Themastudie georganiseerde criminaliteit

Ondermijning van de democratische rechtstaat en andere verbindingen met de nationale veiligheid

Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Themastudie Georganiseerde Criminaliteit

Ondermijning van de democratische rechtstaat en andere verbindingen met de nationale veiligheid

Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Colofon

Deze themastudie is uitgevoerd door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid
in opdracht van de NCTV

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)
Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (TNO)
Stichting Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
Erasmus Universiteit Rotterdam, Institute of Social Studies (ISS)

© RIVM 2021

Contactpersoon: T. Kerckhoffs (theo.kerckhoffs@rivm.nl)

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde
van bronvermelding: Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2021).
Themastudie Georganiseerde Criminaliteit.

Inhoudsopgave

1. Inleiding **9**
1.1 Ondermijnende versus georganiseerde criminaliteit 10
1.2 Doelstelling 10
1.3 Leeswijzer 11

2. Methodiek **13**
2.1 De hoofdcomponenten van georganiseerde criminaliteit 13
2.2 Koppeling kenmerken en veiligheidsbelangen 15
2.3 Weerbaarheid 17

3. Componenten van georganiseerde criminaliteit **19**
3.1 Hoofddelicten 20
3.2 Criminele werkwijzen 21
3.3 Organisaties & structuren 23

4. Nederlandse georganiseerde criminaliteit in de wereld: drugs **25**
4.1 Rol van Nederland in de belangrijkste drugsmarkten 25
4.2 De Nederlandse rol verklaard 26
4.3 Beschouwing 28

5. Kenmerken van georganiseerde criminaliteit **29**
5.1 Gebruik maken van in legale sectoren werkzame facilitators 29
5.2 Gebruik maken van legale handelsstromen 31
5.3 Gebruik maken van criminele geldstromen richting bovenwereld 32
5.4 Beïnvloeden van overheidsorganisaties 34
5.5 Beïnvloeden van de sociale omgeving 35
5.6 Beïnvloeden van leefomgeving en volksgezondheid 37

6. Koppeling georganiseerde criminaliteit en veiligheid **39**
6.1 Overzicht van mogelijke koppelingen 40
6.2 Territoriale veiligheid 41
6.3 Fysieke veiligheid 43
6.4 Economische veiligheid 45
6.5 Ecologische veiligheid 46
6.6 Sociale en politieke stabiliteit 47
6.7 Internationale rechtsorde 49
6.8 Beschouwing 50

7. Weerbaarheid **53**
7.1 Sociale gelegenheidsstructuren 53
7.2 Financieel-economische gelegenheidsstructuren 54
7.3 Infrastructurele gelegenheidsstructuren 54
7.4 Institutionele gelegenheidsstructuren 55

8. Conclusie en beschouwing **57**
8.1 Kenmerken van georganiseerde criminaliteit 57
8.2 Impact georganiseerde criminaliteit op de nationale veiligheid 58
8.3 Weerbaarheid 59
8.4 Processcenario's 59
8.5 Vervolgonderzoek en raakvlak met andere analyses 60

9. Referenties **61**

Bijlage 1. Conceptmap **65**

Bijlage 2. Het ANV **69**

1. Inleiding

Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) is door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) gevraagd om een verkenning uit te voeren naar de relatie tussen georganiseerde criminaliteit en de nationale veiligheid. Binnen deze rapportage wordt in het bijzonder onderzocht via welke weg criminele activiteiten de nationale veiligheid mogelijk kunnen raken.

De aanleiding voor deze verkenning is drievoudig. Om te beginnen is er de afgelopen jaren een aantal ingrijpende voorbeelden geweest van hoe de criminele onderwereld de reguliere maatschappij kan raken. Voorbeelden hiervan zijn de vergismoord op een 17-jarige jongen in een Amsterdams buurthuis in 2017, de liquidatie op de broer van een kroongetuige in 2018 en de moord op advocaat Derk Wiersum in 2019 (WODC, 2019). Ook de structurele bedreiging van lokale bestuurders door criminelen valt hieronder. Ten tweede hebben criminelen ook voorbij deze veelal erg zichtbare geweldsdelicten invloed op de maatschappij. Dit onder andere door de wijze waarop zij gebruik maken van hun sociale omgeving en facilitators uit de bovenwereld. Recentelijk zijn er meerdere publicaties verschenen die nader ingaan op de sluimerende invloed van de onder- op de bovenwereld en hoe deze twee werelden met elkaar vermengd zijn. Een goed voorbeeld hiervan is het rapport *Sluipend gif* (Lam, Van der Wal & Kop, 2018). Tot slot is het thema ondermijnende criminaliteit in de Nationale Veiligheidsstrategie van 2019 aangemerkt als onderwerp waarvan de aanpak een versterkte inzet vereist (NCTV, 2019b).

Veelal wordt gesteld dat bepaalde vormen van criminaliteit en de activiteiten die hieraan verbonden zijn of hieruit voortvloeien een ondermijnend effect hebben op de maatschappij. Vandaar dat hiervoor regelmatig de noemer ondermijnende criminaliteit wordt gehanteerd.

Ondermijnende criminaliteit

De term ondermijning heeft betrekking op activiteiten die op termijn het politieke en maatschappelijke systeem, ofwel de democratische rechtsorde, van Nederland kunnen aantasten. De rechtsorde bestaat ten eerste uit de democratische rechtstaat, welke betrekking heeft op de instituties die de verhouding tussen burger en overheid reguleren. Daarnaast bestaat de democratische rechtsorde uit de open samenleving, met als focus de relaties tussen burgers onderling (ANV, 2019b). Hieruit volgt dat ondermijnende criminaliteit ‘‘[...] criminaliteit [is] die de formele (rechtstaat) of de informele grondslag (fatsoenlijke verhoudingen) van onze samenleving systematisch aantast.’’ (Tops & van der Torre, 2014).

Bij ondermijnende criminaliteit geldt echter dat de ondermijning zelf niet het uiteindelijke doel is van criminelen, maar eerder een bijeffect van hun activiteiten. Het uiteindelijke doel is vaak het verwerven van zaken als geld of status. Dit in tegenstelling tot ondermijning door bijvoorbeeld buitenlandse mogendheden of extremistische organisaties, waarbij het verstoren van de rechtstaat wel het einddoel is (LIEC, 2019; van der Steen et al., 2016).

Deze themastudie gaat nader in op de maatschappelijke effecten van criminaliteit gezien vanuit het perspectief van de nationale veiligheid. Binnen Nederland is het concept nationale veiligheid vormgegeven rond zes vitale belangen, ook wel nationale veiligheidsbelangen genoemd. Een voorbeeld van zo’n belang is het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie. Wanneer één of meer van de zes nationale veiligheidsbelangen ernstig wordt geraakt, is er sprake van maatschappelijke ontwrichting en een aantasting van de

nationale veiligheid (ANV, 2019c).[1] Deze aantasting kan veroorzaakt worden door allerlei gebeurtenissen. Denk aan moedwillige gebeurtenissen, zoals een terroristische aanslag of buitenlandse agressie, maar ook aan natuurrampen, zoals een overstroming of natuurbrand. Binnen deze verkenning wordt nader onderzocht via welke weg criminele activiteiten de nationale veiligheid kunnen raken.

1.1 Ondermijnende versus georganiseerde criminaliteit

Voor criminele activiteiten die mogelijk de nationale veiligheid kunnen raken, wordt binnen deze themastudie de term georganiseerde criminaliteit in plaats van ondermijnende criminaliteit gebruikt. Voornaamste reden hiervoor is dat de term ondermijnende criminaliteit al op voorhand een afgebakend effect bevat. Ondermijnende criminaliteit impliceert namelijk per definitie dat de criminele daad waar het over gaat op enige wijze het politieke of maatschappelijke systeem van Nederland aantast. Georganiseerde criminaliteit is daarentegen een neutralere, overkoepelende term. Georganiseerde criminaliteit omvat grotendeels dezelfde criminele activiteiten als ondermijnende criminaliteit, maar duidt het effect op de maatschappij niet. Het doel van deze themastudie is dan ook om een integraal overzicht te krijgen van de wijzen waarop georganiseerde criminaliteit de nationale veiligheid kan beïnvloeden. Dit betekent dat er in de breedte wordt gekeken op welke wijzen georganiseerde criminaliteit de nationale veiligheidsbelangen kan raken. De veiligheidsbelangen omvatten zowel een aantasting van de sociale en politieke stabiliteit, waaronder de democratische rechtstaat als ook de territoriale, economische, fysieke en ecologische veiligheid van Nederland en een aantasting van de internationale rechtsorde. Deze themastudie verkent daarom tevens of de maatschappij ook via andere wegen dan alleen een aantasting (ondermijning) van de democratische rechtstaat ontwricht kan raken als gevolg van georganiseerde criminaliteit.

Dan rest nog de vraag wat er binnen deze themastudie precies wordt verstaan onder georganiseerde criminaliteit. Hiervoor is aangesloten bij de definitie zoals uitgewerkt door Fijnaut et al. in het verlengde van de Parlementaire enquête opsporingsmethoden uitgevoerd door de commissie-Van Traa (1995 & 1996).

Georganiseerde criminaliteit

Er is sprake van georganiseerde criminaliteit "indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen [...]." (Fijnaut et al., 1996)

Wanneer het gaat over de groepen die zich bezighouden met georganiseerde criminaliteit, moet in acht worden genomen dat deze niet constant zijn. Ze variëren over tijd en naargelang behoefte qua interne samenstelling en externe samenwerking. Om deze mate van fluïditeit te vangen, wordt hiervoor ook wel de term crimineel samenwerkingsverband gehanteerd (Openbaar ministerie, 2018). Binnen deze themastudie ligt de focus op georganiseerde criminaliteit voortkomend uit het handelen van deze criminele samenwerkingsverbanden. Op zichzelf staande, op individueel initiatief uitgevoerde vormen van onder andere organisatiecriminaliteit (zoals bedrijfsmatige omkoping) blijven dus buiten beschouwing. Verder richt deze verkenning zich uitdrukkelijk niet alleen op drugscriminaliteit, maar op georganiseerde criminaliteit in brede zin.

1.2 Doelstelling

Het doel van deze themastudie is om de relatie tussen georganiseerde criminaliteit en nationale veiligheid te analyseren. Hierbij wordt specifiek gekeken naar hoe georganiseerde criminaliteit en de activiteiten die hieruit voortvloeien mogelijk de nationale veiligheid kunnen raken. In die zin gaat de themastudie een stap verder dan eerdere ANV-producten met het onderwerp criminaliteit. Om te beginnen is er voorheen überhaupt maar relatief beperkt aandacht geweest voor de activiteiten van criminele groeperingen. Verder lag de nadruk vooral op het uitwerken van de gevolgen en waarschijnlijkheid van concrete, éénmalige uitingen (scenario's) van criminaliteit, in tegenstelling tot een meer structurele verkenning van de relatie met de nationale veiligheid in het algemeen (ANV, 2016; 2019a; 2019b). Binnen deze themastudie staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Uit welke hoofdcomponenten bestaat de dreiging van georganiseerde criminaliteit voor de nationale veiligheid, wanneer en in welke mate kunnen welke nationale veiligheidsbelangen daardoor worden aangetast en hoe kan de weerbaarheid hiertegen worden beïnvloed?

[1] Meer over de nationale veiligheidsbelangen en in welke gradaties deze kunnen worden aangetast in hoofdstuk twee.

De onderzoeksvraag en daarmee ook deze themastudie bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste het in kaart brengen van de hoofdcomponenten van georganiseerde criminaliteit. Hierbij wordt ingegaan op de vraag hoe het systeem van georganiseerde criminaliteit er uit ziet: Welke criminele activiteiten en structuren liggen eraan ten grondslag? Wat zijn de voornaamste kenmerken van georganiseerde criminaliteit met potentieel maatschappij ontwrichtende effecten? Het tweede onderdeel richt zich op het identificeren van mogelijke verbindingen tussen georganiseerde criminaliteit en de nationale veiligheidsbelangen. Hierbij wordt gekeken welke nationale veiligheidsbelangen eventueel kunnen worden geraakt. Tot slot gaat het laatste onderdeel nader in op het onderwerp weerbaarheid tegen georganiseerde criminaliteit.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk twee bespreekt de voor deze themastudie gehanteerde methodiek. Vervolgens gaat hoofdstuk drie in op criminele activiteiten en structuren. Hoofdstuk vier vormt een verdiepend hoofdstuk waar in wordt gegaan op de internationale inbedding van Nederlandse georganiseerde criminaliteit aan de hand van de Nederlandse rol op de internationale drugsmarkt. Hoofdstuk vijf bevat de uitwerkingen van zes overkoepelende kenmerken van georganiseerde criminaliteit. In hoofdstuk zes wordt geïnventariseerd of en waar er koppelingen zijn tussen deze zes kenmerken en de zes nationale veiligheidsbelangen. Hoofdstuk zeven gaat nader in op het onderwerp weerbaarheid tegen georganiseerde criminaliteit en hoofdstuk acht vormt de beschouwing en conclusie van deze themastudie. Tot slot bevatten de bijlagen een extra uitleg over het Analistennetwerk Nationale Veiligheid en een overzicht van de voor deze themastudie opgestelde conceptmap van georganiseerde criminaliteit.

2. Methodiek

Deze themastudie bestaat uit een aantal onderdelen. Het eerste onderdeel omvat het in kaart brengen van de hoofdcomponenten van georganiseerde criminaliteit. Vervolgens wordt bepaald welke nationale veiligheidsbelangen hierdoor mogelijk kunnen worden aangetast en, tot slot, wordt er een korte analyse uitgevoerd met betrekking tot weerbaarheid tegen georganiseerde criminaliteit. Paragraaf 2.1 tot en met 2.3 gaan nader in op de gevolgde methode voor elk onderdeel.

2.1 De hoofdcomponenten van georganiseerde criminaliteit

Als eerste zijn de belangrijkste componenten van georganiseerde criminaliteit in kaart gebracht. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen twee uit elkaar voortvloeiende tussenstappen: het in kaart brengen van activiteiten en structuren en, vervolgens, het op basis hiervan identificeren van enkele overkoepelende kenmerken van georganiseerde criminaliteit.

Activiteiten & structuren

Activiteiten en structuren gelieerd aan georganiseerde criminaliteit zijn in kaart gebracht door middel van een conceptmap. Een conceptmap is een visuele weergave van een onderwerp waarin onderdelen en relaties van dat onderwerp worden getoond. Omdat georganiseerde criminaliteit uit een groot aantal onderdelen en onderlinge relaties bestaat, is het nuttig hiervan een conceptmap uit te werken. De inhoudelijke basis voor het opstellen van de conceptmap is een uitvoerige literatuurstudie door het projectteam (zie literatuurlijst). Er is hoofdzakelijk gebruik gemaakt van literatuur die zich richt op de Nederlandse situatie. Centraal binnen de conceptmap staat het onderwerp georganiseerde criminaliteit. Vanuit dit centrale punt zijn drie componenten van georganiseerde criminaliteit nader in kaart gebracht: hoofddelicten; criminele werkwijzen en organisaties & structuren. Het Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit (Boerman et al., 2017) is als bron gebruikt voor het structureren van de conceptmap.

Figuur 1: Indeling van de conceptmap

Internationale context

Bij het opstellen van de conceptmap en de overkoepelende kenmerken van georganiseerde criminaliteit is hoofdzakelijk gekeken naar de Nederlandse situatie en context. Georganiseerde criminaliteit is tegelijkertijd echter ook een internationaal fenomeen. Om deze internationale inbedding van georganiseerde misdaad in Nederland beter te begrijpen, is een verdiepend hoofdstuk toegevoegd (hoofdstuk 4). Binnen dit hoofdstuk wordt ter illustratie ingezoomd op de Nederlandse rol binnen vier internationale drugsmarkten. Het hoofdstuk is gebaseerd op onderdelen van een *policy brief* opgesteld door Instituut Clingendael (De Bruijne, 2020). De basis van de *policy brief* is een literatuuronderzoek en enkele vertrouwelijke interviews.

Onder hoofddelicten worden delicten verstaan die op zichzelf inkomsten genereren (Boerman et al., 2017: 18). Het gaat hierbij om delicten die traditioneel worden geassocieerd met georganiseerde criminaliteit. Voorbeelden zijn de handel in en productie van verdovende middelen. De tweede component betreft criminele werkwijzen: werkwijzen of delicten die veelal worden gepleegd ter ondersteuning van een hoofddelict of die hier anderszins uit voortvloeien.[2] Een voorbeeld hiervan is het witwassen van crimineel vermogen of het bedreigen van derden. De laatste component van georganiseerde criminaliteit, organisaties en structuren, gaat over de personen en organisaties die zich schuldig maken aan georganiseerde criminaliteit en de maatschappelijke structuren waar ze gebruik van maken. De inhoud van conceptmap wordt nader besproken in hoofdstuk drie van dit rapport. Ook is er een meer gedetailleerd overzicht van de verschillende takken opgenomen in de bijlage. Tot slot zijn ook de maatschappelijke gevolgen van de verschillende activiteiten en structuren in kaart gebracht. Hierbij is als hulpmiddel het rapport *Sluipend Gif* (Lam, Van der Wal & Kop, 2018) gebruikt. Deze tweede versie van de conceptmap is gebruikt om toe te werken naar een koppeling met nationale veiligheidsbelangen.

Kenmerken

De conceptmap zoals hierboven beschreven, bevat ongeveer 150 items. Het is echter niet wenselijk om op het niveau van al deze losse items te inventariseren waar een koppeling bestaat tussen georganiseerde criminaliteit en de nationale veiligheid. Zo hebben verschillende items vaak een soortgelijk effect, waardoor veel dubbelingen optreden in de analyse. Verder is het vaak niet één bepaald onderdeel dat zorgt voor een effect, maar juist de interactie tussen verschillende onderdelen. Dit gecombineerde effect is lastig te vatten in een koppeling op individueel niveau. Daarom is eerst een tussenstap in de analyse gemaakt. Op basis van de items in de conceptmap, is aan de hand van een aantal criteria een selectie gemaakt van overkoepelende kenmerken van georganiseerde criminaliteit met potentieel maatschappij-ontwrichtende effecten. Aan de hand van deze kenmerken kan vervolgens worden geïnventariseerd waar er koppelingen zijn tussen georganiseerde criminaliteit en de nationale veiligheid.

Voorwaarden voor kenmerken van georganiseerde criminaliteit

De kenmerken zijn niet delictspecifiek, maar in generieke zin verbonden aan georganiseerde criminaliteit. Verder komen ze in de literatuur structureel naar voren als bepalende kenmerken van georganiseerde criminaliteit, zij het onder verschillende benamingen. Tot slot vormen de kenmerken gezamenlijk een complete afspiegeling van de items in de conceptmap en kunnen ze op plausibele wijze een weerslag hebben op de nationale veiligheid.

[2] Hoofddelicten en criminele werkwijzen lopen in de praktijk door elkaar. Ook geldt dat een delict dat voor de ene criminele groepering kan worden gezien als een werkwijze of ondersteunend delict, voor de ander een primaire bezigheid is.

Op basis van de bovenstaande voorwaarden zijn zes kenmerken van georganiseerde criminaliteit geformuleerd:

1. Gebruik maken van in legale sectoren werkzame facilitators;
2. Gebruik maken van legale handelsstromen;
3. Gebruik maken van criminele geldstromen richting bovenwereld;
4. Beïnvloeden van overheidsorganisaties;
5. Beïnvloeden van de sociale omgeving;
6. Beïnvloeden van leefomgeving en volksgezondheid.

Het is belangrijk te vermelden dat individuele uitingen van georganiseerde criminaliteit niet altijd aan al deze kenmerken zullen voldoen. Het zijn geen noodzakelijke kenmerken van georganiseerde criminaliteit. Zo heeft cybercrime bijvoorbeeld niet per se een effect op leefomgeving en gezondheid en is het lang niet voor elk crimineel samenwerkingsverband nodig om overheidsorganisaties te beïnvloeden. Echter wanneer wordt gekeken naar georganiseerde criminaliteit als geheel, komen deze zes potentieel maatschappij-ontwrichtende kenmerken naar voren. De kenmerken zijn initieel uitgewerkt door het ANV-projectteam op basis van (de literatuur achter) de conceptmap en een verdiepende literatuurstudie per kenmerk. Vervolgens zijn alle kenmerken ter review voorgelegd aan een groep externe deskundigen.[3]
De uitwerkingen zijn opgenomen in hoofdstuk drie. Elke uitwerking bevat naast een inhoudelijke uitleg van het kenmerk, ook een eerste duiding van mogelijke gevolgen.

2.2 Koppeling kenmerken en veiligheidsbelangen

Binnen het tweede onderdeel van de themastudie ligt de nadruk op het inventariseren van mogelijke koppelingen tussen de kenmerken van georganiseerde criminaliteit en de nationale veiligheid. Specifiek gaat het om de vraag welke nationale veiligheidsbelangen kunnen worden aangetast. Wanneer er sprake is van een dergelijke aantasting, is vastgelegd in de methodiek nationale veiligheid. Het eerste deel van deze paragraaf gaat nader in op deze methodiek, gevolgd door hoe deze is toegepast binnen de themastudie.

Methodiek nationale veiligheid

De methodiek nationale veiligheid is ontwikkeld door het ANV. Kern van de methodiek zijn de zes nationale veiligheidsbelangen, weergegeven in Figuur 2 hieronder.

Figuur 2: Veiligheidsbelangen en bijbehorende impactcriteria (ANV, 2019a)

Belang	Impactcriteria
1. Territoriale veiligheid	1.1 Aantasting van de integriteit van het (Nederlands) grondgebied
	1.2 Aantasting van de integriteit van de internationale positie van Nederland
	1.3 Aantasting van de integriteit van de digitale ruimte
	1.4 Aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied
2. Fysieke veiligheid	2.1 Doden
	2.2 Ernstig gewonden en chronisch zieken
	2.3 Gebrek aan primaire levensbehoeften
3. Economische veiligheid	3.1 Kosten
	3.2 Aantasting van de vitaliteit van de Nederlandse economie
4. Ecologische veiligheid	4.1 Langdurige aantasting van het milieu en de natuur
5. Sociale en politieke stabiliteit	5.1 Verstoring van het dagelijkse leven
	5.2 Aantasting van de democratische rechtstaat
	5.3 Sociaal-maatschappelijke impact
6. Internationale rechtsorde	6.1 Aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting
	6.2 Aantasting van de werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens
	6.3 Aantasting van een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel
	6.4 Aantasting van de effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituties

[3] In totaal hebben negen deskundigen deelgenomen aan het reviewproces. Hiervan zijn acht reviewers verbonden aan het WODC, TNO, de Nationale Politie of het Verwey-Jonker instituut. Eén reviewer heeft deelgenomen op persoonlijke titel.

De nationale veiligheid is in het geding als één of meer van de zes nationale veiligheidsbelangen zodanig worden bedreigd dat er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting (ANV, 2019a). Een aantasting kan voortkomen uit plotselinge gebeurtenissen zoals een terroristische aanslag of natuurbrand.[4] Deze themastudie inventariseert of en hoe ook de meer sluimerende, structurele dreiging die uitgaat van georganiseerde criminaliteit deze belangen kan raken.

Om te bepalen of er sprake is van een aantasting van de nationale veiligheid, is elk van de belangen uitgewerkt in één of meerdere impactcriteria. Voor het beoordelen van de precieze omvang van de gevolgen van een gebeurtenis, wordt aan elk van de criteria een impactscore toegekend, namelijk: beperkt, aanzienlijk, ernstig, zeer ernstig of catastrofaal. De classificering is gebaseerd op een logaritmische schaal. Voor criterium 2.1 (aantal doden) betekent dit bijvoorbeeld dat een beperkte score staat voor 0-10 doden, een aanzienlijke score voor 10-100 doden, et cetera (zie Figuur 3). Er is sprake van maatschappelijke ontwrichting als één of meer van de belangen ernstig (klasse C) of hoger wordt aangetast.

Binnen de methodiek wordt niet alleen gekeken naar de gevolgen van gebeurtenissen, maar ook naar de waarschijnlijkheid van voorkomen. Voor het bepalen van de waarschijnlijkheid wordt gekeken naar de kans van voorkomen binnen vijf jaar. Deze kans wordt afhankelijk van het type gebeurtenis kwalitatief of kwantitatief weergegeven op een vijfpuntschaal van zeer onwaarschijnlijk (minder dan 0,05 procent kans) tot zeer waarschijnlijk (meer dan 50 procent kans). Zoals hieronder verder wordt uitgelegd, blijft de dimensie waarschijnlijkheid binnen deze themastudie echter buiten beschouwing.

Toepassing binnen de themastudie

Binnen deze themastudie wordt geen gebruik gemaakt van een concreet scenario op het gebied van georganiseerde criminaliteit. Binnen andere ANV-producten wordt veelal gekeken naar zowel de gevolgen als de waarschijnlijkheid van een fictief, voorstelbaar scenario. In plaats daarvan wordt in deze studie meer in zijn algemeen onderzocht langs welke wegen georganiseerde criminaliteit een effect kan hebben op de nationale veiligheid. Dit gebeurt aan de hand van de eerder genoemde kenmerken van georganiseerde criminaliteit. De uitkomsten van deze themastudie kunnen worden gebruikt voor het ontwikkelen van passende scenario's rond het onderwerp georganiseerde criminaliteit in de toekomst (zie ook paragraaf 8.4).

Aan de hand van de uitwerkingen van de kenmerken wordt in kaart gebracht op welke van de in Figuur 2 opgenomen impactcriteria deze kenmerken mogelijk betrekking hebben. Hierbij gaat het om de vraag waar een plausibele koppeling kan worden gemaakt. Als er een koppeling kan worden gemaakt, betekent dit dat het kenmerk, indien qua uitingsvorm groot of ernstig genoeg, kan leiden tot een impactscore op het criterium. Voor het in kaart brengen van de mogelijke koppelingen is gebruik gemaakt van de leidraad risicobeoordeling (ANV, 2019c). Deze leidraad beschrijft in detail wanneer elk impactcriterium wordt geraakt.

Figuur 3: Twee voorbeelden van classificering van gevolgen ANV methodiek (ANV, 2019a)

Klasse van gevolgen	Voorbeeld criterium: Aantal doden	Voorbeeld criterium: Aantasting democratische rechtstaat
A. Beperkt	Minder dan 10	Beperkte aantasting functioneren van enkele instituties
B. Aanzienlijk	10 tot 100	Beperkte aantasting functioneren van meerdere instituties
C. Ernstig	100 tot 1000	Aantasting functioneren van meerdere instituties en/of aantasting vrijheden, rechten en kernwaarden
D. Zeer ernstig	1000 tot 10.000	Aanzienlijke aantasting functioneren van meerdere instituties en vrijheden, rechten en kernwaarden
E. Catastrofaal	Meer dan 10.000	Aanzienlijke aantasting van het functioneren van alle instituties, en vrijheden, rechten en kernwaarden

[4] Het ANV stelt periodiek een Geïntegreerde Risicoanalyse (GRA) op. Binnen de GRA worden 47 verschillende scenario's (mogelijke gebeurtenissen) geanalyseerd op het gebied van impact en waarschijnlijkheid. De scenario's zijn verdeeld over negen uiteenlopende thema's zoals natuurrampen en bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid (ANV, 2019a).

Vervolgens zijn de koppelingen nader geduid. Hier is bekeken wat er voor nodig zou zijn om een bepaald criterium ernstig te raken. Deze gradatie van gevolgen is wederom vastgelegd in de leidraad risicobeoordeling. Voor de criteria waar dat mogelijk is, wordt een indicatie gegeven van de minimaal te verwachten daadwerkelijke impact. Het gaat hierbij om de verwachte impact over de periode van één jaar, zie het kader in hoofdstuk 6. Er is gekozen voor het geven van de minimale impact omdat de informatie die beschikbaar is over de impact van georganiseerde criminaliteit veelal niet compleet is. Voor sommige criteria geldt dat er te weinig informatie beschikbaar is om een concrete uitspraak te doen over de daadwerkelijke impact. Dit heeft voornamelijk te maken met de verborgen aard van georganiseerde criminaliteit en het feit dat de precieze omvang van georganiseerde criminaliteit hierdoor moeilijk in te schatten is. Voor deze criteria wordt er logischerwijs ook geen uitspraak gedaan over hoe waarschijnlijk een bepaalde mate van aantasting is. Dit wordt impliciet wel gedaan voor de criteria waar een duiding van de minimaal te verwachten impact wordt gegeven. Aangezien deze impact wordt bepaald aan de hand van reeds bekende gegevens, kan dit als zeer waarschijnlijk worden gezien.

2.3 Weerbaarheid

In het laatste onderdeel van de themastudie komt het onderwerp weerbaarheid aan bod. Hier wordt gekeken hoe de maatschappij zich kan weren tegen het wijdverspreid plaatsvinden van georganiseerde criminaliteit en dus ook de gevolgen ervan voor de nationale veiligheid.

Deze analyse wordt vormgegeven aan de hand van gelegenheidsstructuren: de mogelijkheden die de Nederlandse maatschappij in brede zin biedt aan criminelen voor het (ongehinderd) plaatsvinden van hun activiteiten. Als deze structuren worden verstoord, wordt het moeilijker voor criminelen om te opereren. Dit kan betekenen dat de frequentie en omvang van georganiseerde criminaliteit in Nederland omlaag wordt gebracht. In die zin is de maatschappij dan weerbaarder tegen het (ongehinderd) plaatsvinden van georganiseerde criminaliteit. Er is gekozen voor een analyse van weerbaarheid gebaseerd op gelegenheidsstructuren omdat hierbij een koppeling gemaakt kan worden met de gevonden kenmerken van georganiseerde criminaliteit.

De themastudie gaat in op vier soorten gelegenheidsstructuur: sociale gelegenheidsstructuren; financieel-economische gelegenheidsstructuren; infrastructurele gelegenheidsstructuren en institutionele gelegenheidsstructuren. Deze onderverdeling is gebaseerd op die gebruikt in het rapport *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit* door het LIEC (2019). De vier soorten gelegenheidsstructuur zijn op basis van het LIEC-rapport, de uitwerkingen van de zes kenmerken van georganiseerde criminaliteit en aanvullende literatuur verder uitgewerkt. Bij deze uitwerking is niet alleen ingegaan op de structuur zelf, maar ook op mogelijke afwegingen die naar voren komen als er een wens is om deze structuur te ontregelen.
De onderverdeling is niet uitputtend, maar geeft een goed eerste overzicht van verschillende soorten gelegenheidsstructuur.

3. Componenten van georganiseerde criminaliteit

In de introductie zijn de concepten georganiseerde criminaliteit en crimineel samenwerkingsverband (CSV) beschreven. Dit hoofdstuk gaat nader in op de componenten van georganiseerde criminaliteit zoals beschreven in de conceptmap. Hierbij wordt nader ingegaan op zowel de activiteiten van CSV's als de structuren waar zij gebruik van maken.

Voor het in kaart brengen van deze componenten heeft het ANV-projectteam een conceptmap samengesteld (zie hoofdstuk twee). De volgende drie secties presenteren de inhoudelijke bevindingen van deze exercitie. Elke sectie presenteert één van de drie componenten van georganiseerde criminaliteit beschreven in de conceptmap: hoofddelicten, criminele werkwijzen en organisaties & structuren. Voor elk onderdeel zijn de hoofdlijnen uit de conceptmap opgenomen in een samenvattende weergave, deze wordt tekstueel toegelicht. Een aantal van de in dit hoofdstuk opgenomen componenten van georganiseerde criminaliteit komen in meer detail terug in de uitwerkingen van de overkoepelende kenmerken van georganiseerde criminaliteit in hoofdstuk vijf.

Het is belangrijk om te vermelden dat de conceptmap en daarmee ook dit hoofdstuk niet alle mogelijke verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit bevat. Het gaat expliciet om een overzicht op hoofdlijnen. Delicten waarvan de frequentie erg klein is of die qua dynamiek of eigenschappen vergelijkbaar zijn met andere reeds opgenomen onderdelen zijn hier niet expliciet opgenomen. Onder deze laatste categorie bevinden zich bijvoorbeeld de handel en productie van illegale sigaretten en de handel in bedreigde diersoorten. Een voorbeeld van delicten met een voor deze studie te lage frequentie is bijvoorbeeld orgaanhandel en mensenhandel met het oogmerk van orgaanverwijdering. Tot slot geldt dat hoofddelicten en criminele werkwijzen in de praktijk door elkaar kunnen lopen. Wat voor het ene samenwerkingsverband een werkwijze of ondersteunend delict is, vormt voor het andere samenwerkingsverband een primaire bezigheid.

3.1 Hoofddelicten

Hoofddelicten zijn delicten die op zichzelf inkomsten genereren (Boerman et al., 2017: 18). In de conceptmap zijn zes typen hoofddelict opgenomen. Deze zijn weergegeven in Figuur 4.

Bij de **productie en handel in verdovende middelen** gaat het met name om de middelen cocaïne, heroïne, cannabis en synthetische drugs. Hierbij is Nederland voor de eerste twee met name een doorvoer- en bestemmingsland, terwijl er bij de laatste twee categorieën ook (veel) binnenlandse productie plaats vindt (Boerman et al., 2017; LIEC, 2019). Voor heroïne en cocaïne staat Nederland bekend als transit-hub (EMCDDA, 2019: 117, 143). De relatief lage prijs voor cocaïne vergeleken met prijzen in andere Europese landen is hier een sterke aanwijzing voor. In het geval van cannabis wordt geschat dat in 2017 de jaarproductie in Nederland ongeveer 520 ton is (EMCDDA, 2019: 92). In het geval van synthetische drugs worden sinds 2017 ieder jaar meer dan 80 productielocaties aangetroffen (Politie, 2020b).

Het tweede type hoofddelict, **mensenhandel & uitbuiting**, bestaat uit "het werven, vervoeren of huisvesten van een persoon, met geweld, dwang, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare situatie, gericht op uitbuiting." (LIEC, 2019, 31). Er is geen goed beeld van de omvang van mensenhandel en uitbuiting, wel zijn in 2017 meer dan 900 meldingen gedaan bij het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (LIEC, 2019: 31). Hierbij kan er uiteindelijk sprake zijn van seksuele uitbuiting (zoals gedwongen prostitutie), arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Bij arbeidsuitbuiting is er onder andere sprake van het misleiden, onderbetalen en anderszins misbruiken van arbeidsmigranten. Hierbij wordt er vaak een afhankelijkheidsrelatie tussen werkgever en 'werknemer' gecreëerd, zoals door het innemen van paspoorten (Boerman et al., 2017). Er is sprake van criminele uitbuiting als mensen worden gedwongen om criminele handelingen uit te voeren. Voorbeelden zijn mensen die door criminelen worden gedwongen drugs te verkopen of mee te helpen bij de productie van cannabis. Ook hier is er vaak een afhankelijkheidsrelatie tussen dader en slachtoffer. Zo lenen criminelen geld uit aan kwetsbare mensen, waarna deze lening moet worden afgelost door werk te verrichten (LIEC, 2019; CCV, 2020a).

Figuur 4: Overzicht van hoofddelicten uit de conceptmap

Bij het derde type hoofddelict gaat het om **de handel in conventionele vuurwapens en explosieven**. Met een verharding van het criminele milieu, neemt ook de vraag naar (automatische) vuurwapens toe. Boerman et al. (2017: 101) wijzen op de eenvoudige beschikbaarheid van automatische vuurwapens, en de soms relatief lagere prijzen dan voor semiautomatische wapens. In Nederland is een kleine groep handelaren actief die relatief grote hoeveelheden vuurwapens importeren vanuit het buitenland. Met name uit Oost Europa en de Balkan. Eenmaal in Nederland zorgt een netwerk van tussenhandelaren voor de verdere verkoop. Er zijn aanwijzingen dat onder andere Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) zich met deze tussenhandel bezig houden (Boerman et al., 2017).

Cybercrime vormt het vierde type hoofddelict. Cybercrime is anders dan andere vormen van criminaliteit doordat zowel de middelen als het doelwit informatie- en communicatietechnologie zijn. Hiermee onderscheidt het zich van andere vormen van criminaliteit die zich online voordoen zoals drugshandel en seksuele uitbuiting (Boerman et al., 2017). Een voorbeeld van cybercrime is het afpersen van mensen door ze toegang te ontzeggen tot hun digitale bestanden of systemen tenzij ze een betaling doen. Dit gebeurt veelal via zogeheten ransomware. De online diefstal van persoons- of financiële gegevens en het opzettelijk verstoren of niet toegankelijk maken van digitale systemen behoren ook tot de categorie cybercrime (Boerman et al., 2017). Een relevante werkwijze op het gebied van cybercrime is het concept '*crime-as-a-service*'. Hierbij bieden cybercriminelen hun diensten te koop aan voor derden. Dit betekent dat ook partijen zonder digitale kennis opdracht kunnen geven tot bijvoorbeeld een cyberaanval en dat opdrachtgevers gemakkelijk anoniem kunnen blijven. Ook statelijke actoren maken gebruik van deze criminele aanbieders (NCTV, 2019a). In het geval van cybercrime is het relatief gemakkelijk om als dader of opdrachtgever je identiteit te verhullen. Daarom is het moeilijk te identificeren wie er achter een delict zit. Het is dan ook niet altijd mogelijk om bij dit delict een onderscheid te maken tussen cybercrime gepleegd vanuit crimineel oogmerk of als hulpmiddel van buitenlandse mogendheden voor het verstoren of beïnvloeden van de Nederlandse samenleving.

Cybercrime kan nauw verbonden zijn met het vijfde type hoofddelict: **fraude**. Denk aan het plegen van fraude met via phishing verkregen persoons-, bank- of inloggegevens.[5] Er kan sprake zijn van horizontale fraude waarbij vooral burgers en bedrijven het slachtoffer worden en van verticale fraude, met name gericht op de overheid (Boerman et al., 2017). Bij een aantal vormen van fraude wordt bewust misbruik gemaakt van kwetsbare mensen, zoals arbeidsmigranten, ouderen, of asielzoekers. Hiervan worden bijvoorbeeld de gegevens gebruikt voor het aanvragen van uitkeringen (WW- of arbeidsfraude) of het doen van valse declaraties voor niet geleverde zorg, zogenaamde PGB- of zorgfraude (LIEC, 2019). Een steeds vaker voorkomende variant van horizontale fraude is vriend-in-noodfraude. Hierbij doen criminelen zich digitaal voor als vrienden of familie van het slachtoffer en vragen deze om geld over te maken voor een 'noodgeval' (NCSC, 2020). Sommige vormen van fraude vallen onder organisatiecriminaliteit, deze delicten worden in deze rapportage niet beschouwd. Soms wordt witwassen ook tot het hoofddelict fraude gerekend. Meer over witwassen onder criminele werkwijzen.

De laatste categorie hoofddelicten betreft **vermogens-criminaliteit**. Hierbij gaat het binnen deze themastudie om het via diefstal verkrijgen van geld of goederen. Zowel de methoden als de buitgemaakte goederen verschillen sterk. Onder dit type delict vallen onder andere plofkraken, woninginbraken, overvallen, de diefstal van lading en afpersing. Ook heling behoort tot dit type hoofddelict (Boerman et al., 2017).

3.2 Criminele werkwijzen

Het tweede onderdeel van de conceptmap betreft criminele werkwijzen. Ook wel aangeduid als ondersteunende delicten. Het gaat hier om delicten of werkwijzen die veelal worden uitgevoerd ter ondersteuning van een hoofddelict of die hier anderszins uit voortvloeien. Binnen deze themastudie wordt onderscheid gemaakt tussen zeven typen criminele werkwijze (zie Figuur 5). Zoals eerder vermeld, is er deels een overlap tussen hoofddelicten en criminele werkwijzen. De specifieke uitwerking van een criminele werkwijze is afhankelijk van beschikbare (digitale) middelen.

[5] Bij phishing proberen criminelen door middel van een frauduleuze link in bijvoorbeeld een email of SMS persoonlijke gegevens te achterhalen van een slachtoffer.

Figuur 5: Overzicht van criminele werkwijzen uit de conceptmap

Een eerste werkwijze is het **beïnvloeden van derden** of de poging daartoe. Deze beïnvloeding kan via verschillende wegen plaatsvinden en gericht zijn op verschillende groepen. Zo proberen criminelen soms een positief imago te creëren in de eigen sociale omgeving (LIEC, 2019), onder andere door middel van investeringen in of giften aan lokale sportclubs. Ook kan er sprake zijn van de omkoping of beïnvloeding van mensen werkzaam bij de overheid of het bedrijfsleven. De omvang van deze beïnvloeding is lastig te duiden. Wel is bijvoorbeeld bekend dat een kwart van de burgemeesters aangeeft wel eens bedreigd te zijn vanuit een crimineel oogmerk (Winter et al., 2017). Criminelen kunnen tot slot proberen om zelf of via handlangers deze organisaties te infiltreren (Nelen & Kolthoff, 2017; Winter et al., 2017).

Geweldsdelicten zijn nauw verbonden met de voorgaande werkwijze en kunnen ook worden gezien als een beïnvloedingstactiek. Onder geweldsdelicten valt zowel het dreigen met geweld als het toepassen daarvan. Zo komt het met regelmaat voor dat bijvoorbeeld burgemeesters of gemeenteambtenaren worden bedreigd door criminelen (Winter et al., 2017; Lam, Van der Wal & Kop, 2018).

Geweldsdelicten zijn echter voor een groot deel gericht op het criminele milieu zelf. Ieder jaar vinden gemiddeld 20 tot 30 liquidaties plaats in het criminele milieu (van Gestel & Kouwenberg, 2019), al dan niet in de openbare ruimte (LIEC, 2019; Lam, Van der Wal & Kop, 2018).

Fraude kan worden gezien als hoofddelict, maar ook als criminele werkwijze. Zo worden de verdiensten uit fraude bijvoorbeeld gebruikt om andere vormen van criminaliteit te financieren (LIEC, 2019). Hetzelfde geldt voor de **handel in vuurwapens en explosieven**.

Een ander type delict dat met name kan worden gezien als criminele werkwijze is **witwassen**. Witwassen kan (vanuit een economisch perspectief) worden gedefinieerd als: ''het (doen) verrichten van handelingen waardoor crimineel geld een schijnbaar wettige oorsprong krijgt.'' (Boersma et al., 2017, 181). Aan witwassen gaat dus per definitie een criminele handeling zoals drugshandel of fraude vooraf welke resulteert in criminele verdiensten. De omvang van witwassen van criminele geldstromen is lastig te duiden en het beeld hiervan berust grotendeels op schattingen. Wel kan worden gesteld dat er jaarlijks miljarden of mogelijk zelfs tientallen miljarden euro's aan witwasgeld Nederland in- en uitstroomt (zie bijvoorbeeld Unger et al., 2018).

Er zijn uiteenlopende methoden om geld wit te wassen. Vaak worden drie stappen doorlopen. Om te beginnen wordt het geld uit het criminele circuit gehaald en in het reguliere financiële systeem gebracht (plaatsing). Vervolgens wordt de oorsprong ervan verborgen (verhulling) en, ten slotte, wordt het geld gebruikt voor legale investeringen of aankopen (integratie) (Van der Veen en Heuts, 2017a). Voor het doorlopen van deze stappen maken criminelen gebruik van verschillende kanalen en methodes. Een voorbeeld hiervan is het vermengen van crimineel geld met de omzet van een bedrijf (een kapper-
szaak bijvoorbeeld). Het criminele geld lijkt zo te zijn verkregen uit het leveren van legale diensten.

Bij de zesde categorie, **milieudelicten**, gaat het binnen deze themastudie met name om het in de natuur dumpen of lozen van afval dat afkomstig is van de productie van drugs. Dit afval betreft zowel chemicaliën als apparatuur en andere soorten afval (Schoenmakers at al., 2016). In de afgelopen jaren zijn er jaarlijks structureel ongeveer 200 dumpingen van synthetische drugs aangetroffen (Politie, 2020b). Er zijn hiernaast ook veel lozingen in oppervlaktewater die kunnen leiden tot ernstige vervuiling. Milieudelicten kunnen echter ook voorkomen in de vorm van malafide recyclingbedrijven die nog vervuilde, niet verwerkte materialen expres laten weglekken of dit illegaal exporteren (Boersma et al., 2017). Deze vormen van organisatiecriminaliteit blijven hier echter buiten beschouwing.

Onder de sectie hoofddelicten is **vermogenscriminaliteit** voornamelijk aan bod gekomen in de vorm van diefstal en heling. Net als bij fraude, kunnen deze delicten ook worden gezien als criminele werkwijze ter ondersteuning van een hoofddelict. Denk aan het stelen van een auto om deze later te gebruiken bij een ramkraak of liquidatie.

3.3 Organisaties & structuren

Binnen het laatste onderdeel van de conceptmap is gekeken naar de personen en organisaties die zich schuldig maken aan georganiseerde criminaliteit en de structuren waar ze gebruik van maken. Voor dit onderdeel zijn drie takken nader uitgewerkt (zie Figuur 6).

Figuur 6: Overzicht organisaties en structuren uit de conceptmap

De Nederlandse georganiseerde criminaliteit kenmerkt zich niet door grote, permanente, hiërarchisch opgezette criminele organisaties. We spreken daarentegen van meer losse, veranderlijke criminele samenwerkingsverbanden (CSV's). Een dergelijk verband kan in zijn kern een **cluster van duurzame samenwerking** hebben. Dit zijn groepen criminelen die structureel met elkaar samenwerken. Een dergelijk cluster kan aanvullende medeplegers benaderen (Klerks & Kops, 2014). Binnen Nederland opereren clusters of groeperingen met verschillende achtergronden. Enerzijds zijn er enkele autochtone groeperingen actief, zoals OMG's of criminele familieverbanden (Lam, Van der Wal & Kop, 2018). Anderzijds is er sprake van allochtone, internationale criminele groeperingen met activiteiten in Nederland. Hierbij gaat het onder andere om groeperingen uit Oost-Europa, de Balkanlanden, Turkije, Italië en Groot-Brittannië (Lam, Van der Wal & Kop, 2018).

Criminele groeperingen of CSV's maken voor hun activiteiten gebruik van **criminele structuren**, welke zijn onder te verdelen in drie typen. Om te beginnen is er de **fysieke criminele infrastructuur**. Dit zijn onroerende voorzieningen zoals cafés, clubs, loodsen of huizen in het bezit van criminelen of aan hen beschikbaar gesteld met het oog op het faciliteren van criminele activiteiten (Klerks & Kops, 2014). Hier vinden ontmoetingen plaats of worden goederen verhandeld dan wel opgeslagen (Mehlbaum, Schoenmakers & van Zanten, 2018). Hierbij kan een ontmoetingsplaats als een restaurant of loods in eigendom zijn van criminelen of bekenden, maar kan deze ook door derden worden verhuurd of uitgebaat. Hierbij zal het verhuurders of uitbaters niet altijd duidelijk zijn waarvoor huurders of gasten gebruik maken van hun locatie (Kruisbergen et al., 2012). Veel activiteiten vinden echter ook digitaal plaats, waar het soms makkelijker is om de eigen identiteit af te schermen. Zo maken criminelen bij het coördineren en uitvoeren van activiteiten vaak gebruik van gecodeerde telefoons en berichtendiensten alsmede van verhulde IP-adressen (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009; Kruisbergen, Roks & Kleemans, 2019).

Ten tweede zijn er **logistieke structuren** voor het vervoeren van mensen en goederen. Enerzijds wordt hierbij meegelift op bestaande wettige logistieke structuren zoals posterijen, pakketdiensten of transportbedrijven. Dit kan gebeuren met en zonder medeweten of medewerking van de bedrijven in kwestie. Anderzijds kunnen criminelen zelf logistieke structuren opzetten voor het verplaatsen van bijvoorbeeld grondstoffen, geld, verdovende middelen of afvalstromen uit bijvoorbeeld de productie van synthetische drugs (Klerks & Kops, 2014; Kruisbergen et al., 2012).

Ten derde maken criminelen gebruik van **sociale structuren**, dat wil zeggen van het sociale netwerk waarin zij zich bevinden of de sociale omgeving waarbinnen ze opereren. Hierbij kan het gaan om de eigen familie, de eigen directe sociale kring (vrienden en kennissen) of contacten met andere criminelen (Klerks & Kops, 2014; Kruisbergen, Roks & Kleemans, 2019). Ook netwerken op wijk- of gebiedsniveau zijn hier van belang. Deze zijn een mogelijke bron voor het rekruteren van nieuwe leden of voor het vinden van mensen die bereid zijn op te treden als loop-jongen, katvanger[6] of op een andere manier kunnen worden uitgebuit (LIEC, 2019; Klerks & Kops, 2014). Hierbij richten criminelen zich onder andere op sociaaleconomisch kwetsbaren en jongeren (LIEC, 2019). De bredere sociale omgeving kan ook dienen als hulpmiddel bij het faciliteren of verhullen van criminele activiteiten (zie paragraaf 5.3).

De laatste tak binnen dit deel van de conceptmap is het **gebruik van facilitators** door criminelen. Binnen deze themastudie worden facilitators gedefinieerd als mensen die werkzaam zijn in legale sectoren en vanuit die positie al dan niet bewust of vrijwillig faciliterende diensten verlenen aan criminele samenwerkingsverbanden. Het gebruik van in legale sectoren werkzame facilitators is in detail uitgewerkt in paragraaf 5.1. Er vindt echter ook facilitatie plaats vanuit illegale of niet-vergunde sectoren. Voorbeelden hiervan zijn *underground banking* of de toeleveranciers en (gespecialiseerde) installateurs van hennepkwekerijen (LIEC, 2019).

[6] Katvangers zijn mensen die (vrijwillig of onder druk) zaken als bankrekeningen, vastgoed of voertuigen door criminelen op hun naam laten zetten zonder hier zelf beschikking over te hebben. Doel is om de identiteit van de daadwerkelijke eigenaar of gebruiker te verhullen.

4. Nederlandse georganiseerde criminaliteit in de wereld: drugs

Nederlandse georganiseerde criminaliteit is op vele manieren verbonden met het buitenland. Delicten worden niet alleen gepleegd in eigen land, maar ook in andere landen door Nederlandse groeperingen of groepen met een Nederlandse connectie. Ook criminele werkwijzen zoals witwassen en fraude zijn steeds minder gebonden aan landsgrenzen, maar worden dikwijls uitgevoerd in meerdere landen tegelijkertijd. Ten slotte zijn logistieke en sociale structuren, criminele samenwerkingsverbanden zelf en het gebruik van facilitators in belangrijke mate grensoverschrijdend.

Doel van dit hoofdstuk is om de internationale inbedding van georganiseerde misdaad in Nederland beter te begrijpen.[7] Hiertoe wordt ingezoomd op de handel in en de productie van verdovende middelen. Dit fenomeen is bij uitstek grensoverschrijdend en wereldwijd is Nederland een van de belangrijkste spelers in de handel, distributie en productie van drugs. Conservatieve schattingen van Europol en EMCCDA (2019) wijzen op een algemene drugsmarkt van 30 miljard euro per jaar binnen de Europese Unie waarin Nederlandse een belangrijke rol speelt.

Paragraaf 4.1 geeft een overzicht van de rol van Nederland in de belangrijkste Europese drugsmarkten: cannabis, cocaïne, heroïne en synthetische drugs. Vervolgens wordt deze rol verklaard in paragraaf 4.2 aan de hand van de vier belangrijkste verbindingen tussen Nederlandse CSV's en het buitenland: handelsland Nederland; Nederland als criminele kennishub; het nieuwe Nederland en Nederland als markt-plaats voor criminelen.

4.1 Rol van Nederland in de belangrijkste drugsmarkten

De grootste drugsmarkt in Europa betreft de cannabismarkt waaronder zowel marihuana als hasj vallen. Marihuana of *herbal cannabis* wordt geproduceerd binnen de Europese Unie, maar ook geïmporteerd vanuit Albanië (Europese Commissie, 2017). Nederlandse CSV's spelen daarin een cruciale rol door het leveren van professionele apparatuur en *knowhow* aan afnemers in heel Europa (Middeleer, 2018). Ook hebben ze op grote schaal *caretaker growers* in België, Duitsland, Frankrijk, Spanje en Polen. Dit zijn buitenlandse criminele groeperingen die in opdracht of op basis van Nederlands advies marihuana telen (EMCDDA, 2019). Zo blijkt uit Belgisch onderzoek naar opgerolde plantages dat vrijwel alle grote exemplaren in Nederlandse handen waren en luidde de Spaanse politie recent de noodklok over de grote rol van Nederlandse criminelen in de marihuanateelt (Middeleer, 2018). Deze Europese productie wordt aangevuld met marihuana uit Albanië waar dit op zeer grote schaal wordt verbouwd (EMCDDA, 2020). Marihuana van zowel binnen als buiten de EU wordt over het algemeen vervoerd naar Nederland en vanuit hier verder over Europa verspreid (EMCDDA, 2019).

Er worden ook grote hoeveelheden cannabis in vaste vorm geproduceerd, beter bekend als *cannabis resin* of hasj. Hasj wordt niet in Europa geproduceerd maar vooral geïmporteerd vanuit het Rifgebergte in Marokko (EMCDDA, 2019). In de afgelopen 10 jaar hebben Nederlandse criminele adviseurs bijgedragen aan het substantieel verhogen van de kwaliteit van de Marokkaanse hasj (Chouvy & MacFarlene, 2018). Hoewel Spanje de primaire Europese toegangspoort voor hasj is, spelen de Rotterdamse en Antwerpse haven een sleutelrol voor de verdere distributie. De import is veelal in handen van Nederlands- en Belgisch-Marokkaanse samen-werkingsverbanden (Voeten, 2020; Middeleer, 2018). Eenmaal in Europa wordt hasj vanuit Nederland verder gedistribueerd.

[7] Dit hoofdstuk is gebaseerd op een *policy brief* opgesteld door Instituut Clingendael (De Bruijne, 2021). Voor de totstandkoming van het hoofdstuk zijn delen van deze *policy brief* overgenomen, met toestemming van de oorspronkelijke auteur. De basis van de *policy brief* is een literatuuronder-zoek en enkele vertrouwelijke interviews. Literatuurverwijzingen zijn opgenomen in de referentielijst van dit rapport.

Samenvattend is de cannabismarkt in grote mate een Nederlandse markt. Nederlandse groeperingen zijn (co-) producent, vervoerder en distributeur ineen (Europese Commissie, 2017) .

Binnen Europa is de cocaïnemarkt de op één na grootste drugsmarkt. Hoewel de cocaïnehandel traditioneel door Colombiaanse en Italiaanse groeperingen werd aangestuurd, spelen meer en meer andere groepen waaronder Nederlandse groepen een grotere rol. Amsterdam is in het bijzonder een centrum van waaruit internationaal opererende CSV's de cocaïnehandel organiseren. De cocaïne zelf komt Europa binnen langs drie mogelijke routes. De eerste hiervan loopt van Zuid-Amerika naar West-Afrika en vervolgens vanuit West-Afrika via Noord-Afrika naar Europa (over land en via zee) of vanuit West-Afrika direct naar Europa via smokkel door diasporagemeenschappen. De tweede route loopt van Zuid-Amerika rechtstreeks naar Noord-Afrika (voornamelijk Marokko) en vanuit hier naar Spanje en Nederland dan wel België. De laatste route loopt direct van Zuid-Amerika naar België en Nederland (EMCDDA, 2019). Vanuit Nederland, België en Spanje wordt de cocaïne verder binnen de Europese Unie verspreid via vrachttransport en in toenemende mate via post- en pakketdiensten. Nederlandse CSV's zijn daarmee centrale spelers in de import en distributie van cocaïne in Europa. Amsterdam is het vergadercentrum (Tops & Tromp, 2019).

De kleinste drugsmarkt van Europa is de heroïnemarkt. Heroïne voor de Europese markt wordt met name geproduceerd in Afghanistan, in mindere mate in Pakistan en India, en de inkomsten hiervan komen gedeeltelijk ten goede aan de Taliban. Turkije is één van de belangrijkste knooppunten voor de handel in heroïne. Via Turkije en de Balkan wordt de heroïne over land vervoerd met in de meeste gevallen Nederland als bestemming. Andere, minder gebruikte routes lopen via landen in Oost-Afrika, de Kaukasus, Rusland en Oekraïne. Vanuit Nederland wordt de heroïne verder gedistribueerd over Europa (EMCDDA, 2019). Hoewel Turkse groeperingen grote delen van de handel in handen hebben, zijn Britse en Nederlandse CSV's meer en meer actief op de markt. De Turks-Nederlandse-link wordt gefaciliteerd door Turks-Nederlandse CSV's en de toename van heroïne-halffabricaten waarbij in Nederland de *knowhow* beschikbaar is om het productieproces te voltooien. Ook bestaat er een ruilsysteem waarin Nederlandse synthetische drugs in Turkije wordt geruild voor heroïne (Tops, van Valkenhoef & van der Torre, 2018). In het *Drug Market Report* wordt geconcludeerd dat Nederland een van de *hubs* in de heroïnedistributie in de Europese Unie lijkt te zijn (EMCDDA, 2019: 129).

De Nederlandse rol in de import en distributie van cannabis, cocaïne en heroïne wordt overtroffen door de zeer centrale rol van Nederlandse CSV's in de productie van synthetische drugs. Brabant, Zeeland en Limburg zijn het centrum van de Europese productie van synthetische drugs (Tops, van Valkenhoef & van der Torre, 2018). Nederland is koploper in de productie van amfetamine en MDMA en er zijn aanwijzingen dat Nederland een grotere rol aanneemt in de productie van metamfetamine, ook wel bekend als *crystal meth* (EMCDDA, 2019). Amfetamine, MDMA en metamfetamine uit Nederland worden zowel binnen Europa (per post en via vrachtverkeer) alsook in Australië en andere delen van Azië afgezet. Met name op de Aziatische en Australische afzetmarkt gelden hoge marktprijzen (Europese Commissie, 2017; Tops, van Valkenhoef & van der Torre, 2018). Er zijn vermoedens van samenwerking tussen Nederlandse CSV's en grote Mexicaanse kartels, waarin de kartels de *knowhow* leveren om hoogwaardige *crystal meth* te produceren (Power, 2020).[8]

4.2 De Nederlandse rol verklaard

De Nederlandse rol binnen de vier drugsmarkten zoals hierboven omschreven is groot. Deze positie kan worden verklaard vanuit vier verbindingen tussen de Nederlandse drugshandel en het buitenland. In combinatie maken ze Nederland aantrekkelijk als vestigingsplaats, handels- en productiecentrum. Doordat de handel en productie van verdovende middelen een belangrijk onderdeel is van de Nederlandse georganiseerde criminaliteit, komt een aantal van deze verbindingen ook terug bij de algemene beschouwing van kenmerken van georganiseerde criminaliteit (hoofdstuk 5) en weerbaarheid en criminele gelegenheidsstructuren (hoofdstuk 7). Binnen deze paragraaf gaat het echter specifiek om het verklaren van de Nederlandse rol op internationale drugsmarkten. Zowel hoofdstuk 5 als hoofdstuk 7 beschouwen de georganiseerde criminaliteit daarentegen in zijn totaliteit, zonder in te zoomen op één specifiek onderdeel.

Handelsland Nederland

Een cruciale voorwaarde voor georganiseerde criminaliteit zijn goed ontwikkelde transport- en communicatiesystemen (Europese Commissie, 2017). Onder andere het Nederlandse havenbedrijf, enkele grote luchthavens en een wijdvertakt en goed verbonden wegennet geven CSV's in Nederland de mogelijkheden om drugs te vervoeren via legale handelsstromen van buiten en binnen de Europese Unie.[9]

[8] Bevestigd vertrouwelijk interview 8 september 2020.
[9] Zie ook paragraaf 5.2 (gebruik maken van legale handelsstromen) en paragraaf 7.3 (infrastructurele gelegenheidsstructuren).

Drugs worden doorgaans verplaatst door gebruik te maken van legale handelsstromen. Zo wordt drugs verborgen tussen legale producten, in de wanden van containers of versneden met andere materialen. Vanwege de korte doorlooptijd en de daarmee gepaard gaande verminderde controle zijn versproducten zoals bloemen, bananen en aardappels aantrekkelijke waar om drugs tussen te verstoppen (Middeleer, 2018; EMCDDA, 2019; Staring et al., 2019; EMCDDA, 2020). De omvang van handelsstromen in Nederland is zo groot dat minder dan één op de honderd van alle containers kan worden gecontroleerd (Staring, Bisschop & Roks, 2019; Europese Commissie, 2017).

Ook de mogelijkheid om routes te diversifiëren maakt Nederland een aantrekkelijke hub in de drugssmokkel. Enerzijds kan gemakkelijk worden uitgeweken naar het nabijgelegen Duitsland (Hamburg) en België (Antwerpen) waar Nederlandse CSV's ook invloed uitoefenen (Voeten, 2020). Anderzijds zijn er tal van mogelijkheden voor kleinere import- en distributieverzendingen. Drugs wordt Europa binnengesmokkeld via de luchthavens (onder meer door diasporagemeenschappen) of wordt verzonden voor import, distributie en export via pakketpost. Tenslotte maakt het vrije verkeer van goederen, diensten en personen binnen de EU het mogelijk om ladingen buiten Nederland te laten landen (bijvoorbeeld in Spanje) en vervolgens over de weg te vervoeren naar distributiecentrum Nederland. Met andere woorden: de open, internationale en gediversifieerde economie van Nederland is cruciaal voor de grote Nederlandse rol.

Een derde element, zijn de sterk ontwikkelde financiële instellingen in Nederland. Het maakt Nederland niet alleen een aantrekkelijke vestigingsplaats voor legale bedrijven, maar stelt criminelen in staat om grote sommen geld gemakkelijk te verplaatsen. Er zijn tal van mogelijkheden om geld te verhullen, wit te wassen met hulp van een grote financiële dienstverleningssector of te verplaatsen via het Hawala systeem of cashtransport via luchthavens (Tops & Tromp, 2019; EMCDDA, 2019).[10]

Criminele kennishub Nederland

Een tweede verbinding met het buitenland is de beschikbaarheid van kennis voor drugsproductie in Nederland. Voor de productie en distributie van cannabis, cocaïne, heroïne en vooral voor synthetische drugs geldt dat veel specialistische kennis nodig is. Die kennis wordt tegelijkertijd ingezet om efficiënt en betrouwbaar een kwalitatief hoogwaardig product op de markt te zetten.

Cocaïne wordt voor het transport bijvoorbeeld verwerkt in legale producten zoals spijkerbroeken, waarbij in Nederland vervolgens hoogwaardige industriële wasserijen worden opgezet om de cocaïne terug te winnen. Nederlandse CSV's verkopen verder ook landbouwintensiveringstechnieken voor de productie van cannabis in Marokko (Europese Commissie, 2017). Ook heroïne wordt meer en meer afgemaakt in distributielanden waaronder Nederland wat ook weer specialistische kennis vereist.

De productie van synthetische drugs in het bijzonder hangt af van kennis over processen, chemische producten en reactie omstandigheden. Bovenal wordt gebruik gemaakt van precursoren die dienen als halffabricaten. De eigen productie van precursoren stelt CSV's in staat om sommige import-restrictiesteomzeilenenomhetproductieprocesgoedkoper te maken. In het productieproces wordt een beroep gedaan op specialistische technische en chemische kennis en soms professioneel opgezette laboratoria. Die kennis wordt binnen CSV's gedeeld door koks in enkele weken training op te leiden (EMCDDA, 2019; Tops, van Valkenhoef & van der Torre, 2018). De in Nederland beschikbare kennis over drugsproductie maakt dat criminelen hier efficiënte bedrijfsprocessen kunnen inrichten en kwalitatief hoogwaardige producten kunnen produceren (Tops, van Valkenhoef & van der Torre, 2018).

Het nieuwe Nederland

Zoals eerder vermeld, is de Nederlandse georganiseerde criminaliteit veelal niet hiërarchisch georganiseerd, maar wordt er geopereerd in wisselende samenstellingen afhankelijk van vraag, productieproces en aanbod van diensten (Tops, van Valkenhoef & van der Torre, 2018; Voeten, 2020; EMCDDA, 2019; 2020). De kopstukken van deze CSV's zijn vaak autochtone Nederlanders. Onderzoek naar de top 35 van de synthetische drugsmarkt laat bijvoorbeeld zien dat het gaat om 27 individuen afkomstig uit Zuid-Nederland en acht uit de rest van de Nederland. Het gaat om autochtone Nederlanders met uitzondering van enkele Nederlanders met een Turkse achtergrond (Tops, van Valkenhoef & van der Torre, 2018).

Toch is de aanwezigheid van diasporagemeenschappen een belangrijke verklaring voor de internationale rol van Nederland. Diasporagemeenschapen zorgen voor verbindingen met bestaande drugsproductie- en doorvoerlanden zoals Marokko, Turkije, Albanië en België (Europese Commissie, 2017; EMCDDA, 2019; Middeleer, 2018). Bovendien kunnen diasporagemeenschappen fungeren als sociaal bindmiddel in de losse structuur van CSV's, net als familiebanden of het gedeelde lidmaatschap van een OMG (LIEC, 2019; Middeleer, 2019; Tops & Tromp, 2019).

[10] Meer hierover in paragraaf 5.3 over criminele geldstromen en paragraaf 7.2 over financieel-economische gelegenheidsstructuren.

Al in de jaren zeventig werd cannabis vanuit Marokko naar Nederland en België gebracht. Vandaag de dag stellen connecties via diasporagemeenschappen criminelen in staat om cannabissmokkellijnen in Marokko op te zetten vanuit Nederland (EMCDDA, 2019; Chouvy & Macfarlene, 2018). In de afgelopen tien jaar zijn ook veel van deze lijnen ingezet voor de smokkel van cocaïne vanuit West-Afrika (Holligan, 2019). In Antwerpen zijn het vooral Marokkaanse families die gespecialiseerd zijn in het uithalen van cocaïne. Deze worden ingehuurd of aangestuurd door Marokkaans-Nederlandse CSV's uit onder andere Amsterdam (Colman, 2018; Voeten, 2020).

Wegens de belangrijke rol van Turkije in de overslag van heroïne, speelt met name de Turkse diaspora in Europa een centrale rol in de heroïnehandel. Daarnaast spelen enkele Turkse Nederlanders in Zuid-Nederland een grote rol in productie van en handel in synthetische drugs. Er is bewijs voor grootschalige *swaps* van xtc met heroïne. Tegelijkertijd is de rol van de Poolse diaspora in de synthetische drugs in opkomst, met name in de smokkel van precursoren (Tops, van Valkenhoef & van der Torre, 2018; EMCDDA, 2019). Een derde diasporalink zijn reisbewegingen van kleinere diasporagemeenschappen met een origine in West-Afrika, Zuidoost-Azië en de Cariben waarbij kleinere ladingen drugs worden vervoerd. Met andere woorden, de sociale verbindingen van de Nederlandse diaspora met cruciale productie- en doorvoerlanden stellen autochtone criminelen in staat om drugs te importeren en te exporteren. Intra-Europese diasporacontacten faciliteren bovendien de distributie vanuit Nederland naar andere delen van Europa.[11]

Marktplaats Nederland

Een vierde reden voor de grote rol van Nederland op de internationale drugsmarkten, is dat Nederland, in het bijzonder Amsterdam en in mindere mate Utrecht fungeren als de fysieke ontmoetingsplek van de internationale drugswereld. Al in 1996 merkten Fijnaut en Bovenkerk op dat Amsterdam het 'brandpunt' is van de internationale handel in drugs. Enige jaren later verscheen een onderzoek dat wees naar Amsterdam als de 'marktplaats van drugs' (Fijnaut & Bovenkerk, 1996; Huisman, Huikeshoven & van de Bunt, 2003). Van enkele kopstukken uit de internationale drugswereld is ook bekend dat ze geruime tijd in Amsterdam hebben gewoond. In Amsterdam wordt de vraag geformuleerd, onderhandeld over en betaald voor drugstransporten in de hele wereld. Vervolgens worden deze afgenomen in onder andere Rotterdam en Antwerpen. Nederland en in het bijzonder Amsterdam kent daarmee een vergelijkbare marktplaatsfunctie als Dubai (Tieleman & Voskuil, 2019).

De rol van Nederland als fysieke ontmoetingsplek heeft diverse oorzaken. De losse structuur van Nederlandse CSV's maakt dat er constant wordt gezocht naar nationale en internationale partners. De open economie, goed ontwikkelde financiële markten en de prijs-kwaliteitverhouding van drugsproductie maken dat drugs aanwezig is en dat betalingen kunnen worden gedaan (Tops, van Valkenhoef & van der Torre, 2018). Er wordt meer en meer duidelijk dat ook de relatieve lage pakkans en strafmaat in Nederland een belangrijke factor is voor internationale spelers om zich in Nederland te bewegen (Noordanus, 2020).

4.3 Beschouwing

Nederland vervult een sleutelrol in de handel, productie en distributie van verdovende middelen. Of het nu gaat om cannabis, cocaïne, heroïne of diverse vormen van synthetische drugs, Nederlandse CSV's zijn centrale spelers op de Europese en wereldwijde drugsmarkten. Deze centrale rol is niet alleen een opzichzelfstaand gegeven, maar staat tevens symbool voor een volledig geglobaliseerde drugsmarkt. Transacties waarin Ecuadorianen, leden van een Iers kartel en de Albanese maffia in Dubai afspraken maken over transport en levering via de Rotterdamse haven zijn geen uitzondering.[12] Europol schat dat zeven van de tien criminele groeperingen actief zijn in meer dan drie landen (Europese Commissie, 2017). Georganiseerde criminaliteit is daarmee een internationaal fenomeen dat op talloze manieren verknoopt is met het buitenland. In deze geglobaliseerde markt zoeken criminelen naar optimalisatie via de zwakste schakels en beste knooppunten.

In die zin vormt Nederland wegens de hoogwaardige infrastructuur, aanwezige kennis en buitenlandse connecties een aantrekkelijke locatie voor de import, export, verwerking of productie van verdovende middelen. Een aantal van deze onderwerpen komt ook terug in de meer algemene beschouwing van de kenmerken van georganiseerde criminaliteit in hoofdstuk 5 en weerbaarheid en criminele gelegenheidsstructuren in hoofdstuk 7.

Dit hoofdstuk heeft de internationale drugsmarkten en de rol van Nederland hierbinnen onder de loep genomen. Dit ter illustratie van het feit dat Nederlandse georganiseerde criminaliteit zich afspeelt in een internationale context. De volgende hoofdstukken keren terug naar de Nederlandse situatie en georganiseerde criminaliteit in zijn algemeen zonder zich specifiek te richten op drugscriminaliteit. Het volgende hoofdstuk begint hiermee door het introduceren van zes overkoepelende kenmerken van de Nederlandse georganiseerde criminaliteit.

[11] Deze verbinding haakt onder andere in op het onderwerp sociale gelegenheidsstructuren zoals besproken in paragraaf 7.1.

[12] Vertrouwelijk interview 20 november 2020.

5. Kenmerken van georganiseerde criminaliteit

Op basis van de conceptmap en onderliggende literatuur is er een selectie gemaakt van overkoepelende (niet delict-specifieke) kenmerken van georganiseerde criminaliteit die mogelijk aanhaken op de veiligheidsbelangen. Binnen de themastudie zijn er zes van deze kenmerken uitgewerkt:

1. Gebruik maken van in legale sectoren werkzame facilitators (paragraaf 5.1);
2. Gebruik maken van legale handelsstromen (paragraaf 5.2);
3. Gebruik maken van criminele geldstromen richting bovenwereld (paragraaf 5.3);
4. Beïnvloeden van overheidsorganisaties (paragraaf 5.4);
5. Beïnvloeden van de sociale omgeving (paragraaf 5.5);
6. Beïnvloeden van leefomgeving en volksgezondheid (paragraaf 5.6).

De uitwerkingen van alle zes de kenmerken zijn opgenomen in dit hoofdstuk. Aan het eind van elke beschrijving wordt een kort overzicht gegeven van enkele mogelijke of reeds geobserveerde maatschappelijke gevolgen van het beschreven kenmerk. Ook dient het als een beschrijving van op welke wijze georganiseerde criminaliteit de bovenwereld kan beïnvloeden. Hiermee wordt een eerste stap gezet richting het in kaart brengen van potentieel maatschappij-ontwrichtende effecten van georganiseerde criminaliteit. Dit overzicht vormt dus een eerste stap naar het maken van een koppeling met de nationale veiligheidsbelangen in hoofdstuk zes.

5.1 Gebruik maken van in legale sectoren werkzame facilitators

Voor veel activiteiten hebben criminele samenwerkingsverbanden kennis en capaciteiten nodig van zich in de bovenwereld bevindende facilitators (Klerks & Kops, 2004; Kolthoff & Khonraad, 2016). In sommige gevallen kunnen criminelen ook zelf een (legaal) bedrijf oprichten ter facilitering van criminele activiteiten, of pogingen doen om bestaande bedrijven te infiltreren (Spapens, Kolthoff & Stol, 2016). Facilitators worden hier gedefinieerd als mensen die werkzaam zijn in legale sectoren en vanuit die positie al dan niet bewust of vrijwillig faciliterende diensten verlenen aan criminele samen-werkingsverbanden. Binnen dit kenmerk gaat het nadrukkelijk om facilitators werkzaam in de legale private sector. Facilitators werkzaam in niet-legale of niet-vergunde sectoren (zoals bijvoorbeeld ondergronds bankieren) blijven hier buiten beschouwing.

Over facilitators

Er zijn verschillende typen facilitators. Een belangrijk onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds mensen die onbewust diensten verlenen aan criminele samen-werkingsverbanden en anderzijds zij die dit bewust doen (CCV, 2020). Zo kan een makelaar een pand helpen aanhuren waar later onverhoopt een illegaal bordeel in wordt gevestigd (onbewuste facilitatie), maar kan deze ook actief criminelen meehelpen met het zoeken naar een hiervoor geschikte locatie (bewuste facilitatie).

Kruisbergen et al. (2012) onderscheiden vier gradaties van (on)bewuste facilitatie. Ten eerste zijn er facilitators die onder reguliere voorwaarden een standaarddienst verlenen zoals ze dat normaal ook doen, zonder te weten dat de afnemers criminele activiteiten ontplooien. Hierbij wordt het voorbeeld genoemd van een bedrijf dat vanuit de reguliere bedrijfsvoering een opslagunit verhuurd waarvan later blijkt dat de huurders het gebruiken voor de opslag van drugs. Bij de tweede gradatie is er sprake van een niet normale situatie die bij de facilitator redelijkerwijs vragen op had moeten roepen. Het gaat hier om mensen die niet opzettelijk behulpzaam zijn, maar die redelijkerwijs hadden moeten weten dat ze optraden als facilitator en bewust wegkeken (Kruisbergen, Roks & Kleemans, 2019; zie ook Wetboek van Strafrecht, art. 420quater). Als derde gradatie is er sprake van de ogenschijnlijk doelbewuste medewerking van facilitators. Voorbeeld hiervan is een bedrijf dat contant geld aanneemt van een (ex-)mede-werker en dit vervolgens op de rekening van deze medewerker stort als salaris. Op deze manier heeft de medewerker een op het oog legaal inkomen (Kruisbergen

et al., 2012). De laatste gradatie betreft professionele facilitatie. Dit zijn mensen die ''bewust diensten verlenen aan verschillende criminele groeperingen en waarbij de dienstverlening aan criminele clientèle, blijkend uit de frequentie of de verdiensten, een belangrijk deel uitmaakt van hun totale werkzaamheden.'' (Kruisbergen et al., 2012: 96). De scheidslijn tussen gradaties van bewuste en onbewuste facilitatie is in de praktijk niet altijd even duidelijk.

Facilitatie hoeft ook niet altijd vrijwillig te zijn. Hoewel geldelijk gewin wordt gezien als een belangrijke drijfveer voor facilitators, kan er ook sprake zijn van een afhankelijkheidssituatie in relatie tot betrokken criminelen of wordt er dwang uitgeoefend (CCV, 2020; LIEC, 2019; Kruisbergen, Roks & Kleemans, 2019).

Facilitators van illegale feiten kunnen op verschillende manieren worden onderscheiden van bijvoorbeeld loopjongens of katvangers. Kleemans et al. (2002) stellen vier kenmerken voor: De activiteiten van facilitators zijn van groot belang voor criminele processen; facilitators slaan [al dan niet bewust of vrijwillig] een brug tussen de onder- en bovenwereld; facilitators kunnen diensten leveren aan meerdere criminele samenwerkingsverbanden ('*crime-as-a-service*') en ze zijn veelal moeilijk vervangbaar. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat facilitators specifieke kennis of connecties in huis hebben dan wel zich op een voor criminelen interessante positie bevinden.

Het type dienstverlening dat wordt geleverd door facilitators loopt sterk uiteen. Waar dit voor sommigen beperkt is tot relatief eenvoudige handelingen zoals het uitgeven van valse werkgeversverklaringen, stellen anderen fiscale of juridische diensten ter beschikking (LIEC, 2009). Individuen met fiscale en financiële kennis worden bijvoorbeeld ingezet voor het helpen witwassen van criminele geldstromen (Van der Veen & Heuts, 2017a). Wanneer mensen bewust criminele activiteiten faciliteren, plegen ze zelf ook een crimineel feit.

Kwetsbare sectoren

In theorie kunnen facilitators werkzaam zijn in vele sectoren. Echter, er zijn sectoren die wegens hun positie in bepaalde ketens of aanwezige kennis interessanter en daarmee ook potentieel kwetsbaarder zijn voor criminelen. Als vuistregel kan worden gesteld dat criminele samenwerkingsverbanden connecties zoeken met (personen in) sectoren voor het doen van noodzakelijke werkzaamheden die ze zelf niet willen of kunnen uitvoeren (Kleemans et al., 2002). Enkele van de belangrijkste voorbeelden van kwetsbare sectoren zijn: de vastgoed- en makelaardijsector; de horeca; transport en logistiek; financiële dienstverlening; auto(verhuur)bedrijven; detailhandel; visserij en juridische dienstverlening (LIEC, 2019; Kruisbergen, Roks & Kleemans, 2019; Politie Amsterdam-Amstelland, 2009; Nelen & Kolthoff, 2017).

Ter illustratie twee voorbeelden uit de autoverhuursector sector van hoe criminaliteit kan worden gefaciliteerd. Er zijn casussen bekend van verhuurbedrijven die bereid zijn om valse lease- of huurcontracten op te stellen voor hun klanten. Deze laatste groep kan vervolgens anoniem gebruik maken van de voertuigen aangezien de auto en het huurcontract niet op hun eigen naam staan. Er zijn ook verhuurbedrijven die grote sommen contant geld aannemen voor de langdurige verhuur van voertuigen zonder hier vragen bij te stellen of de verplichte melding te doen van contante betalingen boven de 10.000 euro (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009; Lam, Van der Wal & Kop, 2018).[13]

Gevolgen

Het gebruik van in legale (sleutel)sectoren werkzame facilitators door criminele samenwerkingsverbanden heeft een aantal gevolgen. Primair leidt het tot een verstrengeling van de boven- en onderwereld binnen deze sectoren en de maatschappij in bredere zin (LIEC, 2009). Doordat personen werkzaam in deze sectoren zich door hun activiteiten in beide werelden begeven, vervaagt de grens tussen crimineel en niet-crimineel. Verder kan worden gesteld dat de aanwezigheid van facilitators er voor zorgt dat de activiteiten van criminele samenwerkingsverbanden zo min mogelijk (ernstige) hinder ondervinden en soms überhaupt mogelijk zijn (Kleemans et al., 2002).

Het gebruik van facilitators en de vervaging van de grenzen tussen de onder- en bovenwereld leidt er ook toe dat het voor burgers niet meer duidelijk is welke ogenschijnlijk legaal opererende sectoren, personen of organisaties een connectie hebben met de onderwereld. Dit kan leiden tot een vermindering van vertrouwen in deze sectoren en in bredere zin tot een vervaging van normen binnen de samenleving en een aantasting van het rechtsgevoel (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009; Lam, Van der Wal & Kop, 2018).

De aanwezigheid van facilitators in een sector leidt ook tot kwetsbaarheden in de weerbaarheid van deze sector tegen criminele activiteiten in zijn algemeen (LIEC, 2009). Wanneer binnen een branche bedrijven actief zijn als facilitators, belemmert dit de branche in zijn geheel bij het gezamenlijk opzetten van effectieve barrières en het komen tot een eenduidige aanpak van criminaliteit (Lam, Van der Wal & Kop, 2018). Ook kunnen de omzet en winsten van facilitators als gevolg van hun criminele dienstverlening een aanzuigende werking hebben op andere mensen werkzaam in dezelfde sector.

[13] Dit bedrag wordt binnenkort verlaagd naar 3000 euro.

Tot slot kunnen de verkregen middelen uit facilitatie ook resulteren in oneerlijke concurrentie voor bonafide bedrijven. Zo kunnen bedrijven goederen of diensten voor minder geld aanbieden dan hun concurrenten omdat ze extra malafide inkomsten hebben. Een voorbeeld is een transportbedrijf dat voor concurrenten niet-rendabele routes aan kan bieden omdat er een oog wordt dichtgeknepen als er ook illegale waar wordt vervoerd. Dit leidt tot een sterkere marktpositie voor deze bedrijven ten koste van legaal opererende ondernemers.

5.2 Gebruik maken van legale handelsstromen

Allerlei vormen van georganiseerde criminaliteit maken gebruik van legale handelsstromen. Het meeliften op deze bestaande handelsstromen wordt ook wel coöptie genoemd. Het gaat dan bijvoorbeeld om drugssmokkel, mensensmokkel, smokkel van gestolen goederen en wapens, sigaretten of andere accijnsgoederen. Om illegale goederen, accijnsgoederen en legale goederen ongemerkt Nederland in of uit te krijgen wordt op allerlei manieren misbruik gemaakt van legale handelsstromen. Deze vorm van criminaliteit staat bekend als transitcriminaliteit. Veel van deze criminaliteit is grensoverschrijdend en logistiek speelt een belangrijke rol (Kleemans et al., 2002). Ook wordt van (de administratie van) legale handelsstromen misbruik gemaakt via *trade based money laundering* (Van der Veen & Heuts, 2017a).

Meeliften op modaliteiten

Er wordt voor criminele activiteiten misbruik gemaakt van allerlei bestaande legale handelsstromen. Daarbij spelen verschillende transportinfrastructuren ofwel modaliteiten een rol. Nederland heeft bovendien een centrale rol in verschillende netwerken van drugssmokkel waaronder cocaïne, synthetische drugs, cannabis, en heroïne (EMCDDA & Europol, 2019). Via bijvoorbeeld gekoelde containervracht wordt cocaïne Nederland binnen gesmokkeld vanuit Midden- en Zuid-Amerika. Via postpakketten wordt xtc geëxporteerd over de hele wereld (Tops et al., 2018). Illegale migranten reizen ongezien mee via vrachtwagens en ferry's vanuit Nederland naar bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk. Via treinverkeer en autoverkeer vindt smokkel van grote geldbedragen plaats. Smokkel van allerlei illegale goederen vindt plaats via vliegtuigverbindingen. En door koeriersdiensten worden vuurwapens gesmokkeld (Boerman et al., 2017).

Het verkeer van goederen en personen van buiten de Schengen-zone wordt door de Douane gecontroleerd. Hiertoe wordt zowel gebruik gemaakt van fysieke controle als van administratieve controle. Omdat enorme hoeveelheden goederen ieder jaar Nederland binnenkomen en uitgaan, wordt slechts een klein deel van de goederenstroom fysiek gecontroleerd. Verkeer van goederen en personen binnen de Schengen-zone wordt vrijwel niet gecontroleerd (Staring et al., 2019: 48). Ook verschilt de controlegraad sterk per modaliteit. Zo worden bederfelijke goederen slechts beperkt gecontroleerd: die goederen kunnen niet lang worden aangehouden (Vermeulen et al., 2018: 32). Ook de controle op uitgaande goederenstromen, waarmee bijvoorbeeld export van verdovende middelen moet worden voorkomen, vormt een "nadrukkelijke blinde vlek" (Staring et al., 2019: 196).

Er wordt ook misbruik gemaakt van legale goederenstromen via *trade based money laundering*. Dit is een vorm van witwassen waarin handel direct wordt gebruikt om crimineel geld wit te wassen (Van Veen & Heuts, 2017a: 45). Hiertoe wordt bijvoorbeeld een waardeverplaatsing gelegitimeerd door deze te verhullen als handelstransactie. Vaak is onduidelijk of daadwerkelijk een goederenstroom plaatsvindt. Andere methoden van *trade based money laundering* maken gebruik van over- of onderfacturering voor geleverde goederen of omzet- en prijsmanipulatie. Ieder van de genoemde methoden heeft een ander doel, variërend van verplaatsing van contant geld vanuit of naar Nederland, contant geld in het girale systeem inbrengen en ten slotte contant geld omzetten in waardevolle goederen.

Belang infrastructuur voor Nederlandse economie

De Nederlandse economie is sterk afhankelijk van de goed ontwikkelde infrastructuur. Uit CBS-onderzoek blijkt dat de totale toegevoegde waarde van infrastructuur voor de Nederlandse economie ruim 10% is (CBS, 2019b). Een belangrijke rol is weggelegd voor de mainports. Zo bleek uit onderzoek bijvoorbeeld dat in 2017 de totale toegevoegde waarde van de Rotterdamse haven 45,6 miljard euro was, 6,2% van de Nederlandse economie (Kuipers et al., 2018).

De toegevoegde waarde van de mainports bestaat bijvoorbeeld uit werkgelegenheid in het havengebied en in het achterland, en uit de dienstverlening die havenactiviteiten faciliteert (Kuipers et al., 2018). Vooral de wederuitvoer speelt een grote rol: grote handelsstromen worden via Nederland doorgevoerd naar het Europese achterland. Deze grote toegevoegde waarde van legale handelsstromen en bijbehorende infrastructuur veroorzaakt echter ook het bestaan van een goede gelegenheidsstructuur voor illegale handelsstromen. Vooral de zeehavens spelen een belangrijke rol in de invoer, doorvoer, en uitvoer van illegale goederen (Scheepmaker et al., 2019).

Gevolgen

Criminaliteit maakt misbruik van bedrijfsprocessen, met als gevolg dat deze mogelijk worden verstoord. Dit effect is groter in bepaalde sectoren, namelijk die sectoren die specifiek kwetsbaar zijn voor misbruik ten behoeve van vervoer van illegale goederen. Analyse van de keten van

criminaliteit kan uitwijzen welke sectoren specifiek kwetsbaar zijn, zie ook in het geval van cocaïnehandel (Vermeulen et al., 2018: 32, Staring et al., 2019: 79 e.v.) en het geval van synthetische drugs (Tops et al., 2018: 163). Het gaat dan bijvoorbeeld om bedrijven actief in de zeehavens en op de luchthavens en om logistieke dienstverleners. Bij de clandestiene invoer en uitvoer van goederen komen allerlei verdere gevolgen voor bijvoorbeeld zeehavens, luchthavens en de werknemers van daar actieve bedrijven kijken. Zo wordt regelmatig melding gemaakt van gewelds-incidenten tegen havenmedewerkers en douanebeambten. Ook is sprake van overlast in de omgeving, wanneer criminelen zich bijvoorbeeld toegang verschaffen tot haventerreinen.

Verder worden er economische verliezen veroorzaakt. Bijvoorbeeld wanneer criminelen ladingen stelen die zijn gebruikt als dekmantel voor de smokkel van drugs (dekladingen). Die kosten moeten worden opgevangen door bedrijven actief in de havens. Er ontstaat bovendien oneerlijke concurrentie. Ook andere bedrijven die betrokken zijn bij internationale handel en logistiek ondervinden dit soort gevolgen, waaronder groente- en fruitimporteurs, postorder- en koeriersbedrijven, dienstverleners actief op luchthavens en vervoersbedrijven die werken met vrachtwagens. Wanneer criminelen vervoer van illegale goederen ongemerkt laten faciliteren door dat soort bedrijven kunnen zeer onveilige werkomstandigheden voor hun medewerkers ontstaan. Geweld speelt namelijk een belangrijke rol als pressiemiddel in de drugssmokkel en medewerkers kunnen hiermee in aanraking komen (Staring et al., 2019: 73). Verstoringen van bedrijfsprocessen kunnen in bepaalde gevallen zelfs een verslechtering van het vestigingsklimaat in bepaalde sectoren van de Nederlandse economie tot gevolg hebben.

Een tweede effect van criminaliteit op bedrijven wordt ingegeven door de reactie van de overheid. In reactie op het misbruik van legale handelsstromen door criminelen, kan de overheid de administratieve en fysieke controle op ingaande handelsstromen en uitgaande handelsstromen vergroten. Hierdoor ontstaat een tweede negatief bijeffect van criminaliteit op de economie: de efficiëntie van de invoer, doorvoer en uitvoer in Nederland wordt gereduceerd (zie ook paragraaf 7.3). Meer controles veroorzaken een minder snelle doorstroom van vervoer van personen en goederen. De spanning tussen efficiëntie van de handel en effectiviteit van de opsporing van illegale goederen speelt hierbij een essentiële rol (zie ook Madarie & Kruisbergen, 2019). Verder zullen bedrijven een toename van kosten zien om hun terreinen en goederen te beveiligen. Ook hierdoor kan op termijn in bepaalde sectoren het vestigingsklimaat in Nederland verslechteren.

Door de gevolgen van de illegale handelsstromen voor bedrijven actief in de invoer en uitvoer én door het mogelijke vergroten van de administratieve en fysieke controle op de handel in Nederland, kan dus de economische vitaliteit in Nederland geschaad worden. De Nederlandse economie leunt sterk op efficiënte infrastructuur en is dus gebaat bij ongestoord functioneren van bedrijfsprocessen in de zeehavens, op luchthavens en in de logistiek naar het Europese achterland (CBS, 2019, Kuipers et al., 2018). Daarmee is de economie niet gebaat bij strenge en uitgebreide controles van in- en uitgaande goederenstromen. Dit geldt in grotere mate voor specifieke sectoren, daarbij kan gedacht worden aan de invoer van bijvoorbeeld fruit, koeriersbedrijven, postorderbedrijven en vervoer per trein en vrachtwagen richting het Europese achterland.

5.3 Gebruik maken van criminele geldstromen richting bovenwereld

Het doel van georganiseerde criminaliteit is veelal het vergaren van vermogen. Voor het verplaatsen, beheren en witwassen van dit vermogen worden criminele geldstromen gebruikt. In sommige gevallen brengen deze de winsten uit criminele activiteiten wederom richting de bovenwereld. Het is moeilijk een accuraat beeld te krijgen van de hoeveelheid geld die rond gaat in het criminele circuit (CBS, 2014). Schattingen betreffende de omvang van de georganiseerde criminaliteit en de verdiensten die hieruit voortkomen lopen (sterk) uiteen (CIROC, 2018). Vast staat dat er grote geldbedragen, miljarden, omgaan in de georganiseerde criminaliteit. De aanwezigheid en doorstroom van grote hoeveelheden geld, kan het functioneren van de samenleving beïnvloeden. Naast geld is er binnen het criminele circuit ook een toenemende stroom van goederen en diensten, gebruikt als ruil- of betaalmiddel. Omdat er minder toezicht en regulering plaatsvindt van goederen- en dienstenstromen, neemt misbruik van deze stromen toe ten opzichte van traditioneel gebruik van criminele geldstromen richting de bovenwereld.

Criminele geldstromen

Criminele samenwerkingsverbanden genereren inkomsten door het plegen van delicten zoals fraude en de productie en handel van verdovende middelen. Deze verdiensten moeten vervolgens worden witgewassen of ergens worden opgeslagen dan wel uitgegeven. Of deze verdiensten contant of giraal zijn, hangt af van het type criminaliteit dat er aan vooraf gaat. Bij fraude is dit vaak giraal en is het geld al op enige manier aanwezig in het financiële systeem. Het merendeel van criminele verdiensten uit verdovende middelen is echter in contanten en wordt veelal niet ondergebracht op een bankrekening (Unger et al., 2018). Veel contanten worden simpelweg ergens bewaard of fysiek verplaatst zonder dat het geld actief wordt witgewassen.

Vaak ligt de eindbestemming van crimineel geld in het buitenland, waar controles op herkomst minder streng zijn dan in Nederland en waar dus vrijer gebruik kan worden gemaakt van het geld (Lam, van der Wal & Kop, 2018; Unger et al., 2018). Het komt echter ook voor dat geld naar het buitenland wordt gebracht om daar te worden witgewassen en het vervolgens weer (fysiek of digitaal) in de bovenwereld in Nederland terecht komt. Geld dat binnen Nederland blijft of uiteindelijk weer in Nederland terecht komt, wordt onder andere gebruikt voor de aanschaf van luxegoederen of voor het dagelijks levensonderhoud (Unger et al., 2018). Deze stroom kan uiteindelijk weer ten goede komen van de lokale middenstand, waarvan sommigen soms ook een belangrijke faciliterende rol hebben door het zonder moeilijkheden aannemen van (grote sommen) contant geld voor de aanschaf van (luxe)goederen.

Een deel van de verdiensten blijft binnen het criminele circuit. De aanwezigheid van dit criminele vermogen faciliteert op zijn beurt het financieren en ontplooien van verdere criminele activiteiten. Er zijn ook aanwijzingen dat crimineel geld in kleine hoeveelheden een weg weet te vinden naar terroristische groeperingen (van der Veen & Heuts, 2017a; 2017b). Het gaat hier dan veelal om kleinschalige bijdragen van individuen. Terrorismefinanciering lijkt slechts een bijkomstigheid en geen doel van georganiseerde criminaliteit in Nederland.

Een ander deel van de verdiensten wordt via verschillende kanalen en methodes witgewassen om de criminele herkomst te verbergen (van der Veen & Heuts, 2017a). Vaak gebeurt dit met behulp van facilitators. Zoals eerder beschreven zijn dit individuen die werkzaam zijn in een legale sector en vanuit die positie criminele activiteiten ondersteunen (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009). In het kader van witwassen zijn deze facilitators onder andere werkzaam bij financiële instellingen, trustkantoren, geldtransactiekantoren, accountantskantoren of belastingadviseurs. Instituten die zelf veelal een poortwachtersfunctie hebben met betrekking tot fraude en witwassen. Ook hier bestaat een verschil tussen inkomsten uit drugscriminaliteit en fraude. Bij het witwassen van verdiensten uit drugscriminaliteit gaat het meestal om kleine bedrijven, éénmanszaken die dit faciliteren. Bij fraude komt het vaker voor dat hier grotere kantoren bij zijn betrokken.

Ook van de makelaardij en vastgoedsector is bekend dat er facilitators werkzaam zijn die witwaspraktijken faciliteren (Van der Veen & Heuts, 2017a; Unger et al., 2018; Politie Amsterdam-Amstelland, 2009; LIEC, 2019). De sector is aantrekkelijk doordat er grote hoeveelheden geld doorheen gaan, er veel wordt gespeculeerd en de 'echte' waarde van panden vaak lastig te bepalen is. Door middel van facilitators weten criminele geldstromen in de vorm van bijvoorbeeld investeringen in vastgoed en andere sectoren hun weg te vinden naar de bovenwereld. Hierbij vormen met name (nog) niet gereguleerde sectoren een risico. Dit leidt tot een verplaatsingseffect waarbij (nog) niet gereguleerde sectoren worden verkozen boven sectoren die te maken krijgen met toenemend toezicht (Van der Veen & Heuts, 2017a).

Gevolgen

Criminele geldstromen richting en binnen de bovenwereld hebben een aantal gevolgen. Ten eerste kunnen criminele geldstromen en investeringen leiden tot een verstoring van regulier vraag en aanbod en daarmee de prijs van sommige goederen (Lam, Van der Wal & Kop, 2018; Unger et al., 2018). Bij het witwassen van crimineel vermogen via investeringen in bijvoorbeeld vastgoed, ligt de focus primair op het verhullen van de herkomst ervan en minder op het maken van een goed renderende investering of het betalen van een marktconforme prijs voor investeringsobjecten (Unger et al., 2018). Dit betekent dat criminelen vaak bereid zijn om meer dan de marktwaarde te betalen, wat de prijzen op de markt in zijn geheel kan opdrijven.

Ten tweede kunnen criminele geldstromen in de bovenwereld leiden tot oneerlijke concurrentie. Voor het inzetten van criminele verdiensten, worden regelmatig dekmantelbedrijven of stichtingen opgezet. Deze bedrijven, zoals kapperszaken, belwinkels of ondernemingen in de autobranche dan wel horeca, vertrouwen op crimineel geld als hun voornaamste bron van inkomen. De bedrijven in kwestie worden gebruikt voor het fingeren van omzetten en het vermengen van criminele met legale verdiensten (Van der Veen & Heuts, 2017a; Unger et al., 2018). In die hoedanigheid vormen deze dekmantelbedrijven een belangrijk middel voor het witwassen van criminele verdiensten. Omdat de bedrijven draaien op crimineel geld, is men niet afhankelijk van een bepaalde marge op de legale goederen of diensten die ze aanbieden om het hoofd boven water te houden. Dit betekent dat ze goederen en diensten aan kunnen bieden tegen een lagere prijs dan legaal opererende ondernemers, wat leidt tot een verstoord concurrentieklimaat (LIEC, 2019; Lam, Van der Wal & Kop, 2018; Unger et al., 2018). Hierbij moet er echter wel sprake zijn van dekmantelbedrijven die daadwerkelijk ook goederen of diensten aanbieden, wat niet altijd het geval is. Op hun beurt worden dekmantelbedrijven soms ook weer ingezet ter facilitering van andere criminele feiten. Zo kan een horecabedrijf niet alleen dienen voor het witwassen van illegale inkomsten, maar tegelijk dienen als ontmoetingsplek voor criminelen (LIEC, 2019; Mehlbaum, Schoenmakers & van Zanten, 2018).

Criminele geldstromen kunnen ook leiden tot het ontstaan van parallelle economische structuren. Zo wordt in het criminele circuit bijvoorbeeld gebruik gemaakt van ondergronds bankieren. Hier worden bancaire diensten verricht zonder dat hier toezicht op wordt gehouden door

de overheid (Lam, Van der Wal & Kop, 2018). Criminelen kunnen ook fungeren als geldschieters. Alhoewel er in Nederland geen concrete aanwijzingen zijn dat criminelen leningen verschaffen aan ondernemers die niet bij een reguliere bank terecht kunnen, investeert men wel in de eigen sociale omgeving (LIEC, 2019). Hier bestaat een duidelijke link tussen criminele geldstromen en het vergaren van invloed in de maatschappij.

Als grootschalige witwaspraktijken naar buiten komen of er de perceptie heerst dat door financiële instellingen zelf te weinig tegen criminele praktijken wordt opgetreden, kan dit het imago van betrokken financiële instellingen schaden en leiden tot het vertrek van klanten. In het uiterste geval kan zelfs het imago van de gehele Nederlandse financiële sector worden aangetast (Van der Veen & Heuts, 2017a; Unger et al., 2018). De afgelopen jaren zijn door toezichthouders al enkele boetes uitgedeeld aan (dochterondernemingen van) Nederlandse banken voor onder andere het niet goed toezien op de preventie van witwassen.

Tot slot vormt ook überhaupt de aanwezigheid van facilitators die bereid zijn te helpen met het wegsluizen van crimineel geld in organisaties die onderdeel zijn van het financieel stelsel een bedreiging voor de integriteit van het stelsel zelf (Unger et al., 2018). Hierbij is het echter niet mogelijk om een concreet kantelpunt aan te wijzen.

5.4 Beïnvloeden van overheidsorganisaties

Dit kenmerk betreft de beïnvloeding van overheidsorganisaties door criminele samenwerkingsverbanden. Hierbij beïnvloeden criminelen overheidsorganisaties of individuen werkzaam bij overheidsorganisaties met het doel criminele activiteiten te faciliteren. Gevolg kan zijn dat criminele belangen oneigenlijk mee wegen in beslissingen van openbare instituten ten koste van het publiek belang (Winter et al., 2017). In de praktijk kunnen deze praktijken uitmonden in integriteitsschendingen en ambtelijke corruptie.

De precieze omvang van (pogingen tot) beïnvloeding van overheidsfunctionarissen is lastig vast te stellen. De omvang is echter niet gering: een kwart van de burgemeesters geeft aan eens bedreigd te zijn met een crimineel oogmerk (Van der Steen et al., 2016; Nelen & Kolthoff, 2017; Winter at al., 2017). Gerelateerd aan dit kenmerk is het bedreigen of anderszins beïnvloeden van journalisten door criminelen. Zo zijn de afgelopen jaren enkele journalisten ernstig bedreigd en zijn de gebouwen van enkele redacties beschoten. Alhoewel geen onderdeel van de overheid, zijn journalisten wel van belang voor het goed functioneren van bestuur en rechtstaat (LIEC, 2019; Volgenant & McGonagle, 2020).

Overheidsorganisaties

Binnen dit kenmerk wordt gekeken naar twee typen overheidsorganisatie die een mogelijk doelwit zijn voor criminele beïnvloeding: enerzijds rechtshandhavings- en opsporingsinstanties en anderzijds het openbaar bestuur. Bij het eerste type gaat het om organisaties zoals de politie, douane, Koninklijke Marechaussee en de FIOD. Ten opzichte van deze organisaties is het doel van criminelen bijvoorbeeld om ambtenaren te overtuigen transporten niet te controleren of informatie te verkrijgen over toekomstige handhavingsacties (Nelen & Kolthoff, 2017; Lam, Van der Wal & Kop, 2018).

Het openbaar bestuur omvat de Rijksoverheid en provinciale en lokale overheden. Binnen deze themastudie ligt de nadruk met name op het lokaal bestuur (de gemeente). Dit omdat de activiteiten van criminele samenwerkingsverbanden met gevolgen voor de integriteit van overheidsinstellingen met name weerslag hebben op de lokale omgeving. Vanuit het openbaar bestuur gezien is het veelal de gemeente die met de effecten hiervan wordt geconfronteerd (Van der Steen et al., 2016). Dit neemt niet weg dat de activiteiten van CSV's ook hun weerslag hebben op nationaal en internationaal niveau. Binnen het gemeentelijk apparaat worden vooral de functie van burgemeester, wethouder, raadslid en ambtenaar openbare orde en veiligheid als kwetsbaar gezien voor pogingen tot beïnvloeding (Winter at al., 2017). Criminelen oefenen bijvoorbeeld invloed uit op deze functionarissen voor het verkrijgen van de noodzakelijke vergunningen voor een bedrijfspand. Ook de processen rond vergunningverlening en de handhaving van de openbare orde en veiligheid worden gezien als kwetsbaar voor criminele beïnvloeding (Winter at al., 2017).

Wijzen van beïnvloeding

Criminelen gaan op verschillende wijzen te werk bij het beïnvloeden van mensen werkzaam bij overheidsorganisaties. In de eerste plaats zijn er 'harde' beïnvloedingsmethoden zoals infiltratie. Bij infiltratie proberen criminelen veelal een stroman een positie te laten verwerven binnen een organisatie om van daaruit zijn opdrachtgevers te faciliteren. Binnen een gemeente proberen leden van criminele groeperingen of mensen die hiermee betrekkingen onderhouden op deze wijze bijvoorbeeld raadszetels te verwerven (Winter at al., 2019; Lam, Van der Wal & Kop, 2018; Nelen & Kolthoff, 2017). Op basis van een peiling onder Nederlandse gemeenten stellen Winter at al. (2019) dat er in dertig procent van de gemeenten sprake is van vermoeden dan wel zekerheid van infiltratie(pogingen) door criminelen. Naast infiltratie kan men ook overgaan tot omkoping en, tot slot, bedreiging. Onder bedreiging valt ook het daadwerkelijk uitoefenen van geweld jegens ambtenaren of hun omgeving. Bijna een kwart van de Nederlandse burgemeesters en elf procent

van de wethouders geeft aan te zijn bedreigd vanuit een crimineel oogmerk (Winter at al., 2017). Het probleem met deze vaak geraffineerde bedreigingen is dat strafrechtelijk optreden lastig is. Ambtenaren kunnen zich hierdoor in de steek gelaten voelen. De weerbaarheid tegen intimidatiepogingen komt hierbij ook in het geding. Er zijn echter aanwijzingen dat in ieder geval binnen het lokaal bestuur deze harde methoden in de praktijk relatief weinig succesvol zijn (Winter at al., 2017; LIEC, 2019).

Zachtere methoden van beïnvloeding kunnen daarentegen wel leiden tot meer resultaat (LIEC, 2019). Uit onderzoek naar integriteitsschendingen onder medewerkers van rechtshandhavingsorganisaties blijkt bijvoorbeeld dat ambtenaren en criminelen vaak al bekenden van elkaar waren. Zo is er bijvoorbeeld sprake van een vriendschap, familieband, gemeenschapsband of een liefdesrelatie (Winter at al., 2017). Het is voor veel criminelen gemakkelijker om deze bestaande connecties te gebruiken dan om nieuwe connecties te zoeken via infiltratie, bedreiging of omkoping. In sommige gevallen maken criminelen gebruik van connecties in de eigen veelal hechte (culturele) gemeenschap om zaken op bestuurlijk vlak voor elkaar te krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om lokaal prominente ondernemers met invloed in de gemeenteraad die opkomen voor mensen uit de 'eigen kring'. Hierbij gaat het niet alleen om de eigen etnische of culturele gemeenschap, maar kan het ook gaan om mensen uit bijvoorbeeld dezelfde politieke kring. Opkomen voor de gemeenschap wordt soms als belangrijker gezien dan criminele antecedenten van de leden van die gemeenschap (LIEC, 2019).

Criminelen maken ook slim gebruik van de soms nog steeds heersende onwetendheid of naïviteit op het gebied van georganiseerde criminaliteit binnen bijvoorbeeld (delen van) de gemeentelijke organisatie. Zo is er op afdelingen die gaan over vergunningen of juridische zaken vaak minder kennis over hoe om te gaan met bedreiging of (pogingen tot) omkoping dan bij afdelingen gericht op toezicht en handhaving (Broekhuizen et al., 2019). Tegelijkertijd ligt er de laatste jaren veel nadruk op de weerbaarheid en alertheid van het lokaal bestuur, waarmee de slagingskans van deze wijze van beïnvloeding omlaag gebracht kan worden (LIEC, 2019). Per regio en gemeente bestaan er natuurlijk verschillen.

Gevolgen

Zowel het beïnvloeden van overheidsorganisaties door criminele actoren als de poging daartoe hebben een aantal effecten. Ten eerste heeft deze beïnvloeding natuurlijk negatieve en vervelende gevolgen voor de direct betrokkenen.

Verder kan het goed en democratisch functioneren van met name het lokaal bestuur in het geding komen (Winter at al., 2017; Broekhuizen et al., 2019). Als de gepoogde beïnvloeding succesvol is, heeft dit tot gevolg dat besluiten niet meer alleen worden genomen in het publiek belang, maar dat ook het criminele belang oneigenlijk wordt meegewogen.[14] Voor omwonenden kan dit betekenen dat zij worden geconfronteerd met bijvoorbeeld overlast of dubieuze praktijken in de eigen omgeving (Winter at al., 2017). Wanneer burgers het gevoel hebben dat instanties slachtoffer zijn van of niet goed optreden tegen criminele beïnvloeding, kan de reputatie van de instantie in kwestie en het vertrouwen in de rechtstaat beschadigd raken (Lam, Van der Wal & Kop, 2018; Winter at al., 2017).

Ook wanneer de beïnvloeding niet succesvol is, maar burgemeesters of wethouders gedurende een tijd gedwongen moeten onderduiken of worden beveiligd, belemmert dit het functioneren van het lokale bestuur (Lam, Van der Wal & Kop, 2018).

Vanuit het oogpunt van rechtshandhavingsorganisaties, kan succesvolle beïnvloeding door criminele actoren bijdragen aan het succesvol afschermen van hun activiteiten voor politie en justitie (Lam, Van der Wal & Kop, 2018). Zo kunnen criminelen medewerkers overhalen om door te geven wanneer extra controles staan gepland of om bepaalde partijen niet te doorzoeken. Gevolg hiervan is dat bijvoorbeeld drugstransporten niet worden ontdekt (Nelen & Kolthoff, 2017).

5.5 Beïnvloeden van de sociale omgeving

Criminele samenwerkingsverbanden vertrouwen naast een fysieke en logistieke infrastructuur ook op een sociale infrastructuur voor het succesvol uitvoeren van hun praktijken (Klerks & Kop, 2004). Daarbij wordt de sociale omgeving vaak oneigenlijk en ongewenst beïnvloed. Deze sociale omgeving is voor veel criminelen een belangrijk middel voor het afschermen en bevorderen van hun activiteiten (Kruisbergen, Roks & Kleemans, 2019). Tot deze omgeving behoren niet alleen de in andere kenmerken genoemde familieleden, facilitators of connecties met de bovenwereld, maar ook de bredere sociale omgeving. Dit wil zeggen de bewoners van de wijk of gemeente waar de criminelen werkzaam of woonachtig zijn. Met het oog op de afscherming proberen sommige criminelen onder andere

[14] In de studie van Winters et al. (2019) geeft 14 procent van ondervraagde raadsleden aan dat bedreigingen invloed hebben gehad op de inhoud en uitkomst van besluitvormingsproces. Dit geldt ook voor negen procent van de burgemeesters en zeven procent van de wethouders. Winters et al. benadrukken dat dit percentage hoger kan liggen aangezien respondenten hier waarschijnlijk geneigd zijn een sociaal wenselijk antwoord te geven. Aan de studie hebben 225 burgemeesters, 658 wethouders en 2445 raadsleden deelgenomen.

via het kweken van *goodwill* invloed te verkrijgen in deze bredere sociale omgeving (LIEC, 2019). Tegelijk is er een grote groep criminelen die vooral niet op wil vallen en alleen wil verdwijnen in de omgeving. Hiervoor is het expliciet kweken van *goodwill* niet per se noodzakelijk.

Het vergaren van invloed

Er zijn meerdere tactieken die criminelen hanteren om invloed te verkrijgen in de eigen omgeving. Eén van deze manieren is 'crimineel weldoenerschap'. Hierbij investeren criminelen illegaal verworven middelen in maatschappelijk nuttige activiteiten of goede doelen (Bruinsma, Ceulen, & Spapens, 2018). Een relatief veelvoor-komende vorm van dergelijk weldoenerschap is het investeren in of sponsoren van lokale sportverenigingen, met name voetbalclubs. Dit gaat veelal gepaard met een functie in het bestuur of als trainer (Bruinsma, Ceulen, & Spapens, 2018; LIEC, 2019).[15] Ook het opzetten van goede doelen en stichtingen of het organiseren van evenementen met een maatschappelijke insteek zijn bekende werkwijzen (Bruinsma, Ceulen, & Spapens, 2018). Stichtingen kunnen ook weer als dekmantel voor criminele activiteiten fungeren. Via deze investeringen profiteert de sociale omgeving mee van de criminele activiteiten die eraan ten grondslag liggen. In ruil hiervoor vergaren weldoeners sociale status binnen de gemeenschap en de invloed die hierbij komt kijken (LIEC, 2019). Een bijeffect is dat men eerder is geneigd om criminele antecedenten van weldoeners af te doen als onwaarheden of roddel (Bruinsma, Ceulen, & Spapens, 2018).

Ook bedreiging, intimidatie en het creëren van een lokaal klimaat van angst, kan voor criminelen een middel zijn om invloed te verkrijgen in het reilen en zeilen van de sociale omgeving. Zo kunnen buurtbewoners of lokale ondernemers bang worden gemaakt om bij ongeregeldheden de politie te bellen uit vrees voor pesterijen of represailles (Mehlbaum, Schoenmakers & van Zanten, 2018; Bruinsma, Ceulen, & Spapens, 2018).

Tot slot weten criminelen invloed te vergaren door jongeren in kwetsbare buurten aan zich te binden middels het aanbieden van een toekomstperspectief en de kans op een beter leven in de criminaliteit. Binnen deze wijken lijkt de misdaad vaak één van de weinige manieren om de economische ladder te beklimmen en kan criminaliteit aantrekkelijker zijn dan een reguliere baan (Lam, Van der Wal & Kop, 2018). Criminele samenwerkingsverbanden werven in kwetsbare wijken nieuwe leden en rekruteren mensen die ze op een later moment uit kunnen buiten. Binnen deze laatste categorie gaat het bijvoorbeeld om loopjongens, katvangers en sekswerkers (LIEC, 2019). Naast jongeren zijn ook uitgeprocedeerde asielzoekers, zwakbegaafden, verslaafden of mensen met (gok)schulden een populaire doelgroep (LIEC, 2019). Doel van criminelen is ofwel het creëren van een afhankelijkheidsrelatie ofwel de inzet van loopjongens voor tijdelijke klussen zodat zij zelf minder in beeld raken bij justitie. Zo kan de relatie tussen crimineel en jongere ontstaan met het uitlenen van een geldbedrag. Als de schuldenaar uiteindelijk niet in staat blijkt deze schuld terug te betalen, kan hij deze inlossen door voor criminelen te gaan werken. Veelal is het erg moeilijk om uit een dergelijke relatie te ontsnappen (Boerman et al., 2017; LIEC, 2019). Het creëren van een afhankelijkheidsrelatie is in dit geval voor criminelen de sleutel tot langdurige invloed over het slachtoffer en zijn omgeving.

Gevolgen

Ten gevolge van de beïnvloeding van de sociale omgeving kunnen in een uiterst geval parallelle sociale structuren ontstaan. In deze situaties is niet de overheid, maar bijvoorbeeld een criminele familie het instituut waar mensen heen gaan voor diensten op het gebied van welzijn en veiligheid (LIEC, 2019). Criminelen, soms ook aan gerefereerd als wijkkoningen (Lam, van der Wal & Kop, 2018), kunnen in een dergelijk geval ook optreden als belangenbehartiger of adviseur voor mensen uit de omgeving. Deze diensten worden geleverd in ruil voor medewerking en stilzwijgen van zij die ervan profiteren (Bruinsma, Ceulen, & Spapens, 2018). Het resultaat zijn wijken of enclaves waar politie en overheid door een deel van de bevolking worden gezien als vijand en waar zij niet welkom is (LIEC, 2019). Ten gevolge hiervan, kunnen de instituten van de democratische rechtstaat ondermijnd worden. Dit gebeurt specifiek in gebieden waar men niet of minder naar de overheid kijkt voor het leveren van maatschappelijke voorzieningen. Het gaat hier om burgers die ervoor kiezen om niet naar de overheid of reguliere instanties te stappen met hun problemen, maar naar criminelen (Bruinsma, Ceulen, & Spapens, 2018; Lam, Van der Wal & Kop, 2018).

Ten tweede wordt het rechtvaardigheidsgevoel van burgers en het vertrouwen in de rechtstaat aangetast. Waar sommigen profiteren van de aanwezigheid en invloed van criminelen in de omgeving, is dit voor anderen een doorn in het oog. Er treedt een beperking van de leefbaarheid van sommige wijken op. Een situatie zou kunnen ontstaan waarin burgers die dat kunnen, vertrekken uit de wijk. Achterblijvers zijn om economische redenen niet in de positie te verhuizen of staan onder invloed van criminelen. Dit komt de leefbaarheid in de wijk niet ten goede. Dit geldt niet alleen voor burgers, maar ook voor sectoren waarin criminelen invloed proberen te vergaren, zoals in de sport en bij goede doelen (Bruinsma et al., 2018). Het feit dat

[15] Uit een onderzoek van Bruinsma et al. (2020, p.6) komt naar voren dat één op de acht amateur-sportverenigingen over een periode van twee jaar tijd te maken heeft gehad met "[...] serieus te nemen signalen die kunnen wijzen op criminele inmenging."

criminele invloed niet door autoriteiten wordt geadresseerd, kan leiden tot afnemend vertrouwen in de overheid (Lam, Van der Wal & Kop, 2018).

Ten derde leiden de liefdadigheid, invloed en bijbehorende rekruteringspraktijken van criminelen tot een normalisering van criminaliteit als verdienmodel. De omgeving kijkt op naar criminele weldoeners, criminaliteit wordt meer maatschappelijk geaccepteerd en wordt onder sommige groepen gezien als een manier om te voorzien in je levensonderhoud (Bruinsma, Ceulen, & Spapens, 2018; Boerman et al., 2017).

5.6 Beïnvloeden van leefomgeving en volksgezondheid

Bij veel criminele activiteiten vindt beïnvloeding van de leefomgeving en de volksgezondheid plaats. Het gaat hierbij om verschillende effecten van georganiseerde criminaliteit op de leefomgeving gerelateerd aan drugscriminaliteit en aan het gebruik van geweld in de publieke ruimte. Waar legale economische activiteiten gebonden zijn aan regulering van effecten op de leefomgeving en de gezondheid, houden criminele samenwerkingsverbanden weinig tot geen rekening met deze effecten.

Leefomgeving

De belangrijkste verbinding tussen de activiteiten van criminele samenwerkingsverbanden en het milieu hangt samen met het op verschillende wijzen lozen of dumpen van drugsafval. Hierbij gaat het niet alleen om chemische reststoffen die overblijven na de productie van synthetische drugs als amfetamine en MDMA, maar ook om andere soorten afval zoals apparatuur en opslagvaten (Schoenmakers at al., 2016).

In het algemeen leidt het dumpen of lozen van met name chemische reststoffen tot een vervuiling van het milieu en de leefomgeving (Boerman et al., 2017). In sommige gevallen gaat het hier om tijdelijke en plaatselijke vervuiling. Lozingen in het oppervlaktewater kunnen leiden tot de afsterfte van het waterleven en ziekte of sterfte van dieren die dit water drinken dan wel de gewassen die hiermee worden besproeid (Schoenmakers at al., 2016). Ook kunnen drinkwaterbedrijven problemen ondervinden van lozingen omdat zij de inlaat van oppervlaktewater moeten staken. Bij lozingen op het land kan de zuurtegraad van de grond worden verstoord met als gevolg een beschadiging van het bodemleven. Voor zowel lozingen op het oppervlaktewater als het land geldt dat de problematiek groter wordt naarmate de lozing grootschaliger is of als er sprake is van structurele lozingen. Ditzelfde geldt als er lozingen worden gedaan in of nabij kwetsbare en beschermde natuurgebieden (zoals Natura-2000 gebieden) (Schoenmakers et al., 2016).

Bij het gebruik van geweld in de openbare ruimte, wanneer georganiseerde criminaliteit zich zichtbaar manifesteert, heeft dit ook een effect op de ervaren veiligheid van omwonenden. Zo kan geweld in de publieke ruimte zorgen voor een toegenomen gevoel van onveiligheid onder bewoners van de wijk in kwestie (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009). Hierbij komt nog het feit dat bewoners van een wijk meestal ook in zekere mate op de hoogte zijn van verborgen kenmerken van georganiseerde criminaliteit in hun woonomgeving (Lam, Van der Wal & Kop, 2018). De blootstelling hieraan leidt tot mogelijk grotere gevoelens van onveiligheid en de vraag of de overheid bij machte is het probleem te adresseren. Zoals al eerder vermeld in het kenmerk over het vergaren van invloed in de (sociale) omgeving en het ontstaan van parallelle sociale structuren, kan dit leiden tot een vermindering van het vertrouwen in de overheid en de democratische rechtstaat (Lam, Van der Wal & Kop, 2018).

Volksgezondheid

De relatie tussen georganiseerde criminaliteit en de volksgezondheid komt onder andere voort uit het toepassen van geweld door criminele samenwerkingsverbanden in de vorm van bijvoorbeeld liquidaties, bedreigingen, vechtpartijen en het uitoefenen van dwang. Verder kan ook de vervuiling als gevolg van het dumpen van drugsafval gevolgen hebben voor de gezondheid van mensen. Ten slotte speelt ook grootschalig drugsgebruik een rol in dit effect.

In Nederland vinden sinds 2000 jaarlijks ongeveer 20 tot 30 liquidaties plaats (Van Gestel & Kouwenberg, 2019). Hierbij zitten ook een aantal slachtoffers waarvan het vermoeden is dat deze nevenschade zijn (verkeerde plek op de verkeerde tijd) of dat er sprake is van een zogeheten vergismoord (Van Gestel & Kouwenberg, 2019; LIEC, 2019).

Over de gezondheidsschade als gevolg van illegaal gedumpt of geloosd drugsafval zijn geen precieze cijfers. Vast staat dat drugsafval tot gezondheidsschade leidt bij diegene die er (onbedoeld) mee in contact komt. Veelal gaat het om giftige en bijtende stoffen die onder andere (ernstige) brandwonden en irritaties aan ogen en luchtwegen kunnen veroorzaken (Schoenmakers at al., 2016). Mensen die mogelijk worden blootgesteld zijn diegenen die het afval ontdekken (bijvoorbeeld handhavers, spelende kinderen of toevallige passanten), mensen werkzaam bij saneringsbedrijven en omwonenden (LIEC, 2019; Lam, Van der Wal & Kop, 2018; Schoenmakers at al., 2016). Ook het illegaal opslaan van de vaak licht ontvlambare stoffen in woonwijken of bedrijfspanden is een mogelijk gezondheidsrisico door het resulterende brand- of explosiegevaar (Schoenmakers at al., 2016). Verder kan er ook vervuiling plaatsvinden van de voedselketen of de drinkwatervoorziening. Voorbeeld hiervan is het dumpen van drugsafval in gierkelders, waarvan de inhoud vervolgens wordt uitgereden op het land of gedumpt in waterwinningsgebieden (Schoenmakers at al., 2016).

Naast bovenstaande gevolgen van de productie van (synthetische) drugs, leidt ook de aanwezigheid, relatief makkelijke verkrijgbaarheid en vervolgens het gebruik van drugs tot schade voor de volksgezondheid. Zo komen er in Nederland elk jaar niet alleen veel mensen te overlijden aan een overdosis, 235 slachtoffers in 2016, maar leidt (overmatig) drugsgebruik of verslaving ook tot lichamelijke en psychische klachten (RIVM, 2020). De afhankelijkheid van drugs kan hiernaast leiden tot bredere maatschappelijke en economische gevolgen. Bijvoorbeeld als gebruikers overlast veroorzaken, geweld of diefstallen plegen of onder invloed deelnemen aan het verkeer (Goossens, 2012). Bij grootschalig gebruik van drugs treden verstrekkende maatschappelijke, economische en volksgezondheidsgevolgen op. Verstrekkende maatschappelijke gevolgen treden ook op wanneer zeer verslavende middelen meer worden gebruikt, zoals metamfetamine.

6. Koppeling georganiseerde criminaliteit en nationale veiligheid

In dit hoofdstuk wordt gekeken of en waar er koppelingen kunnen worden gemaakt tussen de zes kenmerken van georganiseerde criminaliteit en de eveneens zes nationale veiligheidsbelangen en bijbehorende impactcriteria. Het hoofdstuk begint met een overzicht van alle mogelijke koppelingen in paragraaf 6.1. Vervolgens gaan paragrafen 6.2 tot en met 6.7 in op de motivatie achter deze koppelingen. In deze paragrafen worden de koppelingen vanuit het perspectief van de nationale veiligheidsbelangen nader toegelicht en wordt gesteld wat er voor nodig zou zijn om een bepaald criterium ernstig te raken. Paragraaf 6.8 bevat een algemene beschouwing met betrekking tot de koppeling tussen georganiseerde criminaliteit en de nationale veiligheid.

In sommige gevallen kan er niet alleen een uitspraak worden gedaan over een mogelijke koppeling tussen een impactcriterium en georganiseerde criminaliteit of wat er voor nodig zou zijn om deze ernstig te raken, maar ook over de daadwerkelijke impact hiervan. Dit geldt voor vijf criteria:

- Criterium 1.1: Aantasting van de integriteit van het (Nederlands) grondgebied;
- Criterium 1.2: Aantasting van de integriteit van de internationale positie van Nederland;
- Criterium 2.1: Doden;
- Criterium 3.1: Kosten;
- Criterium 5.2: Aantasting van de democratische rechtstaat.

Bij de bovenstaande criteria wordt in een apart kader een indicatie gegeven van een minimaal te verwachten impact als gevolg van georganiseerde criminaliteit over de spanne van één jaar (zie kader hieronder). Dit is mogelijk omdat er voor elk van de criteria concrete gegevens of aanwijzingen beschikbaar zijn over de impact in het recente verleden. Tegelijkertijd is gekozen voor het geven van deze ondergrens omdat er voor de criteria wel informatie is over de impact van georganiseerde criminaliteit, maar deze informatie veelal niet compleet is of slechts een bepaald deel beslaat. Voor de overige criteria geldt dat het niet mogelijk is om een concrete uitspraak te doen over de minimale hoogte van de impact. In dit geval is er bijvoorbeeld onvolledige informatie over de impact in het recente verleden. Dus is verder empirisch onderzoek nodig voordat een uitspraak kan worden gedaan. Ook kan het zo zijn dat de gevolgen dusdanig verborgen in of verstrengeld zijn met de reguliere maatschappij dat het conceptueel erg complex is deze naar boven te halen en uit te drukken in bijvoorbeeld een concreet geldbedrag. Denk aan het effect van criminaliteit op economische markten of de verdrijvingseffecten die criminelen uit kunnen oefenen op bepaalde sectoren.

Impact gedurende één jaar

Veel van de risico's die worden geanalyseerd door het ANV bestaan uit een enkel incident of een korte opeenvolging van gebeurtenissen. Denk aan een natuurbrand of een grootschalige golf van openbare ordeverstoringen. Zoals eerder vermeld, is georganiseerde criminaliteit echter sluimerend van aard. Het is een fenomeen dat zich continu voor doet. Bij het bepalen van een minimaal te verwachten impact op bovenstaande indicatoren is uitgegaan van de gehele impact over de periode van één jaar. Voor de impact over meerdere jaren kan een veelvoud hiervan worden genomen. Over langere periodes is het echter waarschijnlijk dat er beleidsmaatregelen worden doorgevoerd met een effect op de eigenschappen van georganiseerde criminaliteit en daarmee ook de mogelijk impact ervan. De impact is ingeschat op basis van de meest recente beschikbare gegevens.

Voor zowel het maken van de koppeling als het nader duiden hiervan en het bepalen van een impactscore, wordt gebruik gemaakt van de leidraad risicobeoordeling van het ANV (ANV, 2019c). Voor meer informatie over de verschillende criteria en de invulling hiervan wordt verwezen naar deze leidraad.

6.1 Overzicht van mogelijke koppelingen

Figuur 7 bevat het overzicht van mogelijke koppelingen tussen de uitgewerkte kenmerken en de zes nationale veiligheidsbelangen. Wanneer er in de matrix aan de hand van een kruis een koppeling wordt aangegeven, betekent dit dat het betreffende kenmerk, indien qua uitingsvorm groot of ernstig

Figuur 7: Overzicht van mogelijke koppelingen

Nationale veiligheidsbelangen (→) en impactcriteria (↘)	**Territoriale veiligheid**				**Fysieke veiligheid**			**Economische veiligheid**		**Ecologische veiligheid**	**Sociale en politieke stabiliteit**			**Internationale rechtsorde**			
Kenmerken van GC (↓)	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	4.1	5.1	5.2	5.3	6.1	6.2	6.3	6.4
1. Gebruik maken van in legale sectoren werkzame facilitators		X			X	X		X				X	X				
2. Gebruik maken van legale handels-stromen		X			X	X		X				X	X				
3. Gebruik maken van criminele geld-stromen richting bovenwereld		X						X				X	X				
4. Beïnvloeden van overheidorganisaties		X	X		X	X		X				X	X				
5. Beïnvloeden van de sociale omgeving	X	X				X						X	X				
6. Beïnvloeden van de leefomgeving en volksgezondheid	X				X	X		X		X		X	X				

genoeg, kan leiden tot een impactscore op het criterium. Dit wil zeggen dat via het gekoppelde criterium de nationale veiligheid in verschillende gradaties kan worden aangetast.

De paragrafen hieronder voorzien Figuur 7 per veiligheidsbelang van een nadere duiding. Met uitzondering van de internationale rechtsorde kan georganiseerde criminaliteit in potentie elk veiligheidsbelang raken. Zoals eerder vermeld, wordt voor elke koppeling de vraag gesteld wanneer het betreffende criterium ernstig wordt geraakt en wordt voor sommigen een indicatie van de daadwerkelijke impact gegeven op basis van beschikbare informatie. Binnen de ANV-methodiek wordt onderscheid gemaakt tussen vijf niveaus van gevolgen (zie hoofdstuk drie). De nationale veiligheid is in het geding als er op één of meer van de criteria sprake is van gevolgen van het derde niveau of meer (ernstige aantasting).

6.2 Territoriale veiligheid

Het eerste belang, territoriale veiligheid, richt zich op het ongestoord functioneren van Nederland en EU- en NAVO-bondgenoten als onafhankelijke staten in brede zin dan wel de territoriale integriteit in enge zin. Het belang bestaat uit vier impactcriteria. Voor drie van deze criteria (1.1.; 1.2; 1.3) kan er een koppeling worden gemaakt met één of meer van de kenmerken van georganiseerde criminaliteit. Voor criterium 1.4 kan er geen koppeling worden gemaakt. Dit criterium richt zich op de aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied. Dat wil zeggen als lidstaten van de EU of NAVO hun zeggenschap over of toegang tot delen van hun grondgebied verliezen. Het criterium is echter alleen van toepassing als deze territoriale integriteit dusdanig wordt bedreigd dat bondgenoten een beroep doen op artikel 5 van het NAVO pact of artikel 42.7 van het EU-Lissabon verdrag. Dit is in het kader van georganiseerde criminaliteit niet plausibel.

Figuur 8: Koppelingen met het belang territoriale veiligheid

Kenmerken GC (→) **Belang & criteria (↓)**		1. Gebruik maken van facilitators	2. Gebruik maken van legale handel	3. Gebruik maken van criminele geldstromen	4. Beïnvloeden van overheids-organisaties	5. Beïnvloeden van de sociale omgeving	6. Beïnvloeden van leefom-geving
Territoriale veiligheid	1.1					X	X
	1.2	X	X	X	X	X	
	1.3				X		
	1.4						

Criterium 1.1 – Nederlands grondgebied
Criterium 1.1 betreft een aantasting van de integriteit van het Nederlands grondgebied. Het criterium is van toepassing zodra delen van het Nederlands grondgebied buiten gebruik zijn, ontoegankelijk zijn of als er geen zeggenschap meer over is. Zowel het vijfde als zesde kenmerk van georganiseerde criminaliteit kunnen worden gekoppeld aan het criterium. Wat betreft het vijfde kenmerk kan het voorkomen dat parallelle sociale structuren een dusdanige vorm aannemen dat er gebieden op bijvoorbeeld het niveau van een wijk of woonwagenkamp ontstaan waar de overheid geen of minder zeggenschap dan wel toegang heeft. Voor het zesde kenmerk geldt dat als gevolg van het dumpen of lozen van drugsafval, grondgebied verontreinigd kan raken. Dit heeft mogelijk implicaties voor zowel de toegankelijkheid als het vrije gebruik van het getroffen gebied.

De mate van impact op criterium 1.1 hangt af van drie factoren: de omvang van het getroffen gebied, de bevolkingsdichtheid hiervan en de duur van de aantasting. Voordat sprake is van een ernstige aantasting van de nationale veiligheid, dient er meer dan 100 vierkante kilometer grondgebied te worden aangetast of dient deze aantasting een half jaar of langer te duren. Indien er sprake is van een gebied met een hoge bevolkingsdichtheid, kan er ook al bij kleinere oppervlakten sprake zijn van een ernstige aantasting.

Mogelijke impact

Woonwagenkampen zijn een veelgenoemd voorbeeld van gebieden die zich kunnen ontpoppen tot parallelle samenlevingen waar het lijkt alsof de overheid er minder controle over uit kan oefenen. Nederland kent 1000 woonwagenlocaties, met in totaal ongeveer 8000 standplaatsen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2018). De kampen typeren zich veelal door een gesloten op zichzelf gerichte cultuur met een traditie van stilzwijgen richting de buitenwereld (Kruisbergen et al., 2012). Door deze eigenschappen ontwikkelen een aantal kampen zich tot plek waar criminaliteit gemakkelijk kan worden afgeschermd en waar de autoriteiten moeilijk grip op krijgen. Vraag is echter of er hier daadwerkelijk sprake is van een verlies van zeggenschap over of toegang tot een gebied en niet alleen van een lage meldingsbereidheid van bewoners en een vijandige houding tegenover de autoriteiten. Als dit wel het geval is, dan leidt dit ten minste tot een aanzienlijke aantasting van de nationale veiligheid. Deze score komt met name tot stand doordat een dergelijke situatie veelal lang voortduurt. Als er voor een half jaar of langer geen zeggenschap is over slechts een handvol van de 1000 locaties met woonwagens in Nederland, ontstaat al deze impact. Bij een langdurige periode telt het daadwerkelijk oppervlakte dat wordt geraakt minder zwaar mee. In principe is er bij een langdurige periode zelfs sprake van een ernstige impact, maar kan deze worden bijgesteld naar aanzienlijk als er sprake is van een lage bevolkingsdichtheid van het gebied. Aangezien het op een kamp vaak gaat om relatief weinig inwoners, is deze bijstelling ook hier van toepassing.

Criterium 1.2 – internationale positie

Bij het tweede criterium is er sprake van een aantasting van de integriteit van de internationale positie van Nederland. Hierbij gaat het specifiek om een beschadiging van het aanzien, de invloed of het optreden van Nederland in het buitenland. De aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit kan het Nederlandse imago in het buitenland negatief beïnvloeden. Specifiek kunnen het eerste, tweede, derde, vierde en vijfde kenmerk worden gekoppeld aan dit criterium. Bij deze kenmerken komt de koppeling voort uit het feit dat het bestaan van georganiseerde criminaliteit in Nederland een negatief effect heeft op hoe andere landen naar ons kijken. Te meer wanneer deze landen hier direct hinder van ondervinden, bijvoorbeeld door te worden geconfronteerd met grote hoeveelheden in Nederland geproduceerde synthetische drugs.

Met name voor het tweede en derde kenmerk geldt dat Nederland door andere landen kan worden aangekeken op het feit dat er (in de ogen van deze landen) te weinig wordt opgetreden tegen georganiseerde criminaliteit. Nederland heeft mede door de goede infrastructuur een belangrijke functie in het in-, uit-, en doorvoeren van verdovende middelen en ander illegale handelswaar. Tegelijkertijd is er een spanningsveld tussen het controleren van goederenstromen op illegale handelswaar en het behouden van een mate van efficiëntie en concurrerend vermogen van legale logistieke ketens. Het kan voorkomen dat andere landen van mening zijn dat de Nederlandse overheid teveel belang hecht aan het beschermen van reguliere handelsstromen ten koste van het vergroten van de pakkans van criminelen. Ook is er in Nederland een goede financiële infrastructuur die mede wegens relatief soepele belastingregels en een wisselende mate van toezicht voor zowel bedrijven als criminelen aantrekkelijk is. Wederom kan het bij andere landen frustratie oproepen dat dit ook voor bedrijven gunstige klimaat in stand wordt gehouden ten koste van het inperken van de mogelijkheden voor criminelen.

Alhoewel het Nederlandse imago in brede zin wel degelijk kan worden geraakt, is het de vraag wanneer dit ook leidt tot een daadwerkelijke score op criterium 1.2. Voor het vaststellen van deze score, zijn drie categorieën van indicatoren opgesteld:

- Het plaatsvinden van acties of demonstraties gericht tegen Nederland of Nederlandse staatsburgers;
- Negatieve ontwikkelingen op het gebied van politieke betrekkingen (bijvoorbeeld het uitwijzen van diplomaten);
- Negatieve ontwikkelingen op het gebied van niet-politieke betrekkingen. Onder andere het boycotten van Nederlandse producten of het teruglopen van het aantal buitenlandse toeristen dat Nederland wil bezoeken;

Hoe meer van deze categorieën worden geraakt en hoe hoger de ernst (gradatie) hiervan is, hoe hoger de impact op de nationale veiligheid. Wil er sprake zijn van een ernstige aantasting, dan moeten één categorie aanzienlijk, twee gemiddeld of drie beperkt worden geraakt.

Mogelijke impact

De mate van impact op de internationale positie van Nederland is tot dusver beperkt. Bronnen melden dat ze nog "niet hebben gemerkt dat er met een scheef oog naar Nederland wordt gekeken" en zelfs dat Nederland wordt geprezen om de actieve rol in de Cariben. Onder meer vanwege de inzet van de marine bij operaties tegen drugssmokkelaars. Echter, hier en daar steekt kritiek de kop op. Op operationeel niveau en met name binnen Europese opsporingsdiensten wordt er openlijk over de te grote Nederlandse rol in de productie en handel van drugs gesproken. Sommige EU-lidstaten (met name in Oost-Europa) hebben Nederland recent beschuldigd van het exporteren van drugsproblemen naar Oost-Europa. In Europees verband staat Nederland verder enigszins alleen in het willen verbieden van halffabricaten die helpen bij het 'wassen' van cocaïne en de productie van synthetische drugs (Tops et al. 2018). Gedeeltelijk komt dit omdat Nederland voorop loopt als gevolg van de opsporingspraktijk en de hoogontwikkelde Nederlandse technologie, maar deels ook omdat Nederland in Europa wordt aangekeken wegens gebrekkige bestrijding. Bekend is de publieke kritiek van de Antwerpse burgermeester Bart de Wever op de Nederlandse controle over de Antwerpse haven en zijn kritiek op de ´Nederlandse erfschuld´ (Paelinck & Arnoudt, 2018).

Alhoewel er via een aantal kanalen kritiek is op Nederland en de Nederlandse aanpak, is dit nog niet van een dusdanige aard of afmeting dat één van de voor criterium 1.2 relevante indicatoren wordt geraakt. In die zin is er volgens de methodiek nationale veiligheid nog geen sprake van een impactscore op dit criterium. Echter dient wel rekening gehouden te worden met een hogere impact in de toekomst. De zeer grote rol van Nederland binnen de handel en productie van drugs krijgt weer meer aandacht. In het verleden is de Nederlandse positie echter al eerder aangetast. Bijvoorbeeld in de jaren '90 toen Nederland een *narco etat* werd genoemd door de Franse senator Paul Masson en president Jacques Chirac, en toen de Verenigde Staten via diplomatieke kanalen stevige druk heeft uitgeoefend op de Nederlandse regering.

Criterium 1.3 – digitale ruimte
Dit criterium gaat over een aantasting van de integriteit van de digitale ruimte. Specifiek betreft dit het verlies van het functioneren van of de zeggenschap over de digitale ruimte doordat de beschikbaarheid, vertrouwelijkheid of de integriteit van essentiële informatiediensten wordt aangetast. Voorbeelden van dergelijke diensten zijn bijvoorbeeld de basisregistratie personen (BRP) of de basisregistratie kadaster (BRK). Met name het vierde kenmerk van georganiseerde criminaliteit (beïnvloeden van overheidsorganisaties) kan worden gekoppeld aan dit criterium. Via personen werkzaam bij overheidsorganisaties kunnen criminelen toegang krijgen tot essentiële informatiediensten of systemen. Deze toegang kan onder andere worden gebruikt voor het inzien van (vertrouwelijke) informatie of het manipuleren hiervan. De impact op het criterium hangt af van drie indicatoren: het aantal essentiële informatie-diensten dat is aangetast; de omvang van de verstoring of aantasting en de tijdsduur hiervan. Er is sprake van een ernstige aantasting als maximaal twee diensten aanzienlijk worden verstoord, drie tot vier diensten gemiddeld of vijf of meer diensten beperkt worden verstoord. Er is te weinig informatie beschikbaar om een uitspraak te doen over hoe vaak en in welke mate een dergelijke aantasting plaatsvindt vanuit crimineel oogmerk. Ook is het in de praktijk vaak moeilijk om te bepalen welke partij verantwoordelijk is geweest voor een aantasting. Te meer als gebruik is gemaakt van digitale middelen.

6.3 Fysieke veiligheid

Het belang fysieke veiligheid gaat over het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving. Het belang bestaat uit drie impactcriteria. Voor twee hiervan (2.1 en 2.2) is er een koppeling met de kenmerken van georganiseerde criminaliteit. Voor het derde criterium (gebrek aan primaire levensbehoeften) is dit niet het geval. Het is namelijk niet plausibel dat één van de kenmerken van georganiseerde criminaliteit resulteert in lichamelijk lijden door een gebrek aan primaire levensbehoeften als schoon drinkwater, voedsel en sanitair.

Figuur 9: Koppelingen met het belang fysieke veiligheid

Kenmerken GC (→) **Belang & criteria (↓)**		1. Gebruik maken van facilitators	2. Gebruik maken van legale handel	3. Gebruik maken van criminele geldstromen	4. Beïnvloeden van overheids-organisaties	5. Beïnvloeden van de sociale omgeving	6. Beïnvloeden van leefom-geving
Fysieke veiligheid	2.1	X	X		X		X
	2.2	X	X		X	X	X
	2.3						

Criterium 2.1 - doden
Bij dit criterium gaat het om het aantal doden door indirecte en directe bedreigingen voor de gezondheid op zowel de korte als langere termijn. Zodra een situatie leidt tot sterfte, is dit criterium van toepassing. Het kan gaan om sterfte als gevolg van ziekte, lichamelijk letsel of geestelijk letsel. Onder de categorie geestelijk letsel wordt ook zelfdoding meegenomen. Vier kenmerken van georganiseerde criminaliteit kunnen worden gekoppeld aan het criterium. Het eerste en vierde kenmerk zijn gekoppeld omdat het kan gebeuren dat facilitators in de private of publieke sector in een dusdanige situatie worden gebracht of onder dusdanige druk staan dat men over gaat tot zelfdoding. Voor het tweede kenmerk geldt dat er bij bedrijven waarvan de goederenstroom wordt gebruikt door criminelen om op mee te liften, gevaarlijke werkomstandigheden kunnen ontstaan voor het personeel. Bijvoorbeeld wanneer criminelen inbreken om meegelifte goederen op te halen en hierbij worden betrapt door personeel. Het is niet uit te sluiten dat een medewerker hierbij om het leven komt. Het zesde kenmerk kan worden gekoppeld omdat onder dit kenmerk ook de mensen vallen die omkomen door een liquidatie of vergismoord. Verder kan de blootstelling aan chemicaliën als gevolg van een drugsdumping of lozing (op termijn) mogelijk leiden tot ernstige gezondheidsschade met de dood als gevolg. Hetzelfde geldt voor het gebruik door criminele groeperingen geproduceerde of verhandelde verdovende middelen. Geregeld komen mensen te overlijden als gevolg van het gebruik van hoofdzakelijk harddrugs verkregen uit het criminele circuit. Alhoewel hier uiteraard ook andere sociale en persoonsgebonden factoren meespelen en niet al deze overlijdens één op één kunnen worden geattribueerd aan georganiseerde criminaliteit. Het criterium wordt ernstig aangetast als er 100 tot 1000 mensen komen te overlijden.

Mogelijke impact

Elk jaar komen in Nederland gemiddeld 26 mensen om het leven als gevolg van een liquidatie in het criminele circuit (Van Gestel & Kouwenberg, 2019). Op basis hiervan kan worden gesteld dat de impact van georganiseerde criminaliteit op dit criterium minstens de score aanzienlijk heeft. Deze score wordt toegekend tussen de 10 en de 100 doden. Er is nog een aantal andere mogelijke bronnen van slachtoffers, maar hierbij is attributie van deze overlijdens aan georganiseerde criminaliteit vaak een stuk lastiger. Denk aan suïcidegevallen, het vroegtijdig overlijden als gevolg van de (langdurige) blootstelling aan chemische stoffen bij het opruimen van drugsdumpingen of overlijdens als gevolg van een overdosis van verdovende middelen. Jaarlijks overlijden er bijvoorbeeld meer dan 200 mensen aan een overdosis (Trimbos Instituut, 2020). Alhoewel georganiseerde criminaliteit via het produceren en beschikbaar stellen van verdovende middelen hier een verantwoordelijkheid in heeft, zijn er ook andere factoren die een rol spelen. Bovenstaande overlijdens kunnen dus niet zomaar een op een worden toegeschreven aan criminaliteit. Om deze reden gaat dit rapport uit van het aantal liquidaties bij het bepalen van de minimaal te verwachten impact.

Criterium 2.2 – gewonden en ernstig zieken
In tegenstelling tot het vorige criterium, gaat het bij 2.2 niet om sterfte, maar om het aantal ernstig gewonden en chronisch zieken. De nadruk ligt op ernstig letsel en langdurige functiebeperkingen van lichamelijke of geestelijke aard. Dit op zowel de korte als langere termijn en als resultaat van zowel directe als indirecte bedreigingen voor de gezondheid. Net als bij criterium 2.1 kunnen ook hier het eerste, tweede, vierde en zesde kenmerk worden gekoppeld. Dit om vergelijkbare redenen als onder 2.1, maar dan met het verschil dat de situatie niet leidt tot sterfte. Zo zullen facilitators die onder veel druk staan niet noodzakelijkerwijs tot zelfdoding overgaan, maar kan men wel mentale problemen ervaren. Ook de bedreigingen die uitgaan van criminelen naar burgemeesters of raadsleden leiden bij de slachtoffers en hun sociale omgeving tot mentale druk.

Bij criterium 2.2 is er ook een koppeling te maken met het vijfde kenmerk (beïnvloeden van de sociale omgeving). Binnen wijken of gebieden waar zich parallelle sociale structuren voordoen, kan dit onder andere leiden tot een afname van de leefbaarheid en het veiligheidsgevoel. Daarmee kan ook de ervaren stress bij mensen in de omgeving toenemen. Uiteraard staat incidentele stress of mentale druk op zichzelf niet gelijk aan chronisch geestelijk letsel. Wanneer deze stress chronisch is, kan dit afhankelijk van de persoon verstrekkende gevolgen hebben. Er is sprake van een ernstige aantasting van criterium 2.2 als er tussen de 100 en 1000 mensen ernstig letsel of een chronische ziekte oplopen. Er zijn geen concrete cijfers beschikbaar over hoeveel mensen ernstig letsel oplopen als gevolg van georganiseerde criminaliteit. Wederom is hier de attributie van concrete gevallen aan criminaliteit een probleem. Alhoewel enkele categorieën wel duidelijk zijn verbonden aan criminaliteit, denk aan gewonden die vallen bij een (poging tot) liquidatie of uit de hand gelopen bedreigingen. Om een indicatie te geven voor de minimaal te verwachten impact is eerst echter meer (empirisch) onderzoek nodig.

6.4 Economische veiligheid

Bij het belang economische veiligheid staat het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie centraal. Voor de uitwerking van het belang zijn twee impactcriteria geformuleerd: kosten (3.1) en aantasting van de vitaliteit van de Nederlandse economie (3.2). Binnen deze verkenning is er alleen een koppeling geïdentificeerd tussen de kenmerken van georganiseerde criminaliteit en criterium 3.1. Dit omdat voor de uitwerking van criterium 3.2 wordt gekeken naar langdurige effecten op de staatsschuld (schuldquote) en een eventuele stijging van de werkloosheid. Hierbij staat het weerstands- of aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie centraal. Een impact van de kenmerken van georganiseerde criminaliteit op deze aspecten van de Nederlandse economie is niet voorstelbaar.

Figuur 10: Koppelingen met het belang economische veiligheid

Kenmerken GC (→) **Belang & criteria (↓)**		1. Gebruik maken van facilitators	2. Gebruik maken van legale handel	3. Gebruik maken van criminele geldstromen	4. Beïnvloeden van overheidsorganisaties	5. Beïnvloeden van de sociale omgeving	6. Beïnvloeden van leefomgeving
Economische veiligheid	3.1	X	X	X	X		X
	3.2						

Criterium 3.1 – kosten
Dit criterium richt zich op ondervonden kosten als gevolg van een incident of situatie. Het kan hier gaan om materiële kosten, gezondheidskosten (extra kosten gezondheidszorg), financiële kosten (bedrijfsschade, gederfde inkomsten) of om kosten voor bestrijding en herstel. Op één na kunnen alle kenmerken van georganiseerde criminaliteit worden gekoppeld aan dit criterium. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen twee groepen. Enerzijds is er bij het eerste en derde kenmerk vooral sprake van een verschuiving van kosten en opbrengsten, waarbij het lastig is om vast te stellen of er überhaupt een concrete kostenpost is, aan wie deze ten dele valt en hoe groot deze is. Zo kunnen criminele geldstromen leiden tot een prijsopdrijvend effect op bijvoorbeeld de huizenmarkt. Alhoewel dit voor sommige groepen op diezelfde huizenmarkt tot extra kosten leidt, betekent het voor anderen weer dat zij extra geld kunnen vragen voor een huis dat in de verkoop staat. Eenzelfde type argument geldt voor oneerlijke concurrentie door dekmantelbedrijven: verdiensten verschuiven potentieel van bonafide naar malafide bedrijven binnen een sector.

Anderzijds is er bij kenmerken twee, vier en zes wel sprake van een concrete kostenpost. Zo krijgen bedrijven die worden geconfronteerd met transitcriminaliteit mogelijk te maken met extra kosten voor het bewaken en beveiligen van installaties, personeel en goederen. Door beïnvloeding en bedreiging van overheidsfunctionarissen moeten extra veiligheidsmaatregelen worden genomen, waardoor kosten oplopen. Ook het verlies van dekladingen en het verstoren van bedrijfsprocessen door bijvoorbeeld extra controles vormen een concrete kostenpost. Wat betreft het zesde kenmerk vormt het opruimen van milieuverontreiniging als het gevolg van drugsdumpingen en lozingen een voorbeeld van een mogelijke concrete kostenpost. Dit nog los van de kosten voor de gezondheidszorg veroorzaakt door de wijdverspreide aanwezigheid van verdovende middelen en eventueel misbruik dat hieruit voortkomt.

Aan criterium 3.1 wordt een ernstige score toegewezen als er tussen de 500 miljoen en vijf miljard aan kosten zijn.

Mogelijke impact

Het is moeilijk een totaalbeeld te krijgen van de daadwerkelijke kosten van georganiseerde criminaliteit. Er is een veelvoud aan delicten en werkwijzen die elk een eigen kostenplaatje hebben, kosten die op hun beurt worden gedragen door verschillende partijen. Alleen al de herstelkosten als gevolg van een enkele lozing of dumping van drugsafval liggen gemiddeld tussen de 10.000 en 20.000 euro (Schoenmakers et al., 2016). In 2019 waren er 191 geregistreerde dumpingen met dus een totaal kostenplaatje van tussen de 1.9 en 3.8 miljoen euro (Politie, 2020a). Wanneer we uitzoomen naar het bredere plaatje rond drugscriminaliteit stelt het WODC dat alleen al aan de opsporing, en vervolging hiervan in 2019 ongeveer 95 miljoen euro is uitgegeven (Molenaar & Dijk, 2020). Het gaat hier om de kosten gemaakt voor zowel georganiseerde als niet-georganiseerde criminaliteit, maar het bedrag geeft wel een indicatie van de ordegrootte. Dit gaat dan dus alleen over een deel van de kosten rond drugscriminaliteit. Zaken als de schade als gevolg van fraude, georganiseerde diefstal, extra kosten voor de beveiliging van lokale bestuurders of particuliere bedrijven blijven nog buiten beschouwing. Tot nu toe zijn alleen concrete kostenposten benoemd. Mogelijke verschuivingen van kosten en opbrengsten als gevolg van bijvoorbeeld oneerlijke concurrentie of prijsopdrijving door criminelen blijven nog buiten beschouwing. Dit komt onder andere omdat het conceptueel complex is hier een beeld van te krijgen. Op basis van het bovenstaande kan wel worden gesteld dat de minimaal te verwachten schade van georganiseerde criminaliteit tussen de 50 en 500 miljoen euro per jaar ligt. Dit betekent dat de nationale veiligheid ten minste aanzienlijk wordt geraakt. Om te bepalen of er ook sprake is van een ernstig aantasting (tussen de 500 miljoen en 5 miljard euro aan kosten) is verder onderzoek nodig.

6.5 Ecologische veiligheid

Het belang ecologische veiligheid gaat over het ongestoord voortbestaan van de natuurlijke leefomgeving in en nabij Nederland en heeft een enkel impactcriterium (4.1). Dit criterium betreft de langdurige of blijvende aantasting van de kwaliteit van het milieu en de langdurige of blijvende verstoring van de oorspronkelijke ecologische functie.

Zodra bij wet aangewezen natuurgebieden (bijvoorbeeld Natura 2000-gebieden) worden aangetast, is dit criterium van toepassing. Hetzelfde geldt voor niet-beschermde natuurgebieden, alhoewel de uitwerking ervan verschilt met beschermde gebieden. Alleen het zesde kenmerk kan worden gekoppeld aan het criterium. Dit komt met name wegens de milieuschade die wordt veroorzaakt door het dumpen of lozen van drugsafval in de natuur.

Figuur 11: Koppelingen met het belang ecologische veiligheid

Kenmerken GC (→) **Belang & criteria (↓)**		1. Gebruik maken van facilitators	2. Gebruik maken van legale handel	3. Gebruik maken van criminele geldstromen	4. Beïnvloeden van overheids-organisaties	5. Beïnvloeden van de sociale omgeving	6. Beïnvloeden van leefom-geving
Ecologische veiligheid	4.1						**X**

Het bepalen van de impact op de nationale veiligheid verschilt naargelang het gebied in kwestie beschermd is of niet. Voor beschermde natuurgebieden hangt de score af van twee factoren: het percentage van het gebied dat voor de nabije toekomst als verloren kan worden beschouwd en om welke type beschermd gebied het gaat. Voor sommige gebieden geldt dat zij als belangrijker worden gezien dan anderen. Een verlies van drie tot tien procent van Ecologische hoofdstructuur-gebieden vormt een ernstige impact op de nationale veiligheid. Dezelfde score wordt echter ook al toegekend voor een aantasting van maximaal drie procent van de Waddenzee of Natura 2000-gebieden.[16]

Als niet-beschermde gebieden worden aangetast geldt dat deze impact veelal onder andere criteria wordt gescoord (bijvoorbeeld 1.1, integriteit van het Nederlands grondgebied). Mocht er binnen niet-beschermde gebieden echter niet meer kunnen worden voldaan aan de voorwaarden voor een functionerend ecosysteem, dan wordt ook onder 4.1 een score toegekend. Hetzelfde geldt als er interventie-waardes van een bepaalde chemische verontreiniging worden overschreden. De score hangt dan af van de omvang van het gebied en de tijdsduur van de aantasting. De score ernstig wordt toegekend als een gebied tot 30 vierkante kilometer voor langer dan tien jaar is aangetast. Hetzelfde geldt voor een gebied van 30 tot 300 vierkante kilometer tussen de één en tien jaar. Een eerste inschatting is dat een dergelijke aantasting niet aan de orde is. Alhoewel er veel drugsdumpingen plaatsvinden in Nederland, blijven deze qua oppervlakte beperkt. Voor een preciezer antwoord op de vraag wat het effect is als het grondwater bijvoorbeeld wordt aangetast is aanvullend onderzoek vereist.

6.6 Sociale en politieke stabiliteit

Het belang sociale en politieke stabiliteit draait om het ongestoord voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin individuen ongestoord kunnen functioneren en groepen goed met elkaar samen kunnen leven. Dit alles binnen de verworvenheden van de Nederlandse democratische rechtstaat en daarin gedeelde waarden. Bij het belang horen drie impactcriteria. Voor twee van deze criteria (5.2 en 5.3) kan een koppeling worden gemaakt met de kenmerken van georganiseerde criminaliteit. Voor criterium 5.1, verstoring van het dagelijks leven, is dit niet het geval. Dit criterium richt zich op vrijheid van mensen om zich te verplaatsen, samen te komen en deel te nemen aan het normale maatschappelijke verkeer. Het criterium komt onder meer in het geding als mensen geen onderwijs kunnen volgen, geen noodzakelijke aankopen kunnen doen of niet naar hun werk kunnen. Alhoewel het bijvoorbeeld kan voorkomen dat inwoners van een gebied met parallelle sociale structuren, zich als 'buitenstaanders' beperkt voelen in het gebruik maken van bepaalde maatschappelijke voorzieningen of winkels, betekent dit niet direct dat het onmogelijk is om dit ergens anders wel te doen. Het is niet plausibel dat georganiseerde criminaliteit het überhaupt doen van noodzakelijke aankopen of het volgen van onderwijs onmogelijk maakt.

Figuur 12: Koppelingen met het belang sociale & politieke stabiliteit

Kenmerken GC (→) **Belang & criteria (↓)**		1. Gebruik maken van facilitators	2. Gebruik maken van legale handel	3. Gebruik maken van criminele geldstromen	4. Beïnvloeden van overheids-organisaties	5. Beïnvloeden van de sociale omgeving	6. Beïnvloeden van leefom-geving
Sociale en politieke stabiliteit	5.1						
	5.2	X	X	X	X	X	X
	5.3	X	X	X	X	X	X

16 De Waddenzee is ook een Natura 2000 gebied. In de methodiek wordt deze echter als apart natuurgebied gezien (ANV, 2019c).

Criterium 5.2 – aantasting democratische rechtstaat
Criterium 5.2 is van toepassing als er sprake is van een aantasting van het functioneren van de instituties van de Nederlandse democratische rechtstaat dan wel een aantasting van rechten, vrijheden en andere hieraan verbonden kernwaarden zoals vastgelegd in de grondwet. Voor de uitwerking van het criterium zijn vijf indicatoren opgesteld:

- Aantasting van het functioneren van de politieke vertegenwoordiging;
- Aantasting van het functioneren van het openbaar bestuur en daaraan verbonden ambtenaren. Onder andere het bedreigen van burgemeesters valt onder deze indicator;
- Aantasting van het functioneren van het openbare orde en veiligheidssysteem. Bijvoorbeeld de politie of het openbaar ministerie;
- Aantasting van het functioneren van een onafhankelijke rechtsspraak;
- Aantasting van vrijheden en rechten zoals vastgelegd in de grondwet en wetgeving. Onder andere de vrijheid van godsdienst, meningsuiting en vereniging.

Bij de eerste vier indicatoren kan er sprake zijn van een aantasting als gevolg van onder andere fysieke belemmering, bedreiging, intimidatie en afpersing, maar ook als gevolg van een gebrek aan vertrouwen onder de bevolking en belangenverstrengeling.

Voor elk van de zes kenmerken van georganiseerde criminaliteit kan een koppeling worden gemaakt met criterium 5.2. Dit om twee redenen, waarbij de eerste reden specifiek betrekking heeft op het vierde kenmerk van georganiseerde criminaliteit en de laatste op alle kenmerken gezamenlijk.

Ten eerste komt het functioneren van overheidsorganisaties mogelijk in het geding door pogingen van criminelen om deze te beïnvloeden. Als bestuurders of ambtenaren structureel worden bedreigd of anderszins belemmert, kan dit het goed uitvoeren van hun functie in de weg staan. In het geval dat criminelen succesvol zijn in hun pogingen tot beïnvloeding, kan er ook mogelijk een situatie van belangenverstrengeling ontstaan.

Ten tweede kunnen bovenstaande indicatoren ook worden geraakt als er sprake is van een verlies van vertrouwen in de overheid. Als criminaliteit zichtbaar is of als mensen er hinder van ondervinden, kijkt men naar de overheid om het probleem aan te pakken. Indien er in de ogen van burgers te weinig wordt opgetreden, wordt dit dezelfde overheid aangerekend. Hierbij kan het gaan om ondernemers die last hebben van oneerlijke concurrentie door malafide bedrijven, mensen die zien dat vermeende criminelen ineens sponsor en bestuurder zijn van de lokale voetbalclub of transportbedrijven waarvan regelmatig de lading wordt gestolen omdat criminelen deze gebruiken om illegale goederen in te verstoppen. Ook liquidaties in de publieke ruimte en 'vergismoorden' zijn erg zichtbare en heftige manifestaties van georganiseerde criminaliteit waar door de maatschappij een antwoord op wordt verwacht. Uiteindelijk kan een langdurige situatie waarin men het gevoel heeft dat de overheid te weinig doet, leiden tot een afname van vertrouwen.

Er is een ernstige impactscore voor criterium 5.2 als één of twee van de bovenstaande indicatoren aanzienlijk wordt geraakt. Hetzelfde geldt wanneer drie of vier indicatoren gemiddeld worden geraakt en wanneer alle vijf de indicatoren beperkt worden geraakt.

Mogelijke impact

Aantasting van de democratische rechtstaat is een breed begrip en daarom ook lastig te vatten in cijfers. Over twee van de bovenstaande indicatoren zijn echter wel enkele cijfers beschikbaar: aantasting van het functioneren van het openbaar bestuur en van het openbare orde en veiligheidssysteem. Bij de laatste indicator wordt onder andere nader gekeken naar integriteitsschendingen. Wat dit betreft komen onderzoekers Nelen en Kolthoff (2017) tot de conclusie dat er binnen de politie, Koninklijke Marechaussee, douane en FIOD in de periode 2012 tot 2016 in totaal 80 integriteitsschendingen zijn vastgesteld die zijn gerelateerd aan georganiseerde criminaliteit. Met gemiddeld 20 schendingen per jaar verdeeld over vier organisaties, wordt deze indicator op basis van deze cijfers op zijn hoogst beperkt geraakt. Dit is mogelijk een ander verhaal bij de eerste indicator. In een studie van Winter et al. (2017) geeft een kwart van de burgemeesters aan te worden bedreigd vanuit een crimineel oogmerk. Tegelijkertijd zijn er in een kwart van de gemeenten vermoedens of bewijzen dat criminelen een al dan niet succesvolle poging hebben gedaan tot infiltratie van de organisatie. Dit veelal in de vorm van een aankomend raadslid. Alhoewel wordt geconcludeerd dat de invloed van bedreiging en infiltratie op besluitvorming beperkt is geweest, worden lokale bestuurders wel degelijk en op grote schaal onder druk gezet en geïntimideerd en komt hun functioneren mogelijk in het geding. Met deze cijfers als basis kan worden beargumenteerd dat de indicator aanzienlijk wordt aangetast. Via deze weg kan op zijn beurt ook de nationale veiligheid ernstig worden geraakt. Dit wel met de kanttekening dat de cijfers niet compleet zijn en niet de hele breedte van de indicatoren van het criterium omvatten.

Criterium 5.3 – sociaal-maatschappelijke impact
Dit criterium betreft een mogelijke destabilisatie van het sociaal-maatschappelijk klimaat als gevolg van een incident of dreiging en de inschatting of reactie hierop van de bevolking. Dit kan een reactie zijn in de vorm van negatieve gevoelens en emoties zoals angst, boosheid en ontevredenheid, maar ook in de vorm van daadwerkelijk gedrag. Bijvoorbeeld het verstoren van de openbare orde of het intimideren dan wel uitsluiten van anderen. Ook de houding ten opzichte van andere groepen en maatschappelijke actoren is een mogelijke uitingsvorm. Criterium 5.3 is van toepassing als er sprake is van structurele maatschappelijke onrust of geweld met een effect op de stabiliteit van de samenleving.

Elk van de kenmerken van georganiseerde criminaliteit kan worden gekoppeld aan dit criterium. Het eerste kenmerk kan worden gekoppeld wegens mogelijk negatieve beeldvorming en stigmatisering van bepaalde sectoren. Ook kan het voorkomen dat er door bijvoorbeeld oneerlijke concurrentie gevoelens van angst, onrust, boosheid en frustratie binnen deze sectoren zelf ontstaan. Hetzelfde geldt voor gevoelens van boosheid over de bewuste facilitatie van criminaliteit. Voor het vierde kenmerk geldt dat (pogingen tot) het beïnvloeden van overheidsorganisaties negatieve emoties kan oproepen bij mensen die hiermee te maken hebben of er via belangenverstrengeling uiteindelijk slachtoffer van worden. Het gaat hier nadrukkelijk om de emoties en het gedrag dat hieruit voortkomt. Het verlies van vertrouwen in overheidsorganisaties en het functioneren hiervan wordt al meegenomen in criterium 5.2.

Het vijfde kenmerk kan worden gekoppeld omdat het ontstaan van parallelle structuren hand in hand kan gaan met een zekere mate van polarisatie en uitsluiting tussen mensen die zich meer identificeren met de reguliere versus de parallelle structuur. Uiteraard geldt ook hier dat de zichtbaarheid van criminaliteit kan leiden tot gevoelens als angst en boosheid onder bewoners. Hetzelfde geldt voor het derde kenmerk (criminele geldstromen), onder andere in de vorm van een in het oog springende aanwezigheid van dekmantelbedrijven in een winkelstraat.

Bij het tweede en zesde kenmerk kan er onrust ontstaan naar aanleiding van incidenten. Denk aan de verontwaardiging die gepaard gaat met een vergismoord of liquidatie in de openbare ruimte. Hetzelfde geldt voor het lozen of dumpen van drugsafval. Voor het tweede kenmerk geldt ook nog eens dat bedrijven die slachtoffer worden van criminelen die hun goederenstroom misbruiken, zelf te maken kunnen krijgen met stigmatisering. Resumerend is de kern bij de bovenstaande koppelingen de zichtbaarheid van georganiseerde criminaliteit en de frustratie, stigmatisering en algemene onrust die hieruit voort kan komen.

Criterium 5.3 maakt voor het bepalen van de impact geen gebruik van een set aan indicatoren, maar van een kwalitatieve beschrijving van de vijf mogelijke impactniveaus. Voordat een ernstige score wordt toegekend, dient er sprake te zijn van een situatie van brede maatschappelijke angst, woede, afkeer dan wel apathie als gevolg van een incident of situatie. Qua gedrag gaat het om zaken als het niet meer accepteren van (de normen en waarden van) andere groeperingen, eigenrechter spelen of groepen die zich terugtrekken uit de samenleving. Vanuit de mogelijke gevolgen gezien, gaat het om een maatschappelijk wantrouwen tussen groepen of individuen, sociale uitsluiting, polarisatie en druk op het respect en de tolerantie voor diversiteit en andere levensoriëntaties. Alhoewel plaatsvinden van georganiseerde criminaliteit kan leiden tot gevoelens van angst, frustratie en stigmatisering van groepen binnen de maatschappij, is het duiden van de precieze impact van georganiseerde criminaliteit hierop versus andere mogelijke oorzaken complex. Voor nu wordt hier daarom geen duiding van een minimaal te verwachten impact gegeven.

6.7 Internationale rechtsorde

Het laatste belang staat voor het goed functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken, gericht op het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid. Bij het belang horen vier impactcriteria. Voor geen van deze criteria is er echter een koppeling gevonden met de zes kenmerken van georganiseerde criminaliteit. Per criterium worden kort de redenen uiteengezet.

Criterium 6.1 richt zich op de aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting. Naast het feit dat de zes kenmerken inhoudelijk gezien geen link hebben met (het naleven van) gedragsregels tussen staten, geldt bovendien dat alleen schendingen voltrokken door statelijke actoren worden meegenomen bij het bepalen van de impact van de impactscore op het criterium.

Criterium 6.2 richt zich op de aantasting van de werking, legitimiteit en naleving van internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens. Binnen het criterium wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende typen mensenrechten: burger- en politieke rechten; economische, sociale en culturele rechten en, tot slot, collectieve rechten. In tegenstelling tot criterium 6.1, kan dit criterium niet alleen worden aangetast door het handelen van statelijke actoren, maar ook door groeperingen of individuen. Dit betekent dat in theorie ook criminele groeperingen in aanmerking kunnen komen. Of een mogelijke koppeling tussen georganiseerde criminaliteit en de aantasting van criterium 6.2 binnen deze verkenning op zijn plaats is, kan

het beste worden geïllustreerd met een voorbeeld. Artikel drie van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens stelt het volgende: *"Eenieder heeft het recht op leven, vrijheid en onschendbaarheid van zijn persoon."* In theorie kan hier een link worden gevonden met het zesde kenmerk van georganiseerde criminaliteit. Immers, het uitoefenen van geweld in de vorm van een liquidatie druist in tegen de inhoud van dit artikel. Is er dan hier sprake van een aantasting van de werking, legitimiteit of naleving van dit artikel? Wat de eerste twee zaken betreft luidt het antwoord nee. In het geval van liquidaties zijn er geen aanwijzingen dat het stelsel van mensenrechten zelf onder druk staat (legitimiteit) of dat het stelsel op zich niet meer functioneert. Het gaat immers om een relatief kleine inbreuk wat betreft het aantal mensen waarvan de rechten worden ontzegd. Dit betekent echter wel nog steeds dat er absoluut gezien sprake is van het niet naleven van het verdrag en bijbehorende artikel door een aantal individuen. Hiertegenover staat het feit dat onderzoek gedaan zal worden naar deze individuen en dat, als er voldoende bewijs is, deze worden vervolgd en gestraft binnen een systeem dat wel degelijk respect heeft voor het derde artikel en andere burger- en politieke rechten. Dat wil zeggen: er is sprake van een overheid die actief probeert de rechten van haar burgers te beschermen. Dit maakt dat de omvang van de niet-naleving van het artikel zeer beperkt is en eerder een strafrechtelijk onderwerp dan één gelieerd aan mensenrechten.

Criterium 6.3 daarentegen is wederom dusdanig uitgewerkt dat alleen de handelingen van statelijke actoren kunnen leiden tot een impactscore. Het criterium richt zich op een aantasting van een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel. Aangezien het hier gaat om zaken als het niet naleven van handelsverdragen via protectionistische maatregelen en het mogelijk terugtrekken van landen uit bijvoorbeeld de Wereldhandelsorganisatie, is er ook inhoudelijk geen koppeling met één van de zes kenmerken van georganiseerde criminaliteit.

Tot slot geldt een zelfde soort redenatie voor criterium 6.4, gericht op de aantasting van de effectiviteit en legitimiteit van multilaterale instituties en internationale regimes. Wederom kan alleen het handelen van staten leiden tot een impactscore en is het inhoudelijk gezien niet aan de orde dat er een koppeling is tussen de kenmerken en het functioneren van bijvoorbeeld de Europese Unie of de NAVO.

6.8 Beschouwing

Samenvattend kunnen vijf van de zes nationale veiligheidsbelangen potentieel worden geraakt door georganiseerde criminaliteit. Het enige belang dat met de huidige invulling niet kan worden geraakt is de internationale rechtsorde. Voor territoriale veiligheid geldt dat het onder andere kan worden geraakt door het ontstaan van parallelle sociale structuren en het daardoor voor de overheid niet of moeilijk toegankelijk zijn van bijvoorbeeld een bepaalde wijk of woonwagenkamp. De internationale positie van Nederland kan op zijn beurt worden geraakt door alle kenmerken behalve het zesde kenmerk rond het beïnvloeden van de leefomgeving. Georganiseerde criminaliteit kan ook impact hebben op de territoriale veiligheid wanneer in de digitale ruimte essentiële informatiesystemen worden gemanipuleerd of verstoord.

Het belang fysieke veiligheid wordt niet alleen geraakt door het plaatsvinden van liquidaties of vergismoorden, maar ook via het bestaan en functioneren van facilitators. Deze kunnen onder (mentale) druk komen te staan, worden bedreigd of moeten hun werk doen in gevaarlijke omstandigheden. Dit heeft een impact op de fysieke veiligheid, mogelijk zowel in termen van doden als gewonden en ernstig zieken. Ook de bedreiging of mogelijk geweld richting bijvoorbeeld bestuurders en medewerkers van transportbedrijven kan het criterium raken.

Door georganiseerde criminaliteit treden ook kosteneffecten op. Hiermee is er een verbinding met het belang economische veiligheid. Onder andere kosten voor bedrijven veroorzaakt door het misbruik van handelsstromen en bedrijfsactiviteiten en het opruimen van drugsdumpingen en lozingen leveren een kostenpost op. Ook de ecologische veiligheid kan potentieel worden geraakt door het dumpen en lozen van drugsafval – zeker wanneer dit plaatsvindt in Natura 2000-gebieden.

Georganiseerde criminaliteit heeft verder op een aantal verschillende wijzen impact op de sociale en politieke stabiliteit, bijvoorbeeld door aantasting van het functioneren van overheidsorganisaties bij structurele bedreiging van publieke functionarissen. Wanneer georganiseerde criminaliteit (erg) zichtbaar is, kan ook een verlies van vertrouwen van burgers in de overheid optreden. Burgers rekenen hinder dan mogelijk toe aan de overheid. Verder kunnen zichtbare incidenten waaronder liquidaties of vondsten van drugslabs sterke maatschappelijke verontwaardiging tot gevolg hebben met impact op de sociale en politieke stabiliteit.

Tot slot zijn er enkele gevolgen van georganiseerde criminaliteit voor de maatschappij die geen plek hebben in (de uitwerking van) de nationale veiligheidsbelangen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een toegenomen kwetsbaarheid van specifieke sectoren, wijken of bevolkingsgroepen door de structurele aanwezigheid van facilitators of criminelen. Op deze manier kan stap-voor-stap een grote invloed van georganiseerde criminaliteit op sector, wijk of groep ontstaan die het functioneren ervan kan verstoren.

Ook de moreel-ethische gevolgen van georganiseerde criminaliteit worden niet volledig gevat in de veiligheidsbelangen. Georganiseerde criminaliteit lijkt voor sommigen namelijk een aantrekkelijk verdienmodel, bestaan of weg naar een hogere sociale status. Van deze instelling gaat een sterke normvervaging uit, met mogelijk bredere effecten voor de maatschappij.

Mogelijke impact georganiseerde criminaliteit

De bovenstaande analyse laat zien welke kenmerken van georganiseerde criminaliteit kunnen worden gekoppeld met de nationale veiligheidsbelangen en bijbehorende criteria. Voor een aantal van de criteria is er al informatie over wat voor impact er tenminste te verwachten is als gevolg van georganiseerde criminaliteit over de periode van één jaar, zie Figuur 13 hieronder.

Figuur 13: Minimaal te verwachten impact per impactcriterium

Impactcriteria		Minimale impact
1.1	Aantasting van de integriteit van het grondgebied	Aanzienlijk (score B)
1.2	Aantasting van de integriteit van de internationale positie van Nederland	Geen impact (score 0)
1.3	Aantasting van de integriteit van de digitale ruimte	Onbekend
1.4	Aantasting van de integriteit van het bondgenootschappelijk grondgebied	Niet van toepassing
2.1	Doden	Aanzienlijk (score B)
2.2	Ernstig gewonden en chronisch zieken	Onbekend
2.3	Gebrek aan primaire levensbehoeften	Niet van toepassing
3.1	Kosten	Aanzienlijk (score B)
3.2	Aantasting van de vitaliteit van de Nederlandse economie	Onbekend
4.1	Langdurige aantasting van het milieu en de natuur	Onbekend
5.1	Verstoring van het dagelijks leven	Niet van toepassing
5.2	Aantasting van de democratische rechtstaat	Ernstig (score C)
5.3	Sociaal-maatschappelijke impact	Onbekend
6.1	Aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting	Niet van toepassing
6.2	Aantasting van de werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens	Niet van toepassing
6.3	Aantasting van een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel	Niet van toepassing
6.4	Aantasting van de effectiviteit, legitimiteit van multilaterale instituties	Niet van toepassing

In één geval komt deze minimaal verwachte impact uit op de score ernstig. Dit is het geval voor criterium 5.2 aangaande de aantasting democratische rechtstaat. Voor criterium 3.1 (kosten) en criterium 2.1 (doden) geldt dat deze impact uitkomt op de lagere score aanzienlijk. Voor criterium 1.1 (territoriale integriteit) geldt dat er in Nederland plekken zijn waar de overheid minder grip op heeft en waar criminelen hun activiteiten kunnen afschermen. Het is echter moeilijk vast te stellen of hier ook daadwerkelijk sprake is van een verlies van toegang of zeggenschap vanuit de overheid tot of over dit grondgebied. Mocht dit wel het geval zijn, dan zal dit ook leiden tot een aanzienlijke impactscore zolang de situatie langer dan een half jaar voortduurt. Tot slot geldt dat er voor criterium 1.2 (internationale positie) momenteel geen impact is. Het is echter goed mogelijk dat dit in de toekomst wel in beperkte mate het geval zal worden. Voor de andere criteria is het nog niet mogelijk om een uitspraak te doen over de daadwerkelijke impact op de nationale veiligheid (aangegeven met 'onbekend') en is veelal aanvullend (empirisch) onderzoek nodig.

Hier komt bij dat veel van de hierboven omschreven individuele koppelingen met de veiligheidsbelangen niet op zichzelf zomaar de nationale veiligheid ernstig zullen raken. In de praktijk bestaan de kenmerken van georganiseerde criminaliteit en de maatschappelijke gevolgen alle tegelijk. Een ernstige ontwrichting kan dan ook ontstaan als de 'optelling' van gevolgen van allerlei criminele activiteiten op een bepaald belang of criterium. Ernstige ontwrichting is eerder te verwachten van bijvoorbeeld de gevolgen tezamen dan individueel van bijvoorbeeld grootschalige

drugscriminaliteit, bijkomende geweldsincidenten, het witwassen van criminele opbrengsten en het vergaren van sociale invloed in wijken verspreid door Nederland. De koppelingen met en de gevolgen voor de nationale veiligheidsbelangen kunnen dus uiteindelijk ook 'opgeteld' worden. Voor het nader in kaart brengen van de gevolgen van bovenstaande koppelingen, kunnen concrete scenario's worden opgesteld. Binnen een dergelijk scenario kan voor de verschillende koppelingen een ordegrootte worden vastgesteld. Hoeveel bedrijven ondervinden concurrentie door criminaliteit? Hoeveel vierkante kilometer natuurgebied wordt aangetast door drugsdumpingen? Vervolgens kan samen met deskundigen worden beoordeeld wat de gevolgen zijn van een scenario en hoe waarschijnlijk optreden van het scenario is.

Vooruitlopend op deze scenario's kan op basis van de bovenstaande tabel en de impactcriteria waarvoor de minimaal te verwachten impact al bekend is, worden gesteld dat georganiseerde criminaliteit relevant is voor de nationale veiligheid.

7. Weerbaarheid

In voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de belangrijkste activiteiten en structuren verbonden aan georganiseerde criminaliteit, enkele overkoepelende kenmerken en de vraag hoe deze kenmerken zich verhouden tot de nationale veiligheid. Er is dus voornamelijk gekeken naar het effect of de dreiging die uit kan gaan van georganiseerde criminaliteit. Dit hoofdstuk neemt een ander perspectief aan door te kijken naar hoe de maatschappij weerbaarder kan worden tegen het wijdverspreid plaatsvinden van georganiseerde criminaliteit.

De analyse rond weerbaarheid wordt vormgegeven aan de hand van het concept gelegenheidsstructuur. Deze term wordt hier gedefinieerd als de mogelijkheden die de Nederlandse maatschappij in brede zin biedt aan criminelen voor het (ongehinderd) plaatsvinden van hun activiteiten. Als deze gelegenheidsstructuren tegen worden gegaan of als er barrières worden opgeworpen, wordt het voor criminelen moeilijker om hun activiteiten uit te voeren. Dit kan betekenen dat de frequentie en omvang van georganiseerde criminaliteit in Nederland omlaag wordt gebracht. In die zin is de maatschappij dan weerbaarder tegen het (ongehinderd) plaatsvinden van georganiseerde criminaliteit.

Hieronder worden vier verschillende typen gelegenheidsstructuren nader toegelicht. Voor het selecteren van deze gelegenheidsstructuren is aangesloten bij de indeling in vier categorieën van het LIEC (2019). Deze onderverdeling is niet uitputtend, maar geeft een goed eerste overzicht van verschillende soorten gelegenheidsstructuren. Elke structuur wordt eerst kort uitgelegd. Vervolgens wordt nader ingegaan op mogelijke afwegingen die naar voren komen als de gelegenheid wordt voorkomen. Binnen dit hoofdstuk gaat het nadrukkelijk om algemene gelegenheidsstructuren die zich voordoen in Nederland. Specifieke structuren kunnen uiteraard verschillen per delict.

7.1 Sociale gelegenheidsstructuren

Georganiseerde criminaliteit is voor zijn bestaan afhankelijk van de bovenwereld. Veelal is er een directe sociale omgeving (bijvoorbeeld op wijk- of gebiedsniveau) die criminele activiteiten gedoogd of hier een voordeel uit haalt. In sommige wijken wordt criminaliteit dan wel het faciliteren hiervan als een normaal gegeven beschouwd en als mogelijkheid om iets van je leven te maken (Lam, Van der Wal & Kop, 2018). Zoals eerder vermeld in het kenmerk beïnvloeden van de sociale omgeving, spelen criminelen hier zelf ook op in, onder andere via investeringen. De mentaliteit van de sociale omgeving heeft een grote invloed op hoe gemakkelijk criminelen te werk kunnen gaan (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009). Waar mensen wegkijken of meewerken, wordt criminaliteit gefaciliteerd en ontstaat er een gelegenheidsstructuur. Anderzijds kunnen dezelfde mensen ook een sleutelrol vervullen bij het aanpakken en terugdringen van criminaliteit. Zij zijn immers veelal goed op de hoogte van wat er in de eigen straat of wijk gebeurt (Van der Steen et al., 2016; Kruisbergen, Roks & Kleemans, 2019). Eenzelfde soort situatie doet zich ook voor wanneer criminelen gebruik maken van in legale sectoren werkzame facilitators. Ook hier wordt een gelegenheid geboden aan criminelen als mensen in bijvoorbeeld de vastgoed- en makelaardijsector wegkijken bij twijfelachtige opdrachten of zichzelf bewust toeleggen op facilitatie. Tegelijkertijd kunnen oplettende bonafide partijen in de sector de gelegenheid tot criminele activiteiten juist voorkomen.

Voorwaarde voor het vervullen van deze sleutelrol door burgers en het hiermee verstoren van de gelegenheidsstructuur is dat mensen vertrouwen hebben in de instanties waar zij melding kunnen maken van misstanden, waaronder de gemeente. Verder geldt dat als mensen zich meer bewust worden van de negatieve effecten van georganiseerde criminaliteit, de meldingsbereidheid kan worden versterkt (Lam, Van der Wal & Kop, 2018; Van der Steen et al., 2016). Hierbij kan onder andere een link worden gelegd met de relatief positieve maatschappelijke houding ten opzichte van verdovende middelen zonder rekening te houden met de schadelijke effecten van drugscriminaliteit mee te nemen.

Verder is het belangrijk om perspectief te bieden aan inwoners van een wijk waar criminaliteit als normaal wordt gezien. Een deel van deze instemmende houding komt bij een deel van de bevolking voort uit het gevoel niet goed te worden geholpen door de overheid. Het gaat hier

bijvoorbeeld om mensen die niet zelfredzaam genoeg zijn om goed mee kunnen komen in de participatiemaatschappij of op een andere wijze (financieel) in de knel komen (Tromp & Tops, 2016). Criminelen maken op hun beurt gebruik van deze sentimenten om hun activiteiten af te schermen (Lam, Van der Wal & Kop, 2018). Het ondersteunen van mensen die hulp nodig hebben en het investeren in lokale voorzieningen kan helpen bij het verstoren van criminele gelegenheidsstructuren en het weerbaarder maken van lokale gemeenschappen (van der Steen et al., 2016; Meershoek, 2018; Lam, Van der Wal & Kop, 2018, Tromp & Tops, 2016). Investeren in sociale omgeving kan samengaan met repressief optreden tegen georganiseerde criminaliteit. Wanneer er gebrek is aan capaciteit dient er een afweging te worden gemaakt tussen op welke van deze invalshoeken de nadruk wordt gelegd.

7.2 Financieel-economische gelegenheidsstructuren

Een volgende groep gelegenheidsstructuren kan worden gevonden in het Nederlandse financiële en economische stelsel. De Nederlandse economie in zijn algemeen is zeer open en internationaal georiënteerd. Verder is er een grote financiële sector en een gunstig belastingklimaat waardoor het mogelijk is om als (multinationale) onderneming een relatief laag percentage winstbelasting af te dragen. Alhoewel dit er voor zorgt dat Nederland aantrekkelijk is voor bedrijven om zich te vestigen, oefent het ook aantrekkingskracht uit op criminelen. Deze kenmerken zorgen er onder meer voor dat Nederland een aantrekkelijke optie is voor binnen- en buitenlandse criminelen als locatie voor het witwassen van geld (LIEC, 2019; Van der Veen & Heuts, 2020).

Er bestaat een breed scala aan wet- en regelgeving gericht op het voorkomen van misbruik van de financiële sector door criminelen. Daarnaast heeft de financiële sector zelf een zogeheten 'poortwachtersfunctie' voor het oppikken en melden van verdachte transacties of praktijken. Criminelen zijn echter nog steeds tot op zekere hoogte in staat om deze systemen te ontwijken, al dan niet met behulp van facilitators zoals uitgewerkt in de kenmerken omtrent criminele geldstromen en het gebruik van facilitators werkzaam in legale sectoren (LIEC, 2019; Lam, Van der Wal & Kop, 2018). Van der Veen & Heuts (2019) stellen dat de pakkans voor criminelen relatief laag is als aan één of meer van de volgende drie voorwaarden wordt voldaan: criminelen weten hun daadwerkelijke identiteit te verhullen, geldstromen lopen via het buitenland of komen daar oorspronkelijk vandaan en criminelen maken gebruik van sectoren of diensten die niet of weinig gereguleerd zijn (zoals *cryptocurrencies*). Financieel-economische structuren dan wel werkwijzen die er voor zorgen dat criminelen hun identiteit kunnen verhullen, geldstromen via het buitenland kunnen betrekken en sectoren met beperkte regulering kunnen gebruiken, vormen in dit geval belangrijke gelegenheidsstructuren.

Recentelijk heeft de Rijksoverheid een nieuw *plan van aanpak witwassen* opgesteld waarin enkele instrumenten worden aangedragen die onder meer inspelen op de bovenstaande drie voorwaarden en die witwassen verder dienen te bemoeilijken (Ministerie van Financiën, 2019). Zo wordt er onder andere gekeken naar het verhogen van de financiële transparantie van stichtingen en het verbieden van contante betalingen door handelaren boven de drieduizend euro (Van der Veen & Heuts 2019; Ministerie van Financiën, 2019). Maatregelen in termen van regulering en wetgeving kunnen echter ook een last meebrengen voor bonafide partijen. Dit dient te worden afgewogen tegen de schade die dezelfde regelgeving kan berokkenen aan criminele gelegenheidsstructuren binnen het financieel-economisch systeem. Tegelijkertijd is het ook mogelijk dat sommige bonafide bedrijven juist voordelen ondervinden van een verbeterd imago en potentieel verbeterd functioneren van een opgeschoonde sector.

7.3 Infrastructurele gelegenheidsstructuren

Georganiseerde criminaliteit maakt gebruik van allerlei gelegenheidsstructuren gerelateerd aan de geografie, infrastructuur en logistiek van Nederland (LIEC, 2019: 17). Zoals eerder opgemerkt in het kenmerk 'gebruik maken van legale handelsstromen', wordt er voor verschillende vormen van transitcriminaliteit meegelift op legale handelsstromen (Kleemans et al., 2002). Op allerlei wijzen worden drugs en andere illegale waar Nederland ingevoerd, door Nederland getransporteerd en verspreid en vervolgens ook weer doorgevoerd.

De geografische positie in een rivierdelta in de buurt van grote populatiecentra in Noordwest Europa en de aanwezigheid van hoge kwaliteit-infrastructuur, zorgen er voor dat er veel mogelijkheden voor handel zijn. De zeehavens van Rotterdam, Amsterdam, Eemshaven, Vlissingen, Terneuzen en Moerdijk en luchthaven Schiphol vormen de kern van het infrastructuurnetwerk voor de handel in goederen. Ook andere vormen van infrastructuur en logistiek bieden gelegenheid voor handel, waaronder koeriersdiensten, treinverkeer, autoverkeer en internationale post. Tegelijkertijd ontstaat er echter ook gelegenheid voor illegale handel. Gegeven het grote aantal goederen dat Nederland doorstroomt, kan niet de hele goederenstroom worden gecontroleerd. Binnen de Europese Unie en het Schengengebied wordt het verkeer van goederen en het verkeer van personen bovendien vrijwel niet gecontroleerd (Staring et al., 2019: 48). Ook de export wordt zeer beperkt onderworpen aan controles (zie ook Staring et al., 2019: 196).

Uit een voorbeeld blijkt dat nadere kenmerken van transportlijnen hierbij ook een rol spelen, zoals de oorsprong en bestemming van transportlijnen, het type product dat wordt vervoerd, en de wijze waarop producten worden vervoerd. Zo bieden gekoelde transporten uit Midden- en Zuid-Amerika bijvoorbeeld gelegenheid om cocaïne in te voeren via Nederlandse zeehavens (Vermeulen et al., 2018). Omdat het gaat om transport van bederfelijke waar kunnen goederen niet lang worden aangehouden voor controle door de Douane (Vermeulen et al., 2018: 32). Hierdoor ontstaan verdere beperkingen in de mate van controle van goederenstromen.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat geografie, infrastructuur en logistiek veel gelegenheid bieden voor misbruik ten behoeve van illegale handel. Mogelijkheden om hierop aan te grijpen zijn onder meer het intensiveren van de controle van handelsstromen door overheidspartijen en het stimuleren van de integriteit van en beveiligingsmaatregelen door private partijen. Het reduceren van deze gelegenheid is echter lastig, zonder de economische meerwaarde van legale handel te verstoren. Deze afweging tussen economie en integriteit moet door een groot aantal publieke, semi-publieke en private partijen actief in de zeehavens gemaakt worden, en maakt daarmee de zeehaven kwetsbaar (Keijser et al., 2020: 23). Zo is in het werk van havenbeveiligers de afweging van economie en veiligheid al van groot effect: havenbeveiligers zijn zich altijd bewust van het feit dat zij zelf de verstoring van de handelsstroom vormen en tegelijkertijd moeten zorgen voor veiligheid (Eski, 2019). Hierbij wordt telkens een afweging gemaakt tussen enerzijds economische meerwaarde en ongehinderde handelsstromen, en anderzijds integriteit en beveiliging van handelsstromen.

7.4 Institutionele gelegenheidsstructuren

Tot slot maakt georganiseerde criminaliteit ook gebruik van institutionele gelegenheidsstructuren. Hierbij gaat het om gelegenheden die worden geboden door de inrichting of het opereren van overheidsorganisaties. Deze structuren kunnen zich voordoen in alle bestuurlijke lagen en in opsporingsorganisaties. Het is echter niet haalbaar om voor elk type organisatie te omschrijven hoe gelegenheids-structuren kunnen worden geboden. Vandaar dat er ter illustratie wordt gekeken naar één zo'n organisatie: de gemeente. Daarvoor is gekozen omdat er de laatste tijd veel aandacht is voor de rol van het lokaal bestuur bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De gemeente speelt een belangrijke rol in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Zo hebben gemeenteambtenaren door hun nabijheid tot de samenleving niet alleen een belangrijke signaalfunctie richting andere organisaties die zich bezig houden met de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, maar kunnen ze ook zelf het criminele bedrijfsproces verstoren. Zo kunnen gemeenten criminelen vergunningen weigeren of deze intrekken, panden die worden gebruikt door criminelen sluiten en onterecht verkregen subsidies terugvorderen (Korf, Luijk & de Meijer, 2018).

In deze zin kan gemeentelijk beleid en handhaven een belangrijke barrière vormen voor georganiseerde criminaliteit. Dit potentieel wordt echter niet altijd vervuld. In het kenmerk beïnvloeden van overheidsorganisaties komt naar voren dat in sommige gevallen criminelen de besluiten van ambtenaren weten te beïnvloeden of zelfs organisaties proberen te infiltreren. Ook is er binnen sommige gemeenten nog steeds een gebrek aan kennis aangaande georganiseerde criminaliteit of gewoonweg een gebrek aan capaciteit rond het onderwerp. Eerder in deze themastudie is al opgemerkt dat ook op het niveau van afdelingen binnen een gemeente zelf het niveau van kennis en bewustzijn sterk kan variëren. Dit terwijl georganiseerde criminaliteit niet alleen een onderwerp is voor afdelingen die zich specifiek richten op de openbare orde en veiligheid, maar ook iets waar afdelingen gericht op vergunning-verlening en milieu(handhaving) mee te maken krijgen en signalen over op kunnen pikken (Broekhuizen et al., 2019; Korf, Luijk & de Meijer, 2018; VNG, 2020). Ook komt het voor dat de informatiedeling en samenwerking tussen verschillende afdelingen, tussen verschillende gemeenten dan wel tussen gemeenten en andere partijen tekort schiet (LIEC, 2019; Korf, Luijk & de Meijer, 2018). Onder andere door privacywetgeving die het uitwisselen van informatie tussen partijen bemoeilijkt (VNG, 2020).

Als zaken op gemeentelijk niveau niet op orde zijn wat betreft bewustzijn en informatiedeling, kan dit georganiseerde criminaliteit juist faciliteren. Hierbij gaat het veelal om onbewuste, accidentele facilitatie. Criminelen kunnen bijvoorbeeld de juiste vergunningen verkrijgen voor hun activiteiten, panden ongehinderd exploiteren en makkelijker onder de radar blijven van opsporingsdiensten. Hier komt nog eens bij dat als een bepaalde gemeente extra inzet op het bestrijden van georganiseerde criminaliteit, maar de buurgemeente niet, criminelen hun activiteiten kunnen verplaatsen (LIEC, 2019; Lam, Van der Wal & Kop, 2018). Als een gemeente niet weerbaar is, biedt dit een gelegen-heidsstructuur voor criminelen. Bovenstaande geldt uiteraard niet alleen voor een gemeente, maar ook voor andere overheidsorganisaties die zich bezighouden met georganiseerde criminaliteit. Gebrekkige informatiedeling en een versnippering van de aanpak zijn aandachtspunten op zowel lokaal als regionaal en landelijk niveau.

De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor het versterken van de kennis, samenwerking en in beperktere mate het handelingsvermogen van gemeenten. Dit laatste onder andere door een aanpassing en uitbreiding van de reikwijdte van de wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, ook wel bekend als de wet Bibob (LIEC, 2019; Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020). Hierbij zijn er ook extra financiële middelen ter beschikking gesteld vanuit de Rijksoverheid, alhoewel dit voornamelijk nog op incidentele basis is (VNG, 2020).

Het weerbaarder maken van gemeenten vergt een continue investering op het gebied van zowel kennis als capaciteit. Vooral in kleinere gemeenten geldt echter dat het toewijzen van middelen en personeel aan het onderwerp georganiseerde criminaliteit betekent dat dit ten koste gaat van de aandacht voor andere onderwerpen. Zolang er tekorten bestaan op het gebied van capaciteit, blijft dit een afweging. Te meer wanneer er gelijktijdig een ambitie is om te investeren in sociale voorzieningen om ook de voedingsbodem van georganiseerde criminaliteit tegen te gaan.

8. Conclusie en beschouwing

In deze themastudie heeft het Analistennetwerk Nationale Veiligheid een verkenning uitgevoerd naar de relatie tussen georganiseerde criminaliteit en de nationale veiligheid.

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat georganiseerde criminaliteit de nationale veiligheid via vele wegen potentieel kan raken. In die zin is er sprake van een relatie die zich niet alleen manifesteert via een potentiële ondermijning van de democratische rechtstaat, maar via bijna het volledige spectrum van de nationale veiligheidsbelangen en negen van de zeventien bijbehorende criteria. Voor veel van deze wegen is echter niet bekend in welke mate er daadwerkelijk sprake is van een aantasting van de nationale veiligheid. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig of moet door het opstellen van een scenario een nadere analyse worden uitgevoerd. Tegelijkertijd is het voor een aantal criteria wel mogelijk geweest om de minimaal te verwachten impact van georganiseerde criminaliteit in te schatten. In de analyse is twee, mogelijk drie keer een aanzienlijke en één keer een ernstige aantasting van de nationale veiligheid gevonden. Tevens kan dus worden geconcludeerd dat gezien vanuit het perspectief van de nationale veiligheid georganiseerde criminaliteit een onderwerp is dat aandacht behoeft.

Binnen de verschillende onderdelen van deze themastudie is specifiek gekeken naar de hoofdcomponenten van de dreiging van georganiseerde criminaliteit voor de nationale veiligheid, welke nationale veiligheidsbelangen kunnen worden aangetast en hoe weerbaarheid kan worden beïnvloed. Hieronder worden voor elk van deze drie onderdelen de belangrijkste bevindingen nogmaals gepresenteerd. De laatste twee paragrafen gaan in op het toepassen van zogenaamde processcenario's voor het onderwerp georganiseerde criminaliteit en mogelijke richtingen voor vervolgonderzoek.

8.1 Kenmerken van georganiseerde criminaliteit

Binnen deze themastudie zijn zes overkoepelende kenmerken van georganiseerde criminaliteit met een mogelijk effect op de nationale veiligheidsbelangen geïdentificeerd en uitgewerkt. Het eerste kenmerk betreft het **gebruik van in legale sectoren werkzame facilitators**. Facilitators zijn mensen werkzaam in legale sectoren die vanuit hun positie al dan niet bewust of vrijwillig faciliterende diensten verlenen aan criminele samenwerkingsverbanden. Het tweede kenmerk richt zich op het **gebruik maken van legale handelsstromen**. Criminele samenwerkingsverbanden maken gebruik van de in Nederland aanwezige infrastructuur en logistieke capaciteit voor het verplaatsen van illegale handelswaar. Dit kan onder andere leiden tot een verstoring van legale bedrijfsprocessen. Het derde kenmerk is het **gebruik maken van criminele geldstromen richting de bovenwereld**. Binnen de criminele wereld gaan er grote geldbedragen om. Een deel hiervan vindt zijn weg naar de reguliere maatschappij. De aanwezigheid en doorstroom van grote hoeveelheden crimineel geld, kan het functioneren van de samenleving beïnvloeden. Dit komt onder andere door het ontstaan van oneerlijke concurrentie en parallelle economische structuren.

Een vierde kenmerk is het **beïnvloeden van overheidsorganisaties**. Hierbij beïnvloeden criminelen overheidsorganisaties met het doel criminele activiteiten te faciliteren. Gevolg kan zijn dat criminele belangen oneigenlijk meewegen in beslissingen van openbare instituten ten koste van het publiek belang of dat het functioneren van overheidsorganisaties wordt belemmerd. Ten vijfde is er de **beïnvloeding van de sociale omgeving**. Deze sociale omgeving is voor veel criminelen een belangrijk middel voor het afschermen en bevorderen van hun activiteiten. Met het oog op deze afscherming proberen sommige criminelen onder andere via het kweken van *goodwill* hier invloed op te krijgen. Het laatste kenmerk is **het beïnvloeden van leefomgeving en volksgezondheid**. Het gaat hierbij om verschillende effecten van georganiseerde criminaliteit op de leefomgeving gerelateerd aan drugscriminaliteit en aan het gebruik van geweld in de publieke ruimte.

Figuur 14: Overzicht koppelingen en minimaal te verwachten impact

Nationale veiligheidsbelangen (→) en impactcriteria (↘)	Territoriale veiligheid				Fysieke veiligheid			Economische veiligheid		Ecologische veiligheid	Sociale en politieke stabiliteit			Internationale rechtsorde			
Kenmerken van GC (↓)	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	4.1	5.1	5.2	5.3	6.1	6.2	6.3	6.4
1. Gebruik maken van in legale sectoren werkzame facilitators		X			X	X		X				X	X				
2. Gebruik maken van legale handelsstromen		X			X	X		X				X	X				
3. Gebruik maken van criminele geld-stromen richting bovenwereld		X						X				X	X				
4. Beïnvloeden van overheidorganisaties		X	X		X	X		X				X	X				
5. Beïnvloeden van de sociale omgeving	X	X				X						X	X				
6. Beïnvloeden van de leefomgeving en volksgezondheid	X				X	X		X		X		X	X				
Impactcriteria (→)	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	4.1	5.1	5.2	5.3	6.1	6.2	6.3	6.4
Minimaal te verwachten impact (→)	**B**	0	?	Nvt	**B**	?	Nvt	**B**	Nvt	?	Nvt	**C**	?	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt

8.2 Impact georganiseerde criminaliteit op de nationale veiligheid

De bovenstaande kenmerken kunnen worden gekoppeld aan negen van de zeventien criteria behorende tot vijf van de zes nationale veiligheidsbelangen. Het gaat hier om de belangen territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid en sociale en politieke stabiliteit. Voor een aantal van deze criteria is al informatie beschikbaar op basis waarvan de minimaal te verwachten impact ingeschat kan worden als gevolg van georganiseerde criminaliteit op de nationale veiligheid over de periode van één jaar. In één geval komt deze minimaal verwachte impact uit op de score ernstig. Dit is het geval voor het criterium aantasting democratische rechtstaat. Voor het criterium kosten en het criterium doden geldt dat deze impact uitkomt op de lagere score aanzienlijk. Voor het criterium territoriale integriteit geldt dat er in Nederland plekken zijn waar de overheid minder grip op heeft en waar criminelen hun activiteiten kunnen afschermen. Het is echter moeilijk vast te stellen of hier ook daadwerkelijk sprake is van een verlies van toegang of zeggenschap vanuit de overheid tot of over dit grondgebied. Mocht dit wel het geval zijn, dan zal dit ook leiden tot een aanzienlijke impact-score zolang de situatie langer dan een half jaar voortduurt. Op basis van de gevolgen op de bovenstaande criteria is georganiseerde criminaliteit ook in de praktijk relevant voor de nationale veiligheid. Voor het criterium internationale positie wordt momenteel geen impactscore verwacht.

Voor de andere criteria is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de minimaal te verwachten impact. Veelal is er mede door de verborgen aard van criminaliteit een gebrek aan informatie over de daadwerkelijke impact of is georganiseerde criminaliteit slechts één van meerdere contribuerende factoren in maatschappelijke impact. Een voorbeeld hiervan is het feit dat alhoewel georganiseerde criminaliteit bijdraagt aan het plaatsvinden van overdoses

in Nederland, het moeilijk is om precies te duiden hoe dit zich verhoudt tot andere factoren die hier ook aan bijdragen.

Een gedetailleerd overzicht van koppelingen tussen de kenmerken van georganiseerde criminaliteit en criteria behorende tot de nationale veiligheidsbelangen is opgenomen in Figuur 14. Deze zijn in het bovenste deel van de figuur aangegeven met een 'X'. De impact van deze koppelingen is in het onderste deel van de figuur aangegeven met een 'o' (geen impact), 'B' (aanzienlijke impact) of 'C' (ernstige impact).[17] Als er geen koppelingen zijn met het betreffende criterium is deze impact niet van toepassing. Waar nog verder onderzoek nodig is om te komen tot een impactduiding is dit aangegeven met een vraagteken.

Voor een meer complete indicatie van mogelijke impact over het geheel van de nationale veiligheidsbelangen, kunnen in de toekomst enkele scenario's worden uitgewerkt op basis van zowel de kenmerken van georganiseerde criminaliteit als de mogelijke koppelingen zoals opgenomen in Figuur 14. Meer hierover in paragraaf 8.4.

8.3 Weerbaarheid

In het laatste onderdeel van de themastudie is gekeken naar hoe de maatschappij zich kan weren tegen georganiseerde criminaliteit. Uitgangspunt hierbij is dat criminelen gebruik maken van gelegenheidsstructuren. Als deze structuren worden tegengegaan of verstoord, bemoeilijkt dit de georganiseerde criminaliteit. Vier verschillende gelegenheidsstructuren zijn behandeld: sociale, financieel-economische, infrastructurele en institutionele gelegenheidsstructuren.

Wat betreft sociale gelegenheidsstructuren geldt dat een instemmende of wegkijkende houding van burgers die in hun eigen omgeving signalen opvangen van georganiseerde criminaliteit, gelegenheid biedt voor het voortbestaan van deze criminaliteit. Op financieel-economisch vlak is Nederland mede door het belastingklimaat en een grote financiële sector een aantrekkelijke bestemming voor het witwassen van geld. De pakkans is relatief laag als criminelen hun identiteit verhullen, geldstromen via het buitenland betrekken of sectoren met nog beperkte regulering gebruiken. Structuren of actoren die dit faciliteren vormen een belangrijke gelegenheidsstructuur. Op het gebied van infrastructuur biedt het hoogwaardige Nederlandse netwerk van havens, luchthavens en spoor- en wegverbindingen niet alleen kansen voor bonafide bedrijven, maar vormt het ook een gelegenheidsstructuur voor georganiseerde criminaliteit. Criminelen maken handig gebruik van de Nederlandse infrastructuur en liften mee op al bestaande legale handelsstromen. Voor institutionele gelegenheidsstructuren geldt dat bij (delen van) overheidsorganisaties zoals bijvoorbeeld de gemeente er een gebrek kan zijn aan bewustzijn en informatiedeling rond georganiseerde criminaliteit. Samen met een soms versnipperde aanpak biedt dit gelegenheid aan criminelen.

Voor elk van deze gelegenheidsstructuren geldt dat er een afweging moet worden gemaakt als men gelegenheid tot plegen van criminele activiteiten wil reduceren. Veelal heeft deze afweging te maken met vragen rond het inzetten van beperkte capaciteit, het ontstaan van extra kosten of het stellen van een prioriteit. Zo kunnen burgers een belangrijke rol spelen bij het tegengaan van criminaliteit mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Eén van die voorwaarden is investeren in sociale voorzieningen en vertrouwen in organisaties die zich bezighouden met de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Voor infrastructurele gelegenheidsstructuren geldt bijvoorbeeld dat er een afweging dient te worden gemaakt van enerzijds het economische belang van het snel inklaren en vervoeren van goederen en anderzijds het bevorderen van de integriteit van deze handelsstromen in de vorm van tijdsintensieve controles.

8.4 Processcenario's

De analyse van de koppeling tussen de kenmerken van georganiseerde criminaliteit en de nationale veiligheidsbelangen heeft als uitganspunt de methodiek nationale veiligheid genomen zoals vastgelegd in de Leidraad (ANV, 2019c). Er zijn in deze studie echter geen scenario's gebruikt om de dreiging die uitgaat van georganiseerde criminaliteit te beschrijven. In eerdere risicoanalyses van het ANV is wel gewerkt met scenario's omtrent 'criminele inmenging'. Deze scenario's wijken qua invulling echter af van de focus op georganiseerde criminaliteit als langdurige, sluimerende dreiging in deze themastudie, richten zich op statelijke actoren of zijn niet volledig uitgewerkt.[18] In plaats van het gebruik van concrete scenario's is er in deze themastudie gekozen voor een meer conceptuele verkenning van de relatie tussen georganiseerde criminaliteit en nationale veiligheid. De resultaten van deze verkenning kunnen uiteraard mee worden genomen bij het opstellen van

[17] De scores beperkt (A), zeer ernstig (D) en catastrofaal (E) zijn niet gesignaleerd binnen deze themastudie.

[18] In het nationaal veiligheidsprofiel 2016 is een onderscheid gemaakt tussen een scenario rond inmenging in het bedrijfsleven door buitenlandse mogendheden, een scenario waarin grootschalige fraude werd gepleegd door een in Nederland actief crimineel concern en een scenario omtrent enclavevorming (ANV, 2016). In de geïntegreerde risicoanalyse 2019 zijn een aantal van deze scenario's overgenomen uit het NVP (ANV, 2019a).

toekomstige scenario's omtrent dit thema. Wanneer wordt overgegaan tot het uitwerken van concrete scenario's, dient er met een aantal zaken rekening te worden gehouden.

Ten eerste is de invloed van georganiseerde criminaliteit typisch een sluimerend proces. Kenmerkende maatschappelijke gevolgen van criminaliteit zoals het afnemen van vertrouwen onder de bevolking in de overheid treden dan ook geleidelijk en stap-voor-stap op. De ontwikkeling en achtergrond van een dergelijke trend kan het beste worden beschreven met behulp van een processcenario dat zich over een langere tijd voordoet. Dit in tegenstelling tot de meer gangbare incidentscenario's, waar de nadruk ligt op kortstondige, veelal plotselinge gebeurtenissen. In deze themastudie is al deels gebruik gemaakt van een dergelijke processcenario-aanpak. Zo is voor het geven van een indicatie van de minimale impact van georganiseerde criminaliteit op een vijftal criteria gekeken naar de totale impact over de periode van één jaar. Het ANV heeft een variant op de methodiek nationale veiligheid waarbij er een meerjarig scenario kan worden uitgewerkt en gescoord op het gebied van impact en waarschijnlijkheid. Hierbij wordt onder andere rekening gehouden met bepalende gebeurtenissen of beleidswijzigingen die zich in die tijd voor kunnen doen. Deze methodiek is nog niet toegepast op het onderwerp georganiseerde criminaliteit, maar is hier wel geschikt voor.

Een tweede punt om rekening mee te houden is dat de kenmerken of concrete vormen van georganiseerde criminaliteit (en de effecten hiervan) veelal parallel plaatsvinden. Het is belangrijk om bij het uitwerken van een scenario te kijken naar alle kenmerken en effecten gezamenlijk en niet in te zoomen op één deelaspect. Dit kan leiden tot een vertekend beeld van de mogelijke gevolgen van de situatie.

Tot slot zijn er een aantal gevolgen van georganiseerde criminaliteit voor de maatschappij die geen of beperkt een plek hebben in de uitwerking van de nationale veiligheidsbelangen en die ook gerelateerd zijn aan de weerbaarheid van de samenleving. Het gaat dan bijvoorbeeld om een toegenomen kwetsbaarheid van specifieke sectoren, wijken of bevolkingsgroepen door de structurele aanwezigheid van facilitators of criminelen. Op deze manier kan stap-voor-stap een grote invloed van georganiseerde criminaliteit op een sector, wijk of groep ontstaan die het functioneren ervan kan verstoren. Ook de moreel-ethische gevolgen van georganiseerde criminaliteit worden niet volledig gevat in de veiligheidsbelangen. Georganiseerde criminaliteit lijkt voor sommigen een aantrekkelijk verdienmodel, bestaan of weg naar een hogere sociale status. Van deze instelling gaat een sterke normvervaging uit, met mogelijk bredere effecten voor de maatschappij. Deze voorbeelden kunnen een aandachtspunt vormen, bijvoorbeeld in de vorm van het analyseren van concrete scenario's.

8.5 Vervolgonderzoek en raakvlak met andere analyses

De in deze rapportage uitgevoerde analyse vormt een eerste structurele verkenning van het effect van georganiseerde criminaliteit op de nationale veiligheid. Op allerlei wijzen kan de koppeling verder uitgewerkt worden. Het is ten eerste belangrijk om in nadere analyses processcenario's voor de ontwikkeling van georganiseerde criminaliteit in Nederland in de nabije toekomst samen te stellen. In aanvulling daarop kan meer empirisch worden gekeken naar de impact van georganiseerde criminaliteit op de nationale veiligheid. Dan moeten bijvoorbeeld de volgende vragen worden gesteld: Hoe vaak wordt in diplomatiek verkeer met andere landen gesproken over de invloed van drugscriminaliteit op de Nederlandse maatschappij? Welke kosten maken bedrijven die zich geconfronteerd zien met drugscriminaliteit? In hoeveel wijken ontstaan parallelle sociale structuren? Wat is het effect van het optreden van georganiseerde criminaliteit in de wijk op lokaal vertrouwen in de overheid? Met antwoord op deze vragen kan de impact op de nationale veiligheid nauwkeuriger worden gekwalificeerd.

In deze rapportage is primair aandacht besteed aan criminele activiteiten ontplooid door criminele samenwerkingsverbanden. Deze activiteiten worden meestal uitgevoerd voor geldelijk gewin. Echter zijn ook voorbeelden bekend van incidenten in Nederland waarin criminele groeperingen actief worden ingezet door statelijke actoren. Dit soort dreigingscenario's is in de geïntegreerde risicoanalyse ook bekeken. Georganiseerde criminaliteit ondersteund door statelijke actoren heeft mogelijk een andere of sterkere impact op de nationale veiligheid. Daarom moet het raakvlak met deze analyses nader worden bestudeerd.

9. Referenties

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). (2019). *AIVD Jaarverslag 2018*. Via: *www.aivd.nl/documenten/jaarverslagen/2019/04/02/jaarverslag-aivd-2018*.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). (2016). *Nationaal Veiligheidsprofiel 2016*. Via: *www.rivm.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid*.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). (2019a). *Geïntegreerde Risicoanalyse Nationale Veiligheid*. Via: *www.rivm.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid*.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). (2019b). *Themarapportage Ondermijning van de democratische rechtstaat en open samenleving*.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). (2019c). *Geïntegreerde Risicoanalyse Nationale Veiligheid - Leidraad Risicobeoordeling*. Via: *www.rivm.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid*.

Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017 Georganiseerde criminaliteit*. Via: *www.politie.nl/themas/2017-nationaal-dreigingsbeeld-georganiseerde-criminaliteit-2017.html*

Broekhuizen, J., van Kapel, M., Ezinga, M. & Boutellier, H. (2019). *Weerbare gemeente: Bevindingen van een onderzoek naar bedreiging intimidatie en omkoping in vijf gemeenten*. Via: *www.verwey-jonker.nl/publicaties/2019/weerbare-gemeente-bevindingen-van-een-onderzoek-naar-bedreiging-intimidatie-en-omkoping-in-vijf-gemeenten*.

Bruinsma, M,. Ceulen, R. & Spapens, T. (2018). *Ondermijning door criminele 'weldoeners': inventariserend onderzoek*. Via: *www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2018/ondermijning-door-criminele-weldoeners-309/*.

Bruinsma, M., Stevens, V., Cremers, R. & Spapens, T. (2020). *Criminele inmenging bij amateursportverenigingen: Aard, omvang en handelingsperspectief*. Via: *www.mulierinstituut.nl/publicaties/25714/criminele-inmenging-bij-amateursportverenigingen/*.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2014). *Illegale activiteiten in de nationale rekeningen*. Via: *www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2014/37/illegale-activiteiten-in-de-nationale-rekeningen*.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2019). *CBS Statline: Geregistreerde criminaliteit; soort misdrijf, regio*. Via: *opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83648NED/line?ts=1579775104087*.

Centraal Bureau voor Statistiek (2019b). *Value added of Infrastructure, 1995-2016: Exploratory Study*. Via: *www.cbs.nl/en-gb/custom/2019/35/value-added-of-infrastructure-1995-2016*.

Centre for Information and Research on Organised crime (CIROC). (2018). *Nieuwsbrief 36, 18e jaargang, nr.1*. Via: *http://www.ciroc.nl/nl/nieuwsbrief.html*.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). (2020a). *Criminele uitbuiting*. Via: *hetccv.nl/onderwerpen/criminele-uitbuiting/*. Geraadpleegd op: 22-01-2021.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). (2020b). *Seksuele uitbuiting - Facilitators*. Via: *hetccv.nl/onderwerpen/seksuele-uitbuiting/facilitators/*. Geraadpleegd op: 01-02-2021.

Chouvy, P. & Macfarlene, J. (2018). Agricultural innovations in Morocco's cannabis industry. *International Journal of Drug Policy*, 58: 85-91.

De Bruijne, K. (2021). *De Nederlandse sleutelrol in de geglobaliseerde drugshandel en productie*. Via: *www.clingendael.org/publication/de-nederlandse-sleutelrol-de-geglobaliseerde-drugshandel*.

Eski, Y. (2019). Tussen wal en schip: Etnografische inzichten in lokale havenbeveiliging. *Justitiële Verkenningen*, 19 (5): 52-68.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction & Europol (2019). *EU Drug Markets Report*. Via: *www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/eu-drug-markets-report-2019_en*.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction & Europol (2020). *EU Drug Markets; Impact of COVID-19*. Via: *www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/eu-drug-markets-impact-of-covid-19_en*.

Europese Commissie. (2017). *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment 2017*. Via: *www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment*.

Fijnaut, c. & Bovenkerk, F. (1996). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Een analyse van de situatie in Amsterdam*. Via: *research.tilburguniversity.edu/en/publications/georganiseerde-criminaliteit-in-nederland-een-analyse-van-de-situ*.

Fijnaut, C., Bovenkerk, F., Bruinsma, G. & van de Bunt, H. (1996). *Eindrapport Onderzoeksgroep Fijnaut: Georganiseerde Criminaliteit in Nederland*. Via: *www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi3ag2g25mzg#p1*.

Goossens, F. (2012). *Verslaving: Maatschappelijke gevolgen. Overlast, geweld, verwervingscriminaliteit, verkeersongevallen en ziekteverzuim*. Utrecht: Trimbos-instituut. Via: *www.trimbos.nl/docs/f00fd347-895f-472e-a087-1c8e82a96c13.pdf*.

Holligan, A. (2020). *The murder of a prominent lawyer ended a common misconception: that drug cartels only kill their own*. Via: *www.bbc.com/news/world-europe-50821542*.

Huisman, W., Huikeshoven, M. & van de Bunt, H. (2003). *Marktplaats Amsterdam*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Keijser, B.M.J., Smits-Clijsen, E.M., Sander, B., ten Bhömer, R. (2020). *Systeemanalyse Zeehavens*. TNO Rapport, TNO 2020 R10357.

Kleemans, E.R., Brienen, M.E.I. & van de Bunt, H.G. (2002). *Georganiseerde Criminaliteit in Nederland: Tweede Rapportage op basis van de WODC Monitor*. Via: *www.wodc.nl/binaries/ob198-volledige-tekst_tcm28-75039.pdf*.

Klerks, P. & Kop, N. (2004). *De analyse van criminele infrastructuren. Verslag van een pilotproject*. Via: *www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/ 39874.pdf*.

Kolthoff, E. & Khonraad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2): 77-91.

Korf, D., Luijk, S., de Meijer, M. (2018). *Criminele samenwerkingsverbanden: Ontwikkelingen in aanpak en duiding van effectiviteit*. Via: *www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/01/14/tk-bijlage-criminele-samenwerkingsverbanden*.

Kruisbergen, E., van de Bunt, H. & Kleemans, E. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Via: *www.wodc.nl/binaries/ob306-volledige-tekst-nw_tcm28-69902.pdf*.

Kruisbergen, E., Roks, R. & Kleemans, E. (2019). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: daders, verwevenheid en opsporing* (cahier 2019-17). Via: *www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019D49688&did=2019D49688*.

Kuipers, B., van der Lugt, L., Jacobs, W., Streng, M., Jansen, M., van Haaren, J. (2018). *Het Rotterdam Effect: De impact van Mainport Rotterdam op de Nederlandse economie*. In opdracht van Havenbedrijf Rotterdam. Via: *www.eur.nl/upt/nieuws/het-rotterdam-effect*.

Lam, J., Van der Wal, R. & Kop, N. (2018). *Sluipend gif: een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Via: *www.politieacademie.nl/actueel/Documents/sluipend%20gif.pdf*.

Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Via: *www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/18/tk-bijlage-landelijk-beeld-ondermijnende-criminaliteit*.

Madarie, R., Kruisbergen, E. (2019). Transitcriminaliteit en logistieke knooppunten in Nederland. *Justitiële Verkenningen*, 19 (5): 29-51.

Meershoek, G. (2018). Bestuurlijke focus en sociale weerbaarheid bij de georganiseerde misdaadbestrijding. *Het tijdschrift voor de Politie*, 80 (1): 6-10.

Mehlbaum, S., Schoenmakers, Y. & van Zanten, J. (2018). *Notoire Straten: Over de lokale inbedding van georganiseerde criminaliteit (Politiekunde 92)*. Via: *www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2018/notoire-straten-306/*.

Middeleer, F. (2018). *Illegale drugsmarkten in België en Nederland: Communicerende vaten?* Via: *biblio.ugent.be/publication/8564447*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). *Woonwagenstandplaatsen in Nederland: Stand van zaken op 1 januari 2018*. Via: *www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/10/12/rapport-woonwagenstandplaatsen-in-nederland*.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2020). *De gewijzigde Wet Bibob per 1 augustus 2020*. Via: *www.justis.nl/producten/bibob/wijziging-wet-bibob-per-1-augustus-2020.aspx*.

Ministerie van Financiën. (2019). *Plan van aanpak witwassen*. Via: *www.rijksoverheid.nl/ documenten/kamerstukken/2019/06/30/aanbiedingsbrief-plan-van-aanpak-witwassen*.

Molenaar D. & Dijk, J. (2020). Uitgaven aan Sociale Veiligheid. In Meijer, R., van den Braak, S. & Choenni, R. (eds.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2019*. Via: *www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3162-cenr-2019.aspx*.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). (2018). *Kamerbrief ongewenste buitenlandse inmenging*. Via: *www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/16/tk-brief-ongewenste-buitenlandse-inmenging*.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). (2019a). *Cybersecuritybeeld Nederland 2019*. Via: *www.ncsc.nl/documenten/publicaties/2019/juni/12/cybersecuritybeeld-nederland-2019*.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). (2019b). *Nationale Veiligheid Strategie 2019*. Via: *www.nctv.nl/documenten/publicaties/2019/6/07/nationale-veiligheid-strategie-2019*.

Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC). (2020). *WhatsApp-fraude: wat doen en wat niet?*. Via: *www.ncsc.nl/actueel/nieuws/2020/november/10/whatsappfraude-wat-doen-en-wat-niet*.

Nelen, H. & Kolthoff, E. (2017). *Georganiseerde Criminaliteit en Integriteit van Rechtshandhavingsorganisaties*. Via: *www.wodc.nl/binaries/ 2748_Volledige_Tekst_tcm28-280189.pdf*.

Nelen, H., & Kolthoff, E. (2019). Ambtelijke en bestuurlijke corruptie in Nederland; waar staan we anno 2018?. *Tijdschrift voor Criminologie*, 60(4).

Noordanus, P. (2020). *Een Pact Voor de Rechtsstaat: Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. Via: *www.njb.nl/media/3919/pactvdrechtsstaat.pdf*.

Openbaar Ministerie. (2018). *Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2017*. Via: *www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z20010&did=2018D52501*.

Paelinck, G. & Arnoudt, R. (2018). *De Wever over war on drugs: "Nederland heeft erfschuld aan Europa"*. Via: *www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/04/04/de-wever-over-war-on-drugs---nederland-heeft-erfschuld-aan-europ/*.

Politie Amsterdam-Amstelland. (2009). *Over ondermijning: Een verkenning naar het fenomeen, de aanpak en mogelijke verbeteringen*.

Politie. (2020a). *ERISSP Landelijk overzicht Synthetische Drugs 2019*. Via: *www.politie.nl/ binaries/content/assets/politie/nieuws/2020/erissp-landelijk-overzicht-synthetische-drugs-2019-definitief.pdf*.

Politie (2020b). *ERISSP Landelijk overzicht synthetische drugs 1e helft 2020*. Cluster Synthetische Drugs Intel en Expertise. Beschikbaar via *www.politie.nl/binaries/content/ assets/politie/ algemeen/algemeen/erissp-landelijk-overzicht-synthetische-drugs-1e-helft-2020.pdf*.

Power, M. (2020). *Dutch and Mexican Gangs Are Teaming Up to Sell High-End Meth to Asia*. Via: *www.vice.com/en/article/3azzvj/dutch-and-mexican-gangs-are-teaming-up-to-sell-high-end-meth-to-asia*.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid & Milieu (RIVM). (2020). *Volksgezondheidenzorg – drugsverslaving*. Via: *www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/drugsverslaving/cijfers-context/*.

Scheepmaker, M.P.C. (red.) (2019) *Justitiële Verkenningen: Criminaliteit en veiligheid in mainports*. 19 (5). Speciale uitgave, november 2019.

Schoenmakers, Y., Mehlbaum, S., Everartz, M. & Poelarends, C. (2016). *Elke dump is een plaats delict: Dumping en lozing van synthetisch drugsafval: verschijningsvormen enPolitieaanpak*. Via: *www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2016/elke-dump-is-een-plaats-delict-278/*.

Staring, R.H.J.M., Bisschop, L.C.J., Roks, R.A., Brein, E.G., van de Bunt, H.G. en Houweling, A. (2019).*Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen.* Via: *repub.eur.nl/pub/116670*.

Spapens, A. (2019). Cerca Trova: The Italian mafia on Dutch territory. In P. van Duyne, A. Serdyuk, G. Antonopoulos, J. Harvey, & K. von Lampe (Eds.), *Constructing and organising crime in Europe* (pp. 259-287). Eleven International Publishing. *doi.org/10.32631/ccc19.1*.

Spapens, T., Kolthoff, E., & Stol, W. (2016). Georganiseerde misdaad in de 21ste eeuw. *Tijdschrift voor Criminologie, 58*(2), 3.

Tieleman, Y. & Voskuil, K. (2019). *Bundelen cokekartels de krachten in Dubai?*. Via: *www.gelderlander.nl/binnenland/bundelen-cokekartels-de-krachten-in-dubai~aaec6071/*.

Tops, P. & Tromp, J. (2019). *De achterkant van Amsterdam: Een verkenning van drugsgerelateerde criminaliteit*. Via: *www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2019/8/onderzoeksrapport-de-achterkant-van-amsterdam.pdf*.

Tops, P. & van der Torre, E. (2014). *Wijkenaanpak en Ondermijnende Criminaliteit*. Via: *hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Grote_steden/rotterdam2014_wijkaanpak_ondermijnende_criminaliteit.pdf*.

Tops, P., van Valkenhoef, J., van der Torre, E., van Spijk, L. (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn*. Den Haag: Boom Criminologie.

Tromp, J. & Tops, P. (2016). *De achterkant van Nederland: hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Unger, B., Ferwerda, J., Koetsier, I., Gjoleka, B., van Saase, A., Slot, B. & de Swart, L. (2018). *Aard en omvang van criminele bestedingen*. Via: *www.wodc.nl/binaries/ 2790_Volledige_Tekst_tcm28-355586.pdf*.

Van Gestel, B. & Kouwenberg, R. (2019). *Update liquidaties 2019 (WODC factsheet 2019-3)*. Via: *www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3022a-monitor-liquidaties-in-nederland-2018.aspx*.

Van der Steen, M., Schram, J., Chin-A-Fat, N. & Scherpenisse, J. (2016). Ondermijning ondermijnd: *Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Via: *www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/ondermijning-ondermijnd*.

Van der Veen, H. & Heuts, L. (2017a). *National Risk Assessment Witwassen (cahier 2017-13)*. Via: *www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2689c-nra-witwassen-1.aspx*.

Van der Veen, H. & Heuts, L. (2017b). *National Risk Assessment Terrorismefinanciering (cahier 2017-14)*. Via: *www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2689e-nra-terrorismefinanciering-1.aspx*.

Van der Veen, H. & Heuts, L. (2020). *National Risk Assessment Witwassen 2019 (cahier 2020-11)*. Via: *www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2689h-nra-witwassen-2.aspx*.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). (2020). *Gezamenlijke brief VNG, NGB, Regioburgemeesters: 'AO 29 oktober 2020 georganiseerde criminaliteit/ondermijning'*. Via: *vng.nl/nieuws/voortvarende-aanpak-georganiseerde-misdaad-gevraagd*.

Vermeulen, I., van der Lees, W., Dirksen, V. (2018). *De doorvoer van cocaïne via Nederland: Distributielijnen en doorvoermethoden*. Via: *www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/94995.PDF*.

Voeten, T. (2020). *Drugs. Antwerpen in de greep van Nederlandse syndicaten*. Kalmthout: Uitgeverij Pelckmans.

Volgenant, O. & McGonagle, T. (2020). *Persvrijheidsmonitor 2019*. Via: *www.nvj.nl/nieuws/persvrijheidsmonitor-2019-journalisten-krijgen-vaker-straat-te-maken-agressief-gedrag*.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). (2019). *Update liquidaties 2019*. Via: *www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3022a-monitor-liquidaties-in-nederland-2018.aspx*.

Winter, M., Woestendburg, N., Struiksma, N., Akerboom, C. & Boxum, C. (2017). *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur. Via: vng.nl/publicaties/criminele-beinvloeding-van-het-lokale-openbaar-bestuur.*

Bijlage 1 – Conceptmap

Criminele activiteiten en structuren gelieerd aan georganiseerde criminaliteit zijn in kaart gebracht via een conceptmap. Centraal binnen de conceptmap staat het onderwerp georganiseerde criminaliteit. Gerelateerd aan dit centrale punt zijn drie componenten van georganiseerde criminaliteit: hoofddelicten; criminele werkwijzen en organisaties & structuren. Elk van deze componenten is inhoudelijk behandeld in hoofdstuk drie. Deze bijlage bevat voor elk component een meer gedetailleerde uitwerking.

Hoofddelicten

Criminele werkwijzen

Organisaties & structuren

Bijlage 2 – het ANV

Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) is een kennisnetwerk dat in 2010 is opgericht. Sindsdien heeft het ANV de jaarlijkse Nationale Risicobeoordeling opgesteld en andere analysestudies op het gebied van nationale veiligheid verricht, in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie namens de toenmalige Stuurgroep Nationale Veiligheid (SNV). In 2016 heeft het ANV het Nationaal Veiligheidsprofiel (NVP) opgesteld en in 2019 de Geïntegreerde Risicoanalyse Nationale Veiligheid (GRA).

Het ANV bestaat uit een vaste kern van zes organisaties en daaromheen een netwerk (de Ring) van organisaties zoals kennisinstellingen, overheidsdiensten, veiligheidsregio's, (vitale) bedrijven en onderzoeksbureaus die afhankelijk van de kennisvraag worden ingeschakeld bij de productie van de studies. De vaste kern wordt gevormd door:

- Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
- Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie
- De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)
- De Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO
- De Stichting Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
- Het Institute of Social Studies (ISS) van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Deze organisaties beschikken over brede, multidisciplinaire expertise en bestrijken gezamenlijk het werkveld van de Nationale Veiligheid. Op deze wijze is de *All Hazard benadering* gegarandeerd en is de eenheid in methodologie en overkoepelende analyses geborgd. De zes instellingen in de kern, verenigd in de Taakgroep, dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke kwaliteit van de producten van het ANV. Specifieke, aanvullende expertise wordt geleverd door de andere organisaties in het netwerk. De organisaties in de kern en de ring stellen experts en analisten ter beschikking, die in (in samenstelling steeds wisselende) werkgroepen inhoudelijke activiteiten uitvoeren. Een ondersteunend secretariaat (het ANV secretariaat) bestaande uit een algemeen secretaris en projectondersteuning, draagt zorg voor de processturing, voortgangsbewaking en ondersteuning van het tot stand brengen van de producten. Het ANV secretariaat is het vaste aanspreekpunt voor de opdrachtgever. Het ANV secretariaat is gevestigd bij het RIVM. De organisatiestructuur van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid is schematisch weergegeven in de volgende figuur.

Schematische weergave van Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Rijksoverheid

Dit is een uitgave van :

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)
Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (TNO)
Stichting Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
Erasmus Universiteit Rotterdam, Institute of Social Studies (ISS)

Januari 2021

012454