele carrière*

2013, O&B 309

**Alphen, B. van, T. Molleman,  
A. Leerkes, J. van Hoek**

*Van bejegening tot vertrek: Een  
onderzoek naar de werking van  
vreemdelingenbewaring*

2013, O&B 308

**Wartna, B., D. Alberda,  
S. Verweij**

*Wat werkt in Nederland en wat  
niet? Een meta-analyse van  
Nederlands recidiveonderzoek  
naar de effecten van straf-  
rechtelijke interventies*

2013, O&B 307

**Kruisbergen, E.W., H.G. van de  
Bunt, E.R. Kleemans, m.m.v.**

**R.F. Kouwenberg, K. Huisman,  
C.A. Meerts, D. de Jong**

*Georganiseerde criminaliteit in  
Nederland; Vierde rapportage op  
basis van de Monitor Georgani-  
seerde Criminaliteit*

2013, O&B 306

**Koops, B.J.**

*Het decryptiebevel en het nemo-  
teneturbeginsel; nopen ontwikke-  
lingen sinds 2000 tot invoering  
van een ontsleutelplicht voor ver-  
dachten?*

2013, O&B 305

## Cahiers

**Laan, A.M. van der,**

**H. Goudriaan, G. Weijters**

*Monitor jeugdcriminaliteit: Ontwikkelingen in de aantallen verdachten en strafrechtelijke daders 1997 t/m 2012*

Cahier 2014-7

**Gestel, B. van, C.J. de Poot**

*Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven*

Cahier 2014-6

**Kulu-Glasgow, I. (WODC),**

**D. Schans (WODC), M. Smit**

**(WODC), M.J. Vleugel (INDIAC),**

**J. Uitterhoeve (INDIAC), m.m.v.**

**E. Boersema (WODC), M. Chotkowski (WODC)**

*Gezocht: buitenlands toptalent. Evaluatie van de Regeling Hoogopgeleiden*

Cahier 2014-4

**Leerkes, A.S., E. Boersema,**

**R.M.V. van Os, A.M. Galloway,**

**M. van Londen**

*Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgedeelde asielzoekers*

Cahier 2014-3

**Schans, J.M.D., M. Galloway,**

**L. Lansang**

*Au pairs in Nederland. Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?*

Cahier 2014-2

**Eshuis, R.J.J., S.J.P.J. Dalm,**

**P.O. de Jong**

*Evaluatie Competentiegrenshoging 2011. Rapportage vormgeving*

Cahier 2014-1

**Voert, M.J. ter, T. Geurts**

*Evaluatie Ouderschapsplan. Een eerste verkenning*

Cahier 2013-8

**Weijters, G., S. Noordhuizen,**

**S. Verweij, B. Wartna, B. Vergouw**

*Effect deelname ESF-projecten op werk/opleiding en strafrechtelijke recidive*

Cahier 2013-7

**Gestel, B. van, E.K. van Straalen,**

**M.A. Verhoeven, m.m.v.**

**R.F.D. Kouwenberg**

*Overlast, lokaal beleid en arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa: Resultaten uit een kwalitatief onderzoek*

Cahier 2013-6

**Smit, P.R.**

*Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2018: Beleidsneutrale ramingen*

Cahier 2013-5

**Nagtegaal, M.H.**

*Elektronische detentie als alternatief voor gevangenisstraf; een quickscan naar Europese ervaringen*

Cahier 2013-4

**Lettinga, D., S. Keulemans,  
M. Smit, m.m.v. E. Beenackers,  
L. Hagen**

*Verblijfsregeling voor slachtoffers  
van mensenhandel en oneigenlijk  
gebruik: een verkennende studie  
in het Verenigd Koninkrijk, Italië  
en België*

Cahier 2013-3

**Ooyen-Houben, M.M.J. van,  
B. Bieleman, D.J. Korf**

*Het Besloten club- en het Ingeze-  
tenencriterium voor coffeeshops:  
evaluatie van de implementatie  
en de uitkomsten in de periode  
mei-november 2012 (tussenrap-  
portage)*

Cahier 2013-2

**Voert, M.J. ter**

*Civielrechtelijke voorprocedures  
in België, Noorwegen en Duits-  
land*

Cahier 2013-1

## **Memoranda**

**Moolenaar, D.E.G.**

*Scenariostudie capaciteits-  
behoefte van justitiële inrichtin-  
gen opnieuw bekeken: Lessen voor  
de toekomst*

Memorandum 2014-1

**Wartna, B.S.J., I.M. Bregman,  
M. Blom**

*Recidivecijfers per instelling: Tus-  
senrapportage van het haalbaar-  
heidsonderzoek naar het gebruik  
van recidivecijfers als onderdeel  
van de kwaliteitszorg in de TBS-  
sector*

Memorandum 2013-4

**Schönberger, H.J.M.,  
B.S.J. Wartna**

*Haalbaarheidsstudie recidive-  
meting Forensische Zorg*

Memorandum 2013-5

**Blom, M.**

*Recidivemeting LEMA en EMG  
2009: achtergrondkenmerken en  
strafrechtelijke recidive van de  
eerste LEMA- en EMG-  
deelnemers – tussentijdse rappor-  
tage*

Memorandum 2013-3



**Braak, S. van den, N. Netten,  
R. van Witzenburg**

*Inzicht in het presteren van de executieketen: ontwikkeling van een monitor voor het meten van kritieke prestatie-indicatoren in de executieketen: versie 0.5*  
Memorandum 2013-2

**Nagtegaal, M.H., H.J.M. Schönberger**

*Het belang van beschermende factoren in de risicotaxatie van tbs-gestelden*  
Memorandum 2013-1

## Factsheets

**Tollenaar, N. & A.M. van der Laan**

*Veelplegers: specialisten of niet?*  
Factsheet 2013-1

## Justitie in statistiek

**Heer-de Lange, N.E. de (CBS),  
B.J. Diephuis (RvdR), R.J.J.  
Eshuis (WODC)**

*Rechtspleging Civiel en Bestuur 2012. Ontwikkelingen en samenhangen*  
Justitie in statistiek 3 (2013)

**Kalidien, S.N. (WODC), N.E. de Heer - de Lange (CBS)**

*Criminaliteit en Rechtshandhaving 2012. Ontwikkelingen en samenhangen*  
Justitie in statistiek 2 (2013)

### Themanummers Justitiële verkenningen

Het volgende nummer van *Justitiële verkenningen* (Jv3) is gewijd aan:

Fraude.

Nadere informatie bij de redactie.

Een empirisch onderzoek naar de Extra  
Beveiligde Inrichting in Vught

## Gevangen in de EBI



*H.G. van de Bunt, F.W. Bleichrodt, S. Struijk,  
P.H.P.M. de Leeuw en D. Struik*

Twintig jaar geleden werd ons gevangeniswezen uitgebreid met een extra beveiligde inrichting (EBI). Deze bijzondere inrichting is bestemd voor gedetineerden, die gekwalificeerd worden als extreem vluchtgevaarlijk.

Omwillen van die doelgroep is zowel de mate van beveiliging als het regime in de EBI erop gebaseerd om de gedetineerden alle illusies te ontnemen dat ontvluchten mogelijk is. In dat streven blijkt de EBI te zijn geslaagd, nu geen enkele gedetineerde deze inrichting is ontvlucht en zich evenmin gijzelingen van personeel hebben voorgedaan. Gelet echter op de strikte veiligheidsmaatregelen, rijst de vraag tegen welke prijs deze effectiviteit van de EBI wordt bereikt.

Er wordt achtereenvolgens ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de EBI, de rechtspositie van EBI-gedetineerden en ten slotte de immateriële aspecten van het werken in de EBI, respectievelijk het gedetineerd zijn in de EBI. Het boek besluit met enkele conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de hoofdvraag of er gezien de onderzochte 'kosten' een (te) hoge prijs voor het EBI-regime wordt betaald.

ISBN 978-90-6236-046-4

222 pagina's

Ook verkrijgbaar als e-book

bestel nu via [www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)

**BOOM** | **LEMMA**  
UITGEVERS

Postbus 85576 | 2508 CG Den Haag | telefoon 070 330 70 33  
fax 070 330 70 30 | e-mail [verkoop@budh.nl](mailto:verkoop@budh.nl) | [www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)

Makkelijker kunnen we het niet maken,  
begrijpelijker wel

## DNA-rapporten



*M. Malsch, M.D. Taverne, H. Elffers,  
J.W. de Keijser en P.R. Kranendonk*

In opdracht van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) is onderzoek gedaan naar begrijpelijkheid en gebruik van DNA-rapporten. Dit boek doet hier verslag van. Uit de resultaten blijkt dat als meer uitleg wordt gegeven in DNA-rapporten, deze ook beter worden begrepen. Er worden dan minder interpretatiefouten gemaakt en de lezers overschatten hun eigen begrip minder. Tot nu toe ontbreekt deze uitleg echter meestal. De auteurs doen verschillende suggesties voor helderder en beter uitgelegde rapporten. Het volgen van cursussen en het lezen over DNA heeft ook een positief effect. De resultaten van het DNA-onderzoek worden dan juist begrepen en beter geïnterpreteerd. Het boek doet verschillende suggesties voor een betere communicatie tussen de betrokken professionals.

ISBN 978-90-5931-998-1

278 pagina's

bestel nu via [www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)

**BOOM** | **LEMMA**  
UITGEVERS

Postbus 85576 | 2508 CG Den Haag | telefoon 070 330 70 33  
fax 070 330 70 30 | e-mail [verkoop@budh.nl](mailto:verkoop@budh.nl) | [www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)

RO...  
LOATING  
HEELCHAIRS  
E

Delinquent gedrag verklaard

## Economie van misdaad en straf



*B.C.J. van Velthoven*

Criminaliteit vormt voor de directe slachtoffers een grote schadepost, materieel en emotioneel. Ook andere burgers voelen zich onveilig, nemen preventieve maatregelen, passen hun gedrag aan. Criminaliteitsbestrijding gaat echter evenzeer gepaard met substantiële kosten. Dat vraagt om een maatschappelijke afweging. Zijn de maatregelen zo effectief dat de maatschappelijke baten vanwege de terugdringing van de criminaliteit voldoende rechtvaardiging vormen voor de maatschappelijke kosten van de criminaliteitsbestrijding? Of kan het beter?

Het doel van dit boek is de methoden en inzichten van de economische benadering van misdaad en straf voor een breder publiek toegankelijk te maken.

ISBN 978-90-5931-890-8

369 pagina's

Ook verkrijgbaar als e-book

bestel nu via [www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)

**BOOM** | **LEMMA**  
UITGEVERS

Postbus 85576 | 2508 CG Den Haag | telefoon 070 330 70 33  
fax 070 330 70 30 | e-mail [verkoop@budh.nl](mailto:verkoop@budh.nl) | [www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)