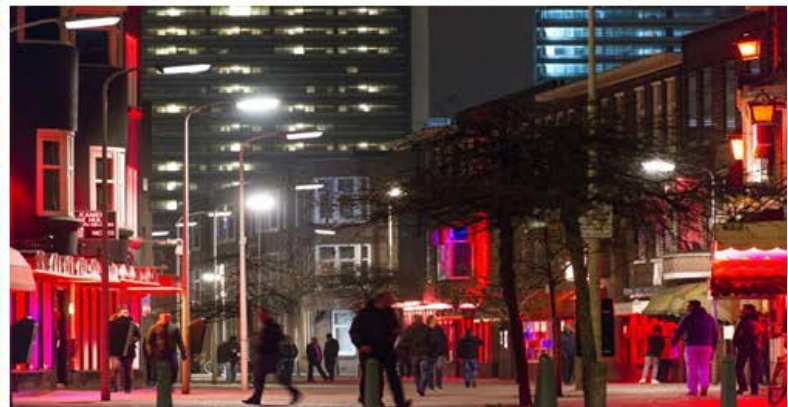




## Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit





# Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit

*Het speelt overal, in alle lagen en ontwricht de samenleving*

Voor u ligt het rapport 'Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit' van het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Het betreft een verkennend kwalitatief onderzoek op basis van de kennis en expertise van de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en publieke en private organisaties. Het beschrijft de effecten van ondermijnende criminaliteit en gaat in op vier fenomenen: drugscriminaliteit, mensenhandel, fraude en witwassen. Ook geeft dit beeld inzicht in de kansen, gelegenheden en faciliteiten die de samenleving criminelen (onbedoeld) biedt (gelegenheidsstructuren).

## **Ernst problematiek**

Het beeld laat de ernst van de problematiek duidelijk zien: ondermijnende criminaliteit speelt in heel Nederland, de verwevenheid van boven- en onderwereld ontwricht onze samenleving en heeft effect op alle lagen van de maatschappij.

## **Vitale structuren weerbaar maken**

Uit dit beeld blijkt dat de kansen die Nederland sterk maken en een goed ondernemersklimaat bieden, eveneens de gelegenhedenstructuren zijn die de criminele industrie sterk maken. Het is van belang om misbruik hiervan tegen te gaan en vitale structuren weerbaar te maken tegen crimineel misbruik. Om dit te laten slagen dient in alle vier de categorieën van gelegenhedenstructuren te worden geïnvesteerd: in sociale (zoals versterking van sociaaleconomisch zwakkere wijken), in financieel-economische (zoals tegengaan witwassen), in infrastructurale (zoals weerbaarder maken van onze goede fysieke en digitale infrastructuur tegen misbruik) en in institutionele gelegenhedenstructuren (zoals meer mogelijkheden om gegevens uit te wisselen). Hiervoor is een gezamenlijke inspanning nodig van iedereen: overheid, bedrijfsleven en burgers. Integraal werken, een betere informatiepositie en meer kennisdeling zijn daarbij randvoorwaarden.

## **Extra inzet**

Het beeld onderstreept de noodzaak van de extra inzet van het kabinet op de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit en het belang van de koers die kabinet en partners met de regionale en landelijke versterkingsplannen hebben ingezet. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat deze problematiek alleen met een standvastige, meerjarige inzet van een brede maatschappelijke en bestuurlijke coalitie kan worden bestreden.

## **Toepassing**

De inzichten uit het onderzoek gebruiken we bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit en het vergroten van de weerbaarheid van bestuur en samenleving. Zo kan dit beeld het bewustzijn van publiek, bedrijfsleven en overheidspartners over ondermijnende criminaliteit vergroten, kunnen de genoemde gelegenhedenstructuren de RIEC-partners ondersteunen bij het bepalen van effectieve interventies en kan het de regionale stuurgroepen van de RIEC's helpen bij het gesprek over het in beeld krijgen van blinde vlekken.



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Wat wordt verstaan onder ondermijnende criminaliteit	5
1.2 Integrale ondermijningsbeelden	5
1.2.1 Totstandkoming ondermijningsbeelden	6
1.3 Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit	7
1.3.1 Totstandkoming landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit	8
1.3.2 Fenomenen in dit landelijk beeld	8
1.4 Opbouw rapport	9
<b>2 Effecten van ondermijnende criminaliteit</b>	<b>11</b>
2.1 Slachtoffers	11
2.2 Sociale schade	12
2.3 Systeemschade	13
2.3.1 Economische (systeem)schade	13
2.3.2 Schade aan het rechtstatelijk democratisch systeem	14
<b>3 Criminele gelegenheidsstructuren</b>	<b>15</b>
3.1 Sociale gelegenheidsstructuren	16
3.2 Financieel-economische gelegenheidsstructuren	17
3.3 Infrastructurele en logistieke gelegenheidsstructuren	17
3.4 Institutionele gelegenheidsstructuren	17
3.4.1 Kwetsbaarheden in de gemeentelijke organisatie	18
3.4.2 Vervlechting van politiek en ondernemerschap in hechte gemeenschappen	18
3.4.3 Politieke kwetsbaarheden	19
3.4.4 Collusie	19
3.5 Facilitators	20
<b>4 Drugscriminaliteit</b>	<b>21</b>
4.1 Internationaal en dichtbij	22
4.2 Drugsmarkten	23
4.2.1 Hennep	23
4.2.2 Synthetische drugs	24
4.2.3 Cocaïne	25
4.2.4 Polydrugscriminaliteit	26
4.3 Profielen: van specialist tot veelzijdig ondernemer	26
4.3.1 Gelaagde straathandel	26
4.3.2 Van jeugdgroep naar georganiseerd crimineel netwerk	27
4.3.3 Lokale drugsspecialisten	27
4.3.4 Lokale generalisten	28
4.3.5 Drugs plus vastgoed en bedrijven	28
4.3.6 Landelijk actieve kopstukken en netwerken	29
4.3.7 <i>Facilitators</i>	30
<b>5 Mensenhandel</b>	<b>31</b>
5.1 Cijfers en bevindingen	31
5.2 Arbeidsuitbuiting	32
5.2.1 Bewijsvoering van arbeidsuitbuiting	33
5.2.2 Arbeidsuitbuiting: werkwijzen	35
5.3 Seksuele uitbuiting	36
5.4 Criminele uitbuiting	37



<b>6</b>	<b>Fraude</b>	<b>39</b>
6.1	Fraude als criminaliteitsvorm <i>an sich</i>	39
6.1.1	Zorgfraude	39
6.1.2	Kwetsbare personen en fraude	41
6.1.3	BTW-carrouselfraude en faillissementsfraude	41
6.2	Fraude als aspect-criminaliteit	42
6.3	Veelvoorkomende fraude op lokaal niveau	43
6.4	Aanpak van fraude	43
6.5	Fraude bij private organisaties	44
<b>7</b>	<b>Witwassen</b>	<b>45</b>
7.1	Witwassen en illegale geldstromen	45
7.2	Criminele investeringen in vastgoed en bedrijven	47
7.2.1	Inzichten vanuit landelijk perspectief	48
7.2.2	Inzichten vanuit lokaal perspectief	48
7.3	Aanpak van witwassen	53
<b>8</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>55</b>
8.1	Effecten van ondermijnende criminaliteit	55
8.2	Criminele gelegenheidsstructuren	55
8.3	Aandachtspunten	56
8.4	Discussie	56
<b>9</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>57</b>
I	Effecten lokale ondermijningsbeelden	59
II	Afgenomen interviews – organisaties	61
III	Bibliografie	63
IV	Samenstelling klankbordgroep	67
V	Dominante vormen van ondermijnende criminaliteit	69





# Samenvatting

Door het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) is een *landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit* opgesteld. De opgestelde rapportage geeft zicht op en inzicht in **effecten en gelegenheidsstructuren** van ondermijnende criminaliteit, met als doel om een bijdrage te leveren aan de aanpak hiervan. In de rapportage is een **beschrijving van enkele fenomenen** van ondermijnende criminaliteit opgenomen: drugscriminaliteit, mensenhandel, fraude en witwassen; aangevuld met praktijkvoorbeelden. De rapportage geeft **geen limitatieve opsomming** van ondermijnende criminaliteit die in Nederland wordt aangetroffen en is ook geen stapeling van ondermijningsbeelden die door de RIEC-bureaus zijn opgesteld. Daar is ander type onderzoek voor nodig.

## **Effecten van ondermijnende criminaliteit**

Ondermijnende criminaliteit heeft een ontwrichtend effect op de samenleving. Op basis van de reikwijdte van het schadelijke effect kan onderscheid worden gemaakt in drie niveaus:

- Slachtoffers. Dit betreffen primaire slachtoffergroepen en hun directe omgeving. Voorbeelden zijn slachtoffers van mensenhandel of iemand die het doelwit is van een liquidatie. Belangrijke machtsinstrumenten zijn (dreiging met) geweld of (uitzicht op) geld. Dit levert secundaire slachtoffers op, zoals zij die te maken krijgen met bijvoorbeeld intimidaties door handgranaten of mensen die worden verleid om diensten te leveren of als katvanger worden gerekruteerd. Daarbij gaat het voornamelijk om jongeren, sociaal of economisch kwetsbaren en personen die specialistische kennis hebben of op vitale posities zitten.
- Sociale schade. Deze schade treft grotere groepen in de samenleving, maar komt vaak minder prominent in beeld. De effecten worden pas na verloop van tijd zichtbaar. Het veroorzaakt bijvoorbeeld onrust en angst binnen bepaalde wijken en gemeenschappen. Er ontstaan tegenbewegingen om te zorgen dat jongeren niet ook de criminaliteit in gezogen worden. Toch blijft de criminaliteit aantrekkelijk: criminelen stralen uit dat misdaad loont.
- Systeemschade. Dit betreft de aantasting van de legale en beoogde werking van de samenleving. Onder economische (systeem)schade vallen bijvoorbeeld het aantasten van het concurrentieklimaat, de kosten van herstel na drugsafvaldumpingen, en veelvoorkomende vormen van fraude. Maar ook investeringen in vastgoed met crimineel geld, waardoor criminelen lokaal sociale en economische invloed kunnen werven.  
Het rechtstatelijk democratisch systeem komt in het geding wanneer politici, ambtenaren maar ook journalisten onder druk worden beïnvloed. Bovendien loopt het vertrouwen van de burger in de overheid schade op wanneer de staat (in de ogen van de burger) niet effectief reageert op ondermijnende criminaliteit.

## **Criminele gelegenheidsstructuren**

Criminelen maken gebruik van de kansen en gelegenheidsstructuren die de samenleving hen biedt. Hoe meer inzicht er ontstaat in deze gelegenheidsstructuren, hoe eerder in het proces signalen en patronen kunnen worden ontdekt en er (preventief) kan worden ingegrepen. Gelegenheidsstructuren kunnen worden ingedeeld in vier categorieën:

- Sociale gelegenheidsstructuren. Het gaat hier om het ontstaan van parallelle samenlevingen, omdat criminelen investeren in de sociale omgeving. Ze krijgen daar status en invloed voor terug. De gehele omgeving profiteert op die manier mee van de criminele verdiensten.
- Financieel-economische gelegenheidsstructuren. Criminelen weten het economisch afweersysteem te omzeilen en kunnen zo hun criminele inkomsten witwassen en bijvoorbeeld investeren in vastgoed en bedrijven.
- Infrastructurele en logistieke gelegenheidsstructuren. De ligging van Nederland en de infrastructuur en logistieke mogelijkheden zijn gunstig voor de legale economie. Ook criminelen doen hier hun voordeel mee.
- Institutionele gelegenheidsstructuren. De manier waarop overheidsdiensten werken en keuzes maken kunnen criminele gelegenheidsstructuren tot gevolg hebben. Gemeenten of afdelingen die geen informatie met elkaar mogen delen. Inconsequenties in gemeentelijk beleid, beperkt bewustzijn bij medewerkers of politici voor criminele bedoelingen en collusie (het ongemerkt samenvloeien van legale en criminele belangen) zijn hier voorbeelden van. Criminelen gaan als het ware 'shoppen'; ze bekijken waar, in welke gemeente, de kans op succes het grootst is.

Behalve gelegenheidsstructuren maken criminelen ook gebruik van *facilitators*. Zij faciliteren, al dan niet vrijwillig, de criminaliteit door het leveren van diensten. Op die manier raken boven- en onderwereld met elkaar verstrengeld.

### **Drugscriminaliteit**

Drugscriminaliteit kent een lokaal en internationaal karakter. Veel drugs die in Nederland wordt geproduceerd, of via Nederland wordt ingevoerd, is uiteindelijk bestemd voor buitenlandse drugsmarkten. De netwerken ten behoeve hiervan zijn echter lokaal ingebed. Er is sprake van zogenoemde glocalisering.

Er zijn verschillende drugsmarkten te onderscheiden: hennep, synthetische drugs en cocaïne komen veel voor/zijn het meest bekend. De hennepmarkt is wijd verspreid en goed georganiseerd. Een veelheid aan *facilitators* wordt betrokken en criminelen zoeken steeds naar nieuwe methoden om opsporingsdiensten te slim af te zijn. De productie van synthetische drugs lijkt geografisch meer geconcentreerd. Toetreden tot deze markt vraagt om meer investeringen en is dus moeilijker te betreden. De toplaag van actieve criminelen is actief op de cocaïnemarkt. De winsten zijn hoog, omdat er een groot verschil is tussen inkooprijzen en straatprijzen. De verschillende markten zijn met elkaar verweven; er bestaat een infrastructuur waarmee alle soorten drugs geleverd kunnen worden.

De criminele drugswereld is onder te verdelen in een onderlaag (uitvoerders), middenkader (organisatoren, kleine netwerken), topsegment ((internationale) investeerders en opdrachtgevers) en *facilitators*. De straathandel bestaat voornamelijk uit loopjongens die enkele grammen of enkele pillen verhandelen, terwijl drugsspecialisten zich vooral richten op de productie van drugs. Een zichtbaar patroon: criminelen die al aanzienlijk hebben verdiend, gaan zich vervolgens bezig houden met andere criminaliteit zoals wapenhandel of illegale prostitutie (ze worden 'generalist'). Of ze doen met crimineel geld investeringen in bedrijven of vastgoed. Enerzijds in relatie tot criminele fenomenen, zoals een afschermingsconstructie (criminele ontmoetingsplaats) of om te gebruiken bij illegale activiteiten (panden voor huisvesting van arbeidsmigranten of opslag voor illegale producten). Anderzijds om (gedeeltelijk) de overstap te maken van de onderwereld naar de bovenwereld. Hierdoor worden ook legale inkomsten verworven en wordt het kapitaal veiliggesteld.

### **Mensenhandel**

Mensenhandel valt in meerdere categorieën onder te verdelen. Deze rapportage gaat in op arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting.

Slachtoffers van mensenhandel zien zichzelf maar in beperkte mate als slachtoffer. Dat komt door schaamte, angst, onbekendheid met Nederlandse regelgeving of omdat zij zich geen slachtoffer voelen. Aangifte wordt daardoor weinig gedaan, waardoor er geen goed zicht is op de omvang van mensenhandel. De gemene deler is vaak rekrutering door de personen in een afhankelijkheidspositie te brengen.

Arbidsuitbuiting lijkt de meest voorkomende vorm van mensenhandel te zijn. Er is sprake van onderbetaling en omdat arbeiders vaak ook afhankelijk zijn met betrekking tot hun woonruimte is het een goed verdienmodel voor criminelen (ze vragen een te hoge huurprijs voor woon- of slaapruijnte). Uitbuiting en vastgoedcriminaliteit (vastgoed gekocht met crimineel geld), raken zo met elkaar verbonden. Bovendien is arbeidsuitbuiting lastig te bewijzen omdat 'dwang' moet worden aangetoond.

Er komt een diffuse categorie daders en profiteurs in beeld. Van calculerend uitzendbureau, via werkgevers die te weinig betalen voor arbeid, tot zware criminaliteit. Daarbij komen verschillende werkwijzen in beeld.

Er zijn ook signalen van seksuele uitbuiting, waarbij slachtoffers zowel uit Nederland als uit het buitenland komen. Een voorbeeld betreft illegale prostitutie. Dit wordt gebruikt als een manier om zwart geld te verdienen of juist geld wit te wassen. Tienermeiden of jonge vrouwen worden gerekruteerd door middel van pooierboy-praktijken (voorheen bekend als loverboy-praktijken). Ook jongens worden hier slachtoffer van.

Ook bij criminele uitbuiting worden mensen vaak gerekruteerd door ze in een afhankelijkheidspositie te brengen. Soms werkt men in eerste instantie vrijwillig mee ('even snel wat bijverdienen'), maar vervolgens raken ze verstrikt in een netwerk waar niet meer uit te

stappen is. Het komt ook voor dat sociaaleconomisch zwakkeren in de maatschappij doelbewust in een schuldpositie worden gebracht.

### **Fraude**

Er zijn diverse vormen van fraude te onderscheiden, waarbij grofweg onderscheid gemaakt wordt in drie vormen van fraude. Fraude als criminaliteitsvorm *an sich*, wordt omschreven als onafhankelijk verdienmodel voor puur financieel gewin, zoals BTW-carrouselfraude en faillissementsfraude. Bij sommige vormen wordt misbruik gemaakt van kwetsbare groepen, zoals zwakbegaafden, arbeidsmigranten of asielzoekers, zoals bij zorgfraude.

Fraude als aspect-criminaliteit is gelinkt aan andere criminele activiteiten. Het betreft een bijkomstig delict om het hoofddelict mogelijk te maken. Een voorbeeld is het plegen van hypotheekfraude om een pand ten behoeve van hennepproductie te financieren.

Tot slot is er veelvoorkomende fraude op lokaal niveau. Dit type wordt niet zozeer gepleegd in georganiseerd verband, maar grote aantallen personen zien individueel ook mogelijkheden om geld te verdienen aan toeslagen of subsidies. Personen vinden dat ze daar 'recht op hebben' en legitimeren op die manier hun daden.

### **Witwassen**

Criminelen willen hun criminele geld, op welke manier ook verworven, uiteindelijk kunnen besteden in de legale economie. Het geld moet daarom worden witgewassen. Zij doen dat bijvoorbeeld door (contant) te investeren in een luxe levensstijl. Klassieke witwasconstructies zijn het fingeren van inkomen uit arbeid, het mengen van criminele inkomsten met legale handel, het gebruik van *loan back*-constructies en handel in onroerend goed via ABC-constructies. Een nieuwere variant betreft het witwassen door middel van bitcoins. Investeringen worden vaak (ook) gedaan in de directe omgeving van criminelen. Lokale criminele macht en invloed kan het gevolg zijn.

### **Tot slot**

De rapportage laat zien dat de verschijningsvormen van ondermijnende criminaliteit divers en veelvoorkomend zijn. De effecten van dit type criminaliteit hebben een ontwrichtende werking op de gehele samenleving. Er ontstaat een duurzame aanpak wanneer ook gelegenheden en faciliteiten waar criminelen gebruik van maken worden aangepakt. Dit is effectiever dan wanneer de aanpak zich alleen op de daders richt. Meer samenwerking tussen diverse disciplines, betere mogelijkheden tot informatiedeling en een grotere algemene bewustwording in de maatschappij zijn volgens de respondenten van belang om ondermijnende criminaliteit aan te pakken.



# 1 Inleiding

Ondermijnende criminaliteit wordt anno 2019 breed erkend als een serieuze dreiging voor de veiligheid en integriteit van onze samenleving. Sinds het initiatief in 2009 van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken om een impuls te geven aan de bestuurlijke en integrale aanpak en de extra aandacht van de afgelopen jaren, is het bewustzijn over ondermijnende criminaliteit bij overheden sterk toegenomen. Maar een versterkt bewustzijn roept ook onmiddellijk de behoefte aan een effectief handelingsperspectief op. Met name op lokaal niveau, waar de effecten van ondermijnende criminaliteit het meest direct zichtbaar en voelbaar zijn. Want ook al heeft een groot deel van de ondermijnende criminaliteit een internationaal karakter, de schadelijke effecten komen juist ook dichtbij en wortelen zich op lokaal niveau. Iets wat ook blijkt uit hoofdstuk 2 Effecten.

In de Toekomstagenda Ondermijning<sup>1</sup> hebben alle betrokken overheidspartners nogmaals de handen ineen geslagen voor de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Daarin wordt onder andere het opbouwen van een goede en integrale informatiepositie als basisvoorwaarde gesteld bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit: *“geen inzicht, geen invloed, geen effect”*. De RIEC- en LIEC-bureaus hebben daarom de opdracht gekregen om integrale ondermijningsbeelden (hierna: ondermijningsbeelden) op te stellen en daarmee een bijdrage te leveren aan meer zicht en inzicht in ondermijnende criminaliteit.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de definitie van ondermijnende criminaliteit, ondermijningsbeelden en hoe deze bij de RIEC-bureaus worden opgesteld. Vervolgens wordt stilgestaan bij dit landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit en de totstandkoming ervan.

## 1.1 Wat wordt verstaan onder ondermijnende criminaliteit

Een eenduidige definitie van ondermijnende criminaliteit bestaat niet. Voor de zwaardere vormen van criminaliteit werd in het verleden de term ‘georganiseerde criminaliteit’ gebruikt. Dit begrip legt het accent meer op de vorm waarin criminelen opereren dan op het ontwrichtende effect dat criminaliteit kan hebben op de samenleving. Het begrip ondermijnende criminaliteit stelt juist het effect van de criminaliteit op de samenleving centraal. Om die reden wordt de volgende definitie aangehouden:

*“Ondermijnende criminaliteit duidt op criminaliteit die de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem aantast.”<sup>2</sup>*

Criminaliteit is de oorzaak; het ondermijnende effect op de samenleving is één van de gevolgen – en niet per se het door de criminelen beoogde effect. Dit soort criminele activiteiten leiden tot een ontwrichting van de samenleving. In sociale structuren, het economisch verkeer of in de institutionele gezagsstructuren treden perverserende effecten op. Het gaat dus om criminaliteit die de legale structuur van onze samenleving verzwakt of misbruikt. Het leidt tot een aantasting van haar fundamenteën en/of van de legitimiteit van het stelsel dat deze samenleving beschermt. Dit klinkt abstract. Hoofdstuk 2 gaat daarom expliciet in op de **schadelijke effecten** van ondermijnende criminaliteit op de samenleving. Concrete voorbeelden laten zien hoe dit in de praktijk wordt gezien en ervaren.

## 1.2 Integrale ondermijningsbeelden

*“Wie criminaliteit wil bestrijden moet niet naar criminelen kijken.”<sup>3</sup>*

Een effectieve bestrijding van ondermijnende criminaliteit gaat verder dan alleen de aanpak van de criminelen zelf; degenen die welvaart, status en invloed verwerven met deze vorm van criminaliteit. Onze samenleving biedt volop gelegenheden voor crimineel ondernemerschap. Als de focus van de aanpak alleen ligt op zij die gebruik maken van deze gelegeheidsstructuren, maar de structuren zelf niet worden aangepakt, blijft een duurzaam effect uit. In deze rapportage wordt om die reden expliciet stilgestaan bij **criminele gelegeheidsstructuren** (hoofdstuk 3).

---

<sup>1</sup> Rijksoverheid, 2017.

<sup>2</sup> Van der Steen et al., 2016.

<sup>3</sup> Salcedo-Albaran, 2015.

De informatie die nodig is om tot het noodzakelijke inzicht in ondermijnende criminaliteit te komen is versnipperd. In de eerste plaats is er sprake van versnippering over verschillende overheidsdiensten. Veel overheidsdiensten beschikken, vanuit hun specifieke opdracht, over (taakgerichte) informatie. Deze informatie is relevant voor het inzicht in criminaliteit. De taakgerichtheid maakt dat afzonderlijke diensten vaak niet over voldoende informatie beschikken om diepgaand inzicht in het probleem te krijgen. Oftewel: de organisaties beschikken afzonderlijk over verschillende stukjes van dezelfde puzzel. Daar komt bij dat het soms zelfs binnen één en dezelfde organisatie lastig is om overzicht te krijgen van alle beschikbare informatie. Bijvoorbeeld ten aanzien van het ontsluiten van kennis van frontlijnmedewerkers<sup>4</sup>. Of er is sprake van juridische belemmeringen waardoor afdelingen onderling geen kennis mogen delen.

Naast deze versnippering tussen en binnen diverse overheidskolommen, is er ook sprake van een geografische versnippering. Criminele netwerken opereren mondiaal, maar wortelen en investeren lokaal. Het lokale niveau is daarom een belangrijke vindplaats van ondermijnende criminaliteit; vooral voor het begrijpen van de context waarin deze kan ontstaan en gedijen en de patronen waarlangs deze zich ontwikkelt. Maar ook voor het inzicht in waar crimineel vermogen neerslaat in de legale economie en hoe er economische en sociale invloed mee wordt verworven.

Tot slot bestaan er, naast de beschreven juridische belemmeringen tussen publieke partijen, ook belemmeringen voor de informatiedeling tussen publieke en private partijen. Ook de laatste groep beschikt over zeer relevante informatie.

Ondermijningsbeelden helpen om de informatie die bij verschillende overheidsdiensten beschikbaar is, bij elkaar te brengen. Zo ontstaat verdiepend inzicht in ondermijnende criminaliteit. De RIEC-bureaus stellen ondermijningsbeelden op in samenwerking met de partners uit de integrale aanpak: met name gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en Belastingdienst. De ondermijningsbeelden worden gemaakt op verschillende niveaus: lokaal, districtelijk, regionaal en landelijk (de laatste door het LIEC) en richten zich op de beschrijving van fenomenen.

### 1.2.1 Totstandkoming ondermijningsbeelden

Ondermijningsbeelden worden opgesteld door informatie van verschillende partners bij elkaar te brengen. De informatie die bij elkaar wordt gebracht betreft niet alleen informatie die te halen valt uit afgeronde strafrechtelijke onderzoeken of casuïstiek die in de systemen van de overheid is terug te vinden en/of (juridisch) sluitend te maken is.

De ondermijningsbeelden worden ook opgesteld op basis van informatie uit signalen die door frontlijnmedewerkers worden aangedragen. Oftewel: het betreft iets anders dan systeemkennis. Medewerkers geven vanuit hun dagelijkse werkpraktijk zowel zichtbare, door henzelf waargenomen, signalen over ondermijnende criminaliteit als vermoedens die zij hebben op basis van hun ervaring en professionele intuïtie. Het gaat dus niet altijd om harde feiten, maar ook om 'zachte' informatie waarbij het niet om verdenkingen in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering gaat. Deze signalen zijn belangrijk. Ze winnen aan kracht naarmate meerdere personen onafhankelijk van elkaar informatie en vermoedens over dezelfde fenomenen, branches, locaties en (rechts)personen aandragen.

Het bij elkaar brengen van de systeemkennis en de signalen van frontlijnmedewerkers leidt tot een dieper inzicht in ondermijnende criminaliteit. Dat is ook exact wat de toegevoegde waarde van ondermijningsbeelden is: de breedte van het bronmateriaal, vanuit verschillende organisaties.

De ondermijningsbeelden komen volgens een (op hoofdlijnen) afgestemde werkwijze tot stand. Dit betreft de lokale, districtelijke en regionale ondermijningsbeelden. Het RIEC-bureau vervult een trekkersrol, met steun of deelname van de RIEC-partners. Omdat dit landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit daarop is gebaseerd, wordt kort stilgestaan bij deze werkwijze:

- Start van het veldwerk is een bewustwordingssessie of –bijeenkomst. Hier nemen frontlijnmedewerkers van relevante RIEC-partners afdelingen aan deel. Deze medewerkers participeren ook in de (groeps)interviews. Doel van deze bijeenkomst is om medewerkers bewust te maken van ondermijnende criminaliteit, hoe men daarmee te maken kan krijgen en hoe het te herkennen is.
- Enkele weken na de bewustwordingssessie worden (groeps)interviews afgenomen bij de RIEC-partners. Er wordt ruim de tijd genomen om gelegenheidsstructuren, fenomenen en signalen te bespreken. Bij iedere RIEC-partner wordt bekeken wat het juiste abstractieniveau is om dit

---

<sup>4</sup> Frontlijnmedewerkers zijn professionals die als eerste in aanraking komen met het publiek. Voorbeelden zijn balie-medewerkers, toezichhouders, wijkagenten, etc.

interview te laten plaatsvinden. De interviews vinden plaats aan de hand van een gestructureerde vragenlijst.

- Na de interviews volgt een analyse-fase. De opgehaalde informatie uit de (groeps)interviews wordt gebundeld. Waar mogelijk wordt systeeminformatie toegevoegd. Door informatie van verschillende organisaties bij elkaar te brengen worden criminele geleheidsstructuren en criminele patronen zichtbaar.
- Vervolgens wordt een integraal en vertrouwelijk ondermijningsbeeld opgesteld. Het ondermijningsbeeld bevat een beschrijving van fenomenen en verschijningsvormen van ondermijnende criminaliteit binnen een bepaald geografisch gebied. Daarnaast zijn concrete signalen in het ondermijningsbeeld opgenomen. Dat maakt dat het stuk vertrouwelijk is en blijft.
- Na afronding wordt het ondermijningsbeeld opgeleverd aan de opdrachtgever (burgemeester, lokale of regionale driehoek of stuurploeg van een integraal projectteam). Het ondermijningsbeeld helpt om te prioriteren.<sup>5</sup>

Bovenstaande werkwijze wordt op hoofdlijnen door alle RIEC-bureaus toegepast. Het onderzoeksproces is echter maatwerk, waardoor er regionale verschillen bestaan. Het proces wordt altijd afgestemd met de RIEC-partners, zodat dit voor iedereen passend is.

### 1.3 Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit

Deze rapportage bevat een eerste landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit. Het doel van dit beeld is om inzicht te geven in een aantal **effecten en geleheidsstructuren** van ondermijnende criminaliteit. Daarnaast geeft dit landelijk beeld een **beschrijving van enkele fenomenen van ondermijnende criminaliteit**, waarin ook effecten en criminele geleheidsstructuren duidelijk zichtbaar zijn. De beschreven fenomenen komen in het gehele land voor, maar worden voornamelijk vanuit lokaal perspectief beschreven.

Het is geenszins de bedoeling geweest een handboek ondermijnende criminaliteit op te stellen. Met andere woorden, de rapportage betreft geen limitatieve opsomming van vormen van ondermijnende criminaliteit die in Nederland aangetroffen worden. Er bestaan reeds mooie uitgebreide landelijke (overzicht)studies over georganiseerde criminaliteit.

Dit landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit betreft een eerste exercitie. Het is een exploratief kwalitatief onderzoek, waarbij (al dan niet georganiseerde) ondermijnende criminaliteit centraal staat. De ondermijnende effecten van de diverse vormen van ondermijnende criminaliteit staan centraal, niet het fenomeen zelf. Het doel van het geven van dit inzicht is om een bijdrage te leveren aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Deze inzichten kunnen gedeeld worden met de overheidspartners uit de integrale aanpak. Maar ook (private) partners daarbuiten kunnen hun voordeel doen met deze inzichten.

Het is op basis van dit onderzoek niet mogelijk om uitspraken te doen over de schaal waarop de fenomenen zich in de regio's voordoen. De besproken effecten, geleheidsstructuren en fenomenen worden wel door een meerderheid van de RIEC-bureaus gesignaleerd. Wanneer een RIEC-bureau minder signalen ontvangt over een bepaald fenomeen, wil dit niet zeggen dat dit fenomeen niet of nauwelijks voorkomt in die regio. De RIEC-bureaus zijn afhankelijk van de informatie die door de partners aangedragen wordt.

Daar komt bij dat er bij criminaliteit – zeker bij ondermijnende criminaliteit – in principe sprake is van (deels) blinde vlekken. Analyses en onderzoeken over criminaliteit gaan altijd over wat is waargenomen, bijvoorbeeld door prioriteitstellingen. Daarnaast is er altijd sprake van een *dark number* (de niet-geregistreerde criminaliteit). De criminele industrie heeft er immers belang bij om niet op te vallen en om onzichtbaar op te gaan in de omgeving.

Oftewel: dit landelijk beeld is **geen stapeling** van de lokale, districtelijke en regionale ondermijningsbeelden die door de RIEC-bureaus zijn opgesteld. Het is **niet mogelijk** om aan te geven welke fenomenen in **welke gebieden** voorkomen. Of in **welke mate** de fenomenen voorkomen. Daar is een ander type onderzoek voor nodig.

---

<sup>5</sup> Zie bijlage I voor de ervaren effecten van de lokale ondermijningsbeelden.

### 1.3.1 Totstandkoming landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit

Zoals eerder aangegeven is dit landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit een eerste exercitie. Er is gebruik gemaakt van divers bronmateriaal. Van analyses op lokaal niveau die door de RIEC-bureaus zijn opgesteld tot informatie op regio-overstijgend/landelijk niveau. Zo kan een landelijk beeld worden geschetst van ondermijnende criminaliteit.

Bij de totstandkoming van dit landelijk beeld is gebruik gemaakt van het volgende bronmateriaal:

1. Door de RIEC-bureaus opgestelde ondermijningsbeelden;<sup>6</sup>
2. Andere door de RIEC-bureaus opgestelde rapportages op specifieke thema's of van specifieke gebieden;
3. Negen groepsinterviews met afgevaardigden van de tien RIEC-bureaus;<sup>7</sup>
4. 27 interviews met kennisexperts op landelijk niveau; zowel van publieke als private organisaties;<sup>8</sup>
5. Literatuur en mediascan.<sup>9</sup>

Het verzamelen van het bronmateriaal is gestart bij de het ophalen van de input vanuit de RIEC-bureaus (punt 1 tot en met 3). Het doel van dit landelijk beeld was tenslotte om te laten zien hoe ondermijnende criminaliteit lokaal neerslaat. De RIEC-bureaus hebben daar, door onder andere analyses en ondermijningsbeelden, een beeld van.

Het bronmateriaal van de eerste drie punten gaf een eerste beeld van fenomenen van ondermijnende criminaliteit die op lokaal niveau zichtbaar zijn. Voor dit beeld is er echter voor gekozen om ook inzichten op landelijk niveau mee te nemen. De volgende stap in het verzamelen van het bronmateriaal betrof het voeren van gesprekken met experts op dit niveau (punt 4). Zo kon het lokaal verworven inzicht verder worden aangevuld.

Onderdeel van de dataverzameling was ook het doen van een literatuur- en mediascan (punt 5). De inzichten en opbrengsten hiervan zijn opgenomen in deze rapportage wanneer dit een aanvulling was op de inzichten vanuit de interviews.

Na verzameling van al het bronmateriaal is gestart met het schrijven van deze rapportage. Eerdere versies van deze rapportage zijn (meerdere keren) teruggelgd bij de respondenten van de RIEC-bureaus en kennisexperts op landelijk niveau. Tevens heeft een klankbordgroep<sup>10</sup> met een aantal wetenschappers meegelezen en input gegeven op het plan van aanpak en een eerste concept.

In deze rapportage staan veel voorbeelden afkomstig uit geanonimiseerde casussen van de RIEC-bureaus en andere respondenten. Deze casussen zijn aangepast op elementen die onbelangrijk zijn voor de context. Dit om de herleidbaarheid nog beter af te schermen. Wanneer toch sprake is van overeenkomsten met de werkelijkheid, berust dit op toeval.

### 1.3.2 Fenomenen in dit landelijk beeld

Het bronmateriaal heeft invloed op de inhoud van dit landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit. Het rapport geeft een beeld van enkele fenomenen van ondermijnende criminaliteit. Deze worden door de vertegenwoordigers van de RIEC-bureaus als dominant gezien.

De inspanningen van de RIEC-bureaus zijn gericht op vijf landelijk vastgestelde thema's (fenomenen). Deze thema's zijn georganiseerde hennepeteelt, mensenhandel en -smokkel, fraude in de vastgoedsector, misbruik binnen de vastgoedsector en witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit. Ook worden de criminele motorbendes landelijk aangepakt. Dit heeft invloed op het zicht en inzicht van de RIEC-bureaus.

Naast de landelijk vastgestelde thema's kunnen de RIEC-bureaus zich, samen met de partners, ook richten op regionale handhavingsknelpunten. Dit zijn fenomenen of locaties die een gerichte en integrale aanpak vereisen vanwege de regionale omvang en impact. Voorbeelden van dergelijke regionale handhavingsknelpunten zijn harddrugs, horeca, specifieke wijken, gebieden of locaties (bijvoorbeeld recreatieparken, woonwagencentra of bedrijventerreinen), nodale knooppunten (zoals (zee)havens), zorgfraude en illegale prostitutie.

<sup>6</sup> Zie een beschrijving van de werkwijze voor de totstandkoming van lokale ondermijningsbeelden onder 1.2.1.

<sup>7</sup> Er is een gezamenlijk interview geweest bij RIEC Zeeland – West-Brabant en RIEC Oost-Brabant, aangezien de backoffice, waar ook de casuïstiek en analyse onder vallen, gezamenlijk uitgevoerd wordt, oftewel het gehele gebied omvat.

<sup>8</sup> Zie bijlage II voor de lijst van organisaties waar, met een of meerdere respondenten, interviews hebben plaatsgevonden.

<sup>9</sup> Zie bijlage III voor de geraadpleegde literatuur en mediaberichten.

<sup>10</sup> Zie bijlage IV voor de samenstelling van deze klankbordgroep.



Tijdens de interviews bij de RIEC-bureaus is de respondenten gevraagd om een top-vijf op te stellen van de meest dominante vormen van ondermijnende criminaliteit in de regio. Dat heeft uiteindelijk het volgende inzicht in fenomenen gegeven<sup>11</sup>:

- *Georganiseerde drugscriminaliteit*: topprioriteit volgens alle RIEC-bureaus, waarbij het niet enkel gaat om hennepcultuur, maar in meer of mindere mate om diverse drugsmarkten, zoals cocaïne, synthetische drugs, heroïne en hasj, die op het niveau van netwerken met elkaar verweven zijn geraakt.
- *Witwassen*: negen van de tien RIEC-bureaus zetten witwassen in de top-vijf. Het witwassen ligt in het verlengde van crimineel verworven vermogen; (contant) crimineel geld wordt witgewassen om te kunnen gebruiken. Er worden luxe goederen contant afgerekend, zoals dure auto's, sieraden, merkkleding etc. De RIEC-bureaus stuiten ook op verdachte geldstromen, onlogische verdienmodellen (bedrijven met erg weinig klanten), onverklaarbare bezittingen (niet alleen de dure auto, maar zeker ook vastgoedportefeuilles) of onverklaarbaar succesvolle bedrijfsformules, waarin indicaties liggen besloten voor witwassen.
- *Mensenhandel*: vijf RIEC-bureaus zetten mensenhandel in de top-vijf; andere RIEC-bureaus geven aan dat dit een blinde vlek is, maar dat het niet anders kan dan dat deze problematiek ook in hun regio speelt.
- *Vastgoedfraude*: zes van de tien RIEC-bureaus zetten vastgoedfraude in de top-vijf. Het gaat hierbij voornamelijk om vermeend (witgewassen) crimineel geld dat wordt geïnvesteerd in vastgoed en om allerlei misstanden met vastgoed, zoals drugsproductie, regelovertreding, woekerhuren voor slechte woningen en huisvesting van personen die waarschijnlijk worden uitgebuit. In deze rapportage gaan wij dan ook in op 'criminele investeringen in (lokaal) vastgoed en bedrijven'.
- *Andere vormen van fraude*: vier RIEC-bureaus nemen (overige) fraude op in de top-vijf, terwijl veel andere RIEC-bureaus fraude benoemen als een aspect van andere (geprioriteerde) criminaliteit. Zij geven aan dat met uitkeringen en subsidies (zorgfraude, BTW-carrouselfraude, faillissementsfraude, etc.) op grote schaal wordt gefraudeerd.
- *Criminele motorbendes* (ook wel *OMG's* genoemd): acht van de tien RIEC-bureaus nemen de criminele praktijken van criminele motorbendes op in de top-vijf. Ze wijzen op de betrokkenheid van deze clubleden in diverse vormen van ondermijnende criminaliteit (zowel binnen de genoemde top-vijf als daar buiten).

Deze rapportage gaat in op alle in het RIEC/LIEC-convenant<sup>12</sup> vastgestelde thema's: zij kwamen immers terug in de top-vijf. Een uitzondering betreft de criminele motorbendes. Dit betreft namelijk geen fenomeen, maar een type groepering, die overigens wel terug komt binnen de verschillende beschrijvingen van de fenomenen. Criminele motorbendes zijn betrokken bij alle vier de beschreven fenomenen van dit landelijk beeld. Meer specifieke inhoudelijke informatie over deze groepering is ook te vinden in de jaarlijkse voortgangsrapportage van het LIEC over de integrale aanpak van criminele motorbendes.<sup>13</sup>

## 1.4 Opbouw rapport

In deze rapportage wordt in hoofdstuk 2 een algemene beschouwing gegeven van effecten van ondermijnende criminaliteit. Voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit is het tenslotte ook van belang zicht te hebben op de effecten ervan. In hoofdstuk 3 worden vervolgens vier categorieën gelegenheidsstructuren besproken. Criminelen maken hier voor hun criminele activiteiten gebruik van.

Vervolgens worden in de vier daarop volgende hoofdstukken vier fenomenen besproken die door de RIEC-bureaus geduid zijn als meest dominante vormen van ondermijnende criminaliteit. Dit betreffen hoofdstuk 4 Drugscriminaliteit, hoofdstuk 5 Mensenhandel, hoofdstuk 6 Fraude en hoofdstuk 7 Witwassen. In deze hoofdstukken wordt dieper ingegaan op enkele specifieke gelegenheidsstructuren en worden enkele effecten zichtbaar. De rapportage eindigt met een Slotbeschouwing in hoofdstuk 8.

<sup>11</sup> Zie bijlage V voor een tabel met de meest dominante vormen van ondermijnende criminaliteit per RIEC.

<sup>12</sup> Het betreft hier het Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen.

<sup>13</sup> Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2019.



## 2 Effecten van ondermijnende criminaliteit

Bij de definitiebepaling van ondermijnende criminaliteit is reeds aangegeven dat het ontwrichtende effect dat criminaliteit heeft op de samenleving centraal staat. Deze effecten van ondermijnende criminaliteit zijn slechts deels terug te vinden in de aangiftecijfers van de politie, hoewel een fenomeen dat draait op fout geld en (dreiging met) geweld nooit slachtofferloos is. Integendeel, de maatschappelijke schade reikt ver, verder dan de individuele slachtoffers van drugs, geweld of mensenhandel.

Het criminele geld dat verdiend wordt met georganiseerde criminaliteit gaat gepaard met investeringen en bezittingen, zoals panden en bedrijven om te wonen, te verhuren of te gebruiken bij criminele praktijken. Hiermee kunnen criminelen ook status, macht en invloed verwerven. Uit de informatie van de respondenten blijkt dat criminelen sociaal en economisch zo verankerd kunnen zijn in de samenleving, dat ze er macht en invloed aan ontleen. De genoemde verschuiving is niet het primaire doel van de criminelen, maar is dus wel een effect. De criminele industrieën bedreigen de fundamenten van de samenleving.

De effecten van ondermijnende criminaliteit hebben hun schadelijke uitwerking in alle facetten en geledingen van de samenleving. Op basis van de reikwijdte van het schadelijke effect kan onderscheid worden gemaakt in drie niveaus:

- slachtoffers: waar de schade de zwaarste uitwerking heeft op individueel niveau;
- sociale schade: wanneer grote groepen mensen worden geraakt door (georganiseerde) criminaliteit;
- systeemschade: indien de gehele samenleving wordt geraakt, hierbij gaat het om schade aan het economisch en rechtstatelijk systeem.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens stilgestaan bij deze verschillende niveaus van maatschappelijke schade.

### 2.1 Slachtoffers

Primaire slachtoffergroepen zijn zij (en vaak ook hun directe omgeving) die rechtstreeks door ondermijnende criminaliteit worden getroffen. Bijvoorbeeld als slachtoffer van mensenhandel. Maar daar blijft het niet bij. Rond illegale markten ontstaan illegale industrieën. Met name de drugsindustrie is zeer omvangrijk, alom aanwezig en kent een laagdrempelige toegang. Voor de aanvoer van grondstoffen, de productie, verwerking, (wereldwijde) distributie en het witwassen en investeren van criminele inkomsten zijn vele handen, contacten en expertise nodig. Door de vaak (letterlijk) moordende concurrentie en vanwege het belang om buiten het bereik van overheidsinterventies te blijven, is er ook behoefte aan (extra) mensen. Zij houden zich bezig met afschermingsactiviteiten en bescherming van afzetgebieden, productielocaties, transporten en winsten. Maar zij voeren ook correcties en sancties uit en leveren wapens die daar voor nodig zijn.

Belangrijkste machtsinstrumenten zijn (dreiging met) geweld en geld. Deze leveren twee soorten secundaire slachtoffergroepen op. De concurrentiestrijd binnen de illegale industrie wordt beslecht met (dreiging van) geweld. Liquidaties gericht op directe betrokkenen, *wild west* taferelen in de openbare ruimte en intimidaties met handgranaten aan de voordeur, komen steeds vaker voor. Daarbij vallen ook slachtoffers onder onschuldige buitenstaanders. Bijvoorbeeld familieleden (van een kroongetuige) of slachtoffers van zogenaamde vergismorden.

*Praktijkvoorbeeld. "De man die maandag in een restaurant is neergeschoten, is aan zijn verwondingen overleden. Het slachtoffer is een 62-jarige crimineel van Kroatische origine. Hij zat al lange tijd in de drugshandel, stellen ingewijden. Hij zat maandagmiddag in het Italiaanse restaurant toen hij van dichtbij in het hoofd werd geschoten. Hij werd ernstig gewond naar het ziekenhuis gebracht, maar bezweek daar aan zijn verwondingen."<sup>14</sup>*

<sup>14</sup> Het Parool, 2018.

*Praktijkvoorbeeld. "De vriendin van X raakte bij de schietpartij in de parkeergarage van hun woning zwaargewond en overleefde de aanslag maar net. Hoewel aanwezig in de zaal, nam ze vanmiddag niet zelf het woord. Wel werd er een geluidsfragment afgespeeld waarop zij haar verhaal doet. 'X is zomaar plotseling uit het leven gerukt. Mijn dochtertje heeft moeten aanzien hoe wij doorzeefd werden. Ze heeft X ter plekke zien sterven en haar moeder bewusteloos zien raken.' (...) Dat de moord op haar vriend een vergissing blijkt te zijn, dat doet nog het meeste pijn, vertelde ze. 'Doodgeschoten worden door mensen die niet eens de moeite nemen om te kijken of het wel hun doelwit is. Ik ben er kapot van. (...) 'Het is bijna niet te bevatten dat iemand 33 zou worden en er nu niet meer is. Een jonge vader. Gewoon omdat een stel criminelen de verkeerde auto onder vuur nemen en kennelijk niet de moeite nemen om te kijken, is dit wel de goede?'"<sup>15</sup>*

Met (het uitzicht op) geld worden mensen verleid om diensten te leveren. Drie soorten rekruten zijn interessant voor criminelen: jongeren, sociaaleconomisch kwetsbaren en zij die op vitale posities zitten of specialistische kennis hebben. Deze mensen raken bewust of onbewust verstrikt in het criminele web, omdat zij bijvoorbeeld door criminelen in een schuld- of afhankelijkheidspositie worden gebracht. Als katvanger zijn zij diegene die gestraft worden wanneer zij betrappt worden. Zij zijn het die hun huis uit worden gezet, nog dieper in de schuldenproblematiek raken, nog verder in een sociaal isolement terecht komen en (daarmee) nog afhankelijker worden van criminelen. Hierover meer in hoofdstuk 5.4 Criminele uitbuiting.

*Praktijkvoorbeeld. "Je ziet dat kinderen eraan gaan, je weet dat je nu moet ingrijpen en het gebeurt niet.' Schoolmeisjes worden geronseld voor prostitutie; jongeren ingezet als drugskoeriers; criminele bendes zijn actief op scholen."<sup>16</sup>*

## 2.2 Sociale schade

Wanneer er grotere groepen van de samenleving worden geraakt door ondermijnende criminaliteit, is sprake van sociale schade. Deze schade raakt veel grotere groepen van de samenleving, maar komt meestal minder prominent in beeld, omdat de ontwrichtende processen zich sluipenderwijs voltrekken en de effecten ervan pas na verloop van tijd zichtbaar worden. In deze laag komen meerdere criminele gelegenheidsstructuren samen, die elkaar vaak aanvullen of versterken. Zoals de combinatie van gesloten, kansarme gemeenschappen en de invloed van een alom aanwezige criminele industrie waar vaak sneller veel geld in te verdienen is dan in het voor hen veel lastiger bereikbare legale deel van het economische systeem. Er zijn alarmsignalen van leerkrachten over jonge kinderen die de criminaliteit ingezogen worden door drugshandel en prostitutie. En er ontstaan burgerbewegingen als "Wapens de wijk uit"<sup>17</sup> in Rotterdam, waar ouders in bepaalde wijken zich steeds meer zorgen maken over het wapengeweld en de kans dat buitenstaanders daarvan het slachtoffer worden. Dit zijn signalen van toenemende zorg onder burgers. Ondermijnende criminaliteit komt dichtbij en dat veroorzaakt onrust, angst en sociale schade binnen bepaalde wijken en gemeenschappen.

Criminele kopstukken steken het meeste geld in eigen zak. Maar ook de sociale omgeving profiteert en daardoor worden deze criminelen ook gewaardeerd. Dat heeft op zijn beurt ook weer een ondermijnend effect: (georganiseerde) criminaliteit is of lijkt aantrekkelijk.

Voor vele tienduizenden in Nederland is criminaliteit op de één of andere manier een bron van inkomsten. Criminaliteit is voor hen geen bedreiging, maar een kans om geld te verdienen. Niet alleen de kopstukken levert criminaliteit veel geld op, ook het middenkader of de onderlaag kunnen hoge bedragen verdienen in de operatie. Waarom geestdodend en slecht betaald werk doen in een fabriek voor een maandsalaris dat ook in een weekend verdiend kan worden? Waarom een uitgelezen kans om veel geld te verdienen, laten schieten?

*Praktijkvoorbeeld. "Tilburgse wietteelt vergiftigt Turkse jeugd. (...) Ruim dertig procent van de Turkse Tilburgers leeft onder de armoedegrens en grofweg één op de drie jonge Turken is werkloos. Daardoor is de verleiding groot om de criminaliteit in te gaan."<sup>18</sup>*

Ondermijnende criminaliteit wordt zichtbaar in het maatschappelijke leven door allerlei incongruenties: systematische omstandigheden en gedragingen die (bijna) niet kunnen deugen. Het klassieke voorbeeld is de patser: laagopgeleid en een bescheiden regulier inkomen of een uitkering, maar wel kostbare bezittingen. De aantrekkingskracht van georganiseerde criminaliteit

<sup>15</sup> AT5, 2018.

<sup>16</sup> De Volkskrant, 2017.

<sup>17</sup> *Waarom wapens de wijk uit?*, z.d.

<sup>18</sup> NRC, 2015.

en het beeld dat 'misdad loont' zorgen voor het ontstaan van deze zogenoemde sociale schade. Het bijbehorende geweld en machtsvertoon zorgen ervoor dat dit beeld in stand blijft.

## 2.3 Systemische schade

Alhoewel het niet de expliciete bedoeling is van criminelen, kunnen hun activiteiten leiden tot een ontwrichting van de samenleving. Er is sprake van perverterende effecten in institutionele gezagsstructuren. Dat leidt tot aantasting van de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem. Deze zogenoemde systemische schade kan zich zowel uiten in schade aan het economisch systeem als aan het rechtstatelijk democratisch systeem.

### 2.3.1 Economische (systeem)schade

Onder economische schade vallen in de eerste plaats de voor de hand liggende kosten zoals herstel van milieuschade door drugsafvaldumpingen en de kosten die de inspanningen van overheidsdiensten, gemeenten en bedrijfsleven vragen om de samenleving (en zichzelf) weerbaar te maken tegen ondermijnende criminaliteit.

*Praktijkvoorbeeld. "Gelderland wil geld zien van het Rijk voor het opruimen van drugsafval. Het Gelderse provinciebestuur heeft staatssecretaris Van Veldhoven van Infrastructuur en Waterstaat daar om gevraagd in een deze week verstuurde brief over het groeiende aantal dumpingen van drugsafval in het landelijke gebied."<sup>19</sup>*

Een veel minder zichtbaar, maar op lange termijn wellicht nog schadelijker effect, hebben criminele activiteiten die schade toebrengen aan een gezond concurrentieklimaat. Lokale overschotten in bepaalde branches vallen op, zoals tientallen kapperszaken, juweliërs of belwinkels in een winkelstraat. Wanneer zij veel klanten trekken, omdat zij producten voor een onmogelijk lage prijs kunnen aanbieden (de echte inkomsten zijn immers afkomstig uit criminele activiteiten), tast dit het concurrentieklimaat aan.

Een andere vorm van schade betreft de aantasting van de integriteit van het economisch systeem. Algemeen wordt aangenomen dat de criminele winsten hoog zijn. Deze winsten krijgen voor criminelen pas waarde als ze ook besteed en geïnvesteerd kunnen worden in het legaal economisch verkeer. Daarvoor moet het crimineel geld witgewassen worden. Wanneer crimineel vermogen zich kan vermengen met legaal gegenereerde middelen leidt dit tot aantasting van het economisch systeem.

Omdat het criminelen lukt te investeren met crimineel verworven vermogen, verwerven ze sociale en economische invloed. Zeker wanneer ze investeren in lokale voorzieningen die anders, door bijvoorbeeld bezuinigingen van de overheid, niet meer zouden bestaan. Denk aan een sporthal of cultureel centrum of een onooglijke winkelstraat in een stadscentrum met leegstand. Criminelen kopen zo bijna letterlijk 'invloed en aanzien'. Dat legt de grondslag voor invloed op het lokaal bestuur.

*Praktijkvoorbeeld. Een drugs-crimineel heeft vastgoed en bedrijven, zoals horecazaken, die op naam staan van stromannen met goede contacten met de gemeente. Hij rijdt langs de lokale Mercedesdealer als er, in de ochtend, nieuwe auto's van een vrachtwagen worden gereden. Hij vraagt, vanuit zijn auto, of 'de rode' te koop is. Dit is zo en hij bestelt hem ter plekke, voor zijn zoon. De auto wordt die middag opgehaald en enkele weken later pas afgerekend. Dat is het privilege van een betrouwbare klant. Het netwerk van de man had geholpen om het zwembad open te houden, toen sluiting dreigde vanwege gemeentelijke bezuinigingen.*

Behalve door criminele geldstromen wordt tot slot ook economische (systeem-)schade veroorzaakt door grootschalige, al dan niet georganiseerde, vormen van fraude. Zowel respondenten van de RIEC-bureaus als landelijke experts zien verschillende vormen van fraude die een dergelijk ondermijnd effect hebben. In hoofdstuk 6 Fraude wordt hierop ingegaan.

<sup>19</sup> Algemeen Dagblad, 2018.

### 2.3.2 Schade aan het rechtstatelijk democratisch systeem

Criminelen richten zowel direct als indirect schade toe aan het rechtstatelijk democratisch systeem. Onder directe schade van de overheid en haar interventies vallen crimineel geweld, intimidatie en/of geweld die criminelen inzetten om bestuurders, het rechtssysteem, uitvoerende ambtenaren, maar ook bijvoorbeeld te kritische journalisten, te beïnvloeden in de uitvoering van hun maatschappelijke taken.

Ondermijnende criminaliteit levert echter ook op indirecte wijze een niet te onderschatten schade op voor het rechtstatelijk democratisch systeem. Als een overheid niet in staat is een effectieve respons te geven op de dreiging en schade die deze criminaliteit oplevert, dan loopt het vertrouwen van slachtoffers, sociale gemeenschappen en bedrijfsleven in de bescherming die de overheid behoort te bieden, eveneens schade op.

*Praktijkvoorbeeld. "Onbekenden hebben vannacht rond 4 uur een aanslag gepleegd op het hoofdkantoor van De Telegraaf aan de Basisweg in Amsterdam. Vannacht is een bestelwagen met flinke snelheid de glazen pui van het gebouw ingereden. Tegen de gevel is de bestelauto in brand gevlogen. (...) Inmiddels is geschokt gereageerd in het hele land. Politici, collega-journalisten en lezers zijn woest. Premier Mark Rutte spreekt over een 'klap in het gezicht van vrije pers' en ook andere politici zeggen geschrokken te zijn. (...) De politie noemt het incident een gerichte actie. De hoofdredactie van De Telegraaf noemt de gebeurtenis schokkend. "Alles wijst op een aanslag. Wij laten ons niet intimideren", aldus hoofdredacteur Paul Jansen."<sup>20</sup>*

---

<sup>20</sup> De Telegraaf, 2018.

### 3 Criminele gelegenheidsstructuren

In het voorgaande hoofdstuk is stilgestaan bij de mogelijke effecten van ondermijnende criminaliteit die in de maatschappij breed voelbaar zijn. Dit hoofdstuk beoogt een algemeen inzicht te geven in verschillende categorieën gelegenheidsstructuren waar criminelen gebruik van maken om hun criminele activiteiten uit te kunnen voeren. Concrete praktijkvoorbeelden komen terug in de volgende hoofdstukken. Daarin wordt afzonderlijk stilgestaan bij verschillende fenomenen: drugscriminaliteit, mensenhandel, fraude en witwassen.

Verschijningsvormen en signalen van ondermijnende criminaliteit zijn overal. In alle delen van het land en in alle lagen van de maatschappij. Maar ook binnen alle voorzieningen die nuttig of faciliterend kunnen zijn voor de criminele industrie. Ondermijnende criminaliteit ontstaat overal waar er ruimte is. Criminelen maken gebruik van de kansen, gelegenheden en faciliteiten die de samenleving hen biedt. Hoe meer inzicht er ontstaat in de criminele gelegenheidsstructuren, hoe eerder in het proces signalen en patronen kunnen worden ontdekt. Dat bepaalt ook het succes van de inspanningen van de overheid: hoe eerder en fundamenteeler de interventies zijn, hoe effectiever. Het inzicht in de criminele gelegenheidsstructuren maakt daarmee een verschil in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Dat betekent niet dat het aanpakken van delinquenten minder belangrijk is. Dat blijft om twee redenen belangrijk:

- wanneer het publiek ziet dat criminaliteit niet loont, wordt het minder aantrekkelijk om zelf ook de criminaliteit in te gaan. Het is van belang om crimineel gedrag zichtbaar te corrigeren en daarmee criminaliteit te ontmoedigen;
- wanneer er geen adequate reactie volgt op het overtreden van wet- en regelgeving komt de geloofwaardigheid van de rechtsstaat in het geding. Zeker wanneer de regels bedoeld zijn om de veiligheid en geldende waarden en normen te beschermen. Het aanpakken van delinquenten zorgt ervoor dat het publiek vertrouwen krijgt/houdt in de rechtsstaat en haar instituten.

Er is veel onderzoek gedaan naar de omvang en verdiensten van verschillende criminele industrieën. Hoewel deze nooit exact in beeld te brengen zijn, is wel duidelijk dat de criminele industrie sociaal, economisch en politiek een relevante factor voor de samenleving vormt. Op sociaal niveau kunnen parallelle samenlevingen ontstaan waar criminele netwerken domineren en hun slechte voorbeeldfunctie lonkt voor andere inwoners. Op economisch niveau worden miljarden aan crimineel geld in onze samenleving geïnvesteerd en in de lokale politiek wordt gefaciliteerde inmenging van personen met criminele bedoelingen waargenomen.

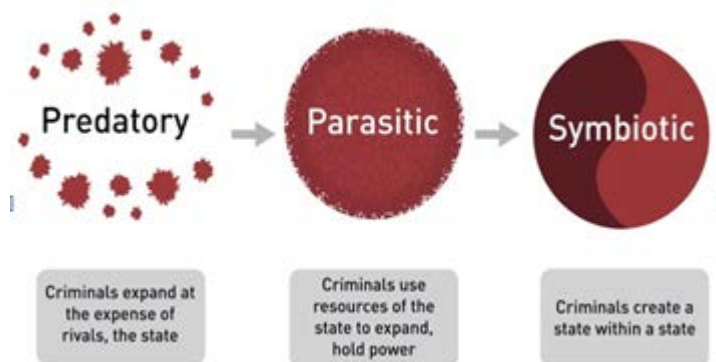
Het model van Lupsha onderscheid drie stadia ten aanzien van de relatie tussen criminaliteit en samenleving. Ondermijnende criminaliteit vindt plaats binnen de laatste twee fases:

- de *'predatory'* fase: criminelen bevoordelen zichzelf ten koste van anderen in de samenleving, inclusief de overheid. Dit kan gaan om individuen of kleine groepjes.
- de *'parasitic'* fase: criminelen misbruiken de legale voorzieningen en bronnen van de samenleving voor hun criminele expansie. Er ontstaat een vermenging van de boven- en onderwereld. Bijvoorbeeld door *facilitators* die willens en wetens (oftewel, bewust) deze criminelen faciliteren.
- de *'symbiotic'* fase: er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid van criminaliteit en (delen van) de samenleving. Er kunnen parallelle samenlevingen ontstaan waarin de overheid niet meer nodig is. In deze samenlevingen vervullen de criminele structuren een aantal basisfuncties van de staat, zoals het voorzien in veiligheid, inkomsten en het bieden van perspectief. Door de hoeveelheid aan crimineel geld is het mogelijk voor criminelen om macht en invloed te verkrijgen op delen van de samenleving.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Lupsha, 1996.

De drie fases staan weergegeven in onderstaande figuur:



Het model van Lupsha illustreert dat ondermijnende criminaliteit ook kan voorzien in (basis)behoeften en dus niet altijd en overal door iedereen als onwenselijk wordt gezien. Verder laat het model zien waarom deze vorm van criminaliteit ondermijnd is: de verschuiving van macht en invloed van legale naar criminele mechanismen en structuren. Het is daarom van belang stil te staan bij die criminele gelegenheidsstructuren, die maken dat een dergelijke verschuiving mogelijk is. De diverse criminele gelegenheidsstructuren worden hier verdeeld in vier categorieën:

- sociale gelegenheidsstructuren;
- financieel-economische gelegenheidsstructuren;
- infrastructurele en logistieke gelegenheidsstructuren en
- institutionele gelegenheidsstructuren.

In de volgende paragrafen komt aan bod wat in algemene zin onder deze vier categorieën gelegenheidsstructuren wordt verstaan.

Naast de vier categorieën gelegenheidsstructuren zijn er ook specifieke personen te benoemen die een belangrijke faciliterende bijdrage leveren aan criminele activiteiten. Dit betreft de *facilitators*; zij werken zowel fenomeen- als gelegenheidsstructuur-overstijgend. Daar wordt in paragraaf 3.5 op ingegaan.

### 3.1 Sociale gelegenheidsstructuren

Criminelen investeren in hun sociale omgeving, onder andere door welzijnsprojecten en sponsoring van (sport)clubs. Deze omgeving profiteert mee van de criminele verdiensten en op die manier krijgen criminelen hier sociale status en invloed voor terug, zeker wanneer er een afhankelijkheidsrelatie ontstaat. In de meest doorgeschoten vorm is criminaliteit uitgegroeid tot een substantiële factor voor welzijn en veiligheid binnen een bepaald gebied. Er ontstaan eigenlijk een soort parallelle samenlevingen.<sup>22</sup> Die ontstaan vaak in besloten gemeenschappen. In enclaves waar een diepgeworteld wantrouwen tegenover de overheid en de rest van de 'buitenwereld' heerst, of in gemeenschappen waar de overheid het af heeft laten weten, zien criminelen hun kans schoon om hun invloed uit te oefenen.

Kwetsbare sociale omgevingen en doelgroepen fungeren daarnaast vaak als vind- of broedplaats voor criminele aanwas. In deze omgevingen lijkt het alsof misdaad loont. De instapdrempels van de criminele economie kunnen lager zijn dan de legale economie (denk bijvoorbeeld aan gevraagde diploma's) en de verdiensten zijn doorgaans een stuk hoger. Kwetsbare sociale omgevingen vormen een gelegenheidsstructuur voor criminelen: ze zien kwetsbare personen als doelwit voor criminele ronsselpraktijken.

*Praktijkvoorbeeld. In wijk X is een vader met zijn twee puberende zonen woonachtig. Hij schrijft de burgemeester een brief waarin hij aangeeft dat hij zijn zonen op het rechte pad wil houden, maar dat dit bijzonder moeilijk is als er in de buurt alleen maar jeugd woont met veel geld, dure scooters, merkkleding etc. Zijn zonen zijn de losers van de buurt die dit allemaal niet hebben. De vader vraagt in de brief aan de burgemeester: "Wat gaat u eraan doen om mijn kinderen op het rechte pad te houden?" De negatieve sociale rolmodellen maken dat in sommige wijken zeer lastig.*

<sup>22</sup> Tops & Tromp, 2017.



## 3.2 Financieel-economische gelegenheidsstructuren

Criminelen willen hun (crimineel) verworven geld uiteindelijk ook kunnen besteden in de legale economie. Om het criminele geld een legitieme herkomst te geven is het meestal noodzakelijk de herkomst van het geld te versluieren en anonimiseren, oftewel wit te wassen. Het financiële systeem biedt veel kansen om dit mogelijk te maken. De criminele industrie weet het economisch afweersysteem gemakkelijk te omzeilen. Er ontstaat een verwevenheid van legaal en illegaal geld, waarmee criminelen toegang tot en macht en invloed binnen het legale systeem kunnen krijgen. Een zeer schadelijk effect van ondermijnende criminaliteit. De poortwachtersfunctie van onze financiële sector is daarom van cruciaal belang voor een effectieve bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Zolang de financiële sector niet in staat is de versluiering van criminele geldstromen en de anonimisering van de eigenaren effectiever te verhinderen, blijft het een van de meest vitale gelegenheidsstructuren voor ondermijnende criminaliteit.

Recentelijk publiceerde het Centraal Planbureau een kritisch rapport over de fiscale gelegenheidsstructuren die Nederland op internationale schaal biedt aan ondernemingen om belastingen te ontduiken. Die financiële expertise en infrastructuur is echter niet alleen een gelegenheidsstructuur voor belastingontduiking, maar ook voor versluiering van de herkomst van crimineel geld dat met drugs, mensenhandel, fraude, en dergelijke is verworven.<sup>23</sup>

## 3.3 Infrastructurele en logistieke gelegenheidsstructuren

Nederland heeft van oudsher een riant infrastructurele en logistieke gelegenheidsstructuur. Dat in Nederland geproduceerde drugs als wiet en xtc wereldwijd kunnen worden afgezet heeft niet alleen te maken met de kwaliteit ervan, maar ook met de logistieke mogelijkheden die Nederland biedt. Wat gunstig is voor de legale economie, is dat ook voor de illegale wereld. Dat geldt zeker voor infrastructurele voorzieningen als de internationale (Schiphol) en kleinere luchthavens, grote zeehavens (Rotterdam) en kleinere jachthavens, en het spoor- en wegennet. Deze locaties bieden talrijke gelegenheden om illegale goederen en personen te vervoeren. Daarnaast zijn transport- en distributievoorzieningen, de gunstige ligging aan een van de hoofdpoorten van Europa en vrij verkeer van personen en goederen binnen de Europese Unie gunstige voorzieningen voor een bloeiende criminele industrie.

Ook vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening zijn omgevingen zichtbaar die door hun aard gunstige omstandigheden bieden voor criminele activiteiten, bijvoorbeeld woongebieden met enclave-achtige kenmerken zoals bepaalde wijken, kleine gesloten (geloofs)gemeenschappen, woonwagencentra, vakantie- en recreatieparken, industrieterreinen, agrarische gebieden en bepaalde kleine gemeenten.

*Praktijkvoorbeeld. Een recreatiepark in een kleine gemeente wordt door respondenten bestempeld als een vrijplaats. Het park is nooit goed van de grond gekomen. Het verpauperde omdat mensen de huisjes opkochten en verhuurden aan arbeidsmigranten en prostituees. Er zijn vermoedens van hennepcultuur en -handel en er zijn gestolen goederen aangetroffen. Het park is een onveilige omgeving; vrouwen voelen zich er onveilig. Er verblijven criminelen die uit het zicht willen blijven.*

## 3.4 Institutionele gelegenheidsstructuren

Criminele kansen kunnen ook ontstaan als gevolg van de wijze waarop (overheids)diensten werken en keuzes maken. Zoals de versnippering van informatie tussen de diverse overheidskolommen of zelfs binnen één en dezelfde overheidsdienst tussen de diverse afdelingen. Dit kan komen doordat er juridische belemmeringen zijn die informatie-uitwisseling bemoeilijken, maar ook doordat er bij sommige instanties of personen een 'doorgeschoten' privacy-angst heerst. Ook met private partijen wordt nog weinig informatie gedeeld, omdat dit vaak juridisch niet mogelijk is. Daarnaast wordt informatie-uitwisseling tussen diverse geografische gebieden nog niet voldoende benut. Zowel binnen Nederland, maar ook met het buitenland. Landsgrenzen vormen een extra barrière voor informatie-uitwisseling, rechtshulpverzoeken kosten veel tijd en het is maar de vraag of de

<sup>23</sup> Lejour, Möhlmann & van 't Riet, 2019.

gevraagde informatie wordt toegestuurd. Daarmee zijn landsgrenzen een welkome gelegenheidsstructuur voor criminelen.

Inconsequente regelgeving of uitvoering van beleid tussen diverse gemeenten, zoals het al dan niet opnemen van het Bibob-beleid, of wel of geen vergunningplicht voor bepaalde branches leidt tot het 'hoppen' van criminelen tussen diverse gemeenten.

Regelmatig wordt capaciteitsgebrek genoemd als oorzaak voor onvoldoende toezicht in kwetsbare gebieden zoals industrieterreinen, buitengebieden, of recreatieparken. Controlemechanismen nemen ook af bij publieksvriendelijke maatregelen, zoals administratieve lastenverlichting voor burgers bij diverse aanvragen bij de overheid. Dit creëert mogelijkheden voor misbruik. Een onvoldoende bewustzijn of naïviteit voor mogelijk misbruik bij personeel werkt dit nog verder in de hand.

Op lokaal niveau geven RIEC-bureaus aan weinig signalen te ontvangen over corruptie onder ambtenaren en burgemeesters. Dit komt overeen met landelijk onderzoek, waarin geconcludeerd wordt dat met bedreigingen, omkoping en infiltratie criminelen niet zoveel klaarspelen in het lokaal bestuur.<sup>24</sup> Voor deze positieve constatering blijken echter (ook) ongunstige verklaringen te zijn, blijkt uit gesprekken met de RIEC-medewerkers. Er wordt gewezen op een grijs gebied met vriendjespolitiek en organisatorische kwetsbaarheden in het lokaal bestuur, waardoor criminelen zaken naar hun hand kunnen zetten. Daarnaast beschikken criminelen over 'zachte' mogelijkheden om politiek-bestuurlijke besluitvorming naar hun hand te zetten. Dus niet per se door omkoping, infiltratie of bedreiging, maar bijvoorbeeld door kwetsbaarheden in de gemeentelijke organisatie, vervlechting van ondernemerschap en politiek in hechte gemeenschappen, politieke kwetsbaarheden en collusie. De volgende subparagrafen gaan hier op in.

### 3.4.1 Kwetsbaarheden in de gemeentelijke organisatie

Criminelen kunnen hun zin krijgen vanwege kwetsbaarheden in gemeentelijke organisaties. Er kan sprake zijn van ambtelijke naïviteit of onwetendheid, waardoor criminele praktijken en bedoelingen niet worden herkend. Dit is een groter probleem dan corruptie. Alom wordt geconcludeerd dat de bewustwording voor ondermijnende criminaliteit moet worden versterkt. Er zijn ook nog steeds gemeenten waar de slagkracht van de OOV-functie, het Bibob-beleid, de bestuurlijke handhaving en/of de informatiehuishouding achterblijft bij de eisen die worden gesteld door de aard en omvang van de lokaal georganiseerde criminaliteit. Er wordt gesproken over een gebrek aan 'gemeentelijke weerbaarheid'. Dit wordt en is echter wél krachtig geagendeerd, onder meer door lokale ondermijningsbeelden en in *quick scans* die de gemeentelijke weerbaarheid tegenover ondermijning in kaart brengen. Het stimuleert om verbeteringen te realiseren.

### 3.4.2 Vervlechting van politiek en ondernemerschap in hechte gemeenschappen

Lokale ondermijningsbeelden en RIEC-bureaus wijzen op hechte gemeenschappen waarin criminele netwerken nauw in verbinding staan met legale ondernemers, politici en bestuurders. In een categorie gemeenten zien (legale, semilegale en criminele) autochtone ondernemers de lokale overheid min of meer als verlengstuk van de lokale economie. Zij zitten zelf in de raad en krijgen veel voor elkaar. Het zijn gewaardeerde ondernemers die (vaak) in kleinere gemeenten reeds veel aanzien hebben. In één politiedistrict werd in vijf gemeenten dergelijke kwetsbaarheid van het lokaal bestuur benoemd als "*prominent en opvallend ondermijnend fenomeen*".

Een min of meer vergelijkbaar profiel wordt, vooral in grootstedelijke gebieden, geschetst van allochtone gemeenschappen die goed georganiseerd zijn. Zaakwaarneming voor ondernemers door politici komt frequent voor. Dit betekent dat raadsleden bijna volautomatisch opkomen voor ondernemers uit eigen (etnische) kring, ook als het gaat om ondernemers waarbij twijfel bestaat over hun integriteit. Het wordt bijna gezien als vanzelfsprekendheid of als een element van electorale politiek, ook ten aanzien van (rechts-)personen die op een overtuigende manier in verband worden gebracht met criminaliteit of systematische regelovertreding.

---

<sup>24</sup> Pro Facto, 2017.

*Praktijkvoorbeeld. Er wordt in een gemeente gewezen op systematische vriendjespolitiek, inclusief zaakwaarneming door raadsleden voor lokale allochtone ondernemers, ook als die ondernemers duidelijk regels (lijken te) overtreden. Als ondernemers gecontroleerd, of als een vergunning wordt geweigerd of als dit lijkt te gebeuren, stellen raadsleden vragen en/of proberen personen uit het partij kader hierover te spreken met bestuurders, deels in de marge van afspraken met een ander primair doel. Het gaat dan soms ook om ondernemers die stellig en overtuigend in verband gebracht worden met criminaliteit, zoals drugscriminaliteit, witwassen of illegaal gokken.*

### 3.4.3 Politieke kwetsbaarheden

De RIEC-medewerkers constateren onder gemeenteraadsleden een beperkt bewustzijn van de ondermijnende effecten van georganiseerde criminaliteit. Dat leidt tot standpunten, besluiten of politieke vragen die onbedoeld criminelen of systematische regelovertreeders in de kaart spelen. De aanpak van ondermijnende criminaliteit resulteert in controles, sluitingen en dwangsommen. Dat kan leiden tot klachten van ondernemers of bewoners, ook bij raadsfracties. Het kan gaan om reële klachten, maar ook om criminelen die zich via de raad verzetten tegen legitiem overheidsoptreden. Dit vraagt om politieke scherpste.

Gebrekkige politieke sensitiviteit voor criminele bedoelingen is een probleem dat aanzienlijk vaker voorkomt dan 'politieke infiltratie' of 'foute raadsleden', zo benadrukken de respondenten. Er is wel informatie die wijst op (mogelijke) betrokkenheid van lokale politici bij criminaliteit, maar die is vaak onvolledig. Dergelijke signalen bevinden zich vaak op het snijvlak van integriteit en willens-en-wetens meewerken aan georganiseerde criminaliteit. Het gaat zelden om 'een crimineel met een raadszetel'. Tijdens de interviews gaf een groot deel van de respondenten aan bekend te zijn met dergelijke signalen. Enkele voorbeelden hiervan:

- *Een oud-wethouder en zittend lokaal politicus wordt in verband gebracht met dubieuze, verdachte en mogelijk strafbare activiteiten, onder meer op het terrein van vastgoed en huisvesting van arbeidsmigranten, en vanwege intimidatie. Een familielid heeft een uitzendbureau en huisvest arbeidsmigranten op een recreatiepark.*
- *Een wethouder is, via zijn bedrijf, adviseur van (rechts)personen die worden verdacht van witwassen of drugscriminaliteit.*
- *Een raadslid is juridisch adviseur van een ondernemer die systematisch regels overtreedt en daarover een slepend conflict heeft met de gemeente.*
- *In een dorp met veel criminaliteit, onder meer drugscriminaliteit, neemt een familie een belangrijke plaats in, onder meer als projectontwikkelaar. Een familielid zat in de gemeenteraad. Er zijn strafrechtelijke verdenkingen tegen deze familie.*
- *Een volksvertegenwoordiger verhuurt panden aan overlast gevende personen. Het vermoeden bestaat dat er misstanden zijn in één of enkele panden, zoals prostitutie en hennepcultuur. Ook denken respondenten dat personeel van twee van zijn bedrijven zwart wordt betaald. Hij neemt deel aan een vastgoedproject waarin een gemeente heeft geïnvesteerd.*

### 3.4.4 Collusie

Criminelen kunnen op lokaal niveau invloed krijgen als hun criminele belangen kunnen worden verbonden aan publieke belangen. Het bijna ongemerkt samenvloeien van legale en criminele belangen wordt collusie genoemd.<sup>25</sup> Dit kan ontstaan wanneer criminelen publieke of economische functies vervullen. Dit klinkt abstract, maar lokale ondermijningsbeelden geven heldere voorbeelden:

- *Gemeenten hebben een belang bij het huisvesten van kwetsbare of lastige personen. Het komt frequent voor dat daarbij een beroep wordt gedaan op dubieuze vastgoedbezitters, zoals huisjesmelkers. Lokale ondermijningsbeelden beschrijven (rechts-)personen die ambtenaren op het sociaal domein van de gemeente helpen aan huisvesting voor 'cliënten', terwijl ze door OOV-ambtenaren en politiemensen worden gezien als een crimineel met vastgoed.*
- *In krimpregio's is het goed voor de gemeentelijke economie als wordt geïnvesteerd in bouwprojecten, recreatieparken of bedrijven. Het leidt tot politiek-maatschappelijk draagvlak*

<sup>25</sup> van der Heuvel, 1998.

*voor investeerders, mogelijk ook bij bedenkingen over de financiering of bij een aanzienlijke kans op overtreding van milieuwetgeving.*

- *Klassiek zijn criminele investeringen in sportfaciliteiten en sportclubs. Wie sportprestaties koopt, kan doorgaans rekenen op politieke en maatschappelijke steun. Voor criminele investeringen in populaire evenementen geldt hetzelfde; het is verboden, maar het levert vermaak en omzet op.*
- *Criminelen die goedkope arbeidskrachten huisvesten en uitzenden voor legale werkzaamheden, vervullen een belangrijke economische functie. Het gevaar van collusie is hier ook groot.*

### 3.5 Facilitators

*Facilitators* zijn (rechts)personen die, al dan niet vrijwillig, diensten verlenen aan criminelen. De categorie *facilitators* is divers, zoals personen die eenvoudige diensten verlenen, personen die op vitale posities zitten of personen die hoogwaardige specialistische kennis bezitten. De boven- en onderwereld raken zo met elkaar verstrengeld. Diverse beroepsgroepen kunnen hier mee te maken krijgen. Op veel verschillende plekken ontstaan zo zwakke schakels in de weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit.

Enkele voorbeelden die aantonen hoe divers de categorie *facilitators* is:

- Makelaars, bemiddelingsbureaus en vastgoedeigenaren die willens en wetens criminele activiteiten faciliteren door de verkoop en verhuur van panden die vervolgens gebruikt worden voor criminele activiteiten en/of om geld wit te wassen door de rekening(en) contant te betalen.
- Garages die faciliteren door het prepareren van auto's met verborgen ruimtes.
- Personen met nautische kennis en de beschikking over vaartuigen die faciliteren bij maritieme smokkel.
- Financiële en juridische experts die criminelen faciliteren bij het witwassen.
- Eigenaren van horecaondernemingen die faciliteren in criminele ontmoetingsplekken.
- Douaniers die ervoor zorgen dat containers met illegale goederen niet gecheckt worden.
- Beveiligingspersoneel dat mensen een bepaald terrein (zoals een (lucht)haven) op laten waar zij niet voor geautoriseerd zijn, zodat zij bijvoorbeeld een partij drugs op kunnen halen.

*Praktijkvoorbeeld. Persoon X is geregeld betrokken bij hennepplantages en is als facilitator betrokken bij ondermijnende drugscriminaliteit. Hij is eigenaar van een beveiligingsbedrijf en staat als medewerker op de loonlijst van een 'saunaclub'. Hij verricht hier feitelijk echter geen werkzaamheden. Zijn zus is leidinggevende bij deze saunaclub.*

*Uit onderzoek is gebleken dat zijn beveiligingsbedrijf is gebruikt voor de import van een grote hoeveelheid grondstoffen voor de productie van synthetische drugs en voor het plegen van valsheid in geschrifte door voor criminelen valse werkgeversverklaringen en arbeidsovereenkomsten op te stellen. Persoon X komt voor in lopende politieonderzoeken met betrekking tot witwassen, valsheid in geschrifte en harddrugs.*

*Praktijkvoorbeeld. Een woonbemiddelaar verhuurt op grote schaal panden aan criminelen. Hierbij stelt hij nauwelijks vragen en eisen aan zijn huurders en de veelal hoge huren worden contant afgerekend. De politie waarschuwt de bemiddelaar dan ook enkele keren voor de illegale praktijken in zijn panden en geeft praktische tips over waar hij op zou moeten letten bij de screening van huurders. Ondanks deze waarschuwingen worden in twaalf panden waarbij hij heeft bemiddeld opnieuw ondermijnende activiteiten waargenomen. In deze panden, die waren verhuurd aan onder andere Albanese, Italiaanse en Engelse criminelen, worden hennepplantages, een cocaine-lab, meerdere (vuur)wapens en grote sommen contant geld aangetroffen. Twee jaar na deze vondsten worden opnieuw vuurwapens en cocaine gevonden in een pand dat door dezelfde bemiddelaar is verhuurd, ditmaal aan een Colombiaanse crimineel. Naar aanleiding van deze bevindingen wordt de woonbemiddelaar veroordeeld.*

Na de effecten en de gelegenheidsstructuren van ondermijnende criminaliteit wordt in de volgende hoofdstukken stilgestaan bij vier fenomenen: drugscriminaliteit, mensenhandel, fraude en witwassen.

## 4 Drugscriminaliteit

Georganiseerde drugscriminaliteit is verreweg het meest genoemde fenomeen bij de interviews met de RIEC-bureaus en in de interviews met andere respondenten. Allen geven aan dat naast hennep, nu ook synthetische drugs en cocaine steeds meer sociaal geaccepteerd worden en in alle lagen van de bevolking gebruikt worden. Door de normalisering van het gebruik blijft de criminaliteit die erachter zit bestaan. Daarnaast wordt door alle respondenten de verwevenheid benadrukt tussen drugscriminaliteit en andere fenomenen van ondermijnende criminaliteit.

Veel drugsnetwerken of -groepen zijn een optelsom van kleine verbanden. Vaak met enkele leidende figuren en daaromheen hulpkrachten of uitvoerders. De Toekomstagenda Ondermijning spreekt over enkele honderden groepen actief in de georganiseerde ondermijnende criminaliteit.<sup>26</sup> Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de RIEC-bureaus blijkt dat het eerder gaat om enkele duizenden groepen. In onderstaand kader wordt een korte illustratie gegeven: in vijf willekeurige ondermijningsbeelden komen al negentien netwerken in beeld rondom georganiseerde drugscriminaliteit – met daarbinnen sleutelfiguren, families en losse groepjes.

### **Middelgrote gemeente**

**Drugs:** 6 netwerken, 5 families en 25 personen

**Beschrijving van één netwerk:** Drie broers hebben een groot netwerk om zich heen ten behoeve van georganiseerde hennepcultuur. Ze werken samen met criminele woonwagewoongebouwen en buiten personen uit voor uitvoerende werkzaamheden.

### **Drie kleine gemeenten**

**Drugs:** 4 netwerken, 4 families en 17 personen

**Beschrijving van één netwerk:** Een netwerk van bijna dertig criminelen probeert door middel van criminaliteit op te klimmen op de sociaaleconomische ladder. Tal van leden zijn begonnen met eenvoudige (vermogens-)delicten, maar hebben de overstap gemaakt naar drugscriminaliteit, inclusief dekmantelbedrijven, zoals taxibedrijven. Ze werken samen met criminele contacten (onder meer via familiebanden) in andere gemeenten, waaronder enkele grote steden.

### **Middelgrote gemeente**

**Drugs:** 4 netwerken, 6 families en 21 personen

**Beschrijving van een klein familienetwerk:** Een familie combineert auto- en drugshandel. In het verleden was dit duidelijk, maar nu lijken ze onaantastbaar vanwege een ingebouwde tussenlaag; een katvanger die (onder meer in een bedrijfspand) hennepkwekerijen opzet. De familie onderhoudt contacten met een autohandelaar die auto's ter beschikking stelt aan criminelen. Deze handelaar heeft een flinke vastgoedportefeuille opgebouwd die niet valt te verklaren met de opbrengsten van zijn autobedrijf.

### **Kleine gemeente**

**Drugs:** 2 families en 5 personen

**Beschrijving van één familie:** Een familie is actief in drugshandel, mensenhandel en heling. Er zijn honderden pillen aangetroffen en ze verhandelen vermoedelijk GHB. Ze buiten jonge vrouwen uit; een dame huurt daartoe kamers. Familieleden plegen op grote schaal vermogensdelicten, al blijven ze wat dat betreft de laatste jaren buiten beeld.

### **Kleine gemeente**

**Drugs:** 3 netwerken, 3 families en 23 personen

**Beschrijving van één netwerk:** Een familie is het middelpunt van een drugsnetwerk, voornamelijk actief in de hennepcultuur. Het netwerk wortelt in een buurtje waar dit een geaccepteerd fenomeen is. Er worden schakels ingebouwd tussen de sleutelfiguren en hennepkwekerijen. Het netwerk beschikt over bovenlokale criminele contacten.

<sup>26</sup> Rijksoverheid, 2017.

Signalen met betrekking tot de diverse soorten drugsgerelateerde criminaliteit die bij de RIEC-bureaus binnenkomen betreffen vaak signalen over hennepkwekerijen, opvallende straatdealers, enkele dumpingen van afval en/of in beslaggenomen grondstoffen of eindproducten op lokaal niveau. Vanwege het feit dat de drugscriminaliteit in Nederland internationaal is ingebed en de omvang ervan zeer ondermijnende effecten teweegbrengt, worden in dit hoofdstuk, meer dan in de andere hoofdstukken, ook inzichten uit reeds bestaande literatuur verwerkt.

Dit hoofdstuk gaat eerst in op het lokale én internationale karakter van drugscriminaliteit (paragraaf 4.1). Daarna volgen de belangrijkste drugsmarkten en de verwevenheid daartussen (paragraaf 4.2). Aan de hand van verschillende casussen worden enkele criminele profielen in beeld gebracht (paragraaf 4.3).

## 4.1 Internationaal en dichtbij

Drugscriminaliteit heeft in Nederland een sterk internationaal karakter. Veel drugs die in Nederland wordt geproduceerd, of die via Nederland wordt ingevoerd, is bestemd voor buitenlandse drugsmarkten.<sup>27</sup> Drugscriminelen maken – met behulp van faciliterende bedrijven en door infiltratie en corruptie – gebruik van vitale schakels in de uitstekende (fysieke) infrastructuur in Nederland, met onder andere grote en kleine luchthavens, zeehavens en een goed wegennet. De digitale infrastructuur wordt ook, op steeds grotere schaal, benut: om grondstoffen en hardware te bestellen, maar ook om drugs vanuit Nederland te verkopen. Dat gebeurt via het *darkweb*, direct aan consumenten in het buitenland. Deze internethandel wint terrein. Een rapport uit 2016 schat het aandeel van Nederlandse handelaren in de mondiale internethandel van synthetische drugs, wat eindproduct betreft, op ongeveer 23%.<sup>28</sup>

Nederland is een vooraanstaande drugsproducent. Er komen hier diverse internationale drugsstromen bij elkaar. Nederland is de belangrijkste Europese logistieke draaischijf voor grensoverschrijdende drugshandel. Het *Serious and Organized Crime Threat Assessment (SOCTA)*<sup>29</sup> van Europol noemt Nederland namelijk als:

- *main producer* van mdma en amfetamine, met België;
- belangrijkste producent en *main distribution hub* voor cannabis;
- *main entry point in the EU* voor cocaïne, met België en Spanje;
- *main entry point and distribution hub* voor heroïne.

Nederlandse drugscriminelen leveren op grote schaal drugs aan het buitenland, maar zijn tegelijkertijd ingebed in sociale netwerken. Het is een schoolvoorbeeld van glocalisering. Internationale criminele netwerken zijn lokaal of regionaal verankerd. Lokale ondermijningsbeelden beschrijven lokale drugscriminelen, die louter regionaal actief zijn. Toch profiteren ook zij van de sterke mondiale positie van de Nederlandse drugscriminaliteit. Ze kunnen geproduceerde drugs namelijk verkopen aan tussen- en groothandelaren die zorgen voor transport naar het buitenland. Voor migranten zijn sociale relaties tussen Nederland en land van herkomst vaak de basis voor internationale drugshandel. Autochtone topcriminelen hebben, vaak in twee generaties of decennia, internationale contacten opgebouwd.<sup>30</sup>

Sinds tien jaar is hier het internet bijgekomen als optie voor internationale drugshandel. Consumenten bestellen een kleine hoeveelheid drugs die in een pakket wordt verzonden. Omdat de drugspakketten uit Nederland inmiddels zijn opgevallen bij de Douane en politie in het buitenland, leidde dit tot strengere controles in onder meer Australië, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. In Nederland actieve drugscriminelen verzenden de pakketten daarom inmiddels ook vanuit omliggende landen.

---

<sup>27</sup> Kruisbergen, et al., 2015.

<sup>28</sup> Kruithof, et al., 2016.

<sup>29</sup> Europol, 2017.

<sup>30</sup> Tops et al., 2018.

## 4.2 Drugsmarkten

### 4.2.1 Hennep

Hennepsteelt is het meest genoemde fenomeen in lokale ondermijningsbeelden.<sup>31</sup> Hennepsteelt is relatief toegankelijk en komt voor veel Nederlanders dichtbij, waardoor het bij uitstek een instapdelict is. Maar daar blijft het niet bij, want er zijn ook grote criminele netwerken die zich hoofdzakelijk hiermee bezighouden.

Hennepsteelt wordt in bepaalde kringen niet als crimineel beschouwd, wordt 'normaal' gevonden. Bij financiële problemen of wensen zijn de verdiensten voor velen interessant. Bijvoorbeeld aan de onderkant van de logistieke keten, dus voor personen die ruimtes (woning, schuur of bedrijfsruimte) beschikbaar stellen of die helpen bij het onderhoud, zoals 'knippers'. In sociale netwerken (wijken, families en vriendenkringen) bieden criminelen instapmogelijkheden aan. Ze zoeken toenadering tot mensen met financiële problemen. Hoewel criminelen pressie kunnen gebruiken bij werving, zinspelen zij met name op de vanzelfsprekendheid en vrijblijvendheid. Zoals het idee dat hennepstoppen knippen in groepjes gezellig is, dat een schuur opofferen aan een plantage de normaalste zaak van de wereld is of dat iemand er zo weer mee kan stoppen (wat vaak juist niet het geval is).

De hennepwereld is goed georganiseerd. Er zijn diverse *facilitators* werkzaam in de teelt; generiek (bijvoorbeeld chauffeurs of afvaldumpers) en gespecialiseerd (zoals financieel adviseurs). Elektriciens gebruiken legale werkzaamheden om de aanleg van hennepplantages te verhullen. Soms bieden medewerkers van elektriciteitsbedrijven de helpende hand. Sommige aannemers of klussers leveren een totaalpakket; van aanleg van kwekerij tot en met elektra. Sinds de strafbaarstelling van *growshops* per 1 maart 2015 (art. 11a Opiumwet) is volgens de RIEC-medewerkers een duidelijke trend waarneembaar. In de Kamer van Koophandel worden de bedrijfsactiviteiten veranderd van *growshop* naar bijvoorbeeld tuincentrum, zadenhandel, kruidenwinkel, groothandel of bouwmarkt. In werkelijkheid zijn ze nog steeds actief als eigenaar van een *growshop*. Ook splitsen voormalige *growshops* zich over twee of meer bedrijven, om te maskeren dat met deze producten hennepsteelt mogelijk wordt gemaakt. Ze bieden ook producten aan via het internet. De benodigde materialen worden, sinds 2015, vaker besteld in België en Duitsland.<sup>32</sup>

*Praktijkvoorbeeld. Naar aanleiding van een aantal verdachte transacties in combinatie met mogelijke hennep/growshopactiviteiten wordt een casus opgestart. Twee bedrijven blijken in twee grote steden actief. Een deel van de betrokkenen woont in een woonwagencentrum. Tevens zijn er connecties met een criminele motorbende en is er een belangrijke faciliterende rol weggelegd voor een accountant. Tijdens onderzoeken blijken de vermoedens van growshopactiviteiten door de twee verschillende bedrijven terecht. De politie neemt facturen in beslag die bevestigen dat er groeimiddelen en assimilatielampen worden verkocht aan binnenlandse en buitenlandse afnemers (Groot-Brittannië, Tsjechië, Frankrijk). Opvallend is dat na de strafbaarstelling het ene bedrijf de assimilatielampen verkoopt en het andere bedrijf de groeimiddelen. Er lijkt hier dus een duidelijke scheiding gemaakt te zijn, vermoedelijk met als doel een vervolging voor artikel 11a Opiumwet te voorkomen. De facturen zijn onder andere gericht aan bedrijven die bekend staan als growshops en groothandels voor growshops.*

Er is een kat- en muisspel aan de gang. De overheid speurt naar plantages, met warmtemetingen en oproepen aan burgers om melding te maken van kwekerijen. Het leidt tot criminele tegenzetten. In topkwekerijen worden klimaatbeheersingssystemen, uitmuntende kweeklampen, geurmiddelen (om de stank te maskeren) en isolatie (om warmtemetingen te frustreren) toegepast. Na een oogst wordt de kwekerij schoongemaakt, zodat sporen van eerdere oogsten worden gewist. Die tellen, bij ontdekking, dan niet mee bij het berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Nederlanders zetten ook plantages op in België, Spanje en Polen. Het is onduidelijk of dit verplaatsing is of uitbreiding.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Althans, op het niveau van netwerken, families en personen, want er komen veel bedrijfjes (zoals shoarmazaken, belwinkels en kappers) in beeld vanwege 'windhappen' en als mogelijke witwasformule. Vaak zijn die toch weer verbonden aan personen die (onder meer) hennep telen.

<sup>32</sup> Boerman et al., 2017.

<sup>33</sup> Middeleer et al., 2018.

Er zijn eenvoudige en gangbare succesformules voor hennepcriminelen. Ze kopen of huren panden en plaatsen hier, via een huurcontract, katvangers. Vervolgens laten ze een hennepplantage installeren. Bij ontdekking van de plantage wordt de schuld in de schoenen van de katvanger geschoven. De pandeigenaar of hoofdhuurder weet zogenaamd van niets. De katvanger is onvindbaar of accepteert de opgelegde sancties. In strafrechtelijke zin vallen die sancties mee, zeker bij (gespreide) plantages tot tweehonderd planten. Dit wijst op een tweede succesformule. De criminelen gebruiken hun kennis (uit ervaring en via publicaties of advocaten) van OM-richtlijnen en -werkwijzen. Bij ontdekking krijgt de katvanger, als *first offender*, strafrechtelijk een boete van enkele honderden euro's. De dreiging vanwege bestuurlijke handhaving (sluiting op basis van artikel 13b Opiumwet of door het opleggen van een bestuurlijke boete) is al snel hoger, al verschilt dat per gemeente. De bestuurlijke 'korte klap' wordt geregeld opgevangen door de katvanger, die ook nog eens de kans loopt om door de organiserende crimineel aansprakelijk te worden gesteld voor de geleden schade. Organiserende hennepcriminelen blijven vaak – met simpele werkwijzen – buiten schot, net als het geld dat ze ermee verdienen.<sup>34</sup>

De hennepwereld kent stevig geweld, zoals *ripdeals* of (vergaande) interne dwang, inclusief criminele uitbuiting. Toch lijkt er minder (publiek) geweld in beeld dan op de markten van synthetische drugs en cocaïne.

## 4.2.2 Synthetische drugs

Hennepnetwerken en -families worden in vrijwel elk ondermijningsbeeld beschreven. Signalen over synthetische drugs blijven bij de RIEC-bureaus beperkt, alhoewel er steeds meer aandacht voor is waardoor de informatiepositie verbetert. Meestal gaan de signalen over opvallende straatdealers, dumping van afval en/of wat in beslaggenomen grondstoffen of eindproducten.

De productie van synthetische drugs (voornamelijk amfetamine en xtc) lijkt geografisch meer geconcentreerd dan de hennepcultuur. De markt van synthetische drugs is moeilijker te betreden dan die van hennep. 'Zware' topcriminelen financieren en organiseren projecten die de lange logistieke keten omvatten. Dit omvat de import van grondstoffen en hardware, het productieproces en het transport (naar het buitenland).<sup>35</sup>

De import van grondstoffen (pre-precursoren) en hardware verloopt voornamelijk via China en dekmantelbedrijven. Chemische bedrijven in voornamelijk China zijn een *mega-facilitator* van de synthetische drugsproductie in Nederland. Ze beschikken over veel chemische kennis, maar branden hun vingers niet aan drugsproductie vanwege draconische straffen. Voorheen waren precursoren (bmk voor amfetamine en pmk voor xtc) een belangrijk importproduct. Door sluitingen van Russische fabrieken en verscherpt toezicht verminderde de toestroom naar Nederland omstreeks 2008. Dit leidde ook tot een tijdelijke daling in de productie van synthetische drugs. Chinese bedrijven gingen over tot het produceren van pre-precursoren die niet op de lijst van verboden middelen staan. Het is eenvoudig om van een pre-precursor een precursor te maken. Dit heeft ook invloed op de hoeveelheid afval die geproduceerd wordt met de productie van synthetische drugs. Immers, hoe meer tussenstappen nodig zijn om tot het eindproduct te komen, hoe meer afval.

Het productieproces vraagt om allerlei deelprojecten: het organiseren van productielocaties, de productie (laboreren en tableteren) en de nasleep (afval dumpen en locaties opruimen). Hierna volgt het transport naar het buitenland. Dat is niet zonder risico, want de grote criminele belangen maken de markt gevoelig voor conflicten en geweld. Dit heeft onder meer te maken met het gegeven dat de netwerken, minder dan hennepnetwerken, zijn gestoeld op familie en sociale relaties. Voordeel zijn de hoge winsten; niet alleen in de top.<sup>36</sup>

De criminele toplaag werd lange tijd gedomineerd door lokale autochtone criminelen, afkomstig van woonwagencentra en uit volksbuurten uit Limburg en Brabant. Er komt nog altijd een landelijke top-35 in beeld, met een belangrijke plaats voor Brabants-Limburgse kopstukken en

---

<sup>34</sup> Wijk & Lenders, 2018.

<sup>35</sup> Tops et al., 2018.

<sup>36</sup> Tops et al., 2018.



families.<sup>37</sup> Al decennialang werken ze intensief samen met topcriminelen in Nederland die orders bij hen plaatsen: de Hollandse netwerken in de Randstad (met name Amsterdam) en Turkse topcriminelen. De markt van synthetische drugs heeft echter te maken met toestroom van jonge criminele ondernemers. Dat komt door de toestroom van pre-precursoren, maar ook door de mogelijkheden die het internet biedt. Vanuit Nederland kunnen gemakkelijk bestellingen in China worden geplaatst. De drempel om toe te treden tot de markt van synthetische drugs is daarmee verlaagd, wat zorgt voor een minder eenduidig profiel van de (inmiddels meer dan 35) kopstukken.<sup>38</sup>

Het kat- en muisspel tussen overheid en criminelen doet denken aan de hennepmarkt. Er zijn goed verstopte productielocaties die grondig schoon worden gemaakt na gebruik. Bovendien vindt productie ook in het buitenland plaats, met name in België en Polen. In de top is de productie gespecialiseerd en geprofessionaliseerd, hetgeen gepaard gaat met schaalvergroting. De toplaag blijft vaak buiten schot, omdat er veel tussenlagen zijn ingebouwd en arrestanten in het middenkader of in de operatie weinig verklaren over die top. Uit angst, vanwege de milde strafmaat en omdat zwijgzaamheid wordt beloond; wie zijn mond houdt, is na vrijlating weer welkom in criminele kringen. Naast schaalvergroting constateren de instanties ook juist meer kleinschalige productie. Dit wordt tamelijk klungelig opgezet, onder meer in woonwijken. Dat is riskant, omdat het risico's op brand, ontploffing of lekkage in de bewoonde wereld brengt.<sup>39</sup>

### 4.2.3 Cocaine

Evenals voor de synthetische drugsmarkt geldt ook voor de cocaïnemarkt dat het lokale zicht hierop geregeld beperkt is, maar wel steeds beter wordt. De informatie is dan ook deels gebaseerd op bestaande literatuur.

De cocaïnemarkt is voor criminelen interessant vanwege de hoge verdiensten. Er bestaat een fors verschil tussen de inkooprijzen en de straatprijzen, terwijl de consumentenvraag groot en stabiel is. Voor Nederlandse topcriminelen die leveren aan grote drugsklanten in het buitenland, is het – vanwege de consumentenbehoefte – belangrijk dat ze goede cocaine en xtc kunnen leveren. Ze kunnen ook veel verdienen met alleen import of export van cocaine.

Cocaine die naar Europa en Nederland wordt vervoerd, komt voornamelijk uit Brazilië, Ecuador, Peru en Venezuela. Colombia, Peru en Bolivia zijn de belangrijkste producerende landen. Import loopt voornamelijk via de havens van Rotterdam en Antwerpen, via Schiphol en via kleinere havens, zoals Amsterdam en Vlissingen. Ze stoppen partijen cocaine in allerhande dekladingen, in containers en in dubbele bodems in wanden of daken van zeeschepen. Deze signalen en casussen komen ook bij de RIEC-bureaus binnen. Veel cocaine gaat, via Nederland, door richting het Europese achterland.<sup>40</sup>

Respondenten benadrukken de 'ondermijningsgevoeligheid' van de cocaïnemarkt. De import en groothandel in cocaine heeft ingrijpende schadelijke effecten, zoals:

- De toplaag van in Nederland actieve drugscriminelen is actief op de cocaïnemarkt: lokale autochtone criminelen, Hollandse netwerken in de Randstad, Turkse en Marokkaanse criminelen en Albanen die zich (tijdelijk of duurzamer) hier hebben gevestigd. Deze netwerken opereren op dezelfde nodale knooppunten. Ze sluiten coalities of gedogen elkaar uit tactische overwegingen.
- Er ontstaan ook conflicten en geweld. Het is een wereld met risico's, onder meer vanwege partijen die verloren gaan, en waar jongvolwassenen nieuw toetreden op de markt. De respondenten noemen de link met liquidaties.
- De cocaïnemarkt is corruptiegevoelig. Vanwege de beveiliging in (grote) zeehavens en op Schiphol is medewerking door werknemers van bedrijven belangrijk of noodzakelijk. Ook informatie en actieve hulp van Douane- of politiemedewerkers is waardevol. Via particuliere bedrijven zijn criminelen geïnfiltrerd; ze werken samen met medewerkers of er werken vooruitgeschoven pionnen. Deze corruptie signaleren RIEC-bureaus overigens niet alleen in zeehavens en op Schiphol, maar bijvoorbeeld ook op bloemenveilingen.

<sup>37</sup> Tops et al., 2018.

<sup>38</sup> Tops et al., 2018.

<sup>39</sup> Tops et al., 2018.

<sup>40</sup> Vermeulen, van Leest & Dirksen, 2018.

- Er zijn instroomkansen op de cocaïnamarkt voor jonge criminelen. Dit verloopt via sociale netwerken en ontmoetingsplaatsen: *“wie durft, doet mee”*. Het gaat daarbij onder andere om het ‘uithalen’ van drugs in havens en om ander uitvoerend werk, zoals vervoer of het gebruik van geweld.

#### 4.2.4 Polydrugscriminaliteit

De markten van hennep, synthetische drugs en cocaïne zijn met elkaar verweven. In mindere mate geldt dat voor heroïne (van oudsher Turks gedomineerd) en *designer drugs*<sup>41</sup>. De Nederlandse drugscriminaliteit kent geen top-zoveel die actief is op één of twee drugsmarkten, maar een drugsconglomeraat dat is gericht op drugs als zodanig. Groeperingen zijn wellicht groot geworden op één of enkele markten, maar ze hebben een sociale en fysieke infrastructuur opgebouwd, waarmee veel soorten drugs geleverd (kunnen) worden aan grote afnemers in het buitenland.<sup>42</sup>

Buitenlandse drugsklanten weten criminelen in Nederland op grote schaal te vinden. De marketing is sterk, want *“de belofte is: Nederlanders kunnen alle soorten drugs leveren, het maakt niet uit welk soort of welke hoeveelheid, want het lukt.”*<sup>43</sup>

Drugscriminaliteit legt een grote druk op nodale knooppunten: zeehavens in Nederland, de Antwerpse haven, kleinere havens in Nederland, Schiphol en kleinere luchthavens. Drugscriminaliteit is een motor achter corruptie op de zwaar beveiligde knooppunten, omdat daar medewerking van binnenuit (vooral bedrijven en Douane, maar ook politie) bijna een vereiste is.<sup>44</sup> Respondenten hebben signalen over infiltratie door drugscriminelen in Nederland in (lucht)havens en op veilingen. Beveiliging, expansiedrift en criminele kansen kunnen leiden tot geografische verplaatsing bij drugssmokkel, richting het achterland (aan het einde van de logistieke keten) en naar kleinere (lucht)havens.

### 4.3 Profielen: van specialist tot veelzijdig ondernemer

Kenmerken van drugscriminaliteit zijn gevarieerd. Er is een groot verschil tussen aan de ene kant een kleine vriendenkring die verdient aan vijf hennepplanten en georganiseerde straathandel of aan de andere kant regionale netwerken of landelijke topcriminaliteit. De criminele drugswereld kan worden getypeerd door onderscheid te maken tussen een onderlaag (uitvoerders), middenkader (organisatoren, kleine netwerkjes), topsegment (investeerders en opdrachtgevers van internationale drugsprojecten) en facilitators.<sup>45</sup> Uit de verzamelde informatie kan een aantal verschijningsvormen van (lokaal zichtbare) georganiseerde drugscriminaliteit onderscheiden worden. De bijbehorende profielen worden hierna toegelicht, inclusief beschrijvende casussen.

#### 4.3.1 Gelaagde straathandel

Door het hele land zijn drugsdealers en drugsrunners actief die kleine of beperkte hoeveelheden drugs verkopen, van enkele grammen tot honderd of tweehonderd gram. Ze verkopen pillen, al handelen ze meer in cocaïne en/of softdrugs. Dealers en runners klonteren samen op ontmoetingsplaatsen op straat en in louche horecazaken en winkeltjes. Ze rijden door de stad op scooters en met auto's. Deze groep wekt irritaties bij bewoners en ondernemers en hun gedrag heeft schadelijke gevolgen: pushgedrag bij drugsverkoop, gericht op uitgaanspubliek, toeristen, coffeeshopbezoekers en jongeren. Ook zijn ze actief op en rondom middelbare scholen en bij andere onderwijsinstellingen.

De straathandel is gelaagd. Criminelen uit het middenkader (tussen- en groothandelaren) houden zich niet zelf bezig met straathandel, maar voorzien straatdealers en runners. Zij krijgen vertrouwen, bijvoorbeeld omdat ze familie zijn. Succesvolle straatdealers zijn klantgericht, houden zich aan afspraken en gedragen zich *low profile*. Ze bewegen zich onopvallend door de stad en

<sup>41</sup> Designer drugs zijn stoffen met een psychoactieve werking die pas recentelijk als drug op de gebruikersmarkt wordt aangeboden en/of gebruikt. Het kan gaan om een stof die al lang geleden voor het eerst is gesynthetiseerd en nu (voor het eerst) op de drugsmarkt verschijnt, maar ook om stoffen die pas onlangs zijn ontwikkeld.

<sup>42</sup> Boerman et al., 2017.

<sup>43</sup> Tops et al., 2018.

<sup>44</sup> Kruisbergen et al., 2012.

<sup>45</sup> Wijk & Lenders, 2018.

laten ook loopjongens de drugs bezorgen. Door de contacten die ze opdoen ontstaan criminele toekomstkansen.

Er is een nog grotere onderlaag, de groep loopjongens. Zij kopen pas drugs na bestelling en hebben dus niet altijd een drugsvoorraad. De samenstelling van deze groep straatdealers wisselt snel en velen 'mislukken' als crimineel.

Een categorie loopjongens wordt (zwaar) onder druk gezet door leidende figuren om voldoende te verkopen. Het is lastig om grip te krijgen op straatdealers. De politie houdt ze zo nu en dan aan, maar ze hebben doorgaans slechts gebruikershoeveelheden op zak, waardoor straffen uitblijven of laag uitvallen.

*Praktijkvoorbeeld. In een etnisch gemengd klein netwerk met straatdealers vormen twee allochtone jonge mannen de harde kern. Zij worden onder andere bijgestaan door twee jongens uit een criminele woonwagenfamilie en tal van loopjongens. De leidende figuren zijn de straathandel inmiddels ontgroeid. Zij hebben op een binnenstedelijk bedrijventerrein een bedrijfspand gehuurd, waar een dekmantelbedrijf is gevestigd. Het pand dient als criminele ontmoetingsplaats. De leidende figuren beschikken over vuurwapens. Een gezinslid van de twee kopstukken werkt bij de politie. De vader van een andere jongen uit het netwerk werkte bij de politie.*

### 4.3.2 Van jeugdgroep naar georganiseerd crimineel netwerk

Een criminele jeugdgroep ontwikkelt zich van het plegen van vooral vermogensdelicten zoals inbraken, autodiefstal en ladingdiefstal naar delicten gericht op het verdienen van het grotere geld. De overlast neemt hierdoor af en de groep probeert onder de radar te blijven voor de lokale politie. Verschillende subgroepen richten zich op verschillende delicten. Het betreft een soort 'specialisatie': (organisatie van) straathandel, drugsproductie, seksuele uitbuiting of de uitvoering van criminele projecten zoals het ophalen van grote partijen drugs. Ook worden *ripdeals* gepleegd. In deze kringen ontlenen jongeren status aan geld en geslaagd koopmanschap. Geweld, geld, drugs, seks en rapmuziek zijn in dit soort kringen een soort vijf-eenheid, getuige videoclips van rappers met een crimineel profiel. Diepe afkeer van de overheid gaat hand in hand met simplistische zelfrechtvaardigingen voor opportunistische criminaliteit. De drugsgelateerde delicten of pooierboy-praktijken (ook wel loverboy-praktijken genoemd) zijn uiteindelijk niet meer de enige focus: illegaal gokken (pokertoernooien), handel in nekkleding en oplichting met internetverkoop vormen uiteindelijk allemaal onderdeel van het netwerk. Er is geregeld sprake van conflicten die uitmondten in geweld.

*Praktijkvoorbeeld. In een gemeente komen verschillende netwerkjes in beeld die voortkomen uit groepsgebonden jeugdcriminaliteit. Twee broers sturen een crimineel netwerk aan. Het netwerk combineert vermogensdelicten met drugshandel. Ze pleegden lokaal waarschijnlijk al meer dan 150 woninginbraken. De twee broers rijden momenteel in dure auto's door de wijk en lijken bovenlokaal te opereren, maar daardoor is het zicht op de (criminele) praktijken wel minder geworden.*

*In een ander netwerk zijn twee andere broers ook leidende figuren. Eén van hen stuurde straatdealers aan en zette hen zwaar onder druk, inclusief mishandelingen, omdat ze meer moesten verkopen. Hij is voor meer dan vijf jaar veroordeeld, maar inmiddels weer op vrije voet. Er zijn mensen (criminelen) voor hem naar het buitenland gevlucht. Dealers melden zich bij de politie uit angst voor hem. Hij perst mensen af, met vuurwapens, en eist tienduizenden euro's. Zijn broer heeft een horecazaak en gokt op grote schaal in lokale casino's.*

*Tot slot heeft een leidende crimineel zich, met een netwerkje, gespecialiseerd in professionele vermogensdelicten. Hij investeert tienduizenden euro's in middelen en vluchtroutes. Hij steelt bijvoorbeeld tientallen pallets met luxe producten, net als verschillende vrachtwagens met een inhoud ter waarde van enkele miljoenen. Hij gebruikt geweld en heeft veiligheidsmaatregelen getroffen, omdat hij vreest slachtoffer te worden van een liquidatie.*

### 4.3.3 Lokale drugsspecialisten

Lokale ondermijningsbeelden beschrijven netwerkjes, families of groepjes die geld verdienen aan drugscriminaliteit; de lokale drugsspecialisten. Het gaat voornamelijk om drugsproductie, vaak hennepcultuur en geregeld productie van synthetische drugs. De harde kern bestaat uit enkele

personen. Zij strijken verreweg het grootste deel van de inkomsten op. Daarnaast zijn er enkele uitvoerders. Ze plegen ook andere delicten, maar die staan voornamelijk in het teken van het gronddelict. Investerings in vastgoed of bedrijven dienen voornamelijk als afschermingsconstructie. Bijvoorbeeld voor het ontmoeten van criminele contacten of het witwassen van het verdiende geld.

*Praktijkvoorbeeld. Twee broers hebben een netwerk om zich heen ten behoeve van georganiseerde hennepcultuur. Ze staan op goede voet met lokale criminele woonwagengebruikers en werken samen bij grootschalige hennepcultuur. De broers kweken ook stekken. Ze zetten Oost-Europeanen onder druk om de kwekerijen te onderhouden en te oogsten. In hun netwerk vallen ook bedrijven ten nutte van de aanleg van kwekerijen.*

#### 4.3.4 Lokale generalisten

Drugscriminaliteit is voor (netwerken van) lokale generalisten een belangrijke inkomstenbron, maar ze combineren die met talrijke andere criminele activiteiten. Voorbeelden zijn witwassen, vastgoedfraude, illegaal gokken, wapenhandel, uitbuiting, huisjesmelkerij, uitkeringsfraude, milieucriminaliteit of handel in illegaal vuurwerk. Met crimineel verworven geld kopen ze panden en bedrijven. Lokale generalisten gebruiken de opgekochte panden vervolgens om geld te verdienen met strafbare feiten of regelovertreding: illegale prostitutie, illegaal gokken, wapenhandel, huisvesting van arbeidsmigranten, misbruik van zorggeld door mensen de huur te laten betalen of verhuur aan katvangers om drugsproductie af te schermen. Ze zetten bijvoorbeeld zorgbureaus op om zorgfraude te plegen met cliënten die in de sociale omgeving (een wijk of gemeenschap) worden geworven. Het netwerk bevat bedrijven met een faciliterende functie, zoals autoverhuurbedrijven, beveiligingsbedrijven en financieel adviseurs.

Personen in het netwerk richten zich op relatiebeheer met de gemeente, onder meer om vergunningen aan te vragen, voor overleg over vastgoedprojecten, maar ook bijvoorbeeld om zorgcontracten te sluiten. Stromanconstructies helpen bij het verkrijgen van vergunningen.

*Praktijkvoorbeeld. Het netwerk met de heer X als spilfiguur is actief in verschillende steden in een regio en maakt op grote schaal gebruik van machtsvertoon. In dit netwerk wemelt het van de sportschooljongens en (oud-)kickboksers. Kopstukken hebben veel vastgoed gekocht, waaronder woningen, horeca en autobedrijven. In verhuurde woningen worden hennepplantages aangetroffen. X huisvest echter ook personen die mogelijk worden uitgebuit, zoals prostituees.*

*Hij heeft, met enkele anderen, horecazaken gekocht, ook in het topsegment. Hij bezit bedrijfspanden en woningen. Hij vraagt hoge huren voor povere woonruimte. X zet een vastgoedproject op. Hij werkt samen met een ondernemer die lokaal een goede reputatie heeft, maar in het verleden wel is veroordeeld. X heeft nog een zakenpartner in de bovenwereld, namelijk een ondernemer met een goed lopende zaak en veel vastgoed. Uitvoerende professionals vermoeden dat deze man startkapitaal heeft verdiend met hennepcultuur. In de panden die hij verhuurt, wordt zo nu en dan een hennepkwekerij aangetroffen. Deze man investeert in een publieke voorziening.*

#### 4.3.5 Drugs plus vastgoed en bedrijven

Een volgende categorie betreft lokale en regionale drugscriminelen die, net als de lokale drugsspecialisten, investeren in vastgoed en/of bedrijven. In dit geval zijn de investeringen echter bedoeld om de (gedeeltelijke) overstap te maken van de onderwereld naar de bovenwereld. Zo kunnen op termijn ook legale inkomsten binnen komen, bijvoorbeeld door de verhuur en verkoop van vastgoed in deze bovenwereld. Ook wordt het kapitaal veiliggesteld; al dan niet met behulp van stromannen op wiens naam het vastgoed komt te staan. Waar nodig zoeken ze naar een meewerkende notaris. Vaak betreft het bedrijven of branches waar geen vergunning voor nodig is om ze op te zetten, of bedrijven met een mogelijke hoge *cashflow* waarbij het lastig is na te gaan hoeveel geld er in werkelijkheid omgaat: zonnebankstudio's, horeca, autobedrijven, kunstateliers of maneges.

Deze categorie bevat criminelen met een zogenoemd *low profile*, maar ook criminelen die – met bedrijven, marketing of sponsoring – nadrukkelijk op de voorgrond treden en contacten onderhouden met het lokaal bestuur.

*Praktijkvoorbeeld. In één generatie is een gastarbeidersgezin rijk geworden. De basis is gelegd met hennepcultuur. Ze maken hun handen hier niet zelf vuil aan. Ze hebben een vastgoedportefeuille opgebouwd: woningen, bedrijfspanden en horecapanden. Er wordt hennep geteeld in panden die ze verhuren. Voor het onderhoud van de kwekerij worden onder meer Bulgaren ingezet. Ze zijn ook actief als huisjesmelker. Op verschillende locaties zijn ze franchisenemer van een bekende bedrijfsformule. De familie opereert low profile. Bezittingen en drugscriminaliteit bleven onopgemerkt, totdat één zoon in beeld kwam als 'dief' en als lid van een etnisch gemengde criminele jeugdgroep. Zes groepsleden plegen vermogensdelicten. Één jongen wordt verdacht van hulp bij een liquidatie. Drie jongemannen worden genoemd vanwege witwassen.*

#### 4.3.6 Landelijk actieve kopstukken en netwerken

Een kleinere categorie criminele drugsnetwerken is bovenlokaal actief, op nationaal of internationaal niveau. Deze netwerken zijn lokaal ingebed, maar staan in contact met internationale drugsklanten of drugsleveranciers: via familie, op basis van verwantschap (allochtone netwerken) of via contacten die zijn opgebouwd door (autochtone) kopstukken die vaak al decennialang actief zijn in de criminele drugswereld. De hoofdactiviteit, grootschalige drugscriminaliteit, resulteert in verschillende andere delicten, zoals witwassen, geweld en wapenbezit. Deze criminelen beschikken over een sociale en fysieke infrastructuur die hen, ook als die is opgebouwd op één drugsmarkt, in staat stelt om actief te zijn op verschillende drugsmarkten.

Deze criminelen en hun netwerken zijn het lokale en regionale niveau dus ontgroeid. Er kan grofweg onderscheid gemaakt worden tussen 'topcriminelen' en 'lokale topverdieners'. De eerste subcategorie behoort tot de Nederlandse toplaag, met grote belangen in de internationale drugscriminaliteit.

*Praktijkvoorbeeld. Een lokale crimineel is in de jaren tachtig groot geworden, tot aan het allerhoogste niveau in Nederland, in de productie en export van xtc, amfetamine en hennep. Deze man gaf leiding aan een 'bende', gevestigd in een dorp, maar met goede connecties met Amsterdamse criminelen en allochtone groeperingen. Er werd op grote schaal drugs geëxporteerd. De man was letterlijk gevreesd en geliefd; hij had een geweldsreputatie maar investeerde ook in publieke voorzieningen. Bij sommige professionals bestond het idee dat hij, na een veroordeling en vanwege een opgebouwd vermogen, met pensioen was gegaan als drugskrimineel. Toch blijkt hij nog altijd een sleutelrol te vervullen in een internationaal opererend drugsnetwerk.*

De tweede subcategorie zijn criminelen die vanuit een bescheiden netwerk beschikken over een winstgevend internationale drugslijn.<sup>46</sup> Onderstaande casus beschrijft hoe een netwerk uitgroeit van opdrachtnemer (bij het uithalen van drugs in zeehavens) tot eigenstandige cocaïne-importeur.

*Praktijkvoorbeeld. In een netwerk rondom twee families, met enkele mannen binnen één familie in een leidende rol, staat drugscriminaliteit centraal. Meer dan tien mannen uit de twee families worden in verband gebracht met een waslijst aan delicten, van drugshandel op geijkte straatlocaties, via uithaalacties in zeehavens tot aan internationale drugsimport van cocaïne uit Zuid-Amerika. Naast drugs gaat het om witwassen, verdachte geldstromen (naar de Verenigde Arabische Emiraten waar een vastgoedbedrijf en investeringsmaatschappij zijn gevestigd), onverklaarbaar bezit, gebruik van geweld, wapenbezit en fictieve dienstverbanden. Ze zetten ook, op beperkte schaal, jonge vrouwen in voor prostitutie. Daartoe worden hotelkamers geboekt en advertenties geplaatst. De mannen werken samen met in elk geval drie andere families en zeven personen, waaronder een boekhouder die als facilitator helpt bij transacties, belastingaangiften en fictieve dienstverbanden. De oversteek van straathandel naar internationale cocaïnesmokkel wordt in enkele jaren gemaakt. Ze verdienen goed aan het 'uithalen' van partijen drugs (cocaïne) uit zeehavens, in het bijzonder Antwerpen. De opdracht daartoe wordt geacquireerd in enkele cafés waar vrijwel louter criminelen komen. Bij een dekmantelbedrijf, op een bedrijventerrein, worden (ook kostbare) attributen aangetroffen die ze gebruikten bij het uithalen. Een uithaalactie is een project met een flink budget, met premies van wel 600 tot 750 euro per kilo cocaïne. Één man*

<sup>46</sup> Een bijzondere variant zijn in Nederland actieve drugshandelaren die via het *darkweb* hoogfrequent kleine hoeveelheden drugs leveren (via postpakketten) aan klanten in het buitenland.

*wordt betrapt en veroordeeld. Het 'uithaalgeld' maakt investering in cocainetransporten mogelijk. Daartoe maken ze gebruik van een eigen import- en exportbedrijf dat, in containers met fruit, cocaïne uit Zuid-Amerika laat komen.*

#### 4.3.7 Facilitators

De categorie *facilitators* is divers. Het zijn (rechts)personen die diensten verlenen aan, in dit geval, drugscriminelen. De diensten van één en dezelfde *facilitator* worden vaak door verschillende criminele netwerken 'ingehuurd', waardoor de *facilitator* fenomeen- en crimineel samenwerkingsverband-overstijgend werkt. De ene *facilitator* levert een eenvoudige dienst, zoals het op naam zetten van een auto, en is ingebed in het criminele milieu en de ander levert een hoogwaardige dienst, zoals een fiscaal-juridisch adviseur. Onderstaande casussen werpen een blik op *facilitators* die belangrijk of niet onbelangrijk zijn voor (drugs)criminelen.

*Praktijkvoorbeeld. Een danceclub fungeert als ontmoetingsplaats voor criminelen. De heer X was exploitant van deze zaak, maar vanwege antecedenten verloor hij zijn vergunning. De huidige exploitant is een man met enkele antecedenten. Hij heeft elders in het land een zaak in een risicobranche. Een familielid van hem, die in de zaak wordt gezien, is veroordeeld. De vergunning is verstrekt, op voorwaarde dat de exploitant alle banden met X zou staken. Professionals twijfelen aan de effectiviteit, omdat X nog in de zaak wordt gezien. Ze vermoeden een stromanconstructie. De club is een uitgaansgelegenheid voor met name allochtone bezoekers uit zowel de regio als uit het hele land en het buitenland. De club voert een selectief deurbelied. Er komen veel (drugs)criminelen, er staan VIP-tafels en er komen leden van een Duitse criminele motorbende en prostituees. Veel betalingen zijn contant.*

*Praktijkvoorbeeld. Deze casus gaat over een administratiekantoor dat vermoedelijk grootschalig criminelen faciliteert bij hypotheekfraude, dit onder andere door middel van valse werkgeversverklaringen. De administratie van het kantoor is in beslag genomen en daaruit zijn meer dan 40 voorvallen geselecteerd die nader onderzoek vragen. Uit de informatie blijkt dat de betrokken dienstverlener onder meer de administratie deed voor één van de grote wietopkopers in stad X en omgeving. Uit de analyse is het vermoeden gerezen dat hij een valse werkgeversverklaring voor deze wietmakelaar heeft geregeld en dat zij beiden betrokken zijn bij schimmige transacties met extreem hoge bedragen. Ook zijn er concreet relaties tussen de dienstverlener en een criminele motorbende geconstateerd.*

*Praktijkvoorbeeld. Van bedrijf X is bekend dat het ook auto's verhuurt aan bekende drugsrunners en dealers. Bij een aantal druggerelateerde aanhoudingen bleken de auto's nogal eens gehuurd te zijn van dit bedrijf. Daarnaast zijn in de auto's spullen aangetroffen die stonken naar hennep. Het bedrijf verklaarde dat deze door de huurder waren achtergelaten in de kofferbak. Opvallend is dat de politie ook constateert dat criminelen auto's gebruiken van het bedrijf. Onlangs zijn namelijk enkele criminelen uit Frankrijk aangetroffen in een auto van het bedrijf die naar hennep stonk. Ook bij een overval werd een auto van het bedrijf gebruikt. Het autobedrijf fungeert vermoedelijk als schakel tussen verschillende criminele samenwerkingsverbanden. Ook twee andere autobedrijven zijn in beeld. Hiervan zijn meermaals auto's aangetroffen waarin personen zaten die antecedenten op het gebied van vermogensdelicten hebben.*

## 5 Mensenhandel

Mensenhandel betreft het werven, vervoeren of huisvesten van een persoon, met geweld, dwang, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare situatie, gericht op uitbuiting.<sup>47</sup> Het onderzoek naar mensenhandel wordt van oudsher gericht op misstanden in de seksindustrie, maar ook mensenhandel buiten de seksindustrie is in 2005 strafbaar gesteld.<sup>48</sup> Dat laatste betreft, kortweg, alle vormen van gedwongen arbeids- of dienstverlening zonder seksuele component.

Mensenhandel valt in meerdere categorieën onder te verdelen:<sup>49</sup>

- seksuele uitbuiting, zoals gedwongen prostitutie.
- niet-seksuele uitbuiting, waaronder:
  - Arbeidsuitbuiting: uitbuiting in het domein van werk en inkomen, vaak met een formele relatie tussen werkgever en werknemer. Kenmerkend voor arbeidsuitbuiting is een stapeling van factoren zoals onderbetaling, lange werktijden, slechte huisvesting, intimidatie en fysieke en psychische druk die leiden tot meervoudige afhankelijkheid van het slachtoffer.<sup>50</sup>
  - Gedwongen dienstverlening: diensten die onder dwang moeten worden verricht, zoals onder dwang afsluiten van telefoonabonnementen of een bankrekening;
  - Criminele uitbuiting: uitbuiting van individuen door hen strafbare feiten te laten plegen, zoals zakkenrollen, winkeldiefstal, drugshandel en dergelijke waarmee financieel gewin is gemoed. De Nationaal Rapporteur schaarst hier ook het gedwongen aanvragen en vervolgens (in grote mate) afstaan van uitkeringen en voorzieningen (uitkeringsfraude) onder.<sup>51</sup>
- mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. In deze rapportage wordt niet ingegaan op deze categorie mensenhandel, er zijn geen aanwijzingen dat dit op grote schaal speelt in Nederland.

Er is geen goed zicht op de omvang van mensenhandel. Het speelt zich af in het verborgene, zeker daar waar de slachtoffers illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen zijn. Slachtoffers zien zich niet of maar in beperkte mate als slachtoffer. Dit komt onder andere door onbekendheid met de Nederlandse regelgeving, schaamte of angst voor criminele groeperingen.

Dit hoofdstuk gaat niet over de internationale mensenhandel, maar over signalen die professionals op lokaal niveau waarnemen. Er komen wel internationale casussen in beeld bij de RIEC-bureaus waaruit blijkt dat er ook verdenkingen zijn over (grootschalige) mensenhandel door criminele netwerken, maar dat wordt vaak niet concreet. Aangezien tijdens de interviews met de RIEC-bureaus voornamelijk veel zorgen zijn gedeeld over de signalen van arbeidsuitbuiting en de lastige bewijsbaarheid ervan, komt dit onderwerp uitvoeriger aan bod dan de andere vormen van uitbuiting: seksuele en criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening. Dit wil uiteraard niet zeggen dat deze vormen van uitbuiting niet veelvuldig voorkomen en/of minder belangrijk geacht worden.

### 5.1 Cijfers en bevindingen

In officiële registraties van het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha) wordt melding gemaakt van slachtoffers van mensenhandel, onder meer door opsporingsinstanties en opvangvoorzieningen. In 2017 gaat het in totaal om 958 registraties van mensenhandel, waarvan 534 slachtoffers van seksuele uitbuiting en 249 slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie, waaronder arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. De geregistreerde slachtoffers zijn voor meer dan twee derde slachtoffer van seksuele uitbuiting.<sup>52 53</sup>

<sup>47</sup> Het strafrechtelijke kader wordt gevormd door artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

<sup>48</sup> Boerman et al., 2017.

<sup>49</sup> TNO, 2018.

<sup>50</sup> Inspectie SZW, 2016.

<sup>51</sup> Boerman et al., 2017.

<sup>52</sup> van Bommel et al., 2018.

<sup>53</sup> De overige registraties betreffen 42 registraties van uitbuiting zowel binnen als buiten de seksindustrie en 133 registraties waarvan het soort uitbuiting onbekend is.

Uit schattingen met behulp van de MSE-methode<sup>54</sup> gebaseerd op de databestanden van CoMensha blijkt dat het jaarlijks gaat om 5.000 tot 7.500 slachtoffers van mensenhandel, gemiddeld 6.274 slachtoffers. Daarvan zou een op de vijf slachtoffers (19%) in beeld zijn bij CoMensha. Een grote meerderheid van het geschatte aantal mensenhandel slachtoffers is slachtoffer van seksuele uitbuiting (67,4%). De overige 32,6% is slachtoffer van uitbuiting buiten de seksindustrie.<sup>55</sup>

Respondenten geven aan dat zij arbeidsuitbuiting als meest frequente vorm van mensenhandel zien. Opvallend is dat deze bevindingen dus niet overeenkomen met de hierboven genoemde cijfers. Daarnaast signaleren zij ook de andere vormen van uitbuiting, zoals seksuele en criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening. De gemene deler is dat personen in een afhankelijkheidsrelatie worden gebracht. Criminelen maken op grote schaal misbruik van de zwakkeren in de samenleving voor alle soorten mensenhandel: arbeidsmigranten, asielzoekers, statushouders, boeren en vissers in een economische crisis, mensen met schulden, personen met een psychische of medische aandoening, kwetsbare jongeren op speciale scholen of zorginstellingen, verslaafden (alcohol, drugs, gokken), zwervers. Bij controles van panden of locaties – zoals een recreatiepark of bedrijventerrein – stuiten professionals op een gemengde categorie kwetsbaren: illegale prostituees, personen die huur betalen met onrechtmatige PGB-budgetten, personen die worden ingezet bij criminele activiteiten zoals het knippen van wiettoppen of drugs dealen. Ook treffen ze panden of auto's aan die op naam staan van katvangers.

## 5.2 Arbeidsuitbuiting

Kwalitatieve informatie van de respondenten lijkt erop te wijzen dat arbeidsuitbuiting de meest frequente vorm van mensenhandel in Nederland is. Voor hen staat vast dat op grote schaal mensen worden uitgebuit in een arbeidssituatie. Strafrechtelijk gezien kan alleen gesproken worden over arbeidsuitbuiting als er naast onderbetaling ook 'dwang' aangetoond kan worden. Dit blijkt lastig te zijn. Een aantal redenen hiervoor wordt apart besproken in paragraaf 5.2.1.

De Inspectie SZW schat het aantal mensen dat in Nederland wordt blootgesteld aan het risico op onderbetaling op ongeveer 600.000. Het aantal slachtoffers wordt geschat op 24.000. Onderzoek door de Inspectie SZW<sup>56</sup> leert dat onderbetaling en arbeidsuitbuiting vaak hand in hand gaan. In minstens 50 van de 73 opsporingsonderzoeken zijn overduidelijke situaties van (grove) onderbetaling aangetroffen. Om juridisch te kunnen spreken van arbeidsuitbuiting moet er meer aan de hand zijn dan onderbetaling. Alleen in combinatie met andere indicatoren, zoals dwang, financiële binding, intimidatie en isolatie, en gedwongen huisvesting, is sprake van arbeidsuitbuiting en is dit strafrechtelijk tegen te gaan.

Op lokaal niveau wijzen uitvoerende professionals bij gemeenten en politie op 'uitbuiting'. Gemeentebambtenaren signaleren met name arbeidsuitbuiting, vooral in de steden en in gebieden met een grote vraag naar goedkope arbeid zoals in de horeca, (land)bouw, tuinderijen en bloembollenkwekerijen.

Handhavers stuiten op slecht gehuisveste arbeidsmigranten, hetgeen gepaard gaat met overlast. De werksituatie blijft voor hen vaak buiten beeld; al zijn er vaak ook vermoedens van arbeidsuitbuiting in de zin van onderbetaling, onder andere het niet uitbetalen van overuren. Bijvoorbeeld wanneer het tijdstip van 'ophalen' en 'terugbrengen' erg ver uit elkaar ligt, hetgeen lijkt te wijzen op te lange werkdagen. Of als arbeidsmigranten onder bijna permanent toezicht staan van een coördinator van een uitzendbureau.

Medewerkers van Registratie Niet-Ingezetenen (RNI)-loketten maken zich zorgen over het lot van arbeidsmigranten.<sup>57</sup> Ze verstrekken veel arbeidsmigranten namelijk wél een BSN-nummer, maar

<sup>54</sup> Met de Multiple System Estimation (MSE-methode) is het mogelijk om aan de hand van het aantal geregistreerde slachtoffers het aantal niet-geregistreerde slachtoffers te *schatten*. Slachtoffermonitor mensenhandel 2012 – 2016.

<sup>55</sup> van Bommel et al., 2018.

<sup>56</sup> Inspectie SZW, 2017.

<sup>57</sup> Personen kunnen zich laten registreren in de BRP als niet-ingezetene, ook wel Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) genoemd. Dit kan als iemand niet langer dan 4 maanden in Nederland blijft (dus tot en met 3 maanden en 30 dagen). Inschrijven in het RNI kan bij 19 gemeenten: Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Breda, Den Haag, Doetinchem, Eindhoven, Goes, Groningen, Heerlen, Leeuwarden, Leiden, Nijmegen, Rotterdam, Terneuzen, Utrecht, Venlo, Westland, Zwolle. Voor de aanvraag moet een paspoort overhandigd worden en moet een woonadres opgegeven worden. Dit hoeft geen adres in Nederland te zijn.



zonder hen in te schrijven op een woonadres.<sup>58</sup> In dat geval mogen migranten maximaal vier maanden in Nederland blijven, maar die regel wordt massaal ontdoken. De consequentie is dat van vele tienduizenden arbeidsmigranten geen woonadres bekend is. Een gunstige bijkomstigheid van het verkrijgen van een BSN-nummer is het feit dat een persoon een bankrekening kan openen. Gemeenteambtenaren vrezen dat ze met het verstrekken van BSN-nummers uitbuiting faciliteren. Landelijk beleid geeft echter geen weigeringsgronden, ook niet bij hoogfrequente en verdachte BSN-aanvragen.

Naast arbeidsuitbuiting in de zin van onderbetaling voor gemaakte werkuren is ook de huisvesting van afhankelijke personen een goed verdienmodel. Ze vragen een te hoge huurprijs voor woon- of slaapruijnte: een caravan, een kamer of een bed. Uitbuiting en vastgoedcriminaliteit, vastgoed gekocht met crimineel geld, raken zo met elkaar verbonden. Dit kan de lokale woningmarkt ontwrichten. Dit is niet alleen zichtbaar op verloederde recreatieparken waar onder andere arbeidsmigranten worden gehuisvest. In gemeenten met een tekort aan woningen voor arbeidsmigranten kopen opportunisten of criminelen namelijk ook onder andere eengezinswoningen op. Daarbij bieden zij boven de marktprijs. Het leidt tot woonoverlast voor de omgeving en tot een tekort aan starterswoningen.

*Praktijkvoorbeeld. Een persoon heeft een flink aantal panden in zijn bezit in verschillende gemeenten in de provincie. Dit zijn leegstaande of slecht onderhouden huizen. Hij richt zijn panden zo in dat er veel kleine kamertjes zijn en verhuurt deze dan via een of ander schimmig uitzendbedrijf aan arbeidsmigranten. Regelmatig lijken woningen leeg te staan. Of er vindt illegale bewoning plaats door onder andere Polen en Roemenen of er worden hennepplantages aangetroffen. De gemeenten geven aan dat de arbeidsmigranten in een afhankelijke positie lijken te zitten ten opzichte van hun werkgever/het uitzendbureau. Zo hebben de arbeidsmigranten bijvoorbeeld papieren in hun bezit die ze niet begrijpen.*

### 5.2.1 Bewijsvoering van arbeidsuitbuiting

De bewijsvoering van arbeidsuitbuiting is lastig. Er moet 'dwang' worden aangetoond en dat lukt zelden. Er bestaat een gat tussen aan de ene kant strafrechtelijke vervolging en aan de andere kant boetes vanwege slecht werkgeverschap of 'ernstige benadeling' van werknemers. Boetes worden als het ware ingecalculeerd in de bedrijfsvoering van uitzendbureaus of andere (rechts)personen.

Hoewel uitvoerende professionals in hun dagelijkse werk op veel signalen stuiten die lijken te wijzen op arbeidsuitbuiting, is er tegelijkertijd een fors informatietekort. Zeker om de stap te kunnen zetten van signaal naar strafrechtelijk bewijs. Het informatietekort wordt onder andere verklaard door de volgende aspecten:

- Arbeidsuitbuiting is in veel opzichten een zogenoemde *consensual crime*. Het gaat om criminaliteit en/of systematische regelovertreding waarvan veel betrokkenen profiteren. Voorbeelden zijn: opdrachtgevers die profiteren van goedkope en flexibele arbeidskrachten, winstgevende bedrijven zijn goed voor de lokale economie, arbeidsbureaus en huisvesters die veel geld verdienen, gemeenten die huisvesting van arbeidsmigranten niet hoeven te organiseren en een categorie arbeidskrachten die redelijk tevreden is of de gang van zaken voor lief neemt, omdat ze in hun thuisland even slechte of slechtere omstandigheden gewend zijn. Zo ontstaat een gesloten front.
- Veel signalen over arbeidsuitbuiting wijzen (onder meer) op uitzendbureaus. Door liberalisering en deregulering hebben die in de afgelopen twee decennia veel ruimte gekregen. Vanaf 1993 zijn uitzendbureaus in Nederland niet meer vergunningplichtig. Controle en toezicht namen af, terwijl het aantal uitzendbureaus en arbeidsmigranten juist sterk toenam. Toch gaat het om een 'hoge risicobranche' en bestaat er in omliggende landen (België en Duitsland) wel een vergunningplicht. De consequentie is dat iedereen een uitzendbureau kan oprichten, dus ook

<sup>58</sup> Bij een aantal RNI-loketten is een pilot REVA van start gegaan, waarbij het verblijfsadres van arbeidsmigranten geregistreerd wordt. Hierdoor kunnen gemeenten zicht krijgen op welke panden er ter beschikking gesteld worden aan arbeidsmigranten.

ondernemingen (zoals tuinders), die werken met arbeidsmigranten. Er zijn vandaag de dag bijna 7.500 uitzendbureaus in Nederland.<sup>59</sup>

- Deskundigen denken dat de organisatiegraad van dadergroepen die zich bezighouden met arbeidsuitbuiting toeneemt en dat ze opereren als lerende en calculerende organisaties die hun werkwijzen aanpassen. Ze zoeken de mazen van de wet en maken gebruik van zwaktes bij controle, handhaving en opsporing. Om arbeidsmigranten bij wettige bedrijven te kunnen laten werken, vervalsen de daders allerhande documenten en plegen systematisch fraude. Sterker, er worden hele schaduwboekhoudingen opgezet, ter voorbereiding op controles. Daarbij zijn *facilitators* (boekhouders, juristen, financieel adviseurs) onmisbaar.
- Mensenhandel is een zogenoemd haaldelict, in die zin dat de aangiftebereidheid laag is. Veel buitenlandse werknemers zijn bij onderbetaling toch beter af dan in hun thuisland en accepteren daarom een te lage beloning. Daarnaast hebben zij ook geen inzicht in het salaris waar zij recht op hebben of zijn niet op de hoogte van zaken als vakantiegeld of toeslagen voor overwerk. De malafide werkgever misbruikt deze onwetendheid.<sup>60</sup> De signalering heeft vaak plaats op de werkvloer van gemeenten en basisteams, op grote afstand van opsporingsafdelingen, gemeentelijke topambtenaren of burgemeesters. Het overgrote deel van de opsporingsonderzoeken in Nederland wordt ingezet bij brengdelicten (voornamelijk zaken waarbij aangifte wordt gedaan) en bij grootschalige onderzoeken naar bekende criminele netwerken of naar ernstige delicten, zoals moord, doodslag of ontvoering.
- De strafrechtbepaling en jurisprudentie over mensenhandel kennen een bijna ingebakken onmogelijkheid. Er dient bijna altijd dwang tegenover slachtoffers te worden aangetoond, maar vanwege de vorm die deze dwang in de realiteit krijgt, valt dit zelden aan te tonen. Dit krijgt onder meer op de volgende manieren gestalte<sup>61</sup>:
  - Financiële binding. De werknemer wordt financieel afhankelijk gemaakt. Dit gebeurt bijvoorbeeld door (afgezet tegen het vermogen en inkomen van betrokkenen) veel geld te laten betalen voor huisvesting, ziektekosten, voedsel en/of door onredelijke boetes.
  - Werving- of bemiddelingsbureaus in het land van herkomst spelen een belangrijke rol. Ze gebruiken rekrutering tegen betaling om werknemers te binden. De werknemer bouwt schulden op, nog voordat er werk is.
  - Door intimidatie zijn slachtoffers bang, waardoor zij niet snel steun zoeken in de buitenwereld. Er wordt bedreigd met geweld of daadwerkelijk geweld gebruikt om de norm nog eens duidelijk te stellen. Ook blijken coördinatoren van uitzendbureaus in Nederland traditionele Oost-Europese criminelen. Via hun netwerk beschikken ze over een lange arm om geweld te gebruiken (tegen familieleden) in het thuisland.
  - Illegalen zijn vatbaar voor bedreiging en geweld. Daders dreigen bijvoorbeeld dat ze het land worden uitgezet.
  - Slachtoffers worden sociaal geïsoleerd. Ze werken vele uren, slapen vlakbij de werkplek of worden gebracht en gehaald door chauffeurs met een toezichthoudende rol. Op de locatie waar ze zijn gehuisvest, is toezicht. Er zijn gevallen bekend dat slachtoffers niet weg mochten en geen bezoek mochten ontvangen.
  - Gedwongen huisvesting wordt niet alleen gebruikt om werknemers te isoleren, maar ook vaak ingezet als verdienmodel. In een deel van de gevallen wordt een bureau ingeschakeld, dat bemiddelt in zowel werk als huisvesting.<sup>62</sup> Zo worden slachtoffers op meerdere vlakken afhankelijk gemaakt.
  - Als slachtoffers ook nog worden ingezet om strafbare feiten te plegen (criminele uitbuiting), bijvoorbeeld het knippen van hennep toppen of diefstal, bestaat de dreiging van strafrechtelijke vervolging. Deze categorie is zowel dader (pleegt een strafbaar feit) als slachtoffer (wordt ertoe gedwongen) en is daarom geneigd afstand te houden tot opsporingsdiensten.

---

<sup>59</sup> Respondent Kamer van Koophandel.

<sup>60</sup> Inspectie SZW, 2017.

<sup>61</sup> Inspectie SZW, 2017.

<sup>62</sup> Het inhouden van loon voor woninghuur is wettelijk toegestaan. Het bureau mag wettelijk maximaal 25% van het bruto minimumloon inhouden.

Respondenten geven aan dat dit lokale professionals moedeloos maakt, waardoor ze strafrechtelijke vervolging vervolgens vaak niet eens meer proberen. Criminelen en opportunisten profiteren, omdat ze bestuurlijke boetes letterlijk op de koop toe nemen.

### 5.2.2 Arbeidsuitbuiting: werkwijzen

Welke daders of netwerken komen in beeld vanwege arbeidsuitbuiting? Dit is een lastige vraag, omdat het overgrote deel van de vermoedens en verdenkingen betrekking heeft op personen die buiten het bereik van het strafrecht blijven. De vraag kan ook anders worden geformuleerd. Welke organisaties, netwerken en werkwijzen brengen arbeidsmigranten doelbewust in een situatie dat ze worden blootgesteld aan een (groot) risico op onderbetaling? Bij deze vraag gaat het ineens om honderdduizenden arbeidsmigranten. Er komt een diffuse categorie daders en profiteurs in beeld, van calculerende uitzendbureaus, via werkgevers die te weinig betalen voor arbeid, tot zware criminaliteit. Bij nadere analyse van de data van de respondenten en geraadpleegde literatuur komen grofweg vier werkwijzen/profielen in beeld, die elkaar niet uitsluiten: 1. Strategische misleiding en ontduiking; 2. Transnationale ketendwang; 3. Kleinschaliger koppeling van werk en huisvesting en 4. Arbeidsuitbuiting plus.

#### Strategische misleiding en ontwijking

Binnen organisaties en netwerken die zijn betrokken bij arbeidsuitbuiting, nemen *facilitators* (juristen, experts, adviseurs) een belangrijke plaats in. Sterker, het nadenken over het gebruiken en oprekken van regels, alsook het ontduiken van controles, is een aspect van de bedrijfsvoering. Op die manier wordt bijvoorbeeld systematische onderbetaling gerealiseerd en verborgen gehouden. Er worden valse administraties aangelegd en (schijn)constructies opgezet. Onderbetaling wordt onder andere als volgt gerealiseerd:

- Het oprichten van wervings- of bemiddelingsbureaus in het buitenland om Nederlandse premies te ontwijken.
- Alternatieve loonstroken met lagere nettolonen.
- Betaling op buitenlandse rekeningen met minder loon dan het wettelijk minimumloon.
- Girale betaling van het wettelijk minimumloon, maar (gedwongen) contante terugbetaling.
- Na betaling van het wettelijk minimumloon gefingeerde kosten in rekening brengen en contant laten terugbetalen.
- Contante uitbetaling van een deel van het minimumloon, in combinatie met het gebruik van vervalste kwitanties die suggereren dat er voldoende loon is uitbetaald.
- Het minimumloon wordt betaald, maar de werknemers werken te veel uren en deze overuren worden niet betaald.
- Het wettelijk minimumloon geldt niet voor zelfstandigen. Schijnzelfstandigheid is daarom een manier om onder de betaling van het wettelijk minimumloon uit te komen.
- Constructies waarbij misbruik wordt gemaakt van de detacheringsrichtlijn met A1-verklaringen. Daarbij wordt betaling van sociale premies verlegd naar landen waar de premies en/of de premiegrondslag veel lager zijn. Aan de geldende voorwaarden wordt echter niet voldaan.

Ze stellen veel in het werk om niet te worden gepakt. Als bedrijven toch worden betrapt en beboet, maken ze soms gebruik van een nep-faillissement om onder boetes uit te komen. Een andere tactiek is de vlucht naar voren. De directie van een uitzendbureau kaart – bij kans op strafrechtelijk onderzoek of hoge boetes – misstanden zelf aan, zodat de schuld naar de uitvoerders verschuift. Zo wekt de organisatie de indruk dat zij zelf slachtoffer is geworden van het gedrag van (ingehuurde) uitvoerders.

Strategische misleiding en ontduiking faciliteren afwimpelgedrag van Nederlandse bedrijven die afnemers zijn van de (te) goedkope krachten: te weinig betalen voor arbeid, terwijl de constructies en risico's een zaak zijn voor de leveranciers van arbeidskrachten.

#### Transnationale ketendwang

Er is een praktijk ontstaan waarbij landelijk en internationaal actieve netwerken de gehele logistieke keten van goedkope arbeid organiseren en daar aan verdienen. Van werving en rekrutering in het land van herkomst, via vervoer naar Nederland, tot aan het werk, de huisvesting en het woon-werkverkeer. Het biedt mogelijkheden om van meet af aan de afhankelijkheid van arbeidskrachten te organiseren. Migranten bouwen per direct een schuld op vanwege de kosten

voor inschrijving, huisvesting en vervoer. In Nederland verdienen deze 'daders' dubbel, namelijk aan arbeid en aan woonruimte.

Vanaf de werving in het moederland worden arbeidsmigranten als het ware aan de ketting gelegd vanwege een optelsom van afhankelijkheden. Wervings- en bemiddelingsbureaus zoeken arbeidsmigranten die, vanwege geringe zelfredzaamheid en slechte economische omstandigheden in het thuisland, vergevingsgezind zijn bij misstanden. Zij voelen zich met andere woorden niet snel slachtoffer van arbeidsuitbuiting. Dit soort arbeidskrachten zijn ideale werknemers voor organisaties, zoals uitzend- en bemiddelingsbureaus én hun klanten, met winstbejag. Er is – naast isolatie vanwege de taal en de werk- en huisvestingsituatie – nauwelijks dwang nodig. Dit betekent dat criminelen en profiteurs nauwelijks kwetsbaar zijn voor het strafrecht.

### **Kleinschaliger koppeling van werk en huisvesting**

Er komen casussen in beeld waarbij kleinschalig werk en huisvesting aan elkaar worden gekoppeld. Het gaat met name om bedrijven die arbeidsmigranten inzetten bij eenvoudig (seizoens-)werk en die zelf de huisvesting organiseren; op hetzelfde bedrijventerrein of in de nabije omgeving. Hiertoe richten de bedrijfseigenaren of personen uit hun directe sociale omgeving ook kleine uitzendbureaus op. Zo worden arbeidsmigranten geïsoleerd en afhankelijk gemaakt vanwege de combinatie van wonen en werken. Het levert ook weer een dubbel verdienmodel op, want ze verdienen aan de verrichtte arbeid en de arbeidsmigranten betalen voor huisvesting en andere diensten, zoals maaltijden. Ook blijkt uit casussen dat toonaangevende lokale bedrijven al jaren diverse regels aan hun laars lappen, zoals illegale bebouwing en bewoning, zonder dat de gemeente optreedt.

### **Arbeidsuitbuiting plus**

Deze netwerken zetten de afhankelijke arbeidskrachten naast arbeidsuitbuiting, ook in om geld te verdienen aan andere misstanden of strafbare feiten. Rechtspersonen die arbeidskrachten uitbuiten, maken onder meer misbruik van PGB-budgetten of re-integratiesubsidies om mensen goedkoop te laten werken. Enkele terugkerende patronen komen in beeld:

- **Criminele uitbuiting.** Arbeidsuitbuiting wordt gecombineerd met criminele uitbuiting. Vooral gedwongen medewerking aan hennepteelt komt in beeld. Arbeidsmigranten hebben schulden of vaste lasten die ze niet kunnen opbrengen als het reguliere werkaanbod wegvalt. Om dit toch te kunnen betalen, worden ze ingezet bij de hennepteelt of bij andere (drugs)criminaliteit.
- **Seksuele uitbuiting.** Door regulier werk te beëindigen of (tegen de belofte in) nooit aan te bieden, dwingen ze prostitutie af.
- **Arbeid en fraude.** Personen worden aan het werk gezet, maar tegelijkertijd incasseert de werkgever premies of uitkeringen. Bijvoorbeeld in het kader van dagbesteding of re-integratie. Een variant is dat medewerkers een PGB-budget moeten aanvragen dat in de zak van de werkgever verdwijnt.
- **Fraude als belangrijke inkomstenbron.** Organisaties en netwerken die arbeidsuitbuiting organiseren, brengen veel mensen in een afhankelijke situatie én ze beschikken over persoonsgegevens en persoonlijke documenten, zoals paspoorten of bankpassen. Deze misbruiken ze onder andere voor identiteitsfraude, creditcardfraude en sociale zekerheidsfraude. Ze registreren arbeidsmigranten op één of enkele adressen in Nederland, en vragen vervolgens uitkeringen aan.

## **5.3 Seksuele uitbuiting**

Evenals bij arbeidsuitbuiting worden ook slachtoffers van seksuele uitbuiting in een afhankelijkheidspositie gebracht, met name door situaties te creëren waarin er geen alternatieven meer lijken te zijn. Slachtoffers komen uit het buitenland, maar zeker ook uit Nederland.

Wat seksuele uitbuiting betreft, komen op lokaal niveau signalen in beeld van illegale prostitutie<sup>63</sup> op afgeschermd en/of roulerende locaties. Het betreft hotels, woningen en bordelen vermomd als een legale dienstverlening, zoals een massagesalon, beautysalon of sauna. Op vaste adressen, bij vergunde bedrijven, zijn ondernemers steeds voorbereid op controle: *"de papieren liggen al klaar"*.

<sup>63</sup> Illegale prostitutie betreft niet altijd seksuele uitbuiting. Ook hier geldt, evenals bij arbeidsuitbuiting, dat andere zorgelijke omstandigheden zoals dwang nodig zijn.

Door een dubbele boekhouding kan op gecontroleerde locaties feitelijk veel meer uren worden gewerkt (zwart geld) of juist veel minder (witwassen). Er zijn gemeenten die actief speuren naar illegale seksinrichtingen en deze sluiten, maar ook gemeenten die afwachten of hen signalen bereiken, via burgers of politie. In veel ondermijningsbeelden in kleine of middelgrote gemeenten komen er één of enkele adressen in beeld inzake seksuele uitbuiting. Respondenten wijzen vaker op criminele (drugs)netwerken of groeperingen (criminele motorbendes) die óók actief zijn op het terrein van mensenhandel, onder meer met pooierboy-praktijken (ook wel loverboy-praktijken genoemd).

Tienermeiden en jonge vrouwen worden gerekruteerd voor seksuele uitbuiting. Een vorm hiervan betreft de pooierboy-praktijk. Onderzoek toont aan dat ook jongens hier slachtoffer van worden.<sup>64</sup> Er wordt vaak gesignaleerd dat criminele families en criminele (jeugd)groepen ook geld verdienen aan seksuele uitbuiting. Het rekruteren en prostitueren gaat er, onder meer door de opkomst van sociale media, tegenwoordig anders aan toe dan enkele jaren geleden. Een chantabele foto kan genoeg zijn om een slachtoffer te maken. Het is de bedoeling het slachtoffer zo snel mogelijk te isoleren vanwege de toegenomen alertheid op pooierboys. Pooierboy-praktijken brengen de wereld van de mensenhandel dichtbij in het maatschappelijk leven: op schoolpleinen en in het uitgaansleven, maar ook binnen gezinnen. Meisjes en jongens worden gerekruteerd, waarbij vrijwilligheid snel ombuigt in een onvrijwillige situatie. Daarbij spelen misleiding en dwang/geweld een grote rol. Het slachtoffer waardeert de aandacht van de jongen in eerste instantie, maar komt vervolgens in een situatie terecht (bijvoorbeeld vanwege compromitterende beelden of foto's) die onvrijwillig wordt, terwijl zij (of hij) geen gemakkelijke uitweg ziet.

*Praktijkvoorbeeld. In stad X is sprake van pooierboy-problematiek rondom een jeugdzorginstelling. Een jeugdgroep uit een dichtbij gelegen grotere stad wordt daarmee in verband gebracht. Er wordt waargenomen dat daar regelmatig jonge meisjes weggaan en niet terugkeren van verlof. 'Foute types' nemen de meisjes mee in 'heel dure auto's'. De meisjes belanden regelmatig in een bekend hotel. Daar gebeuren dingen waar ze niet over willen vertellen. Sommige meisjes zouden zelfs tewerk worden gesteld achter de ramen. De meisjes waar het over gaat zijn vaak 16 of 17 jaar oud en extra kwetsbaar gelet op hun vaak problematische achtergrond. Dit wordt veel waargenomen en de indruk is dat de meisjes steeds jonger zijn.*

## 5.4 Criminele uitbuiting

Zoals reeds omschreven worden slachtoffers van arbeidsuitbuiting en seksuele uitbuiting gerekruteerd door ze in een afhankelijkheidspositie te brengen. Min of meer hetzelfde gebeurt bij criminele uitbuiting. De werkwijzen van rekrutering verschillen van (semi)vrijwillig tot het bewust creëren van een afhankelijkheidsrelatie. Een categorie slachtoffers begint (semi)vrijwillig met criminele activiteiten, zoals het afstaan van een kamer in huis voor hennepkweek om reeds bestaande schulden af te kunnen lossen. Vervolgens raken zij verstrikt in het criminele web, doordat ze op uiteenlopende manieren (geweld, een schuld creëren) bewust onder druk worden gezet om door te gaan. Criminelen rekruteren bijvoorbeeld bij casino's of de kroeg op de hoek.

Een andere categorie slachtoffers wordt gevormd door (sociaaleconomisch) zwakkeren in de maatschappij die bewust in een schuldpositie zijn gebracht (bijvoorbeeld door illegaal gokken of door terugbetaling van de overtocht van land van herkomst naar Nederland). Hierdoor belanden zij in een afhankelijkheidspositie. Deze slachtoffers worden onder andere gerekruteerd bij voedselbanken, casino's, asielzoekerscentra (AZC's) en zorginstellingen.

Wanneer personen eenmaal in de greep zijn van criminelen ontstaan er vanzelf mogelijkheden voor gedwongen dienstverlening. Respondenten wijzen op het afsluiten van telefoonabonnementen, afsluiten van bankrekeningen voor witwassen, op naam zetten van auto's of panden of het onder dwang afgeven van een ID-bewijs. Bij allen geldt, als zij eenmaal verstrikt raken in het criminele fuik, ontkomen ze er niet meer aan. En op het moment dat het fout gaat en zij worden betrapt, betalen zij de hoofdprijs: huis uit, baan of bedrijf kwijt, een schuld van duizenden euro's, sociaal isolement en nog meer afhankelijk van criminelen. Als aparte categorie wijzen respondenten nog op systematische criminele uitbuiting van kinderen, met name bij diefstal. Dit fenomeen wordt zichtbaar in het gedrag van familienetwerken. Op bijna dagelijkse basis plegen deze kinderen

---

<sup>64</sup> van Went & Castelijn, 2018.

vermogensdelicten, zoals winkeldiefstal, zakkenrollerij of woninginbraak. Ook worden kinderen ingezet om te bedelen.

Op lokaal niveau komt criminele uitbuiting vooral in beeld bij drugsproductie (met name hennepsteelt) of binnen de Roma-gemeenschap, waarvan het bekend is dat zij hun kinderen kunnen inzetten bij vermogensdelicten. Veel signalen over criminele uitbuiting bij het onderhouden van hennepkwekerijen hebben betrekking op Turkse criminelen die Bulgaren uitbuiten bij het kweken van hennep. Maar er zijn ook signalen hiervan binnen criminele motorbendes, in Vietnamese criminele netwerken en in autochtone netwerken. Criminelen maken gebruik van het creëren van een afhankelijkheidsrelatie, hun geweldsreputatie en van het ouderschap; wie angstig is en strafbare feiten pleegt, zoekt immers bepaald niet snel contact met politie, gemeente of een andere instantie.

Respondenten uiten hun zorg over een grote groep asielzoekers die zonder kennisgeving en Met Onbekende Bestemming (MOB) een COA opvanglocatie verlaten. In 2017 en 2018 betreft dit een aantal van respectievelijk ruim vijf- en ruim vierduizend asielzoekers.<sup>65</sup> Onder deze groep mensen bevinden zich personen die bij uitstek kwetsbaar zijn, aangezien ze illegaal zijn en dus onmogelijk op legale wijze aan hun inkomsten kunnen komen. Zij kunnen in de greep van criminelen verstrikt raken, als zij al niet met vooropgezet crimineel doel naar Nederland zijn gelokt. Het probleem is dat medewerkers van gemeenten en basisteams niet (altijd) alert zijn op mogelijke criminele uitbuiting of gedwongen dienstverlening. *“Als er verder onderzoek gedaan zou worden naar de personen die we aantreffen bij hennepkwekerijen, zou het aantal slachtoffers van criminele uitbuiting gigantisch toenemen”*, aldus een respondent.

Enkele voorbeelden van slachtofferschap van criminele uitbuiting:

- *Een alleenstaande bijstandsmoeder met drie kinderen heeft schulden. In een café benadert iemand haar die haar kan helpen bij het aflossen van de schulden. Ze hoeft slechts een kamertje af te staan voor hennepsteelt. Zij stemt vrijwillig in en pleegt dus een strafbaar feit. Haar woning wordt overvallen en de hennepstoppes worden gestolen, waarschijnlijk door de groep die de hennepkwekerij installeerde. De vrouw is nu (ook) geld verschuldigd aan de persoon die de wietplantage heeft aangelegd. Ze is dader en slachtoffer.*
- *Een jongen had een auto nodig en kon die lenen van een criminele vriend. De dag daarop werd de auto ‘gestolen’; zo goed als zeker meegenomen door de eigenaar. Hierdoor had de jongen ineens een schuld bij een crimineel.*
- *Asielzoekers die in het land van herkomst al met de mensensmokkelaar afspreken hun overtocht terug te betalen door daarvoor te moeten werken. Hier aangekomen worden zij tewerkgesteld in het criminele milieu of ingezet als goedkope arbeidskracht (arbeidsuitbuiting).*
- *Boeren met grote schulden die, nadat ze een schuur hebben verhuurd aan criminelen, onder druk worden gezet om geen bezwaar te maken en hiermee door te gaan*
- *Personen bij wie gokschulden worden gecreëerd in illegale gokhuizen die ze moeten terugbetalen met criminele wederdiensten, zoals wiet knippen of het afstaan van een kamer voor hennepsteelt.*
- *Bij een behandelcentrum JeugdzorgPlus voor jongens en meisjes van 12 tot 18 jaar met ernstige gedragsproblemen, die behandeld worden in een gesloten setting, komen signalen binnen dat deze jongeren geronseld worden voor criminele activiteiten.*

<sup>65</sup> Cijfers afkomstig uit het databestand van het Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt op basis van COA-gegevens, verkregen via een respondent.

## 6 Fraude

Tijdens de interviews met afgevaardigden van de RIEC-bureaus kwamen als op zichzelf staand fenomeen, of tussen neus en lippen door, diverse vormen van fraude ter sprake die als een dusdanige bedreiging voor de integriteit van het economisch systeem gezien kunnen worden, dat ze als ondermijnende criminaliteit kunnen worden gezien. De fraudevormen worden niet altijd even inhoudelijk en diepgaand omschreven, aangezien de RIEC-respondenten aangaven dat fraude als geheel nog een blinde vlek betreft en dat zij slechts een topje van de ijsberg zien. Qua omvang van het fenomeen zijn ze duidelijk, fraudesignalen komen regelmatig naar voren in diverse casussen: *“Het maakt niet uit hoe groot de crimineel is en hoeveel hij zwart verdient, vaak heeft hij er gewoon nog één of meerdere uitkeringen naast.”* Respondenten op landelijk niveau geven aan dat er naast deze vormen van fraude op lokaal niveau ook zeer omvangrijke vormen van financieel-economische fraude spelen die op landelijk niveau opgepakt worden.<sup>66</sup> Zoals een respondent aangeeft: *“De totale opgespoorde uitkeringsfraude in Nederland in een geheel jaar is gelijk aan één stevige zaak van het Functioneel Parket.”* Dit hoofdstuk richt zich voornamelijk op enkele veel voorkomende fraudevormen vanuit een lokaal perspectief.

Fraude met onder andere overheidssubsidies en -toeslagen komt op grote schaal voor in diverse hoedanigheden. Hierbij kan het gaan om grote bedragen tot in de miljoenen per ontvangende partij, of om kleine bedragen die, wanneer de afzonderlijke bedragen bij elkaar opgeteld worden, ook een fors bedrag vormen. Er zijn diverse redenen waarom personen frauderen. De inkomsten uit fraude worden voor diverse doeleinden gebruikt, bijvoorbeeld als startkapitaal om de drugswereld in te stappen, als inkomstenbron naast andere (illegale) inkomsten, of als primaire inkomstenbron. Er kan grofweg een driedeling worden gemaakt, waarbij er geen duidelijke scheidslijn bestaat tussen deze driedeling, maar er veelal sprake is van overlap:

- fraude als criminaliteitsvorm *an sich*, als onafhankelijk verdienmodel waar bij sommige vormen misbruik wordt gemaakt van anderen;
- fraude als aspect-criminaliteit, waarbij de fraude een bijkomstig delict betreft van het hoofddelict, of nodig is om het hoofddelict mogelijk te maken;
- veel voorkomende fraude op lokaal niveau, oftewel fraudevormen die niet per se in georganiseerd verband worden gepleegd, maar waarbij het in totaal wel om grote hoeveelheden gaat. Hierbij gaat het vaak om een ‘financieel extraatje’ bij lage inkomsten of iets dat er gewoon bij gedaan wordt ‘omdat het zo makkelijk is’.

In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op enkele vormen van fraude die door de RIEC-bureaus veelvuldig gesignaleerd worden.

### 6.1 Fraude als criminaliteitsvorm *an sich*

Fraude als criminaliteitsvorm *an sich* verwijst naar fraude die gepleegd wordt voor puur financieel gewin. Bij sommige vormen worden kwetsbare groepen, zoals zwakbegaafden, mensen die geen Nederlands spreken, arbeidsmigranten of mensen uit AZC's, misbruikt. Het is vaak niet bekend wie de uitbuiters zijn, maar er worden bij de RIEC-bureaus wel verschillende groepen mensen genoemd die zich hebben toegelegd op het frauderen met subsidies, belastinggelden, uitkeringen en/of zorggelden.

#### 6.1.1 Zorgfraude

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet geven het lokaal bestuur een belangrijke taak binnen het sociaal domein. Zowel bij de Wmo als de Jeugdwet is de gemeente verantwoordelijk voor het rechtmatigheidstoezicht. Gemeenten realiseren zich dat het zorgsysteem kansen biedt voor fraude. Diensten zijn gevoeliger voor zorgfraude dan concrete producten, zoals een scootmobiel. Belangrijke risicocategorieën zijn het persoonsgebonden budget (PGB)-zorg, begeleiding, beschermd wonen (met begeleiding) en specialistische jeugdzorg. Weinig zelfredzame mensen krijgen een PGB. Zij kunnen dan hun eigen zorg inkopen. Fraudeurs ronselen klanten

<sup>66</sup> Functioneel Parket, 2013.

waarvoor spookzorg wordt gedeclareerd zonder dat zij ervan af weten of klanten die, in ruil voor een (gering) eigen voordeel, meewerken aan de zorgfraude. Hetzelfde gebeurt overigens ook met contracten bij zorg-in-natura.

*Praktijkvoorbeeld. Een zorgaanbieder levert aan jongeren met een beperking zorg in de vorm van dagbesteding en beschermd wonen. De zorgaanbieder beheert de Wmo- en Wlz-PGB's van de cliënten. Als invulling van de dagbesteding laat de zorgaanbieder de cliënten werken in een restaurant en in de bouw van vastgoed waarvan de zorgaanbieder eigenaar is. Op deze manier worden de cliënten gebruikt als onbetaalde arbeidskrachten in het vastgoed van de zorgaanbieder. Tegelijkertijd worden de PGB's niet besteed aan de inkoop van de zorg voor de dagbesteding.<sup>67</sup>*

Er geldt een bekende wetmatigheid: hoe complexer de dienst (noodzakelijke medisch-professionele kennis vereist) en hoe lastiger het beoogde resultaat valt te meten, hoe groter de kans op fraude of andere misstanden, zoals fouten of overbehandeling.<sup>68</sup>

Het zorgsysteem is onder meer kwetsbaar, omdat er bij gemeenteambtenaren en toezichthouders nog onvoldoende kennis en ervaring is (op de aanpak) van zorgfraude. Deze kennis is volgens respondenten grotendeels wel beschikbaar bij zorgverzekeraars.

Gemeenteambtenaren signaleren (mogelijke) zorgfraude. Dat zijn, kortweg, situaties waarin een aanbieder zorg factureert die niet (geheel) wordt geleverd. Als dit systematisch gebeurt en bij dure diensten, gaat het om forse bedragen. Wanneer zorgfraude wordt vastgesteld, betreft het vaak (kleine) zorgaanbieders, gericht op een specifieke doelgroep. Bij de respondenten komen zorgaanbieders in beeld die actief klanten ronselen om zorgfraude te plegen. Fraudeurs benaderen veelal inwoners die de taal niet beheersen om een PGB aan te vragen voor huishoudelijke hulp of ambulante begeleiding, waarbij het maar de vraag is of er werkelijk sprake is van een zorgvraag. De zorgaanbieder helpt hen bij de aanvraag en de administratie daaromheen. Vervolgens declareren zij buiten het zicht van de klanten meer zorg dan er wordt geleverd. In sommige gevallen worden klanten gepaaid in de vorm van geld of reizen. De klant heeft zelf niet altijd door dat er minder zorg wordt geleverd dan gefactureerd en geeft dus in een groot deel van de gevallen niet aan dat de zorg onvoldoende is. Malafide zorgaanbieders maken ook misbruik van de DigiD's van klanten. Er kan bijvoorbeeld ook sprake zijn van zorg die ten onrechte twee keer gedeclareerd wordt, bij de gemeente (Wmo) en bij de zorgverzekeraar. Daarnaast bieden zorgaanbieders de combinatie van huisvesting en zorg aan: om klanten afhankelijk te maken en om indicatiestellers bij de gemeente voor het blok te plaatsen. De doelgroep zijn jongeren en jongvolwassenen die niet of nauwelijks zelf woonruimte kunnen regelen. De aanbieder koppelt wonen aan zorg: geen (of een te lage) zorgindicatie, dan geen woonruimte. Als de zorgindicatie niet wordt afgegeven door de gemeente, staat de 'klant' op straat. Zorgfraude raakt zo verweven met ondermijnende vastgoedpraktijken. Overigens zijn er ook jongeren en jongvolwassenen die het spel meespelen, om zo aan woonruimte te komen, een niet wenselijke sterke afhankelijkheidspositie (mee te werken aan de fraude). Het kan voor gemeenten een reden zijn om, bij het afsluiten van nieuwe zorgcontracten, de koppeling van 'wonen' en 'zorg' niet toe te staan of daar afdoende voorwaarden aan te stellen. Dat betekent dat klanten hun zorgaanbieder moeten kunnen kiezen, los van de wooncomponent.

Medewerkers van RIEC-bureaus zien dat zorgfraude ingebed kan zijn in lokale criminele netwerken die onder meer actief zijn op drugsmarkten en op de vastgoedmarkt. Een gemeente concludeert over zorgaanbieders: *"De bestuurders van deze aanbieders zijn regelmatig in bezit van andere bedrijven of al bekend van andere malafide praktijken (...) of ze opereren vanuit een criminele organisatie"*. Het gaat onder andere om 'lokale generalisten' en leden van criminele motorbendes. Het valt op dat vaak allochtone criminele netwerken in beeld komen. Een RIEC-bureau heeft een casus gedraaid, waarbij ongeveer 250 zorgbureaus samenwerkten in het plegen van zorgfraude.

*Praktijkvoorbeeld. Binnen een van de RIEC-bureaus komen steeds meer signalen binnen van diverse vormen van zorgfraude. Zo was er geruime tijd sprake van signalen dat binnen enkele gemeenten een vrouw een locatie had gehuurd in een pand met daarbij de aanbieding van zorg op maat in daarvoor beschikbare gehuurde ruimten. De onderneming stond op naam van de*

<sup>67</sup> Informatie Knooppunt Zorgfraude, 2018.

<sup>68</sup> Fenger et al., 2016.



*eigenaresse van de onderneming en in afzienbare tijd werden meerdere locaties in gebruik genomen om dergelijke zorg te kunnen aanbieden. Uit de binnengekomen signalen werd duidelijk dat de verstrekte PGB-gelden niet volledig werden aangewend waarvoor deze bedoeld zijn. Door het niet nakomen van diverse afspraken en financiële verplichtingen, in relatie tot de geboden zorg, zijn op enig moment de betreffende eigenaresse persoonlijk evenals haar onderneming, failliet verklaard. Aangezien zij meerdere locaties bezat waar dit speelde, is de zaak in overleg opgepakt door de Sociale Recherche en Justitie. Bijzonder en eigenlijk onacceptabel is dat de echtgenoot en zoon van de betreffende vrouw na haar faillissement een soortgelijke onderneming hebben opgestart; onder een andere naam en in een andere gemeente. Dit wekt de indruk dat de fraude wordt voortgezet.*

## 6.1.2 Kwetsbare personen en fraude

In het hoofdstuk Mensenhandel zijn reeds werkgevers besproken die kwetsbare personen aan het werk zetten en tevens premies of uitkeringen opstrijken. Werkgevers zetten medewerkers soms ook onder druk om een PGB aan te vragen die ze vervolgens incasseren. Er zijn criminele netwerkjes die beschikken over persoonsgegevens en over persoonlijke documenten, zoals paspoorten of bankpassen. Zij gebruiken die onder andere voor identiteitsfraude, creditcardfraude en sociale zekerheidsfraude. Ze zien er (ook letterlijk, met toezichthouders) op toe dat arbeidsmigranten op één of enkele adressen in Nederland worden geregistreerd, zodat ze uitkeringen kunnen aanvragen.

In 2013 kwam de zogenoemde Bulgarenfraude aan het licht. Bulgaren, die deels per bus speciaal naar Nederland werden gebracht, schreven zich in bij een gemeente en vroegen een BSN-nummer aan. Vervolgens vertrokken ze weer naar Bulgarije en incasseerden enkele hoofddaders zorg-, huur-, en kinderopvangtoeslagen. In 2018 kwam grootschalige WW-fraude in beeld, gepleegd door Poolse tussenpersonen en Poolse arbeidsmigranten. Zij vroegen voor migranten een WW-uitkering aan, waarna de migrant naar Polen vertrok, al bleef hij of zij op papier in Nederland wonen. De tussenpersoon houdt de schijn op dat de migrant in Nederland woont, onder andere door brieven te onderscheppen, handtekeningen te vervalsen en nepsollicitaties te organiseren. In 2008 waren er 245 Polen met een WW-uitkering en in 2014 ruim 30.000, waaronder een fors aantal fraudegevallen. Deze voorbeelden laten zien dat op grote schaal frauderen met overheidsgelden geen incident betreft.

Er bestaat een spanningsveld tussen een klantgerichte overheid die toeslagen uitkeert aan mensen die daar de juiste papieren voor kunnen overhandigen (en hier dus recht op hebben) en het gevaar van misbruik ervan. Bovendien zijn er tussenpersonen, adviesbureaus en (daarmee verbonden) criminele en sociale netwerken die continu zoeken naar fraudekansen. In de woorden van een RIEC-medewerker: *“Ze vinden dat ze er recht op hebben, want dan moet de overheid maar beter opletten”*. Men lijkt weinig of geen morele bezwaren te hebben tegen fraude.

## 6.1.3 BTW-carrousel fraude en faillissementsfraude

De RIEC-bureaus benoemen BTW-carrousel fraude en faillissementsfraude, twee totaal verschillende soorten fraude, veelvuldig als voorkomende fenomenen. Ze geven aan dat deze vormen van fraude een landelijk probleem zijn waar zij zelf nog weinig zicht op hebben. Burgers ondervinden daar in directe zin geen (over)last van, maar de gehele maatschappij betaalt er wel aan mee. Respondenten vertellen dat vaak niet duidelijk is wat er nou eigenlijk precies gebeurt: *“Wij zien dingen waarvan wij weten dat het niet klopt en dat ervan geprofiteerd wordt, maar hoe is onduidelijk”*.

Bij BTW-carrousel fraude draagt een ondernemer geen BTW af aan de Belastingdienst, terwijl hij bij zijn afnemers wel BTW in rekening brengt. In deze constructie zijn altijd meerdere rechtspersonen en/of bedrijven betrokken, waarbij minimaal één bedrijf de ontvangen BTW niet afdraagt aan de Belastingdienst. Kenmerkend aspect van BTW-carrousel fraude is dat de papieren factuurstroom een andere is dan de feitelijke goederenstroom, waarbij de goederenstroom vaak via warehouses verloopt. Bedrijfsverzamelgebouwen vormen daarvoor een risico.

*Praktijkvoorbeeld. De familie X staat bekend om BTW-carrouselfraude. De familie heeft veertig bedrijven en heeft bijvoorbeeld voor honderdduizend euro aan telefoons gekocht van buiten de Europese Unie. Hierover moet 21% BTW betaald worden en ze gaan die daarom verkopen voor een prijs inclusief BTW. Ze krijgen het BTW-bedrag dat afgedragen moet worden aan de Belastingdienst alvast van de Belastingdienst (vooraf trek) en laten vervolgens niets meer van zich horen. De Belastingdienst vraagt zich vervolgens af waarom de telefoons nog niet verkocht zijn en schrijven het bedrijf aan. Het bedrijf staat op naam van een stroman en bij een bezoek blijkt er slechts een stoel met een computer in een bedrijfspand te staan. Bij telecombedrijven kan dit inmiddels niet langer, omdat de vooraf trek is geblokkeerd. De familie X is dan ook al gauw overgestapt op een andere branche.*

Zoals een respondent aangeeft: *“Zeg je bedrijfsverzamelgebouw, dan zeg je carrouselfraude.”* Het is bijvoorbeeld onwaarschijnlijk dat groothandels in bedrijfsverzamelgebouwen gevestigd zijn, maar toch komt dit voor in de praktijk. Dat kan een signaal zijn. Ze huren daar kantoorruimte, waar vaak alleen een bureautje en een stoel staan. Op de benedenverdieping staan postvakjes en er zit een receptioniste. Op die locaties zijn vaak meerdere firma's ingeschreven die ergens in handelen en geen afdrachten (omzetbelasting) doen. De mogelijkheden om hier iets tegen te doen zijn beperkt. Op het adres zelf zijn geen vermogensbestanddelen aanwezig waarop de belastingschuld kan worden verhaald, want ze huren eigenlijk alleen een kantoor. Twee praktijkvoorbeelden:

- *een adres waar 26 bedrijven ingeschreven staan, waarvan er na onderzoek slechts 11 actief blijken te zijn.*
- *een bedrijfsverzamelgebouw dat leeg staat, maar waar bij de Kamer van Koophandel 160 inschrijvingen staan geregistreerd.*

Er zijn verschillende vormen van faillissementsfraude. Zo kan er een onderneming worden opgericht die vervolgens meteen weer failliet wordt verklaard met als doel schuldeisers te benadelen en dit geldt dus in eigen zak te stoppen. Respondenten wijzen ook op zogenoemd 'vluchtig ondernemerschap' en 'plofbedrijfjes': *“We zien heel vaak dat er een goed lopende onderneming plotseling overgaat in andere handen en wordt gebruikt om maandenlang valse facturen te sturen. Op het moment dat wij aan de deur kloppen, is het klaar met de onderneming.”* De zogenaamde 'teruggaven omzetbelasting' zijn dan al aangevraagd en de verschuldigde omzetbelasting is niet afgedragen. Hierbij zijn soms dezelfde boekhoudkantoren, *facilitators*, betrokken.

*Praktijkvoorbeeld. Een casus betreft een zorgaanbieder die steeds van eigenaar wisselde. De bestuurders maakten een soort treintje van zorgbureau naar zorgbureau. De eerste bestuurder van het eerste bureau had alweer een nieuw zorgbureau opgericht als de derde bestuurder van het eerste bureau het failliet had laten gaan. Door deze constructie konden de bestuurders geld halen uit de onderneming die failliet was gegaan en maakten ze telkens een nieuwe start. Met de aanvankelijke onderneming zijn ze mogelijk al in beeld gekomen bij verschillende organisaties, maar met de nieuwe onderneming hebben ze een schone lei. Het verdienmodel bleef intact. Het ging zelfs zo ver dat er voor het faillissement fictieve arbeidscontracten waren gemaakt van zogenaamde werknemers, zodat zij aanspraak konden maken op uitkeringen binnen ons sociale stelsel, zoals uitbetaling van een half jaar achterstallig salaris en een WW-uitkering.*

## 6.2 Fraude als aspect-criminaliteit

Naast fraude als specialisme, worden ook diverse fraudevormen, zoals zorgfraude, belastingfraude (BTW-carrouselfraude), uitkeringsfraude, subsidiefraude, faillissementsfraude, woon- en adresfraude en identiteitsfraude (BRP-gegevens) gelinkt aan andere criminele (hoofd)activiteiten. De fraude is dan een bijkomstig delict van het hoofddelict, of is noodzakelijk om het hoofddelict mogelijk te maken. Voorbeelden hiervan zijn drugscriminaliteit, witwassen van crimineel geld en mensenhandel. Oftewel, het is een bijkomstig delict bij veelvoorkomende ondermijnende criminaliteit, waardoor sprake is van (systematische) fraude op grote schaal.

Bij drugscriminaliteit plegen sommige criminelen bijvoorbeeld hypotheekfraude. Hierbij worden onder andere loonstroken of werkgeversverklaringen vervalst om de woning van een crimineel of

een hennepkwekerij of drugsclub te financieren. Ook ligt fraude besloten in witwassen, bijvoorbeeld omdat contant geld wordt opgenomen in de boekhouding, als fictieve inkomsten.

Criminele netwerken die actief zijn in de mensenhandel houden zich vaak bezig met diverse vormen van fraude, zoals faillissementsfraude, uitkeringsfraude en/of identiteitsfraude. Ze zoeken de mazen van de wet en maken gebruik van zwaktes bij controle, handhaving en opsporing.<sup>69</sup> Dit is goed zichtbaar bij arbeidsuitbuiting. Om arbeidsmigranten bij wettige bedrijven te kunnen laten werken, vervalsen ze verschillende documenten en plegen ze dus systematisch fraude. Sterker, ze zetten hele schaduwboekhoudingen op, ter voorbereiding op controles. Daarbij zijn *facilitators*, zoals boekhouders, juristen en financieel adviseurs, onmisbaar. Met faillissementsfraude kunnen criminelen hoge boetes (vanwege slecht werkgeverschap of ernstige nalatigheid) ontlopen.

### 6.3 Veelvoorkomende fraude op lokaal niveau

Personen op lokaal niveau blijven op grote schaal mogelijkheden zien om geld te verdienen aan toeslagen of subsidies. Respondenten geven aan dat zij zich dikwijls verbazen over het aantal keren dat zij fraude tegenkomen. Er gaat ontzettend veel geld in om. Ook geven respondenten aan dat de normalisering en acceptatie van diverse vormen van sociale fraude het probleem vormt. Fraudeurs maken immers geen (letterlijke) slachtoffers; het is de Belastingdienst 'maar' en die willen ze juist zoveel mogelijk uitbuiten. Daarnaast bestaat er een gesloten groepscultuur waarbinnen ze elkaar niet verlinken.

Er zijn duidelijke signalen dat bij bepaalde families, culturen of gemeenschappen diverse soorten fraude een onderdeel van de cultuur zijn: *'wat kan ik uit de overheid halen?'*. Het lijkt wel een soort sport. Deze families leren elkaar hoe te handelen. Het lijkt een lerende organisatie, als een olievlek die zich uitspreidt. Bepaalde families zijn al meerdere generaties actief in de drugscriminaliteit. Fraude en het gebruik van geweld/intimidatie in de wijk zijn niet per se criminaliteitsvormen die onder georganiseerde criminaliteit vallen, maar zijn wel degelijk verweven met deze criminele families. Vooral fraude met BRP-inschrijvingen, uitkeringen en toeslagen komt vaak voor. Familierelaties liggen ten grondslag aan de samenstelling van de netwerken en de geldstromen (naar het vaderland): Turks, Marokkaans en Nederlands.

Inkomsten en vermogen van personen spelen een rol bij het bepalen van de hoogte van diverse uitkeringen.<sup>70</sup> Groepen personen fingeren op papier een zo laag mogelijk inkomen. Ze verzwijgen het wanneer zij over een bepaald vermogen beschikken, om ten onrechte allerlei mogelijke vormen van uitkeringen en toeslagen binnen te trekken, zoals zorg-, huur- en kindertoeslag. Vormen van vermogensfraude die ze plegen zijn bijvoorbeeld het niet opgeven van het banksaldo, van auto's of onroerend goed. Dit vermogen kan zich ook elders dan in Nederland bevinden en een internationaal karakter hebben, zoals het bezit van vastgoed in het thuisland Marokko.

### 6.4 Aanpak van fraude

Naast de algemeen heersende opvatting dat er te weinig bewustwording (*awareness*) is bij de overheidsinstanties met betrekking tot misbruik van toeslagen en subsidies, geven de respondenten diverse redenen waarom volgens hen fraude van toeslagen en subsidies in grote getale voorkomt:

- Bij diverse gemeenten heerst een te klantvriendelijke of naïeve houding binnen het sociaal domein. Medewerkers zijn zich niet bewust genoeg van mogelijk misbruik van aangevraagde uitkeringen en subsidies.
- Er is onvoldoende toezicht en te weinig (opsporings)capaciteit wanneer er wel signalen binnenkomen bij de gemeenten. Ook zijn er signalen dat gemeenten (te) soepel omgaan met handhaving.
- Toezicht en handhaving van overheidsorganisaties zijn vooral gericht op de hen toebedeelde rol en taak. Daardoor kijken zij alleen naar onregelmatigheden vanuit die invalshoek (tunnelvisie), zonder breder te kijken naar de risico's op ondermijnende criminaliteit en naar mogelijke nadelige gevolgen voor de overheid in het algemeen of voor andere overheidsinstanties.

<sup>69</sup> Boerman et al., 2017.

<sup>70</sup> Voorbeelden zijn de Werkloosheidsuitkering (WW), Wet op de Arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO), uitkering Wet werk naar Inkomen en Arbeidsvermogen (WIA), uitkering Wet Werk en Bijstand (WWB), uitkering Algemene nabestaandenwet (Anw) of uitkering Algemene Ouderdomswet (AOW).

- Diverse uitkerende overheidsinstanties kennen een *overload* aan fraudesignalen en pakken signalen die niet boven een bepaald bedrag uitkomen niet aan. Dit zingt rond.
- Er is een toename van fraude door eenvoud, kennis en kunde. Bijvoorbeeld bij subsidiefraude voor duurzaamheid waarbij voor de installatie van warmtepompen 2.000 euro subsidie per adres werd uitgekeerd. Alleen al voor de handtekening voor het installeren van een warmtepomp ontving een inwoner 500 euro, maar de gemeente controleerde vervolgens niet of de warmtepomp wel geïnstalleerd werd. Dit nieuws ging ook al vrij snel rond.
- Er bestaan vele gesloten groepsstructuren waarin de verleiding om bij te verdienen groot is, de afkeer tegen de overheid hoog is en waarbinnen ze elkaar niet verraden.
- Er is sprake van beperkte informatiedeling tussen gemeenten doordat het wettelijk gezien niet mogelijk is, omdat de informatiedeling niet goed geregeld is, of omdat er doorgeschoten privacy-angst heerst. Ook tussen afdelingen van dezelfde gemeente is dit beperkt mogelijk (zie hiervoor ook paragraaf 3.4). Dit probleem is nog groter bij de informatiedeling tussen private partijen en publieke partijen.

## 6.5 Fraude bij private organisaties

Overigens vindt fraude met uitkeringen en subsidies niet alleen bij overheidsinstanties plaats. Ook private organisaties, zoals verzekeraars, zijn regelmatig het doelwit van fraude. Dit kan om gelegenheidsfraude gaan door een enkeling, maar respondenten zien in een op de vier gevallen ook fraude in georganiseerd (crimineel) verband. Een voorbeeld daarvan zijn de zogenaamde 'opzetaanrijdingen'. Met opzet worden aanrijdingen veroorzaakt, vaak tussen twee partijen die dit van tevoren hebben afgesproken. Doel is bestaande schades aan (import)voertuigen onder de wettelijke aansprakelijkheidsverzekering van een andere verkeersdeelnemer te kunnen claimen. Naast materiële schade van het voertuig, dient de bestuurder (of inzittende) bijvoorbeeld ook gefingeerde letselclaims in. In het geval van letselclaims worden veelvuldig klachten opgegeven die medisch moeilijk objectiveerbaar zijn zoals een whiplash of psychische klachten, maar die wel consequenties hebben voor studie- en arbeidsmogelijkheden. Als inzittende is het niet nodig om verzekerd te zijn. Ook dan is het mogelijk om een letselclaim in te dienen. De aansprakelijkheidsverzekering van het schadeveroorzakende voertuig is verplicht uit te betalen en dat is bekend onder deze groepen fraudeplegers. Daarnaast moeten bij letselclaims ook gedeerde inkomsten, ook inkomsten vanuit zwart werk, vergoed worden als je bijvoorbeeld (tijdelijk) in de ziektewet komt.<sup>71</sup> Het komt voor dat bekenden van het slachtoffer zwarte inkomsten aantonen in getuigenverklaringen, waarvan vermoed wordt dat deze vals zijn. Ook in het geval van geclaimde schadeloosstelling wegens studievertraging zijn al meerdere keren valse verklaringen ontdekt. De vermeende slachtoffers ontvangen zonder al te veel onderbouwing voorschotten van de verzekeraar, met name de medische dossiers lopen vaak lang en verzekeraars keren veel geld uit. Er zijn voorbeelden bekend van situaties waarbij het uitgekeerde verzekeringsgeld is gebruikt als investering voor andere criminele activiteiten.

*Praktijkvoorbeeld. De eigenaar van schadeherstelbedrijf X importeerde schadeauto's en herstelde deze vervolgens provisorisch. Daarna zette hij familie en kennissen in om een opzettelijk ongeluk te veroorzaken. Vervolgens deed hij de herstelschade van het voertuig en hielp de anderen met het indienen van alle mogelijke schadeclaims.*

<sup>71</sup> Zwart werk in letselschadezaken., z.d.

# 7 Witwassen

In dit hoofdstuk komen illegale geldstromen, witwassen en criminele investeringen in (lokaal) vastgoed en bedrijven aan bod. Deze onderwerpen zijn fenomeenoverstijgend. Het criminele geld, of dat nu met drugsdelicten, mensenhandel of bijvoorbeeld fraude is verworven, willen criminelen uiteindelijk kunnen besteden in de legale economie. Ze geven het onder andere (in contanten) uit aan luxe, dure auto's, plezierjachten, merkkleding en sieraden of besteden het aan investeringen in bijvoorbeeld sportclubs of vastgoed(projecten). Dit wordt witwassen genoemd. Hierbij spelen illegale geldstromen een belangrijke rol.

Hoe besteden criminelen hun crimineel verworven geld en op welke manier wordt dit mogelijk gemaakt? Deze vragen staan centraal in dit hoofdstuk. Er wordt kort stilgestaan bij de overeenkomsten en verschillen tussen de onderzoeksresultaten van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit<sup>72</sup> en die van de respondenten van onderhavig onderzoek.

Het is belangrijk om in acht te nemen dat er veel meer crimineel geld in omloop is dan waargenomen wordt. Sterker nog, er is meer niet dan wel in beeld. In dit hoofdstuk ligt de focus vooral op crimineel geld dat wordt geïnvesteerd in vastgoed en/of in bedrijven op lokaal niveau. Respondenten die op lokaal niveau werkzaam zijn verwijzen hier veelvuldig naar. De effecten kunnen groot zijn; het kan leiden tot een zekere macht en invloed van criminelen op lokaal niveau.

## 7.1 Witwassen en illegale geldstromen

Om crimineel geld te legaliseren is versluiering van de herkomst en anonimisering van de eigenaar nodig. Bij het analyseren van de informatie van de respondenten vallen drie zaken op. In de eerste plaats zijn het criminele geld en de verdachte geldstromen vaak niet goed in beeld. De grote criminelen ontspringen nog grotendeels de dans door het gebruik van ingewikkelde financiële constructies in het buitenland, vaak met behulp van *offshore vennootschappen (OVS)*, waardoor Justitie voornamelijk de 'kleine vissen' vangt. In de tweede plaats bemerken respondenten dat criminelen voor het witwassen en de daarmee gepaard gaande geldstromen vaak dezelfde methoden gebruiken. De *loan-back* constructie onder behoud van één of meerdere OVS blijft een veelgebruikte methode, waarbij steeds meer tussenstappen ingelast worden om opsporing te bemoeilijken. Tot slot, en dit sluit aan bij het vorige punt, doen criminelen vaak een beroep op deskundig financieel adviseurs (*facilitators*) om te helpen bij het witwassen en het crimineel geld zo een – ogenschijnlijk – legale status te geven. Zij hebben de kennis en expertise om dit mogelijk te maken.

Enerzijds zijn dit simpele constructies en anderzijds gaat het om complexe financiële constructies, die uiteindelijk voor de financiële kenner ook te achterhalen zijn. Landelijk opererende diensten geven aan dat, naast de aanpak van de witwasconstructies op lokaal niveau, het ook van cruciaal belang is om de regio-overstijgende brokers (*facilitators*) met hun paraplu's van (schijnbaar) internationaal opererende (*offshore*) bedrijven aan te pakken. Daarvoor is meer gericht opsporingsonderzoek nodig naar de *facilitators* die dit mogelijk maken en die vaak meerdere criminele klanten bedienen. Opsporingsdiensten moeten hiervoor wel een lange adem hebben en regio-overstijgend willen werken. Daarnaast geven landelijke respondenten aan dat voor de aanpak van witwassen geen gronddelict nodig is, wat mogelijkheden biedt in de aanpak van illegale geldstromen en waar steeds meer gebruik van wordt gemaakt.

Witwassen kan simpelweg bestaan uit het verplaatsen van crimineel geld naar een ander land. Bijvoorbeeld omdat de dader onroerend goed wil kopen of andere investeringen wil doen in het land van herkomst of in een land met een laag ontwikkeld financieel toezicht.<sup>73</sup> Het verplaatsen van het criminele geld binnen Nederland en/of naar het buitenland komt in veel casussen naar voren. Het kan gaan om het fysiek verplaatsen van geld, maar het verplaatsen van geld kan ook giraal gebeuren, met behulp van money-transfers of bancaire instellingen. Een actueel voorbeeld betreft de ING-bank affaire waarbij de ING Bank Nederland haar rol als poortwachter van ons financiële stelsel niet naar behoren heeft vervuld, waardoor criminelen jarenlang geld hebben

<sup>72</sup> Kruisbergen, Kleemans & Kouwenberg, 2015.

<sup>73</sup> Kruisbergen et al., 2012.

kunnen doorsluizen van de rekeningen van ING Nederland.<sup>74</sup> Via een money-transfer kantoor kan relatief snel en eenvoudig geld van een persoon in het ene land ter beschikking worden gesteld aan een persoon in een ander land. Een andere manier om geld te verplaatsen, is ondergronds bankieren. Dit werkt als volgt: een klant in land A geeft geld aan een ondergrondse bankier met de opdracht het uit te betalen aan een persoon in land B, bijvoorbeeld een familielid of zakenrelatie. De klant krijgt een code, die hij doorgeeft aan zijn relatie en die relatie meldt zich in land B, bij een aldaar opererende ondergrondse bankier. Hij noemt de code en krijgt het geld. Wanneer in een ander geval de ondergrondse bankier in land A een betalingsopdracht uitvoert voor de ondergrondse bankier in land B, is de 'betalingsbalans' tussen de 'bankiers' rechtgetrokken. Zo kunnen, in theorie, betalingen worden gedaan zonder dat het geld daadwerkelijk een grens passeert.

Een dader kan zijn crimineel verworven geld ook in Nederland uitgeven zonder dat dit in eerste instantie onder de aandacht van de autoriteiten komt. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van gespecialiseerde *facilitators* die ervoor zorgen dat de bestedingen niet tot de betreffende personen herleidbaar zijn. Het klassieke voorbeeld is een autobedrijf dat auto's ter beschikking stelt tegen contante betalingen, terwijl de auto's niet worden geregistreerd onder de naam van de feitelijke bestuurders. Het is ook mogelijk bezittingen te registreren op naam van een katvanger, partner of medeverdachte.<sup>75</sup> Daarnaast zijn er nog enkele veelgebruikte (klassieke) witwasconstructies:

- *Fingeren van inkomen uit arbeid in dienstbetrekking*: het aannemelijk maken dat geld eerlijk is verdiend door het te doen voorkomen alsof het inkomen uit verrichte arbeid in dienstbetrekking (een baan) is verkregen.
- *Het mengen van criminele inkomsten met legale handel*: criminele inkomsten kunnen worden opgevoerd als omzet van een legale onderneming. Hierbij moet de dader echter wel beschikking hebben over een eigen bedrijf of via relaties een op papier bestaand bedrijf hebben. Bijvoorbeeld inkomsten uit drugshandel die in de boeken wordt opgenomen als omzet uit de autohandel.
- *Fingeren van gokwinst*: criminelen fingeren gokwinsten om daarmee een schijnbaar legitieme verklaring aan crimineel verkregen vermogen te geven. In de meest eenvoudige vorm wordt zwart geld omgewisseld voor speelfiches, waarbij na verloop van tijd de fiches worden ingeleverd en gevraagd wordt het geld op een bankrekening te storten. Het kopen van winnende loten komt een enkele keer ook voor. Virtuele casino's op internet bieden nog meer mogelijkheden; bijvoorbeeld door gebruik te maken van meerdere accounts gekoppeld aan buitenlandse rekeningen. Met de buitenlandse rekeningen/accounts wordt expres slecht gespeeld zodat op het account gekoppeld aan de Nederlandse rekening winst wordt gemaakt.
- *Loan back-constructies (met offshore vennootschap)*: de crimineel leent zijn eigen, door criminele activiteiten verkregen, vermogen aan zichzelf terug, waarbij gebruikgemaakt wordt van valse identiteiten of rekeningen die op naam van anderen staan, zoals familieleden. Een persoon koopt bijvoorbeeld een woning in Nederland en gebruikt hiervoor geen hypotheek van een reguliere bank, maar een lening van een particulier uit het buitenland. Het lijkt een leningsovereenkomst tussen twee onafhankelijke partijen, maar in werkelijkheid is het geld van de buitenlandse lening van de koper zelf.
- *Handel in onroerend goed via ABC-constructies*: bij ABC-transacties komt het erop neer dat een vastgoedobject in korte tijd via drie (of meer) partijen wordt doorverkocht. Elke doorverkoop kent dan een prijsstijging, die vaak van te voren is afgesproken. Een voorbeeld van deze constructie is de volgende, waarbij binnen afzienbare tijd met deze *modus operandi* de waarde van een vastgoedobject gestegen is van €525.000 naar €1.250.000. De koopovereenkomsten van de partij B en partij C zijn getekend voordat partij A het pand geleverd kreeg. Hierbij is twee keer dezelfde notaris betrokken, waardoor de integriteit van de notaris in twijfel wordt getrokken. Overigens heeft één van de entiteiten in de casus een link met een criminele motorbende.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Openbaar Ministerie, 2018.

<sup>75</sup> Kruisbergen & Soudijn, 2015.

<sup>76</sup> Kruisbergen & Soudijn, 2015.

*Praktijkvoorbeeld. In deze grensstreek is het volgens de respondent alom bekend dat oude panden gebruikt worden om geld wit te wassen. Voor het kopen van een pand maken ze van de zogenaamde 30/70 regeling gebruik van een bepaalde bank in Duitsland. Hierbij legt een individu 30% van het bedrag zelf in en krijgt dan 70% van de bank als lening in de vorm van een hypotheek. De Duitse bankrekening wordt bijvoorbeeld gevoed door kleinere contante bedragen over een langere periode te storten. Ze laten de panden vervolgens opknappen door goedkope krachten die ze contant zwart betalen. Het zware werk dat gecontroleerd kan worden door de gemeente doen ze wit. Het zwarte geld dat gebruikt wordt voor het opknappen van het pand maakt het pand een stuk meer waard, waardoor ze het voor een hoge prijs kunnen verkopen. Op het moment dat het pand verkocht wordt, is al het geld in een keer wit. Van een persoon in de middelgrote grensstad is bekend dat hij 28 van dit soort panden op naam had staan. Hij zou daarvoor een vermogen van minstens vijf miljoen euro gehad moeten hebben.*

Naast bovenstaande veelvoorkomende vormen van witwassen, is er ook een nieuwere variant: elektronisch witwassen, waarbij de bitcoin wordt misbruikt. Deze vorm van witwassen springt het minst in het oog bij de RIEC-bureaus en alhoewel er signalen en casussen van verschijnen, beschouwen zij dit unaniem als blinde vlek.

Overheidsinstanties besteden steeds meer aandacht aan zichtbare vormen van witwassen, zoals de ontneming van dure auto's, sieraden en huizen. Op de aanpak van de grote financiële geldstromen, waarbij OVS vaak een rol spelen, wordt echter nog onvoldoende geïnvesteerd. Evenals op de (regio-overstijgende) *facilitators* die, door hun specifieke kennis en expertise, een grote rol spelen bij witwaspraktijken en vaak meerdere (grote) criminelen van dienst zijn. Voorbeelden die RIEC-bureaus waarnemen zijn de hypotheekverstrekker, de notaris, de financieel adviseur, de administratiekantoren of de makelaar die bij diverse witwaspraktijken betrokken zijn. Uiteindelijk is het einde van de witwascirkel de persoon aan wie het geld oorspronkelijk toebehoort, aangezien hij of zij er over wil beschikken. Er zal dus altijd ergens een *paper trail* naar deze persoon leiden. De *Financial Intelligence Unit (FIU)* Nederland beschikt over een eigen database met de meldingen van ongebruikelijke transacties. Op basis van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zijn diverse organisaties, zoals banken, makelaars en casino's, meldplichtig om ongebruikelijke transacties te melden. Ook zijn specifieke regels opgesteld wanneer een transactie als ongebruikelijk gekenmerkt moet worden. Samenwerking tussen enkele RIEC-bureaus en de *FIU* heeft reeds tot mooie resultaten geleid en kan helpen in het verder uitbouwen van deze samenwerking.

*Praktijkvoorbeeld. Bij de voorbereiding van een integrale controle van tientallen bedrijven op een bedrijventerrein werden vijf bedrijven door de diverse partners gezien als vijf losse bedrijven. Nadat ook de FIU werd gevraagd om een informatiebeeld te leveren voor de integrale controle, bleken er nog een groot aantal Ongebruikelijke Transacties op de bevroegde adressen aanwezig te zijn. Enkele Ongebruikelijke Transacties zijn voor de actiedag op basis van eigen onderzoek door de FIU-Nederland verdacht verklaard, waaronder een accountantsmelding waaruit duidelijk bleek dat deze vijf bedrijven deel uitmaakten van één BTW-carrousel, ter waarde van 9 miljoen euro. Een van de bedrijven was anders ook meegenomen tijdens de actiedag, omdat er jaren terug een hennepkwekerij was aangetroffen. Maar met deze informatie werd dit pand toch nog een stuk aantrekkelijker voor de actiedag. Uiteindelijk is er ook een behoorlijk bedrag teruggevorderd. De FIU-Nederland kan dus met haar informatie over verdachte transacties meer informatie en bewijzen aanleveren aan de opsporings- en inlichtingenpartners om bijvoorbeeld tot een verdenking te komen of bestuurlijke of fiscale maatregelen te kunnen nemen.*

## 7.2 Criminele investeringen in vastgoed en bedrijven

Zoals reeds aangegeven valt respondenten op lokaal niveau vooral op dat criminelen het criminele geld investeren in (lokaal) vastgoed en/of bedrijven. Zij geven aan dat dit diverse ongewenste effecten heeft. Ook de Monitor Georganiseerde Criminaliteit<sup>77</sup>; een meerjarig onderzoek dat wordt gebaseerd op afgeronde strafrechtelijke onderzoeken, heeft op landelijk niveau uitspraken gedaan over criminele investeringen in vastgoed en bedrijven en de effecten hiervan. De resultaten van beide bronnen zijn naast elkaar gelegd.

<sup>77</sup> Kruisbergen et al., 2012.

Er bestaan overeenkomsten en verschillen. Het gaat niet zozeer om botsende inzichten, alswel om andere inzichten en onderzoeksresultaten die voortkomen uit het gebruik van ander bronmateriaal en het belichten van de problematiek vanuit een andere invalshoek: landelijk versus lokaal perspectief. De kennis van deze rapportage is deels gebaseerd op opsporing en veroordelingen, maar ook op niet-strafrechtelijke bronnen, zoals inzichten die worden opgedaan bij bestuurlijke controles, vergunningaanvragen, inschrijvingen bij RNI-loketten, politieursurveillance, huisbezoeken, inspecties door bouwinspecteurs en talloze gespreken en observaties.

In paragraaf 7.2.1 wordt ingegaan op de inzichten vanuit landelijk perspectief (vanuit de Monitor Georganiseerde Criminaliteit); gevolgd door inzichten vanuit lokaal perspectief in paragraaf 7.2.2.

### 7.2.1 Inzichten vanuit landelijk perspectief

Bij 150 bestudeerde strafrechtelijke zaken in de steekproef van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit<sup>78</sup>, komen in 87 zaken in totaal investeringen in 447 vastgoedobjecten in beeld. De vastgoedinvesteringen van zogenaamde 'traditionele criminelen' ('drugs en overige misdrijven', zoals mensenhandel, mensensmokkel en illegale wapenhandel) bestaan vooral uit woningen (45%) om zelf in te wonen of te verhuren; bedrijfspanden en/of vastgoedbedrijven (18%), zoals hotels, restaurants, casino's en bordelen; en grond (12%). De vastgoedinvesteringen van daders in fraude- en witwaszaken bestaan voor een groter deel uit zakelijk onroerend goed (70%); bedrijfspanden (bijvoorbeeld hotels) en vooral vastgoedbedrijven. Woningen nemen hier een kleiner deel in (25%) en grondaankopen komen in deze categorie niet in beeld.<sup>79</sup>

Bij de 150 bestudeerde zaken, wordt in 113 zaken geïnvesteerd in 892 bedrijven. Voor meer dan de helft van deze bedrijven bevat het zaakdossier informatie die erop wijst dat het bedrijf wordt gebruikt voor criminele doeleinden. Voor de meeste bedrijven geldt dat de dader er op enigerlei wijze persoonlijk bij betrokken is. Bij daders binnen onder andere drugs-, mensenhandel-, mensensmokkel- en illegale-wapenhandelzaken werden vooral investeringen gezien in groot- en detailhandel (bijvoorbeeld bedrijven die goederen importeren en exporteren), autobedrijven, kledingwinkels en coffeeshops), hotels, cafés, restaurants, transportbedrijven, bordelen en financiële dienstverleners. In fraude- en witwaszaken zien we vaker investeringen in vastgoedbedrijven en financiële dienstverlening. Investerings worden verder vooral gedaan in het woonland of het land van herkomst. 64% van de investeringen (in de 150 zaken) bevindt zich in Nederland. Er wordt verder 'relatief vaak' geïnvesteerd in Turkije (5%), Suriname (3%) en België (3%). Het gaat bij de analyses op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit alleen om bezittingen in de legale economie zoals vastgoed en bedrijven. Contante geldstromen zijn niet meegenomen.<sup>80</sup>

In de Monitor Georganiseerde Criminaliteit 2018 wordt aangegeven dat op hoofdlijnen nog altijd hetzelfde patroon is te zien.<sup>81</sup>

Van de bestudeerde zaken hebben in drie fraude- en witwaszaken daders een zeer grote investeringsportefeuille of een indrukwekkende beroepsmatige achtergrond. Het gaat hier om daders met sterk gevestigde posities in de reguliere economie, waar geen antecedenten van bekend zijn, maar die op enig moment hun positie misbruiken om op grote schaal te frauderen of geld wit te wassen. Hierdoor bewegen zij zich juist van boven- naar onderwereld.

Traditionele daders (drugs en overige misdrijven) krijgen via hun investeringen geen "*significante invloed in de Nederlandse maatschappij*", althans niet op nationaal niveau. Investerings hebben plaats in de fysieke en sociale nabijheid. Wel bestaat het risico dat bepaalde daders "*op termijn zulke bezittingen verkrijgen dat zij wel degelijk invloed of macht vergaren*".<sup>82</sup>

### 7.2.2 Inzichten vanuit lokaal perspectief

Vermeende investeringen met crimineel geld komen prominent aan bod in de lokale ondermijningsbeelden en in groepsinterviews met RIEC-medewerkers. Op lokaal niveau kennen professionals veel investerende criminele netwerken en families bij naam en toenaam. Uit lokale ondermijningsbeelden blijkt, net als uit de Monitor Georganiseerde Criminaliteit 2018, dat veel

<sup>78</sup> Kruisbergen et al., 2012.

<sup>79</sup> Kruisbergen, Kleemans & Kouwenberg, 2015.

<sup>80</sup> Kruisbergen, Kleemans & Kouwenberg, 2015.

<sup>81</sup> Kruisbergen et al., 2018.

<sup>82</sup> Kruisbergen, Kleemans & Kouwenberg, 2015.



kleine drugsnetwerken hooguit investeren in enkele panden of bedrijven in de directe omgeving.<sup>83</sup> Dergelijke investeringen leggen afzonderlijk inderdaad geen sterke machtsbasis. Toch wijzen de respondenten op bronnen van lokale criminele macht en invloed, die tot stand komen via investeringen in vastgoed en/of bedrijven. Hierna komen er vijf aan bod.

### 1. De lokale optelsom

Georganiseerde criminaliteit heeft een sociaal netwerk nodig (sociale relaties zijn het cement van criminele praktijken) en een fysieke infrastructuur. Criminelen bouwen met crimineel verworven geld vastgoedportefeuilles op, al loopt het aantal panden sterk uiteen: van enkele eenvoudige objecten tot tientallen panden (of meer) in verschillende segmenten van de vastgoedmarkt. Personen maken misbruik van deze panden door ze voor een veel te hoge prijs te verhuren, het zogenoemde huisjesmelken. Of goedkope (vervallen) panden worden opgekocht, opgeknapt en voor een veel hogere prijs verkocht. Ook worden de panden, bedrijven of horecapanden gebruikt als criminele ontmoetingsplaatsen, die belangrijk zijn voor de crimineel. Hiermee functioneren de panden als een soort lokale criminele marktplaats, waar coalities worden gesloten en opdrachten door criminelen worden uitgezet en aanvaard. Toegang tot zo'n plaats is belangrijk. Wie daar mag komen, heeft aanzien en beschikt over kansen om crimineel geld te verdienen.

Projecten van criminelen om geld wit te wassen met vastgoed hebben vaak een link met andere vormen van ondermijnende criminaliteit, zoals drugs, fraude en mensenhandel. Vastgoed is dus niet langer enkel een middel om geld wit te wassen. Het gaat om handelen in vastgoed, de hypotheekdocumenten, het doorsluizen van panden en de infrastructuur van *facilitators* zoals financieel adviseurs, makelaars en notarissen. Via diverse constructies is het moeilijk te achterhalen wie het vastgoed daadwerkelijk bezit.

Door investeringen in vastgoed en bedrijven krijgen criminelen in ten minste vijf omgevingen een machtsbasis, namelijk in: horeca- en centrumgebieden in grote(re) steden, achterstandswijken, kleine en middelgrote gemeenten met kwetsbaarheden, bedrijventerreinen en recreatieparken. Het gaat vaak te ver om van een vrijplaats te kunnen spreken, al komt dat zeker voor.

*Praktijkvoorbeeld. Een lokale amateurvoetbalvereniging wordt verdacht van witwassen en relaties met de onderwereld. Het vermoeden bestaat dat het voetbalteam voor een groot deel is gefinancierd uit criminele gelden. Het gerucht gaat dat het team ooit is opgericht door een bekende crimineel uit het drugscircuit, dan wel door één van zijn vrienden. Het team heeft een foute uitstraling en een groot deel van de bestuursleden en de toeschouwers bij wedstrijden zijn bekenden van de politie. Het is opvallend dat het eerste team van de betreffende vereniging heeft kunnen opklimmen tot het hoogste niveau. Het 'foute' geld wordt gebruikt om door middel van onderhandse betalingen trainers en goede spelers van andere clubs te contracteren en op deze manier wit te wassen. Deze informatie, in combinatie met een aangifte van de KNVB omtrent vernieling, diefstal en mishandeling van leden/fans van de club na afloop van een wedstrijd, heeft geleid tot een bestuurlijke rapportage. Aanbevolen werd om maatregelen te nemen die toekomstige openbare ordeverstoringen voorkomen en de integriteit van de gemeente beschermen.*

*Bij de aanpak van het signaal bleek dat de hoogte van het te ontnemen bedrag niet aan de criteria voldeed voor de politie en FIOD om witwasonderzoek te starten. Om deze reden was strafrechtelijk onderzoek geen optie. Er is toen bekeken hoe op een andere manier opgetreden kon worden om de sportclub aan te pakken. De vereniging maakte voor thuiswedstrijden en trainingen gebruik van sporthallen en huurde deze van de gemeente. Na integraal overleg, waar onder andere de gemeente aan deelnam, is een integriteitsclausule toegevoegd aan de huurovereenkomst van de sporthallen. De antecedenten van de bestuursleden en eerdere aangiften vormden integriteitsrisico's en waren de aanleiding om geen nieuwe huurovereenkomst met de vereniging aan te gaan. Hierdoor kon de club geen trainingen of wedstrijden meer organiseren in sporthallen van de gemeente. De KNVB had eerder in dit proces aangegeven dat het tuchtrecht niet van toepassing was op casusniveau en daarmee op deze situatie. Nu de vereniging echter geen thuiswedstrijden kon organiseren, bood dit voldoende aanleiding de club te royeren. De club werd uit de competitie gehaald.*

### **Horeca- en centrumgebieden in grote(re) steden: criminele investeringen op toplocaties**

Criminelen investeren in vastgoed in centra en horecagebieden van grote(re) steden met een regionale centrumfunctie. Het betreft woningen, winkelpanden en diverse soorten horeca, zoals cafés, dancings en hotels. Op toplocaties zijn panden regelmatig in verdachte handen, al gaat het

<sup>83</sup> Kruisbergen et al., 2018.

dan niet louter om traditionele criminelen, maar ook om personen en bedrijven die met succes de 'oversteek' hebben gemaakt van de onder- naar de bovenwereld. Ze verdienen of verdienen geld met (drugs)criminaliteit, maar dat blijft volledig buiten beeld, omdat ze investeringen kunnen verantwoorden met inkomsten uit verworven legaal vastgoed en bedrijven. Ook gezichtsbepalende horecazaken op toplocaties of met veel klanten, kunnen in 'foute' handen zijn. Dit bezit geeft criminelen een fysieke en sociale infrastructuur die ze benutten voor criminele praktijken. Ze wassen het geld wit via bedrijven en met vastgoedtransacties, ze gokken illegaal, ze sluiten criminele deals en er zijn signalen van afpersing van huurders.

*Praktijkvoorbeeld. In een gemeente is een crimineel netwerk in beeld dat in een wat verder verleden met vermeend crimineel geld een grote hoeveelheid vastgoed heeft opgekocht in het toeristische stadscentrum. Het gaat veelal om toplocaties waar horecazaken (voornamelijk restaurants) in zijn gevestigd. Deze restaurants draaien erg goed, hebben veel klandizie en genereren jaarlijkse omzetten tot anderhalf miljoen. Crimineel geld van 100.000 tot 200.000 euro is gemakkelijk te verwerken in deze omzetten. De oorspronkelijke stichters van de bedrijven hebben duidelijke connecties met criminele motorbendes en zijn te relateren aan criminele feiten, onder andere een grootschalig georganiseerd hennepnetwerk, wapens en prostitutie. De relaties met de criminele netwerken zijn nog steeds aanwezig en er bestaat een sterk vermoeden dat de criminele opbrengsten (deels) via deze horecabedrijven worden witgewassen. De huidige eigenaren van de horecazaken zijn van de tweede generatie. De horecazaken houden hun boekhouding keurig bij, waardoor de Belastingdienst geen mogelijkheid heeft om de vermoedens van investering op basis van crimineel geld en het witwassen van huidig crimineel geld hard te maken. Binnen de gemeenschap hebben deze vastgoedbezitters veel aanzien gekregen, onder andere door het royaal ondersteunen van lokale verenigingen.*

#### **Achterstandswijken: een gunstig crimineel vestigingsklimaat**

Criminelen investeren in vastgoed in achterstandswijken. Impliciet zijn in dergelijke wijken (verdachte) investeringen verwelkomd, onder meer omdat zo leegstand van winkelpanden werd bestreden. Ook maakten de criminelen regelmatig gebruik van subsidies. Vandaag de dag wordt zichtbaar dat criminelen zich hebben gevestigd in een omgeving die voor hen aantrekkelijk is vanwege de kwetsbare economie; goedkoop vastgoed, welwillende criminelen (onder andere criminele families) en kwetsbare personen, zoals arbeidsmigranten en jongeren met weinig kansen in de legale economie. Deze wijken zijn een interessante omgeving voor 'criminele generalisten'. Horeca, detailhandel en andere bedrijfjes worden ook hier gebruikt als ontmoetingsplaats, als uitvalsbasis voor drugsdealers en drugsrunners en om geld wit te wassen. Daarnaast investeren criminelen ook bewust in hun omgeving om *goodwill* te kweken. Zo sponsoren ze lokale voetbalclubs, bouwen clubhuizen of speeltuinen voor kinderen uit de buurt, regelen de financiering voor de vervanging van alle ramen van een kerk, etc.

#### **Kleine en middelgrote gemeenten: het risico op criminele macht- of invloedposities**

Respondenten signaleren ook substantiële investeringen door (traditionele) criminelen in vastgoed en bedrijven in kleine en middelgrote gemeenten, verspreid door het land. In het bijzonder in streken die kwetsbaar zijn vanwege een matig ontwikkelde economie, onder meer krimpregio's, en/of die een gunstige fysieke structuur hebben voor georganiseerde criminaliteit vanwege grensligging of infrastructurele knooppunten, zoals een (lucht)haven. Criminelen verschaffen zich in dergelijke gemeenten eerder of gemakkelijker een machtspositie dan in grote gemeenten, omdat het vastgoed relatief goedkoop is, net zoals dat in achterstandswijken het geval is. Vervolgens investeren de criminelen het verworven criminele geld zowel op lokale toplocaties (het hogere segment: grote hotels in toeristische gebieden of grote vastgoedprojecten) als aan de onderkant van de vastgoedmarkt. Hierdoor worden zij belangrijke lokale ondernemers, gevestigd op centrale locaties en met een aanzienlijke vastgoedportefeuille. Tegelijkertijd is de slagkracht van de lokale overheid beperkt, alleen al omdat de capaciteit en begroting van gemeenten en politie sterk zijn gebaseerd op inwoneraantallen. Het gaat om een gemeentecategorie met vaak een beperkt bewustzijn van ondermijnende criminaliteit en bescheiden OOV-functie en Bibob-toetsing. Het risico bestaat dat lokale macht- en invloedposities van criminelen versterkt worden. Criminelen kunnen over betere juristen en een groter investeringskapitaal beschikken dan een gemeente. Door publieke en economische functies te vervullen, zoals investeringen in bedrijven, appartementen, evenementen, horeca of winkels, kunnen criminelen juist dan maatschappelijk draagvlak kopen. Zij presteren waar de overheid het laat afweten. Malafide uitzendbureaus en criminele

vastgoedbezitters leveren en huisvesten bijvoorbeeld goedkope arbeidskrachten die voor de lokale economie zo belangrijk zijn.

*Praktijkvoorbeeld. Een monumentaal pand wordt voor een aanzienlijk bedrag door een persoon aangekocht met de financiering van binnen- en buitenlandse investeerders. Het pand is al lange tijd op zoek naar een nieuwe bestemming. De gemeenschap is enthousiast over het plan om er een luxueuze gelegenheid te vestigen. Het pand wordt vervolgens verkocht aan een vastgoedmaatschappij, waarvan de betreffende persoon enig aandeelhouder is. Deze projectontwikkelaar neemt vervolgens afstand van het project en schuift een zakenpartner naar voren als stroman. De Bibob-procedure wordt hierna in gang gezet. De persoon die hier achter zit verschijnt regelmatig in de publiciteit, wordt in verband gebracht met bedreiging van notarissen en de beïnvloeding van een openbaar persoon. De buurt start een petitie voor de komst van het hotel en de zaak zorgt voor veel verdeeldheid binnen het bestuur van de gemeente. De burgemeester bevindt zich tussen twee vuren. Uiteindelijk heeft de gemeente de vergunning geweigerd omdat na onderzoek via het Landelijk Bureau Bibob (LBB) de vrees bestond dat het project met crimineel geld gefinancierd zou worden.*

### **Bedrijventerreinen**

Door het land heen beschrijven lokale ondermijningsbeelden criminele cumulatie op bedrijventerreinen. Criminelen kopen of huren vastgoed op bedrijventerreinen, onder meer om dekmantelbedrijven op te zetten en om geld wit te wassen. Het gaat vooral om bedrijven in risicobranches: bedrijfsverzamelgebouwen, auto(verhuur)bedrijven, witgoedbedrijven, metaalbedrijven, logistieke bedrijven, opslagbedrijven, schoonmaakbedrijven, koeriersdiensten, klusbedrijven, *spy shops*, beveiligingsbedrijven, elektriciens of bedrijven voor import en export, van bijvoorbeeld meubels of fruit. Een aantal bedrijven fungeert als dekmantel voor bovenlokale of internationale drugshandel. Bijvoorbeeld oud-ijzerhandelbedrijven waarbij grote hoeveelheden metaal geëxporteerd worden: partijen schroot zijn moeilijk te controleren, omdat detectiemiddelen niet geschikt zijn om grote partijen 'schroot' te screenen en het scherpe materiaal is te gevaarlijk om speurhonden in te zetten. *Facilitators*, gericht op dienstverlening aan criminelen, vestigen zich ook op bedrijventerreinen. Ze stellen huur- of leaseauto's beschikbaar, leveren geprepareerde auto's met bijvoorbeeld verborgen ruimtes of qua snelheid en gewicht geschikt voor ramkraken of ripdeals. Ze verkopen technologie of financiële kennis die gebruikt wordt door criminelen, leveren getrainde beveiligers of verhuren panden of opslagruimtes.

*Praktijkvoorbeeld. Een bedrijfsverzamelgebouw op een bedrijventerrein in een gemeente bestaat uit meerdere compartimenten die bestemd zijn voor de verhuur. Uit een papieren analyse blijkt dat diverse bedrijven er een ruimte huren. Uit een feitelijke controle blijkt echter dat meer bedrijven er een compartiment huren dan er staan ingeschreven in de Kamer van Koophandel. Eén bedrijf handelt in bloemen en aanhangers. Tijdens de feitelijke controle van het gebouw blijkt de ruimte, een loods, deels ingericht te zijn als productie- en opslagplek van groeimiddelen die geleverd worden aan growshops. Aan de andere kant van de loods is een compleet ingerichte bar gerealiseerd met een tapinstallatie en veel sterke drank. Er staan gokautomaten, een pooltafel, een paal en er hangt gekleurde verlichting. Op de wanden staan personages uit de film 'The Godfather'. Dit is duidelijk een ontmoetingsplek en heeft er alle schijn van een "OMG-honk" (clubhuis/ontmoetingsplaats van een criminele motorbende) te zijn. In de ruimtes worden grote hoeveelheden softdrugs, dozen met hennepstekken en een ruimte voor het drogen van hennep gevonden.*

### **Recreatieparken**

Nederland kent een overschot aan recreatieparken en campings. De onderkant van de sector telt verouderde voorzieningen die niet meer in trek zijn bij toeristen. De verloederende voorzieningen worden gevoed door de komst van nieuwe en meer luxe parken, in het topsegment. Beide segmenten, zowel de onderkant als het topsegment, worden in verband gebracht met criminele investeringen.

In de eerste plaats is een categorie vervallen parken een soort woongemeenschap geworden aan de absolute onderkant van de woningmarkt. De parken zijn een toevluchtsoord voor mensen die, om wat voor reden dan ook, niet snel ergens anders terecht kunnen. Op deze manier ontstaat een

concentratie van personen die problemen ondervindt (ze worden uitgebuit, kampen met psychische problemen, zijn uit huis geplaatst of bijvoorbeeld op de vlucht) en problemen veroorzaken: vooral overlast, maar ook drugscriminaliteit, vermogensdelicten of bijvoorbeeld illegale prostitutie. Deze parken zijn interessant voor criminelen. Om woningen of campers te kopen of huren, om er prostituees te plaatsen, om criminele loopjongens te werven, om er bedrijfjes te vestigen of om te verdienen aan arbeidsmigranten. Dat laatste op twee manieren: met huisvesting (huur) en/of via arbeid; ernstige benadeling of arbeidsuitbuiting komt vaak voor.

*Praktijkvoorbeeld. Een vakantiepark is in handen van een opportunistische ondernemer die 'het randje opzoekt'. Hij zoekt nieuwe vormen van inkomsten voor een park met teruglopende bezoekersaantallen. Hij huisvest arbeidsmigranten en asielzoekers. Het park vervult een publieke functie omdat het, op verzoek van overheden, vluchtelingen huisvest. Het oude deel van het park is verpauperd. Hier worden arbeidsmigranten gehuisvest en er vindt illegale prostitutie plaats, waaronder pooierboy-praktijken. Er zijn signalen van drie minderjarige meisjes die er een chalet huren om gasten te ontvangen.*

In de tweede plaats zijn er duidelijke signalen dat verloederde recreatieparken gewilde objecten zijn voor criminele investeringen; om ze om te toveren tot luxe park. De betreffende gemeente gaat vaak maar al te graag in op het aanbod van de particulier om het vervallen recreatiepark onder handen te nemen. De folders van de luxe parken zijn chique en de prijzen zijn fors, maar onderhuids gaat het om louche praktijken. Dat kan onder meer tot uitdrukking komen in allerlei praktijken om de winst te maximaliseren (goedkope bouwmaterialen) en bedreiging van kopers die daarover klagen. Ook kan er sprake zijn van fictief verhuren, waardoor geld kan worden witgewassen.

*Praktijkvoorbeeld. Een rechtspersoon zoekt door heel Nederland (kleine) gemeenten die binnen de gemeentegrenzen een verloederd campingterrein hebben. De rechtspersoon belooft de gemeente in het campingterrein te investeren. Ze gaan langs en hebben een gesprek met het lokale bestuur en vertegenwoordiging daarvan. De rechtspersoon krijgt van het lokale bestuur mondeling fiat om te beginnen. Ze gaan meteen snel aan de slag. Na twee dagen staat er een gehele camping met recreatiewoningen, zonder dat de juiste vergunningen zijn afgegeven. Op deze manier wordt de Wet Bibob omzeild. Zo bouwt de rechtspersoon een machtspositie op binnen Nederland, terwijl zij niet over de juiste vergunningen beschikken.*

## 2. Buitenlandse vastgoedportefeuilles

Het bereik van strafrechtelijke onderzoeken wordt afgebakend qua tijd en subjecten, maar ook geografisch. Er wordt vaak niet of mondjesmaat onderzoek gedaan over de landsgrenzen heen, onder meer vanwege de voorkeur voor de 'korte klap', maar ook omdat lang niet alle buitenlandse politiediensten opsporingsvragen snel en goed beantwoorden. De monitorgegevens<sup>84</sup> wijzen op 'relatief veel' investeringen in Turkije (5%), Suriname (3%) en België (3%). Investeringen op basis van contante geldstromen zijn hierin niet meegenomen. Op lokaal niveau komt vaak in beeld dat criminelen of verdachten investeren in het vaderland, zoals Turkije en Marokko. Het gaat om vele tonnen crimineel geld waarmee ze onder meer vastgoed kopen, ook via eenvoudig witwassen: contant geld naar het buitenland brengen en investeren of op een rekening zetten. Met het geld wordt vervolgens geïnvesteerd. Vaak worden deze investeringen in het vaderland gedaan. Een categorie allochtone criminelen is op die manier vastgoedmiljonair of -miljardair in het buitenland geworden. Dit schenkt deze criminelen en hun families financiële onafhankelijkheid, aanzien en invloed in (criminele kringen in) Nederland.

De respondenten geven aan dat investeringen in vastgoed in het buitenland maar al te vaak bekend zijn in de omgeving. Criminelen delen foto's hiervan op sociale media en pronken ermee. Voor professionals is het bewijzen van investeringen in het buitenland met crimineel verworven geld zeer lastig. Het is moeilijk om er een vinger achter te krijgen vanwege de constructies waarmee deze vastgoedinvesteringen gepaard gaan en vanwege de overschrijding van landsgrenzen, waarbij informatiedeling vaak lastig is. Dit heeft een behoorlijk ondermijnend effect. "Iedereen weet het, maar de overheid doet er niks aan."

<sup>84</sup> Kruisbergen, Kleemans & Kouwenberg, 2015.

### 3. Generatie-effecten

Respondenten wijzen op generatie-effecten. De volwassen kinderen van bekende traditionele criminelen, bijvoorbeeld ouders en ooms die enkele keren zijn veroordeeld voor drugsdelicten, doorstaan Bibob-toetsen. Investerings in vastgoed en (vastgoed)bedrijven worden op hun naam gezet. Er wordt in één generatie een oversteek gemaakt van de onder- naar de bovenwereld. Vanwege de sterke toename van de georganiseerde drugscriminaliteit in de jaren tachtig en negentig, komt dit patroon tegenwoordig (vaker) in beeld. De omvang van de vastgoedportefeuille loopt per gemeente sterk uiteen.

*Praktijkvoorbeeld. De heer X is heeft onder andere met vermeend crimineel geld in een hotel geïnvesteerd. Zijn zoon en dochter doen inmiddels de bedrijfsvoering. De tweede generatie zonder antecedenten stapt in een 'gespreid bedje'. De contacten en het geld worden gemakkelijk overgeheveld.*

### 4. Bedrijfsformules: een oversteek naar de bovenwereld

Met crimineel geld zijn en worden bedrijfsformules opgezet. Die bedrijven worden gebruikt om crimineel geld wit te wassen, maar ook om een schaal- en prijsvoordeel te realiseren, om zo klanten te trekken en een belangrijke speler in de markt te worden. De omzet stijgt en wordt 'wit' of 'witter', waardoor de bedrijven – met dank aan faciliterende financiële en juridische adviseurs – op een gegeven moment niet meer (of minder) kwetsbaar zijn voor fiscale controles. Dit soort geslaagde oversteken van de criminele wereld naar ondernemerschap, signaleren respondenten in onder meer enkele horecaketens, de keukensector, de recreatiebranche en in de vastgoedwereld. Ook komt een consumentenproduct in beeld dat wordt verkocht in supermarkten. Deze oversteek maken criminelen in één of twee generaties. Verschillende bedrijven kiezen voor een *high profile*-tactiek, zoals hoogfrequente marketing, of reclamespotjes op televisie. Professionals zijn overtuigd van een criminele grondslag, maar het bewijs leveren lukt niet. Wie deze bedrijven op dit moment zou beschuldigen van criminele praktijken, kan zelf worden beschuldigd van smaad. In dit rapport wordt daarom ook een slag om de arm gehouden.

### 5. De onderkant van de arbeids- en woningmarkt

De krapte van woningen aan de onderkant van de woningmarkt betreft een goede gelegenheidsstructuur om geld mee te verdienen. Ook de criminele markt springt hierop in, getuige de vele verdenkingen, maar veel minder strafrechtelijk bewijs, en harde aanwijzingen voor systematische regelovertreding in panden van vermeende malafide vastgoedeigenaren en/of huisjesmelkers. Het betreft onder andere de markt van goedkope arbeidskrachten en hun huisvesting, maar ook de huisvesting van illegalen, prostituees of bijvoorbeeld studenten.

## 7.3 Aanpak van witwassen

In veel gemeenten komen investerende (traditionele) criminele groepen, families en netwerken in beeld die in contact staan met elkaar en die zo nu en dan samenwerken. Bovendien schermen ze veel bezit af. De respondenten wijzen op verdachte investeringen door regionaal en landelijk actieve partijen in vastgoed en grond. Soms is er, ook bij landelijk opererende investeerders, een sterk vermoeden van investeringen van crimineel verkregen geld, maar vaak ook niet. Dan wordt het fenomeen onder de categorie fraude en witwassen geplaatst, omdat de link naar bijvoorbeeld drugs ontbreekt of niet (meer) valt aan te tonen. De RIEC-bureaus en lokale autoriteiten worden geconfronteerd met investeerders en investeringen (ook vanuit het buitenland). Dit soort signalen kan daarmee het startsein zijn om (de herkomst van) het criminele geld en de achtergronden van de (rechts)personen, te analyseren, als mogelijke opmaat tot interventies. Voor de aanpak van witwassen is geen gronddelict nodig, wat mogelijkheden biedt in de aanpak van vermeende illegale geldstromen.

Door het gebrek aan opsporingscapaciteit bij diverse overheidsorganisaties wordt volgens de respondenten naar te weinig criminelen strafrechtelijk onderzoek gedaan, ook niet bij zware verdenkingen van drugscriminaliteit in combinatie met vastgoedbezit. Als er al strafrechtelijk onderzoek wordt uitgevoerd, dan gaat het vaak om een korte klap die enkele criminele activiteiten bewijst, vaak uitgevoerd door personen onder de lokale toplaag.

Een belangrijk nadeel van (langdurig) strafrechtelijk onderzoek als bronmateriaal om criminele investeringen op gemeenteniveau in kaart te brengen is de noodzakelijke afbakening: wat betreft subjecten, delicten, onderzochte locaties of landen en qua doorlooptijd. De maatschappelijke context verdwijnt uit beeld en daarmee ook de potentiële invloed van die criminelen en van de (niet of nauwelijks onderzochte) criminele netwerken om hen heen. De lokale optelsom van criminele investeringen in vastgoed en bedrijven komt niet in beeld; hooguit de vastgoed- en bedrijvenportefeuille van enkelen. Die strafrechtdossiers zijn daarmee geen goede basis om een inschatting te maken van de lokale macht of invloed van criminelen. Het gaat bij criminele macht en invloed bovendien niet alleen om fysieke of economische aspecten, want dit moet worden gezien in de sociale context; de invloed van criminelen binnen leefgemeenschappen, zodat ze zaken naar hun hand kunnen zetten. Het bezit van enkele winkels en horecazaken in een criminele familie of in een crimineel netwerk, stelt economisch misschien niet veel voor, maar voor het opzetten en uitbouwen van criminele activiteiten kan het belangrijk zijn. Zeker wanneer dit wordt geplaatst in het overkoepelende sociale kader van de sociale relaties binnen de lokale en regionale criminele wereld.

## 8 Slotbeschouwing

Dit landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit geeft zicht op en inzicht in effecten en gelegenheidsstructuren van ondermijnende criminaliteit en een beschrijving van vier fenomenen die landelijk spelen. Dit betreffen: drugscriminaliteit, mensenhandel, fraude en witwassen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om met dit landelijk beeld een limitatief overzicht te geven van alle kennis en inzichten omtrent de beschreven fenomenen.

De informatie waarop de rapportage is gebaseerd is grotendeels afkomstig van de RIEC-bureaus en gestoeld op professionele kennis van frontlijnmedewerkers. Informatie uit de literatuur- en mediascan is toegevoegd wanneer het een aanvulling betrof. Oftewel, het gaat niet altijd om harde (strafrechtelijk) vastgestelde feiten, maar om zogenaamde 'zachte' informatie. De fenomenen zijn voornamelijk beschreven vanuit lokaal perspectief. Dit kan ertoe leiden dat er soms aanvullende inzichten ontstaan op onderwerpen die reeds in andere rapportages omtrent georganiseerde criminaliteit of ondermijnende criminaliteit omschreven staan die gebaseerd zijn op (harde) informatie op landelijk niveau.

### 8.1 Effecten van ondermijnende criminaliteit

Er is reeds veel onderzoek gedaan naar georganiseerde criminaliteit en ondermijnende criminaliteit. Vaak staan daarbij de diverse fenomenen centraal. In deze rapportage is voor een andere invalshoek gekozen en staan de effecten van ondermijnende criminaliteit centraal. De criminaliteit wordt gezien als de oorzaak, het ondermijnende effect op de samenleving als één van de gevolgen. Dat blijkt ook uit de gehanteerde definitie:

*"Ondermijnende criminaliteit duidt op criminaliteit die de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem aantast."*<sup>85</sup>

De rapportage laat zien dat ondermijnende criminaliteit breed maatschappelijk vertakt en verankerd is. Met als effect dat een ontwrichtende invloed wordt uitgeoefend op de samenleving als geheel. De diverse verschijningsvormen komen in alle delen van het land en in alle lagen van de maatschappij voor. Het is geen ontwikkeling van de laatste jaren. Hoewel een deel van de ondermijnende criminaliteit onzichtbaar is – criminelen hebben er immers belang bij om niet op te vallen en onzichtbaar op te gaan in de samenleving – is een deel wel degelijk duidelijk zichtbaar in de maatschappij. Mensen voelen het vaak aan wanneer iets niet klopt of 'te mooi is om waar te zijn'.

De effecten van ondermijnende criminaliteit worden ingedeeld in drie niveaus: slachtoffers, sociale schade en systeem schade. Het is van groot belang dat de overheid op alle niveaus effectief kan ingrijpen en dit ook doet. Wanneer dit niet lukt loopt het vertrouwen van de burger in de overheid schade op: men ziet een overheid die criminaliteit laat bestaan of wellicht zelfs faciliteert.

### 8.2 Criminele gelegenheidsstructuren

Naast de focus op de effecten van ondermijnende criminaliteit wordt in de rapportage ook de nadruk gelegd op (de aanpak van) criminele gelegenheidsstructuren. Ondermijnende criminaliteit ontstaat overal waar daar ruimte voor wordt geboden. Criminelen maken gebruik van de gelegenheden en faciliteiten die de samenleving hen biedt. Deze faciliteiten worden misbruikt voor verschillende soorten ondermijnende criminaliteit. De gelegenheidsstructuren worden in vier categorieën onderverdeeld, te weten sociale, financieel-economische, infrastructurele en logistieke en institutionele gelegenheidsstructuren.

Ook *facilitators* kunnen voor meerdere criminelen en dus voor meerdere criminele markten inzetbaar zijn. Naast de aanpak van individuele criminelen is het bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit dus ook van cruciaal belang om aandacht te hebben voor criminele gelegenheidsstructuren en *facilitators*. Op die manier worden grotere groepen criminelen tegelijkertijd door de aanpak geraakt en ontstaat een meer duurzame aanpak.

---

<sup>85</sup> van der Steen et al., 2016.

### 8.3 Aandachtspunten

Voor de verzameling van informatie voor dit rapport zijn veel gesprekken gevoerd; met medewerkers van de RIEC-bureaus, met landelijke overheidspartners en met private partijen. Tijdens de gesprekken kwamen ook aandachtspunten voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit naar voren. Enkele aandachtspunten die door meerdere gesprekspartners werden aangehaald zijn de volgende:

- Er bestaat een groot grijs gebied tussen zware vermoedens en verdenkingen van professionals/frontlijnmedewerkers op lokaal niveau en wat (strafrechtelijk) is hard te maken. Om dat laatste te kunnen bewerkstelligen is intensievere samenwerking en informatiedeling nodig. Tussen de diverse overheidskolommen, tussen afdelingen binnen één overheidsdienst, tussen overheidsdiensten en private organisaties en tussen geografische gebieden (gemeenten, districten en regio's, maar ook met het buitenland). Respondenten wijzen erop dat de zo genoemde 'onaantastbaren' zijn ontstaan doordat er niet vroeg genoeg adequaat is ingegrepen. Het systeem geeft volgens hen onvoldoende mogelijkheden tot de aanpak van deze personen. Om de 'onaantastbaren' aan te pakken is volgens de respondenten, naast een betere samenwerking en informatiedeling, diepgaand onderzoek en een lange adem nodig. Daarnaast zijn ook meer specialisten nodig, die thuis zijn op de diverse terreinen waar criminelen misbruik van maken.
- Fenomenen van ondermijnende criminaliteit zijn vaak met elkaar verweven. Voor een groot deel bevatten signalen een link naar drugs(geld). In de criminele (drugs)wereld worden grote sommen geld verdiend. De Nederlandse maatschappij biedt veel gelegenheidsstructuren om crimineel (drugs)geld wit te wassen. Dit is de meest prominente gelegenheidsstructuur voor ondermijnende criminaliteit. Zolang de financiële sector de versluiting van criminele geldstromen niet effectiever kan tegengaan, blijft dit in stand. Juist de grote sommen aan crimineel geld die vermengd worden met de legale economie verschaffen criminelen de mogelijkheid tot macht en invloed binnen de samenleving. Dit leidt bijvoorbeeld tot kwetsbare sociale omgevingen die kunnen uitgroeien tot parallelle samenlevingen. Of tot het verkrijgen van invloed en aanzien op lokaal niveau, door investeringen vastgoed. Criminelen kopen zo bijna letterlijk 'invloed en aanzien'.
- Respondenten geven aan dat er nog veel te winnen valt bij het verbeteren van *awareness* voor mogelijk misbruik van legale faciliteiten die de samenleving biedt. Dit geldt voor alle (overheids)instanties. In het onderzoek kwamen vooral voorbeelden van kwetsbaarheden in de gemeentelijke organisatie naar voren. Gezien de invalshoek van deze rapportage (vanuit lokaal perspectief) is dat begrijpelijk. Desalniettemin is het van belang dat medewerkers van andere organisaties, ook op andere niveaus, zich bewust zijn van ondermijnende criminaliteit. Zo ook bijvoorbeeld bij het opstellen van wet- en regelgeving en deregulering.

### 8.4 Discussie

Deze rapportage betreft *een* landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit. Bewust wordt niet gesproken van *het* landelijk beeld. Er zijn veel mogelijkheden en invalshoeken om informatie voor een landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit op te halen. Zoals in de inleiding beschreven, is er in dit geval voor gekozen om te starten bij de input vanuit de RIEC-bureaus. Het gevolg hiervan is dat op een aantal fenomenen veel informatie naar voren kwam; vanuit een lokaal/regionaal perspectief en passend bij de vastgestelde RIEC-thema's. Vanuit landelijk perspectief worden op de fenomenen soms andere aanvullingen gedaan. Daarnaast geldt dat er naast de vier beschreven fenomenen nog veel meer vormen van ondermijnende criminaliteit zijn. Dit landelijk beeld geeft dus geen uitputtend beeld van ondermijnende criminaliteit in Nederland.

Overigens zijn (en blijven) er nog altijd blinde vlekken ten aanzien van ondermijnende criminaliteit, ook ten aanzien van de onderwerpen die besproken zijn. Informatievoorziening over criminaliteit gaat immers altijd over datgene wat waargenomen en gesignaleerd wordt. Er is altijd sprake van niet-waargenomen, niet-gesignaleerde of niet-geregistreerde criminaliteit. Er wordt steeds meer zicht en inzicht verworven in ondermijnende criminaliteit, maar dit levert ook het besef over hoeveel er nog niet bekend is. Dit creëert de wens naar diepgaander en uitgebreider onderzoek naar ondermijnende criminaliteit.



# 9 Bijlagen

- I Effecten lokale ondermijningsbeelden
- II Afgenomen interviews - organisaties
- III Bibliografie
- IV Samenstelling klankbordgroep
- V Dominante vormen van ondermijnende criminaliteit



## I Effecten lokale ondermijningsbeelden

Lokale ondermijningsbeelden geven een levensecht beeld van de problematiek die op lokaal niveau speelt. Als de resultaten bekend zijn, wordt de balans opgemaakt over de ernst van de ondermijnende criminaliteit. Dat laatste is heel wat anders dan het 'tellen van de signalen'. In een gemeente waar het lokale ondermijningsbeeld veel casussen beschrijft, kan immers de aanpak op een hoger niveau liggen en daarmee ook het informatieniveau van respondenten. Omgekeerd, kunnen er weinig casussen worden beschreven, terwijl het gevoerde beleid veel criminele kansen biedt maar de informatiepositie van professionals zwak is.

Het opstellen van de lokale en regionale ondermijningsbeelden is ingebed in opgebouwde lokale en regionale overlegstructuren, de zogenoemde driehoek plus van bestuur, justitie, politie, Belastingdienst en soms een afgevaardigde van het RIEC-bureau. Bij het proces worden strategische, beleidsmatige en operationele stakeholders betrokken. Vanwege deze inbedding en betrokkenheid hebben de inhoudelijke uitkomsten invloed op het handelen van lokale autoriteiten en professionals. Ondermijningsbeelden hebben op lokaal niveau bijna altijd, zij het in uiteenlopende mate, de volgende directe effecten:

- Er ontstaan betere inzichten in de aard en impact van de lokale problematiek bij de kernpartners. Bij gemeenten treedt een verdere bewustwording op van de problematiek, worden ogen (verder) geopend en wordt men zich bewust van de risico's die liggen besloten in (georganiseerde) criminaliteit. Lokale ondermijningsbeelden maken gemeenten bewust van problemen in de buitenwereld, maar het wijst ook op gemeentelijke diensten (zoals een bouwvergunning of een zorgcontract) die criminelen misbruiken. Voor politie en justitie geldt dat er bijna altijd ook patronen en partijen in beeld komen die bij hen niet (zo scherp) op het netvlies stonden. Bijvoorbeeld omdat ze onder de radar waren gebleven of actief zijn op terreinen (onder meer zorgfraude of arbeidsuitbuiting) waar politie en justitie een minder informatiepositie hebben. Wat de Belastingdienst betreft, valt op dat groeperingen die stelselmatig klassieke misdrijven plegen (drugs, gokken, seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, vastgoedfraude), vaak óók fiscale overtredingen of misdrijven plegen. Daarnaast valt op dat netwerkjes of rechtspersonen die volgens de klassieke driehoekspartijen (gemeente, justitie en politie) 'kleine spelers' zijn, vanuit een fiscaal perspectief juist 'grote spelers' kunnen zijn, bijvoorbeeld vanwege seriematige faillissementsfraude, BTW-carrouselfraude of (andere) fiscale fraude.
- Gemeenten constateren dat de ambtelijke organisatie versterkt dient te worden voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het leidt bijna altijd tot een eerste verbeteringslag, namelijk (debat over) versterking van de OOV-functie, uitbreiding van Bibob-toetsing of het inrichten van een meldpunt voor ondermijnende criminaliteit. Hiertoe wordt ondermijnende criminaliteit een substantieel onderdeel (vaak een topprioriteit) in het gemeentelijke veiligheidsplan. Naast de eerste verbeteringen agenderen gemeenten versterking van de ambtelijke integraliteit. Het thema raakt immers vele ambtelijke afdelingen en financiële investering in de aanpak van ondermijnende criminaliteit vergt een belangenafweging.
- De concrete informatie die wordt verzameld zet lokale partners in een actiestand. Het is nodig om prioriteiten te stellen, verdiepende analyses uit te voeren, interventievoorstellingen te maken en actie te ondernemen.

Lokale ondermijningsbeelden stimuleren het integrale en bovenlokale perspectief op criminaliteit, binnen driehoeken (plus) op het niveau van basisteam of district. Ondermijnende criminaliteit is een breed gedragen prioriteit. De consequentie is dat er steeds minder ruimte is voor gemeenten om achter te blijven. De integrale prioriteit voor ondermijnende criminaliteit heeft vergaande consequenties voor de diverse partners. Zo ook voor de politie (de basisteams en districten), omdat gezagsdragers – óók burgemeesters – vragen om lokale opsporingsprestaties.



## II Afgenomen interviews – organisaties

Bij de volgende organisaties en functionarissen zijn, naast de interviews bij de tien RIEC-bureaus, interviews afgenomen:

- Belastingdienst
- Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)
- Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha)
- Douane
- Expertisecentrum Vreemdelingen en Identificatie en Mensenhandel (EVIM)
- Expert ondermijnende criminaliteit
- Expert ondermijnende criminaliteit, hoogleraar en lector
- Financial Intelligence Unit (FIU)
- Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD)
- Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ)
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILenT)
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW)
- Kamer van Koophandel (KvK)
- Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB)
- Makelaar
- Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO)
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
- Notaris
- Offshore kenniscentrum
- Openbaar Ministerie, Functioneel Parket
- Openbaar Ministerie, Landelijk Parket
- Politie, Dienst Landelijke Recherche
- Politie, Dienst Regionale Informatieorganisatie (DRIO), eenheid Den Haag
- Politie, Informatieorganisatie met betrekking tot Criminele Inlichtingen Dienst
- Rijksrecherche
- Verzekeringsmaatschappij – zowel nationaal als internationaal opererend



### III Bibliografie

- Algemeen Dagblad (2018, 19 oktober). *Gelderland: 'Rijk moet knip trekken voor opruimen drugsafval'*. Geraadpleegd op 11 maart 2019, van <https://www.ad.nl/apeldoorn/gelderland-rijk-moet-knip-trekken-br-voor-opruimen-drugsafval~aef456d9/>
- AT5 (2018). *Nabestaanden vertellen in moordzaak Djordy: 'Mijn dochtertje heeft gezien hoe wij doorzeefd werden'*. Geraadpleegd op 11 maart 2019, van <https://www.at5.nl/artikelen/179424/nabestaanden-vertellen-in-moordzaak-djordy-mijn-dochtertje-heeft-gezien-hoe-wij-doorzeefd-werden>
- Bemmel, S.R. van, Bos, N.N.D., Hageman, S.E. & Kragten-Heerdink, S.L.J. (2018). *Slachtoffermonitor 2013-2017*. Den Haag: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2017). *Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- De Telegraaf (2018, 26 juni). *Aanslag op De Telegraaf*. Geraadpleegd op 11 maart 2019, van [https://www.telegraaf.nl/nieuws/2218247/aanslag-op-de-telegraaf?utm\\_source=google&utm\\_medium=organic](https://www.telegraaf.nl/nieuws/2218247/aanslag-op-de-telegraaf?utm_source=google&utm_medium=organic)
- De Volkskrant (2017, 3 juni). *Jongeren geronseld voor prostitutie of drugshandel: hoe criminele bendes grip hebben op scholen in Nederland*. Geraadpleegd op 11 maart 2019, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/jongeren-geronseld-voor-prostitutie-of-drugshandel-hoe-criminele-bendes-grip-hebben-op-scholen-in-nederland~b282f841/>
- Europol (2017). *European Union Serious and Organized Crime Threat Assessment. Crime in the age of technology*. Den Haag: Europol.
- Fenger, H.J.M., Chin-A-Fat, N., Frankowski, A. & Torre, E.J. van der (2016). *Naar rechtmatige zorg in het gemeentelijke sociale domein. Een verkennende studie naar de aard, omvang en achtergronden van rechtmatigheidsrisico's in de Wmo en de Jeugdzorg in Zuid-Holland*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Functioneel Parket (2013). *Risico's op fraude waardoor de overheid wordt benadeeld. Vanuit het perspectief van het Openbaar Ministerie*. Geraadpleegd op 29 april 2019, van <https://www.om.nl/@85880/risico-fraude/>
- Het Parool (2018, 31 juli). *Slachtoffer schietpartij Beethovenstraat overleden*. Geraadpleegd op 11 maart 2019, van <https://www.parool.nl/amsterdam/slachtoffer-schietpartij-beethovenstraatoverleden~a4602230/>
- Heuvel, G.A.A.J. van der (1998). *Collusie tussen Overheid en Bedrijf: een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie*. Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Informatie Knooppunt Zorgfraude (2018). *Rapportage Signalen Zorgfraude 2017*. Geraadpleegd op 11 maart 2019, van <https://www.inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2018/06/13/rapportage-signalen-zorgfraude-2017>
- Inspectie SZW (2016). *Nationaal dreigingsbeeld 2017: Mensenhandel - Arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening*. Geraadpleegd op 2 april 2019, van <https://www.inspectieszw.nl/publicaties/publicaties/2017/06/01/nationaal-dreigingsbeeld-2017>
- Inspectie SZW (2017). *Staat van eerlijk werk: Loon naar werken?* Geraadpleegd op 11 maart 2019, van <https://www.inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2017/06/20/staat-van-eerlijk-werk>

- Kruisbergen, E.W., Bunt, H.G. van de, Kleemans, E.R. & Kouwenberg, R.F. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom/Lemma Uitgevers.
- Kruisbergen, E.W., Kleemans, E.R. & Kouwenberg, R.F. (2015). Wat doen daders met hun geld? Uitkomsten van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. *Justitiële verkenningen 2015/01*, 81-99.
- Kruisbergen, E.W. & Soudijn, M.R.J. (2015). Wat is witwassen eigenlijk? Introductie tot theorie en praktijk. *Justitiële verkenningen 2015/01*, 10-23.
- Kruisbergen, E.W., Leukfeldt, E.R., Kleemans, E.R. & Roks, R.A. (2018). *Georganiseerde criminaliteit en ICT. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Kruithof, K., Aldridge, J., Décary-Hétu, D., Sim, M., Dusjo, E. & Hoorens, S. (2016). *Internet-facilitated drugs trade: An analysis of the size, scope and the role of the Netherlands*. Cambridge: RAND Cooperation.
- Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (2019). *Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs 2018*.
- Lejour, A., Möhlmann, J. & Riet, M. van 't (2019). *Doorsluisland NL doorgelicht*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- LetselschadeMagazine (z.d.). *Zwart werk in letselschadezaken*. Geraadpleegd op 11 maart 2019, van <https://www.letselschademagazine.nl/zwart-werk-in-letselschadezaken>
- Lupsha, P.A. (1996). *Transnational Organized Crime Versus the Nation-State*. London: Frank-Cass Publishers.
- Middeleer, F. de, Van Nimwegen, S., Ceulen, R., Gerbrands, S. & Roevens, E. (2018). *Illegale drugsmarkten in België en Nederland: Communicerende vaten?* Geraadpleegd op 4 april 2019, van <https://biblio.ugent.be/publication/8564447/file/8564448.pdf>
- NRC (2015, 19 juni). *Tilburgse wietteelt vergift Turkse Jeugd*. Geraadpleegd op 3 april 2019, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/06/19/tilburgse-wietteelt-vergiftigt-turkse-jeugd> 1509950-a433538
- Openbaar Ministerie (2018, 4 september). *ING betaalt 775 miljoen vanwege ernstige nalatigheden bij voorkomen witwassen*. Geraadpleegd op 29 maart 2018, van <https://www.om.nl/@103953/ingbetaalt-775/>
- Pro Facto (2017). *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Geraadpleegd op 6 mei 2019, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Rijksoverheid. (2017). *Toekomstagenda Ondernijning*. Geraadpleegd op 11 maart 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/07/14/tk-bijlage-toekomstagenda-ondermijning>
- Salcedo-Albaran, E. (2015). Wie criminaliteit wilt bestrijden, moet niet naar criminelen kijken. In J. Brockman (2015). *Wetenschappelijk onkruid*. Amsterdam: Maven Publishing.
- Steen, M. van der, Schram, J., Chin-A-Fat, N. & Scherpenisse, J. (2016). *Ondernijning ondernijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondernijnende criminaliteit*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- TNO. (2018). *Systeemanalyse aanpak mensenhandel*. Geraadpleegd op 11 maart 2019, van [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2018Z20977&did=2018D54223](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z20977&did=2018D54223)



- Tops, P. & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Tops, P., Valkenhoef, J.M. van, Torre, E.J. van der & Spijk, L. van (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Vermeulen, I., Leest, W. van der & Dirksen, V. (2018). *De doorvoer van cocaïne via Nederland. Distributielijnen en doorvoermethoden*. Driebergen: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Wapens de wijk uit (z.d.). *Waarom wapens de wijk uit?* Geraadpleegd op 2 augustus 2019 via <https://wapensdewijkuit.nl/waarom/>
- Went, D. van & Castelijns, H. (2018). *Jongensprostitutie in beeld. Projectrapportage 2015-2017*. Eindhoven: Expertisecentrum Mensenhandel & (jeugd)Prostitutie.
- Wijk. A. van & Lenders, A. (2018). *Betonrot. Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak*. Arnhem: Bekereeks.



## IV Samenstelling klankbordgroep

Emeritus - prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut

Prof. dr. E.W. Kolthoff  
*Lector, Avans Hogeschool en Hoogleraar, Open Universiteit*

Dr. E.W. Kruisbergen  
*Onderzoeker, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Ministerie van Justitie en Veiligheid*

Prof. dr. A.C.M. Spapens  
*Hoogleraar, Tilburg University*

Prof. dr. P.E.W.M. Tops  
*Lector, Politieacademie en bestuurskundige*



## V Dominante vormen van ondermijnende criminaliteit

De vijf meest dominante vormen van en betrokkenen bij ondermijnende criminaliteit volgens de tien RIEC-bureaus:

RIEC	Dominante vormen van ondermijnende criminaliteit <sup>86</sup>				
Amsterdam-Amstelland	Drugs	Witwassen	Vastgoedfraude	Mensenhandel	Misbruik van overslag en logistieke processen
Den Haag	Drugs	Witwassen	Sleutelbranches, zoals growshops/ makelaars	Criminele motorbendes	Criminele families
Limburg	Drugs	Witwassen	Vastgoedfraude	Criminele motorbendes	Huisvesting
Midden-Nederland	Drugs	Witwassen en diverse fraudevormen (waaronder PGB)	Mensenhandel	Criminele motorbendes	Criminele families
Noord	Drugs	Witwassen en ongebruikelijk bezit	Vastgoedfraude- en misbruik	Criminele motorbendes	PGB/zorgfraude
Noord-Holland	Drugs	Witwassen/ financieel-economische fraude	Vastgoedfraude	Mensenhandel	Woon- en adresfraude
Oost-Nederland	Drugs	Mensenhandel	Adres- en/of uitkeringsfraude, zorgfraude	Criminele motorbendes	Louche ondernemingen
Rotterdam	Drugs	Witwassen/ financieel-economische fraude	Vastgoedfraude	Criminele motorbendes	Rotterdamse haven
Zeeland West-Brabant & Oost-Brabant <sup>87</sup>	Drugs	Fraude <sup>88</sup> en witwassen	Mensenhandel	Criminele motorbendes	Misbruik reguliere branches

Bovenstaande betekent niet dat binnen de betreffende regio's/RIEC's alleen aandacht is voor deze top-vijf van dominante vormen. De focus van het werk is breder dan de genoemde vijf meest dominante vormen en betrokkenen.

<sup>86</sup> De tabel is een opsomming van de vijf meest dominante vormen van ondermijnende criminaliteit per regio. De opsomming geeft nadrukkelijk **geen** waardeoordeel over de opgenomen fenomenen, wat meer of minder voorkomt of als ernstiger of minder ernstig fenomeen bestempeld wordt. Aangegeven wordt dat fenomenen die niet opgenomen zijn in de top-5 soms misschien zelfs eerder reden tot zorg zijn dan tot gerustheid, omdat het nog een blinde vlek betreft in de regio.

<sup>87</sup> Er is een gezamenlijk interview geweest bij RIEC Zeeland West-Brabant en RIEC Oost-Brabant, aangezien de backoffice, waar ook de casuïstiek en analyse onder vallen, gezamenlijk uitgevoerd wordt, oftewel het gehele gebied omvat.

<sup>88</sup> Allerlei vormen van fraude, waarbij vastgoedfraude een prominente plaats inneemt, maar ook alle andere vormen van fraude voorkomen: zorgfraude, BTW-carrouselfraude, woonfraude, etc.





© 2019, Landelijk Informatie en Expertise Centrum (uitgegeven in eigen beheer). Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag zonder bronvermelding worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke andere manier zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

E: [info@liec.nl](mailto:info@liec.nl)

T: 070 - 370 6370

P: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

[www.liec.nl](http://www.liec.nl)