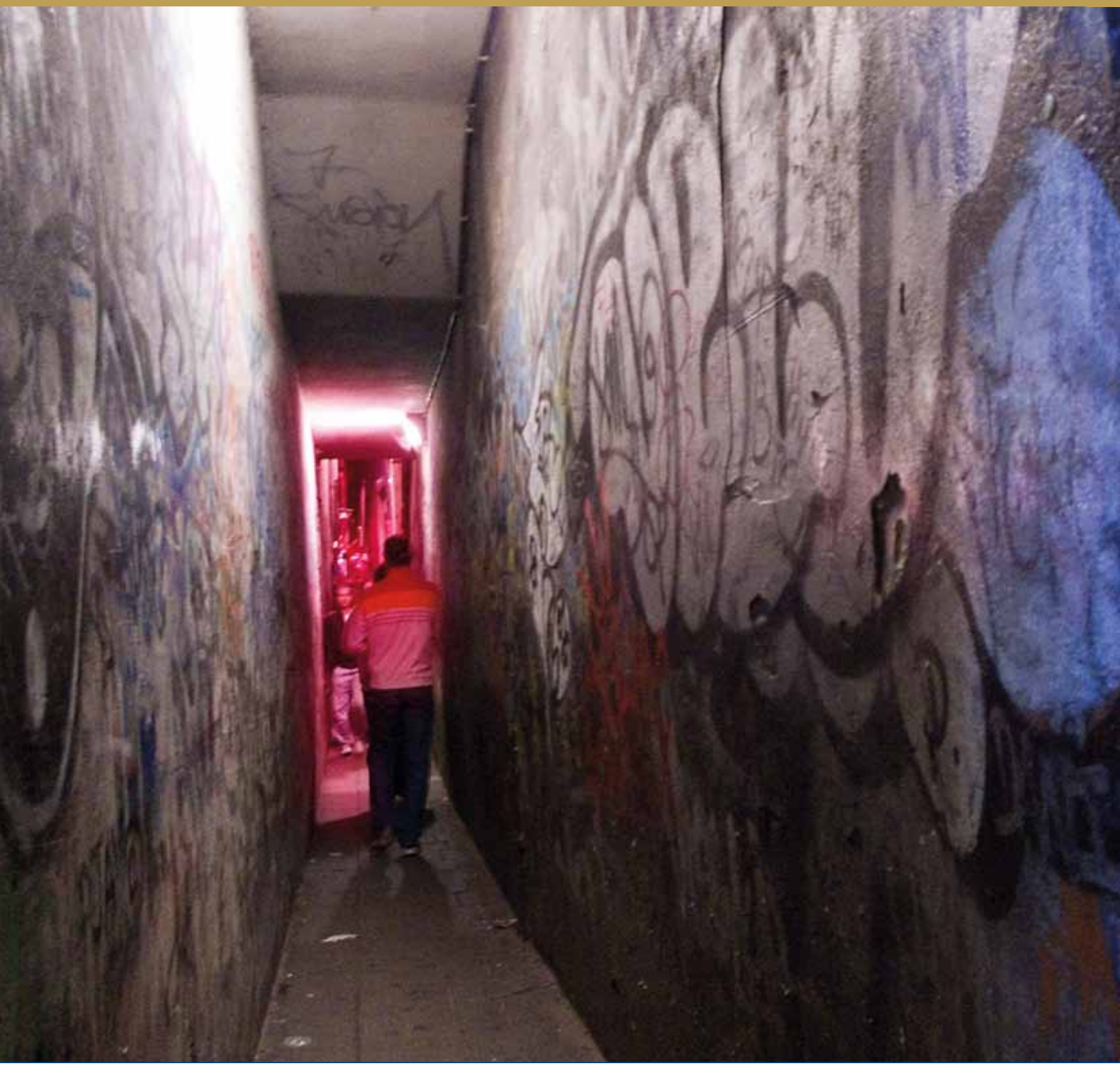
AMSTERDAM-AMSTELLAND

AA

# Over ondermijning



«waakzaam en dienstbaar»

POLITIE
Amsterdam-Amstelland

# Over ondermijning

## Een verkenning naar het fenomeen, de aanpak en mogelijke verbeteringen

**Tweede druk**

© 2009, Politie Amsterdam-Amstelland. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij electronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Inhoudsopgave


Voorwoord ..... 7

Managementsamenvatting ..... 9
English summary ..... 13

1. Inleiding ..... 15
1.1 Opdracht ..... 16
1.2 Wat is ondermijning? ..... 17
1.3 Eerste zoektocht ..... 18
1.4 Onderzoeksvragen ..... 20
1.5 Hoofdstukindeling ..... 20

2. Onderzoeksmethode ..... 23
2.1 Plan van aanpak ..... 24
2.2 Onderzoek ..... 27

3. Theorie ..... 31
3.1 Betekenis ..... 32
3.2 Beschermend stelsel ..... 35
3.3 Van taak naar doel ..... 36
3.4 Samenvatting en schema ..... 41
3.5 Zelfreinigend vermogen ..... 41
3.6 Goede of slechte ondermijning? ..... 46

4. Weegmodel ..... 49
4.1 Theorie en praktijk ..... 50
4.2 Schematisch weegmodel ..... 51

5. Ondermijningsvormen ..... 55
5.1 Inleiding ..... 56
5.1.1 Verweving onderwereld/bovenwereld ..... 56
5.1.2 Methode van onderzoek inventarisatie ..... 59
5.2 Fraude ..... 61
5.2.1 Oplichting ..... 61
5.2.2 Advanced Fee Fraude (419 fraude) ..... 63
5.2.3 Valsheid in geschriften ..... 65
5.2.4 Belastingontduiking ..... 66
5.2.5 Creditcardfraude ..... 68
5.2.6 Bijstand/uitkeringsfraude ..... 68
5.2.7 Skimmen ..... 69
5.2.8 Cybercrime ..... 70
5.2.9 Phisingcrime ..... 71
5.2.10 Underground Banking ..... 72

5.2.11 Identiteitsfraude ... 73
5.2.12 Vastgoedfraude ... 73
5.2.13 Witwassen ... 77
5.2.14 Corruptie en misbruik van bevoegdheden ... 78
5.3 Illegale handel ... 80
5.3.1 Goederen ... 80
5.3.2 Hard- en softdrugs ... 81
5.3.3 Milieucriminaliteit ... 84
5.3.4 Mensenhandel/prostitutie ... 88
5.4 Vrijplaatsen ... 94
5.4.1 Hells Angels ... 94
5.4.2 Gebieden ... 94
5.4.3 Belwinkels ... 94
5.4.4 Bingohal ... 94
5.5 Geweld ... 96
5.5.1 Religieus gericht geweld ... 96
5.5.2 Niet-religieus gericht geweld ... 97
5.5.3 Etnische extremistische bewegingen ... 98
5.5.4 Radicaal dierenrechtactivisme ... 98
5.5.5 Contrastrategieën ... 99
5.5.6 Eigenrichting ... 100

6. Sleuteldomeinen ... 105
6.1 Inleiding ... 106
6.2 Sleutelpersonen ... 107
6.2.1 Criminele groepen in de regio ... 107
6.2.2 Kenmerken ... 108
6.2.3 Voorbeeldgroepen ... 108
6.3 Sleutelplaatsen ... 109
6.4 Sleutelbranches ... 110
6.5 Sleutelpersonen vanuit een ander perspectief ... 111
6.6 Conclusie ... 111

7. Factoren ... 113
7.1 Inleiding ... 114
7.2 Mentaliteit van de burger ... 114
7.3 Mentaliteit van organisaties ... 119
7.4 Mentaliteit van de politie ... 120
7.5 Mentaliteit van het bestuur ... 122
7.6 Stad, land en infrastructuur ... 127
7.7 Buiten de maatschappij ... 130
7.8 Controle ... 132

8. Diepte Analyse ... 135
8.1 Inleiding ... 136
8.2 Factor anonimiteit ... 137
8.3 De Haven van Amsterdam ... 139
8.3.1 Inleiding ... 139
8.3.2 Verschijningsvormen van anonimiteit in de haven ... 141
8.3.3 Vergelijking met Genova, Italië ... 143

8.3.4 Vergelijking met Hong Kong ... 144
8.3.5 Aanpak/best practice ... 146
8.4 Woonbemiddeling ... 146
8.4.1 Inleiding ... 146
8.4.2 Kenmerken van woningbemiddeling ... 147
8.4.3 Bestrijding malafide woning-bemiddeling ... 149
8.4.4 Best practice ... 149

9. Best Practices ... 151
9.1 Inleiding ... 152
9.2 Focus op sleutelplaatsen & branches ... 152
9.2.1 Project Emergo (postcode gebied 1012) ... 152
9.2.2 Integrale aanpak vrijplaatsen ... 153
9.2.3 De locale integrale controles op sleutelplaatsen en knooppunten ... 153
9.2.4 Fraude Interventieteams ... 156
9.2.5 Project Doorzon ... 156
9.3 Focus op sleutelpersonen ... 156
9.3.1 Persoons- of dadergerichte aanpak doelgroepen ... 156
9.3.2 Het ABC-team ... 157
9.3.3 De ketenunit veelplegers en jeugd ... 158
9.3.4 Spreekuur veelplegers ... 158
9.3.5 Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM) ... 159
9.3.6 Cabrio-methode ... 159
9.3.7 DWI Convenant ... 160
9.4 Focus op andere denkwijzen & methoden ... 160
9.4.1 Verkenningen ondermijning & ongelijkwaardigheid ... 160
9.4.2 Van delict naar fenomeen ... 160
9.4.3 Scenariodenken, brainstormen & en levensvatbare ideeën ... 161
9.4.4 Barrière model ... 162
9.4.5 De grenzen van de wet ... 163
9.4.6 Zelfreinigend vermogen overheidsdiensten en branches ... 163
9.4.7 Omgekeerde bewijslast: pornosites als bordelen ... 164
9.5 Focus op best practices van andere landen ... 165
9.5.1 Italië ... 165
9.5.2 Hong Kong ... 168
9.6 Conclusie best practices ... 171

10. Media ... 173
10.1 Methode ... 174
10.2 Reputatie van Amsterdam ... 174
10.3 De haven ... 175
10.4 Witwassen ... 175
10.5 Woonfraude ... 176
10.6 Aanbevelingen ... 176

11. Conclusie ... 179
11.1 Aard en omvang ... 180
11.2 Samenwerking ... 181
11.3 Cultuurverandering ... 183
11.4 Conclusie in punten ... 183

12. Aanpak ..... 187
12.1 Evolutie van de CBA ..... 188
12.2 De inhoud van een pIFA ..... 189
12.3 Een pIFA opstellen ..... 191
12.4 Schematische weergave ..... 195
12.5 Netwerk en Account Centrum ..... 195

Bijlagen ..... 199
Bijlage 1. Literatuur ..... 201
Bijlage 2. Dank ..... 205

# Voorwoord

De visienota Politie in ontwikkeling (PIO) gaat in op de uitdagingen waarvoor de politie staat en de noodzakelijke verandering van de politiefunctie zelf. Slimmer werken en meer (inter)nationale samenwerking met traditionele en toekomstige partners, staan hierin centraal. In aansluiting op deze visie heeft de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) vijf veiligheidsthema's op zijn strategische agenda geplaatst: ongelijkwaardigheid, overlast, veelvoorkomende criminaliteit, criminaliteit met grote impact op het slachtoffer en ondermijning. Deze thema's vormen de focus voor verdere inhoudelijke ontwikkeling van het politievak, en voor de opstelling van de politie naar haar veiligheidspartners en de burgers. Zowel regionaal als landelijk, op korte termijn (zittingsperiode kabinet) en op langere termijn.

Dat kan natuurlijk alleen op een zinvolle manier als deze veiligheidsthema's verder worden ingekleurd en uitgewerkt. Want wat verstaan we precies onder ongelijkwaardigheid? Waarom is dit een onderwerp voor de politie? Wat doet de politie aan het tegengaan van overlast en welke rol spelen andere partijen daarin? Waaruit bestaat de aanpak? Is die succesvol? Wat draagt bij aan het terugdringen van veelvoorkomende criminaliteit, zoals fietsendiefstal of woninginbraak? Volstaat onze veelplegersaanpak ook op langere termijn? Wat kan de politie doen om het geweld in de samenleving terug te dringen? Wanneer is er sprake van ondermijning van de samenleving? Hoe openbaart zich dit en hoe krijgen we er grip op? Of, in algemene zin: welke ontwikkelingen spelen er rond deze veiligheidsthema's? En hoe kunnen we de operationele benaderingswijzen uit PIO (lokaal/nodaal, informatiegestuurde politie, programmasturing en policing of communities) hierbij inzetten? Deze en tal van andere kwesties met betrekking tot de vijf thema's vragen dringend om een antwoord.

De korpsleiding van de politie Amsterdam-Amstelland onderschrijft het belang hiervan en heeft opdracht gegeven om te starten met drie verkenningen: overlast, ongelijkwaardigheid en ondermijning. In een later stadium worden ook de overige twee – meer traditionele – thema's onder de loep genomen. De verkenningen zijn uitgevoerd door teams van deskundigen uit het korps – zowel voor het beleid als voor de uitvoering – onder aanvoering van een projectleider. Om vooral jong talent een kans te geven, zijn bij de verkenningen naar ongelijkwaardigheid en ondermijning projectleiders aangesteld van buiten het regionaal managementteam (RMT). Waar nodig is een beroep gedaan op externe deskundigen Bij deze twee verkenningen is er bovendien voor gekozen om de gemeente Amsterdam en het OM, parket Amsterdam bij het proces te betrekken.

Het doet mij bijzonder veel genoegen dat er voor drie van de vijf veiligheidsthema's goed doortimmerde verhalen liggen. Hiervoor ben ik niet alleen de leden van de projectgroepen, maar iedereen die aan dit resultaat heeft bijgedragen – in de stuurgroep, in de klankbordgroep, als externe ondersteuner, als geïnterviewde, bij de vormgeving of op welke wijze dan ook – zeer erkentelijk.

Met de resultaten van de verkenningen op zak, gaan we nu het gesprek aan met onze veiligheidspartners in de regio. Ik hoop dat de verkenningen een belangrijke aanzet vormen voor de body of knowledge van de gezamenlijke Nederlandse politie over de vijf veiligheidsthema's. Ik zal dat in de Raad van Korpschefs (i.o.) met andere politieregio's gaan bespreken.

## Ondermijning

Als ik denk aan ondermijning dan komen bij mij steevast de journaalbeelden naar boven van een feest aan de Franse Côte d'Azur, georganiseerd door een vastgoedmagnaat, waarop een bonte verzameling van mensen zich verdrong aan het buffet: vastgoedhandelaren, projectontwikkelaars, financiële dienstverleners, notarissen, advocaten en artiesten. Onder hen niet alleen veel 'bekende Nederlanders', maar ook nogal wat 'bij de politie bekende Nederlanders'. De grens tussen 'bovenwereld' en 'onderwereld' is blijkbaar niet meer zo duidelijk als vroeger. Dit gegeven illustreert de behoefte aan nieuwe begrippen en nieuwe manieren van kijken naar de samenleving in relatie tot criminaliteit. Het perspectief van ondermijning geeft hiertoe een belangrijke aanzet.

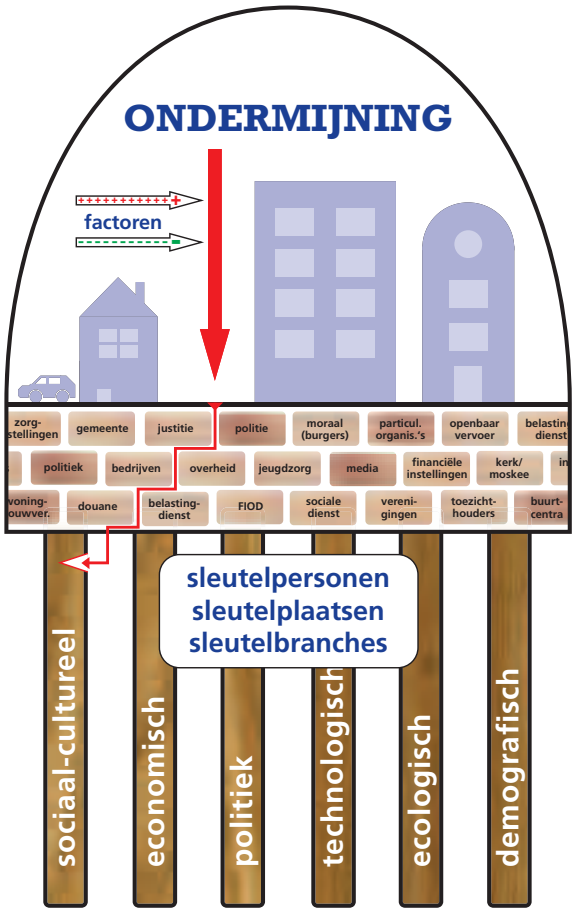
Dit rapport kijkt zowel vanuit de theorie als vanuit de praktijk naar ondermijning. Ondermijning betreft alle gevallen waarin de fundamenten van de samenleving worden aangetast, met mogelijke ontwrichting van die samenleving tot gevolg. In aansluiting op de theoretische beschouwing bevat het rapport een overzicht van vormen van ondermijning die in de regio Amsterdam-Amstelland zijn waargenomen. Het beschrijft domeinen die bijzonder gevoelig of kwetsbaar zijn voor ondermijnende activiteiten, de zogenaamde sleuteldomeinen. Tot slot volgt een overzicht van factoren die ondermijning kunnen bevorderen dan wel beperken en een beschrijving van best practices in de aanpak van ondermijning.

Deze verkenning is geen sluitstuk, maar het begin van een langdurige focus van de politie op het veiligheidsthema ondermijning, zowel op regionaal als op landelijk niveau. Ik ben ervan overtuigd dat dit rapport een positieve bijdrage kan leveren aan het bepalen van de juiste richting voor de toekomst. Een richting die onze samenleving en haar fundamenten sterker maakt. Een samenleving waarin iedereen zich veilig en gelijkwaardig voelt. En waar iedereen kan vertrouwen op bescherming tegen kwaadwillendheid in welke vorm dan ook.

Amsterdam, 11 november 2009
Bernard Welten, hoofdcommissaris

# Managementsamenvatting

Vanuit de Raad van Hoofdcommissarissen zijn vijf veiligheidsthema's benoemd: overlast, ongelijkwaardigheid, ondermijning, Veel voorkomende criminaliteit en Criminaliteit met een hoge impact. In navolging van overlast worden nu ongelijkwaardigheid en ondermijning verder verkend. Dit rapport gaat *over ondermijning*.




## Definitie

Binnen de Politie Amsterdam-Amstelland en bij veel van haar partners bestaat een wijd scala aan interpretaties van de betekenis en invulling van ondermijning. Regelmatig terugkomende associaties zijn angst en vertrouwen van de burger, vermenging van de onderwereld met de bovenwereld en gebeurtenissen met een hoge emotionele impact. Vanuit de heersende interpretaties, gesprekken met deskundigen en ideeën uit de wetenschap formuleert deze verkenning de volgende werkdefinitie: ondermijning is *"het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, leidend tot een aantasting van haar fundamenten en/of van de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt"*.

## Theorie

Met "de structuur van onze maatschappij" worden haar fundamenten bedoeld, bestaande uit een aantal cruciale sleutelpersonen of groepen, sleutellocaties en sleutelbranches of organisaties (zie schema hieronder). Bijvoorbeeld een bekende politicus, een station of de afvalverwerkingsbranche. Als een van deze zogenaamde sleuteldomeinen aangetast wordt (niet goed meer functioneert) kan dit de maatschappij ernstig ontwrichten. Dat is ondermijning.

Er zijn veel (publieke en particuliere) instellingen en organisaties die hun eigen onderdeel van de fundamenten beschermen. Voor de politie is dit de openbare orde en veiligheid. De integriteit van een beroepsgroep wordt gewaarborgd door een eigen autoriteit, en de belastingdienst heeft de FIOD. Tezamen vormen al deze partners een beschermende laag tussen de maatschappelijke fundamenten en ondermijnende invloeden van boven uit de maatschappij. Ook dit beschermende stelsel kan door ondermijning aangetast worden.

Al deze vormen van ondermijning worden beïnvloed door bevorderende of remmende factoren in de maatschappij. Deze factoren bepalen mede hoe makkelijk of moeilijk sommige vormen van ondermijning zijn.

Deze verkenning biedt ten eerste een weegmodel waarmee situaties en gedragingen kunnen worden beoordeeld of zij onder ondermijning vallen. Hoofdoverwegingen zijn hierbij of het de fundamenten aantast, en hoe groot de impact op deze fundamenten is.

## Inventarisaties

Het grootste gedeelte van dit rapport bevat vier inventarisaties. Ten eerste een lijst met (een groot

gedeelte van de) waargenomen ondermijningsvormen in Amsterdam. Deze zijn beschreven inclusief voorbeelden en aard en omvang indien bekend. Ten tweede een lijst met relevante sleuteldomeinen die we zijn tegengekomen. Hierbij ligt, gezien de uiteindelijke doelstelling van het tegengaan van ondermijning, de nadruk op negatieve personen, en locaties en branches met een verhoogd risico. Als derde inventarisatie een lijst met factoren die een bevorderende of remmende invloed op ondermijning kunnen hebben. Hiermee kunnen niet alleen bestaande, maar ook nieuwe vormen van ondermijning voorspeld, aangepakt en zelfs voorkomen worden. De vierde en laatste inventarisatie bevat best practices die tegen ondermijning gebruikt kunnen worden. Uit de eerste drie lijsten kan steeds een combinatie van vorm, domein en factor gekozen worden. Het snijvlak van deze drie, het interactiegebied, biedt vervolgens een interessant onderzoeksterrein. Dit rapport bevat tevens twee voorbeelden van zulke diepteanalyses: de vorm fraude met de factor anonimiteit in achtereenvolgens de sleutellocatie Amsterdamse haven en de sleutelbranche van woningbemiddelaars.

### Nieuwe visie

Uit deze verkenning komt een nieuwe visie op de aanpak van ondermijning naar voren. Deze behelst een nieuwe manier van kijken en een nieuwe manier van werken. Dit raakt direct aan de interne politiecultuur, maar is een onvermijdelijke ontwikkeling om bij te blijven in de strijd tegen ondermijning. Belangrijke cultuuraspecten uit deze nieuwe visie zijn samenwerkingsgericht en fenomeengericht werken. Samenwerkingsgericht werken betekent dat de partners eerst informatie en problemen delen, oftewel de lacunes in elkaars kennis aanvullen, en pas daarna gezamenlijk de eigen prioriteiten bepalen. Samenwerking zonder vooraf condities te stellen. Hiermee verschuift de focus van taakgericht (alleen kijken naar de eigen taak) naar doelgericht (werken aan een gemeenschappelijk doel).

Fenomeengericht werken betekent dat er, naast het bekende onderzoek gericht op delict en dader, ook gekeken wordt naar het overkoepelende systeem achter de criminaliteit en de ondermijning. Waarom nu? Waarom hier? Waarom op die manier? Kijken naar de fenomenen die een remmende of faciliterende invloed hebben (of hadden) of de criminaliteit betekent dat er meer aangrijpingspunten bekend zullen worden om herhaling te voorkomen. De factoren kunnen daar goed bij helpen om het systeem uiteindelijk te begrijpen, voorspellen, verstoren en voorkomen. Oftewel: signaleren en adviseren vanuit de opsporing.

Om deze nieuwe manier van werken praktisch duidelijk te maken wordt in dit rapport een aanpak aangegeven waarbij partners gezamenlijk tot het vaststellen van hun prioriteiten kunnen komen aan de hand van waargenomen fenomenen en problemen. Deze zogenaamde partnergerichte IntegriteitsFenomeenAnalyse is een doorontwikkeling van de bekende CBA (CriminaliteitsBeeldAnalyse). Maar deze nieuwe manier van kijken en werken betekent meer dan alleen een nieuwe methodiek. Het impliceert nieuw leiderschap en een brede en open blik waarmee blijven rondkijken en ons blijven verwonderen.

Uiteindelijk is deze verkenning idealiter een eerste aanzet tot een diepere en langdurige focus op ondermijning, haar oorzaken en omstandigheden en de mogelijke methodes van aanpak. Deze verkenning heeft in ieder geval al de nodige draagvlak opgeleverd binnen de politie en haar vele partners uit de beschermende structuur tegen ondermijning. Door de vele gesprekken en overleggen met politie en partners is een eerste aanzet gegeven om het thema in de hoofden van de mensen en de intenties van de organisaties een plek te laten krijgen.

# English summary

### Definition

Subversion is *"to weaken or abuse society's structure leading to the corruption of it's foundations and/or a decaying integrity of the constitution that protects her."*

### Theory

Our modern society is based on a complex but effective foundational structure. This structure can be divided in six categories: socio-cultural, economical, political, technological, ecological and demographical foundations. Every category contains various key elements. These elements can be persons or groups with an important contribution to society (e.g. politicians, role models, local shopkeepers), important and/or high-risk locations (e.g. harbours, highways, head offices) or crucial branches or organisations that keep society going (e.g. waste disposal, health care, transportation sector).

On these foundations lies our society, usually peaceful and often oblivious of the importance of it's own key elements. And also largely unaware of the constitution that protects her. This constitution is an extensive collection of partners that form a protective layer between society and its foundations. This layer protects the foundational key elements against corruption and decaying influences from above. Every partner has its own responsibility and its own scope. It's when subversive influences can seep through this layer unnoticed that they can start to have an effect on the foundations. This is what we call subversion.

### New approach

Amsterdam's explorative investigation on subversion eventuates in an exiting new and open approach to effectively fight subversion in all its appearances, both known and as yet unknown. Two principles are central to this new approach: unconditional cooperation and phenomenon-based criminal investigation.

**In unconditional cooperation** the objective of every partner in the protective layer needs to shift from task based to goal based. The common goal of a safe and secure society supersedes every partner's individual task. They can openly share their information and their voids, after which the individual priorities are set in harmony to serve the common goal. Cooperation needs to become the default, without prior conditions or posterior compensation.

**Phenomenon-based** criminal (and subversional) investigation has the potential to become a powerful addition to felony-based investigation, albeit no replacement. A stronger focus on the system and structure behind the felony and the subversion can result in better efforts to predict, disrupt and prevent them. An in-depth analysis of the societal factors that influence (i.e. prevent or facilitate) subversion proves to be a strong tool.

These new principles are more than just tools, they comprise a whole new way in which the police looks at the world around her. This means it requires more than implementation. It requires new leadership, new attitudes and a new desire to look around and wonder.

# 1

# Inleiding

# 1. Inleiding

## 1.1 Opdracht

Aan het begin van deze eeuw is een nieuwe visie op het politiewerk in Nederland ontwikkeld. Hierbij heeft het proactief werken in samenwerking met ketenpartners de toon gezet. Aan de hand van één landelijk theoretisch model, beschreven in het visiedocument "Politie in Ontwikkeling" (PiO), is een lange termijnvisie omarmd voor de uitvoering van de politietaken. Hierin zijn voor de komende vier jaren vijf verschillende veiligheidsthema's benoemd. Ondermijning is, samen met ongelijkwaardigheid, overlast, veel voorkomende criminaliteit en criminaliteit met een grote impact op het slachtoffer, tot 2014 onderdeel van de strategische agenda. Bovendien was ondermijning (*subversion*) samen met ongelijkwaardigheid (inequality) het thema van de CPE 2008.[1] In 2009 wordt op de CPE een terugkoppeling gegeven over de Europese ontwikkelingen rondom deze twee thema's.

## 1.2 Wat is ondermijning?

Zowel binnen als buiten het korps bestaan er veel verschillende interpretaties van het begrip ondermijning. Ondermijning blijkt een zeer breed spectrum van beeldvorming op te leveren. Iedereen hanteert weer andere voorwaarden voordat ze een situatie ondermijnend noemen. Wat veel terugkomt is de heftigheid van een gebeurtenis. Men heeft de neiging om dingen die een forse impact hebben op die grond bij ondermijning te scharen. Een overval is ondermijning als er veel geweld bij gebruikt wordt, dit ondermijnt het veiligheidsgevoel van het slachtoffer. En ook als gebeurtenissen structureel zijn, zoals groepen jongeren die een wijk terroriseren. Het gaat in deze gevallen vooral om de emotie die bij de gebeurtenis betrokken is. Ondermijning wordt dan eigenlijk gebruikt als een manier om aan te geven dat een gebeurtenis heftiger is dan normaal. Het is dan geen "normale" criminaliteit, het is *ondermijning*. Een ander aspect dat vaak terugkwam is de verwevenheid van de onderwereld met de bovenwereld. Criminelen die zwart geld investeren, die macht of invloed proberen te verwerven of die zelfs de politiek in gaan. De situatie in Italië wordt door onze gesprekspartners vaak als voorbeeld aangehaald. Als ook maar een klein deel van de aantijgingen richting Berlusconi waar zou zijn dan is dat een levend voorbeeld van de ultieme verwevenheid.

Tenslotte hoorden we veel voorbeelden die duidelijk maakten dat toch vooral terrorisme en ideologisch geweld bij ondermijning horen. De moorden op Theo van Gogh en Pim Fortuyn komen regelmatig terug. Die ondermijning tast het vertrouwen in de rechtsstaat, de politiek en de multiculturele samenleving aan. Maar ook een recente gebeurtenis zoals de aanslag van Karst Tates op Koninginnedag. Een dergelijke eenmansactie ondermijnt het vertrouwen in de maatschappij of wordt simpelweg als heel heftig ervaren, en is daarom volgens velen ondermijning.

Al snel werd duidelijk dat we binnen de werkgroep eerst zelf een werkbare afbakening van het begrip moeten maken, want de gevoelsmatige betekenis bij onze gesprekspartners was zo divers dat we tientallen onvergelijkbare gesprekken zouden krijgen.
De volgende twee voorbeelden geven een indruk van de onvergelijkbaarheid van incidenten waarbij men spreekt van ondermijning:

### Structureel ondermijnend gedrag met lage (maatschappelijke) impact

Een slager klaagde omdat Hell's Angels 's avonds overlast veroorzaakten met motoren en muziek voor zijn deur. Het gevolg was dat de motorbende stelselmatig tijdens winkeluren ongewenst op bezoek kwam en intimiderend gedrag vertoonde waar klanten bij waren. De ultieme vernedering kwam door het gedwongen moeten opdrinken van urine van een van de groepsleden. Politie en Justitie hebben deze zaak nooit goed opgepakt, en als gevolg daarvan is het slachtoffer erg bang geworden en is zijn vertrouwen in een rechtvaardige samenleving volledig kwijt.

Dit voorbeeld geeft aan dat er met name voor het slachtoffer sprake is van een bij herhaling ingrijpende gebeurtenis, terwijl zijn omgeving er feitelijk weinig last van heeft. Er is sprake van persoonlijke ondermijning, maar nog zonder verdere gevolgen voor de samenleving. Zet daartegenover een eenmalig schokkend incident, waarbij het vertrouwen in een veilige samenleving voor een grote groep mensen voorgoed kan veranderen:

1 "*Capital Policing Europe*", een jaarlijkse conferentie voor de top van de Europese hoofdstedelijke politiekorpsen. De 30e editie vond in mei 2008 in Amsterdam plaats.

**Incidenteel ondermijnend gedrag met hoge (maatschappelijke) impact**

Joes Kloppenburg was in 1996 het eerste "bekende" slachtoffer van zinloos geweld. Hij wilde een zwerver te hulp schieten die in elkaar werd geschopt door een paar dronken mannen. "Kappen nou!" riep Kloppenburg nog, maar de agressieve mannen keerden zich tegen hem en schopten hem in een steegje dood.

Deze gebeurtenis heeft onder de Nederlandse bevolking heel veel emotie teweeg gebracht, en geleid tot allerlei initiatieven tegen zinloos geweld, zoals het oprichten van verenigingen of het uitbrengen van een rapliedje waarbij de songtekst is opgedragen aan de slachtoffers van dit gewelddadig gedrag.

## 1.3 Eerste zoektocht

De verschillende invullingen die aan ondermijning gegeven worden werpen allerlei vragen op. Een aantal daarvan is gebruikt om het startpunt van de verkenning vorm te geven, zoals:

**Wanneer is er sprake van ondermijning binnen de legale economie?**
De wet- en regelgeving is niet altijd duidelijk, zoals met betrekking tot bijvoorbeeld softdrugs. Dit biedt ruimte aan illegale handelingen. Een bekende consequentie van het gedoogbeleid is dat aan de voordeur van een coffeeshop wordt gecontroleerd op hoeveel er verkocht wordt, maar aan de achterdeur vindt grootschalige handel plaats.

### Waarom is het chic om met criminelen op te trekken en zaken te doen?

In Amsterdam worden Freefight Gala's als sportfestijn gehouden waar bekende Nederlanders (zoals ondernemers) naar toegaan, en waar ze met bekende criminele personen worden gesignaleerd. Door de media wordt een dergelijk evenement breed uitgemeten en bestaat er een positieve beeldvorming over deze festijnen. Tegelijkertijd is er daar wel sprake van uitgebreide contacten van de bovenwereld met de onderwereld.

### Wat maakt Amsterdam nu eigenlijk aantrekkelijk voor ondermijnende activiteiten en wie spelen er dan een rol in?

Bij criminelen leeft het idee van Amsterdam als een soort vrijstaat waar veel is toegestaan en het makkelijk is om anoniem te blijven en verblijven. In combinatie met de Nederlandse tolerantie ("leven en laten leven") en strenge privacyregels is dit voor hen een aantrekkelijke situatie. Ook het havengebied is aantrekkelijk. Daar hebben verschillende diensten verschillende verantwoordelijkheden en bestaat geen goede controle op wat zich daar dag en nacht afspeelt. Ondertussen zijn er veel kleine bedrijfjes gevestigd en komt er zeer veel handelswaar binnen, wordt het opgeslagen en uiteindelijk weer doorgevoerd.

### Welke ondermijnende signalen zijn er nu al die nog niet worden herkend door instanties?

Wat zijn de blinde vlekken, waar ligt de ruimte om illegale activiteiten uit te voeren vanuit een legale bedrijf? En hierop voortbordurend: Hoe kan een organisatie zich ervan bewust zijn dat er mogelijkheden voor illegale handelingen zijn? Hoe worden controles uitgevoerd en door wie? Ook de zelfregulering bij bepaalde beroepsgroepen (zoals artsen) speelt hier een rol. In het hoofdstuk over zelfreinigend vermogen wordt hier uitgebreid op ingegaan.

Veel van deze vragen zijn de revue gepasseerd. Bovendien hebben we gewerkt vanuit de aanname dat er binnen de samenleving drie belangrijke issues zijn: macht, geld en status. Vanuit de criminele wereld is voor de bovenwereld het aanbod groot en verleidelijk om de wet- en regelgeving te negeren en illegale diensten te verlenen tegen veel geld. Daarnaast is er

**Freefight Gala in Amsterdam**

al sprake van een verwevenheid tussen de legale en illegale economie en worden de contacten met grote criminelen, zowel sociaal als zakelijk, niet meer per definitie afgehouden. Als resultaat van de gehele exercitie voor de betekenis van ondermijning is de projectgroep daarmee op de volgende gedachtegang uitgekomen:

Bij ondermijning wordt de legaliteit van de samenleving aangetast, iedereen kijkt ernaar vanuit de eigen organisatie maar niemand voelt zich echt verantwoordelijk voor de samenleving als geheel. De eerste stap die moet worden gezet is het bewust maken van organisaties van de gevaren van ondermijning, hoe dit zich voor kan doen en welke signalen hierbij te herkennen zijn.

Wij hebben zodoende gekozen om een onderzoeksmodel te ontwerpen waarbij het mogelijk is om signalen van ongewenst gedrag te kunnen opvangen en interpreteren. Vanuit de interpretatie of een gedraging binnen de context van geldende normen en waarden wenselijk is, kan besloten worden of een gedraging dan ook een ondermijnende activiteit in zich heeft. Het doel van de zoektocht is met name gericht op het bewust maken van organisaties dat er zeer veel vormen van ondermijning zijn, en om de uitdaging voor de eigen organisatie zichtbaar te krijgen. In dit rapport is vanuit de politie een eerste verkenning gedaan naar de vragen:

- Hoe moet je kijken om ondermijning te zien?
- Welke methodieken en instrumenten zijn effectief?
- Hoe kan een organisatie zelf herkennen of er sprake is van ondermijning?

## 1.4 Onderzoeksvragen

Deze verkenning is een eerste fase voor het project ondermijning, waarin de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

**1. Wat is ondermijning?**
Wat verstaan we precies onder het thema? Welke vormen van ondermijning komen in Amsterdam-Amstelland voor? Wat is hier cijfermatig van bekend en zijn er trends aan te geven? Welke personen, groepen en plaatsen zijn betrokken bij ondermijning en welke rol hebben zij? Welke remmende en bevorderende factoren zijn er rondom ondermijning aan te geven?

**2. Wat is de huidige aanpak van de geïnventariseerde ondermijningsvormen?**
Waaruit bestaat de aanpak van de verschillende vormen van ondermijning en zijn er best practices aan te geven? Welke strategieën worden toegepast?

**3. Wat zijn mogelijke verbeteringen voor een effectieve aanpak?**
Zijn er binnen de geïnventariseerde best practices (innovatieve) nieuwe strategieën die het tegengaan van ondermijning kunnen verbeteren? Wat zijn de kansen en bedreigingen bij de aanpak van ondermijning?

## 1.5 Hoofdstukindeling

U bevindt zich momenteel in Hoofdstuk 1, de **inleiding.**

Hoofdstuk 2 is een uitgebreide beschrijving van de door de werkgroep gehanteerde **onderzoeksmethode**.

Hoofdstuk 3 schetst het **theoretisch kader** dat we rondom het thema ondermijning ontwikkeld hebben. Beginnend bij de letterlijke betekenis wordt naar een definitie toegewerkt. Daarna wordt aandacht besteed aan de structuur in de maatschappij die beschermt tegen ondermijning, en aan de daaruit volgende omschakeling van taakgericht naar doelgericht werken. De theorie wordt afgesloten met een beschouwing omtrent het zelfreinigend vermogen, en een bespiegeling op de aard van ondermijning.

Hoofdstuk 4 bevat een **weegmodel** waarmee een waargenomen gedraging beoordeeld kan worden: is het wel of geen ondermijning? Tast het de maatschappij aan, en wat is de mate van impact? Hiermee kunnen alle nieuwe verschijningen van ondermijning getoetst worden of zij binnen de gekozen definitie vallen.

Hoofdstuk 5 is een overzicht van alle waargenomen **ondermijningsvormen** in Amsterdam, verzameld uit de literatuur, interviews, een uitgebreide enquête onder mensen binnen de politie en partners in de beschermende structuur, de Nationaal dreigingsbeelden en de rechercheonderzoeken binnen de eigen regio. De inventarisatie kent een viertal clusters: fraude, illegale handel, vrijplaatsen en geweld. Hierin staan de ondermijningsvormen beschreven met voorbeelden uit de landelijke en Amsterdamse praktijk, en de huidige aanpak.

Hoofdstuk 6 bevat een overzicht van de meest relevante **sleuteldomeinen** zoals ze in Amsterdam waargenomen zijn. Deze lijst is zeker niet limitatief, maar geeft een beeld hoe het begrip sleuteldomein (personen of groepen, plaatsen en branches of organisaties) gebruikt kan worden.

Hoofdstuk 7 is een overzicht van alle **factoren** die een rol spelen bij ondermijning. Elke ondermijningsvorm en elk sleuteldomein kent factoren die remmend of bevorderend werken op ondermijning. In dit overzicht worden de belangrijkste hiervan gegroepeerd behandeld. De factoren bevinden zich in de maatschappij, maar omdat zij overal kunnen voorkomen worden de factoren in abstractere zin beschreven.

Hoofdstuk 8 bevat twee **diepte analyses**. Bij elke combinatie van ondermijningsvorm, sleuteldomein en bevorderende of remmende factor is er een gebied waar deze drie samenkomen. Dit interactiegebied, het snijvlak van de drie onderdelen, levert vaak een interessant onderzoeksgebied op. Twee van die onderzoeksgebieden zijn in dit hoofdstuk geanalyseerd: de vorm fraude met de factor anonimiteit in de sleutelplaats 'Amsterdamse haven', en dezelfde vorm en factor in de sleutelbranche 'woningbemiddeling'.

Hoofdstuk 9 geeft vervolgens een uitgebreid overzicht van alle **best practices** die we in de verkenning zijn tegengekomen. Als een onderzoeksgebied interessant blijkt te zijn, kan zo direct in dit hoofdstuk een of meer bijbehorende best practices worden gehaald.

Hoofdstuk 10 is gewijd aan de rol van de **media** bij ondermijning waarbij een inhoudsanalyse is gemaakt van de huidige beeldvorming van ondermijning en de verschillende criminele verschijningsvormen daarvan. Eveneens is bekeken of media de regio bestempelen als een aantrekkelijk gebied voor (buitenlandse) criminelen. Het gaat daarbij dus vooral om de reputatie van de regio.

Hoofdstuk 11 biedt de **conclusies** en aanbevelingen die voortkomen uit deze eerste verkenning naar ondermijning. De drieledige methode van vorm, domein en factor vindt u hier, net zoals een overweging omtrent cultuurverandering en een nieuwe manier van kijken waardoor ondermijning niet langer onzichtbaar kan blijven. Dit is echter nog niet het laatste hoofdstuk, want in:

Hoofdstuk 12 bieden we tenslotte een concrete uitwerking van een mogelijke **aanpak** die de conclusies en aanbevelingen recht doet. Ook de nieuwe manier van kijken en de uitgebreide samenwerkingsgerichtheid komen hierin duidelijk terug.

# 2

# Onderzoeks-methode

# 2. Onderzoeksmethode

## 2.1 Plan van aanpak

### Doelstelling

De aanpak van de verkenning naar de twee veiligheidsthema's ongelijkwaardigheid en ondermijning ligt vastgelegd in het plan van aanpak.[2] Het verkennende onderzoek naar ondermijning vertrok vanuit de in dit plan geformuleerde doelstelling:

[…] een kwalitatief goede en brede verkenning […] op de volgende terreinen:

- De twee veiligheidsthema's ondermijning en ongelijkwaardigheid.
- De huidige aanpak van ondermijning en ongelijkwaardigheid door ons korps en onze partners.
- De gewenste aanpak van ondermijning en ongelijkwaardigheid: 'best practices' en goede, levensvatbare ideeën om ondermijning en ongelijkwaardigheid te bestrijden door het korps en onze partners.

De doelstelling aangaande ongelijkwaardigheid zal worden gerealiseerd door de korpswerkgroep ongelijkwaardigheid. Dit rapport behandelt de verkenning op het gebied van ondermijning.
Het eerste deel van deze doelstelling, een brede verkenning op het terrein van ondermijning, is vorm gegeven door een brede inventarisatie uit te voeren naar verschijningsvormen van ondermijning die zich in Amsterdam momenteel voordoen. Het tweede deel van de doelstelling, een verkenning van de huidige aanpak, wordt gedeeltelijk in deze inventarisatie meegenomen, maar krijgt vooral vorm in een apart hoofdstuk waar alle gevonden best practices worden verzameld. Het derde deel, goede ideeën omtrent de gewenste aanpak van ondermijning, zullen worden gerealiseerd door een stevig gefundeerd theoretisch kader te bieden waaruit nieuwe denk- en zienswijzen en een nieuwe methode om ondermijning tegen te gaan zullen voortvloeien. Deze staan in de hoofdstukken conclusie en aanpak.
In de geciteerde doelstelling wordt herhaaldelijk gerefereerd aan de partners van het korps. De boodschap was hiermee duidelijk: een grondige verkenning van het thema ondermijning kan niet plaatsvinden zonder onze partners hierin mee te nemen. Daarom zullen in alle aspecten van deze verkenning de partners uitgebreid betrokken worden. Gedurende het gehele proces zijn hypotheses, tussenproducten en ruwe versies regelmatig getoetst worden. Zowel bij mensen binnen de politie als bij de verschillende partners. Ook zullen de inhoudelijke ontwikkelingen binnen de verkenning regelmatig operationeel getoetst worden. Met andere woorden: er zal met regelmaat gekeken worden of onze observaties nog overeenkomen met de situatie in de praktijk, en er wordt constant gecontroleerd of deze praktijksituaties nog gedekt worden door de theorie.

### Politie in Ontwikkeling

Zoals uit de rest van dit rapport zal blijken speelt het visiedocument Politie in Ontwikkeling[3] door de hele verkenning heen een richtinggevende rol. Van de vier nieuwe gereedschappen die in Politie in Ontwikkeling geïntroduceerd worden zijn er drie bijzonder relevant binnen deze verkenning. De eerste, en meest dominante in dit onderwerp, is *Programmasturing*. Het belang van meer samenwerking met partners werd reeds in de opdracht aan de stuurgroep aangegeven. Tijdens de verkenning wordt ook de behoefte aan meer sturing op gezamenlijke prioriteiten duidelijk. Programmasturing komt binnen dit rapport daarmee terug op zowel het operationele niveau (door middel van samenwerking en informatiedeling) als op het strategische niveau (in het vooraf afstemmen van gezamenlijke doelen en prioriteiten).

**De Nederlandse politie ziet programmasturing als adequaat middel tot samenwerking**
*"10 punten op de horizon", uit: Politie in Ontwikkeling. Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen. NPI, Den Haag, 2005.*

De politie vormt binnen het veiligheidsbeleid een essentiële schakel op grond van haar toegevoegde waarde voor het reduceren van onveiligheid. Echter, ook andere

partijen nemen delen van de politiefunctie voor hun rekening. Voorzover dit (dreigende) overlap van werkterreinen tot gevolg heeft, leidt dit tot vragen van afbakening, of tot vragen over hoe aansluiting te vinden bij deze partijen. Samenwerking ontstaat niet vanzelf, maar moet worden georganiseerd. Dergelijke samenwerking dient naar de opvatting van de Nederlandse politie daarom vorm en inhoud te krijgen in gezamenlijke programma's. De politie ziet programmasturing als een adequaat middel om samenhang in het veiligheidsbeleid te organiseren tussen de politie en de verschillende partners van de politie. Programmasturing werkt horizontaal, zonder dat er sprake is van onderlinge hiërarchie van partijen. Programmasturing is alleen effectief als programma's bestuurlijk zo zijn ingericht dat de te bereiken doelen en ieders bijdrage daaraan zijn vastgelegd. Dit sluit aan bij de gedachte dat alle partijen hun bijdrage dienen te leveren aan het reduceren van onveiligheid. Zij doen dit elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, waarbij het bestuur zich eindverantwoordelijkvoelt en de regie voert.

Het tweede gereedschap uit Politie in Ontwikkeling is Informatie Gestuurde Politie (IGP). Binnen de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland is IGP al langere tijd gemeengoed. Gebruik maken van IGP is dan ook vanzelfsprekend. De samenwerking, en vooral de informatiedeling die in de nieuwe strategie wordt voorgesteld is volledig op IGP gebaseerd. Om ondermijning te kunnen zien zal een nieuwe manier van kijken nodig blijken. Deze dient grondig ondersteund te worden door nieuwe informatieproducten die volledig recht doen aan de nieuwe informatie (soort en vorm) die de nieuwe manier van kijken zal genereren. Met andere woorden, zonder de lopende inspanningen op het gebied van IGP was deze verkenning en de daaruit voortvloeiende nieuwe strategie niet mogelijk geweest.

### De Nederlandse politie wil informatiegestuurd werken

*"10 punten op de horizon", uit: Politie in Ontwikkeling. Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen. NPI, Den Haag, 2005.*

Politiewerk is in belangrijke mate kennisgestuurd. Kennis van personen, situaties, normen en processen bepalen wat er gebeurt. De politie streeft ernaar informatie en kennis een grotere rol te laten spelen. Waarneming en het verzamelen van informatie vormen niet alleen de grondslag voor het dagelijkse opereren van de politie op lokaal niveau, maar ook voor analyse en veredeling van informatie voor andere veiligheidsdoelen. Op die manier vormt de dagelijkse uitvoering van politietaken de uiterst belangrijke basis voor de algehele uitvoering van de politiefunctie. Het concept Informatie Gestuurde Opsporing (IGO) legt een sterke koppeling tussen het opsporingsproces en het informatieproces. Gegevens en informatie moeten leiden tot sturing op strategisch niveau voor het formuleren van beleid op het gebied van misdaadbestrijding en sturing op tactisch niveau ten aanzien van het maken van concrete keuzes in onderzoeken. Analyse van gegevens en informatie vormt het hart van dit besluitvormingsproces. De kwantiteit en kwaliteit van de informatiehuishouding bepalen in belangrijke mate haar effectiviteit en efficiency. De ontwikkeling die is ingezet van Informatiegestuurde opsporing naar Informatiegestuurde politiezorg (IGP) wordt verder uitgebouwd.

### Nodale oriëntatie

Het derde gereedschap uit Politie in Ontwikkeling dat binnen deze verkenning gebruikt wordt is Nodale Oriëntatie. Dit is een nieuwe manier van kijken naar de maatschappij. Door de moderne technische en sociale ontwikkelingen kan de maatschappij niet langer louter in geografische termen worden onderverdeeld. Nodale Oriëntatie kijkt naar de maatschappij als een verzameling complexe netwerken van mensen en organisaties en uitgebreide stromen van geld, goederen en mensen. Het geografische aspect kan niet overboord gezet worden, maar dient te worden aangevuld met een dynamische, netwerkgerichte blik. Het is precies de traditionele, geografisch gerichte blik op de maatschappij die ervoor zorgt dat de politie en veel van haar partners allerlei vormen van ondermijning niet zien. Ondermijning weet zich goed te verbergen in de complexe structuren waar de wereld tegenwoordig grotendeels uit bestaat. Bovendien maken ondermijners (facilitators, mensen

2 Ongelijkwaardigheid & Ondermijning: Plan van aanpak. Definitieve versie 10-09-2008. Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

3 *Politie in Ontwikkeling*. Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen. NPI, Den Haag, 2005.

die de grens tussen onder- en bovenwereld regelmatig oversteken) steeds beter gebruik van de nieuwe mogelijkheden van de nodale maatschappij. In deze verkenning en in de nieuwe strategie zoals deze hier wordt voorgesteld krijgt de nodale oriëntatie een plek in de keuze van de domeinen waar de aanpak van ondermijning zich op kan richten (voor meer over domeinen, zie hoofdstuk 6). Naast de klassieke sleutelplaatsen en sleutelpersonen wordt de blik nu ook expliciet op sleutelgroepen en sleutelbranches gericht.

**Binnen het gebiedsgebonden werken vormt een nodale oriëntatie een noodzakelijke aanvulling op de lokale oriëntatie**

*"10 punten op de horizon", uit: Politie in Ontwikkeling. Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen. NPI, Den Haag, 2005.*

De Nederlandse politie is traditioneel sterk georiënteerd op plaatsen (gebieden, territoir). Sociale processen worden echter steeds meer bepaald door stromen van mensen, goederen, geld en vooral informatie. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld criminaliteit en terreur. Dit stromenland wordt ook space of flows genoemd. Space of flows wint aan betekenis naast de zogenaamde space of places. Met space of flows wordt bedoeld de gebiedsgebonden, fysieke, leefomgeving met belangrijke plaatsen, zoals de wijk, de stad, de 'marktplaats' en andere ontmoetingsplaatsen. De wisselwerking tussen de leefruimte en stromenland is in toenemende mate bepalend voor het karakter van onveiligheid, en biedt tegelijkertijd aanknopingspunten voor de bestrijding daarvan.
[…] Het belang van het optreden van de politie in stromenland ligt mede in de koppeling met de veiligheid van plaatsen. Daar waar de veiligheid van plaatsen alleen kan worden geborgd door controle in stromenland, lijkt aandacht van de politie voor de stromen gerechtvaardigd. De expliciete aandacht van de politie voor stromen, met de knooppunten (nodes) van de infrastructuur als aangrijpingspunt, is een nieuwe wijze van benaderen. Dit vraagt om een passende, nieuwe term: nodale oriëntatie.

Blijft over *Policing of Communities*, het vierde en laatste gereedschap uit Politie in Ontwikkeling. Deze heeft toch een duidelijk minder sterke link met de verschijning en aanpak van ondermijning zoals die in deze verkenning naar voren komt. Er valt echter wel te verwachten dat binnen de nieuwe strategie zoals deze in dit rapport wordt voorgesteld mogelijkheden voor Policing of Communities ontstaan. Zeker met betrekking tot de bescherming van (en samenwerking met!) sleutelgroepen (zie hoofdstuk 6) ligt hier een uitgelezen mogelijkheid.

**De Nederlandse politie zet in op policing of communities**

*"10 punten op de horizon", uit: Politie in Ontwikkeling. Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen. NPI, Den Haag, 2005.*

[…] In het gebiedsgebonden werken als vorm van community policing heeft de nadruk tot nu toe vooral gelegen op geografische eenheden (wijken en buurten) en op het lokale bestuur. De politie wil het begrip maatschappelijke omgeving in ruimere zin opvatten en haar aandacht nadrukkelijk ook richten op andere gemeenschappen (communities). Dit betreft bijvoorbeeld het (georganiseerd) bedrijfsleven (winkeliersverenigingen, bedrijvencentra, brancheorganisaties), sociale groeperingen en maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld zorginstellingen, scholen, culturele instellingen, Amnesty International, ANWB en Consumentenbond). Kennen en gekend worden nieuwe stijl is ook hier van toepassing. De politie heeft te maken met verschillende doelgroepen en dat vraagt om differentiatie in benadering (vergelijk: product-marktcombinaties). Niet alle contacten met de samenleving verlopen vanzelfsprekend het best via het loket van de wijk- of buurtagent.

## 2.2 Onderzoek

### Opzet

Het startpunt van de werkgroep was de letterlijke betekenis van het woord "ondermijning". Vervolgens is met die betekenis gekeken naar de gevoelsmatige invulling die mensen binnen en buiten het korps aan de term "ondermijning" geven. Daaruit is uiteindelijk de definitie samengesteld. Deze is vervolgens weer teruggekoppeld naar mensen binnen en buiten het korps, enkele malen bijgesteld en tenslotte zijn we gekomen tot een werkdefinitie die, in ieder geval in deze verkenning, leidend zal zijn. Uiteraard is deze definitie, zoals elke andere, een per definitie arbitraire omschrijving. Er zullen altijd voorbeelden te bedenken zijn die er net wel of net niet onder vallen, terwijl dat gevoelsmatig juist andersom zou moeten zijn. Het is dan ook een werkdefinitie, geen juridisch begrip.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om alle ondermijningsvormen in kaart te brengen die in Amsterdam voorkomen. En om vervolgens per vorm te onderzoeken hoe de ondermijning werkt, welke maatschappelijke invloeden ("factoren") invloed erop hebben en welke aanpak (met best practices) er nu op loopt. Dit bleek al snel veel te ambitieus. Ondermijning in Amsterdam kent een grote verschijningsvorm, met daarnaast ook nog activiteiten die in zijn totaliteit niet binnen de definitie vallen maar die wel ondermijnende onderdelen bevatten. Om het onderzoek compleet te houden is gekozen voor een brede verkenning van ondermijningsvormen, zonder deze per stuk dieper uit te werken. Deze lijst met ondermijningsvormen (zie hoofdstuk 5) is vervolgens aangevuld met een lijst met sleuteldomeinen (zie hoofdstuk 6). Dit zijn sleutelpersonen, sleutelplaatsen of sleutelbranches die tezamen de fundamenten van de maatschappij vormen. In de theorie zullen we straks zien dat het juist deze sleuteldomeinen

(de verzamelterm) zijn die aangetast worden door ondermijning. Als derde hebben we de factoren in kaart gebracht die bevorderend of remmend werken op ondermijning (zie hoofdstuk 7). Met deze drie lijsten kan een schier oneindige serie combinaties gemaakt worden die elk een interessant onderzoeksgebied vormen. Bij twee van deze combinatie is in dit rapport reeds een verdiepingsslag gemaakt (zie hoofdstuk 8). Hierin is gezocht naar de diepere werking van de ondermijning in het betreffende domein, de invloed van verschillende maatschappelijke factoren en (nieuwe) mogelijkheden om er tegen op te treden. Tenslotte hebben we alle best practices die we tegen zijn gekomen (dus niet alleen in de diepte analyse maar bij alle geïnventariseerde ondermijningsvormen) op een rijtje gezet (zie hoofdstuk 9). Bij elke mogelijke combinatie van ondermijningsvorm, domein en factor is daarmee in deze verkenning wel een best practice te vinden.

### Inventarisatie

De brede inventarisatie van ondermijningsvormen in Amsterdam (en de daaruit voortvloeiende lijst met factoren) is uitgevoerd op een uitgebreid scala aan bronnen. In de bestaande literatuur is gekeken naar een hele serie rapporten die zowel binnen als buiten de politie over allerlei ondermijningsvormen verschenen zijn. Er is bovendien een groot aantal interviews afgenomen met sleutelpersonen van binnen en buiten de politie. Intern zijn er verschillende politiesystemen bevraagd. Hierin is zowel gezocht naar ondermijningsvormen als naar cijfers die de omvang hiervan kunnen aangeven. Tenslotte is er intern een uitgebreide enquête afgenomen bij personen op operationele sleutelposities binnen de politie. Hiermee is tegelijkertijd geprobeerd het draagvlak voor het onderzoek te vergroten. Men ziet immers de eigen aangedragen ondermijningsvormen terug in het eindrapport.

Alle sleuteldomeinen die tijdens deze inventarisatie we tegenkwamen zijn verzameld in het rapport. Hierbij is tevens geprobeerd kort aan te geven wat de relevantie is. Tenslotte is er tijdens de inventarisatie ook gelet op allerlei mogelijke best practices die we zagen in de aanpak van ondermijning. Ook deze zijn verzameld en in dit rapport gepresenteerd.

### Diepteanalyse

De twee onderzoeken die dieper op één bepaalde ondermijningsvorm ingaan vinden parallel aan de inventarisatie plaats. De eerste richt zich op anonimiteit (als factor) bij fraude (ondermijningsvorm) in de Amsterdamse haven (sleutelplaats), de andere op anonimiteit en fraude binnen de Amsterdamse woningbemiddeling (sleutelbranche). Net zoals bij de inventarisatie ligt hier de nadruk op het bestuderen van stukken en het interviewen van sleutelpersonen binnen en buiten de organisatie. Het verschil bestaat voornamelijk uit de diepte van de detaillering die aangebracht kan worden, en de extra analyses die uitgevoerd kunnen worden. Tevens is er observerend deelgenomen aan gezamenlijke acties (controle en opsporing) en bestaande overlegvormen binnen dit onderwerp.

Het diepteonderzoek is afgerond met een bezoek aan het buitenland, waarbij de situatie in de Amsterdamse haven is vergeleken met twee andere grote internationale havens (Genova in Italië en Hong Kong). Ten behoeve van het theoretische kader is er ook gekeken naar integriteit in een bijzondere maatschappelijke setting (het anticorruptiebureau van Hong Kong). In het internationale onderzoek is speciaal gekeken naar de maatschappelijke factoren die remmend of bevorderend werken op bestaande ondermijningsvormen, en naar toekomstige ondermijningsvormen die in Nederland nog niet, maar daar al wel bestaan. Ook is er gezocht naar best practices, en de mogelijkheid om die naar de Amsterdamse situatie te vertalen. Ter voorbereiding van deze bezoeken heeft er overleg plaatsgevonden met sleutelpersonen binnen de politie rondom de Amsterdamse haven[4] en de integriteithandhaving. Hierdoor konden er ook concrete vragen uit de Amsterdamse praktijk meegenomen worden.
Als aanvulling op het diepteonderzoek is er een onderzoek uitgevoerd naar ondermijning en de media. Gekeken werd op welke wijze ondermijningsvormen uit het diepteonderzoek voorkomen in de verschillende media. Er is daarbij voornamelijk gekeken naar de Nederlandse dagbladen.

### Theorie en nieuwe methode

Uit de literatuur en vooral uit de verschillende gesprekken met sleutelpersonen komt een verassend eenduidig beeld omhoog van de gewenste nieuwe ontwikkelingen rondom de aanpak van ondermijning. Daarom is besloten deze bevindingen te verwerken tot een theoretisch kader dat uitmondt in een nieuwe methodiek. Hier is in de opdracht van de stuurgroep aan de werkgroep ook specifiek om gevraagd.[5] Deze methode is tot stand gekomen met de expliciete inbreng van vertegenwoordigers van de partners. Bij al deze gesprekken is tevens het genereren van draagvlak een belangrijk doel. De nieuwe strategie leunt volledig op een soepele en succesvolle samenwerking en gegevensuitwisseling met onze partners. Het stroomlijnen hiervan zou tot de primaire taken van het recent opgerichte Netwerk en Account Centrum (NAC) kunnen gaan behoren, waar tijdens de verkenning reeds contact mee is gelegd. De theorie en de daaruit voortvloeiende beoordelingscriteria zijn uitgewerkt tot een weegmodel (in de vorm van een flowchart). Deze kan inzicht verschaffen in de beoordeling of een bepaald gedrag of fenomeen onder ondermijning valt. Daarnaast laat deze de nieuwe methodiek zien en staat hierin verwerkt welke onderdelen er nodig zijn om de nieuwe samenwerkingsstrategie vorm te geven.

4 Onder andere mensen van Team Havens, de DCIV en Bureau Integriteit.

5 *Ongelijkwaardigheid & Ondermijning: Plan van aanpak*. Definitieve versie 10-09-2008. Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

# 3

# Theorie

# 3. Theorie

## 3.1 Betekenis

### Woordenboek

Elke verkenning van een bepaald thema komt vroeg of laat onherroepelijk voor de vraag te staan: "valt dit wel onder het thema?". Sommige zaken zijn overduidelijk ondermijning, sommige overduidelijk niet. Maar er is veel onduidelijkheid. Er bestaat de sterke neiging om alle criminaliteit die een heftige (emotionele) impact op de samenleving heeft onder ondermijning te scharen. "Criminaliteit met een hoge impact" is echter een heel eigen veiligheidsthema[6], waar veel vermeende ondermijning uiteindelijk onder zal vallen. Om onduidelijkheid over de betekenis weg te nemen beginnen wij deze verkenning met het vaststellen van een *definitie*. Zoals we zullen laten zien is de letterlijke betekenis erg breed, en de gevoelsmatige betekenis net zo divers als de meningen daarover. De vraag wat er nu eigenlijk ondermijnd wordt levert ook weer heel eigen antwoorden op. En tenslotte is er nog de vraag door wie of wat we daar momenteel eigenlijk tegen beschermd worden. Al deze aspecten zullen in dit hoofdstuk aan de orde komen. We beginnen echter bij het begin: de semantische betekenis van het woord "ondermijning" zelf. Wat betekent deze term? De letterlijke betekenis vinden we in de dikke Van Dale[7]:

**on·der·mij·nen**
<ov.ww.; ondermijnde, h.ondermijnd; -ning; -ner>
**0.1** verzwakken **0.2** met mijnen ondergraven **1.1** iemands positie ~ **1.2** muren ~.

De eerste betekenis (0.1) is in de context van deze verkenning het belangrijkst. Ondermijnen betekent dat iets wordt verzwakt. Verzwakken kan op vele manieren, en de tweede betekenis (0.2) laat zien hoe dit bij ondermijnen precies bedoeld wordt. Gelukkig wordt er in de regio Amsterdam tegenwoordig nog maar zelden iets letterlijk met mijnen ondergraven. Deze tweede betekenis geeft echter wel aan dat bij ondermijnen het verzwakken voornamelijk van onder- of binnenuit gebeurt. De uiteindelijke letterlijke betekenis is dan dus:
*"Iets van onder- of binnenuit verzwakken".*

### Verzwakken

Wat is nu dat "*iets*" dat bij ondermijning verzwakt wordt? Drie onderwerpen kwamen in deze verkenning vaak naar voren. Het eerste antwoord dat mensen vaak geven is "de rechtsstaat" of "de rechtsorde". Dit is uiteraard niet hetzelfde. De *rechtsstaat* is het principe dat ervoor zorgt dat burgers niet oneerlijk door haar overheid behandeld worden, en de *rechtsorde* is het stelsel van regels dat ervoor zorgt dat burgers (in welke vorm georganiseerd dan ook) *elkaar* niet oneerlijk kunnen behandelen. Deze regels worden vastgesteld door de wetgever, en de uitvoering wordt gecontroleerd door de rechterlijke macht. Als criminelen invloed in dat proces proberen te verwerven is er inderdaad sprake van ondermijning. Ook infiltratie binnen politie of OM is een ernstige vorm van ondermijning.

Maar er is meer dat door ondermijning verzwakt kan worden. Veelgenoemde voorbeelden die we in deze verkenning tegenkwamen zijn witwassen en activiteiten van zogenaamde facilitators. Bij witwassen wordt geprobeerd crimineel verdiend geld in de bovenwereld beschikbaar te maken. Facilitators zijn mensen (of organisaties) die helpen bij het voorbereiden of verhullen van criminele activiteiten. Wat hierbij vooral verzwakt wordt is de grens tussen de onder- en de bovenwereld, die langzaam vervaagt. Door deze verwevenheid kan de burger er niet meer op vertrouwen dat activiteiten, personen of orga-

nisaties in de bovenwereld automatisch vrij zijn van criminele invloeden. Het is niet meer ondenkbaar dat je als nette burger een appartement blijkt te huren van een zware crimineel. Of dat een bedrijf waarmee je zaken doet opeens gefinancierd blijkt te zijn door crimineel geld. Dergelijke onduidelijkheid over de scheiding van onderwereld en bovenwereld kan leiden tot een algehele normvervaging in de samenleving.

Daarmee komen we op het derde, en misschien wel belangrijkste punt dat door ondermijning verzwakt kan worden: het vertrouwen van de burger. Vooral in de media wordt de term ondermijning vaak gebruikt voor alle activiteiten die de integriteit van de politiek, economie of de maatschappij aantasten. Recente voorbeelden hiervan zijn de bouwfraude (economie), radicalisering (maatschappij) en schandalen binnen diverse lokale overheden (politiek). Al deze gebeurtenissen hebben een negatieve invloed op het vertrouwen dat de burger heeft in de politiek, de economie en de maatschappij als geheel.

## Definitie

Al die dingen die door ondermijning verzwakt worden zijn fundamenten van de maatschappij. Deze verzwakking is een aantasting die voortkomt uit het misbruiken van de maatschappij. Maar hoe en waarom misbruiken mensen de maatschappij? Het rapport van de parlementaire werkgroep 'verwevenheid onderwereld/bovenwereld' onderzoekt het fenomeen "verwevenheid", dat nauw verwant is aan ondermijning. Hierin stelt men dat verwevenheid ontstaat als "*de georganiseerde criminaliteit haar illegale activiteiten niet kan uitvoeren zonder hulp van de bovenwereld. De onderwereld maakt gebruik van de normale structuren van de bovenwereld.*"[8] Nu gebeurt het vaker dat criminelen structuren uit de maatschappij gebruiken, maar als door dit misbruik ook de fundamenten van de maatschappij daadwerkelijk aangetast worden dan spreken we over ondermijning.

Ondermijning is dus meer dan een categorie criminele activiteiten. Sterker nog, in een aantal van de voorbeelden die we tegenkwamen is er in eerste instantie niet eens sprake van een hoge impact op de maatschappij. Sommige ondermijnende activiteiten zijn in principe te classificeren als lichte overtredingen. Het huren van een woning onder een valse naam is op zichzelf een "lichte" overtreding, maar als die woning vervolgens beschikbaar wordt gesteld om er een voortvluchtige zware crimineel in te huisvesten is er wel degelijk sprake van ondermijning. Het misbruiken van maatschappelijke structuren kan dus tot een aantasting van de fundamenten van de maatschappij leiden, zonder dat het misbruik zelf een ernstige overtreding van de wet is. De grens van de wet is duidelijk, die ligt bij wat is vastgelegd in de wetboeken. De grens van ondermijning is minder duidelijk, die ligt bij het misbruik maken van de "normale structuur van de bovenwereld" om criminaliteit voor te bereiden, te faciliteren[9] of proberen te verbergen. En zelfs de mate van impact is op zichzelf niet bepalend. Sommige activiteiten kunnen ondermijnend zijn zonder een grote impact te hebben, en niet alles met een hoge impact is direct ondermijnend. Sterker nog, criminaliteit met een hoge impact is binnen de politie Amsterdam-Amstelland een apart veiligheidsthema.

---

6 De politie Amsterdam-Amstelland heeft vijf strategische veiligheidsthema's benoemd: Overlast, Ongelijkwaardigheid, Ondermijning, Veelvoorkomende criminaliteit en Criminaliteit met grote impact op het slachtoffer. Deze thema's zijn leidend voor de inhoudelijke ontwikkeling van het korps, en zijn inmiddels landelijk overgenomen op de zogeheten Strategische agenda van de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC).

7 Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal, 14e editie, 2005.

8 *Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld.* Rapport van de parlementaire werkgroep verwevenheid onderwereld/bovenwereld, Oktober 2008.

9 Overigens staat het voorbereiden en faciliteren van criminele activiteiten ook niet als zodanig genoemd in het wetboek van strafrecht. Die activiteiten worden doorgaans aangepakt vanuit medeplegen of medeplichtigheid en witwassen. Ook deelname aan een criminele organisatie (artikel 140) is een wetsartikel dat mogelijkerwijs tegen ondermijning ingezet zou kunnen worden.

Tegenover het misbruik van de maatschappelijke structuur staat een heel stelsel van organisaties, groepen en instellingen die de maatschappij hiertegen proberen te beschermen. Duidelijke voorbeelden hiervan zijn de politie, belastingdienst of de gemeente. Op de opbouw en werking van dit stelsel wordt in de volgende paragraaf (3.2) dieper ingegaan. Alles bij elkaar komen we op de volgende definitie:

**Ondermijning is:**

***"Het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, leidend tot een aantasting van haar fundamenten en/of van de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt."***

Ondermijning is dus niet altijd een strafbaar feit, of het overtreden van een regel. Het heeft zelfs niet altijd een grote impact. Het moet wel altijd te maken hebben met misbruik van de maatschappelijke structuren, leidend tot de aantasting van de maatschappelijke fundamenten. Er is echter meestal wel sprake is van een duidelijke misdraging (crimineel, sociaal of economisch). Dit is dan niet de ondermijning zelf, maar de criminele daad die door ondermijning gefaciliteerd wordt. Dit gebeurt bijvoorbeeld enige tijd voor of na de misdraging, zoals hulp bij de voorbereiding of de afhandeling van een overval. Er bestaat een belangrijk onderscheid tussen de zichtbare misdragingen als kernproblemen, en de faciliterende activiteiten ervoor of erna als ondermijning (zie figuur 1).

Tenslotte is het belangrijk om aan te geven dat ondermijning niet altijd ondermijning als doel op zich heeft. Dit is zelfs meestal niet het geval. Alleen bij de meeste vormen van ideologisch geweld is het expliciet de bedoeling om de maatschappij (of daartoe behorende of beschermende structuren) te ondermijning. Meestal is er echter sprake van ondermijning als bewust of onbewust bijeffect van gedragingen die gericht zijn op het verwerven van macht, status of geld.[10]

**Figuur 1. Positie van ondermijning**

De centrale misdraging (crimineel of anderszins) is over het algemeen duidelijk zichtbaar. Ondermijning zit daar meestal voor of na, als voorbereiding of als afhandeling.

(NB: de icoontjes dienen alleen als voorbeeld)

## 3.2 Beschermend stelsel

### Wie beschermen de maatschappij?

Tot zover behelst ondermijning een scala aan activiteiten die rondom criminele feiten plaatsvinden om die voor te bereiden, te faciliteren of te verbergen. Hiermee kijken we echter nog vooral naar de "ondermijners" zelf. Wie zijn het en wat doen ze. Dit is de gangbare manier van kijken bij de aanpak van reguliere criminaliteit. Maar ondermijning is meer dan een nieuwe categorie criminaliteit, en ondermijning is niet altijd een ernstig crimineel feit. Soms is de activiteit zelf niet eens strafbaar! Dus door alleen met de conventionele politiebril te kijken naar het "wie en wat" kan ondermijning niet effectief aangepakt worden.

Laten we de zaak eens omdraaien, en ook kijken naar de "ondermijnden". Wie zijn het en wat doen ze. De ondermijnden zijn al die organisaties, groeperingen en instanties die de fundamenten van onze maatschappij vormen en beschermen. Politie en justitie zijn een belangrijke speler, maar we zien daar ook de overheid, de gemeente, de belastingdienst, zorginstellingen zoals bureau jeugdzorg, en bijvoorbeeld scholen. Elk van deze partners heeft een eigen taak in het beschermen van de fundamenten van de maatschappij, en tezamen vormen zij een stelsel die de maatschappij, de bovenwereld, beschermt tegen de onderwereld. Dit stelsel kunnen we eenvoudig weergeven als een beschermende muur. Elke partner vormt een cruciale bouwsteen in deze muur. Bijvoorbeeld de politie die criminelen oppakt, de gemeente die vergunningen controleert en de zorginstellingen die de zwakkeren onder ons helpen. En het zijn niet alleen maar de overheidsinstellingen. Ook maatschappelijke organisaties kunnen daar een rol in hebben, zoals verenigingen of religieuze instellingen. En zelfs particuliere organisaties kunnen hieronder vallen, zoals bijvoorbeeld winkels die samenwerken om een winkelcentrum veilig te houden, bedrijven die onderling toezien op integer handelen of woningbouwverenigingen die zich actief opstellen in de buurten waar zij veel woningen hebben.

Tenslotte spelen ook de inwoners van de stad zelf een niet te onderschatten rol in het beschermen van de fundamenten van de samenleving. Het zijn de Amsterdammers (Amstelveners, Diemenaren, etc.) die zich aan de wet moeten houden, maar het zijn ook de Amsterdammers die zelf bijdragen aan een betere stad en samenleving, die mensen aanspreken en die actief betrokken zijn bij de maatschappij. En het zijn de inwoners van het hele land die gezamenlijk de algemeen heersende moraal in Nederland bepalen, en daarmee de facto bepalen wat wel en niet geaccepteerd gedrag is. Hierbij speelt ook de media een grote rol, net zoals de verschillende religies en haar vertegenwoordigers. De normatieve overtuiging die de maatschappij op zichzelf toepast is de eerste drempel voor kwaadwillenden om geen activiteiten te ontplooien die kunnen leiden tot ondermijning. Belastingfraude is bijvoorbeeld een veel groter probleem in landen waar dit veel meer sociaal geaccepteerd is.[11] De maatschappelijke norm als bescherming tegen (deze vorm van) ondermijning valt dan weg. Uiteraard hanteert niet iedereen dezelfde normen. Het is de omvang van de afwijking op een norm die tot ondermijning kan leiden, zoals bijvoorbeeld bij radicalisering. En omgekeerd is het dus per definitie de eenduidigheid van een norm die leidt tot bescherming tegen ondermijning. Daarom is de onderlinge aanspreekbaarheid van burgers daarbij van groot belang.

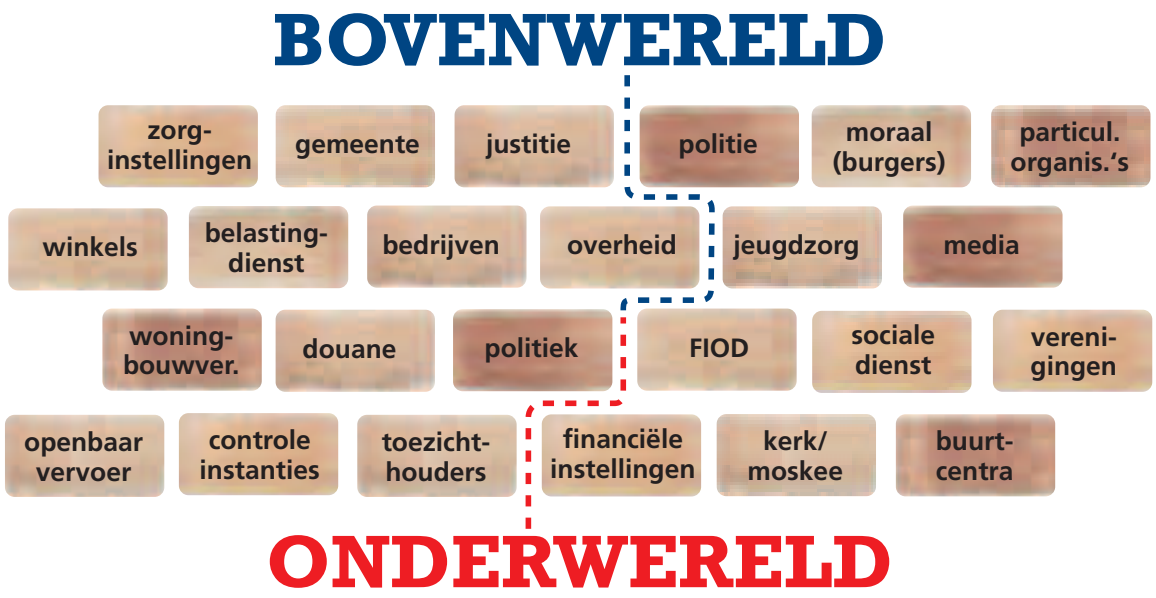
### Hoe beschermen ze de maatschappij?

Nu we weten wie het zijn, kunnen we kijken naar wat ze doen. Elke partner heeft een eigen taakgebied. In de muuranalogie is dat alles dat binnen de bouwsteen zelf valt. De methode van aansturing en verantwoordelijkheid ligt per partner anders, en de eigen taak moet daarom ook absoluut de eigen verantwoordelijkheid van de partner zelf blijven. Alles uit het eigen taakgebied, dus alles dat binnen de bouwstenen zelf hoort, valt daarmee buiten de reikwijdte van deze verkenning. We gaan er immers vanuit dat elke partner zijn uiterste best doet om de eigen taak zo goed mogelijk uit te voeren. Het succes van een gezamenlijk front tegen ondermijning is daar zelfs afhankelijk van. De kwaliteit van het

10 Uit een gesprek met Cyrille Fijnaut, 17 april 2009.

11 Bijvoorbeeld in Italië of Frankrijk.

**Figuur 2. Beschermende structuur**




Alle partners tezamen vormen de muur die de bovenwereld tegen de onderwereld beschermt. Ondermijning bestaat uit alle activiteiten die daartussen door kunnen lopen zonder dat een van de partners het zien, of er iets tegen kan doen.

zelfreinigend vermogen van elke partner is daarbij cruciaal. Dit thema wordt verder uitgewerkt in paragraaf 3.5.

Elke partner heeft een eigen taak, maar geen van de partners heeft het bestrijden van ondermijning als primaire taak. Met andere woorden: geen van de partners is specifiek verantwoordelijk voor het bestrijden van ondermijning, en ondermijning valt niet binnen één specifiek taakgebied. Ondermijning is niet altijd een duidelijk omschreven misdrijf. De bestuurlijke overtredingen zijn niet altijd even helder, en de aantasting van het vertrouwen van de burger verloopt meestal verraderlijk ongemerkt. De stippellijn in figuur 1 geeft dit fenomeen weer. Als deze taakgebieden niet goed aansluiten ontstaan er kieren, en in deze kieren kan ondermijning plaats vinden. Dit is de holle ruimte tussen de bouwstenen waar het kan broeien zonder dat een van de partners het ziet. Daar worden de dingen voorbereid die 'opeens' binnen het taakgebied van een van de partners opduikt. Waar komt die groepering 'opeens' vandaan? Hoe kan het dat deze branche 'opeens' zwaar vervuild is? Dit kan omdat de voorbereidende en faciliterende ondermijning plaats vindt tussen de blikvelden van alle partners in. En zo vormt het ongezien de verbinding tussen de onderwereld en de bovenwereld.

## 3.3 Van taak naar doel

### Met gerichte blik

Omdat de partners voornamelijk kijken vanuit de eigen taak blijft ondermijning lang onzichtbaar. Binnen het eigen taakgebied gaat alles goed, maar in de kieren ertussenin wordt gestaag gewrikt aan de fundamenten van de maatschappij, totdat dit een dusdanige omvang heeft gekregen dat het 'plotseling' aan de oppervlakte komt. Het is duidelijk dat de taakgerichte blik, die effectief is binnen de eigen taak, niet meer toereikend is om deze taakoverschrijdende ondermijning te voorkomen. Om deze substantieel aan te pakken is een andere blik vereist. Een andere blik bij alle partners, te beginnen bij onszelf, de politie. Dit is de *doelgerichte* blik.

Waar de *taak* bestaat uit een verzameling activiteiten die ontplooid moeten worden om een bepaald resultaat te behalen, is het doel een beschrijving van het gezamenlijke eindresultaat. Ook als de taak goed

wordt uitgevoerd, kan het doel gemist worden. De taakuitvoering staat ook onder invloed van bijvoorbeeld de beschikbare capaciteit. Het doel daarentegen is onafhankelijk daaraan. Binnen de politie liggen de taak binnen het gebied van opsporing, handhaving van de openbare orde en hulp bieden aan hen die dit behoeven. Het doel ligt echter veel hoger, bij een veilige maatschappij. Een dergelijk maatschappij-breed doel kan simpelweg niet door de politie alleen gehaald worden. Het gaat hier dan ook niet alleen om het eigen doel (want realistisch zou dat alleen een herformulering van de eigen taak kunnen zijn) maar om het gezamenlijke doel van alle partners samen. De vraag is dan ook: waarom staat die muur tussen de bovenwereld en de onderwereld? Wat willen we, partners in de structuur die de fundamenten beschermen, met z'n allen bereiken? Vanuit die vraag kan elke partner met een brede blik naar het doel van de totale beschermende structuur kijken. Als er dan ergens een probleem aangepakt moet worden zou het niet meer uit moeten maken wiens taak het is. Het aanpakken van dat probleem is onderdeel van het bereiken van het gezamenlijke doel, en daarvoor is iedereen even verantwoordelijk. De groeiende impact van ondermijnende activiteiten laat zien dat de tijd voorbij is waarin de bescherming van de bovenwereld kan worden onderverdeeld in een aantal losse taken. Het is één gezamenlijke taak. Want ondermijning stopt niet bij de grenzen van een taakgebied, dus waarom wij wel?

### Prioriteiten

Om tot een efficiënte aanpak van het gezamenlijke doel te komen kan deze opgesplitst worden in verschillende subdoelen. Subgroepen van relevante partners kunnen hiermee per subdoel onderling inventariseren welke mogelijkheden zij hebben in de aanpak. Een combinatie van mogelijkheden (vaak in de vorm van bevoegdheden of een specifieke informatiepositie) biedt weer geheel nieuwe, voorheen niet bestaande mogelijkheden. Ook hier vindt een ommekeer in denken plaats: van werken met *kerntaken* naar werken met *kernmogelijkheden*. Om tot een breed gedragen set van subdoelen te komen is het belangrijk dat deze bij de individuele partners ook als zeer relevant ervaren worden. Iedere partner heeft zijn eigen prioriteiten, en alleen als deze prioriteiten onderling gesynchroniseerd worden kan er met een gezamenlijke doelgerichte blik gekeken worden. Dit zal voor elke partner resulteren in drie soorten onderwerpen:

1. Onderwerpen met prioriteit voor jezelf, maar niet voor andere partners
2. Onderwerpen met prioriteit voor andere partners, maar niet voor jezelf
3. Onderwerpen met prioriteit voor jezelf en voor andere partners

De synchronisatie van prioriteiten zal logischerwijs binnen de derde categorie het soepelste verlopen. Toch is het belangrijk om ook te investeren in de tweede categorie. Als elke partner onbaatzuchtig bereid is om mee te werken aan onderwerpen die intern geen prioriteit hebben, maar wel bij enkele partners, dan zal er vanzelf een situatie ontstaan waarbij ook onderwerpen uit de eerste categorie, die alleen binnen de eigen organisatie prioriteit hebben, door partners ondersteund worden. Opmerkelijk hierbij is dat enkele partners tijdens de verkenning expliciet aangaven niet alleen veel te verwachten van samenwerking tussen publieke partners onderling, maar ook tussen publieke en private partners. De indruk bestaat dat, in tegenstelling tot samenwerking van publieke partners onderling, de samenwerking tussen publieke en private partners voor de criminele wereld geheel onverwachts zal zijn.

Een gedeelde doelstelling met gesynchroniseerde prioriteiten betekent ook dat het lastig wordt om als partner individueel de resultaten te meten. Voor de eigen taak is dat nog steeds mogelijk, maar wie is er uiteindelijk verantwoordelijk voor de afname in ondermijnende activiteiten? Welke partner krijgt de credit voor het gezamenlijk opschonen van een bepaalde branche? Ook hier is een andere manier van denken nodig. Met een gezamenlijk doel zal geen van de partners zijn resultaten nog kunnen halen. Ook deze resultaten moeten worden afgestemd, en kunnen alleen overkoepelend beoordeeld worden. En geen van de partners kan zelf met de eer strijken, die is voor alle partners samen. Dit zal een van de moeilijkste aspecten zijn van deze nieuwe manier van werken. "*Oude*" leiders zijn vaak nog sterk gefocust op de verdeling van verantwoordelijkheden, macht en wie het behaalde succes mag presenteren in de media. Zij zullen grote moeite krijgen om te accepteren dat er niet alleen geen *antwoord* op deze verdeelvragen meer komt, maar dat *de vragen zelf* achterhaald zijn. We zijn *allemaal* verantwoordelijk

voor het gezamenlijke doel, en we strijken *allemaal* met de eer. En wie er bij de praatprogramma's op tv mag gaan zitten kan gewoon rouleren. Maar daar doen we het niet (meer) voor, we doen het voor de burger en de maatschappij.

### Nieuw leiderschap

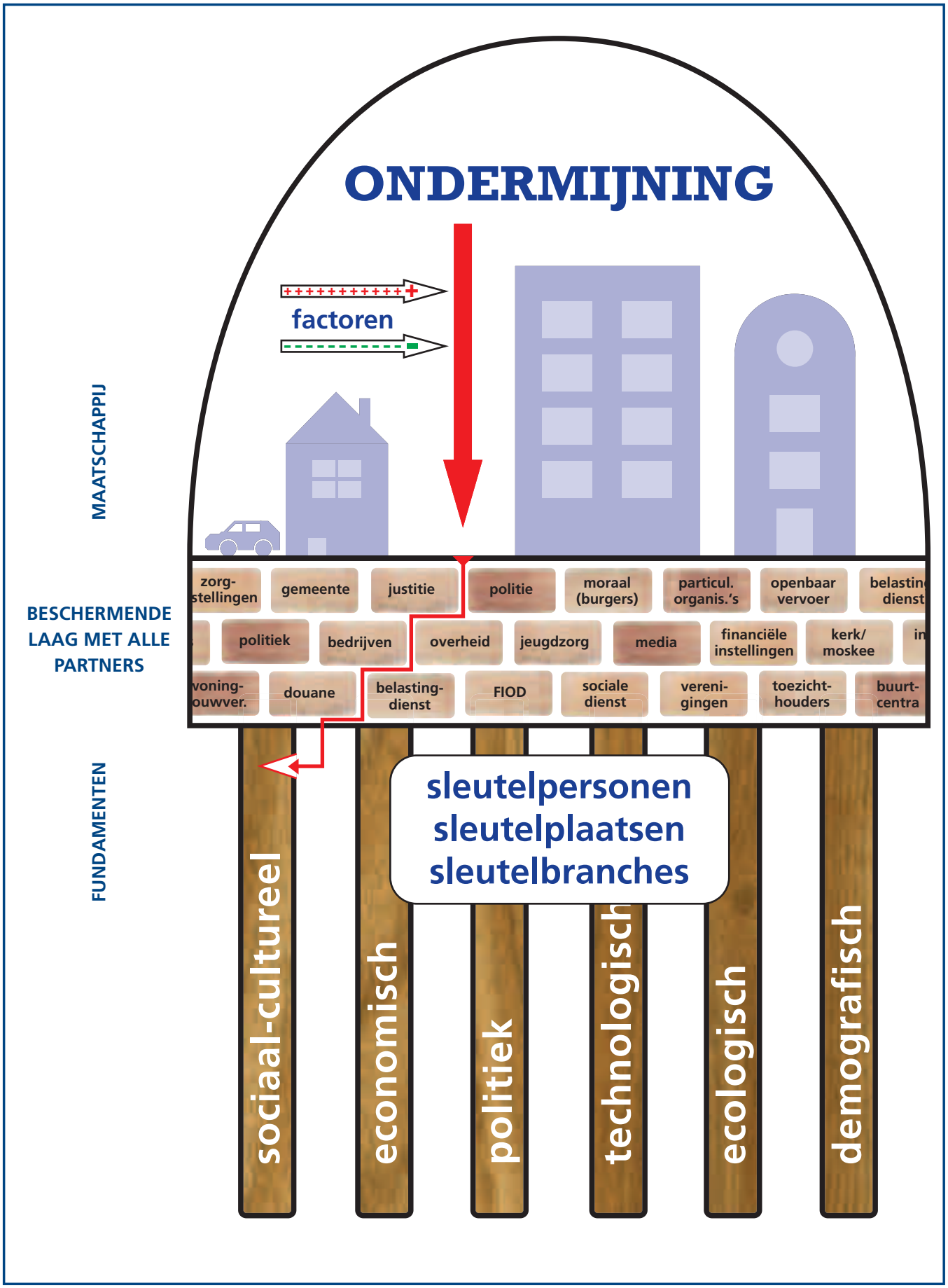
Nieuwe doelen, nieuwe blik, nieuw soort prioriteiten, nieuwe resultaatmeting en nieuwe verdelingen van verantwoordelijkheid, macht en media. Een nieuwe aanpak van ondermijning heeft nogal wat gevolgen. Het is nuttig om even stil te staan bij de mensen voor wie deze gevolgen als eerste duidelijk zullen worden: de leiders en managers in de partnerorganisaties. Politieleiders bijvoorbeeld die de samenwerking opener tegemoet zullen moeten treden, of politici die meer zullen moeten luisteren naar de prioriteiten van organisaties die niet onder hun directe aansturing staan, en managers uit het bedrijfsleven en de non-profit sector zullen moeten erkennen dat ook zij een verantwoordelijkheid hebben voor de veiligheid van de samenleving.

Van deze leiders zal langzaam een nieuw soort leiderschap verwacht worden. De brede doelgerichte blik als vervanger van de enge, taakgerichte blik komt als eerste in hun naar voren. De samenwerkingsgerichtheid en het gezamenlijk met de partners kijken naar de mogelijkheden van de partners gezamenlijk is een kwaliteit die nieuwe leiders bewust moet worden bijgebracht. De bedrijfscultuur bij veel partners is nu nog erg gesloten. Leiders en managers die hierin zijn grootgebracht zullen de mogelijkheid moeten krijgen om ook in hun eigen denken en doen een cultuurverandering door te maken. Het loslaten van de eigen prioriteiten en werken met gezamenlijke doelstellingen vereist een hoge mate van flexibiliteit. Bovendien speelt er een vertrouwenskwestie mee. Omdat de resultaatmeting niet meer alleen over de eigen resultaten gaat, zullen leiders en managers in de toekomst steeds meer afgerekend gaan worden op resultaten waar ze zelf niet de totale controle of invloed op hebben. Ze zijn

gedeeltelijk afhankelijk van hun samenwerkingspartners, en dit vereist een openheid voor vertrouwen en kunnen bouwen op anderen die buiten je directe hiërarchische invloedssfeer staan. Tenslotte zal van deze leiders verwacht worden dat zij behaalde successen minder op het eigen conto, en meer op het gezamenlijke conto zullen schrijven. Een telefoontje met het verzoek om in een televisieprogramma te gaan zitten is voor veel hoge functionarissen altijd aanlokkelijk, maar de verdeling van verantwoor-

delijkheid en uitvoering betekent in de toekomst ook dat er een duidelijkere verdeling van credits en exposure moet komen.

Al met al is deze omschakeling geen sinecure, zeker niet voor diegene die al heel wat dienstjaren in het oude stramien achter de rug hebben. Een dergelijke cultuurverandering zal, zoals alle cultuurveranderingen in alle culturen, jaren, zo niet een kleine (bedrijfs-) generatie duren. Dat laat achter onverlet dat met de inrichting van deze nieuwe manier van denken maar beter zo snel mogelijk begonnen kan worden. Want de maatschappij, en de ondermijners daarin, wachten niet op ons.




**Figuur 3. Ondermijning in de maatschappij**

## 3.4 Samenvatting en schema

Alle onderdelen van de theorie samen, van de letterlijke betekenis van ondermijning tot de beschermende muur met partners, leiden tot het volgende overzichtschema:

### Uitleg schema

De maatschappij is gefundeerd op een aantal sleuteldomeinen: sleutelpersonen of -groepen, sleutelplaatsen en sleutelbranches of -organisaties. Dit wil zeggen dat de maatschappij goed functioneert als deze sleuteldomeinen goed functioneren. In hoofdstuk 6 wordt een niet-limitatieve opsomming van een aantal van deze sleuteldomeinen gegeven. Raakt een van deze sleuteldomeinen aangetast dan betekent dat een aantasting van de stabiliteit van de maatschappij. Deze sleuteldomeinen vormen samen de ruggengraat van de maatschappij, en zijn onderverdeeld in de zes maatschappelijke SEPTED categorieën (Sociaal-cultureel, Economisch, Politiek, Technologisch, Ecologisch en Demografisch). De verantwoordelijkheid voor het beschermen van deze maatschappelijke fundamenten is breed verdeeld. Er zijn veel verschillende organisaties of instellingen in de maatschappij die als taak hebben het beschermen van een (of meerdere) van de sleuteldomeinen uit de fundamenten. Samen vormen de partners een soort beschermende laag die de fundamenten van de maatschappij beschermt. Uiteraard maken de partners zelf ook deel uit van de fundamenten, maar zij hebben met hun beschermende verantwoordelijkheid een bijzondere rol. Zo is de financiële sector een belangrijk economisch fundament (banken zijn bijvoorbeeld een sleutelbranche), maar de AFM heeft de beschermde rol.

Ondertussen kunnen op allerlei plekken in de maatschappij pogingen tot ondermijning ontstaan. Het gaat hier dan om allerlei pogingen om door de beschermde muur heen te dringen, en een (of meerdere) van de sleuteldomeinen in de fundamenten aan te tasten. Deze ondermijning vindt plaats als het kwaadwillenden lukt om tussen de partners, de bouwstenen van de beschermende laag, door te glippen en bij de fundamenten te komen. De bouwstenen zelf worden goed in de gaten gehouden door de partners, maar wie kijkt er naar de kieren en gaten tussen de bouwstenen in? Dat is waar ondermijning doorsijpelt en doorettert. In hoofdstuk 5 geven we een overzicht met voorbeelden van alle vormen van ondermijning die we in Amsterdam aantroffen. Deze ondermijning wordt bevorderd of geremd door allerlei factoren in de maatschappij. Een goed controleorgaan bijvoorbeeld remt ondermijning in die betreffende sector, terwijl de mogelijkheid tot verregaande anonimiteit ondermijnende activiteiten juist kan bevorderen. Zo zijn er vele factoren die, binnen de maatschappij, invloed hebben op het ontstaan en voortbestaan van ondermijning. Een overzicht van een aantal opvallende factoren die we vonden staat in hoofdstuk 7.

## 3.5 Zelfreinigend vermogen

### Ondermijning van binnenuit

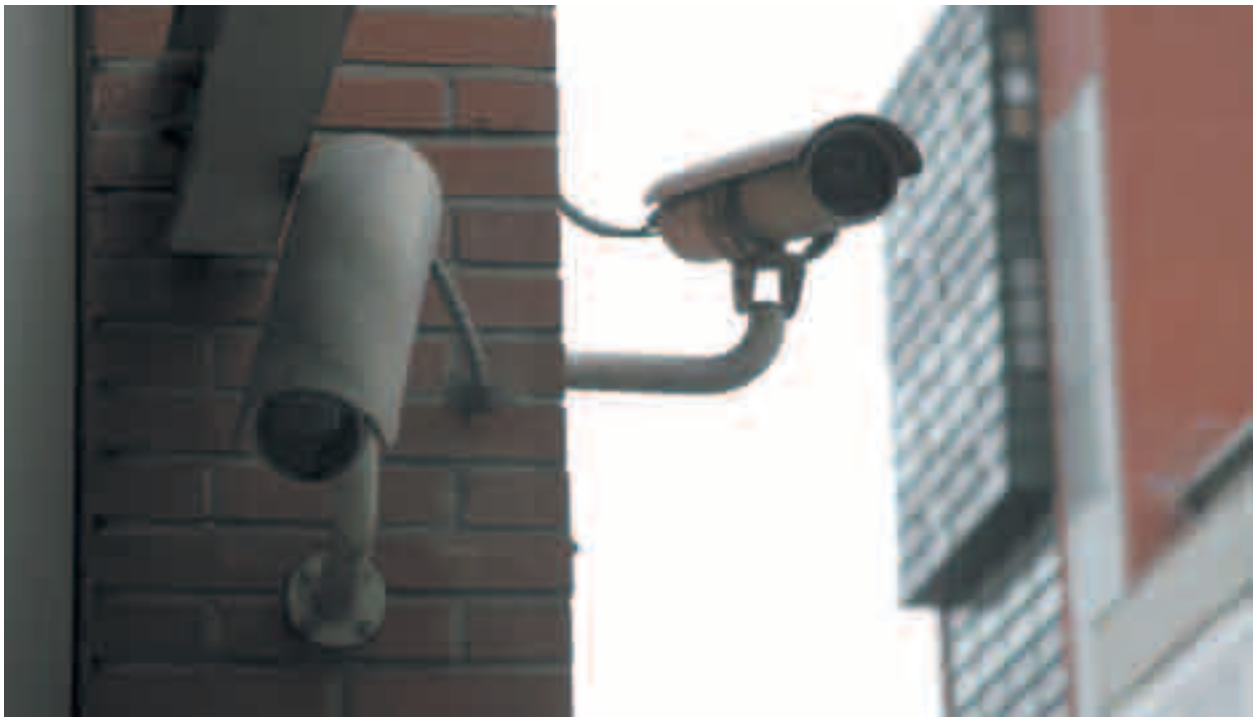
De focus in deze verkenning ligt op ondermijning die plaatsvindt in de open ruimte (de "*kieren*") tussen de partners (de "*bouwstenen*") in. Desondanks bestaat er ook altijd het gevaar van ondermijning binnen een bouwsteen zelf. Als criminelen of criminele organisaties gebruik maken van infiltratie of corruptie binnen een van de partners om op die manier het ontplooien van criminele activiteiten te bevorderen dan is dat zeer harde ondermijning. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan infiltratie binnen politie of justitie om informatie te verkrijgen of onderzoeken te beïnvloeden, infiltratie binnen gemeente of de politiek om de besluitvorming te beïnvloeden of aan criminelen die lid worden van verenigingen of brancheorganisaties om betere toegang te krijgen tot informatie of expertise vanuit die sector of branche. En ook zonder bewuste inmenging van criminele organisaties kunnen er intern bij een partner dingen gebeuren die ondermijnend werken, of ondermijning bevorderen. In hoofdstuk 7 staat een groot aantal ondermijningsbevorderende factoren omschreven, waarvan een aantal betrekking heeft op de kwaliteit en integriteit van het interne functioneren van de partners.

Al deze mogelijke aantastingen van de interne integriteit van een bouwsteen betekenen nog niet dat een bouwsteen daarmee direct volledig "rot" is. Zelfs in het ergste geval, als het probleem een persoon of onderdeel rechtstreeks uit een bouwsteen betreft zoals bijvoorbeeld een corrupte politieagent, dan blijft de bouwsteen zelf meestal gewoon intact. Zolang de bouwsteen beschikt over afdoende *zelfreinigend vermogen* is de bouwsteen daarmee bestand tegen

forse interne overschrijdingen van de integriteit. Dit zelfreinigend vermogen is de verzameling van alle activiteiten en principes waarmee een bouwsteen (een partner) zichzelf beschermt tegen interne integriteitschendingen. Hier kan een breed scala aan methodes onder vallen, van screening van agenten, trainingen voor managers en camera's op gevoelige locaties. De wijze waarop gesignaleerde schendingen vervolgens worden afgehandeld is in het bijzonder relevant voor het zelfreinigend vermogen. Dit bepaalt voor een groot gedeelte de kwaliteit van het zelfreinigend vermogen van een organisatie of branche.

de verantwoordelijkheid voor de partners zelf. De politie kan en mag daar geen dominante sturende rol in spelen. Dit onderdeel van het rapport is dan ook louter bedoeld als handreiking en ter informatie voor de politie en haar partners.

Het zelfreinigend vermogen wordt door de verschillende partners heel verschillend ingevuld. De politie is voor ons uiteraard het duidelijkste voorbeeld, omdat deze verkenning daar zijn oorsprong heeft. Maar ook de werkwijze van het Bureau Integriteit en haar achterliggende filosofie zijn uitgebreid aan bod gekomen binnen deze verkenning.



In de theorie is deze kwaliteit van het zelfreinigend vermogen tot dusver afgedaan als de verantwoordelijk van de betreffende partner zelf. Binnen deze verkenning is er echter wel degelijk kennis opgedaan over de verschillende wijzen waarop hier invulling aan gegeven wordt, de voor- en nadelen hiervan en de bijbehorende consequenties. Omwille van de compleetheid, en om de opgedane kennis en ervaringen uit deze verkenning breed te delen, zal in deze paragraaf dieper ingegaan worden op de verschillende manieren waarop het zelfreinigend vermogen bij de diverse partners is georganiseerd. In de verdere uitwerking van de nieuwe aanpak van ondermijning komt het zelfreinigend vermogen echter niet meer als onderwerp naar voren. Het reguleren en controleren van de interne integriteit blijft immers primair

Daarnaast is er gekeken naar de algemene principes en ervaringen met het handhaven van de interne integriteit van diverse publieke en private branches in de maatschappij. Hieruit komt een beeld naar voren waar enkele principes in te herkennen zijn. Deze worden hieronder uiteengezet.

### Methodes van integriteithandhaving

Ter bestrijding van interne schendingen van de integriteit hebben veel bouwstenen een eigen onderdeel of instantie opgericht. Brancheverenigingen kennen eigen tuchtcommissies, medische instellingen kennen de medische tuchtraad en sommige overheidsinstellingen hebben een eigen bureau integriteit. De werkwijze verschilt echter. In de commerciële sector is het belang van een integer imago vaak gekop-

peld aan het commerciële belang. Bij schendingen van integriteit ontstaat daar vaak de neiging om de affaire zo veel mogelijk intern af te handelen, en er zo weinig mogelijk ruchtbaarheid aan te geven. In deze gesloten aanpak van integriteitschendingen wordt het imago beschermd doordat het lijkt alsof er nooit integriteitschendingen plaatsvinden. Het voordeel hiervan is dat het imago inderdaad onbevlekt blijft. Het nadeel is dat het moeilijk is om objectieve toetsing te garanderen en dat integriteitschenders niet altijd adequaat gestraft of geweerd (specifieke preventie) worden. Ook bestaat hierbij het risico dat als er toch iets uitlekt dit snel kan leiden tot een fors schandaal. Deze methode wordt onder andere gehanteerd binnen de advocatuur, het notariaat en de medische wereld.

Een andere manier om het imago te proberen te beschermen tegen schade door interne integriteitschendingen is om de aanpak van deze incidenten juist breed uit te dragen. Het imago wordt beschermd door te laten zien dat schendingen snel en adequaat worden aangepakt. Deze transparante aanpak heeft als voordeel dat de kwaliteit van de integriteitbewaking gecontroleerd hoog is, en de afhandeling (straf en specifieke preventie) meestal adequaat is. Het grote nadeel van deze methode is dat de herhaalde publieke aandacht het idee kan wekken dat er veel schendingen voorkomen, zeker als in vergelijkbare sectoren de andere methode wordt gehanteerd, waardoor het verschil des te groter lijkt. Deze methode vinden we vaak bij overheidsinstanties en instellingen die geen primair commercieel belang hebben (politie, gemeente). Uiteraard zijn beide methodes extreme uitersten, en zal in veel sectoren de interne behandeling van integriteitschendingen een combinatie van deze twee methodes behelzen.

Beide methodes zijn niet feilloos. Het imago van de politie heeft al sinds jaar en dag toch te leiden onder het feit dat zij bijzonder open is over wat er af en toe intern mis gaat. Op internet ontstaan geregeld sites[12] die misdragingen van de politie aan de kaart stellen, en het is een populair klaagonderwerp op feestjes en in de kroeg. Hoewel het vaak gaat om misverstanden zoals “zonder zwaailicht door rood licht rijden” of “op de stoep parkeren”, die onder de normale politiebevoegdheid vallen, zijn er wel degelijk misstanden binnen de politie die naar buiten komen vanwege het relatieve open integriteitsbeleid van de politie. Desondanks is het integriteitsbeleid van de politie effectief[13], en de geleden imagoschade beheersbaar. De manier waarop het politie haar gezag uitoefent heeft waarschijnlijk vooralsnog meer invloed op het imago.[14] Ook bij de andere methode spelen problemen. Net zoals de politie wordt bij de meeste branches de interne integriteit ook intern bewaakt. Het verschil is dat commerciële branches een veel groter belang hebben bij een goed imago, en zich dus minder snel durven te wagen aan de openlijke methode zoals gebruikelijk bij politie en bestuur.

De meeste branches kennen wel een instantie of organisatie die de interne integriteit bewaakt. Advocaten vallen onder het tuchtrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten, het zelfreinigend vermogen van notarissen is geborgd in de Koninklijke Notariele Beroepsorganisatie en het medisch tuchtcollege bestaat uit een groep gerenommeerde artsen. Het gebeurt echter maar zelden dat maatregelen of activiteiten vanuit deze organen publiek bekend worden. Het is echter niet zo dat er binnen deze branches minder integriteitoverschrijdingen plaatsvinden. Sterker nog, advocaten en notarissen komen in deze verkenning zelfs als risicogroepen naar voren (zogeheten “sleutelbranches”, zoals we later zullen zien). Er is dus vanuit de maatschappij feitelijk geen enkel zicht op de effectiviteit van het zelfreinigend vermogen van deze branches. Bovendien, als er dan een keer een integriteitprobleem naar buiten komt is de proportie hiervan direct een stuk forser, mede door de geheimzinnigheid die er omheen hangt.

---

12 Geenstijl.nl wijdt er een hele sectie aan, en de site www.politieroermond.nl is niet van of voor, maar juist tégén de politie Roermond opgezet.

13 Tankeren, M. van, (2007). *Het preventieve integriteitsbeleid van de politie Amsterdam-Amstelland,* Politie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

14 Rood, J., (2008). *Gezag & Imago in Amsterdam-Amstelland*, Politie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

### Kritieke massa en externe invloed

Vanuit de ervaringen in Hong Kong leren we dat schendingen van de interne integriteit een kritieke massa kunnen bereiken, waarna het zelfreinigend vermogen niet meer intern te handhaven is. Met andere woorden, als de corruptie dermate groot wordt dat het eerder regel dan uitzondering is, kan de interne integriteit alleen nog hersteld worden door extern ingrijpen. Binnen Nederlandse overheidsorganen is corruptie in deze omvang niet waarschijnlijk, maar in een stad als Hong Kong heeft deze situatie lange tijd ontstaan, en is er sindsdien veel ervaring opgebouwd met de gecentraliseerde aanpak van corruptie (met andere woorden, het herstellen van de interne integriteit). Meer informatie hierover staat beschreven als best practice in hoofdstuk 9.

Het is zoals gezegd bijzonder onwaarschijnlijk dat deze situatie zich ooit in Nederland zal voordoen, zeker niet binnen overheidsorganen. Er zijn echter brancheorganen die notoir onwillend zijn om intern de eigen integriteit te verbeteren. Ook als de omvang niet kritiek is kan een dergelijke onwil als kritieke massa gezien worden, waardoor er tevens een situatie bestaat die ervoor zorgt dat de interne integriteit niet meer intern gewaarborgd kan worden. In zulke gevallen is het de verantwoordelijkheid van de partners die dicht op het werkgebied van de betreffende branche zitten om deze ontwikkeling te signaleren en, bij voorkeur middels het bestuur, een externe invloed in te stellen die de interne integriteit in die branche waarborgt. Dit is echter een zwaar middel, en valt buiten de taak van de politie. De gemeente is, middels een drieledige aanpak, inmiddels druk bezig om haar eigen verantwoordelijkheid hierin nadrukkelijk te nemen. Alle partijen die bij de gemeente een vergunning aanvragen worden inmiddels door middel van de wet BIBOB gescreend op criminele achtergronden. Dit geldt ook voor alle grote bedrijven die opdrachten voor de gemeente willen gaan uitvoeren. Het is vooral de wet BIBOB en het gemeentelijke Van Traa team die kunnen zorgen dat binnen bepaalde branches die hun eigen integriteit niet meer kunnen waarborgen (bijvoorbeeld de Amsterdamse seksindustrie op de wallen) de integriteit wordt hersteld. Deze aanpak is echter beperkt tot branches die afhankelijk zijn van gemeentelijke vergunningen. Daarbuiten zijn de mogelijkheden ook voor de gemeente erg beperkt. Het enige overgebleven bestuurlijke niveau die dan nog iets aan de integriteit binnen een ontspoorde branche kan doen is de landelijke overheid.

Gelukkig zitten er vele stappen voordat het zover komt dat de overheid extern in moet grijpen om de interne integriteit van een organisatie of branche te herstellen. Een bredere samenwerking tussen de partners zal, behalve de hier geschetste voordelen in de aanpak van ondermijning, ook leiden tot een beter inzicht in elkaars integriteithandhaving. Potentiële problemen zullen daardoor in de toekomst eerder door de partners bij elkaar worden gesignaleerd en aangekaart. Hopelijk wordt door de huidige aandacht voor ondermijning de noodzaak van meer samenwerking duidelijk, en zal deze ontstaan uit een gezamenlijke 'sense of urgency'. Niet elke partner zal de wederzijdse verantwoordelijkheid voor elkaars integriteit op dezelfde manier oppakken. Bovendien dient er rekening gehouden te worden met de wijze waarop de verschillende partners nu al intern hun integriteit bewaken. Zoals we zien zijn er verschillende manieren waarop partners hun zelfreinigend vermogen praktiseren. Dit is soms een gevoelig onderwerp, maar zegt ook veel over de openheid die binnen een bouwsteen aanwezig is. En openheid naar buiten toe is uiteindelijk de enige echte garantie voor een goedwerkend zelfreinigend vermogen naar binnen toe.

### Voorbeeld van de gesloten aanpak: de affaire Jansen-Steur

Een duidelijk voorbeeld van de beperkingen en gevaren van de gesloten aanpak van integriteitschendingen is de affaire rondom de Enschedese neuroloog Ernst Jansen Steur[15] van het Medisch Spectrum Twente (MST). Deze neuroloog stelde tussen 1990 en 2004 een groot aantal verkeerde diagnoses (onder andere Alzheimer, Parkinson of M.S.), liet tientallen patiënten onnodig medicijnen slikken en schreef vanwege een verslaving zichzelf recepten voor. Als in 2001 een klacht over hem binnenkomt wordt dit door het MST afgekocht, inclusief een geheimhoudingsplicht voor de patiënt inclusief een boetesanctie op het niet nakomen daarvan. Toen de misstanden uiteindelijk intern volledig uitkwamen is besloten geen aangifte te doen en het medisch tuchtcollege niet in te lichten. In plaats daarvan krijgt de neuroloog de mogelijkheid om een aangifte en onderzoek te ontlopen door een overeenkomst met het MST te sluiten waarin hij toezegt met vervroegd pensioen te gaan (en zijn beroep dus niet meer uit te oefenen)

en mee te werken aan de afhandeling van eventuele klachten en claims (van patiënten). In ruil daarvoor krijgt hij zijn salaris tot aan zijn vervroegd pensioen doorbetaald (17 maanden), zal het vertrek intern als vervroegd pensioen worden gecommuniceerd en worden er geen mededelingen naar buiten gedaan.

Al met al een klassiek voorbeeld van de gesloten aanpak: het beschermen van het imago van het ziekenhuis en de betrokken arts lijkt de primaire motivatie van het handelen van de raad van bestuur van het MST, die de hier genoemde beslissingen nam. Later blijkt Jansen-Steur toch weer als neuroloog aan het werk te zijn, in Duitsland. De poging de affaire te beheersen middels een eigen overeenkomst in plaats van melding bij de controlerende instanties heeft niet gewerkt, en de affaire komt uiteindelijk toch landelijk in het nieuws. In de pers verweert toenmalig MST-bestuurder Tom Zijlstra zich en legt de schuld bij Jansen's toenmalige collega's (niet oplettend genoeg), de Duitse kliniek (laks in het nachecken van referenties) en Jansen zelf, die zich niet aan de overeenkomst hield. Hij blijft achter de overeenkomst zelf staan[16] (en daarmee achter de gesloten aanpak).

Naar aanleiding van deze affaire vraagt het MST een commissie om onderzoek te doen naar de handelswijze van Jansen-Steur en de rol van de betrokken actoren. Op 1 september 2009 presenteren zij het rapport "En waar was de patiënt" waarin harde kritiek op de gesloten aanpak van het MST wordt geuit. De verantwoordelijkheid wordt bij verschillende actoren gelegd, met als voornaamste drie de collega's, het bestuur en de Inspectie voor de Gezondheidszorg.
De collega's van Jansen-Steur wordt een te afwachtende en gelaten houding verweten inzake de ondermaatse dossiervoering van Jansen-Steur. Tevens heeft men zich niet afgevraagd wat de consequenties voor de patiëntenzorg zouden kunnen zijn.
De inspanningen van de Raad van Bestuur (RvB) van het MST zijn vooral gericht geweest op het temperen van de conflicten tussen Jansen-Steur en zijn collega's. Deze conflicten vormden echter voor de RvB geen aanleiding voor vragen over de kwaliteit van zorg. Inzake de gesloten aanpak stelt het rapport: *"De inspanningen van de RvB waren er vervolgens op gericht de affaire binnenskamers te houden om reputatieschade voor Jansen en voor het ziekenhuis te voorkomen. Hij (de RvB, red.) stelde geen onderzoek in naar reeds aangerichte schade voor patiënten en trad patiënten met vragen of klachten afwerend en afhoudend tegemoet."* (rapport Externe Onderzoekscommissie MST, pag. 4). En over de afgesloten overeenkomst: *"De vertrekregeling met Jansen diende zowel ter bescherming van Jansen, het ziekenhuis als van patiënten. Dat laatste gold overigens in beperkte mate. De regeling nam het risico voor patiënten in het MST weg, maar niet voor patiënten in andere regio's (of in buurlanden). Door de IGZ slechts uiterst summier te informeren heeft de RvB welbewust de weg van een onafhankelijk oordeel over het functioneren van Jansen en de aangerichte schade afgesneden."*, (pag. 42).
Tenslotte heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) zich te afwachtend opgesteld. Zowel tijdens de affaire ("De IGZ heeft zich al met al in deze kwestie veeleer als „sparring partner van het MST en van Jansen opgesteld, dan als toezichthouder en handhaver van de kwaliteit van zorg", pag. 44) als daarna. Zo zou Jansen-Steur momenteel nog steeds als neuroloog aan de slag kunnen gaan, er zijn door de IGZ geen beroepsbeperkende maatregelen ingesteld.

---

**15** De volledige naam van de betreffende neuroloog is in vrijwel alle media genoemd, vandaar dat deze hier niet meer afgeschermd wordt.

**16** Zijlstra in de uitzending van "Pauw en Witteman" van 21 januari 2009: *"Wat was het nut geweest op dat moment de publiciteit te zoeken terwijl ik een effectieve oplossing had geregeld?"*.

### Verantwoording

De handelswijze van Jansen-Steur kan bij mensen het vertrouwen in de medische wereld aangetast hebben. Daarmee is het een duidelijk geval van ondermijning. Maar omdat de hele situatie zich binnen de interne integriteit van een branche (een partner, oftewel een bouwsteen) afspeelt ligt de verantwoordelijkheid voor een goede afhandeling primair bij die partner (in dit geval dus de collega's en de RvB van het MST en de inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ)). De falende afhandeling binnen de branche laat vervolgens zien welke gevaren er kleven aan de gesloten aanpak van integriteitschending.
Momenteel geeft een aantal van de betrokken actoren elkaar de schuld. Tom Zijlstra's visie geeft hij in zijn weblog (waarmee hij overigens wel de enige is die publiekelijk introspectief is, een lovenswaardige eigenschap). Hij onderschrijft de conclusies bijna allemaal, maar verweert zich tegen een cruciaal aspect: "De ergste misvatting van het rapport is echter dat men de wijze waarop Jansen-Steur met stille trom kon vertrekken (NB: hij wilde eerst niet!) opvat als een doofpot-procedure om de reputatie van MST niet te schaden. Dat stond mij helemaal niet voor! Integendeel: het doet de reputatie van een ziekenhuis eerder goed als het openlijk disfunctionerende specialisten verwijdert. Nee, wat me met dat vrijwillige, stille vertrek van Jansen-Steur voor ogen stond was: hem niet volledig en helemaal de grond in te stampen. Hij was een zielig, ziek mens en zijn val was peilloos en ik vind nu eenmaal dat iedereen nog een kans verdient op een leefbaar leven."[17].

## 3.6 Goede of slechte ondermijning?

### Abortus

Ondermijning is het verzwakken of aantasten van de fundamenten van de maatschappij. Maar soms is dat nog niet zo slecht. Soms zijn die fundamenten verouderd, of gebaseerd op normen en waarden die de huidige maatschappij niet meer vertegenwoordigen. In zulke gevallen kan ondermijning onderdeel zijn van een noodzakelijk proces van vernieuwing en vooruitgang. Soms moeten bepaalde fundamenten van de maatschappij verzwakt en zelfs gesloopt worden, om plaats te maken voor nieuwe fundamenten. Helaas is het op het moment van de ondermijning zelf vaak nog niet duidelijk of er sprake is van "slechte" ondermijning, die fundamenten aantast waar we nog helemaal niet vanaf willen, of van "goede" ondermijning, die overbodig geworden fundamenten opruimt om plaats te maken voor nieuwe ontwikkelingen in de maatschappij.
In mei 1976 stonden er enkele bussen met M.E.'ers paraat vlakbij Haarlem. Zij stonden klaar om in te grijpen bij de abortuskliniek Bloemenhove[18], die bezet was omdat toenmalig minister van Justitie Van Agt besloten had deze te sluiten wegens "onzorgvuldig handelen". Abortus was in die tijd nog niet wettelijk geregeld, en werd door de politiek slechts gedoogd. De sluiting van Bloemenhove werd door velen gezien als een poging van de regering om aan dat gedogen een einde te maken. Vrouwen die voor het recht op abortus in het geweer kwamen bezetten toen de kliniek, en een nationale rel was geboren.
De zaak is uiteindelijk goed afgelopen (d.w.z.: zonder geweld). De bezetting eindigde, de kliniek bleef open en de M.E. heeft nooit hoeven ingrijpen. En het belangrijkste, in 1981 werd abortus officieel gelegaliseerd. We weten inmiddels niet beter of abortus behoort tot de grondrechten van de vrouw. Het is voor iedereen toegankelijk, en is ethisch en medisch goed geregeld (door bijvoorbeeld registratie en een grens op de lengte van de zwangerschap waarbij abortus nog is toegestaan). Maar in 1976 werd het nog louter gedoogd, vergelijkbaar met bijvoorbeeld hennep nu. En zoals dat gaat met praktijken die gedoogd worden: die kunnen twee kanten opgaan. Had de regering haar zin gekregen dan was de kliniek gesloten, gevolgd door meerdere klinieken en culminerend in een algemeen verbod op abortus. Hadden de voorvechters hun zin gekregen (zoals geschiedde) dan werd abortus volledig gelegaliseerd, tot in het ziekenfonds aan toe. Maar op het moment van gedogen was de latere sociale positie van abortus nog totaal onduidelijk.

Is steun aan abortus negatief ondermijnend, en wordt het uiteindelijk door de maatschappij veroordeeld en bij wet verboden, of is het een positieve vorm van ondermijning, die uiteindelijk breed maatschappelijk gedragen wordt, en zorgt voor de noodzakelijke sociale ontwikkeling en vooruitgang? De agenten die in de M.E.-bussen buiten Haarlem stonden wisten het niet. Wat ze wel wisten was hun eigen mening, en hun gevoel dat ze iets moesten gaan doen waar ze sterk tegen gekant waren. Dit gold vast niet voor alle agenten, maar een aantal van hen had besloten dat mócht het bevel komen tot inname van de kliniek, ze dat bevel niet zouden opvolgen. Let wel, dit waren

allen bijzonder gezagstrouwe en loyale dienders, voor wie een dergelijke beslissing een zwaar moreel dilemma betekende. Bovendien was het ondermijning in een van de meest zuivere vormen: de politie die een directe opdracht uit de politiek niet opvolgt.

### Hennep

De opdracht kwam gelukkig niet, en hun gevoel bleek overeen te komen met de maatschappelijke ontwikkelingen rondom abortus. Maar het geeft eens te meer aan hoe onzeker de positie van een gedoogde praktijk kan zijn. Steun aan abortus is uiteindelijk "goede" ondermijning gebleken. Maar hoe zit dat nu met de huidige gedoogde praktijk van de verkoop van hennep? Ontwikkelt die zich tot een breed gedragen maatschappelijke praktijk van goedkeuring van hennepgebruik, zodat uiteindelijk niet alleen de verkoop maar ook de gereguleerde productie wettelijk vastgelegd wordt, of zal hennep uiteindelijk maatschappelijk (al dan niet in europees verband) uit de gratie vallen en volledig verboden worden? We vliegen momenteel met prachtige hennep-helicopters boven Nederland om plantage na plantage op te rollen. Tegelijkertijd is de verkoop nog volledig gedoogd, en komt de politiek niet verder dan een verbod rondom schoolpleinen. Maar juist die inconsistente regelgeving van het aan de voorkant gedogen en aan de achterkant verbieden is een enorme ondermijningsbevorderende factor. De vraag blijft alleen, bevordert het goede of slechte ondermijning?

### Roken en prostitutie

Analoog aan de beschreven voorbeelden zijn er nog meer situaties in de maatschappij aan te wijzen waar we momenteel in een tussenstadium zitten. Deze zijn vergelijkbaar met de hierboven beschreven situatie rondom hennep. Situaties dus die, zoals abortus en hennep, twee kanten op kunnen gaan. Een daarvan is het rookverbod. Dit is een bestuurlijke maatregel, waar de politie relatief weinig mee te maken heeft. Het is echter een goed voorbeeld van een maatschappelijke ontwikkeling waarbij de richting nog volledig open is. De overheid stelt een verbod in dat niet breed maatschappelijk gedragen wordt. Op verschillende plekken ontstaat verzet, en de maatschappelijke veroordeling van dat verzet blijft uit. De harde aanpak vanuit het bestuur kan uiteindelijk effectief zijn en het rookverbod wordt dan geaccepteerd, of het verzet groeit en krijgt dermate veel steun uit de samenleving dat het rookverbod faalt. Belangrijk is om hier nog een derde mogelijkheid open te houden: het compromis. In een land bekend om zijn poldermodel is dat een reëel alternatief, en een gehandhaafd rookverbod in afgezwakte vorm is heel goed denkbaar. Helaas is dit niet voor alle situaties mogelijk. Bij paddo's bijvoorbeeld is de juridische situatie meer alles of niets. Overigens is bij paddo's de groep die zich verzet weer dermate klein dat het totaalverbod de strijd gewonnen lijkt te hebben.
Een ander voorbeeld waarbij een compromis moeilijk denkbaar is, vinden we bij prostitutie. Sinds acht jaar geleden het bordeelverbod is opgeheven is prostitutie een legaal beroep. Het bevindt zich echter nog steeds diep in de taboesfeer, en er zijn legio politieke initiatieven om het terug te dringen of zelfs af te schaffen. Ook het gemeentebestuur van Amsterdam is bezig aan een heftige strijd tegen vrouwenhandel waarbij het niet onmogelijk is dat een groot gedeelte van de zichtbare prostitutie in Amsterdam sneuvelt. Hier zit gelijk ook het probleem: prostitutie hangt nauw samen met misbruik van vrouwen door vrouwenhandel en gedwongen prostitutie. En omdat deze ondermijningsvormen notoir lastig zijn aan te pakken komt al gauw de prostitutie zelf in het geding. Ook hier kan het nog alle kanten opgaan. Een verruiming van de mogelijkheden of een streng verbod op raamprostitutie. Het grote verschil met eerdere voorbeelden is dat met betrekking tot prostitutie alles al wel een keer geprobeerd is. Van totale vrijheid (met zelfs een rol van de politie als een soort staatspooiers rond de 17e – 18e eeuw) tot aan een totaal verbod (19e eeuw). De afweging kan daarom nu maar beter gericht worden op welke situatie de beste mogelijkheid tot controle en opsporing biedt, en het utopie van een systeem waarbij misbruik niet bestaat kan worden losgelaten. Of raamprostitutie daar een rol in blijft spelen is, net zoals de ontwikkelingen rondom hennep of roken in de horeca, een ontwikkeling die alleen de geschiedenis ons uiteindelijk achteraf zal kunnen vertellen.

---

17 Zie www.sailing-dulce.nl/home/12#eerstereactielemstra.

18 De maatschappelijke ontwikkelingen rondom abortus, met daarin de bezetting van kliniek Bloemenhove, zijn helder en onderhoudend in beeld gebracht door VPRO's "Andere Tijden", in de aflevering van 29 maart 2007. Online te bekijken op: http://geschiedenis.vpro.nl/programmas/2899536/afleveringen/33859820/

# 4

# Weegmodel

# 4. Weegmodel

## 4.1 Theorie en praktijk

Een theoretische definitie van ondermijning is nog altijd iets anders dan daadwerkelijk vaststellen wat nu wel, en wat nu geen ondermijning is. Met de theorie in de hand kunnen we echter wel een poging wagen om tot een weegmodel te komen, een schema waarmee per situatie beoordeeld kan worden of het waargenomen gedrag nu onder ondermijning valt. Een element dat binnen de theorie niet sterk naar voren komt, maar die binnen alle gesprekken die we over ondermijning gevoerd hebben wel nadrukkelijk aanwezig was, is de **impact** van ondermijning. Onafhankelijk van de strikte definitie, is een grote impact voor veel mensen bijna synoniem met ondermijning. Uiteraard is dit niet volledig correct. Niet alles met een grote impact is automatisch ondermijning. Sterker nog, er bestaat binnen de

politie zelfs een apart veiligheidsthema voor "criminaliteit met een grote impact", die deze categorie afdekt.

Toch speelt impact een rol bij ondermijning. Het is dan vooral de impact op de maatschappelijke fundamenten die zorgt dat dingen die in eerste instantie geen ondermijning lijken, dat toch zijn. En activiteiten die strikt genomen onder ondermijning vallen, maar weinig tot geen impact hebben, hoeven niet direct meegenomen te worden in de verkenning zoals we hem hier uitvoeren, of in de hieruit voortvloeiende politieactiviteiten. Die noemen we daarom "ondermijning met lage dreiging", en kunnen beschouwd worden als geen ondermijning. Dit tegenover "echte" ondermijning, die we "ondermijning met hoge dreiging" zullen noemen.

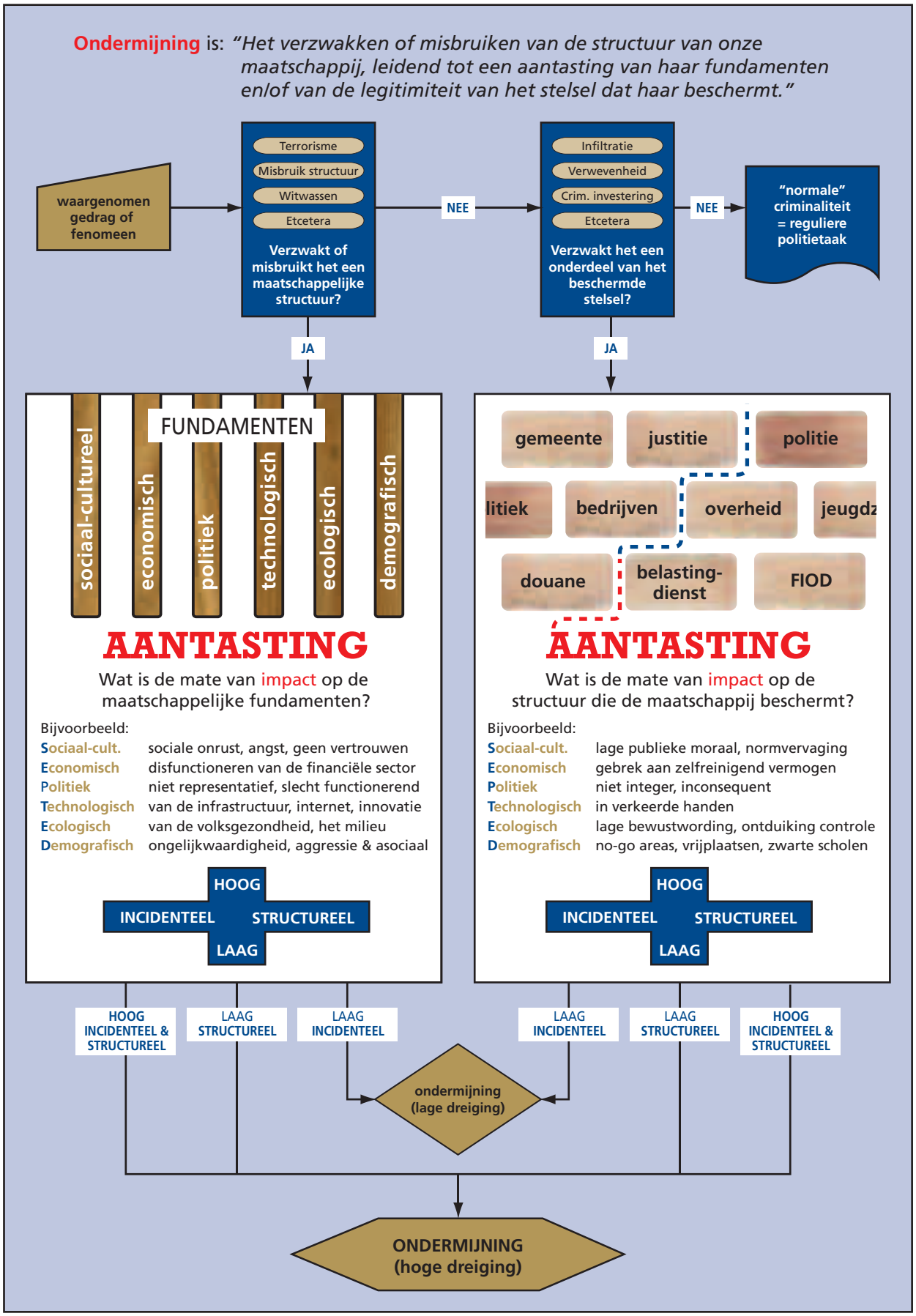
## 4.2 Schematisch weegmodel

Het weegmodel (*zie volgende pagina*) begint met een waargenomen gedraging waarvan degene die dit model toepast (op dit moment u) zich afvraagt of het wel of niet ondermijning is. De vraag die dan gesteld moet worden is: "*Verzwakt of misbruikt het een maatschappelijke structuur?*". Ondermijning doet dat per definitie. De meest elementaire vorm van ondermijning, terrorisme tast zelfs bijna alle maatschappelijke categorieën wel ergens aan: de sociale cohesie of het vertrouwen van de burger, het veroorzaakt economische schade, politieke tegenstellingen of maakt politiek onvermogen zichtbaar, en het kan schade aanbrengen aan de infrastructuur en de volksgezondheid. Maar ook andere vormen van ondermijning, zoals witwassen (rechtvaardigheidsgevoel, economie) of misbruik van de infrastructuur (milieuschade, ordeverstoring) tasten een of meerdere fundamenten van de maatschappij aan.

Als er geen onderdeel van de maatschappelijke structuur, de fundamenten wordt aangetast, dan kunnen we nog kijken of er een onderdeel van de beschermende structuur wordt aangetast. Dit is minder vaak het geval, maar ook hier vinden we ernstige vormen. Bijvoorbeeld politieke of justitiële infiltratie waardoor deze instanties minder goed functioneren, financiële verwevenheid waarbij met crimineel geld invloed wordt verkregen in de bovenwereld (de politiek, het havenbedrijf of andere controleorganen) of fraude waardoor controles en het zelfreinigend vermogen niet meer goed functioneren. Is dit allebei niet het geval, dus geen verzwakking of misbruik van de maatschappelijke structuur of van het beschermende stelsel, dan is de waargenomen gedraging géén ondermijning. Het kan dan nog steeds illegaal, onethisch of grof crimineel zijn, maar het valt dan wel onder de "normale" criminaliteit. Die valt nog steeds volledig onder de reguliere politietaak.

Als de waargenomen gedraging wel misbruik of verzwakking is, dan kunnen we verder gaan kijken naar de mate van impact die dit heeft op de maatschappij. Deze hebben we ingedeeld in de zes SEPTED categorieën, waar per categorie een groot aantal sleutel-

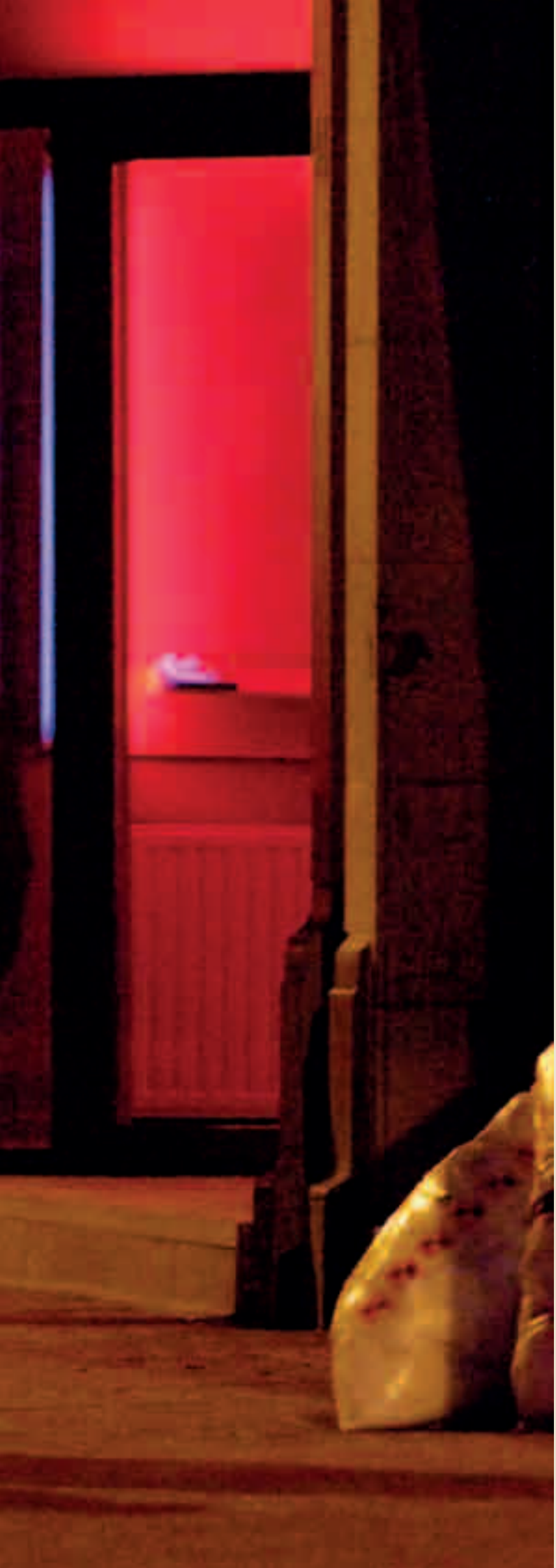
**Figuur 4. Weegmodel**



domeinen vallen. Een of meerdere hiervan wordt bij ondermijning aangetast. De mate van impact is moeilijk in cijfers te vangen, en die houden we hier abstract met HOOG of LAAG. Het gaat er dan om of het de specifieke impact, binnen een sleuteldomein, per stuk hoog of laag is. Zo heeft de aanslag op Koninginnedag een hoge sociale (angst en vertrouwen) en economische (bv horeca in Apeldoorn) impact, maar een lage politieke impact (geen enkele partij of politicus heeft schade opgelopen door dit incident). Daarnaast is er nog een tweede onderscheid dat hier dwars op staat: incidentele of structurele impact. Een hoge maar incidentele impact is een schokeffect, zoals bij de hierboven genoemde aanslag. Heftig, maar van relatief korte duur. Een structurele impact is feitelijk nog erger, omdat het dan gaat om een continue aantasting van een fundament van de maatschappij, die langzaam uitgeteerd wordt. Hoge structurele impact heeft bijvoorbeeld een serie aanslagen. Het schokeffect houdt aan, maar breidt uit en het dagelijkse leven gaat een effect merken van een doorlopende angst (sociale aantasting), verhoogde beveiliging (economische aantasting) of verschuiving in stemgedrag (politieke aantasting). Maar ook minder zichtbare structurele impact, zoals de liquidaties of aanhoudende berichten over bedrijfsfraude, kunnen leiden tot normvervaging die de moraal aantast. Dit is later merkbaar als mensen sneller gaan sjoemelen met uitkeringen, subsidies of hun belastingen.[19] Zowel de hoge incidentele als de hoge structurele impact vallen daarom onder de classificatie "ondermijning met hoge dreiging".
Als het gaat om lage impact is de incidentele variant niet ernstig. Bij een eenmalige gebeurtenis met lage impact is het onwaarschijnlijk dat de ondermijning aanhoudt, of dat er tegen opgetreden moet worden. Technisch gezien is het wel ondermijning, maar omdat het niet relevant is voor de politie of een van haar partners krijgt het de classificatie "ondermijning met late dreiging". Het enige dat belangrijk is aan deze categorie, is dat het nuttig kan zijn om het wel te monitoren of registeren, omdat het nooit gegarandeerd is dat de incidentele gebeurtenis zich alsnog herhaalt en structureel wordt, of dat de mate van impact op een van de maatschappelijke fundamenten opeens in omvang toeneemt.

De combinatie lage en structurele impact geeft nadrukkelijk wel een hoge dreiging. Hier is typisch sprake van ondermijning die niet erg zichtbaar is, maar wel doorettert en aan de fundamenten blijft vreten. Het gevaar bestaat dat hier een gewenning of zelfs desensitivering plaats vindt, waardoor de ondermijning veel minder opvalt. Uiteindelijk kan het dan wel zo zijn dat de langdurige structurele lage impact plotseling leidt tot een incidentele hoge impact, omdat er een breekpunt ("threshold") bereikt is. Zelfs als de impact bijzonder laag is, bijvoorbeeld op maar een persoon, als die persoon tussen de bouwstenen van politie, zorg en medeburgers doorglipt kan de situatie ontstaan dat deze ineens met een auto op een menigte inrijdt. Het zal nooit helemaal duidelijk worden wat deze man (Karst T.) bezielde, maar de structurele maar lage effecten van ondermijning in zijn omgeving (werkeloosheid en sociale problemen als gevolg van ondermijning in zijn sector, werkgever of de financiële crisis in het algemeen) zijn een mogelijkheid. Lage incidentele impact krijgt dus ook de classificatie "ondermijning met hoge dreiging".

19 "*Als grote bedrijven het mogen, mag ik het ook*" is dan vaak de redenering. Dat dit geen ongegronde angst is zagen we bij ons bezoek aan Italië, waar het gedrag van Berlusconi een structurele impact lijkt te hebben op de moraal van de Italianen en belastingontduiking een nationale sport is; en aan Hong Kong, waar enorm rijke zakenlieden die vanuit de criminaliteit zijn opgeklommen niet gezien worden als slecht of corrupt, maar worden bewonderd als slim omdat ze nooit zijn gepakt!



# 5

# Onder-mijnings-vormen

# 5. Ondermijningsvormen

In dit hoofdstuk is vanuit de gekozen maatschappelijke indeling naar de belangrijkste sectoren een overzicht gegeven van de gevonden ondermijningsvormen met de bijbehorende sleutelbranches, sleutelpersonen en sleutellocaties in relatie met criminaliteit.
Van deze ondermijningsvormen zijn zover mogelijk voorbeelden gegeven in combinatie met de huidige aanpak.

## 5.1 Inleiding

### 5.1.1 Verweving onderwereld/ bovenwereld

In de literatuur is de afgelopen jaren veelvuldig onderzoek gedaan naar de zogenaamde verwevenheid van de onderwereld met de bovenwereld. In 1996 heeft het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Van Traa) een beeld gegeven van de invloed van de georganiseerde criminaliteit binnen de legale zgn. bovenwereld. De resultaten gaven aan dat:

- criminele organisaties voorzieningen van de overheid nodig hebben om te overleven,
- het bestuurlijk instrumentarium kan criminele werkzaamheden bemoeilijken
- een niet-integere overheid vormt een rijke voedingsbodem voor criminele ontwikkelingen.

Op basis van deze bevindingen is in Amsterdam gekozen voor een gemeentelijk team dat met bestuurlijke maatregelen de verwevenheid tussen de onderwereld en de bovenwereld aanpakt. Dit in nauwe samenwerking met politie en justitie. Deze Amsterdamse aanpak was toentertijd innovatief binnen Nederland en leidde tot een aantal onderzoeken om meer grip te krijgen op de ondermijnende werking van georganiseerde criminaliteit binnen de samenleving.[20] Onderzoeken zoals "De zwakste schakel"[21] en "Het landelijk dreigingsbeeld"[22] hebben laten zien dat er in Nederland vele vormen van criminaliteit in wisselende samenstelling door criminele netwerken worden gepleegd.
Hierbij is sprake van sterk grensoverschrijdend karakter die meestal de wortels heeft in lokale settings. Amsterdam bleek hierbij een belangrijke rol te spelen als locatie voor het invoeren, doorvoeren of uitvoeren van illegale goederen of personen. Amsterdam werd in het onderzoek neergezet als logistiek centrum voor de handel in XTC.
Vanuit de Nationale Recherche (NR) wordt periodiek (1x 4jaar) gemonitord hoe de ontwikkeling is van georganiseerde vormen van criminaliteit. Op

basis van de in kaart gebrachte vormen wordt een dreigingsbeeld (risico-inventarisatie) gemaakt van de criminaliteit. Hierbij is het al eerder genoemde SEPTED-model (Sociaal, Economisch, Politiek, Technologisch, Ecologisch, Demografisch) gehanteerd en zijn op basis van aangeleverde analyses, literatuuronderzoek en expertmeetings de belangrijkste criminaliteitsbevorderende en -remmende factoren binnen de zware of georganiseerde criminaliteit benoemd. (zie hoofdstuk 7 voor deze factoren).

Op basis van de resultaten van deze dreigingsbeelden NR is een continu beeld van de ontwikkelingen binnen de criminaliteit gerelateerd aan de maatschappelijke veranderingen. De resultaten dienen voor een prioritering van de aan te pakken criminaliteit waardoor gefundeerd keuzes worden gemaakt. Het dreigingsbeeld signaleert tevens een aantal fenomenen waarover nog weinig informatie beschikbaar is waardoor nog geen keuzes kunnen worden gemaakt. Hiervoor is de zgn. 'intelligence-agenda' opgesteld waarin staat wat er nodig is om deze leemtes in de informatieverzameling aan te vullen. Het gaat dan niet alleen om operationele maar ook tactische en strategische informatie.
Het tweede landelijk dreigingsbeeld NR laat zien dat met name het corrumperen van de legale economie veelvuldig door criminele netwerken worden toegepast.[23] Hierbij zijn allerlei verschillende activiteiten te onderscheiden variërend van het misbruiken van

---

**20** *Inzake opsporing Bijlage V: Opsporingsmethoden*, Enquêtecommissie Parlementaire Opsporingsmethoden. 1996, SDU, Den Haag.

**21** *De Zwakste Schakel: Criminaliteitsbeeldanalyse Nederlandse Netwerken Logistieke processen van georganiseerde criminaliteit*, Sectie Criminologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit van Amsterdam, 2003.

**22** Grapendaal, M. et.al., *Nationaal dreigingbeeld zware of georganiseerde* criminaliteit, een eerste proeve KLPD-DNRI, Zoetermeer, 2004. En: Grapendaal, M. et.al., *Nationaal dreigingsbeeld 2008; georganiseerde criminaliteit*, Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL. Zoetermeer, april 2008.

**23** *Actualisering van dreigingen uit 2004; verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld*, Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL, Zoetermeer, oktober 2008.

belastingstelsel of vergunningenstelsel tot het doelgericht omkopen van bepaalde individuen binnen de overheid, bedrijfsleven of binnen beroepsgroepen zoals de advocatuur en het notariaat. De branches die mogelijkheden bieden voor corruptie zijn volgens dit onderzoek met name de horeca, transport en het vastgoed ((illegale) werknemers, illegale verhuur/verkoop woningen, ontmoetingsplaatsen, witwassen van crimineel verkregen vermogen, koeriersdiensten, bagageafhandeling Schiphol, containers enz.). Zo is het bijvoorbeeld tot nog toe betrekkelijk eenvoudig om via het bedrijfsleven in de haven of op Schiphol binnen te komen.

Het dreigingsbeeld zal de komende jaren een belangrijke rol spelen in zowel de strategie van de aanpak van georganiseerde criminaliteit als in het uitzetten van verder onderzoek om geconstateerde 'witte vlekken' in de kennis van fenomenen in te vullen.[24]

De daarop gerichte onderzoeken naar criminele netwerken kunnen dan volgens een ketengerichte aanpak effectief worden uitgevoerd.

Een ander onderzoek uitgevoerd naar gesignaleerde verwevenheid tussen legaliteit en illegaliteit binnen de maatschappij vanuit de wetenschappelijke literatuur en krantenartikelen bevestigt het dreigingsbeeld uit 2008.[25] Hiervoor is door een parlementaire werkgroep met 26 gesprekspartners gesproken, namelijk wetenschappers, opsporingsambtenaren, toezichthouders, vertegenwoordigers uit de beroepsgroepen (advocaten, notarissen, makelaars, taxateurs) en onderzoeksjournalisten.
Uit de resultaten blijkt dat deze verwevenheid zich met name voordoet op de knooppunten in de handel, zoals bij Growshops en bij intensieve sociale contacten. Er is sprake van meer zichtbaarheid en de genoemde beroepsgroepen zijn gebaat bij de contacten waarbij aan beide kanten voordeel is te

behalen. Belangrijke factoren zijn financieel gewin en het gebruikmaken van de gelegenheid. Door het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat en de dienstenconomie zijn de mogelijkheden legio voorhanden. De aanpak van illegale praktijken is minimaal en met name vanuit de vastgoedsector heeft de verwevenheid zich het sterkst kunnen ontwikkelen. Beroepen als taxateurs en makelaars zijn onbeschermd en worden niet op legitimiteit getoetst. Voor notarissen en advocaten geldt dat er bij sommigen sprake is van dienstverlening aan criminelen waardoor zij op een gegeven moment sterke verwevenheid hebben met de onderwereld en niet meer terug kunnen. Sancties door criminelen zoals bedreigingen tegen personen werkzaam binnen deze beroepsgroepen wanneer zij niet meer willen meewerken aan illegale activiteiten, spelen hierbij een rol. Advocaten vervullen soms een actieve rol in het bancaire geldverkeer. Ze misbruiken het verschoningsrecht van de derdenrekening en laten crimineel geld storten op een privérekening. Het verschoningsrecht is dan ook te benoemen als belangrijke factor waardoor deze beroepsgroep kwetsbaar is voor dienstverlening aan criminelen.

In het algemeen is het onduidelijk of en hoe de deken bij het signaleren van "foute" advocaten ingrijpt. De beroepsgroepen zelf hebben nog weinig oog voor misbruik en er is onafhankelijk toezicht nodig om dit te kunnen tegengaan. Bij voorbeeld door mechanismen als "naming en shaming".
De werkgroep heeft geconstateerd dat er een "bijna onontwarbare, ingenieus samengestelde keten van transacties" is. Deze criminele keten is niet te doorbreken of tegen te houden met alleen een strafrechtelijke, fiscale, bestuurlijke of een tuchtrechtelijke aanpak. De aandacht gaat nu vooral uit naar het verzamelen van bewijslast tegen afzonderlijke personen, maar zou ook gericht moeten worden op het ontmantelen van de criminele constructies.
Ook de huidige informatie-uitwisseling levert volgens de werkgroep problemen op gezien de huidige wettelijke mogelijkheden. Er is onderzoek nodig waar de knelpunten in de informatie-uitwisseling zich voordoen en wie wat met de informatie moet doen.

De werkgroep geeft de volgende aanbevelingen:
- Het aanstellen van een landelijk coördinator verwevenheid onder het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie, die over de grenzen van de bestuurlijke, strafrechtelijke, financiële, fiscale en tuchtrechtelijke kolommen heen kan werken.
- Onderzoek doen naar de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht. De veronderstelling is dat deze twee aspecten verwevenheid zouden kunnen beïnvloeden.
- Er is specifieke aandacht nodig voor de verbetering van het toezicht en tuchtrecht.

### 5.1.2 Methode van onderzoek inventarisatie

Vanuit de genoemde onderzoeken is vooral (in)zicht op de uiteindelijke gevolgen van het kunnen misbruiken van de structuur (illegale bedrijven idem opzet als legale bedrijven). Gevolg voor de aanpak is dat het zeer lastig is en veelal beperkt kan blijven door het "strooien van zand in de machine" in de, vaak al goed geoliede, machine (lees het criminele proces binnen de bekende criminele netwerken).

Deze inventarisatie van ondermijningsvormen is er op gericht om in een vroeg stadium mogelijke ondermijnende gedragingen door mensen als individu, groep binnen een organisatie of op bepaalde locaties te herkennen. Voor een eerste verkenning naar problemen in relatie met criminaliteit is een breed overzicht van allerlei ondermijningsvormen samengesteld zoals wij die vanuit de literatuur, interviews, enquête en krantenartikelen hebben herkend.
Op basis van de gehanteerde werkdefinitie kunnen de ondermijningsvormen in verschillende gradaties hun invloed hebben op de maatschappelijke sectoren.

---

24 *Nieuwsbrief 4*, december 2008 - januari 2009 van het Lectoraat Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde op www.politieacademie.nl. *Speerpunten vastgesteld in aanpak georganiseerde criminaliteit*, 22 november 2004 op www.om.nl/onderwerpen/speerpunten.

25 Joldersma, C., Teeven, F., Wit, J. de, et.al., (2008) *Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld, rapport van de parlementaire werkgroep verwevenheid onderwereld/bovenwereld*, Den Haag.

Binnen de werkdefinitie zijn de volgende onderdelen te onderscheiden:

- De fundamenten waarbinnen sleuteldomeinen (personen, groepen, organisaties of locaties) essentieel zijn voor de stabiliteit van de maatschappij.
- Misbruik van bestaande structuur: bij misbruik kan het gaan om allerlei soorten van gedragingen, die met name door het effect van de gedraging op de samenleving bepalen in welke mate er sprake zou kunnen zijn van ondermijning. (Hiervoor kan het weegmodel worden gebruikt voor het zicht op frequentie en mate van impact van ondermijnend gedrag)
- Bescherming/stabiliteit/weerbaarheid: de benodigde stabiliteit veronderstelt dat mensen zich houden aan gemaakte afspraken en procedures (wet- en regelgeving). Uitgangspunt is dat een organisatie in staat moet zijn een zelfreinigend vermogen te hebben waardoor ondermijnende interne en externe gedragingen kunnen worden getoetst op gevolgen en bijbehorende aanpak. Bijvoorbeeld een intern integriteitbeleid en eigen verantwoordelijkheid van werknemers (Zie ook hoofdstuk 3 paragraaf 3.5 Zelfreinigend vermogen)

Binnen de reeds genoemde fundamenten zijn er essentiële organisaties (overheidsorganen als rechterlijke en bestuurlijke macht) en structuren (afspraken en procedures voor wet- en regelgeving) waardoor de samenleving stabiel en legitiem is. Het is dan ook belangrijk om te kunnen achterhalen:

- hoe is het binnen de fundamenten mogelijk om ondermijnende activiteiten te ondernemen?
- waar doen deze activiteiten zich voor (zowel geografisch als organisatorisch) en,
- wie spelen hierbij een cruciale rol?

Door een brede inventarisatie te doen naar de sleuteldomeinen (personen, groepen, organisaties en locaties) gericht op de criminele activiteiten, kan beter zicht worden verkregen op mogelijke ondermijning. Tevens is vanuit het registratiesysteem X-pol, op basis van de bestaande indeling naar delictsvormen, daar waar mogelijk een cijfermatig overzicht gegeven van het aantal incidenten over de jaren 2005 – 2008.

Vanuit bovenstaand perspectief is de verkenning naar mogelijke vormen van ondermijning in relatie met criminaliteit uitgevoerd. De gekozen indeling blijft een theoretisch kader dat in de praktijk weerbarstig blijkt. Er zijn verschillende criminaliteitsvormen die weer binnen verschillende domeinen (sociaal, politiek, economisch enz.) ondermijnend kunnen zijn. Tevens zijn er zeer veel variaties van misbruik binnen de legale wereld mogelijk die, afhankelijk van het beoogde doel, in meer of mindere mate ondermijnend kunnen zijn van deze legale structuur. Ter illustratie is hier de indeling naar ondermijningsvormen in sterdiagram weergegeven (zie figuur 5).

De inventarisatie van de ondermijningsvormen in relatie met criminaliteit laat een breed scala zien van mogelijke vormen van ondermijning, de verschillende manieren en de mate waarin deze vormen mogelijk ondermijnend kunnen zijn. In het overzicht is per cluster (hoofdvorm) beschreven welke ondermijnende activiteiten er binnen de criminele hoofdvorm zijn te onderscheiden (zgn. subvormen). Binnen deze subvormen zijn er organisaties, beroepsgroepen/personen en/of locaties aan te geven die kwetsbaar zijn omdat zij een essentiële rol spelen voor allerlei illegale handelingen die kunnen leiden tot ondermijning. Deze zijn door ons benoemd als sleuteldomeinen. Voor zover mogelijk is van elke criminaliteitsvorm een landelijk en/of Amsterdams voorbeeld gegeven gecombineerd met de gehanteerde aanpakstrategie. Tevens is daar waar mogelijk een indicatie van aard en omvang per ondermijningsvorm weergegeven. Hiervoor is nu alleen X-pol (toekomstig Basisvoorziening Handhaving (BVH) als bron voor het verzamelen van cijfermatig materiaal gebruikt. Deze bron is echter zeer beperkt gebleken. Voor verder toekomstig onderzoek naar ondermijning is het aan te raden de informatie uit de Basisvoorziening Opsporing te halen.

Hieronder is een (niet limitatief) overzicht gegeven van de vormen zoals wij ze zijn tegengekomen binnen de bestudeerde informatieverzameling. De gekozen voorbeelden zijn louter illustratief en vanuit diverse bronnen geselecteerd.

**Figuur 5. Indeling ondermijningsvormen**

## 5.2 Fraude

De hoofdvorm fraude bevat een breed scala van fraudevormen die hiermee samenhangen. De term fraude is een containerbegrip en wordt gelijkgesteld met allerlei vormen van oplichting, misbruik van bevoegdheden, valsheid in geschriften en verduistering. Voorop staat dat de slachtoffers zowel de overheid, organisaties als particulieren kunnen zijn. Een veelvoorkomend verschijnsel is dat er (bewuste maar ook onbewuste) medewerking vanuit bepaalde beroepsgroepen, zoals van een ambtenaar, notaris, advocaat, fiscalist, bankier, bestuurder of accountant, noodzakelijk is. Hierdoor zijn deze genoemde beroepen te onderscheiden als kwetsbare beroepsgroepen binnen de samenleving voor ondermijning. Frauderen is een bijzonder lucratieve bezigheid waarvan veel criminelen gebruikmaken. Afhankelijk van de specifieke wijze van frauderen kan dit door de politie worden opgespoord en vervolgd. Echter blijkens de gevonden voorbeelden is het lastig te traceren door de vele mogelijkheden die de huidige wet- en regelgeving bieden. Vooralsnog is er te weinig controle en handhaving en werken de desbetreffende partners nog niet goed samen. Voor een overzicht van mogelijke omvang van de fraudevormen is door bureau Managementinformatie en Onderzoek onderzocht of hier informatie uit X-pol bij te geven was. Echter voor een aantal is dit niet mogelijk gebleken omdat bepaalde ondermijningsvormen niet een op een te koppelen zijn aan een maatschappelijke klasse in X-pol. Daar waar cijfers bij verzameld konden worden, is een tabel bijgevoegd.

### 5.2.1 Oplichting

Een bijzondere categorie voor het plegen van fraude is het oplichten van kwetsbare groepen. Internationaal zijn met name de West-Afrikaanse Criminele Netwerken (WACN) befaamd om hun ingenieus te noemen oplichtingpraktijken. Nationaal vormt een groep rondtrekkende criminelen al jarenlang (minstens 10 jaar!) een probleem door de gehaaide

manier van geld (duizenden euro's) ontfutselen van met name bejaarden. In de Tweede Kamer is deze problematiek onder de aandacht gebracht.

*Amsterdams voorbeeld:* door een groep rondtrekkende criminelen worden folders van meubelmakerijen afgegeven op straat aan hoogbejaarden. Daarna wordt de persoon gevolgd en wordt er aangebeld bij de (demente) bejaarde. Eenmaal binnengelaten, wordt er door 2 personen indringend toegesproken dat de meubels moeten worden opgeknapt. De meubels worden meegenomen en daarna volgt een peperdure rekening. Er is dus wel een dienst verricht, waardoor er juridisch gezien geen sprake van oplichting is. Het slachtoffer wordt verwezen naar de rechter voor een civiele procedure. In één specifieke zaak is er sprake van een demente bejaarde die op verzoek van een crimineel in totaal 5 ton in kleine bedragen van haar rekening afhaalde.

Uit onderzoek blijkt dat een van de vermoedelijke daders zijn uitkering in een dure leaseauto ophaalt en dat er verder bij de belastingdienst geen inkomen bekend is van deze vermoedelijke daders. Opvallend is dat hoewel de leaseauto is aangekocht, deze geregistreerd staat op de naam van de leasemaatschappij.[26]

*Aanpak:* de criminele groepering reist voortdurend rond waardoor deze criminaliteit lastig is op te sporen en juridisch aan te pakken. Door inspanningen van de Dienst Werk en Inkomen, politie Zaanstreek-Waterland, politie Amsterdam-Amstelland en de Belastingdienst wordt er geïnvesteerd om het onverklaarbare vermogen te ontnemen (zie hiervoor paragraaf 5.4.3 Vrijplaatsen). De strafrechtelijke insteek richt zich op oplichting, hoewel dit moeilijk is aan te tonen. Voor de aanpak van dergelijke fraudeurs wordt in samenspraak met justitie gekeken naar de

**Tabel 1. Omvang oplichting**

| Opgenomen aangiften | DA 2005 | DA 2006 | DA 2007 | DA 2008 |
|---|---|---|---|---|
| Oplichting (F600) | 1465 | 1630 | 1929 | 1802 |
| Bron: X-pol. | | | | |

mogelijkheid om zwaarder te straffen. Naast justitie wordt ook met de thuiszorg, de Nuon en banken overleg gevoerd over mogelijke maatregelen. Een voorbeeld is het voorstel van een opnamelimiet voor senioren van tweehonderd euro per dag.
Binnen de regio is er speciale aandacht voor de kwetsbare groep senioren. Deze groep krijgt voorlichting over de werkwijze van oplichters waarvoor een speciale folder is ontwikkeld. *'Iemand aan de deur? Let op!'* Dat is de eerste vetgedrukte zin van de tipkaart voor ouderen. Daarna volgen adviezen als 'doe nooit zomaar open' en 'wees bedacht op zielige praatjes en smoezen'. De kaart, maar ook de folder, bestaan al langer, maar zijn onlangs vernieuwd. De tips zijn nu bijvoorbeeld op een sticker gedrukt die zo op de voordeur kan worden geplakt.

*Omvang Oplichting:* Het gaat hier om opgenomen aangiften, omdat oplichting een delict is waarbij de politie in veel gevallen kennis neemt middels een aangifte. Onder oplichting in Xpol worden veel verschillende vormen van fraude weggeschreven.

### 5.2.2 Advanced Fee Fraude (419 fraude)

Een aparte categorie waarbij sprake is van allerlei vormen van oplichting vormt de zgn. 419-fraude. Zowel internationaal, nationaal als regionaal zijn West-Afrikaanse Criminele Netwerken (WACN) met name uit Nigeria, zeer actief met het wereldwijd plegen van allerlei vormen van fraude die vallen onder de noemer 419-fraude (eigenlijk Advance Fee =voorschotfraude maar hernoemd naar het wetsartikel 419 in het Nigeriaanse Wetboek van Strafrecht).

Bij deze fraude proberen de daders onder meer via brieven en/of e-mails duizenden potentiële slachtoffers te verleiden om bepaalde 'onkosten' te betalen, met een groot geldbedrag (soms vele miljoenen euro's) in het vooruitzicht. Na diverse 'onkosten'-betalingen blijkt dat er sprake is van oplichting en dat de slachtoffers de vermeende investering kwijt zijn. Internationaal gezien lijkt Nederland een van de belangrijkste landen van waaruit de voornamelijk Nigeriaanse fraudegroeperingen hun activiteiten ontplooien. Het gebruik daarbij van legale instanties, evenals de enorme hoeveelheden crimineel geld die in Nederland om gaan, schaden het zakelijk-economisch imago van Nederland. Hierdoor kan er een beeld ontstaan van Nederland als broeinest van criminele activiteiten.

Onlangs is een (niet uitputtende) lijst samengesteld van de huidige varianten van 419-fraudes waarbij vooral via Internet diverse fraudevormen worden gepleegd waaronder veilingfraude, relatiefraude, banenfraude, oliefraude, loterijfraude, fondsenfraude, religieuze fraude enz. Hierbinnen zijn zelfs een paar fraudevormen gericht op het zogenaamd ondersteunen van slachtoffers van 419-fraude (recovery scam) waarbij de fraudeur doet alsof hij van een opsporingsinstelling is![27]

De 419-fraude is een zeer ondermijnende vorm door het misbruik van deels de goedgelovigheid deels de hebzucht van mensen. Hierdoor is de term oplichting voor dergelijke praktijken op zijn plaats. Binnen de media wordt regelmatig aandacht gevraagd voor de

26 Uit een gesprek met Eddo Nijenhuis, Buurtregisseur Wijkteam Rivierenbuurt, 22 januari 2009.

27 Schoenmakers, Y.M.M., Vries, E. de en Wijk, A.Ph. van, (2009), *Gouden bergen; Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, daderkenmerken en aanpak*, Programma Politie en Wetenschap, Politieacademie, Apeldoorn.

verstrekkende gevolgen voor particulieren van de 419-fraude.[28] De impact die een dergelijke fraude heeft is zeer groot en ondermijnt het vertrouwen in de legitimiteit van een particulier of organisatie evenals de betrouwbaarheid van de aangeboden koopwaar op internetsites zoals Marktplaats.nl.

*Landelijke aanpak:* een andere (inter)nationale aanpak betreft de specifieke site, www.criminaliteitsbestrijding.nl op Internet, die is opgericht voor het opsporen van oplichting, fraude en verduistering. Deze stichting is de grootste overkoepelende organisatie in Nederland en België. Zij stelt dossiers beschikbaar op Internet van de diverse organisaties die momenteel worden onderzocht. (bv. Golden Sun, Royal Dubai, Bordeaux Advisory, Palm Invest) Particulieren worden verzocht informatie te melden die betrekking heeft op mogelijke oplichtingpraktijken. Het uitgangspunt is dat geld net als een menselijk lichaam vingerafdrukken achterlaat. Deze "vingerafdrukken" worden zorgvuldig geanalyseerd en, indien noodzakelijk, wereldwijd gevolgd. Een bijkomend voordeel is dat de stichting gedurende het onderzoek ook de andere oorzaken van de financiële schade in kaart brengt. Voorbeelden zijn: de betrokkenheid van personen of organisaties (met name financiële instellingen en banken). Deze facilitators hebben door hun handelen, bewust of onbewust, de fraude, oplichting of verduistering mede mogelijk gemaakt. Hierdoor hebben zij volgens de stichting ook een zorgplicht ten opzichte van slachtoffers. De stichting stelt zich op als belangenbehartiger van slachtoffers en claimt financiële schade bij de opgespoorde dader.

*Amsterdams voorbeeld:* in Amsterdam zijn diverse rechercheonderzoeken geweest om dit soort criminele netwerken aan te pakken. WACN kunnen in Amsterdam relatief onopgemerkt actief zijn door ondermeer de aanwezigheid van een omvangrijke Nigeriaanse gemeenschap in Amsterdam; mogelijkheden om illegaal te kunnen verblijven (via illegale onderhuur); de aanwezigheid van belhuizen, internet cafés, banken en agentschappen van wissel- en moneytransfer kantoren.

In samenwerking met de Amerikaanse federale politie heeft de Amsterdamse politie in februari 2009 een groep van twaalf Nigerianen aangehouden. Zij worden verdacht van miljoenenoplichting via e-mail. Hierbij werden onder meer computers, valse reisdocumenten en 25.000 euro in beslag genomen. Het vermoeden is dat deze oplichtingpraktijken behoorlijk omvangrijk zijn en de geschatte twee miljoen euro bij deze zaak ver overstijgt. Het is de eerste keer dat de politie samenwerkt met de Amerikaanse federale recherche. Dit komt omdat onder de slachtoffers veel Amerikanen zijn. Amsterdam wordt met name gezien als centrum van Nigeriaanse bendes die hun slachtoffers via e-mail proberen op te lichten.[29]

*Aanpak:* Het grootste succes is behaald tijdens het bovenregionaal Apollo-onderzoek waarbij in samenwerking met allerlei partners, netwerken en convenanten een nieuwe aanpak is ontstaan. Uitgangspunt is de verantwoordelijkheid voor de aanpak van criminaliteit bij de verschillende personen en organisaties te leggen. Vanuit de responsabilisatiestrategie[30] worden de betrokken partners gestimuleerd om hun desbetreffende rol hierin te pakken en passende maatregelen te treffen. Bijvoorbeeld het meewerken van Money Transfer organisaties met het opstellen van "zwarte lijsten" met verdachten van verdachte transacties (na afronding van het project Apollo in 2007 is er echter geen borging voor het bijhouden van deze lijsten).

In februari 2008 is tijdens het Symposium WACN vastgesteld dat de aanbevelingen vanuit het project Apollo, na afsluiting, (nog) niet zijn opgevolgd, en dat de afspraken gemaakt met sommige private partijen (nog) niet zijn geborgd.[31]

*Amsterdams voorbeeld:* op de Wallen is een aantal panden door criminelen via constructies onder andere namen opgekocht. Hieronder zijn panden met een monumentenstatus. Bij de opkoop van panden met een monumentenstatus krijgt de eigenaar van de overheid 80.000 euro gestort in het bouwdepot om het pand op te knappen. Dit pand wordt qua investering veel meer waard en door de ondoorzichtige transacties bij verkoop van panden werkt de overheid hier onbewust aan mee. De crimineel kan het pand met de overwaarde doorverkopen en zeer veel winst behalen.

*Aanpak:* tot voor kort was bij de aanvraag van subsidies aan BV's en Stichtingen geen toetsing vanuit de Bibob-wetgeving mogelijk. Het voorbeeld laat zien dat de ambtenaar gewoon zijn werk doet namelijk

**Verzameling valse identiteitsbewijzen**

subsidieverstrekking voor monumentenpanden. Als organisatie heeft Monumentenzorg haar eigen doelstelling te behalen en is niet bezig met mogelijke fraude. Deze zakelijke strategie waarbij gestuurd wordt op eigen resultaten is ook binnen de overheid gemeengoed. Er is een verandering van beleid nodig gericht op een gemeenschappelijk besef over de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor veiligheid. Een dergelijk misbruik van de overheidsregelingen is alleen met vereende krachten vanuit Belastingdienst, Gemeente, OM en Politie te bereiken. De ontwikkeling van informatiegestuurde werken met de partners is een strategie die juist gericht is op deze gezamenlijke, ketengerichte aanpak.

### 5.2.3 Valsheid in geschriften

Binnen onze samenleving zijn voor elke vorm van legaal ondernemen verschillende documenten benodigd zoals diploma's, horecavergunningen, werkgeversverklaringen, belastingpapieren, verzekeringspapieren enz. Gezien het veelvoud en de relatieve makkelijke vervalsing van dergelijke documenten maakt dit misbruik mogelijk.

Ook via Internet zijn er particuliere virtuele bedrijven die zich hebben gespecialiseerd in het verkopen van valse documenten. In het criminele circuit is bijvoorbeeld eenvoudig aan een valse salarisspecificatie te komen. Voorheen kon dat via de website www.loonstrookje.nl. Deze site is inmiddels uit de lucht, maar ook door een boekhoudpakket is het eenvoudig om een loonstrookje te maken of te laten maken. Criminelen gebruiken hiervoor een fictief bedrijf, maar ook bestaande bedrijven uit de telefoongids met een bestaand Kamer van Koophandel nummer. Ook kan het zijn dat de facilitator een bestaand, legaal bedrijf is maar door het uitvoeren van bijvoorbeeld het op de loonlijst zetten van niet-bestaande werknemers, zijn moraliteit heeft verloren. Deze spookwerkne-

---

28 Bijvoorbeeld in het tv-programma "*Opgelicht*", januari 2009.

29 Elsevier, 22 februari 2009.

30 Huisman, W. (2002). Het openbaar bestuur en de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Openbaar Bestuur, 5, 17-21. Gerefereerd in: Ruwiel, D., (2008). *West-Afrikaanse Criminele Netwerken; Een integrale adviesnota op basis van diverse bestuurlijke dossiers om de activiteiten van WACN tegen te houden en te stoppen door middel van Strafrecht, Bestuursrecht, Fiscaal recht of een combinatie daarvan.* Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

31 Uit gesprekken met rechercheurs van het Bureau Financiële en Economische Recherche (BFER), Politie Amsterdam.

mers hebben dan door deze constructie een legaal inkomen verkregen en kunnen dus bijvoorbeeld een hypotheek aanvragen. Overigens is het lastig om deze constructie te ontdekken. De belastingdienst heeft een overzicht van alle werknemers, maar of ze ook werken in het bedrijf vergt veel onderzoek bij de welwillende werknemers. Vaak wordt een dergelijke schijnconstructie pas duidelijk nadat er onderzoek is naar reeds bekende criminele activiteiten van een bedrijf.[32]

*Amsterdams voorbeeld:* een criminele groepering huurt voertuigen in Amsterdam en op diverse locaties in Nederland en brengt deze vervolgens naar de Balkan met het oogmerk de voertuigen niet meer naar de rechtmatige eigenaar terug te brengen maar zich deze toe te eigenen. De groep huurt in korte tijd diverse voertuigen, meestal 4 à 5. Daarbij worden vervalste Servische, Italiaanse, Franse en Nederlandse rijbewijzen, identiteitsbewijzen en mogelijk valse creditcards gebruikt. Tevens worden gefingeerde adressen gebruikt en vervalste salarisspecificaties overlegd. De vervalste Nederlandse rijbewijzen zijn te herkennen aan een afwijkend lettertype van het specifieke door IBM voor officiële documenten ontwikkelde letter-/cijfertype. Vervolgens brengen leden van de groep de auto's naar Servië. In een aantal gevallen worden zgn. oprijwagens of ambulances gehuurd. Hierbij wordt een ander voertuig op de ambulance gereden waardoor 2 auto's in één rit kunnen worden vervoerd.[33]

*Omvang Valsheid in geschriften:* Er worden verschillende vormen van vervalsingen van documenten weggeschreven onder verschillende maatschappelijke klassen. Voor deze delictpleging zijn niet de aangiften maar de incidenten als invalshoek genomen omdat het overgrote deel van deze delicten door eigen onderzoek bij de politie naar voren komt. Opgemerkt moet worden dat het vooral gaat om vervalsing van identiteitsbewijzen zoals rijbewijzen, paspoorten en Openbaar Vervoer kaarten e.d.

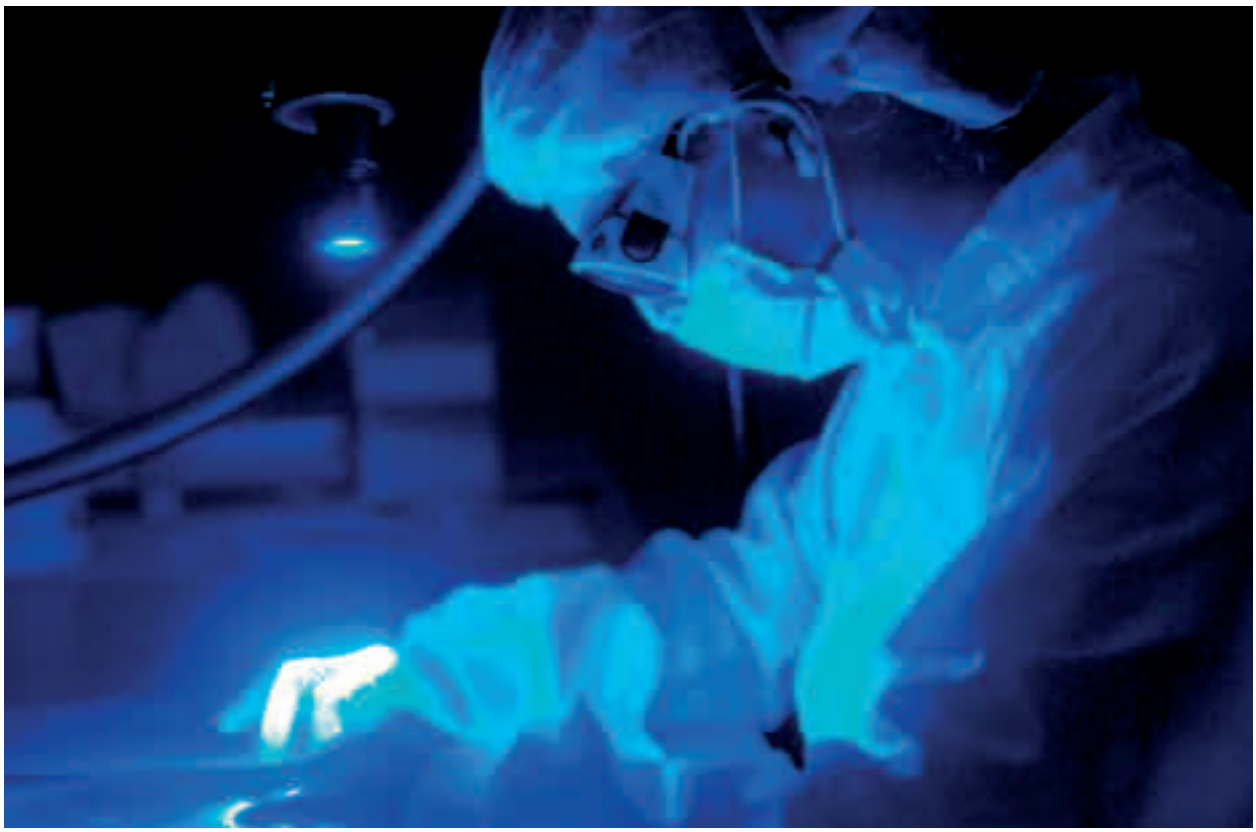
### 5.2.4 Belastingontduiking

Ons land geldt als een van de belastingparadijzen waar veel (inter)nationale bedrijven investeren waaronder ook illegale dekmantelfirma's die profiteren van het gunstige ondernemingsklimaat in Nederland. Er is veel stimulering vanuit de overheid voor startende bedrijfjes (eenpitters) en nog weinig oog voor misbruik van bv. subsidies (bv. stimuleringsbijdrage). Tevens is er weinig transparantie binnen het bedrijfsproces waardoor ongemerkt en stelselmatig geld kan worden afgeroomd door beheerfondsen (bv. beleggingspremies aan managers) of het verstrekken van een extra bonus voor directeuren.

*Landelijk voorbeeld:* de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en Economische Controledienst (FIOD-ECD) heeft op 14 oktober 2008 onder leiding van het Functioneel Parket 18 doorzoekingen verricht in het kader van een strafrechtelijk onderzoek naar belastingfraude, valsheid in geschrifte, witwassen en het deelnemen aan een criminele organisatie. De doorzoekingen vonden plaats in de regio's Amsterdam, Utrecht en Zutphen. Er zijn 7 verdachten aangehouden. Er zijn administratie, computers en telefoons in beslag genomen. De verdenking is dat er in de handel in onder meer potten, pannen en messensets met bedrijven in Spanje, Italië, Duitsland en Frankrijk invoerrechten en omzetbelasting zijn ontdoken en dat veel geld is witgewassen. Vermoedelijk werd

**Tabel 2. Omvang valsheid in geschriften**

| Incidenten | DA 2005 | DA 2006 | DA 2007 | DA 2008 |
|---|---|---|---|---|
| Vervalsing overig (F612) | 386 | 450 | 278 | 277 |
| Vervalsing paspoort/ idientietiskaar (F613 | 305 | 328 | 243 | 208 |
| Vervalsing rijbewijs (F615) | 48 | 33 | 34 | 35 |



**FIOD**

er niet daadwerkelijk geleverd aan de buitenlandse bedrijven, maar werd de levering voorgespiegeld door middel van valse facturen en betalingen door die buitenlandse bedrijven. De betalingen werden gedaan door een aantal verdachten die daarvoor contant geld naar het buitenland brachten. De goederen verdwenen in Nederland en andere Europese landen in het zwarte circuit. Het vermoeden bestaat dat meer dan € 22 miljoen is witgewassen en € 5 miljoen aan belasting is ontdoken. Behalve in Nederland zijn ook in het buitenland doorzoekingen verricht. Eurojust en Europol hebben hierbij een coördinerende rol gehad. De Belastingdienst heeft onder andere beslag gelegd op auto's, panden, inboedel en voor circa € 6 miljoen aan aanslagen opgelegd.

*Landelijke aanpak:* de laatste jaren zijn er enkele grote incidenten aan de kaak gesteld maar is de daadwerkelijke aanpak nog zeer beperkt. Zoals de boekhoudfraude bij AHOLD waar drie oud-bestuursleden van de supermarktketen slechts een beperkte boeteoplegging hebben gekregen. Dit geldt tot nog toe voor zaken waarbij het niet om persoonlijk gewin gaat en de bewijsvoering complex is. Accountants van Deloitte die de boekhoudfraude niet hebben opgemerkt zijn niet vervolgd voor hun rol in de hele affaire uit 2002.

*Landelijke aanpak:* de FIOD-ECD is belast met de opsporing van fiscale, financiële en economische fraude. De dienst levert daarmee onder meer een bijdrage aan de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Voor deze taken is de opsporingsdienst nauw verbonden met de toezichthoudende instanties zoals de Belastingdienst zelf, de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandse Bank. De FIOD-ECD werkt in toenemende mate samen met partijen binnen en buiten de Belastingdienst, zoals de belastingregio's, de Douane, het Openbaar Ministerie, de Politie, de Dienst Nationale Recherche en opsporingsdiensten van andere ministeries en belastingdiensten binnen de Europese Unie. (Bron: Jaarverslag FIOD-ECD 2007)

---

**32** Uit gesprekken met rechercheurs van het Bureau Financiële en Economische Recherche (BFER), Politie Amsterdam. Februari 2009.

**33** Uit een onderzoek van het Bovenregionaal Recherche Team (BRT), april 2009.

*Amsterdams voorbeeld:* medio 2008 stonden vierentwintig personen in Amsterdam terecht vanwege het doen van een onjuiste belastingaangifte. Zij hebben ten onrechte een belastingteruggaaf tot € 12.000,- ontvangen. Zij werden veroordeeld tot werkstraffen tot 90 uur en in een aantal gevallen daarnaast een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee weken. De ten onrechte uitbetaalde bedragen worden teruggevorderd. Aanleiding voor het onderzoek was een bij de FIOD-ECD binnengekomen anonieme tip. De FIOD-ECD is eind 2007 een strafrechtelijk onderzoek gestart. De valse aangiften zouden door tussenkomst van twee hoofdverdachten zijn gedaan. Deze twee zijn aangehouden en zaten ten tijde van de zitting al vijf maanden in voorlopige hechtenis.[34]

### 5.2.5 Creditcardfraude

Deze vorm van fraude is vooral toegenomen door zowel de mobiliteit van mensen en de veranderende manier van betalen door invoering van "plastic geld". Misbruik kan op verschillende manieren zoals het hacken van particuliere bankgegevens via Internet. Er is sprake van een snelle overheveling van geld. Creditcardfraude valt onder ondermijning vanwege de mate van impact aan het betalingsverkeer.

*Landelijk voorbeeld:* de daders zijn veelal Nigerianen. Wereldwijd zijn er miljarden aan verliezen. Een persoon die bijvoorbeeld 10.000 creditcardgegevens tot zijn beschikking heeft, plaatst per dag ongeveer honderdtal bestellingen bij internetwinkels. De goederen die worden aangekocht, zijn eenvoudig onderhands te verkopen. De politie heeft geen inzicht in aangiften, omdat het een wereldwijde markt is met vele spelers. Een fraudeur die in Nederland woont, gebruikt bijvoorbeeld de gegevens van een Amerikaanse creditcardmaatschappij om bij een Duitse winkel goederen te bestellen. Als de accepterende partij waar deze winkel een contract bij heeft om de betaling te voltrekken en de kaarthouder allebei inwoners uit Duitsland zijn, zal de Nederlandse politie nooit een aangifte ontvangen. Daarbij komt nog dat beheer van de diensten, die creditcards uitgeven en de betalingen voltrekken, wereldwijd versnipperd is waardoor informatie uitwisseling (ook binnen Nederland) nauwelijks plaatsvindt. Inspanningen om fraude op te sporen, verschillen ook per dienst. Dergelijke fraudeurs zijn als het ware vogelvrij.

*Amsterdams voorbeeld:* uit analyse van Equens blijkt dat in Amsterdam, in de afgelopen 4 jaar, grofweg 73 afleveradressen naar voren komen, waarbij de bestelde producten betaald zijn met gehackte creditcardgegevens. In Amsterdam is nog niet ingegrepen op een adres. In Rotterdam en Den Haag waar het tienvoudige aan afleveradressen te herleiden zijn, blijkt dat bij gecontroleerde afleveringen, keer op keer, een vrachtwagen vol aan goederen wordt aangetroffen. Bij navraag bij TNT, welke ongeveer 40 % van de markt in handen heeft, blijkt dat er op één afleveradres in een half jaar tijd, maar liefst 600 bestellingen zijn afgeleverd. In totaal gaat het dan om 1000 frauduleuze bestellingen in een half jaar tijd op één afleveradres.

*Aanpak:* het opsporen vergt specialistische kennis van datatransport via Internet en een snel optreden. Beide voorwaarden zijn alleen in te vullen door nauwe samenwerking met zowel het bedrijfsleven en andere opsporingsdiensten (bv. FIOD). Doordat de markt complex en versnipperd is, ontbreekt echter voor de politie elk zicht.[35]

### 5.2.6 Bijstand/uitkeringsfraude

Het sociale stelsel in Nederland is omvangrijk qua wet- en regelgeving en biedt ruimte voor het misbruiken van sociale uitkeringen zoals bijstand. De controle is lastig want er moet worden aangetoond dat iemand niet werkt voor het geld dat hij krijgt. Ook is er nog geen koppeling van bijstandsgegevens aan die van het Kadaster.
Door dergelijke fraude worden onterecht uitkeringen verstrekt en biedt deze vorm gelegenheid voor criminelen voor met name witwassen van illegaal geld. De Dienst Werk en Inkomen in Amsterdam voert nog een repressief beleid en controleert alleen bij een vermoeden van bijstandsfraude/uitkeringsfraude de gegevens (onroerend goed) bij het Kadaster.[36] Deze cultuur zal moeten veranderen om tezamen met partners de informatie structureel te delen.

*Landelijke aanpak:* vanaf 1 januari 2009 is er een nieuwe frauderichtlijn waarbij zowel digitaal als telefonisch bij de Gemeentelijke Sociale Dienst meldingen kunnen worden gedaan. Er wordt overgaan tot aangifte bij het Openbaar Ministerie bij meldingen van bijstandsfraude van een bedrag hoger dan 10.000 euro.

**Voorzetmondje gebruikt bij skimmen**

*Amsterdams voorbeeld:* vanuit een aantal onderzoeken[37] is bekend dat er malafide uitzendbureaus zijn waar criminelen zich in kunnen schrijven. Hierdoor is het niet alleen mogelijk om hun illegaal verkregen geld te kunnen witwassen maar kunnen op deze manier illegaal in ons land verblijvende personen via het uitzendbureau werken op de identiteit van een legaal verblijvende crimineel. Door inschrijving bij een uitzendbureau bouwen criminelen tevens een arbeidsverleden op en zijn dan uitkeringsgerechtigd. In Amsterdam zijn in 2008 in totaal 600 onderzoeken gedraaid door de sociale recherche van DWI waarbij er 229 processen-verbaal zijn opgemaakt en ingezonden naar Justitie. Het gaat hierbij met name om fraude waarbij bijvoorbeeld inkomsten, onroerend goed, samenwonende partner of dure goederen niet zijn opgegeven.

### 5.2.7 Skimmen

Door de toenemende elektronische wijze van zowel betaling van goederen als het opnemen van contant geld door particulieren is het zgn. skimmen populair geworden. Bij skimmen worden gekopieerde kaartgegevens en pincode gebruikt om de bankrekening van het slachtoffer in korte tijd leeg te plunderen. Voor het verkrijgen van kaartgegevens wordt door middel van voorzetmondjes een geldautomaat dusdanig geprepareerd dat bij het inbrengen van een pinpas in de automaat alle gegevens van deze pas worden gekopieerd. Deze gegevens worden overgezet op een nieuwe pas, waardoor er een exacte kopie van de originele pinpas ontstaat. Relatief eenvoudig wordt met een klein cameraatje de pincode van de betalende klant opgenomen. Een andere wijze om de pincode van een pas te verkrijgen is het

---

34 Van de internetsite van het Openbaar Ministerie: www.om.nl.

35 Uit een gesprek met Equens, Fraud Control. 1 mei 2009.

36 Uit: Parool, 19-02-09, en uit een gesprek met de directeur van de Dienst Werk en Inkomen (DWI) Gemeente Amsterdam, 2009.

37 Uit gesprekken met rechercheurs van het Bureau Financiële en Economische Recherche (BFER), Politie Amsterdam.

gebruik van een toetsenlogger. Hierbij wordt over het toetsenbord een tweede (nep) toetsenbord geplaatst die de toetsaanslagen registreert.
Gebleken is, dat West-Europa en dus ook Nederland overspoeld wordt met skimmen. Uit al deze onderzoeken en informatie van politie te Boekarest is duidelijk geworden, dat het skimmen voornamelijk gepleegd wordt door Roemeense groeperingen. In Nederland worden per week tientallen skimmingen gemeld. De schade in 2008 loopt inmiddels al in de miljoenen euro's.[38]

*Landelijk voorbeeld:* De rechtbank Assen heeft in december 2007, naar aanleiding van de aanhouding van twee mannen tijdens een inbraak in een tuincentrum, waarin twee geprepareerde betaalautomaten waren geplaatst, bewezen verklaard dat de daders van skimmen deel uitmaken van een criminele organisatie. De rechtbank acht bewezen verklaard: "Dat dit niet door één of twee personen kan zijn gedaan. Het moet het werk zijn van een slagvaardig en internationaal gestructureerd samenwerkingsverband", aldus de rechtbank in het vonnis.

*Landelijke aanpak:* Door de banken en Equens Nederland wordt getracht hieraan zo weinig mogelijk ruchtbaarheid te geven, gezien de enorme impact die skimmen kan geven aan het betalingsverkeer. Zodra skimming van een geld- of betaalautomaat duidelijk wordt, worden alle in de vastgestelde skim-periode gebruikte bankpassen door de bank geblokkeerd. Dit betekent (afhankelijk van de duur van de skimmen) soms blokkade van honderden bankpassen. Nadeel is wel dat de betrokken rekeninghouders ernstig worden gedupeerd. Zij kunnen namelijk gedurende minimaal één week geen gebruik meer maken van hun bankpas en dus op geen enkele wijze geld pinnen. De mogelijkheid voor skimmen wordt door banken en winkelketens onder meer tegengegaan door het vervangen van verouderde apparaten. Door contra-expertice is dit een continu proces.[39]

*Amsterdams voorbeeld:* Er zijn de laatste jaren door de afdeling BFER veel onderzoeken verricht naar Roemenen die zich in georganiseerd verband bezig hielden met skimmen bij zowel Geldautomaten (GEA) als Betaalautomaten (BEA) in winkels. Bij de motivatie van de Rechtbank in 2007 wordt expliciet aangehaald dat skimmen een ondermijnend effect heeft: "Verdachte is betrokken bij een organisatie die zich langdurig op grote schaal en op professionele wijze bezig hield met het skimmen van betaalpassen en het voorhanden hebben en gebruik maken van valse betaalpassen. Het vertrouwen dat door de consument en de acceptant in het betaalnetwerk en in de pinpas moet kunnen worden gesteld is van groot economisch en maatschappelijk belang. Door de bewezen verklaarde feiten is een ernstige inbreuk gemaakt op het vertrouwen van de consument in het betalingsverkeer. Wanneer dit vertrouwen niet meer aanwezig is, bestaat het risico van een ernstige ontwrichting van het maatschappelijke en economische verkeer. Daarnaast heeft de handelwijze van verdachte geleid tot grote directe en indirecte financiële schade voor Nederlandse banken en Equens Nederland B.V."

### 5.2.8 Cybercrime

Cybercrime omvat elke strafbare gedraging waarbij het gebruik van geautomatiseerde werken (ICT) bij de verwerking en overdracht van gegevens van overwegende betekenis is. Onder High Techcrime worden bijzondere vormen van cybercrime verstaan die als vormen van zware en georganiseerde misdaad kunnen worden gekwalificeerd. Cybercriminelen kunnen inmiddels op verschillende manieren de bestaande structuren binnen geautomatiseerde systemen (ict-systemen) aantasten. Hierbij dient men twee hoofdcategorieën te onderscheiden.

1. Ongeautoriseerd binnendringen in ict;
- het door ongeautoriseerd aftappen of onderscheppen van opgeslagen of verwerkte gegevens. (gegevensdiefstal)
- ongeautoriseerd gebruik van computers en/of ict-systemen.
- verstoring van de werking van ict door veranderen, vernielen of vervangen van opgeslagen of verwerkte gegevens.
- belemmeren, beschadigen of onbruikbaar maken van ict-systemen.

Grote bedrijven worden afgeperst door criminelen die dreigen om met gebruikmaking van een cyberaanval de bedrijfsvoering plat te leggen. Het is goed voor te stellen hoe groot de impact zou zijn als een organisatie er in slaagt de systemen van de spoorwegen, een luchthaven of een grote bank te blokkeren.

2. Ict-systemen als plaats of hulpmiddel bij het plegen van een delict;

- strafbare schriftelijke en/of audiovisuele uitingen op of via ict zoals propaganda, laster, stalking, verspreiden van kinderporno of het lokken van kinderen door pedoseksuelen.
- strafbare financieel-economische activiteiten zoals het verkopen van gestolen, valse of vervalste goederen, handel in geneesmiddelen of auteursrechtelijk beschermd materiaal. Fraude met financiële reacties zoals veilingsites, bancaire transacties, dubieuze investeringen of illegale verdiensten genererende activiteiten zoals illegale kansspelen.

Cybercriminelen gebruiken, om hun doel te bereiken, verschillende technieken en tactieken. Een snel groeiende vorm van computercriminaliteit is bijvoorbeeld identiteitsfraude: het ontvreemden van persoonsgegevens om deze te gebruiken voor bijvoorbeeld creditcardfraude.[40] Naast financiële schade wordt ook het vertrouwen en het imago van de instanties schade berokkend.[41]

### 5.2.9 Phisingcrime

Een andere vorm van internetfraude is het zogenaamde *phishing* (hengelen). Bij phishing versturen criminelen uit naam van een bestaande legitieme organisatie bijvoorbeeld de ING, grote aantallen berichten naar mensen. Deze personen worden via de email gelokt naar een valse (bank)site die een kopie is van de echte website. Hierdoor verkrijgt de fraudeur de persoonlijke gegevens en kan zo het geld van de bankrekening wegsluizen. Phishingmails worden als spam aangemerkt, ongewenste reclame, maar phishing brengt gevaren met zich mee. Veel providers bieden antispam- en antivirusprogramma's, maar die bieden beperkte bescherming.

*Landelijke aanpak:* er is een voortdurende strijd tussen internetproviders, financiële instellingen en producenten van antiphishing en antivirus software enerzijds en criminelen die door middel van phising misdrijven plegen anderzijds. Niet alle phishing e-mails zijn te detecteren omdat er niet altijd een virus meegestuurd hoeft te worden. Ontvangers krijgen via de tekst de instructies die het door de verzender gewenste resultaat tot gevolg hebben. De aanpak richt zich daarom, behalve op de ontwikkeling van technische hulpmiddelen, op preventie door middel van voorlichting. De consument wordt bewustgemaakt van het bestaan van phishing en gewezen op het belang van discipline tijdens het gebruik van internet. Zo adviseren grote bankinstellingen hun site uitsluitend direct via een webbrowser te bezoeken en niet via een op de computer opgeslagen link. Die kan immers door een hacker zijn vervangen door een andere, valse, link.

*Amsterdams voorbeeld:* in 2005 werden duizenden klanten van de Postbank bestookt met e-mails die hen naar een nepwebsite van de bank leidden. Daar werd de klant gevraagd zijn bankgegevens 'ter verificatie' door te geven. De verzenders van de e-mail proberen via deze tactiek geld via Internet te stelen. Phishing komt in Nederland niet vaak voor, en zeker niet op grote schaal. In totaal zijn meer dan honderdduizend e-mails verstuurd.

De e-mail zag er authentiek uit, maar had als afzender een Engelse naam. Bij de Postbank zijn veel meldingen binnengekomen van verontruste rekeninghouders. Echter: "De 'echte' Postbank vraagt klanten nooit per e-mail of telefoon naar hun wachtwoord of pincodes." De bank heeft aan klanten ter waarschuwing een e-mail gestuurd. Ook de Waarschuwingsdienst van het Ministerie van Economische Zaken, die computergebruikers voor

---

38 Exacte cijfers zijn te verkrijgen bij het Interregionaal Bureau Geld- en Waardeverkeer Zuid Nederland (een samenwerkingsverband van de zes zuidelijke politieregio's) of bij het Bureau Financiële en Economische Recherche (BFER) van de Politie Amsterdam.

39 Informatie van het Interregionaal Bureau Geld- en Waardeverkeer Zuid Nederland (een samenwerkingsverband van de zes zuidelijke politieregio's) en uit gesprekken met rechercheurs van het Bureau Financiële en Economische Recherche (BFER), Politie Amsterdam.

40 *Criminaliteitsbeeldanalyse High Tech Crime*, KLPD (IPOL), Zoetermeer, 2007.

41 *Criminaliteitsbeeldanalyse High Tech Crime*, KLPD (IPOL), Zoetermeer, 2007.

fraude en virussen waarschuwt, heeft een e-mail doen uitgaan.[42]

De Postbank heeft de nepwebsite, die in Rusland was geregistreerd, uit de lucht gehaald. De bank deed in Amsterdam aangifte bij de politie. In oktober 2008 hebben wederom tientallen klanten van de Postbank gebeld met de klantenservice om te melden dat oplichters via een phishing e-mail hebben geprobeerd om de TAN-codes (Transactie Autorisatie Nummer) van de klant te ontfutselen. Deze code is nodig om geld via internet over te boeken. De mail begon met de aanhef 'Lieve Postbank klant', en de indruk werd gewekt dat deze afkomstig was van de beveiligingsafdeling van de Postbank. Na het aanklikken van een link wordt de klant op een vals inlogscherm gevraagd zijn TAN-codes in te voeren. De bank heeft net als vorige keren aangifte gedaan bij de politie in Amsterdam, die de zaak onderzoekt.

## 5.2.10 Underground Banking

Underground banking is het verrichten van allerlei bancaire handelingen buiten de normale (legale) weg om. Deze werkwijze is al sinds eeuwen een fenomeen in Azië. Er worden bepaalde faciliteiten van de geregistreerde bankwereld parallel aangeboden die het beste te vergelijken zijn met moneytransfers. Hierbij worden geldbedragen aan iemand uitbetaald op een afgesproken plaats, zonder vastlegging van gegevens. Dit in tegenstelling tot de reguliere banken en wisselkantoren. De strafbare gedraging op zich levert slechts een overtreding van de Wet Geldtransactie Kantoren op. Op basis van onderzoeksmateriaal kan worden geconcludeerd dat criminele samenwerkingsverbanden gebruik maken van ondergrondse bankiers. Ondergrondse bankiers zijn aantrekkelijk vanwege hun onofficiële karakter, de anonimiteit en de snelheid van werken, en hun vermogen om regelmatig zeer substantiële bedragen elders te laten uitbetalen tegen relatief lage kosten.[43]

*Amsterdams voorbeeld:* vanuit Amsterdam (BFER) zijn de laatste jaren vier grote onderzoeken verricht naar underground bankieren. In alle onderzoeken werden de gedragingen voornamelijk door verdachten van Pakistaanse afkomst uitgevoerd. Naast het uitvoeren van transacties naar alle plaatsen in de wereld waar netwerkcontacten zitten, blijkt uit de onderzoeken dat de ondergrondse bankier minstens net zo veel gebruikt wordt voor wisselen van kleine (straathandelgeld) naar grote coupures (500 Euro biljetten) en van vreemde valuta naar euro's. Dit betreft voornamelijk Britse en Schotse ponden als betalingen door criminele groeperingen voor internationale drugstransacties in euro's voor de leverancier. Groeperingen die gebruik maken van ondergronds bankieren zijn o.a.: Amsterdamse Beroepscriminelen (de zgn. ABC-ers), personen uit Nederlandse netwerken, Colombiaanse drugsorganisaties, Britse drugsorganisaties, terreurgerelateerde personen en mensenhandel/smokkel organisaties.

Tevens is gebleken uit een onderzoek naar mensenhandel, dat deeltrajecten van geldtransacties (van

land naar land) werden verricht met behulp van ondergrondse bankiers in Amsterdam. In enkele onderzoeken zijn contacten gebleken met terreurgerelateerde personen of bestond het vermoeden dat voor terrorisme bestemd geld door de ondergrondse bankier werd verplaatst. De aansturing van de vestigingen van de ondergrondse bankiers vindt veelal plaats vanuit Dubai (VAE) of Pakistan.

### 5.2.11 Identiteitsfraude

Deze specifieke vorm van fraude ondermijnt de veiligheid van onze maatschappij door de mogelijkheden voor het vervalsen van persoonsgegevens. Belangrijke factoren hierbij zijn ondermeer het wegvallen van grenzen, vergaande digitalisering van persoonsgegevens. Beide factoren bevorderen een toename van in- en uitstroom van mensen met verschillende nationaliteiten en een steeds verdergaande anonimiteit. Via een vervalst identiteitsbewijs kan iemand bij veel instanties binnenkomen, werken en gebruikmaken van de diensten. Uiteindelijk kan dit leiden tot de aantasting van het vertrouwen of iemand wel is wie hij aantoont te zijn via zijn identiteitsbewijs.[44]

*Amsterdams voorbeeld:* in 2008 zijn 18.000 identiteitspapieren als vermist opgegeven en deden in de afgelopen jaren ongeveer 1200 personen vaker dan drie keer aangifte van vermissing. Het is bij de politie bekend wie er achter de fraude schuilgaat. Het is een bekend gegeven dat een betrouwbaar paspoort een kostbaar bezit is voor wie illegaal is of verdacht wordt van crimineel gedrag.

*Aanpak:* het is nu mogelijk om bij het stadsdeelkantoor aangifte te doen bij vermissing van het identiteitsdocument. Alles rondom aangifte en verkrijging nieuw paspoort wordt via 1 instantie afgehandeld namelijk het Regionaal Service Centrum. In de toekomst zal een voorstel tot wetswijziging naar de Tweede Kamer worden gedaan voor het overhevelen van dergelijke aangiften van politie naar gemeente. Bij het stadsdeelkantoor heeft men een lijst met fraudefactoren en wordt dit jaar als proef nauw samengewerkt met de politie.

### 5.2.12 Vastgoedfraude

De opkomst van particuliere beleggers en grote particuliere vastgoedfondsen heeft de samenstelling van de vastgoedmarkt veranderd. Ook veel niet-Nederlandse bedrijven investeren in ons land vanwege het aantrekkelijke fiscale klimaat, de uitstekende financiële dienstverlening en goede reputatie als handelsnatie. De vastgoedwereld is de laatste jaren herhaalde malen in opspraak geraakt vanwege dubieuze transacties. Omdat er in vastgoed miljarden omgaan, is de sector zeer interessant voor criminelen die grote hoeveelheden zwart geld willen witwassen. Een onderzoek van het WODC geeft inzage in de illegale en criminele activiteiten in met name de hypotheekfraude en de betrokkenheid van bepaalde beroepsgroepen. De ondoorzichtigheid van de huizenmarkt is hierbij een belangrijke factor. Aangezien de vaststelling van de waarde van vastgoed manipuleerbaar is, vormen hypotheken als handelswaar een belangrijk onderdeel om snel veel geld te verdienen. Er zijn verschillende mogelijkheden om dit te doen waaronder:

#### ABC-transacties

Hierbij verkoopt A de woning aan B die hem, met winst doorverkoopt aan C. Dit is een legale handelsmethodiek binnen de vastgoedbranche. Echter als er een door fraude verkregen hypotheek tussen zit, wordt het een illegale transactie. Een ABC-constructie kan ideaal zijn om snel geld te verdienen met hypotheekfraude. Een andere tactiek is het door grote beleggingswinsten te beloven ‘lokken’ van personen met een reguliere baan. Met grote winst in het vooruitzicht werken zij in eerste instantie mee aan het misleiden van de geldinstelling om een maximale hypotheek te kunnen krijgen. Een (malafide) taxateur verstrekt bijvoorbeeld een verklaring waarin staat dat een verhuurde (koop)woning leeg staat.

---

42 De Volkskrant, 21 juli 2008.

43 Nationale Recherche, Unit Noord- & Oost Nederland. 15 mei 2009.

44 *VISIE Politiële Vreemdelingentaak 2008-2011*, Taakorganisatie Vreemdelingen (TOV), Vastgesteld 9 februari 2008.

Dit verhoogt de verkoopwaarde aanmerkelijk. De winst gaat uiteindelijk naar de malafide tussenhandelaar, die direct na de aankoop zijn handen van de woning aftrekt. De koper zit met een veel te duur gekochte woning en navenante hypotheek die zij met vervalste documenten hebben gekregen. Als uiteindelijk de hypotheeklasten niet meer betaald kunnen worden, volgt gedwongen verkoop van de woning. De bankinstelling en de misleide koper lijden schade (Zie ook de Diepte Analyse in hoofdstuk 6, paragraaf Woningbemiddeling).

### Illegale Onderhuur

Hierbij worden huizen kort na aankoop met veel winst op papier 'doorverkocht' aan een katvanger. De overwaarde wordt als winst opgestreken en de woning genereert als (illegaal)verhuurobject inkomsten waarover geen belasting wordt betaald. De handelaar maakt daarbij gebruik van de diensten van malafide taxateurs en notarissen. Ook voor mensen die zich op welke reden dan ook willen afschermen van de autoriteiten is illegale onderhuur aantrekkelijk. Criminelen die belang hebben bij een zo groot mogelijke anonimiteit zijn immers gebaat bij woninghuur zonder bijbehorende administratie. Het huren van een dergelijke woning is verder ook een manier om geld dat met criminele activiteiten is verkregen, wit te wassen. De constructie is als volgt: door vervalsing van de benodigde documenten verkrijgt men een hypotheek voor de aankoop van een woning. De woning wordt 'doorverkocht' aan een katvanger, maar de eigenaar gaat er zelf wonen. Maandelijks stort hij geld uit criminele activiteiten als huur op zijn eigen rekening. Het geld is 'gewit'. De katvanger is vaak slechts marginaal bij de organisatie betrokken en deelt nauwelijks in de winst. Hij ontvangt, per transactie, een gering bedrag.
Uit een aantal uitgevoerde politieonderzoeken blijkt dat met name ingehuurde personen uit de financieel-administratieve sector, als adviseur of tussenpersoon vaak de initiatiefnemers tot illegale praktijken waren en dat de bedrijfsvoering in die bedrijven structureel gericht was op het kunnen uitvoeren van deze illegale praktijken. Hierbij is onderscheid te maken naar een eenvoudig netwerk met een paar personen (zelfstandig of faciliterend) die zich richten op 1 of enkele illegale activiteiten (onderhuur, documentvervalsing) en het complexe netwerk (criminele organisatie) met een heel scala van betrokken personen en activiteiten. Bij de activiteiten van een dergelijk netwerk betrekt men makelaartaxateurs en notarissen. Soms te goeder trouw, zoals wanneer telkens andere notarissen worden bezocht wanneer een woning in korte tijd herhaaldelijk van eigenaar wisselt, maar soms ook willens en wetens.[45]

*Landelijke aanpak:* de overheid kiest er bij illegale onderhuur met name voor om dit probleem wijkgericht aan te pakken. Het rapport van VROM[46] geeft een overzicht van de manier waarop de dertien onderzochte gemeenten illegaal wonen aanpakken. Uit het onderzoek blijkt dat tot nu toe alleen Amsterdam, Rotterdam en Utrecht effectief zijn in hun aanpak. Een groot deel van de aanbevelingen in het rapport is gebaseerd op het beleid en de ervaringen in deze drie steden. De belangrijkste aanbeveling van de inspectie is dat illegale bewoning breed en wijkgericht moet worden aangepakt. Zo moet er per wijk ook aandacht zijn voor de leefbaarheid, sociale en fiscale fraude, criminaliteit en overlast. Dat vraagt nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen: gemeentelijke diensten, politie, openbaar ministerie, brandweer, uitkeringsinstanties, de belastingdienst en woningverhuurders. Andere aanbevelingen zijn: instellen van een centraal meldpunt; aanstellen van een gemeentelijke coördinator met voldoende bevoegdheden; maken van prestatieafspraken met woningcorporaties over aanpassing van bouwverordeningen en controles. De laatste aanbeveling moet er voor zorgen dat een gebruiksvergunning verplicht wordt als in een woning meer dan vier personen wonen die geen familie zijn van elkaar. De controlemogelijkheden worden daarmee groter.
Landelijk gezien zijn er nieuwe ontwikkelingen te zien. In Rotterdam wordt binnenkort een proef gehouden met een alarmsysteem dat vastgoedfraude sneller aan het licht moet brengen. Dit systeem signaleert wanneer huizen of kantoren binnen korte tijd met grote prijsstijgingen worden doorverkocht. Na een jaar zal met positief resultaat dit systeem ook in de rest van het land worden ingevoerd.
Ook is er een onlangs een speciaal een speciaal landelijk team ter bestrijding van vastgoedfraude in het leven geroepen, de Nationale Regiegroep Aanpak Misbruik Vastgoed. Hierin werken politie, Openbaar Ministerie en diverse opsporingsinstanties nauw samen om fraude beter aan te pakken.[47]

*Amsterdams voorbeeld:* door de gemeente Amsterdam is een belangrijke stap gezet in de strijd tegen de vastgoedfraude waarbij sprake was van overname door criminelen van bepaalde gebieden in Amsterdam. Een goed voorbeeld is het Damrak waar de omstreden zakenman B. circa vijftien panden op het Damrak bezit waarin familieleden hotels en restaurants exploiteren. Justitie deed in 2004 op het Damrak al massale invallen bij de B.'s op verdenking van witwasserij. Echter de familie heeft kans gezien om door te groeien en een horecaketen op te zetten op het Damrak. Voor drie hotels en een restaurant op het Damrak zijn in april 2009 door de gemeente de vergunningen stopgezet (vanwege het risico van witwasserij).

---

**45** Gestel, B. van, (2008). *Een analyse van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar illegale en criminele praktijken in de woningsector*, Ministerie van Justitie WODC.

**46** Uit het rapport van de VROM-inspectie dat minister Dekker (VROM) naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Het rapport is een vervolg op een eerder onderzoek van de Inspectie uit 2002.

**47** Parool, 6 april 2009.

*Aanpak:* voor het "terugveroveren" van een gebied waar veel vastgoedfraude wordt gepleegd wordt met name ingezet op het intrekken van vergunningen. Met de Bibob-wetgeving kunnen dergelijke "besmette" panden worden gesloten.

### Hypotheek/Woonfraude

Bij vastgoedfraude zijn twee bijzondere vormen te onderscheiden die een behoorlijke impact hebben op de woonsector in Amsterdam namelijk de hypotheekfraude en woonfraude. Beiden zijn onlosmakelijk verweven met elkaar vanwege de vergelijkbare manier van frauderen met ABC-transacties en vervalsing van identiteitsgegevens, contracten, werkgeversverklaringen. Echter het doel is anders daar waar hypotheekfraude zich richt op snelle winst maken met verkoop van panden, richt woonfraude zich specifiek op het misbruiken van de sociale woningsector door zowel particuliere huurders (b.v. hennepplantage op zolder) als het opkopen van voormalige huurwoningen van woningbouwverenigingen voor het illegaal onderverhuren voor allerlei duistere praktijken (hennepteelt, prostitutie, opslag voor gestolen goederen e.d.).

Met name in Amsterdam waar sprake is van een krapte qua huur- of koopwoningen is vastgoedfraude een lucratieve handel. De wachttijden voor sociale huurwoningen zijn zeer lang en er zijn weinig betaalbare koopwoningen. Hierdoor is er een markt ontstaan voor het illegaal onderverhuren van woon- en bedrijfspanden. Malafide woonbemiddelaars profiteren hiervan door het illegaal verhuren of verkopen van woon- en bedrijfspanden aan rijke klanten waaronder criminelen. Voor het witwassen van crimineel verkregen vermogen biedt deze markt veel kansen (onderzoek BFER). Dit geldt ook voor een gebied als de Wallen dat van oudsher een aantrekkingskracht heeft voor de vestiging van sekshuizen en gokhallen. Als gevolg hiervan zijn veel panden in het gebied van de Wallen in handen gekomen van criminelen voor het opzetten van sekshuizen, gokhallen en andere illegale praktijken. Bijkomende illegale activiteiten door malafide woningbemiddelaars zijn ondermeer het verhuren van auto's, het vervalsen van werkgeversverklaringen en afschermen van daadwerkelijke huurders door huurcontracten op naam van zgn. katvangers te zetten.[48]

*Amsterdamse voorbeelden:*
Opkoop panden woningbouwverenigingen.
In de Venserpolder signaleren de woningbouwverenigingen een groeiende leegstand van koophuizen en een toename van opkoop door criminelen. Woningen worden illegaal onderverhuurd en verworden tot locaties waar allerlei criminele activiteiten zoals drugshandel of wapenhandel kunnen plaatsvinden. Hierdoor ontstaat er een gevaar van afglijden van een buurt tot een "no go area".[49]

Fraude directielid woningcorporatie Rochdale.
Een ander voorbeeld is de onlangs in opspraak gekomen directeur van de Amsterdamse woningcorporatie Rochdale. Vanwege zelfverrijking door extra pensioenuitkering en bonussen is hij op staande voet ontslagen. Er wordt nog onderzoek gedaan naar enkele omstreden vastgoeddeals die hij verrichtte. Daarbij lijkt het erop dat hij de woningcorporatie benadeelde ten gunste van zakenrelaties. Zo zou hij in 2007 een wooncomplex in Zuidoost tegen heel gunstige voorwaarden verkopen aan iemand die ook zaken deed met wijlen vastgoedbankier Willem Endstra.[50]

*Aanpak:* bestuurlijk gezien is onder druk van het stadsdeel Zuidoost door de woningbouwverenigingen de verkoop stopgezet. Tevens wordt door het gemeentebestuur Amsterdam overwogen ook hier de wet Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Bibob)[51] in te zetten. Hiermee kunnen bestaande woning- en kamerbemiddelingsbureaus worden doorgelicht 'op mogelijke fraudering en kunnen vergunningen niet ontleend worden. Met het opnemen van woonbemiddeling als een vrijplaats in het zgn. vrijplaatsenconvenant kan de informatie van betrokken partners (Dienst Wonen, Belastingdienst e.d.) eenvoudig met elkaar gedeeld worden. Bedrijfsmatig gezien voeren de woningbouwverenigingen zoals Ymere en De Key nu een goede controle uit voordat zij de voormalige sociale huurwoningen verkopen.
Strafrechtelijk gezien is onderzocht of malafide woningbemiddelaars ook in andere onderzoeken b.v. drugshandel of vrouwenhandel naar voren komen. Dit blijkt uit een bovenregionaal onderzoek naar een criminele groepering waarbij, via dure onderhuur verkregen, huurwoningen zijn gebruikt voor allerlei (voorbereidende) criminele activiteiten zoals witwassen, prostitutie en wietplantages.

### 5.2.13 Witwassen

Door witwassen wordt het mogelijk om illegaal verkregen winsten om te zetten naar legaal te gebruiken geld. Met name de vastgoedbranche maar ook de autobranche en horecabranche zijn kwetsbare sectoren waarbinnen criminelen het illegale geld proberen te verhandelen. In de afgelopen jaren zijn er verschillende bedrijven als dekmantelfirma's blootgelegd. Deze bedrijven zijn vaak op naam van iemand anders bij Kamer van Koophandel geregistreerd. Een voorbeeld is souvenirwinkels die zonder echte klanten een bloeiend bedrijf zijn. Een belangrijk onderdeel van witwassen is de facilitatie door legale ondernemers en andere beroepsgroepen. De definitie van witwassen is als volgt:
*"Het (doen) verrichten van handelingen, waardoor een voor de wet verzwegen vermogensaanwas ogenschijnlijk een legale oorsprong krijgt. Het doel van witwassen is het verslulieren van de herkomst van geld."*

Vanuit de vele verschillende constructies voor witwassen die in Amsterdamse onderzoeken zijn blootgelegd, worden ter illustratie een paar voorbeelden gegeven.

*Landelijk voorbeeld*: door een Italiaans bedrijf is het vervoer van luchtvracht binnen Europa en daarbij ook in Amsterdam overgenomen. Voor criminelen is het interessant om een transportbedrijf in handen te hebben. Nog aantrekkelijker voor het logistieke proces is opereren vanuit een internationaal knooppunt, zoals een luchthaven. Het valt op dat een transport bedrijf welke gevestigd is in Italië de laatste maanden overal in Europa het vervoer van luchtvracht heeft overgenomen tegen prijzen die 30 tot 40 % onder de huidige prijzen liggen. Het bedrijf heeft bij diverse dealers een spoedbestelling gedaan voor 300 trailers. Het bedrijf heeft in Nederland al een aanzienlijk deel van het KLM vervoer, met waarschijnlijk een kleine 100 auto's overgenomen. Als chauffeurs worden Bulgaren en Indiërs ingezet. Een groot deel daarvan rijdt zonder de benodigde papieren (bijvoorbeeld zonder rijbewijs). Bij in ieder geval een controle bleek dat de oplegger verzegeld was. Een scenario is dat dit bedrijf criminele activiteiten ontplooit en door overname van de markt gelijk een legale oorsprong genereert voor eventueel crimineel verkregen vermogen. Bij navraag blijkt dit bedrijf in het bezit is van een antimaffia certificaat, waaruit blijkt dat hij wel aan de benodigde eisen voldoet voor het aangaan van een Europese aanbesteding.[52] Een certificaat geeft geen garantie, daarom blijft het interessant om de activiteiten van dit bedrijf voorlopig te blijven controleren.[53] Ter illustratie een voorbeeld van vermenging van Siciliaanse maffia in het Europese bedrijfsleven.[54] Rechters in Sicilië zijn bezig met een ingrijpende onderzoek naar linken met de maffia in de windenergie sector. Lokale ambtenaren, ondernemers en maffia worden verdacht van samenspanning in de lucratieve bouw van windmolenparken vóór de uiteindelijke verkoop aan multinationale ondernemingen, zoals aan het Britse Power en het Duitse EON. De maffia wordt ervan verdacht dat zij de zeer aantrekkelijke markt hebben benut door ambtenaren om te kopen en Italiaanse en de EU-subsidies voor de bouw van windturbineparken op te strijken en bovendien te profiteren van hoge gegarandeerde prijzen voor de elektriciteit die zij produceren. In een poging de windsector in han-

---

48 Uit een interview met leden van het onderzoek Emergo, een samenwerkingsproject tussen onder andere gemeente, OM, Politie, Ministerie van Justitie en de Belastingdienst om de criminele machtsstructuren in het postcodegebied 1012 terug te dringen.

49 Parool, maart 2009.

50 Parool, maart 2009.

51 Voor informatie over de Bibobwetgeving zie www.bibobinfo.nl.

52 Uit mutaties van de Politie Amsterdam-Amstelland, 17-01-2009.

53 Uit het bezoek aan de Direzione Investigativa Antimafia (DIA), Rome, Italië. April 2009.

54 Uit een artikel op www.financialtimes.com, 4 mei 2009.

den te krijgen, worden de maffiosi nu ook verdacht van het vernietigen van twee windmolens die in de Siciliaanse haven van Trapani per schip uit Noord-Europa waren aangeleverd. Onder de gearresteerde personen zit behalve leden van een maffiafamilie ook een raadslid en een zakenman.

*Aanpak*: De carabinieri in Italië hebben door toezicht in de bouwsector ontdekt dat een aantal windmolenparken slechte constructies hadden, waarna de windmolens buiten werking zijn gesteld. De politie heeft onderzocht wie uiteindelijk hebben geprofiteerd van de subsidies, waarna het vermoeden is ontstaan dat ze gebouwd zijn door verdachte bedrijven die linken hebben met de maffia. De bedrijven beschikten in ieder geval, ten onrechte, over een anti-maffia certificaat. Volgens de ROS[55] is een aantal scenario's mogelijk. Of de maffia heeft grond gepacht, vergunningen en aanbesteding geregeld en is daarna op zoek gegaan naar Multinationals voor overname of de maffia heeft door vooraf controle uit te oefenen op het gebied waar de windmolens gebouwd moesten worden, hun macht uitgeoefend op de Multinationals. Dit moet uit het onderzoek blijken. Evenals het feit of er door ambtenaren gerommeld is met de anti-maffia certificaten.

*Amsterdamse voorbeelden[56]:*

**Facilitator particuliere verkoper horloges**
Uit twee onderzoeken bleek dat een persoon kennelijk facilitair is aan leden van de onderwereld door hen zéér dure horloges te verkopen. Bij navraag bleek dat hij ook voor 200.000 euro aan MOT-meldingen had uitstaan. Deze persoon had dure horloges beleend bij de Stadsbank van lening. Bij deze bank is voor 325.000 euro aan dure horloges in beslag genomen. Er is een witwasonderzoek gestart, waarbij de constructie echter niet onomstotelijk werd aangetoond.

**Facilitator autoverhuurbedrijf**
De verdenking bestond dat een autoverhuurbedrijf en haar directeuren en aandeelhouders facilitair zijn aan het criminele milieu. Dit deden zij vermoedelijk door het aannemen van geld van klanten waarvan zij wisten dat die klanten dit geld op criminele wijze hebben verkregen. Bovendien bestond het vermoeden dat dit bedrijf lease- en/of huurkoopcontracten van auto's valselijk opmaakte. Hierdoor werden de gebruikers/bezitters van deze voertuigen verhuld. Zodoende bleef de werkelijke omvang van het vermogen van de gebruikers/bezitters afgeschermd en werd eventueel beslag door politie en justitie jegens deze gebruikers/bezitters bemoeilijkt.

### 5.2.14 Corruptie en misbruik van bevoegdheden

In de huidige samenleving zou er een tendens zijn naar een toenemende actieve rol van de overheid voor het openbaar aan de kaak stellen van wantoestanden binnen allerlei organisaties.[57] Ondanks deze tendens naar transparantie heerst er bij verschillende beroepsgroepen als de advocatuur, de rechterlijke macht, het openbaar ministerie en notarissen nog een vrij gesloten cultuur. Het is niet duidelijk voor de samenleving of en hoe mensen worden aangesproken op professionele fouten. Dergelijke structuren bieden mogelijkheden tot misbruik van posities waarbij een individu binnen een dergelijke beroepsgroep kan worden verleid (meestal door het aanbod van veel geld) tot het plegen van illegale handelingen.

Het is ambtenaren verboden in hun functie iets te doen of na te laten in ruil voor giften of beloften. De strafbare gedragingen zijn opgesomd in wetsartikelen 355 tot en met 380 van het wetboek van strafrecht. Anderzijds zijn ambtenaren bij geconstateerde overtreding van deze regels, wettelijk verplicht daarvan melding te maken of aangifte doen. Om dit mogelijk te maken en de melder rechtsbescherming te bieden, is de zogenaamde 'klokkenluidersregeling' in het leven geroepen. Overigens blijkt ca. 80% niet op de hoogte te zijn van deze, niet gesanctioneerde, verplichting.

Vaak volgt, na gerezen vermoeden van ambtelijke corruptie, een intern onderzoek. Veel overheidsinstanties beschikken over een integriteitafdeling, maar soms wordt een extern recherchebureau ingeschakeld. Als het vermoeden van corruptie uiteindelijk bevestigd is, kan aangifte volgen bij het OM, de politie, de rijksrecherche of een bijzondere opsporingsdienst. Door angst voor imagoschade, loyaliteitsgevoelens of vrees voor de loopbaan komt het vaak niet zover. Men zoekt dan intern een oplossing.[58]

Uit een internationaal onderzoek naar corruptie binnen de overheid (volgens gegevens van 'transparancy international', een non-gouvermentele organisatie), is Nederland wereldwijd één van de minst corruptiegevoelige landen. Echter er is in Nederland nog weinig empirisch onderzoek naar ambtelijke corruptie uitgevoerd. Het meest omvangrijke onderzoek naar de aard en omvang van ambtelijke corruptie in Nederland dateert uit 2005.[59] De belangrijkste conclusies: jaarlijks vinden naar schatting 180 onderzoeken naar corruptie in de overheidssector plaats. 50 daarvan zijn strafrechtelijk en 130 daarvan worden intern behandeld. Het gaat dan doorgaans om omkoping. De suggestie bestaat dat integriteitschendingen, als vriendjespolitiek en belangenverstrengeling, vaker voorkomen, maar daarvan zijn geen harde cijfers bekend. Hoewel er in toenemende mate aandacht is voor ambtelijke integriteit (sinds 2006 zijn overheidslichamen verplicht integriteitbeleid te voeren) is er geen sprake van stijging van het aantal corruptieonderzoeken. Tegelijkertijd is het door gebrekkige registratie en verschillen in definiëring moeilijk een goed beeld te krijgen van de ware omvang. Er is in een aantal gevallen sprake van corruptie van ambtenaren zoals bij verstrekking van bouwvergunningen, verlenen van toestemming voor het storten van vervuilde grond in ruil voor fikse kortingen bij bouw van eigen huis, aankoop eigen auto en toewijzen van bouwkavels aan zichzelf, familie en vrienden en het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor eigen partner gekocht van een IND-medewerker.

Een andere methodiek van corruptie heeft te maken met gebruikmaking van de legale activiteiten horend bij de beroepsuitoefening binnen bepaalde beroepsgroepen. Bij voorbeeld bij geldtransacties waarbij gebruikgemaakt kan worden van een zgn. Derdengeldenrekening. Dit is een door een advocaat of notaris beheerde rekening met geld van derden. Deze kan gebruikt worden voor anonieme financiële transacties, zoals aankopen bij buitenlandse juweliers. Een voorbeeld uit de praktijk zijn overboekingen tussen Derdengeldenrekeningen binnen hetzelfde kantoor om anoniem geld over te maken naar het Bureau Ontneming Openbaar Ministerie als zekerheid voor auto's van de cliënt die uit het beslag worden teruggekocht.[60]

*Landelijk voorbeeld:* onlangs (maart 2009) is een advocaat-generaal uit Arnhem wegens corruptie, valsheid in geschrift en oplichting een werkstraf van 200 uur en een voorwaardelijke gevangenisstraf van zes maanden opgelegd.[61] De rechtbank heeft zijn handelen als puur eigen financieel gewin beoordeeld. Door de betrokkenheid van een hooggeplaatste rechterlijke ambtenaar bij dergelijke activiteiten is er sprake van een negatieve beeldvor-

---

55 Uit een gesprek met de ROS, de landelijke bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en terrorisme in Italië, 5 mei 2009.

56 Voorbeelden uit recherche-onderzoeken van de politie Amsterdam in 2008-2009.

57 Uit een interview met criminoloog Henk van de Bunt inTrouw, 7 januari 2009.

58 Vries, E. de, Robbé, A. C. en Ferwerda, H., (2008). *Ambtscriminaliteit aangegeven? Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven.,* Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem.

59 Huberts, L.W.J.C. en Nelen, J.M., (2005) *Corruptie in het Nederlands Openbaar Bestuur. Omvang, aard en afdoening,* Vrije Universiteit, Amsterdam.

60 Uit een presentatie van de Amsterdamse recherche aan de Deken, Februari 2009.

61 Zie www.nieuwsbank.nl.

ming over het rechterlijk apparaat. Ook betekent het volgens de rechtbank dat het incident bijdraagt in een toenemend wantrouwen van de burger. Een medeverdachte, een 66-jarige zakenman uit Rotterdam, legde de rechtbank wegens omkoping een werkstraf van 100 uur en een voorwaardelijke gevangenisstraf van drie maanden op.

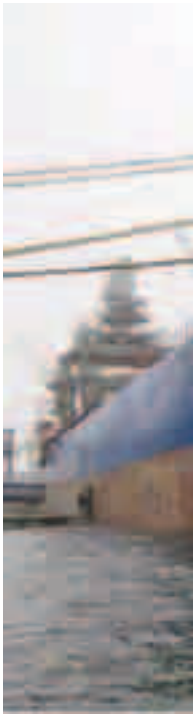
*Aanpak:* Kwalitatief hoogwaardige en effectieve nationale en internationale opsporing staan bij de aanpak van ondermijning centraal. Daarnaast gaat het ook om het zogenoemde 'tegenhouden' van ondermijning door de (deels bestuurlijke) bevordering van integriteit. Bij de bevordering van integriteit gaat het in de Amsterdamse context ook over de bestuurlijke benadering zoals tot uitdrukking komt in het bestuurlijk dossier, de organisatie van de financieel economische opsporing, de aandacht voor de (potentiële) schakels tussen boven en onderwereld zoals advocaten en notarissen, en in de oprichting van het *Van Traa team*.

*Amsterdamse voorbeelden:*

**Facilitator Marktmeester**
Op markten als locatie voor het verhandelen van allerlei goederen zijn gaandeweg onwenselijke situaties ontstaan[62] waarbij de volgende factoren een rol spelen: de marktmeesters zitten te lang op een plek waardoor zij een machtspositie hebben kunnen verwerven, de daghuur van een kraam wordt contant betaald en het is mogelijk om allerlei twijfelachtige goederen (zowel gestolen goederen als verboden goederen) te verkopen.[63]

*Aanpak:* er is nu door het centrale bestuur van Amsterdam ingegrepen en de buurtregisseur heeft een grotere rol gekregen om op markten te controleren maar ook betrokkenen te informeren. Het doel is gericht om het slechte imago van de markt tegen te gaan door meer toezicht en het houden van een masterclass voor informatieverstrekking over dit fenomeen aan betrokken partners.

## 5.3 Illegale handel



Handel drijven vormt een essentieel onderdeel van onze economie. De legale markt levert allerlei goederen die tezamen het mogelijk maken om met een groep mensen te wonen, te werken en te recreëren. Echter door wet- en regelgeving zijn er goederen die als illegaal c.q. onwenselijk worden bestempeld. Tevens is er een glijdende schaal bv. nepartikelen mogen wel ingevoerd worden voor persoonlijk gebruik maar niet als handelswaar. Dit kan ruimte geven voor misbruik.

Een ander aspect is de afhankelijkheid van de feitelijk gehanteerde waarden en normen. Hierdoor kan de wettelijke bepaling of een goed legaal of illegaal is aan verandering onderhevig zijn waardoor een dergelijk goed kwetsbaar wordt voor misbruik.

### 5.3.1 Goederen

Bij goederen kan er op verschillende manieren sprake zijn van misbruik. Het kan gaan om:

- Vervalsing, de zgn. namaakartikelen zoals parfum, designkleding, schilderijen, beeldhouwwerken maar ook voedingssupplementen of vermageringstabletten en dergelijke.
- Ontduiken van de afdracht van BTW, illegale invoer van belastbare goederen zoals drank en sigaretten.
- Ontduiken van wetgeving voor vergunningen van goederen waarvoor een vergunning nodig is (wapens, milieuafval).
- Ontduiken van wetgeving voor verstrekking van medicijnen door bevoegde personen (voedingssupplementen en vermageringstabletten). Dit kan in combinatie met vervalsing/oplichting van deze middelen bv. via Internet.
- Illegale handel in hard- en softdrugs,
- Heling door via veilingsites of belwinkels gestolen goederen aan te bieden.

Voor wat betreft het verhandelen van de diverse goederen is een onderscheid te maken naar de verschillende benodigde elementen binnen het proces van de handel in een bepaald goed, namelijk productie, handel, opslag en transport.

**De Probo Koala in een haven in Letland is door leden van Greenpeace met leuzen beschilderd.**

Hiervoor spelen met name de transportbranche (Haven, Spoorwegen, Luchthaven e.d.), Horecabranche (growshops en eetcafés) en de Vastgoedbranche (illegaal opgekochte bedrijfspanden, waaronder hotels en woonpanden) een belangrijke rol.
Via de vastgoedbranche worden de illegaal opgekochte panden geschikt gemaakt voor allerlei opslag van goederen (wapens, drugs, gestolen goederen e.d) en het kweken van marihuana.
Via de diverse opgekochte panden en in horecagelegenheden zoals eetcafés en bepaalde winkels zoals growshops kan de handelswaar verkocht worden. Bij het vervoeren van de diverse goederen zijn er legio mogelijkheden zoals via de haven, de spoorwegen of kleinere luchthavens.

Bij het opslaan of verhandelen van goederen spelen vrijplaatsen een grote rol. Naast de genoemde panden via woonbemiddeling kan dit ook in andere locaties plaatsvinden. Van de bovenstaande lijst van mogelijke illegale handelsvormen zijn omwille van de tijd slechts drie ondermijningsvormen belicht. Allereerst hennepteelt, dit wil niet zeggen dat andere soorten drugshandel niet meer voorkomen of minder ernstig zouden zijn, maar vanuit de informatieverzameling blijkt vooral de hennepteelt met de verkoop via growshops een hot item. De tweede vorm betreft transporten milieuafval, als ondermijningsvorm van de wereldgezondheid.

Een derde, geheel andere, ondermijningsvorm waarbij sprake is van handel is de mensenhandel/ prostitutie. Hierbij gaat het om verschillende manieren van uitbuiting van mensen waarbij de grondrechten van de mens worden genegeerd voor zelfverrijking.

### 5.3.2 Hard- en softdrugs

Uit diverse onderzoeken is de afgelopen jaren gebleken dat Nederland in het algemeen en Amsterdam in het bijzonder, een grote rol spelen in het zowel invoeren, doorvoeren, produceren en handel van harddrugs zoals synthetische drugs met name XTC, cocaïne, heroïne en softdrugs zoals marihuana en hasjiesj. De laatste jaren is er naast genoemde drugs vooral aandacht voor de groeiende markt van de hennep. De keuze is gemaakt om deze markt van hennepteelt en verkoop nader te belichten.

#### Hennepteelt

Hennepteelt heeft de laatste paar jaar in Nederland een grote vlucht genomen. De productie is zo groot dat het een belangrijk "illegaal exportproduct" kan worden genoemd.[64] Het imago van kweken van hennep is veranderd van een vooral op eigen gebruik gerichte thuiskweek naar een goed georganiseerde teelt met speciaal hiervoor gehuurde of gekochte panden. Tegenwoordig bestaat de helft van de aangeboden softdrugs in een coffeeshop uit Nederwiet

---

62 Uit een gesprek met Bureau Financiële en Economische Recherche, Politie Amsterdam.

63 Uit een gesprek met de plaatselijke buurtregisseur.

64 Bovenkerk, F. and Hogewind, W. I. M. (2002), *Hennepteelt in Nederland: het probleem van criminaliteit en haar bestrijding*, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Utrecht. En: Spapens T., H. van de Bunt en L. Rastovac, (2007). *De wereld achter de wietteelt*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag. En: *Integrale aanpak van wietteelt*, Projectteam Integrale aanpak wietteelt, 2008. En: Cannabisbrief, *TK2003-04,* 24077, nr. 125.

en de rest uit softdrugs afkomstig uit de traditionele bronlanden. Opmerkelijk in het kweekproces is de rol van de growshops als sleutelorganisatie. Zij leveren namelijk legale producten voor de – meestal - illegale hennepkwekerijen. Vanwege het ontbreken van knowhow bij de meeste aspirant-kwekers, zijn de growshops de aangewezen plaats om informatie in te winnen over het inrichten en opstarten van een eigen kwekerij.

Al meer en meer wordt helder dat de growshops actief betrokken zijn bij opbouw van kwekerijen, het organiseren van de kweek en het afnemen van de oogst, al dan niet in samenhang met het witwassen van de revenuen. Zij lijken een belangrijke rol te vervullen bij de bedrijfsmatige teelt van hennep. Diverse opsporingsonderzoeken laten zien dat er vanuit de growshops actief wordt geholpen bij het inrichten en opstarten. Deze hulp bestaat uit strafbare en niet-strafbare gedragingen

Als eerste de *niet-strafbare gedragingen*. Deze gedragingen zijn te vergelijken met die van een normale tuincentrum. Het gaat dan om de verkoop van kweekbakken, filters, tuinaarde, lampen en dergelijke. De opbrengsten van deze activiteiten zijn echter niet rendabel om de growshop winstgevend te laten draaien. Bovendien zorgt een deel van de geleverde goederen, zoals koolstoffilters, er voor dat de kwekkerij minder eenvoudig valt te detecteren. Een stap in de richting van *strafbare gedragingen* is het verwijzen naar de zogenaamde stekkenboeren en werklieden. Gelijdelijkaan voert een growshop criminele acitiviteiten uit als onder andere: het leveren van stekjes en planten, het treffen van voorzieningen om elektriciteit af te tappen, het organiseren van de teelt en de afname van de oogst. Daarnaast worden de opbrengsten van de kweek door tussenkomst van de growshop witgewassen. Het zijn deze activiteiten die er voor zorgen dat de growshop wel rendabel kan draaien en heeft tegelijkertijd een aanzuigende werking naar potentiele hennepkwekers. Hierdoor vestigen zich meer criminelen in dergelijke buurten met alle gevolgen vandien zoals geweld en intimidatie onderling. Uit X-pol registraties blijken er diverse incidenten te hebben plaatsgevonden zoals gijzelingen. Dit soort incidenten geven aan dat geweld en intimidatie in deze illegale branche niet geschuwd worden, met alle gevolgen van dien.[65]

Volgens een in 2007 uitgevoerd onderzoek naar growshops zouden er in de regio Amsterdam-Amstelland op dat moment 24 bedrijven actief zijn als growshop. Op één na, Aalsmeer, zijn alle growshops gevestigd in de gemeente Amsterdam. De meeste growshops bevinden zich in de districten 2 en 5. De meeste growshops zijn eenmanszaken en vaak gevestigd bij een kwekerij van hennep. Van de 24 bedrijven zijn er 15 volgens de omschrijvingen bij de Kamer van Koophandel groothandel. Dit betekent dat zij alleen mogen leveren aan andere bedrijven en niet aan particulieren. Uit diverse verklaringen is het vermoeden ontstaan dat zij wel degelijk aan particulieren hun diensten aanbieden.[66]

Bij een nadere bestudering van deze bedrijven valt een aantal zaken op. Ten eerste heeft het grootste deel van de betrokken aandeelhouders, bestuurders en directieleden, politieantecedenten. Van de 28 betrokkenen hadden er slechts zes geen antecedenten. De antecedenten lopen uiteen van bedreigingen tot vuurwapenbezit en verdovende middelen feiten. Deze laatste feiten betroffen zowel soft - als harddrugs feiten.[67] Daarnaast valt op dat bij 9 betrokkene de feiten van de laatste vijf jaar zijn.

Diverse growshops dan wel daaraan gelieerde (rechts)personen hebben voor vele tonnen aan stortingen, wisselingen en opnames staan. Door het FIU zijn de MOT-meldingen na gekeken op de growshops en daarbij horende personen.[68]

*Landelijke aanpak:* Door de ministers van justitie, binnenlandse zaken en WVS, wordt aangedrongen op het integraal samenwerken tussen diverse instanties zoals gemeente, politie woningbouwverenigingen en elektriciteitsmaatschappijen. Deze samenwerking moet onder andere leiden tot het ontmoedigen van het thuiskweken van hennep. Bij de aanpak van growshops kunnen er diverse wegen bewandeld worden. Zowel vanuit de Bibob als de Opiumwet zijn er mogelijkheden om tot de aanpak van een growshop over te gaan. In het besluit Bibob zijn growshops aangewezen als een voor de criminaliteit gevoelige branche. Hierdoor is de wet Bibob van toepassing op growshops. Op grond van artikel 13b van de Opiumwet heeft de burgemeester de mogelijkheid om bestuursdwang toe te passen. Dit betekent dat sluiting mogelijk is als er middelen zoals bedoeld in artikel 2 of 3 van de Opiumwet wor-

**De minihelikopter beschikt over camera's waardoor overmatige warmte van plantages kan worden waargenomen.**

den verkocht, afgeleverd, verstrekt of aanwezig zijn. In de praktijk is in de volgende gevallen over gegaan tot sluiting op grond van 13b van de Opiumwet:

- aantreffen hennepsteken
- aantreffen toppen
- aantreffen cannabis
- aantreffen wiet
- verklaringen van afnemers

*Landelijk voorbeeld:* zeer recent is in de Achterhoek een eerste proef gedaan met het opsporen van hennepplantages door gebruik van een zgn. Canachopper. Deze, op afstand (tot 100 kilometer!) bestuurde, onbemande minihelicopter is door de politie zelf ontwikkeld. Het apparaat is uitgerust met geur- en beelddetectoren waarmee vanuit de lucht hennepplantages kunnen worden opgespoord. De mini-helikopter beschikt ook over camera's waardoor overmatige warmte van plantages kan worden waargenomen. Op een monitor wordt live meegekeken. Het beeldmateriaal kan als bewijs dienen.

---

65 Uit X-pol registraties zijn diverse incidenten naar voren gekomen waar de growshops een rol spelen. In september 2007 vond er een gijzeling plaats bij de growshop Greenhome in Aalsmeer. In oktober 2007 heeft er een gijzeling plaats gevonden in de woning van een growshop-eigenaar.

66 Van de Kamer van Koophandel en Fabrieken te Amsterdam.

67 Uit het herkenningsdienstsysteem HKS, Politie Nederland.

68 Uit de Melding Ongebruikelijke Transactie (MOT-) meldingen, financial Investigation Unit, KLPD.

Bijkomend voordeel zijn de lage kosten van de canachopper. Tijdens deze eerste vlucht is al een goed resultaat geboekt zodat de meerwaarde van dit opsporingsmiddel al is aangetoond. Voorlopig wordt alleen gericht gezocht op basis van binnengekomen meldingen en tips.[69]

*Amsterdams voorbeeld:* een voorbeeld is het ruimen van hennepkwekerijen door de firma SEON in opdracht van de politie. Hierbij zijn in de periode 2005-2006 888 kwekerijen geruimd en bleek dat in district 2 (191) en district 5 (368) de meeste kwekerijen (totaal 559=60%) waren te vinden. Bij het samenvoegen van gegevens van de Kamer van Koophandel en de firma SEON bleek dat growshops meestal zijn gevestigd op locaties waar de kwekerijen zitten.

*Aanpak:* uit het onderzoek naar ontstaan en ontwikkeling van growshops blijkt dat er sprake is van overtredingen van de Opiumwet, dat zowel eigenaren als werknemers (leidinggevenden) personen zijn met antecedenten.

Er kan nader opsporingsonderzoek met zowel een strafrechtelijke als een financiële insteek worden uitgevoerd met als doel ontnemen van geld en spullen. Door het terugdringen van het aantal growshops kan tevens gezorgd worden voor het verminderen van de aanzuigende werking naar hennepkwekerijen toe. In combinatie met de nieuwe aanpak van de hennepkwekerijen, kan een slag gemaakt worden in het vergroten van de leefbaarheid binnen onze regio.

Doel van de aanpak van de growshops is het terugdringen van illegale activiteiten door deze growshop in samenhang met het terugdringen van de thuisteelt van hennep binnen de regio Amsterdam-Amstelland.

Als subdoelen binnen de aanpak kunnen de navolgende worden benoemd:

- het afnemen dan wel ontnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Hierbij dienen onder meer de binnen- en buitenlandse geldstromen in kaart te worden gebracht.
- het leggen van beslag op het vermogen en het vastgoed van de betrokken growshops.
- het aantonen van criminele netwerken en het ontmantelen hiervan. Hierbij dient er met name aandacht te zijn voor de personen achter growshops in casu de financiers van deze.
- het aantonen van een netwerk van facilitaire dienstverleners in relatie tot de teelt van hennep. Hierbij kan gedacht worden aan:
  - de financiers van de growshops (investeerders)
  - de financiers van de hennepteelt (idem)
  - de financiële dienstverleners (notariaat, advocatuur, accountancy, makelaars)

Met betrekking tot de aanpak van de growshops binnen onze regio is er een aantal aandachtspunten vast te stellen, namelijk:

- het maken van afspraken met de betreffende gemeentes voor toepassing van bestuursdwang
- mogelijkheden van het voegen van growshops onder een vergunningen-regime[70], zodat Bibob o.a. kan worden toegepast. Nadeel is onder meer dat er iets vergund wordt wat primair een illegaal handelen faciliteert.
- vaststellen van eenduidige onderzoeksmethodiek voor alle growshops waardoor dossiers kunnen worden opgesteld op basis van alle informatie. Hieruit blijkt dan al dat er strafbare handelingen worden gepleegd door bepaalde growshops en kan het bestuur al over gaan tot sluiting van deze.
- onderzoek naar mogelijke inzet BOB-bevoegdheden bij strafrechtelijke aanpak zoals b.v. inzet Pseudo-koop voor verzamelen van bewijs.

### 5.3.3 Milieucriminaliteit

Onder het plegen van deze vorm van criminaliteit vallen (onder andere) het doden van beschermde diersoorten, het illegaal storten van giftig of gevaarlijk afval, maar ook het plukken van beschermde planten en het niet op de juiste manier aanbieden van huishoudelijk afval.[71]

**Afval**

Met name afvaltransporten spelen een belangrijke rol binnen zowel Nederland als Amsterdam. Wanneer verontreinigde grond nadelige gevolgen heeft voor mens en milieu moet, om deze gevolgen te beperken of ongedaan te maken, die grond gesaneerd

worden. Verontreiniging kan bijvoorbeeld ontstaan door stort of lozing van afvalstoffen, voormalige bedrijfsactiviteiten of verspreiding vanuit aangrenzende terreinen. De belangrijkste reden voor sanering van de bodem is het bouwrijp maken van de grond. Tot dusver zijn duizenden saneringen uitgevoerd die honderden miljoenen euro's hebben gekost. Het ministerie van VROM is verantwoordelijk voor de saneringsprocedure.[72]
Nederland produceert jaarlijks ongeveer zestig miljoen ton afval; huisvuil, bouwafval, ziekenhuisafval en industrieel afval. Twaalfeneenhalf miljoen ton daarvan wordt geëxporteerd. In de laatste tientallen jaren wordt meer belang gehecht aan een verantwoorde omgang met afvalstoffen. Er zijn regels in het leven geroepen voor inzameling, vervoer, opslag en verwerking van afval. Ook de invoer, doorvoer en uitvoer zijn gereguleerd en het spreekt voor zich dat deze regels hier en daar worden overtreden. Uit onderzoek van de NR naar illegale milieutransporten blijkt dat het in 15 procent van alle transportbewegingen gaat om het vervoer van afvalstoffen.[73] Hierbinnen wordt in 10- 15% van de transporten de regelgeving overtreden. Kijkend naar het proces van de gehele transportbeweging zijn er verschillende beroepsgroepen te onderscheiden zoals ontdoeners van afval, inzamelaars, transporteurs, bewerkers, verwerkers, handelaren en makelaars. Handelaren kopen en verkopen de afvalstoffen aan bewerkers en verwerkers, makelaars kennen de markt en verdienen hun geld door tussen deze partijen te bemiddelen.

**Marktwerking**

De bestemming van afvalstoffen wordt vooral bepaald door marktmechanismen. De sterke economische groei in delen van Azië doet de vraag naar goedkope grondstoffen voor bijvoorbeeld elektronica sterk toenemen. In Afrika en Oost Europa bestaan markten voor autowrakken en, in het westen, afgedankte elektronische apparaten. Deze marktvraag enerzijds en de hoge kosten voor afvalverwerking anderzijds zijn bevorderende factoren voor misbruik binnen export van afvalstoffen. De bijzonder hoge winstmarge (soms hogere verkoopprijs voor afvalstoffen dan de inkoopprijs gecombineerd met het gegeven dat ontdoeners van afval vooruit moeten betalen) en de toetreding van Oost-Europese landen tot de EU als makkelijke stortplekken (internationale wet- en regelgeving is ingewikkeld en inconsistent) hebben een aanzuigende werking op het illegale storten van milieuafval.
Voor het verhullen van illegale exporten zijn talloze manieren zoals:

- stops en verlaadbewegingen maken in verschillende landen/steden/havens zodat verwarring ontstaat over de herkomst van de vervoerde stoffen;
- een legale route volgen met een ander soort afval dan over deze route vervoerd mag worden;
- veelvuldig wisselen van eigenaar en/of land van herkomst van een lading;
- risicovolle afvalstoffen verbergen onder een lading andere afvalstoffen;
- afvalstoffen niet als zodanig aanmerken maar bijvoorbeeld als 'tweedehands goederen';
- Valsheid in geschrifte, opmenging en vermeningen van (afval-) stoffen.

De ontoereikende vormen van toezicht, handhaving en opsporing in relatie tot overbrenging van afvalstromen, de beperkte capaciteit, leemtes in kennis en deskundigheid en de versnippering en soms conflicterende belangen bieden legio mogelijkheden voor misbruik. Met name handelaars en makelaars vormen binnen de branche risicogroepen. Deze beroepen kunnen aantrekkelijk zijn voor personen met een beperkte verantwoordelijkheid en een vermin-

---

69 Parool, 29 april 2009.

70 Uit het VNG Magazine, 31 augustus 2007.

71 Van de internetsite van het Openbaar Ministerie: www.om.nl.

72 *Criminaliteit bij bodemsanering, Nationaal Dreigingsbeeld*, Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL, Driebergen, 2008.

73 *Criminaliteit bij internationale afvalstromen; Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld*, Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL, Driebergen 2008.

derd normgevoel. Deze actoren richten zich op snel en eenvoudig gewin en worden daarbij gefaciliteerd door transporteurs die bereid zijn regels op te rekken of controles te vermijden. De sterke concurrentie verlaagt voor sommige ondernemers de drempel. *"De grondmakelaar is geen eigenaar van de grond maar bemiddelt voor de eigenaar. De bemiddelaar weet de weg in grondland en kan misbruik maken van (onjuiste) rapporten. De klant betaalt grof voor de afvoer en de nieuwe eigenaar betaalt voor de aankoop."*[74]

Het KLPD zegt dat er aanwijzingen zijn voor criminaliteit met een georganiseerd karakter vanwege de kennelijke samenwerking tussen de verschillende actoren binnen dit segment. Overige spelers in dit veld, zoals milieuadvies- en ingenieursbureaus die rapporten af moeten geven, zijn niet direct verantwoordelijk voor wat er met de afvalstroom gebeurt. Commerciële belangen spelen een rol en aangezien hun voortbestaan vaak afhangt van de opdrachten van afvalvervoerders en verwerkers, is de drempel laag om tot faciliterend meewerken aan crimineel gedrag over te gaan.

**Bodemsanering & grondtransport**

Complexe wetgeving, onvoldoende toezicht en het niet vrijgeven van gegevens over overtredingen, maken dat de aard en omvang van criminaliteit bij bodemsanering niet valt vast te stellen, maar uit de door VROM uitgevoerde verificatieonderzoeken blijkt dat in dertig van de drieëndertig gevallen sprake is van een grotere verontreiniging dan in het evaluatierapport van een sanering werd opgevoerd. Sanering kost tijd en veel geld. Het kan winstgevend zijn de regels te overtreden. Sommige actoren binnen de saneringssector handelen crimineel. Wanneer een sanering niet goed wordt uitgevoerd, bestaat de mogelijkheid dat mensen in direct contact komen met vervuilde grond. De volksgezondheid loopt dan gevaar. Woningen die op vervuilde grond blijken te zijn gebouwd, dalen in waarde. Maatschappelijke onrust en verlies van vertrouwen in de overheid kunnen het gevolg zijn. Daarnaast heeft het ontbreken van een efficiënt vervolgingsbeleid voor overtreders tot gevolg dat binnen de branche andere spelers zich minder aan de regels gebonden voelen. Malafide ondernemers kunnen bovendien oneerlijk concurreren. De controle op verstrekking van vergunningen is in handen van provincies, gemeenten,

**Tabel 3. Milieuonderzoeken**

| Milieuonderzoeken (van 40 uur tot langer dan 1 jaar) | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|
| Onderzoek vervuilde grond | 1 | 2 | |
| Handel in vuurwerk | 4 | | 1 |
| Asbestsloop | 1 | 5 | 2 |
| Illegaal bedrijf in afvalstoffen | | 1 | |
| Handel in puingranulaat | | 1 | |
| Inrichting zonder vergunning | | 1 | |
| Dumpen van XTC afval | | | 1 |
| Niet naleven van de vergunningsvoorschriften | | | 1 |
| Illegale bomenkap en asbestsloop | | | 1 |
| Onjuiste wijze van asbestverwerking | | | 1 |
| Afhand. van scheepsafvalstoffen in deelonderzoeken | 1 | | |
| Probo Koala | | 1 | |
| Industrieel afvalwater stroom | | | 1 |
| Het opmengen van afvalolie tot brandstof | | | 1 |

Bron: Bureau Milieucriminaliteit.

deelraden en andere bevoegde instanties. Deze controle moeten dus door de gemeentelijke handhavers plaatsvinden of door de douane of havenautoriteiten. Intermediairs, die een belangrijke schakel in de saneringsketen vormen, moeten gecertificeerd zijn. Vrijwel elke saneringslocatie wordt gecontroleerd en het toezicht is iets verbeterd. Toezichthouders zeggen de laatste tijd minder overtredingen te constateren.

De gevolgen van deze vorm van criminaliteit zijn als volgt samen te vatten:

- illegaal wegsluizen van afval heeft tot gevolg dat bonafide afvalverwerkers de capaciteit van hun verwerkingssysteem niet kunnen benutten, waardoor investeringen die zij vanwege de strenge wet- en regelgeving hebben moeten doen, niet renderen;
- ontbreken van controle op vanuit Nederland uitgevoerde afvalstoffen kan gevaar voor de volksgezondheid elders opleveren, met publieke onrust en imagoschade als gevolg;
- schade, die vaak niet verhaald kan worden op daders, komt voor rekening van de overheid.

*Landelijk voorbeeld:* Uit het landelijke onderzoek van de NR naar milileucriminaliteit blijkt dat met name bodemsanering en afvalverwerking belangrijke vormen zijn. Geschat wordt dat op zo'n 600.000 locaties in Nederland sprake is van vervuilde grond. Hiervan zou van 10% de bodem gesaneerd moeten worden.[75] De laatste jaren zijn er weinig grootschalige milieuonderzoeken uitgevoerd. Wel is in 2008 is door de Bovenregionale Recherche Zuid Nederland een multidisciplinair strafrechtelijjk onderzoek naar een bedrijf in Terneuzen gestart. De aanleiding voor het onderzoek zijn een aantal ernstige milieuincidenten in de afgelopen jaren. Hierbij was er sprake van uitstoot van gevaarllijke stoffen als benzeen, kraakgas, propeen en acrylnitril.[76]
*Amsterdams voorbeeld:* een zaak die al vanaf 2004 binnen onze regio speelt is de zgn. Probo Koala zaak. (zie ook bij corruptie) Hierbij worden diverse partijen laakbaar gedrag verweten bij de behandeling van afvalstoffen. Deze kwamen uiteindelijk in Ivoorkust terecht waar zij grote schade hebben aangericht.[77] De prijs voor afvalverwerking in Europa is te hoog waardoor men uitwijkt naar goedkope landen. In augustus 2006 zou dit hebben geleid tot enkele doden en een groot aantal gewonden onder de bevolking. Amsterdamse ambtenaren waren mogelijk betrokken bij de illegale overslag van het vervuilde afval en bij het vertrek van de Probo Koala uit de Amsterdamse haven. Het OM heeft anderhalf jaar onderzoek gedaan naar de gang van zaken in de Amsterdamse haven. Er is nog geen uitspraak in deze zaak.

*Aanpak:* In deze zaak is het zgn. Pikmeerarrest 2 gehanteerd om de gemeente te kunnen vervolgen. De zaak betrof het storten van verontreinigde grond in het Pikmeer met toestemming van een gemeenteambtenaar. In het eerste Pikmeerarrest werd deze ambtenaar niet vervolgd omdat deze in alle omstandigheden vanuit zijn of haar ambt handelde. Bij het tweede Pikmeerarrest is onderscheid gemaakt tussen het bestuurlijk handelen en het handelen als privaatpersoon. Het toestemming geven voor het storten van vervuild slib (zonder via officiële weg een vergunning af te geven) werd daarmee een in theorie te privatiseren handeling. Dit type handelingen mag door het OM worden vervolgd.[78]

---

74 Uit een rapport en een gesprek met Bureau Milieucriminaliteit, Politie Amsterdam, 23 april 2009.

75 *Criminaliteit bij internationale afvalstromen; Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld*, Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL, Driebergen 2008.

76 Uit een artikel van het Functioneel Parket op www.om.nl, 3 juni 2008.

77 Trouw en Volkskrant, 26 juni 2008.

78 Van de internetsite www.rechtspraak.nl/Uitspraken/ LJN ZD0429 en LJN AA9342.

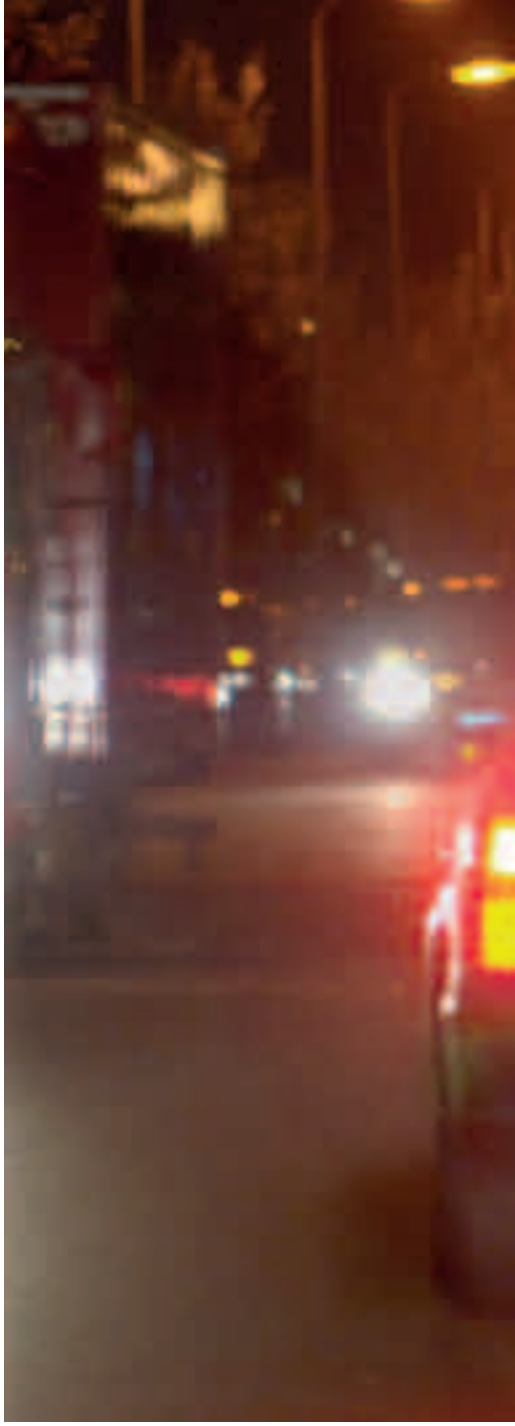
*Aard en omvang milieucriminaliteit:* Uit een internationaal uitgevoerd onderzoek door de World Health Organization (WHO) blijkt dat jaarlijks 21.000 Nederlanders overlijden als gevolg van het slechte milieu.[79] De afgelopen jaren zijn er meerdere milieuovertredingen onderzocht door de regiopolitie Amsterdam-Amstelland. Opvallend is dat de diverse diensten van de gemeente Amsterdam meerdere malen betrokken bij milieuovertredingen zijn geweest.[80]

### 5.3.4 Mensenhandel/Prostitutie

Een geheel aparte categorie binnen de illegale handel is de mensenhandel waaronder kinderporno/prostitutie of orgaanhandel. Bij mensenhandel is sprake van schending van fundamentele rechten van de mens en persoonlijke integriteit. Volgens schattingen van de VN worden er jaarlijks 700.000 vrouwen en kinderen verhandeld onder andere voor seksindustrie, adoptie en orgaanhandel.

Mensenhandel in de prostitutiebranche valt onder ondermijning omdat vrouwen in dat geval gedwongen in een legale branche tewerk worden gesteld. Bovendien is de sociale relatie tussen prostituee en haar uitbuiter meestal dermate complex dat er, behalve van een verwevenheid van onderwereld en bovenwereld, ook van een verwevenheid van vrijwillige en gedwongen relaties sprake is. De bewijsbaarheid daarvan is erg moeilijk.

Het is lastig om goed zicht te krijgen op de omvang in de regio Amsterdam-Amstelland. Wel is de afgelopen jaren het aantal officiële geregistreerde seksbedrijven in Nederland jaren flink afgenomen. In 1999 waren er nog 1350, momenteel zijn nog maar een kleine 400 ondernemingen over.[81] Echter sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 zijn veel prostituees in minder zichtbare sectoren gaan werken. Ook Internet speelt een belangrijke rol bij de opkomst van moeilijk controleerbare prostitutiecircuits. Binnen de seksindustrie is raamprostitutie in Amsterdam een bekend verschijnsel dat al jaren wordt gedoogd. Uit een onderzoek uit 2000 bleek dat er op dat moment in Amsterdam naar schatting 8.000 tot 10.000 prostituees werkzaam waren. Van hen zat ongeveer 30% in de raamprostitutie, 30% in besloten clubs, 10% op straat en 30% ergens anders (thuiswerk / escort).[82]



Volgens de GGD waren er in 2000 gemiddeld ongeveer 1100 personen per dag in de prostitutie werkzaam.[83]

In 2004 is met het opheffen van het Bordeelverbod prostitutie gelegaliseerd om juist de illegaliteit binnen prostitutie tegen te kunnen gaan. Ook is er een overgangsregeling voor vrouwen uit zgn. associatielanden van de EU die in Nederland als prostituee mogen werken. Hierdoor is er een grote toestroom vanuit Oost-Europa en met name Hongarije van vrouwen op gang gekomen. Om de raamprostitutie binnen de perken te houden is in 2004 het aantal raambordelen van ruim 509 teruggebracht naar ongeveer 400 ramen. Het is een illusie te denken dat de vrouwen niet meer door zijn gegaan met het werk als prostituee. Het vermoeden bestaat dat deze op andere locaties zitten of in een andere branche van prostitutie zoals privéclubs of escortservice e.d. zijn terechtgekomen.[84]

#### De escortbranche

Op grond van openbare bronnen en interviews hebben onderzoekers in 2000 in Amsterdam 100 namen genoteerd van geregistreerde escortbedrijven (homo en hetero). Van de 81 hetero-escortaanbieders bleken 50 bedrijven in handen te zijn van slechts 15 eigenaren. Van de 19 homo-escortaanbieders waren 14 aanbieders van 5 eigenaren. Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat de escortbranche zeer verweven is met andere vormen van prostitutie. *'Er is feitelijk geen vorm van prostitutie waar geen escortbemiddeling plaatsvindt, aldus het rapport.'*[85]

79 Algemeen Dagblad, 23 april 2009.

80 Algemeen Dagblad, 23 april 2009.

81 Bron: Vereniging Exploitanten relaxbedrijven.

82 Prostitutiebeleid in Amsterdam, gemeenteblad 2000.

83 Uit een gesprek met een rechercheur van de Amsterdamse recherche, 2009.

84 Wijk, A.Ph. van, Leiden, I. van en Ferwerda, H.B., (2009). *Weg achter het raam? De eerste resultaten van een onderzoek naar de effecten van sluiting van de raambordelen in Amsterdam op de raamprostituees,* Onderzoeksbureau Beke, Arnhem

85 Eysink Smeets & Deetman (2000), *Escort in Amsterdam,* Amsterdam.

Het aantal prostituees dat in gelegaliseerde bedrijven werkt, is sinds de opheffing van het bordeelverbod met de helft afgenomen, de vrouwen zijn niet verdwenen maar ze zijn onzichtbaar geworden.[86] *'De escortmarkt is in sterke mate met andere prostitutievormen verweven. Weglekeffecten vanuit andere prostitutiesectoren komen in de escortbranche samen, waarbij escortservice het minst zichtbare en minst controleerbare deel van de prostitutiemarkt is.'*[87]

In het rapport 'Escort in Amsterdam' uit 2000 staat een zakelijk gemotiveerde indeling van niveaus van escortbedrijven: topbedrijven (10%), de hogere middenklasse (35%), de lagere middenklasse (35%) en vervolgens de onderkant van de branche (20%). Deze indeling, met daarbinnen de aangetroffen clustering van eigenaren, geeft een goed antwoord op de vraag naar de aard en omvang van de Amsterdamse escortbranche. De conclusie van het rapport luidt dat, gezien deze indeling in totaal 70-80% van de activiteiten in de branche zichtbaar of in elk geval traceerbaar is (aantal bedrijfsnamen, omzet en eigenaren). De onderkant van de markt, volgens het rapport ongeveer 20%, is vrijwel onzichtbaar. '*De omstandigheden waaronder de escorts werken, worden slechter in de lagere sectoren. Aan de top werken de prostituees in vijfsterren hotels, in de lagere regionen werkt men in toiletten en parkeergarages, aldus de onderzoekers.'*[88]

Door de invoering van de nieuwe wet en snelle veranderingen in de samenleving zoals de komst van internet en 06-lijnen is er een verschuiving gaande van zichtbare naar onzichtbare vormen van prostitutie. De escortbedrijven zijn moeilijk in kaart te brengen. Iedereen kan vrijwel anoniem een vrouw als escort laten werken. Een mobieltje met prepaid simcard, een prostituee en een advertentie op internet volstaat. Amsterdam heeft als eerste gemeente een vergunning voor de escortbranche verplicht gesteld, en voert hier ook actief Bibob-procedures op uit. Dit is een stap in de goede richting, maar zonder landelijke wetgeving is het voor de gemeente Amsterdam moeilijk om escortbedrijven uit omliggende gemeentes te controleren of te weren.

Uit een herhaald onderzoek naar de escortbranche van 2007 blijkt dat er vergeleken met 2000 een enorme toename is te zien van het aantal escortbureaus (van ongeveer 60 naar ongeveer 120) en de zelfstandige escorts (van ongeveer 500 naar ongeveer 1200). De escortbranche is te verdelen in twee grote segmenten namelijk de vrouwen voor mannen escort en de gay-escort. De grootste groep escorts waarbij sprake is van dwang, drang en vrouwenhandel, lijken vooral de jonge Roemeense vrouwen te zijn. Binnen de gay-escort is niet of nauwelijks sprake van dwang, drang of mensenhandel.

Geconcludeerd is dat zonder aanvullende maatregelen de vergunningsplicht niet zal werken. Er zal proactief veel meer inzet moeten worden gedaan voor toezicht en handhaving. Hierbij spelen gerichte politie-inzet en hulpverlening een belangrijke rol. Door verbeterde informatievoorziening en samenwerking kan meer zicht worden verkregen op deze branche.

De bestrijding van mensenhandel is een landelijke prioriteit waar politie en justitie permanent aandacht aan geven. Binnen de politie en haar ketenpartners is het belangrijk te streven naar bewustwording en breed verspreide kennis van mensenhandel zodat signalen worden herkend, het draagvlak voor aanpak wordt verbreed en individueel adequaat handelen vanzelfsprekend is.

*Landelijke aanpak:* voor de aanpak van mensenhandel is bij de Nationale Recherche het Expertisecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (EMM) als centraal informatiepunt opgericht. Het EMM is een samenwerkingsverband tussen de dienst Nationale Recherche Informatie (dNRI) en de dienst Nationale Recherche (dNR) van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Bij het EMM kan informatie worden aangeleverd door de instanties die betrokken zijn bij toezicht, controle, opsporing en hulpverlening betreffende mensenhandel. Deze instanties behouden de eigen verantwoordelijkheid tot handelen. Het informatiepunt brengt de aard en omvang van mensensmokkel en mensenhandel landelijk in beeld. Dit staat onder gezag van de landelijk coördinerend officier van justitie belast met mensensmokkel en mensenhandel van het Landelijk Parket. Hierbij wordt het sturingsmodel van Informatiegerichte Opsporing (IGO) gehanteerd waarvoor multidisci-

plinaire opsporingsteams zijn samengesteld. Zoals een team bestaande uit vreemdelingenpolitie en gebiedsgebonden politie (recherche en zeden) en instanties als FIOD, SIOD en KMar. Daarnaast is er een Task Force aanpak mensenhandel ingesteld door de Minister van Justitie. Deze Task Force heeft als taak om knelpunten bij de aanpak van mensenhandel te signaleren en oplossingen aan te dragen. De deelnemers dragen bij aan de oplossing van knelpunten vanuit de eigen verantwoordelijkheid en met het oog voor de maatschappelijke noodzaak tot een gemeenschappelijke aanpak van het fenomeen. Tevens zal de Task Force door middel van het volgen van zogenaamde voorbeeldzaken de programmatische aanpak ondersteunen en best practices verspreiden.[89]

*Amsterdams voorbeelden:*

### Zaak Sneep

Vorig jaar is door de Nationale Recherche in samenwerking met de regionale korpsen en het OM een grote slag geslagen in de strijd tegen mensenhandel en uitbuiting. In de zaak Sneep werd een in Nederland (Amsterdam, Utrecht en Alkmaar) opererende mensenhandelbende in de prostitutiebranche en internationale betrekkingen aangepakt.[90] Gepoogd werd om naast de strafrechtelijke aanpak tevens drempels op te werpen om te voorkomen dat de betrokken vrouwen weer terug in de prostitutie getrokken zouden worden. In deze zaak waren sommige vrouwen al in de prostitutie werkzaam en kwamen langzaam in de greep van de groep. Anderen werden via zogenaamde loverboy-methode de prostitutie ingetrokken. Bodyguards beschermden de vrouwen tegen lastige klanten, maar schermden de vrouwen ook af van de buitenwereld om ze te beletten te ontsnappen aan de bende. De slachtoffers werden fysiek en psychisch mishandeld en uitgebuit. Ze moesten een bedrag van duizend euro per dag afstaan aan de bende. Dan waren er nog de kosten voor de bewakers (100 tot 150 euro per week), de huur van de 'peeskamers' (grofweg 100 euro per dagdeel) en de huur van woonruimte. De vrouwen werden door de bende als lijfeigenen beschouwd, zoals de tatoeages met initialen van de bendeleiders die de vrouwen op hun lichaam kregen aangebracht doen vermoeden. Daarnaast is nog sprake geweest van gedwongen abortussen, en al dan niet gedwongen borstvergrotingen. Door het gebruik van geweld, intimidatie, bedreiging en lange werkdagen van zeven dagen per week raakten de slachtoffers ontmenselijkt en verwerden zij tot productiemiddel van de bende.

### Zaak Judo

In het onderzoek met de projectnaam Judo zijn de verdachten zogenaamde loverboys, bestaande uit een groepering van voornamelijk Turkse daders welke door middel van van grooming, op subtiele wijze contact legden met hun slachtoffers om seksueel getinte contacten te hebben.[91] Van een van de daders is bekend dat hij in een half jaar tijd in totaal 1900 vrouwelijke contacten op het internet heeft gehad. Nadat een slachtoffer eenmaal was ingepalmd werd het slachtoffer geleidelijk aan uitgespeeld en gedwongen om te gaan werken in de prostitutie. Hoewel één dader in het onderzoek één slachtoffer drogeerde en geweld gebruikte tegen meerdere slachtoffers, zoals mishandeling en verkrachting, is het algemene beeld dat er sprake was van verwevenheid van een vrijwillige en gedwongen relatie. Sommige slachtoffers waren oprecht verbaasd wanneer ze hoorden hoeveel geld zij hadden afgestaan aan hun loverboy.

---

86 Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER).

87 Eysink Smeets & Deetman (2000), *Escort in Amsterdam*, Amsterdam.

88 Reactie Amsterdams driehoeksoverleg mei 2000 op het onderzoeksrapport van Eysink Smeets & Deetman (2000), *Escort in Amsterdam*, Amsterdam.

89 Staatscourant nr. 2718, 31 december 2008.

90 Uit een interview met het OM in Trouw, 3 juni 2008.

91 De term 'grooming' wordt gedefinieerd als het scala aan voorbereidingsactiviteiten om meisjes te kunnen rekruteren en het rekruteren zelf en bijvoorbeeld het zorgen voor verblijf- en onderduiklocaties voor de meisjes (Uit gesprekken met Bureau Zedenpolitie, Recherche Amsterdam).

IEEFT JE NODIG
DAT ZE VERLIEFD IS
EEN LOVERBOY
POLITIEWERK.NL
POLITIE

*Aanpak:* in Amsterdam wordt binnen onderzoek naar mensenhandel de verdiensten en bijbehorende geldstromen inzichtelijk gemaakt. Hierdoor is het mogelijk om de criminelen financieel aan te pakken volgens de klassieke methode van ontnemen of door de zgn. Cabrio-methode. Door het integreren van financieel opsporen en afnemen in de aanpak van mensenhandel kan tactisch voordeel behaald worden. In de reguliere opsporingspraktijk is waarneembaar dat criminelen veelal aan de VOORkant barrières opwerpen zoals: verhuld taalgebruik, facilitators, katvangers, etc. Door toepassen van de Cabrio-methode wordt via de ACHTERkant geprobeerd om aan te tonen dat het vermogen illegaal is verkregen.

Sneep is een goed voorbeeld van de programmatische aanpak, waarbij diverse opsporingsinstanties, zoals douane, SIOD, marechaussee en lokaal bestuur intensief samenwerken. De programmatische aanpak is een mix van strafrechtelijke, preventieve en bestuurlijke maatregelen.

Aard en omvang: De ontwikkeling van mensenhandel is zoals gezegd moeilijk in kaart te brengen. Wel wordt jaarlijks door de Nationaal Rapporteur van Mensenhandel de aanwezige informatie over daders, slachtoffers, werkwijzen en aantallen in kaart gebracht. Resultaten uit de laatst verschenen rapportage laten zien dat Nederland vanaf 2004-2006, voor wat betreft de herkomst van slachtoffers van mensenhandel op de eerste plaatst staat. Nigeria, Bulgarije en Roemenië staan in wisselende volgorde op plaats twee, drie en vier. Nieuwkomer is China die op de vijfde plaats staat. Daarnaast is er een zgn. Korpsmonitor Prostitutie waarin door de politie onder andere haar eigen inzet en prestaties weergeeft.

Landelijk is er een geautomatiseerd systeem Comensha van de Immigratie en Nationalisatie Dienst (IND) waarin, zij het zeer beperkt, informatie over geregistreerde (mogelijke) slachtoffers of getuigen van mensenhandel wordt opgeslagen. Deze informatie is gebaseerd op de zgn. B9-regeling. De regeling voorziet in een tijdelijke verblijfsvergunning voor zowel buitenlandse slachtoffers als buitenlandse getuigen. De B9-gegevens hebben alleen betrekking op illegaal in Nederland verblijvende personen die hulp zoeken omdat zij slachtoffer zijn geworden van vrouwenhandel of de rol van getuige hadden (IND maakt namelijk geen onderscheid bij de registratie). Het merendeel van de slachtoffers en getuigen, voor wie een B9-verblijfsvergunning is aangevraagd of afgegeven, is afkomstig uit de landen die in 2004 en 2007 toetraden tot de EU, Afrika en niet-EU-landen in Oost-Europa. Vooral het aandeel van Afrika is toegenomen terwijl niet-EUlanden in Oost-Europa naar verhouding afnam.

In bijna 70% van de in 2006 geregistreerde zaken gaat het om slachtoffers tussen de 18 en 41 jaar. Ongeveer 5% is minderjarig. De vrouwen zijn gemiddeld 29 jaar. Van de 549 aangemelde slachtoffers/getuigen heeft 13% kinderen en gebruikt 15% drugs. In totaal waren 14 vrouwen, waaronder twee minderjarigen op het moment van registratie zwanger (opgemerkt moet worden dat van 75% deze informatie niet bekend is). Over de verdachten is bekend dat evenals voorgaande jaren Nederland als geboorteland op de eerste plaats en Turkije en Roemenië in de top 5 staan.[92]

Uit de eigen registratie blijkt dat van 2005-2008 een behoorlijke groei is te constateren wat betreft signa-

**Tabel 4. Mensenhandel**

| Misdrijven | DA 2005 | DA 2006 | DA 2007 | DA 2008 |
|---|---|---|---|---|
| Signalen mensenhandel | 82 | 226 | 388 | 400 |
| Bron: X-pol. | | | | |

92 Boot-Matthijssen, M., (2008), Zesde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Nationaal Onderzoek Criminaliteit & Veiligheid, Fonds Slachtofferhulp. Aanvullende kwantitatieve gegevens.

len van mensenhandel binnen de regio Amsterdam. In 2008 zijn in totaal zo'n 35 mensenhandelzaken opgepakt en 47 slachtoffers mensenhandel in de B9 regeling ondergebracht.[93]

## 5.4 Vrijplaatsen

Een vrijplaats omvat personen of locaties die zich hebben onttrokken aan de gemeenschappelijke afspraken die in een samenleving gemaakt worden.[94]

Voor de aanpak van vrijplaatsen wordt intensief samengewerkt door verschillende overheidsdiensten-partners voor een integrale handhaving. Dit integraal handhaven zorgt voor:

- efficiënt werken door gezamenlijke uitwisseling van informatie.
- een preventief kader waardoor de verschillende diensten hun maatregelen kunnen nemen.
- een specifieke aanpak van de te benoemen vrijplaatsen.

Er is een veelvoud van vrijplaatsen aan te geven, met uiteenlopende voorbeelden zoals woonwagencentra, illegale casino's, prostitutiesector, hennepkwekerijen, moskeeën, criminele industrieterreinen (o.a. Westpoort), illegale uitzendbureaus, achterstandswijken of de Hells Angels. Ook een volledig legale branche zoals de belwinkels kan een voorbeeld zijn van een vrijplaats. Hier worden regelmatig van diefstal afkomstige telefoons verkocht en er is geen registratie van de goederen.
Omdat in dit rapport puur uitgegaan wordt van de definitie van vrijplaats wordt een bredere verzameling gebruikt dan zoals in het vrijplaatsenconvenant staat.

### 5.4.1 Hells Angels

*Amsterdamse voorbeeld:* De ontruiming van bedrijfsterrein Wenckebachweg is een voorbeeld waarbij het bestuur van Amsterdam een opvallende rol speelt. Alle bedrijven, maar ook het tot nog toe gedoogd clubhuis van de Hells Angels, moeten nu weg. In een Bibo-procedure heeft de gemeente de verlenging van de bouwvergunning van het clubhuis geweigerd, en is zij recent door de rechter in het gelijk gesteld waar het gaat om het ongedaan maken van het steeds verder uitdijen van het terrein rondom het clubhuis. Hiermee is door het bestuur van Amsterdam de kans aangegrepen deze ongewenste groep uit de stad te weren. Door het bestuur werd het volgende argument aangehaald: "*Een stad is altijd in beweging. Kijk naar de veranderingen in het Oostelijk Havengebied en in Noord. Daar zijn alle bedrijven weg. Ze hebben plaatsgemaakt voor woningen. De status quo kan niet eeuwig duren.*"[95]

### 5.4.2 Gebieden

*Amsterdamse voorbeeld:* Andere voorbeelden van vrijplaatsen welke zijn aangepakt zijn de Noordelijke Nieuwendijk en de Lange Niezel. Deze gebieden karakteriseren zich door veel gevoelige functies zoals goedkope hotels, fastfood, seksshops, smartshops en coffeeshops. Tevens is er een aantal malafide ondernemers en is er sprake van ondoorzichtige exploitaties die regelmatig van eigenaar wisselen en weinig klandizie hebben. Vaak is niet duidelijk wat er gebeurt op de bovenverdiepingen en is er veel achterstallig onderhoud waardoor de straten een slechte uitstraling hebben.

### 5.4.3 Belwinkels

*Amsterdamse voorbeeld:* Twee jaar geleden is door de aanpak in de binnenstad een deel van de overlast en criminaliteit verschoven, onder andere naar Oud West. Zo vond er prostitutie in cafés plaats, en barstte het van de belwinkels. Hier werden van diefstal afkomstige telefoons verkocht en werkte veelal illegaal personeel. Nadat het gemeentelijke Van Traa-team reeds in 2003 concludeerde dat rondom belwinkels sprake is van een criminogene branche is recentelijk het vrijplaats convenant toegepast en zijn de belwinkels inmiddels bijna uit het straatbeeld van Oud West verdwenen[96]

### 5.4.4 Bingohal

*Amsterdamse voorbeeld:* Een ander voorbeeld betreft de aanpak van een bingohal in het Havengebied in oktober 2008. De initiator van de aanpak was de gemeente, daar er geen vereiste vergunning voor de wet op de kansspelen was afgegeven. De politie heeft op verzoek van de gemeente een observatie uitgevoerd en daarmee is vastgesteld dat duizenden euro's aan prijzengeld werd uitgekeerd zonder de benodigde belasting hierover te betalen. Strafrechtelijke aanpak is uiteindelijk uitgebleven. Behalve aanpak vanuit het bestuur, heeft de belastingdienst een vordering kunnen doen.[97]

*Aanpak:* in 2004 is door de politie Amsterdam-Amstelland een zgn. vrijplaatsenconvenant gesloten met de Belastingdienst, FIOD-ECD, Douane, Gemeente en het Openbaar Ministerie.[98] Vanuit het vrijplaatsenconvenant wordt de informatie met betrokken partners (Dienst Wonen, Dienst Persoons-

93 Managementrapportage 2e helft 2008 van de Regionaal projectcoördinator Mensenhandel bij de Politie Amsterdam, H. Van Gelder.

94 Informatiefolder Vrijplaatsen Algemeen 2007.

95 Parool, 13 januari 2009.

96 Uit een gesprek met de buurtregisseur van Oud-West, 19 januari 2009.

97 Onderzoek HIT, 2008.

98 Convenant betreffende de toepassing en handhaving van overheidsregelingen bij vrijplaatsen, december 2004.

gegevens, Belastingdienst, Politie en het Van Traa Team) eenvoudig gedeeld. Per vrijplaats wordt met de diverse partners bekeken in welke samenstelling een effectief optreden kan worden bereikt tegen dit ongewenste fenomeen.

## 5.5 Geweld

Binnen het cluster geweld zijn door ons verschillende criminaliteitsvormen benoemd die zeer verschillend zijn zowel qua activiteit als qua impact. Het gaat dan om bedreiging, smaad, intimidatie, manipulatie tot aan moord en doodslag (liquidatie) die weer gepleegd kunnen worden vanuit ideologisch perspectief (rechts-extremisten, terrorisme) of geweld toegepast naar personen of organisaties voor winstbejag (overvallen e.d.)

De toepassing van geweld binnen de samenleving draagt bij aan een gevoel van onveiligheid bij bewoners van onze regio. Uit een onlangs gehouden enquête blijkt echter dat momenteel bijna tweederde van de respondenten Nederland veilig of zeer veilig vindt.[99] Wel is er sprake van een toenemend gevoel van onveiligheid in de laatste vijf jaar. Met name criminaliteit die direct gericht is op personen, zoals overvallen of bedreigingen, heeft de meeste negatieve impact op het gevoel van veiligheid. De regionale veiligheidsmonitor laat zien dat geweldsincidenten wel afnemen maar dat er sprake is van verharding met toenemend geweldgebruik zowel in het plegen van overvallen als ook het geweld tegen ambtenaren waaronder politie.

Onderstaand zal allereerst een korte beschrijving worden gegeven van ideologische vormen van geweld die vanuit religieus en niet-religieus perspectief worden gepleegd. Een tweede specifieke categorie van geweld zijn de Contrastrategieën gehanteerd door criminelen gericht tegen ondermeer de overheidsorganisaties. Hierbij wordt gebruikgemaakt van geweldsmiddelen als smaad, bedreiging en intimidatie. De derde onderscheiden categorie is Eigenrichting genoemd. Deze ondermijningsvorm betreft het negeren van het bestaande normen en waardenstelsel en het hanteren van eigen normen en waarden door verschillende sleutelpersonen.

Onder ideologisch geweld verstaan we, in navolging van de definitie die de Dienst Nationale Recherche hanteert, misdrijven en voorbereidingshandelingen die zijn gepleegd vanuit een levensbeschouwing (of ideologie). Hierbinnen is weer een driedeling naar de aangehangen levensbeschouwing te maken die gerelateerd is aan bepaalde aan te wijzen sleutelgroep namelijk:

1. de religieus georiënteerde bewegingen (tot dusver uitsluitend radicaal islamisme of jihadisme);
2. de binnenlands niet-religieus georiënteerde bewegingen (rechts-extremisten en dierenactivisme);
3. de buitenlandse niet-religieus georiënteerde bewegingen in Nederland (zes organisaties).

De verschijningsvormen omvatten terroristische activiteiten, maar ook lichtere misdrijven. De groeperingen gaan allen uit van ideologische motieven maar hanteren andere middelen voor het bereiken van hun doel.

### 5.5.1 Religieus gericht geweld

Dat de radicaal islamitische beweging een reële dreiging vormt, blijkt uit de constatering van een netwerk rond Samir A. in 2005 dat bezig was met de voorbereiding van aanslagen in Nederland. Duitsland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken ondergingen aanslagen of pogingen daartoe. Onderzoek door de DNR toont aan dat de Jihad wordt gesteund door nationale en internationale netwerken die in Nederland aanwezig zijn. Een dergelijk nationaal netwerk kan zich tot doel stellen een aanslag te plegen op personen of instellingen in Nederland, maar kan zich ook richten op het werven van personen voor de gewapende strijd elders; netwerkleden identificeren zich sterk met islamitische strijders in oorlogsgebieden.

Internationale netwerken in Nederland houden zich voornamelijk bezig met het faciliteren van de strijd in landen waarmee zij zich verbonden voelen. Rekrutering voor de jihad, aanzetten tot haat, opruiing en faciliteren van terreur, zijn naast het plegen of voorbereiden van aanslagen, de activiteiten waarmee deze netwerken zich bezighouden. Voor wat betreft het werven van rekruten is persoonlijk contact niet persé meer een vereiste; wervingsactiviteiten kunnen geheel via internet plaatsvinden.

Het internet bevat een groeiende hoeveelheid jihadi salafistische geschriften die in het Engels maar ook in het Nederlands zijn vertaald. Sommige vertalingen richten zich specifiek op de Nederlandse samenleving en roepen op tot gebruik van geweld. Dergelijke documenten vinden weerklank bij geradicaliseerde jongeren. Naast werving en verspreiden van islamitische propaganda, wordt internet gebruikt om politici of instellingen te bedreigen die naar mening van de daders een rol spelen bij de strijd in islamitische landen. Een voorbeeld in ons eigen land van ideologisch gedreven geweld is de brute moord op de openbare weg in Amsterdam van Theo van Gogh.

### De moord op Theo van Gogh

Op 2 november 2004 werd Nederland opgeschrikt door de moord op de bekende Nederlander Theo van Gogh in Amsterdam. Op het lichaam van Van Gogh werd een afscheidsbrief gevonden waardoor duidelijk was dat de dader bewust de daad gepland had. De dader was een 26-jarige moslimextremist met zowel de Nederlandse als de Marokkaanse nationaliteit. In zijn ogen was Van Gogh een zogenaamde "Vijand van de Islam" die moest sterven. Hij zag zichzelf als een instrument van God en zocht bewust het vuurgevecht met de politieagenten om als martelaar kunnen sterven.
Er zijn relaties gelegd met een groep geradicaliseerde Moslims, de zgn. Hofstadgroep, maar dit is nooit bewezen. De gebeurtenis heeft een grote impact gehad op de bevolking van Amsterdam. Zoals door de toenmalige oppositieleider PvdA Wouter Bos als volgt werd verwoord:
*"Mijn eerste gedachte die opkwam was de moord op Fortuyn. Maar als we kijken naar de uitkomst van het proces tegen Volkert van der G., moeten we concluderen dat hij opereerde als eenling. Wat je hier ziet is anders. De dader is onderdeel van een bredere beweging die niet alleen 'soft-targets' in het vizier heeft, maar ook de uitschakeling van concrete personen. Hebben we met de moord op Theo van Gogh niet te maken met de Nederlandse versie van 11 september? Ik denk het wel."*

## 5.5.2 Niet-religieus gericht geweld

Ideologische misdaad in relatie tot extreemrechts kenmerkt zich tot relatief veel geweld tegen personen en goederen. De registratie laat te wensen over, maar naast honderden als zodanig bekend geworden zaken, zijn er mogelijk duizenden geweldsmisdrijven die op het conto van extreemrechtse personen of bewegingen kunnen worden geschreven. Nederland kent onder meer de Nationale Volksbeweging die het gedachtegoed van de NSB omarmt en Bloud & Honour dat wordt gevormd door nazistische skinheads die een radicale vleugel hebben, Racial Volunteer Force genaamd. Hun aanhangers zijn betrokken bij relatief veel geweldsincidenten tegen andersdenkenden. Tussen deze groepen en hun Belgische tegenhangers bestaan contacten en in beide landen is een trend naar radicalisering zichtbaar.

Rechts-extremisten zijn ruwweg te verdelen in neonazi's, ultranationalisten en een anti-islamitische richting die het grootst lijkt te zijn. Neonazi's laten zich inspireren door het fascisme van Hitler. Het antisemitisme dat daarmee samenhangt, voert zover dat zij steun betuigen aan jihadistische moslims. Ultranationalisten willen Nederland en Vlaanderen tot één staat smeden. Neonazi's en ultranationalisten hebben nauwelijks raakvlakken. Terwijl er overlap is tussen de anti-islamieten en de ultranationalisten.

Rechts-extremisten krijgen in de politiek in Nederland nog nauwelijks voet aan de grond. De Nederlandse Volksunie is stabiel maar klein, Nieuw Rechts heeft één raadszetel en de Nationale Alliantie is opgeheven.

Hoewel de omvang van de drie groepen al enige tijd min of meer stabiel is,lijkt de bekendheid en actiebereidheid te groeien. Een mogelijke oorzaak is de recente verharding van standpunten in de reguliere politiek. Internet biedt ook hier een open podium en een goed bereikbare ontmoetingsplaats voor gelijkgezinden. Radicaal gedrag wordt binnen deze stromingen beloond met een groter aanzien zodat er van extreemrechts een groeiende dreiging lijkt uit te gaan.

---

99 Rapport Nationaal Onderzoek Criminaliteit & Veiligheid, Fonds Slachtofferhulp, 2008.

### 5.5.3 Etnische extremistische bewegingen

Vijf van de op de EU sanctielijst voorkomende, verboden organisaties zijn in Nederland actief. Deze Srilankaanse, Turks-Koerdische, Turkse en Iraanse bewegingen zijn vooral actief binnen hun eigen etnische gemeenschap. Zij opereren binnen Europa internationaal in die zin dat de afdelingen die in de verschillende staten opereren, met elkaar in verbinding staan. Er is geen bepaalde reden dat deze groepen Nederland als basis gebruiken, zij zijn voornamelijk de migrantenstromingen gevolgd. Alle groepen beschikken over gewapende eenheden die betrokken zijn bij gewelddadigheden in hun landen van herkomst.

In Nederland gebruiken de groeperingen zogenaamde frontorganisaties om in het openbaar te kunnen treden. Deze frontorganisaties gebruiken een eigen naam en staan geregistreerd bij de kamer van koophandel, maar worden kennelijk gecontroleerd door de achterliggende partij. Zij hebben een streng georganiseerde autoritaire structuur die stalinistisch aandoet. Alle partijen dragen kenmerken van het marxisme. De voornaamste activiteiten bestaan uit propaganda en het werven van fondsen. Soms rekruteren zij onder migranten nieuwe leden. De frontorganisatie van de Turks-Koerdische PKK rekruteerde bijvoorbeeld jongeren in west Europa. Deze jongeren werden opgeleid in trainingskampen in Nederland, vermoedelijk voor de strijd tegen Turkije in Noord Irak.

Voor zover er sprake is van gewelddadige acties zijn deze gericht op leden van de eigen partij of etnische groep. Het komt voor dat zakenmensen uit de eigen etnische groep worden afgeperst. De frontorganisaties gebruiken ook andere methodes om fondsen te werven. Dat kan door middel van het organiseren van sportevenementen of concerten. De opbrengsten worden gebruikt om de strijd in het thuisland te financieren.

De aanwezigheid van deze groepen in Nederland kunnen met name voor de etnische groep waaruit zij afkomstig zijn, behoorlijk ingrijpende gevolgen hebben. Binnen de Tamils en de Turks-Koerdische gemeenschap komen afpersing en intimidatie voor. Het ligt voor de hand dat wanneer de strijd in het thuisland oplaait, de fondsenwervings- en rekruteringsactiviteiten toenemen. De partijen staan onder druk omdat de EU hun organisaties heeft verboden en justitie in verschillende landen stappen tot vervolging heeft ondernomen. Het wordt aantrekkelijk de activiteiten te verleggen naar landen waar minder handhaving is. Verder kan het werven van fondsen meer gaan plaatsvinden door deze te laten lopen via legale commerciële ondernemingen of culturele stichtingen.

### 5.5.4 Radicaal dierenrechtactivisme

Een andere vorm van extremisme is het dierenrechtactivisme. Extremistische bewegingen zoals Respect voor Dieren en de *Anti Dierproeven Coalitie* maken zich sterk voor de dierenrechten.

Er is een groeiende toenadering met Engelse bewegingen en de *Engelse methode* wordt in Nederland meer en meer toegepast. Hierbij is sprake van intensief en gericht actievoeren op verschillende fronten tegen geselecteerde bedrijven. Er zijn demonstraties bij de poort, maar daarnaast worden medewerkers van deze bedrijven op hun thuisadres benaderd. Er worden privé bezittingen vernield en er vinden brandstichtingen plaats. Dergelijke activiteiten nemen sinds 2006 sterk toe en worden geclaimd onder namen als *het Dierenbevrijdingsfront*, of *the Animal Arms Militia*. Het is mogelijk dat daders van dergelijke, heimelijke, delicten ook openlijk deelnemen aan demonstraties met een meer gematigd karakter. Door de toenemende internationale samenwerking en verbondenheid tussen de organisaties, groeit het dierenrechtactivisme. Een voorbeeld van ideologisch geweld is de moord op Pim Fortuyn.

#### De moord op Pim Fortuyn

Op 6 mei 2002 werd de politicus Pim Fortuyn door een milieuactivist in Hilversum vermoord. De dader had geen strafblad en hield zich bezig met een juridisch proces tegen milieu-overtredingen en dierenmishandeling. Als motief voor de moord heeft hij verklaard dat Pim Fortuyn volgens hem een gevaar was voor de zwakkeren in de maatschappij.

De gevolgen van beide voorbeelden van ideologisch geweld hebben in Nederland tot veel commotie geleid en de angst voor terroristische aanslagen vergroot. Met name de moord op Theo van Gogh maakte duidelijk dat ook ons veilig rustig Nederland

rekening zou moeten gaan houden met dergelijke geweldpleging. Echter tot op heden ontvangt het meldpunt radicalisering in Amsterdam betrekkelijk weinig signalen van personen die een islamitische radicale ideologie aanhangen en daarbij ook bereid zijn en in staat zijn om geweld te gebruiken.[100]

### 5.5.5 Contrastrategieën

In de huidige samenleving worden op vele manieren zowel fysiek als mentaal geweld gebruikt. Bijvoorbeeld bij intimidatie, bedreiging of smaad door criminelen bedoeld om de aanpak van hun crimineel handelen te voorkomen en/of legale benodigde diensten af te dwingen (advocaten, notarissen, overheidsambtenaren e.d.). Hierdoor kan een dergelijk persoon gedwongen worden mee te werken aan criminele activiteiten en afglijden tot niet-integer (corruptief) gedrag.

Het is dan ook belangrijk dit soort geweldsgebruik aan te pakken om te voorkomen dat bepaalde kwetsbare sleutelorganisaties zoals advocaten, makelaars, horecaondernemers en notarissen structureel misbruikt zouden kunnen worden (zie ook bij ondermijningsvorm corruptie onder fraude). Centrale -veelal samenhangende- onderwerpen op dit thema zijn hierbij: drugs, mensenhandel (mede in relatie tot prostitutie), witwassen, integriteit in de vastgoedsector en in de horeca. Deze zogenaamde contrastrategieën door criminelen spelen een belangrijke rol bij intimidatie, bedreigingen of smaad.

Uit wetenschappelijk landelijk onderzoek van 1995[101] naar contrastrategieën blijkt dat dit soort praktijken toen al werden gehanteerd. Er was echter geen duidelijk beeld van te geven. De schaarse gegevens die voorhanden zijn, geven aan dat in het bijzonder om autochtone criminele groepen die in de drugshandel zitten gaat. Een bekende criminele groep is de groepering Bruinsma. In de voorbije jaren zijn ook andere belangrijke groepen er gebruik van gaan maken.

Opgemerkt moet worden dat informatie van de AIVD en de Rijksrecherche over de ervaringen met contrastrategieën veelal geheim wordt gehouden.

Een ander onderzoek geeft aan dat corruptie de meest toegepaste contrastrategie is, zowel binnen de criminele groeperingen onderling als tegen allerlei organisaties binnen de overheid waaronder met name de politie. Maar ook het gevangeniswezen, Kamer van Koophandel en de voormalige PTT worden genoemd als kwetsbare organisaties waar contrastrategie door criminelen wordt toegepast. Daarnaast is het gebied op en rond de luchthaven Schiphol een

---

100 Uit een gesprek bij het Meldpunt Radicalisering, 8 mei 2009.

101 Fijnaut, C.J.C.F., Bovenkerk, F., Bruinsma, G.J.N. en H.G. van de Bunt (1996). *Eindrapport georganiseerde criminaliteit in Nederland.* Bijlage VII in Parlementaire Enquetecommissie Opsporingsmethoden. Inzake opsporing: Enquete opsporingsmethoden, Kamerstuk II, 1995-1996, 24072, nr. 16.

geval apart te noemen. Er zouden van 2000-2005 enkele werknemers van de Koninklijke marechaussee en ook ongeveer zeven medewerkers van de douane allerhande hand- en spandiensten hebben verleend aan criminele groepen die via deze luchthaven drugs en andere illegale goederen het land in probeerden te smokkelen.[102]

*Amsterdamse voorbeelden:* Bij wijze van contrastrategie is een politiechef maandenlang afgeluisterd door criminelen. De inhoud van de gesprekken werd vervolgens gebruikt om de persoon in kwestie uit te spelen. Een ander voorbeeld van intimidatie betreft het volgen van politieambtenaren naar hun woonadres. Dat kan zover gaan zoals in een geval waarbij eerst is aangebeld en vervolgens een foto is gemaakt op het moment dat de hand werd geschud.
Een Amsterdamse Officier van Justitie geeft aan dat criminelen proberen om officieren in diskrediet te brengen door hun integriteit bijvoorbeeld door uitlatingen in de media, publiekelijk in twijfel te trekken. Deze officier geeft aan dat er sprake is van bedreigingen, intimidatie en poging tot omkopen door criminelen.

### 5.5.6 Eigenrichting

Bij eigenrichting worden de bestaande normen en waarden genegeerd en eigen leefregels aangehouden. Deze eigenrichting leidt ook tot eigen strafmaatregelen uitgevoerd door de criminelen zowel toepasbaar op anderen als binnen de eigen groep.

Hierbij worden grove middelen niet geschuwd wisselend van intimidatie, afstraffing van eigen groepsleden, gijzelingen, ripdeals bij drugshandel of het elimineren van concurrenten door liquidaties. Onderstaande voorbeelden zijn een illustratie hoe het een en ander zich laat zien:

#### Bedreiging door jeugdgroepen

*Amsterdamse voorbeeld:* In Amsterdam West en de Diamantbuurt zijn voorbeelden bekend van Marokkaanse jeugdgroepen die hele buurten terroriseerden. Angstige buurtbewoners werden weggepest soms dmv het door ruiten gooien van molotovcocktails. "De jongens zijn opgegroeid in een buurt, waar ze zich vervelen. Ze zijn vaak op straat. Zij botsen met buurtbewoners en komen ook herhaaldelijk in aanraking met politie en justitie. Ze plegen delicten van uiteenlopende aard en sommige jongens hebben een indrukwekkend strafblad. Hun daden zijn confronterend omdat ze zeer nadrukkelijk aanwezig zijn in de wijk. Vooral het feit dat zij bewoners en winkeliers die hen iets in de weg leggen intimideren en bedreigen heeft grote impact. De groep heeft een cultuur die hen plaatst tegenover de buitenwereld. Opvattingen in de groep zijn eensluidend en gebaseerd op een beperkt, zwart-wit beeld van de werkelijkheid. Zij bevinden zich in een isolement, dat mede in stand blijft omdat ze de politie als vijand zien en verraad een zonde is."[103]

Een aantal van deze jongeren uit Amsterdam West en de Diamantbuurt is doorgegroeid in het criminele circuit. Deze jongeren hebben inmiddels gewapende overvallen en bedrijfsinbraken in heel Nederland op hun conto staan.[104] Een overval op een juwelier in Woerden is hiervan een voorbeeld. Op 14 april 2009 proberen drie gewapende en gemaskerde jongens uit de Diamantbuurt daar hun slag te slaan.[105]

#### Liquidaties onder criminele groepen

Van de in Amsterdam gepleegde moorden ligt het motief van een aantal delicten in het criminele circuit.[106] Het onderzoek Passage is met elf verdachten en zeven liquidaties de meest omvangrijke moordzaak in de geschiedenis van het Openbaar Ministerie. De zaak loopt nog tot 2010. Het gaat dan onder meer om de liquidaties van vastgoedhandelaar Kees Houtman (2005) en kroegbaas Thomas van der Bijl (2006). In dit proces is een kroongetuige die belastende verklaringen heeft afgelegd met betrekking op onder andere deze liquidaties.[107]

#### Gijzelingen

Een crimineel wordt in april 2009 door met vuurwapen bewapende daders uit een horecagelegenheid getrokken en wordt enkele weken in gijzeling gehouden. De familie van het slachtoffer bevindt zich in het criminele circuit en is niet bereid mee te werken met de politie (april 2009).

Een Roemeen wordt in oktober 2008 door West-Afrikaanse groeperingen in Amsterdam Zuid-Oost dagenlang ontvoerd en gemarteld. Motief ligt in een conflict over drugs. De politie kwam de zaak op het spoor na tips vanuit Roemenië, waar de familie van het slachtoffer onder druk gezet werd om losgeld te betalen. Zij kregen filmpjes toegestuurd waarin te zien was dat de man werd gemarteld.[108]

**Tabel 5. Omvang liquidaties**

| Misdrijven | DK 2005 | DK 2006 | DK 2007 | DK 2008 |
|---|---|---|---|---|
| Liquidaties motief criminele circuit | 7 | 5 | 9 | 10 |
| Bron: X-pol. | | | | |

**Tabel 6. Omvang gijzelingen**

| Misdrijven | DA 2005 | DA 2006 | DA 2007 | DA 2008 |
|---|---|---|---|---|
| Gijzeling/ontvoering (F532) | 74 | 84 | 76 | 70 |
| Gijzelingen gepleegd binnen het criminele circuit worden niet apart benoemd In X-pol. Onderstaande cijfers beslaan ook andere ontvoeringen. Bron: X-pol. | | | | |

*Aanpak:* Voor de aanpak van bovenstaande vormen van eigenrichting wordt vooral door de DRR en in het bijzonder bureau Zware Criminaliteit onderzoek uitgevoerd om dit soort zaken op te sporen.

### Geweld tegen overheidsambtenaren

Bij deze vorm van eigenrichting is sprake van afwijkend gedrag door zowel verbaal als fysiek geweld tegen ambtenaren die op basis van toegestane wettelijke gronden hun werk doen, waaronder politiemensen. Deze laatste vorm van eigenrichting is met name belangrijk vanwege haar impact op de samenleving. Door de onvoorspelbaarheid van het agressieve gedrag richting hulp- en dienstverleners, en de impact die dat op die dienstverlening heeft, neemt het (subjectieve) veiligheidsgevoel van de bevolking af, en wordt de sociale cohesie aangetast.

*Amsterdamse voorbeelden:* Bij het aanhouden van een automobilist vanweg te hard rijden, heeft zich de volgende situatie voorgedaan: "…In afwachting vervoerd te worden naar het politiebureau uitte de bestuurder zijn ongenoegen en wilde weer in zijn auto stappen. De politieman hield hem tegen en vervolgens kreeg hij van de bestuurder een vuistslag vol in het gezicht. De passagier uit de auto ging zich er ook mee bemoeien en er ontstond een vechtpartij, waarbij de politieman pepperspray heeft gebruikt.

---

102 Zie www.peil.nl, en het artikel in NRC, 13 augustus 2005, over het onderzoek "Actualisering van dreigingen uit 2004 voor het Nationaal Dreigingsbeeld".

103 Gemert, F. van, Fleisher, M., (2002). In de greep van de groep, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam.

104 Uit gesprekken met de recherche van de Politie Amsterdam.

105 Parool, 9 mei 2009.

106 Uit het ED-zaken archief van de Politie Amsterdam.

107 Zie het stuk "*Passagejustitie*" door Eelco Walraven op www.wereldomroep.nl/actua/nl/090209.

108 Uit gesprekken met de recherche van de Politie Amsterdam.

De agent werd zelfs zo in het nauw gebracht, dat hij zich gedwongen voelde zijn wapen ter hand te nemen. Te hulp geschoten collega's konden de vechtersbazen aanhouden. Zij zijn overgebracht naar het politiebureau. De agent moest zich in het ziekenhuis aan diverse verwondingen laten behandelen."[109]

Een ander voorbeeld is het geweldsincident tegen een politieagent die in oktober 2008 tijdens een aanhouding van een verdachte met een gestolen scooter door de verdachte met een pistool tegen zijn hoofd bedreigd en in zijn eigen boeien geslagen. De verdachte had volgens hem zo gehandeld omdat hij bang was dat hij gefouilleerd zou worden. In april 2009 is de rechtszaak voorgekomen waarbij door de officier van justitie drie jaar onvoorwaardelijk is geëist.[110]

*Aanpak:* De aanpak van geweld tegen ambtenaren wordt door politie, gemeente en het openbaar ministerie gezamenlijk zowel landelijk als regionaal opgepakt waarbij een streng beleid wordt gevoerd. Agressief gedrag tegen ambtenaren in welke vorm dan ook wordt niet meer getolereerd. Er wordt altijd melding of aangifte gedaan en plegers kunnen rekenen op een verzwaring van de strafeis met mogelijkheid tot hoge geldboetes. Vanuit het landelijke programma een Veilige Publieke Taak is onlangs in Amsterdam door gemeente Amsterdam en de politie een publiekscampagne van start gegaan om de inwoners van Amsterdam duidelijk te maken dat agressief gedrag wordt afgestraft.[111] Ook het openbaar ministerie maakt zich sterk om de rechtbankzaken zo snel mogelijk af te handelen en past daar waar mogelijk snelrecht toe. Tevens is op 26 mei 2009 de eerste themazitting gehouden waarbij gelijktijdig een aantal geweldszaken tegen ambtenaren zijn behandeld.[112]

*Omvang Agressie en Geweld:* Uit onderzoek blijkt dat in Nederland letsel, opgelopen als gevolg van geweldsincidenten (van verbaal geweld –beledigen- tot aan het gericht gebruiken van fysiek geweld -slaan, schoppen) tussen 2000 en 2005 is verviervoudigd. In totaal is 95% van de Nederlandse agenten wel eens geconfronteerd met agressie of geweld van burgers (Naeyé e.a., 2008).[113]

Agressie- en geweldsincidenten in de regio worden door verschillende diensten op verschillende wijze en in verschillende systemen geregistreerd. Hierdoor is een goed overzicht beperkt mogelijk en arbeidsintensief. Inmiddels is vanaf januari 2009 de mogelijkheid om alle geweldsincidenten tegen politieambtenaren specifiek te registreren met een aparte projectcode. In de periode januari tot en met april 2009 zijn er in totaal 183 agressie en geweldsincidenten geweest.[114]

109 De Telegraaf, 24 januari 2008.

110 Korpskrant Politie Amsterdam-Amstelland, 7 april 2009.

111 Publiekscampagne "Afkoelen of Aangifte", Gemeente Amsterdam, april 2009.

112 Uit rapport Agressie en Geweld tegen politieambtenaren Politie Amsterdam-Amstelland eindconcept april 2009, Bureau Beleid blz. 16.

113 Weimar, L. en Weinberg, L., (2009). *Agressie en Geweld tegen Politieambtenaren*, Bureau Beleid, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

114 Uit het politie basisinformatiesysteem X-pol.

# 6

# Sleutel-domeinen

# 6. Sleuteldomeinen

## 6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn al diverse voorbeelden te lezen van sleuteldomeinen. In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat deze domeinen kunnen inhouden en er volgt een overzicht van de ontdekte domeinen. Het is dus slechts een globale inventarisatie die uit de verkenning naar voren is gekomen. Vanwege privacy redenen, strafrechtelijke of bestuursrechtelijke belangen worden geen concrete namen van personen, bedrijven en locaties genoemd. We hebben gemakshalve de domeinen onderverdeeld in 3 categorieën, te weten:

- **Sleutelpersonen**: Centrale invloedrijke personen. Binnen ongewenste alternatieve structuren voor het toe-eigenen van (economische) macht zijn dit: invloedrijke criminele individuen, criminele groepen of criminele netwerken. De invalshoek betreft diegene die doelbewust criminaliteit beramen en plegen. In deze interpretatie zijn sleutelfiguren negatief gedefinieerd. Uiteraard kan men vanuit een andere invalshoek ook positieve sleutelpersonen vaststellen, zoals is beschreven in paragraaf 5 van dit hoofdstuk.

- **Sleutelbranches**: Beroepsgroepen (of clusters daarvan), organisaties of bedrijven die belangrijk zijn in en voor de samenleving, en risico lopen op misbruik. Hierbij spelen individuen een (on) bewuste rol bij de illegale handel in kennis, goederen, mensen en/of illegale dienstverlening. De (malafide) individuen binnen deze branches (de zogenoemde facilitators) kunnen worden aangemerkt als diegenen die er voor zorgen dat een ongewenste verbinding tussen sleutelpersonen met de reguliere maatschappelijke structuren ontstaan. De invalshoek betreft de verbinding tussen de reguliere structuren en handelingen, en de ongewenste alternatieve structuren en bijbehorende handelingen.

- **Sleutelplaatsen**: Belangrijke locaties in de maatschappij vanwege hun sociale, culturele, economische, politieke, technologische of ecologische belang. Voor beide voorgaande domeinen geldt dat de ongewenste handelingen ‘ergens’ plaatsvinden, hoewel lokaliseren (met name in het digitale verkeer) soms verre van eenvoudig is. Sleutelplaatsen zijn belangrijk als vaste of tijdelijke plaatsen waar personen of groepen (‘sleutelpersonen’) samenkomen om (criminele) zaken te doen, hun (criminele) activiteiten voor te bereiden en/of uit te voeren, hun onaantastbaarheid en/of macht te laten zien of gelden en/of hun sociale leven te leiden. Sleutelplaatsen kunnen ook centrale plekken zijn waar de reguliere en de clandestiene structuren met elkaar (kunnen) worden verbonden. Sleutelplaatsen kunnen daardoor vanuit twee perspectieven worden gedetecteerd. Veelal zal er sprake zijn van een combinatie met sleutelspelers en sleutelbranches. Bij sleutelplaatsen gaat het overigens niet alleen om plaatsen in de traditionele zin van het woord, ook de met een concentratie van sleutelpersonen en/of sleutelbranches verbonden knooppunten op de fysieke – of soms ook elektronische – infrastructuur waardoor of waarover mensen, goederen, geld en/of informatie zich bewegen vallen hieronder. Hoewel stromen juist gekarakteriseerd worden door het ontbreken van een vaste plaats zijn er wel knooppunten in stromenland (de zogenoemde ‘nodes’ in de ‘space of flows’[115]).

## 6.2 Sleutelpersonen

Hier zal een aantal voorbeelden van sleutelgroepen gegeven worden. Hierbij gaan we vanwege het politieperspectief uit van negatieve (criminele) sleutelpersonen. Omwille van de omvang zullen de positieve sleutelpersonen en alle sleutelplaatsen en sleutelbranches niet uitgewerkt worden. Dit is wel een duidelijke aanbeveling voor een mogelijk vervolgonderzoek.

### 6.2.1 Criminele groepen in de regio

De afgelopen jaren is door justitie en politie in Amsterdam veel geïnvesteerd in het oplossen en het in kaart brengen van liquidaties, afpersingen, doodsbedreigingen, drugshandel zaken en witwaspraktijken van met name de zogenaamde (criminele) Hollandse netwerken. Mede hierdoor is de aard en omvang, werkwijzen en impact van andere criminele groepen onderbelicht gebleven. Sterker nog, op sommige groepen is nagenoeg het zicht kwijt, zoals bij de veronderstelde Chinese maffia - triades - in Amsterdam. Is deze nog actief in Amsterdam en waar houden ze zich mee bezig? Innen ze nog steeds zogenaamde protectiegelden (afpersingspraktijken)? Welke bedrijven en welk vastgoed hebben zij in handen in Amsterdam? Is er nog steeds sprake van een hiërarchische organisatie (piramidale misdaadorganisaties) of is het een crimineel netwerk? Welke machtsverhouding en samenwerkingsverbanden zijn waar te nemen tussen de Chinese maffia en de andere criminele groepen? Wie zijn de doorgroeiers en hoe werken ze zich op? Op welke wijze ondermijnen zij de samenleving? Allemaal vraagstukken die niet alleen gelden voor de Chinese maffia, maar ook voor vele andere criminele organisaties en of netwerken die in het verleden zijn opgedoken in de regio Amsterdam-Amstelland.

Momenteel is er voor de situatie in de regio Amsterdam Amstelland nog geen geactualiseerd beeld over aard, omvang en (dreiging) scenario's van dergelijke (georganiseerde) criminele groepen. De oorzaken hiervan zijn divers, zoals prioritering- en capaciteitsvraagstukken over strafrechtelijke onderzoeken, het onvoldoende gebruiken van opgedane (wetenschappelijke) kennis, het vastleggen van informatie in verschillende niet aaneengesloten systemen/ databanken en de (privacy) regelgevingen met betrekking tot informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties en particuliere instanties over dergelijke groepen. Wel zijn er diverse wetenschappelijke en operationele onderzoeken geweest, die een globaal beeld geven over de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Onderzoeken zoals na de parlementaire commissie Opsporingsmethoden[116] (de commissie van Traa) en de daarop volgende rapporten Monitor Georganiseerde Criminaliteit.[117]

Mede op basis van deze onderzoeken, en de operationele opsporingsonderzoeken die verricht zijn of worden verricht door de rechercheteams van de Regiopolitie van de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, zijn de hieronder genoemde netwerken en of groeperingen naar voren gekomen. Hierbij kunnen het hele netwerk, de groep of individuen daarvan als sleutelpersonen betiteld worden.

---

**115** Castells, M., (1996). The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell.) waar mensen, goederen, geld en/of informatiestromen bij elkaar komen.

**116** *Inzake opsporing* Bijlage V: Opsporingsmethoden, Enquêtecommissie Parlementaire Opsporingsmethoden. 1996, SDU, Den Haag.

**117** Monitor Georganiseerde Criminaliteit: Kleemans, Van den Berg & Van de Bunt (1998); Kleemans, Brienen & Van de Bunt (2002) en Van de Bunt en Kleemans (2007).

### 6.2.2 Kenmerken

Uit deze onderzoeken komen vaak dezelfde kenmerken van deze netwerken en of groepen naar boven, zoals:

- Men houdt zich bezig met allerlei verschijningsvormen van ondermijning en vooral de handel in illegale goederen (zoals, drugs en wapens), afpersing en allerlei fraudevormen om crimineel vermogen wit te wassen, vooral middels de aankoop van vastgoed.
- Er is sprake van georganiseerdheid middels een netwerk of hiërarchische organisatie.
- Het motief draait om macht in de vorm van persoonlijke invloed, geld en status.
- Men schroomt niet om er eigenrichtingvormen (een eigen meestal gewelddadig strafsysteem) op na te houden, zoals het (laten) uitvoeren van doodsbedreigingen, liquidaties, gijzelingen, ontvoeringen en ripdeals.
- Men maakt gebruik van verschillende sleutelbranches en plaatsen om illegaal te kunnen handelen.
- Men kiest voor Amsterdam vanwege zijn (internationale) imago en aantrekkelijkheid als havenstad van Europa met vele mogelijkheden op het gebied van onder andere anoniem verblijven en misbruiken van de goede infrastructuur.

### 6.2.3 Voorbeeldgroepen

In de verkenning kwamen onder andere de volgende groepen tegen, waarvan een aantal opvallende hieronder wordt beschreven.

#### De potentiële doorgroeiers van Amsterdam Zuid

Leden van deze groep met verschillende etnische achtergronden en een aantal beroeps criminelen uit Amsterdam Zuid zijn onlangs in meer of mindere mate betrokken geweest bij het plegen van gewelddadige overvallen, bedreigingen, (zware) mishandelingen, witwassen, een groot aantal liquidaties en zeer recent nog bij een ontvoering. Deze groep toont weinig tot geen gezag voor overheidsdienaren. Sterker nog, vele verzetten zich tegen dit gezag. Deze personen hebben ontzag voor bepaalde beroeps criminelen, die opgegroeid zijn of verbonden zijn met Amsterdam-Zuid. Deze beroepscriminelen zijn voor vele potentiële doorgroeiers uit Zuid een toonbeeld van succes. Er zijn aanwijzingen dat deze groep zich al bezig houdt met witwassen via legale kleine bedrijven, zoals kleding- en schoenenzaken.

#### De potentiële doorgroeiers uit andere Amsterdamse wijken

Ook in andere gebieden in Amsterdam bestaan er groepen die zich bezig houden met allerlei vormen van overlast en veelvoorkomende criminaliteit (al dan niet met een hoge impact) Sommige van deze groepen hebben eveneens de potentie om door te groeien naar de zware en georganiseerde misdaad. Ze verzetten zich door allerlei oorzaken tegen overheidsgezag en zijn er op uit om hun gebied of wijk te domineren.

#### De Turkse georganiseerde maffia

Zeker in de jaren 90 was het zichtbaar in Amsterdam dat de Turkse Maffia zich bezig hield met de handel in harddrugs. In bijvoorbeeld de Amsterdamse Mercatorbuurt was dat in die periode duidelijk zichtbaar en merkbaar voor de samenleving. In 1992 werd door de Amsterdamse politie aldaar adequaat ingegrepen. Het probleem rondom (drugs) overlast en de handel in harddrugs in die wijk werd geminimaliseerd. In de periode daarna zijn er nog vele recherche- onderzoeken gewenst rondom deze groep vooral in verband met de handel in harddrugs.
Op dit moment is er geen gedegen actueel operationeel beeld over de aard, omvang en impact van deze Turkse Maffia. Men vermoedt en soms komt dit ook zichtbaar in recherche onderzoeken naar boven dat zij zich dominant bezighouden met de handel in heroïne, witwaspraktijken, liquidaties en afpersingen. Wel kan gezegd worden dat ze minder zichtbaar en merkbaar zijn in onze samenleving gezien vanuit de huidige opsporingsbril. Er zijn vermoedens en aanwijzingen dat Turkse Maffia de handel in vooral heroïne domineren in Amsterdam.

#### De criminele West Afrikanen uit Amsterdam Zuidoost

Deze groep is momenteel meer zichtbaar dan bijvoorbeeld de eerder genoemde Turkse groep. Ze zijn zichtbaar –vooral uit recente opsporingsonderzoeken– via allerlei opkomende fraude en oplichtingpraktijken, al dan niet via internet, de handel in cocaïne, en het uitvoeren van gijzelingen, ontvoeringen en ripdeals. Onlangs werd een man uit Roemenie –een zogenaamde bolletjesslikker– ontvoerd en gemarteld in een badkuip in een woning in Amsterdam Zuidoost door een Nigeriaanse groepering. Daarnaast is er momenteel bijna spreekwoordelijk aan de lopende band sprake van ripdeals tussen West

Afrikanen en Antilianen in Amsterdam Zuidoost. Dit is terug te vinden in onder andere de registratie van het aantal overvallen in woningen in Amsterdam Zuidoost met een drugskarakter.

### De Hollandse netwerken

Willem Holleeder, Dino S, Stanley H, Jesse R, Henk Orlando R. (alias de zwarte cobra), Klaas Bruinsma, Cor van Hout en John Mieremet, allemaal namen die regelmatig naar voren kwamen in onderzoeken naar de zogenaamde criminele Hollandse Netwerken. De laatste drie zijn ondertussen vermoord. Deze Hollandse Netwerken houden zich bezig met o.a. de handel in hard-, synthetische- en softdrugs en proberen hun criminele verdiensten daarvan wit te wassen door te investeren in vastgoed, zowel in Nederland als in het buitenland. Sommige van deze personen worden gezien als opdrachtgevers en/of uitvoerders van liquidaties in Nederland, maar ook in het buitenland. De afgelopen jaren vonden er in Amsterdam veel liquidaties plaats in de strijd om de macht in de drugshandel.

In het lopende grootscheepse onderzoek van bureau Zware Criminaliteit van de Amsterdamse recherche onder leiding van het Openbaar Ministerie van Amsterdam worden een reeks van liquidaties onderzocht onder de codenaam Passage. In dit onderzoek staan de verklaringen van kroongetuige Giuseppe 'Peter' la S. centraal. Dit onderzoek geeft een beeld van de aard, omvang en impact van deze groep.

### De Ierse en Engelse criminelen in Amsterdam

In recente onderzoeken naar Ierse en Engelse criminelen in Amsterdam is gebleken dat 'zware' criminelen zich schuilhouden in Amsterdam, zoals in deze verkenning is te lezen. Ze leiden een onopvallend leven met vaak een andere identiteit en gaan door met de handel in drugs en of het beramen van andere criminele activiteiten. De afgelopen maanden zijn er meer dan tien 'zware' Engelse criminelen opgespoord door een samenwerking van de Amsterdamse en Engelse politie. Deze criminelen zijn inmiddels uitgeleverd aan Engeland.

### De Italiaanse Maffia

De invloed van Italiaanse Maffia in Nederland is op basis van deze verkenning niet in te schatten. Wel zijn er allerlei signalen, zeker als men teruggrijpt in de geschiedenis, dat de Italiaanse Maffia nog een grote invloed heeft in Amsterdam. Deskundigen uit Italië geven aan dat de activiteiten van deze groep zich ook hebben verplaatst naar andere Europese landen. Mede onder invloed van de Italiaanse politieaanpak, met de antimaffia-wetgeving als ruggensteun. Ook in Amsterdam zouden zogenaamde slapende cellen van maffialeden zich onopvallend ophouden en geld wit wassen via bijvoorbeeld kleine bedrijven zoals pizzeria's en kleine hotels. In recente onderzoeken en uit zogenaamde rechtshulpverzoeken komen deze signalen ook naar voren.

### Overige groepen

Naast de genoemde groepen werden ook andere groepen in deze verkenning ontdekt, zoals de Oost-Europeaanse georganiseerde bendes, de Joegoslavische Maffia, en de georganiseerde criminele motorclubs. Een aparte vermelding vormen bedrijven en organisaties die vanuit calculerend gedrag stelselmatig milieuovertredingen plegen ter economisch gewin (verhogen winst, vermijden kosten en concurrentievervalsing). In deze verkenning zijn deze groeperingen niet verder verkend, maar het is wel bekend dat deze groepen in het verleden betrokken waren bij de wereld van zware en georganiseerde criminaliteit.

## 6.3 Sleutelplaatsen

In deze verkenning zijn verschillende sleutelplaatsen naar voren gekomen, zoals (niet limitatief):

- Horecagelegenheden en hotels in Amsterdam
- Parkeerterreinen langs de snelweg of bij winkelcentra of flats
- De havens in Amsterdam
- Winkelcentra
- De bloemenveiling in Aalsmeer
- Krakersbolwerken
- Drukke plekken in de stad (Dam, Rembrandtplein)
- (Illegale) casino's en gokhuizen
- Evenementen, zoals freefight gala en de miljonairsfair
- Sportscholen
- Exclusieve winkels in bepaalde winkelstraten
- De RAI en de doorvoerwegen daar omheen
- Veilingplaatsen van o.a. vastgoed en/of kunst
- Growshops & coffeeshops
- Wallengebied van Amsterdam

- De binnenstad onder postcode 1012
- Afgezonderde bedrijventerreinen en sloop-terreinen
- Raamprostitutiegebieden
- Woonwagenkampen
- Besloten plaatsen met een toegangsregiem (voor uitsluitend leden)
- Internet

## 6.4 Sleutelbranches

Uit deze verkenning[118] zijn onder andere (niet limitatief) de volgende legale sleutelbranches met een verhoogd risico van misbruik naar voren gekomen:

- Autoverhuurbedrijven
- Autohandelaren
- Notarissen
- Woningbouwverenigingen
- Woningbemiddelaars
- Vastgoed makelaars
- Fiscalisten
- Universiteiten en hogescholen
- Plastisch chirurgen[119]
- Grond- en afval makelaars
- Advocaten
- Taxibranche
- Zorginstellingen
- Farmaceutische industrie
- Beveiligingsbedrijven
- Afvalverwerkingsindustrie (zie de Italiaanse problemen rondom Napels)
- Telecombedrijven
- Bouwsector
- Transportbedrijven

Of legale sleutelbranches met een verhoogd risico van illegale activiteiten (alsmede misbruik):

- Moneytransfer bedrijven
- Spyshops
- Hennepbranche (coffeeshops en growshops)
- Exploitanten van raambedrijven

## 6.5 Sleutelpersonen vanuit een ander perspectief

Vanuit een andere invalshoek vinden we positieve sleutelpersonen: Centrale invloedrijke personen, groepen en of netwerken binnen reguliere maatschappelijke structuren die misbruikt (kunnen) worden om ongewenste alternatieve structuren mogelijk te maken of juist met hun invloed kunnen voorkomen dat een verbinding tussen deze structuren kan plaatsvinden. Men kan denken aan de volgende personen (niet limitatief):

- Een burgemeester
- Een crimefighter van het Openbaar Ministerie
- Een politiechef
- De ombudsman
- Politici
- Buurtvaders
- Lokale rolmodellen zoals veldwerker 'Mo' in het centrum van Amsterdam
- (Inter)nationale rolmodellen
- (Leden van) Kerkgenootschappen of religieuze instellingen
- (Leden van) buurtverenigingen
- (Leden van) het Leger des heils
- (Leden van) het Koninklijk huis

## 6.6 Conclusie

Bovenstaande is dus slechts een inventarisatie van alle mogelijke sleuteldomeinen. Deze inventarisatie kan bijdragen aan het inzicht met betrekking op de wijze waarop en de mate waarin deze domeinen een rol spelen bij ondermijning. Om erachter te komen wat zich nu echt afspeelt in de verschillende sleuteldomeinen en in hoeverre de verschillende sleuteldomeinen zich onttrekken aan het zicht van de organisaties die staan voor de integriteit van de maatschappij zullen deze domeinen dieper onderzocht moeten worden.

118 Mede voortkomende uit de rechercheonderzoeken van de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland.

119 Bijvoorbeeld bij al dan niet gedwongen operaties bij prostituees. Bron: Mensenhandel onderzoek "Sneep" door de Nationale Recherche.

SUNRO
CHANGE
COMPETITIVE RATES

# 7

# Factoren

# 7. Factoren

## 7.1 Inleiding

**Nut en noodzaak van factorenonderzoek**
Naast een overzicht van ondermijningsvormen in Amsterdam en een selectie van sleuteldomeinen bevat dit hoofdstuk de derde lijst van deze verkenning: de factoren met een bevorderend of remmend effect op ondermijning. Gezamenlijk kunnen deze drie lijsten een aanpak bieden waarbij steeds een vorm, domein en factor wordt gekozen. Het kruispunt daarvan kan vervolgens tot onderzoeksgebied worden benoemd. Hierop kan de aanpak zich dan richten, gebruikmakend van de best practices zoals we die in hoofdstuk negen zullen presenteren.

Belangrijk bij deze aanpak is dat zowel de vorm, het domein als de factor allerlei mogelijkheden met zich meebrengen voor een nieuwe aanpak. Sterker nog, naast de focus op de verschillende ondermijningsvormen is het juist de bredere focus op de factoren die invloed hebben op ondermijning die deze aanpak vernieuwend maakt. Als we acteren op de factor kunnen we niet alleen de bestaande ondermijning aanpakken, maar ook allerlei nieuwe en nog onontdekte toekomstige vormen van ondermijning voorkomen. Het aanpakken van de bevorderende factoren en het stimuleren van de remmende factoren is een maatschappijbrede aanpak. Hierbij is het zelfs mogelijk om, als het in goede samenwerking met de partners wordt aangepakt, een breder effect te sorteren dan alleen het aanpakken van de problemen die binnen de verantwoordelijkheid van de politie vallen. Het tegengaan van het ontstaan van potentiële ondermijning is een maatschappelijke taak die onderdeel kan zijn van het nastreven van het gezamenlijke doel zoals bedoeld in hoofdstuk drie. Met andere woorden: de omschakeling van taakgericht naar doelgericht denken, en van delictgericht naar fenomeengericht werken binnen de politie en partners kan deels gerealiseerd worden door meer te gaan acteren op de factoren rondom ondermijning, naast de aanpak van de ondermijning zelf.

Een ander voordeel van het in kaart brengen van deze factoren is een beter inzicht in het ‘systeem’ van ondermijning. Bij bijvoorbeeld het inzichtelijk maken van het ‘systeem’ van hypotheekfraude gaat het in eerste om inzicht in wie wat doet, en wat daar voor nodig is. Het ‘systeem’ is het mechanisme hoe de fraude werkt. Maar dit ‘systeem’ kan ontstaan en blijven bestaan dankzij de aanwezigheid van een aantal ondermijningsbevorderende factoren, en de afwezigheid van bepaalde ondermijningsremmende factoren. Het in kaart brengen hiervan geeft op een hoger, wellicht zelfs abstract, niveau inzicht in hoe dit ‘systeem’ in onze maatschappij ingebed is. Tenslotte is een onderzoek naar de factoren nuttig omdat daarmee ondermijning in bepaalde situaties zelfs voorspeld zou kunnen worden. De factoren hebben namelijk niet alleen invloed op de bekende vormen van ondermijning, maar ook op alle nog onontdekte vormen, en zelfs op de nog niet bestaande vormen van ondermijning. Want deze kunnen alleen ontstaan onder invloed van deze factoren. Als we deze goed in kaart gebracht hebben kan het ontstaan van nieuwe vormen van ondermijning sneller herkend, beter aangepakt en eerder voorkomen worden.

## 7.2 Mentaliteit van de burger

Ondermijning vindt per definitie ‘van binnenuit’ plaats. Dit is misschien wel het belangrijkste onderscheid tussen ‘reguliere’ criminaliteit en ondermijning. Ondermijning kan bijvoorbeeld plaatsvinden vanuit een branche, een organisatie, een onderdeel van de overheid of een groep mensen in de maatschappij. Deze laatste mogelijkheid is belangrijk, omdat de burger zelf veel meer ziet, en zou kunnen zien dan we nu horen. De mentaliteit van de burger bepaalt in een forse mate hoe makkelijk het is om ondermijnende activiteiten in de maatschappij te ontplooien. Een samenleving waarbinnen de burger alert is (maar niet angstig), waakzaam is (maar niet wantrouwend), saamhorig is (zonder uitsluiting) en

durft aan te spreken (en aanspreekbaar is) zal een moeilijke horde blijken voor mensen met ondermijnende plannen. Als een of meerdere van deze eigenschappen niet of minder onder de burgers in een samenleving aanwezig is, zal deze samenleving kwetsbaarder zijn voor ondermijning.

### Aanspreekbaarheid

In een sfeer van vertrouwen en bij de afwezigheid van angst is het aanspreken van iemand die normovertredend gedrag vertoont voor veel mensen een volstrekt vanzelfsprekende gebeurtenis. Dit is dan niet voorbehouden aan politie, maar gebeurt door burgers onderling. Hiermee houden zij de gemeenschappelijke norm in stand over wat sociaal acceptabel gedrag is. Als het vertrouwen in de overheid en haar handhavers daalt, en daarmee de angst voor represailles toeneemt, zullen steeds minder burgers elkaar durven aan te spreken. Dit creëert een grote blinde vlek in en van de samenleving. Hoe meer burgers de duidelijk waarneembare normoverschrijdingen in hun omgeving gaan negeren, hoe makkelijker het wordt om ondermijnende activiteiten in relatieve openheid te ontplooien. Een goede mate van aanspreekbaarheid, en daarmee de bereidheid om anderen aan te spreken, vermindert de mogelijkheid tot anonimiteit, zonder dat dit direct met regelgeving gereguleerd hoeft te worden. De toenemende agressie tegen bijvoorbeeld buschauffeurs of conducteurs en de toenemende terughoudendheid van burgers om daar zelf op te acteren geeft aan dat de angst overheersend wordt. En daarmee neemt het gemak toe waarmee, in dit geval in het openbaar vervoer, openlijk ondermijnend gedrag vertoond kan worden.

Het aanspreken op normoverschrijdend gedrag kan overigens ook een grimmige kant hebben. Als de norm die overschreden wordt louter op culturele gebruiken gestoeld is, kan aanspreekbaarheid een vorm van uitsluiting inluiden. De norm van de massa die een kleine groep aanspreekt op overschrijding daarvan is dus niet per definitie een juiste norm. Dit dient ten alle tijden toetsbaar te zijn door het bevoegd gezag.

### Individualisering

De toenemende bevolkingsdichtheid, de steeds uitgebreidere mogelijkheden tot nieuwe vormen van contact (bijvoorbeeld het internet) en de algemene westerse culturele norm leiden tot een steeds sterkere individualisering. Als het eigen belang steeds meer boven het algemene belang gesteld wordt, en als

de burger zich steeds minder verantwoordelijk voelt voor de overkoepelende problemen in de maatschappij, bestaat er het gevaar van normvervaging. De individuele norm wordt minder snel getoetst aan de heersende moraal, en de verantwoordelijkheid voor het handhaven van deze algemene norm wordt door burgers steeds meer buiten zichzelf gelegd. Men schuift steeds meer af: "die problemen moeten de instanties maar oplossen." Deze verminderde betrokkenheid bij het algemeen welvaren biedt ruimte voor individuen die misbruik willen maken van de voorzieningen in de maatschappij. Men wordt steeds onverschilliger jegens waargenomen fenomenen die zouden kunnen duiden op ondermijning.

### Intelligentie

Het gemiddelde IQ van de Nederlander is 100, met een standaarddeviatie van 15 punten. De distributie van IQ-scores is dusdanig dat ongeveer 95% van de mensen binnen twee standaarddeviaties van het gemiddelde vallen. Met andere woorden, iets minder dan de helft van de Nederlanders[120] heeft een IQ tussen de 70 en 100. Dit houdt in dat er een significante groep mensen in Nederland een verminderde capaciteit heeft tot het begrijpen en goed inschatten van hun kansen en situaties. Dit maakt ze kwetsbaar, en hierdoor zijn ze vatbaarder voor misbruik (ongewild meewerken aan ondermijning) of oplichting. Bijvoorbeeld de Nigeriaanse 419-scams ("advanced fee fraude") of internetoplichting op marktplaats.nl. Ook het tegen een vergoeding beschikbaar stellen van betaalrekeningen of zelfs de eigen identiteit gebeurt sneller als de risico's niet goed ingeschat kunnen worden.

Een aanverwante categorie mensen heeft een verminderde weerstand tegen misbruik wegens een psychologische instabiliteit. Dit komt bijvoorbeeld voort uit een slechte thuissituatie of een geschiedenis van misbruik. Deze kwetsbaarheid is, in tegen-

stelling tot intelligentie, niet volledig aangeboren. Beide groepen zijn echter met hun gevoeligheid voor misbruik (fraude, oplichting, loverboys) een factor in ondermijning. Met beide groepen dient daarom rekening gehouden te worden.

### Angst

Angst speelt een rol bij alle andere factoren in deze categorie. Het kan optreden als gevolg van een laag vertrouwen of een sterke individualisering, en het kan een oorzaak zijn voor een lage aanspreekbereidheid. Hoewel angst meestal voortkomt uit iets anders, is angst op zichzelf ook een factor die ondermijning bevordert. Angstige burgers zijn vatbaarder voor misbruik, misleiding en manipulatie. Angst kan leiden tot een verminderde bereidheid tot aanspreken, of tot een laag vertrouwen in de overheid, organisaties of medeburgers. En angst kan ertoe leiden dat bepaalde locaties of organisaties gemeden worden (bijvoorbeeld de Hell's Angels, een woonwagenkamp, slechte buurten of een verloederd winkelcentrum). Deze locaties of organisaties worden dan steeds aantrekkelijker voor ondermijnende activiteiten. Angst is daarmee, direct of indirect, een factor in ondermijning.

### Lage maatschappelijke veroordeling

Ondermijnende activiteiten zijn een stuk eenvoudiger binnen (criminele) onderwerpen waar de burgerij niet zoveel kwaad in ziet. De morele maatschappelijke veroordeling van een bepaalde activiteit is daarmee een belangrijke factor. De bewegingsruimte voor ondermijners die zich bezig houden met de handel in heroïne is een stuk beperkter dan voor diegene die handelen in hennep. De maatschappij ziet dit laatste als "minder erg", en zal er als zodanig minder alert op zijn. Een soortgelijk voorbeeld kan gesteld worden met paddo's.

Dit principe werkt ook op onderwerpen waar de burger zelf regelmatig de grens in opzoekt, en soms overschrijd. Financiële fraude is bijvoorbeeld moeilijker aan te pakken in landen waar belastingontduiking als "nationale sport" gezien worden. Italië heeft wat dat betreft een beruchte traditie: het niet sjoemelen met de belastingaangifte wordt daar niet gezien als integer, maar als onbekwaam en suf.

### Ideologie

Veel burgers hebben een sterke mening of visie over hoe de maatschappij om hen heen ingericht zou moeten zijn. Dit sterkt de persoonlijkheid, en maakt een samenleving als geheel krachtig. De methodes waarop men het eigen ideaal probeert te bereiken verschilt echter sterk. Er ontstaan problemen als men geweld, intimidatie en overige criminele handelingen als acceptabele methodieken gaat zien. Ideologisch geweld kan afkomstig zijn uit een brede verscheidenheid aan ideologische groepen. In het politieke spectrum vinden we deze groepen zowel aan linker (krakers, antiglobalisten) als aan rechterzijde (rechts-extremisten, fascisten). Een groep met heel specifieke doelstellingen zijn de dierenactivisten, en de meest ambitieuze groep zijn waarschijnlijk de Godsdienstfundamentalisten (in Nederland meestal vanuit een islamitisch geloof). Die streven over het algemeen naar een geheel nieuwe (non-seculiere) maatschappelijke structuur of orde.

Ideologisch geweld is een aparte vorm van ondermijning. Feitelijk is het de meest fundamentele, en daarmee de meest pure vorm van ondermijning. Ideologisch geweld ondermijnt de rechtsstaat in de kern van zijn bestaan. Alle andere vormen van ondermijning die in deze verkenning aan de orde komen zijn gelieerd aan criminele activiteiten, en zijn primair bedoeld om deze te faciliteren. Bij ideologisch geweld is de ondermijning zelf het doel. Desondanks is ideologie ook een factor in ondermijning. De aanwezigheid en activiteiten van ideologische splintergroeperingen biedt mogelijkheden voor ondermijnende activiteiten. Ook kan er een vermenging plaatsvinden. Zo financierde de IRA in Ierland haar activiteiten met onder andere drugshandel en het leveren van wapens aan criminelen. En door ideologisch geweld gecreëerde vrijplaatsen zoals sommige kraakpanden in Amsterdam belemmeren de rechtsgang en kunnen daardoor onderdak bieden aan criminelen die naar Amsterdam zijn gekomen. Dit is ondermijning, en de aanwezigheid van een vrijplaats zoals bijvoorbeeld Vrankrijk is daarmee een sterk ondermijningsbevorderende factor.

---

120 De helft van 95%, dus grofweg 47.5%.

**Café Vrankrijk**

## Slachtofferrol

De laatste jaren komt de overheid steeds sterker onder vuur te liggen van burgers die vinden dat ze niet genoeg beschermd worden. Zinloos geweld, geweld tegen overheidspersoneel en hulpverleners of onveilige buurten zijn veel burgers een doorn in het oog. Bovendien vinden ze dat de overheid daar niet meer tegenover zet dan te lage straffen en een arrogante regentencultuur. Het bestuur luistert niet (meer) naar de burger, de politie staat erbij en kijkt er naar en de burger is de dupe.

Deze slachtofferrol wordt steeds makkelijker aangenomen, en de verantwoordelijkheid over de openbare orde en ruimte wordt steeds nadrukkelijker bij politie en bestuur gelegd. Terecht, maar niet uitsluitend. De burger zelf is namelijk nog steeds de primaire gebruiker, bevolker en daarmee waarborger van de openbare orde en ruimte. Terwijl het bestuur dient te reguleren, en de politie de aangewezen organisatie is om de orde te handhaven bij calamiteiten, is de burger daarmee niet van alle verantwoordelijkheid ontheven. Men dient zich te gedragen omdat het moet, maar men kan zich ook, meer dan alleen omdat het moet, begaan voelen met de openbare orde en ruimte. Dat gaat verder dan 'normaal' sociaal gedrag zoals geen geweld gebruiken en geen rommel maken. Daar hoort een verantwoordelijkheid bij. Anderen aanspreken, de instanties waarschuwen als dat nodig is, alert zijn, niet wegkijken maar ingrijpen, de buurt schoon houden, levendig houden, contact houden met anderen, en ga zo maar door. De oubolligheid van het normen en waarden offensief van de overheid en de hoogheidigheid van oproepen tot een 'opstand van de elite' hebben ertoe geleid dat een appél doen op de verantwoordelijkheid van de burger tegenwoordig zoveel mogelijk vermeden wordt. Zodat de 'Wilderstemmer' niet nóg meer vervreemd wordt. Terwijl juist die stemmer geen nieuwe moraal of oude elite zoekt, maar juist dat appél op een verantwoordelijkheid dat ze op eigen initiatief nauwelijks meer durft te nemen.

Bovendien schuilt er een grote hypocrisie in het zelf aangemeten slachtofferschap van de Nederlandse

burger. Mopperen over anderen strookt niet met een apathische houding en een bewust gekozen naïviteit. Men kijkt tegenwoordig liever weg dan er op af te stappen, men gebruikt de mobiele telefoon tegenwoordig liever om een incident te filmen voor internet dan om de politie te bellen. En vervolgens klagen dat het zo lang duurt voordat de instanties er zijn. En als die vervolgens op de stoep parkeren staat dat de dag erna ook weer op internet. Mondigheid vanachter een toetsenbord als vervanger voor verantwoordelijkheid nemen in het openbaar.

## 7.3 Mentaliteit van organisaties

Met organisaties bedoelen we hier een breed scala aan non-profit en commerciële instellingen, verenigingen, bedrijven en overige organisatievormen. Net zoals burgers (onbewust) invloed uitoefenen op hoe gevoelig de maatschappij is voor ondermijning, doen organisaties dat ook. Bij burgers spelen vooral psychologische factoren een rol. Bij organisaties kijken we naar de 'instelling' die een organisatie heeft. Dit blijkt voornamelijk uit de bedrijfscultuur en de manier waarop organisaties intern ingericht zijn. De methode die gebruikt wordt om de interne integriteit te bewaken valt hier ook onder. Dit "zelfreinigend vermogen" is echter zo primair binnen het onderzoek naar ondermijning dat hier een aparte paragraaf aan gewijd is (zie paragraaf 3.5).

### Scoringsdrift

Sommige bedrijven nemen grote risico's. Soms zijn ze zich hier zelfs nauwelijks van bewust. Die situatie kan dan ontstaan zijn doordat enkele individuen binnen een bedrijf de behoefte hebben om, uit persoonlijke of carrière overwegingen, flink te scoren. Dit zorgt ervoor dat ze risicovoller gedrag gaan vertonen, terwijl de controle te kort schiet. Dit maakt het voor de onderwereld makkelijker om zich met (onderdelen van) zo'n bedrijf te vermengen. Ook op kleine schaal bestaat er vaak de afweging tussen zekerheid en het genereren van maximale winst, die maar door één of enkele individuen gemaakt wordt. Als de zekerheid afneemt, neemt het risico op ondermijning toe. Een bekend voorbeeld zijn taxateurs die soms bereid zijn de waarde van een huis tien tot twintig procent hoger in te schatten. Een "kleine" schending van de zekerheid ten bate van de winst, maar het is wél ondermijning. De risicobereidheid van een bedrijf bepaalt gedeeltelijk de vatbaarheid voor vermenging met de onderwereld. De moeilijke positie waar bedrijven door de huidige crisis steeds meer in komen zal dit alleen maar versterken. Zo leidt een lagere huizenprijs tot minder winst voor makelaars en taxateurs, waarbij de verwachting is dat de genomen risico's groter zullen worden.

### Durfkapitalisme

Maatschappelijk cruciale branches komen in steeds grotere mate in handen van zogenaamde "durfkapitalisten". Denk hierbij aan bijvoorbeeld de afvalvoorziening, medische groothandels of de energiesector. Het is echter vaak onduidelijk wie er achter deze venture capitalists of hedge funds zitten. Dit zijn niet noodzakelijkerwijs partijen die dienstverlening altijd evenredig afwegen tegen de winst, die hun zakenpartners adequaat controleren of die zelf recht in de leer zijn. Mogelijke partijen zijn hier de georganiseerde misdaad of religieus-fundamentalistische regimes. Ook als bedrijven denken legale investeerders gevonden te hebben, bijvoorbeeld via internationale financiële centra zoals Hong Kong, dan kan er nog een (verborgen) malafide handelaar achter zitten. De grens tussen durfkapitalist en criminele verwevenheid vervaagt, omdat er achter een investeerder altijd wel weer een andere investeerder lijkt te zitten. Nederland kent, in tegenstelling tot veel andere landen, ook geen orgaan om buitenlandse overnames te beoordelen.[121] Via de aangehaalde Amsterdam – Hong Kong connectie is een bedrijf dan opeens via een witwastransactie in een casino in Macau eigendom geworden van een bedrijf dat in handen is van het regime van bijvoorbeeld Noord Korea of Vanuatu.

### Oplettendheid & sociale verantwoordelijkheid

In de financiële sector kennen we diverse meldingsplichten (bijvoorbeeld de ongebruikelijke financiële transacties). Ook in de hulpverlening bestaan diverse meldingsplichten. Het is echter maar de vraag hoe oplettend de medewerkers hierin zijn. Bovendien zijn de meldingsplichten niet bijzonder uitgebreid. Een

121 Zie: *"Te koop aangeboden: Nederland"*, Bram Veenvliet. Kennislink.nl, 10 maart 2008. Op www.kennislink.nl/publicaties/te-koop-aangeboden-nederland.

aantal sleutelbranches kent zelfs helemaal geen meldingsplicht. In de medische wereld is het per ziekenhuis verschillend of een schotwond gemeld wordt. En weinig plastisch chirurgen zullen melding maken van een ongebruikelijke of zelfs verdachte situatie omtrent een borstvergroting. Terwijl dit binnen de gedwongen prostitutie regelmatig voorkomt. Artsen zouden zich kunnen verwonderen over wie tijdens het consult het woord voert, wie de ingreep betaalt of over de psychologische staat van de vrouwelijke patiënt. En zelfs in niet voor de hand liggende branches zou een grotere oplettendheid, grotere sociale verantwoordelijkheid of zelfs een meldingsplicht tot nuttige informatie kunnen leiden. Een tatoeëerder zou zich bijvoorbeeld kunnen verwonderen over een man wiens naam steeds weer op nieuwe vrouwenlichamen getatoeëerd moet worden.

### Fragmentatie

De fragmentatie in de hulpverlening kan een oorzaak zijn dat ondermijnende activiteiten niet of te laat worden herkend. Dit zal minder spelen bij ondermijning in relatie tot georganiseerde criminaliteit, maar bij radicalisering heeft ook de hulpverlening een signalerende rol. Deze rol wordt lastiger naar mate er meer spelers een rol hebben in het zorgtraject. Zeker als deze spelers moeizaam communiceren of samenwerken. Daar waar verslaafden uitgebreid zorghoppen en veelplegers veelvuldig zorgmijden kunnen radicaliserende personen de gefragmenteerdheid van de sociale en zorginstanties gebruiken om onontdekt te blijven. Bovendien worden verantwoordelijkheden te makkelijk op partners afgeschoven als de onderlinge taakverdeling niet geheel duidelijk is. En dit geldt in elke sector.

### Ongelijkwaardigheid

De politie Amsterdam erkent ongelijkwaardigheid als een volwaardig thema waar (parallel met ondermijning) momenteel een verkenning op plaats vindt. Er ligt een directe link tussen ongelijkwaardigheid en ondermijning. Daar waar de overheid mensen in een geïsoleerde (ongelijkwaardige) positie laat zitten kan criminaliteit en zelfs radicalisering de kop opsteken. In Italië is de situatie ontstaan dat de overheid er niet in is geslaagd om bepaalde groepen burgers mee te laten delen in de moderne ontwikkeling en rijkdom. Binnen die groepen ontstaat daardoor een gevoel van ongelijkwaardigheid, waardoor er steun ontstaat voor bijvoorbeeld radicale ideologieën of maffia-achtige organisaties. Soms ontstaat er zelfs een eigen ondergrondse economie en maatschappij. Ook Amsterdam kent groepen die regelmatig ongelijkwaardigheid ervaren en waar radicalisering en een subeconomie ontstaat. Voorbeelden zijn de Afrikanen in Zuidoost en de Marokkanen in Slotervaart.

## 7.4 Mentaliteit van de politie

Net zoals de psychologie van de burger en de organisatie van de instanties is ook het functioneren van de politie van invloed op hoe makkelijk het is om ondermijnende activiteiten te ondernemen. Op het gebied van ondermijning is de rol van de politie echter anders dan die van andere organisaties. Haar relatie tot ondermijning is voornamelijk die van de signaleerder en opspoorder. De politie als doelwit van ondermijnende personen of groepen (door middel van infiltratie door criminelen) komt momenteel nog niet voor, aldus interne observaties. Voor de politie is ondermijning een situatie die in de maatschappij is ontstaan, waardoor haar werk moeilijker en complexer is geworden. Een situatie die zij tijdig dient te signaleren, te voorkomen en op te sporen. De kwaliteit van deze signalering en opsporing is daarmee van directe invloed op de ondermijning. Een effectieve politiemacht werkt remmend op ondermijning.

**Zorgmijders**

Echter, hoewel een goed functionerende politie een duidelijke remmende factor is, kan zij deze functie niet alleen vervullen. Samenwerking met partners in het signaleren en tegengaan van ondermijning is daarom een belangrijke prioriteit. Omdat factoren die de effectiviteit van de politie doen verminderen juist bevorderend zijn voor ondermijning zal voor de mentaliteit van de politie in dit rapport geen uitzondering gemaakt worden. Deze factoren worden hieronder benoemd.

### Interne samenwerking

Alle rechercheonderzoeken in de 26 politieregio's zouden in BVO[122] geregistreerd moeten worden middels MRO's: Melding Recherche Onderzoek. Deze meldingen worden vervolgens doorgezet naar een landelijk systeem: VROS.[123] Hierin kan elke recherchefdeling in Nederland zien of subjecten die zij in onderzoek hebben ook ergens anders in een onderzoek voorkomen. Volgens recente cijfers wordt bij een derde van de onderzoeken geen MRO aangemaakt.[124] Dat betekent concreet dat andere regio's in een derde van de gevallen niet weten dat sommige van hun subjecten elders ook onderwerp van onderzoek zijn. Ook de samenwerking binnen de regio zelf kan beter. De Bureaus District Recherche (BRD) in de vijf districten klagen al geruime tijd dat ze weinig (rest) informatie terugkrijgen van de centrale recherche. Dit gaat zo ver dat de BRD's soms informanten 'voor zichzelf' houden (d.w.z. niet doorgeven aan de centrale recherche) omdat ze anders de informatie uit deze informanten niet meer krijgen.

Dit zijn voorbeelden van de soms nog suboptimale interne samenwerking binnen de Nederlandse Politie. Als relevante informatie niet of niet op tijd beschikbaar is kan dit de opsporing en/of het doorgeven van waargenomen signalen van ondermijning ernstig hinderen. Criminelen maken gebruik van deze blinde vlekken, en dat bevordert de ondermijning.

### Capaciteit

Des te krapper de bezetting, des te minder er aangepakt kan worden. En de Nederlandse Politie, en zeker de regio Amsterdam, kampt al jaren met structurele capaciteitsproblemen. Dit leidt ertoe dat onderdelen prioriteiten en activiteiten op elkaar gaan afschuiven. Dit fenomeen is zowel binnen de bouwstenen (hier in het voorbeeld binnen de bouwsteen Politie) als tussen de bouwstenen onderling zichtbaar. De kieren tussen de bouwstenen worden dan groter, waardoor ondermijning meer ruimte krijgt.

Een krapte in de capaciteit maakt de keuze van de juiste prioriteiten, en de afstemming hiervan met de partners, des te belangrijker. De politie, en al haar partners, dienen zich te realiseren dat de keuze voor een bepaalde prioriteit er onvermijdelijk toe leidt dat andere niet geprioriteerde onderwerpen een kans krijgen om uit te groeien tot een problematische niveau. Zo heeft de prioriteit op de "Hollandse netwerken" (onder andere de liquidatieonderzoeken en de Hell's Angels) ertoe geleid dat de Turkse en Pakistaanse netwerken waarschijnlijk hebben kunnen groeien. Met de nadruk op waarschijnlijk, want hier is zelfs nog geen goede informatie over beschikbaar. De prioriteit lag immers ergens anders.

### Methodiek

De sturing op informatie die de politie hanteert verliest zijn efficiëntie ten opzichte van de ontwikkelingen in de maatschappij. Criminelen, en met hen allerlei personen die ondermijnende activiteiten plegen, zijn steeds beter op de hoogte van de trage handelingssnelheid van de politie. De doorlooptijd van informatie uit een ipol-dossier naar de Politie Amsterdam kan in sommige gevallen oplopen tot enkele maanden.

Ook de structuur van informatieknooppunten (IKP's) zoals vastgelegd in het NIM[125] verloopt traag. Deze

---

122 Basis Voorziening Opsporing, het nieuwe recherche informatiesysteem van de politie Nederland.

123 Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten.

124 *Interne BVO-rapportage*, Bureau Managementinformatie en onderzoek, Politie Amsterdam-Amstelland, 19 maart 2009.

125 *Waakzaam tussen wijk en wereld. Nationaal Intelligence Model.* Versie 1.00. Dienst, NRI, Zoetermeer, 2007.

IKP-structuur is bedoeld om de besluiten (prioritering) op het juiste niveau in het korps plaats te laten vinden. Dit gebeurt met een uitgebreide documentenstroom, zoals bijvoorbeeld preweegdocumenten. De besluitvorming baseert zich hiermee op informatie van onderuit, op wat de politie reeds weet over een onderwerp. Dit is een voorbeeld van delictgericht werken, en negeert voor een groot gedeelte de nieuw waar te nemen fenomenen waar de politie zich ook op zou kunnen richten. In plaats van prioriteren op bekende informatie zou er meer voorspeld kunnen gaan worden aan de hand van fenomenen, waargenomen door de politie zelf of door haar partners. Die verandering in werkwijze zou een ondermijningsremmende factor zijn. Meer over fenomeengericht in plaats van delictgericht werken staat in hoofdstuk 3, met name paragraaf 3.3.

### Functioneren van regelingen

Ook hele praktische zaken kunnen een remmende of bevorderende invloed op ondermijning hebben. Een goed voorbeeld hiervan is de werking van het programma dat getuigen moet beschermen. De dienst hiervoor is in 1995 in het leven geroepen, en staat de laatste tijd onder druk door commentaar vanuit de politiek en kritiek van ex-beschermelingen. VVD-kamerlid Fred Teeven heeft recent opgeroepen tot een evaluatie van het functioneren van de dienst, nadat kroongetuige Diaz uit het programma stapte. Deze Diaz had getuigd in de zaak tegen de Nomads, een soort Limburgse Hell's Angels, maar stapte uit het programma omdat hij vond dat deze niet goed functioneerde. En er zijn meer gevallen bekend waarbij getuigen kritiek hebben op het programma. Hoe meer bekendheid deze kritiek krijgt, hoe moeilijker het zal worden voor politie en justitie om met kroongetuigen te werken. Terwijl deze getuigen in een aantal processen een cruciaal onderdeel van de bewijsvoering van het OM zijn, en dat zal alleen maar toenemen.

### Functioneren van justitie

Justitie kan gezien worden als een van de partners die de maatschappelijke fundamenten beschermen, maar zij heeft daarbij nog een speciale status: zij is namelijk vaak degene die het eindoordeel velt of er wel of niet tegen een bepaalde gedraging of situatie opgetreden wordt. Daarmee heeft zij niet alleen invloed op het eigen taakdomein, maar ook op het taakdomein van veel andere partners. Als dingen niet goed functioneren binnen justitie, heeft dat vaak een direct effect op het functioneren van andere partners. De politie is bijvoorbeeld grotendeels afhankelijk van het besluit van justitie om een zaak wel of niet te vervolgen.

Het is in dat licht belangrijk om te accepteren dat het functioneren van justitie aan veel van dezelfde gevaren blootstaat zoals we die hierboven voor politie en andere organisaties geschetst hebben. Het interne functioneren van het OM is voor een partner zoals de politie niet erg zichtbaar. Vanuit haar oogt het als een gesloten cultuur, waarbij het niet altijd duidelijk is of, en op welke wijze personeel wordt aangesproken als er professionele fouten gemaakt worden. De interne afhandeling van gemaakte fouten wordt meestal niet bekend gemaakt. Naar aanleiding van veelbesproken justitiële dwalingen (zoals de Schiedammer parkmoord of de Puttense moordzaak) is het verbeterprogramma Versterking Opsporing en Vervolging opgestart waarin onder andere deze punten worden aangepakt. Dit programma loopt nog en de resultaten zijn positief. Dat neemt echter niet weg dat er zowel met betrekking tot het functioneren van justitie, als in de samenwerking tussen OM en politie nog winst te behalen valt.

Een andere factor is de houding van burgers tegenover de rol van justitie. Nederlanders gaan anders denken over de rol die overheid mag spelen. In het rapport[127] "De staat van het recht anno 2008" stelt criminoloog Van de Bunt: "*Vroeger mocht de staat geen zedenmeester zijn. Nu zie je dat meerderheden vinden dat de staat de namen van zedendelinquenten moet publiceren, dat de staat de coffeeshops moet sluiten, dat het alcoholgebruik bij jongeren moet worden teruggedrongen, dat roken in het openbaar verboden wordt – daaruit blijkt dat de opinie over de rol van de overheid aan het veranderen is: de staat mag wel zedenmeester zijn*."

## 7.5 Mentaliteit van het bestuur

Alle officiële regels die de maatschappij in goede banen proberen te leiden zijn afkomstig van de overheid (bijvoorbeeld de regering of de gemeente). Bovendien heeft deze, middels diverse opsporingsinstanties, de verantwoordelijkheid voor de controle hierop. Het bestuur heeft hiermee een enorme invloed op de manier waarop de samenleving is

georganiseerd. Aangezien ondermijning *in* de samenleving en *vanuit* de samenleving plaatsvindt, ligt het voor de hand dat factoren rondom het bestuur een grote rol spelen in het remmen, maar ook in het (ongewild) bevorderen van ondermijning. Een groot gedeelte van het bestuur is democratisch gekozen, en veel van de regelgeving komt op democratische wijze tot stand. Het is de door de burgers aangegeven politieke richting die bepaalt wat de inhoud van die regels moet worden. Het is echter de verantwoordelijkheid van de politie (en haar partners!) om vanuit hun ervaring en signalerende functie aan te geven welke regelgeving wel en niet effectief of nuttig is. Wat het bestuur dan vervolgens mee doet is dan weer haar verantwoordelijkheid.

Het handelen van het bestuur heeft dus een enorme invloed op de mate van ondermijning die in Amsterdam mogelijk is. Opvallend is hierbij dat het niet alleen gaat om het uitvoerend handelen (de factoren omtrent controle komen in de volgende paragraaf aan de orde), maar ook om de instelling en prepositie van (leden van) de politiek, overheid, gemeente en stadsdelen.

### Interne organisatie

Zoals we al bij de rol van de politie zagen, zijn problemen bij een primaire opsporingsinstantie direct van invloed op de ondermijning in de stad. Naast de politie zijn er ook vanuit het bestuur een aantal grote opsporingsinstanties in de stad actief. Zij hebben, in de vorm van allerlei diensten met buitengewone opsporingsbevoegdheden[128], de controlerende taak op het gebied van bestuurlijke regelgeving zoals subsidies en vergunningen. De kwaliteit van deze controles heeft grote invloed op hoe makkelijk het is om misbruik te maken van deze voorzieningen. Het zou een onderschatting zijn om te denken dat de georganiseerde criminaliteit niet op de hoogte is van de knelpunten en obstakels in de interne bureaucratie van de instanties. Dat weten ze van politie en justitie immers ook.

De kwaliteit van de voorzieningen en de informatiepositie van de overheid en de gemeente hebben ook invloed op de slagvaardigheid van de opsporing. Een goed functionerend GBA bijvoorbeeld zou een rijke informatiebron kunnen zijn in diverse opsporingsonderzoeken, en zou ondermijningsremmend kunnen werken. Een slecht gevuld GBA is daarentegen een ondermijningsbevorderende factor.

### Interne weerbaarheid

Het is nog volstrekt onduidelijk in hoeverre de onderwereld zich in de politieke bovenwereld probeert te vermengen. In sommige nieuwe (en soms alweer verdwenen) partijen zijn mensen actief die gelieerd kunnen worden aan (of omgaan met) verdachten in strafzaken (niet zelden in verband met onroerend goed). De motivatie van deze personen om in de politiek te gaan is echter nooit goed onderzocht. Ondertussen is de manier waarop de politiek georganiseerd is een belangrijke factor in de weerbaarheid van de politiek tegenover pogingen tot ondermijning door middel van verwevenheid. Een belangrijke recente ontwikkeling is de manier waarop partijen gefinancierd worden. Financiering is sowieso een potentieel gevoelig raakvlak tussen criminaliteit en politiek. Op 28 april publiceerde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een (ongevraagd) advies waarin ze stelt dat ook politieke "bewegingen" zonder leden[129] voor overheidssubsidie in aanmerking zouden moeten komen.[130] Daarnaast adviseert zij dat politieke donaties aan deze bewegingen ongelimiteerd mogen zijn. De redenatie is dat donateurs laten zien dat een beweging is geworteld in de samenleving. Zonder af te willen doen aan de redenering van de ROB, zien wij ongelimiteerde donaties als een mogelijkheid voor criminelen om invloed in partijen en bewegingen te "kopen". Zeker een beweging zonder democratische interne organisatie is daar gevoelig voor omdat de politieke besluitvorming hier ondoorzichtig is, en makkelijker aan te passen. Als deze donaties vervolgens "beloond" worden met subsidie werkt dit nogmaals verweven-

---

**127** Bestuurlijke controles worden in de regel uitgevoerd door BOA's: Buitengewoon Opsporings Ambtenaren.

**128** Meest opvallende voorbeelden zijn de PVV en Trots op Nederland.

**129** *Democratie vereist partijdigheid, Politieke partijen en formaties in beweging.* Raad voor het Openbaar Bestuur, April 2009.

heid in de hand, omdat bewegingen en partijen dan nog actiever naar donateurs gaan werven, en deze nog belangrijker worden. Dit nieuwe systeem zou daarmee een sterk ondermijningsbevorderende factor worden.

### Één overheid

Chinezen lijken op elkaar. Tenminste, dat vinden westerlingen, zo redeneren Chinezen zelf. Vervolgens lukt het Chinese criminelen regelmatig om met andermans paspoort te reizen, of zich zelfs een andere identiteit aan te meten. De handel in identiteitspapieren floreert, niet alleen van chinezen maar paspoorten van alle etniciteiten worden misbruikt om illegaal te reizen, verblijven of zelfs zaken te doen. Een betere controle op aangiftes van vermissing identiteitsbewijs zou daarom een ondermijningsremmende factor zijn. Een nog sterker effect is te verwachten als niet alleen de opsporingsinstanties hier beter op letten, maar alle onderdelen van de overheid. Want nu kan het nog voorkomen dat een paspoort als vermist wordt opgegeven, maar ergens anders wel wordt gebruikt om een aanvraag te doen. En iemand die gesignaleerd staat (nog een straf open heeft staan) kan ondertussen gewoon een nieuw paspoort aanvragen. Of een rijbewijs, vergunningen, subsidies of welke andere overheidsservice dan ook. Terwijl die persoon rustig nog forse boetes en jaren gevangenisstraf open kan hebben staan!

Het initiatief "één overheid" is het streven naar gezamenlijk opererende overheidsdiensten met een gezamenlijke informatiepositie. Burgers die iets komen aanvragen of regelen bij welk overheidsloket dan ook moeten zich vaak legitimeren (dit is nu al zo), en als blijkt dat ze nog een openstaande straf hebben of anderszins nog iets met de overheid moeten regelen worden ze niet geholpen, en hopelijk zelfs opgepakt. Dit vereist een goede interne organisatie en een informatiedeling over verschillende overheidsdiensten heen. Als dit werkt is het echter wel een ondermijningsremmende factor van formaat.

### Politieke durf

Op allerlei posities binnen het bestuur en haar diensten behoren voortdurend knopen doorgehakt te worden. Gebeurt dit niet dan blijft beleid steken en worden broodnodige nieuwe methodes en aanpakken gefrustreerd. Het zou kunnen zijn dat het nemen van een beslissing soms wordt uitgesteld of

zelfs afgezwakt omdat men bang is voor mogelijke consequenties voor de eigen carrière. Vooral op lokaal politiek niveau zou het kunnen zijn dat politici aan het begin van hun carrière hun vingers nog niet willen branden aan bepaalde dossiers. Een duidelijk voorbeeld is een met normatieve politiek beladen onderwerp als het Amsterdamse prostitutiebeleid en de aanpak van de wallen. De huidige aanpak is mede tot stand gekomen door politieke durf (al dan niet in combinatie met een veranderende tijdsgeest). Hiermee is deze durf een remmende factor geworden voor ondermijning in Amsterdam.

### Inconsistente regelgeving

Er zijn verschillende niveaus waarop regelgeving overdreven gecompliceerd kan zijn, of elkaar zelfs kan tegenspreken. Op kleinschalig niveau bestaan er conflicterende eisen die aan ondernemingen gesteld worden. De horeca moet vaak schipperen tussen brandveiligheidseisen, arbo wetgeving en plaatselijke verordeningen ten behoeve van van alles en nog wat. Op hoger niveau kunnen er tegenstellingen ontstaan in het beleid van de overheid en de wil van de gemeente om dit uit te voeren. En op het hoogste politieke niveau (regering en Tweede Kamer) is men

bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het huidige gedoogbeleid omtrent softdrugs. Met nadrukkelijke onthoudingen van een oordeel daarover kunnen we wel concluderen dat dit beleid tot een bijzonder inconsistente situatie heeft geleid. Daar waar softdrugs openlijk verhandeld mag worden, zijn de verkopers (de coffeeshops) voor hun bevoorrading volledig afhankelijk van het criminele circuit.[131]

Op alle niveaus biedt tegenstrijdige regelgeving ruimte aan het ontplooien van ondermijnende activiteiten. De inconsistentie zelf bevindt zich binnen de legale "bovenwereld", als onderdeel van de officiële regelgeving. Hiermee zet het de deur open voor "reguliere" criminele activiteiten die opeens een ingang krijgen naar deze legale bovenwereld. De grootschalige handel in softdrugs (en de daaromheen hangende ondermijnende activiteiten) hebben door het coffeeshopbeleid een ingang gekregen naar een groot aantal legale verkooppunten. Hiermee bevordert inconsistente regelgeving de ondermijning.

Hiermee is overigens niet gezegd dat deze regels per definitie ondermijnend zijn. Alleen het feit dat ze *inconsistent* zijn bevordert ondermijning. Ter illustratie: zowel een opheffing van het gedoogbeleid als het legaliseren van de hennepteelt zou deze sector een stuk minder gevoelig maken voor criminaliteit en ondermijning.

### Politieke voorkeur

Uiteraard heeft elke partij zijn eigen standpunten en voorkeuren. Het kan echter voorkomen dat een politiek standpunt of besluit onbedoeld nogal sterk bevorderend werkt op ondermijning.

Een voorbeeld hiervan is een politieke partij die vanuit haar politieke overtuiging wil verbieden dat coffeeshops betaal- of spaarrekeningen hebben bij banken.[132] Ongetwijfeld goed bedoeld binnen de eigen politieke overtuiging, jaagt zij zo wel de coffeeshops in de handen van underground bankers en criminele gelduitleners.[133] Dit zijn sterk ondermijnende activiteiten, en het genereren van een doelgroep daarvoor is dan ook een fors ondermijningsbevorderende factor. De vermeende ondermijnende rol van coffeeshops wordt zo een self fulfilling prophecy.

### Strafmaat - uitvoering

Deze factor bestaat eigenlijk uit twee delen. Ten eerste de hoogte van de straffen, en ten tweede de uitvoering daarvan. Beginnend bij dat laatste: ongeacht van de hoogte van de strafmaat is het hele systeem van straf zinloos als men deze gewoon kan negeren. Dat klinkt vreemd, maar in Amsterdam lopen er duizenden mensen rond met een openstaande boete of straf.[134] Mensen die simpelweg niet betalen of zich niet melden bij de gevangenis op het afgesproken moment. De consequentie voor deze mensen is dat ze op moeten passen bij politiecontroles en niet te hard moeten rijden op de snelweg, maar ergens werken of een paspoort aanvragen is geen enkel probleem (zoals we onder kopje "één overheid" konden lezen). De politie heeft een kleine afdeling die deze mensen probeert op te sporen en er wordt her en der wat geëxperimenteerd met internetsites. Maar zolang er geen structurele verandering plaatsvindt is de mogelijkheid om een opgelegde straf simpelweg te negeren een belangrijke factor in de afweging van mensen om al dan niet ondermijnend gedrag te vertonen.

---

131 *Het groene goud, verslag van een onderzoek naar de cannabissector voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008.* Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL, Zoetermeer, Oktober 2008.

132 Voor (een onderdeel van) de politieke discussie hierover, zie: www.dag.nl/binnenland/postbank-boycot-coffeeshops-2463 en www.minfin.nl/Actueel/Kamerstukken/2009/03/Kamervragen_over_dienstverlening_coffeeshops.

133 Binnen de seksindustrie speelt een soortgelijk probleem. Hier zijn het de banken zelf die (onder druk van Amerikaanse toezichthouders) geen zaken willen doen met bonafide seksbedrijven. Amsterdams wethouder Asscher pleitte recent zelfs voor een aparte (staats?) bank voor seksondernemers. Zie: "*Asscher wil speciale bank seksbedrijven*", Parool, 19 februari 2009.

134 Op 11 mei 2009 herbergde Amsterdam 3115 veroordelen met een openstaande boete of straf onder de 90 dagen, en wordt er actief gezocht naar 1700 veroordeelden met een openstaande celstraf van meer dan 90 dagen. Dit is echter nog maar een selectie uit een landelijke lijst met tienduizenden namen. Het gaat hier om mensen die gezocht worden omdat ze bijvoorbeeld een celstraf of boete hebben openstaan, een boete nog moeten betalen vanuit de plukze-wetgeving of hun voertuig moeten inleveren vanuit de wet Mulder.

**Strafmaat - zwaarte**

Het andere onderdeel van deze factor is de zwaarte van de straf. Deze dient in Nederland proportioneel en rehabiliterend te zijn, en is niet louter bedoeld ter bevrediging van wraakgevoelens of andere emoties. In onze moderne maatschappij is de rechtspraak immers van een emotioneel naar een rationeel niveau gegroeid. De zwaarte van een straf geeft echter nog wel weer wat de waarde is die wij als gemeenschap aan een bepaald recht hechten. Een lichte straf voor een zware mishandeling zegt iets over hoeveel wij onze (en vooral: andermans) lichamelijke integriteit waard vinden.[135] Zwaardere straffen zijn daarmee niet per definitie slecht, rechts of populistisch. Want de problemen ontstaan niet alleen als de visie van de magistratuur te ver afdrijft van de "vox populi" (die erg lastig in kaart te brengen is, vervuild met emotie en chronisch door de politiek misbruikt[136] wordt). Maar ook binnen politie en justitie klinkt deze klacht steeds vaker. Zij merken het in hun werk als de afschrikwekkende (en daarmee rehabiliterende) werking van straf zijn effect verliest. Bovendien wordt

hun draagvlak bij de bevolking aangetast als de straf geen goede representatie van de geldende maatschappelijke normen en waarden (de waarde van lichamelijke integriteit, persoonlijk bezit, etc.) meer is. In die gevallen verliest de strafmaat haar invloed als ondermijningsremmende factor.

Bij deze overwegingen dient wel aangetekend te worden dat de burger, hoewel kritisch tegenover de rechtspraak, de laatste jaren niet scherper is geworden in haar standpunt over de strafmaat.[137] Volgens het rapport van TNS/NIPPO & dagblad Trouw is de steun voor de doodstraf zelfs geslonken (van 46% in 1998 naar 38% in 2008). Het blijkt dat mensen vooral in het algemeen vinden dat "de straffen strenger moeten". Als leken en rechters dezelfde dossiers moeten beoordelen (een experiment van emeritus hoogleraar Willem Wagenaar) blijken ze vrijwel dezelfde straffen te geven. Uiteindelijk lijkt het daarmee meer de *waargenomen* strafmaat (met een belangrijke rol voor de stemmingmakerij in de media) dan de daadwerkelijke strafmaat te zijn die een ondermijningsbevorderende factor is.

## 7.6 Stad, land en infrastructuur

Tot nu toe zijn er vooral factoren aan de orde gekomen die te maken hadden met de mentale instelling van personen, groepen of bedrijven, danwel met de wijze waarop deze hun werk doen. Daarnaast bestaan er uiteraard ook veel ondermijningsremmende of bevorderende factoren die simpelweg in de maatschappij aanwezig zijn. Bijvoorbeeld dingen die de stad Amsterdam aantrekkelijk maken voor criminelen, allerlei manieren waarop in dit land dingen geregeld zijn of technische aspecten in de infrastructuur van stad en land. Ze kunnen allemaal van invloed zijn op ondermijning.

### De Amsterdamse infrastructuur

Amsterdam beschikt over een uitstekende internationale infrastructuur. Het heeft een forse haven, is aangesloten op het uitgebreide Europese spoornetwerk en er ligt een enorm actief vliegveld om de hoek. Bovendien kent het een centrale ligging in Europa, waardoor men zonder grenzen direct naar de Spaanse zuidkust of de Poolse oerbossen kan reizen. Deze verbindingen maken de stad aantrekkelijk voor internationale activiteiten, en dus voor ondermijning. De stad kent hierdoor ook een rijk scala aan bedrijven en organisaties, zoals bijvoorbeeld de bloemenveiling in Aalsmeer. De drukte en activiteiten die deze bedrijven of organisaties met zich meebrengen bieden weer mogelijkheden tot het uitvoeren van ondermijnende activiteiten. Het is bovendien ook gewoon een drukke stad, met veel nationaliteiten en toeristen. Men valt in Amsterdam veel minder op dan waar ook in Nederland. Zowel de drukte als de schaalgrootte leidt tot een grotere onzichtbaarheid. Het biedt ook meer ruimte voor het creëren van vrijplaatsen, eigen subculturen en alternatieve economieën. Al deze mogelijkheden die een grote internationale stad als Amsterdam biedt, kunnen bevorderende factoren voor ondermijning zijn.

---

135 Zie Rob Wijnberg, *De onderbuik - of: de waarde van zwaardere straffen*, in nrc.next, 11 maart 2009. En in: Wijnberg, R. (2009). *Nietzsche en Kant lezen de krant*. De Bezige Bij, Amsterdam.

136 Zie bijvoorbeeld de recente verkiezingsslogan (Europees parlement) van de VVD: *"Voortaan voor iedereen die straf verdient: straf."*

137 Ettema, A., (2008). *De Staat van het Recht Anno 2008*, TNS/NIPO in opdracht van Dagblad Trouw. Dit conclusies uit dit rapport worden weergegeven in een artikel in Trouw van 7 januari 2009, online te lezen op: www.trouw.nl/achtergrond/Specials/recht/article1938888.ece/We_zijn_er_niet_strenger_op_geworden_.html

Dit neemt niet weg dat het tevens goede (en zelfs onvermijdelijke) eigenschappen van de stad zijn, die niet veranderd kunnen of moeten worden. Maar er kan wel rekening mee gehouden worden.

Zo wordt een betere internationale samenwerking veel genoemd als potentiële remmende factor, en de eigen internationalisering is bovendien iets wat we wél kunnen veranderen. Die samenwerking is momenteel echter nog bijzonder gebrekkig. De buitenlandse onderdelen en activiteiten van (verdachte) organisaties vallen onder de toezicht en controle door een andere overheid. Op deze overheden kan nu echter nauwelijks teruggevallen worden, en deze zijn niet aanstuurbaar. Het primaire middel van internationale samenwerking, het rechtshulpverzoek, is een tergend langzaam proces.

### Technische beschikbaarheid

Nederland in het algemeen en Amsterdam in het bijzonder zijn hoog ontwikkelde gebieden. Alle moderne technieken zijn makkelijk toegankelijk en snel beschikbaar. Hierbij kan gedacht worden aan goede en snelle toegang tot het internet, moderne transportmiddelen of hoogwaardige landbouwapparatuur. Naast het ruime aanbod aan winkels en groothandels in alle mogelijke technische voorzieningen bestaat er ook een ruim aanbod aan technische expertise en kennis. Het is overigens niet zozeer de *Nederlandse* technische vooruitgang en beschikbaarheid als wel de *wereldwijde* technische vooruitgang die bevorderend werkt voor ondermijning. De apparatuur die Oost-Europese bendes nodig hebben om hier te skimmen wordt bijvoorbeeld grotendeels in Oost-Europa zelf al gefabriceerd, met kennis die overal ter wereld zo van internet geplukt kan worden.

### Moderne maatschappij

Terwijl de technische ontwikkelingen wereldwijd beschikbaar zijn, is er nog steeds een moderne maatschappij nodig waarin deze technische ontwikkelingen ingezet kunnen worden voor grootschalige ondermijning. Om skimmen succesvol en lonend te maken is het belangrijk om te opereren in een land met een grote dekking van pinautomaten. Bovendien moet er veel gepind worden en moet de financiële structuur zo georganiseerd zijn dat men geld makkelijk internationaal kan verplaatsen. Een moderne maatschappij zoals Nederland maakt zich daarmee kwetsbaarder voor ondermijning, omdat de moderne ontwikkelingen niet alleen het dagelijkse leven, maar ook het misbruik daarvan makkelijker gemaakt hebben.

Een ander aspect van de moderne samenleving die ondermijners aanspreekt is de stabiele euro. Deze relatief eenvoudige financiële verworvenheid is, ondanks de huidige crisis, nog steeds veel aantrekkelijker voor grote criminele activiteiten dan andere munteenheden. En zelfs een eenvoudig feit als de beschikbaarheid van grote coupures (een €500 biljet staat tegenover bijna zeven $100 biljetten, de maximale dollarcoupure) draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de euro als de primaire monetaire eenheid van, voor en door ondermijnende activiteiten.[138]

### De Amsterdamse cultuur

Amsterdam is van oudsher een tolerante, liberale stad. Hieruit volgt dat er vormen van vertier mogelijk zijn die niet in elke Europese stad getolereerd worden. De liberale samenleving is daarmee een bevorderende factor voor ondermijning. Criminelen kiezen als verblijfplaats immers liever voor een stad met een relatief liberaal beleid op het gebied van drugs, prostitutie en privacy. Ook hier bestaat een spanningsveld daar waar ondermijningsbevorderende factoren gelijk lopen met de verworvenheden van de Nederlandse samenleving. Een legale prostitutiebranche is vatbaar voor criminaliteit. Dat impliceert niet noodzakelijkerwijs dat het beleid verkeerd is, maar wel dat legale prostitutie alleen mogelijk is met extra nadruk op opsporing en handhaving in een legale, maar criminogene branche. Hetzelfde geldt voor de spagaat van de privacy. De grote waarde die in Amsterdam aan privacy wordt gehecht kan alleen trots uitgedragen worden als de negatieve bijeffecten op verantwoordelijke wijze worden aangepakt. Met inachtneming van de liberale Amsterdamse cultuur, waarbij wel gezegd mag worden dat er inmiddels stemmen opgaan die stellen dat er met bijvoorbeeld privacy nog wel eens krampachtiger omgegaan wordt dan nodig is. Een scherper gebruik van opsporingsmiddelen hoeft niet direct te leiden tot een fundamentele aantasting van het liberale Amsterdamse karakter te leiden.[139]

**138** Niet overtuigd van de rol van briefgeld als ondermijnende factor? Lees het Volkskrant artikel over de forse toename in vraag naar €100 en €500 biljetten na de val van Lehman Brothers op: www.volkskrant.nl/economie/article1188689.ece

**139** Zie bijvoorbeeld: *Rapport van de commissie Brouwer-Korf: Commissie Veiligheid en Persoonlijke Levenssfeer*, gepresenteerd op 22 januari 2009.

## 7.7 Buiten de maatschappij

Niet alles wat in Amsterdam gebeurt, vindt plaats binnen de context en structuur die de meeste mensen gewoon zijn. Er bestaan allerlei plekken waar de algemene regels niet lijken te gelden, allerlei methodes om ongezien en ongeregistreerd actief te zijn in de stad en allerlei complexe sociale structuren waarbinnen groepen mensen een geheel eigen samenleving lijken te vormen. Al deze verschijningen hebben te maken met mensen, groepen en organisaties die zich geheel of gedeeltelijk buiten de maatschappij proberen te plaatsen, vaak zo ongemerkt mogelijk. Hierin vinden we een aantal belangrijke factoren omtrent ondermijning.

### Anonimiteit

Anoniem zijn betekent dat je niet vindbaar bent voor diegene die je zoeken. Dat is prima, behalve als dit de controlerende en opsporende instanties zijn. Goede mogelijkheden tot anonimiteit hebben een grote aantrekkingskracht op criminaliteit, en vooral op de daarbij behorende ondermijnende activiteiten. Anonimiteit is overigens iets anders dan onzichtbaarheid. Dat laatste heeft betrekking op de fysieke mogelijkheid te verblijven en je te verplaatsen zonder op te vallen. De mogelijkheid om *fysiek* onopgemerkt te blijven. Anonimiteit daarentegen betekent vooral *administratief* onopgemerkt blijven. Ongeregistreerd zijn in de diverse systemen. Voorbeelden van anonimiteit bij ondermijning zijn onderhuur, gebruik van valse identiteiten of financiële producten op een valse of andermans naam.

Hoe anoniemer men kan zijn, hoe meer dit ondermijning bevordert. Anonimiteit is echter nauw verbonden met privacy: burgers hebben het recht om in bepaalde situaties anoniem te kunnen zijn. Er is dus wederom sprake van een afweging tussen de sociaal wenselijke mogelijkheid tot anonimiteit (privacy) en de potentieel schadelijke mogelijkheden die dit biedt (ondermijning). Het is daarom belangrijk te definieren in welke situaties anonimiteit een recht is (bijvoorbeeld ongeregistreerd winkelen of verplaatsing door en aanwezigheid in de openbare ruimte), en in welke situaties het tot potentieel ondermijnende activiteiten kan leiden (zie de voorbeelden in de vorige alinea). In die gevallen kan geprobeerd worden om te deanonimiseren. Op verschillende terreinen gebeurt dit ook al, zowel door handhavinginstanties als door particuliere initiatieven. Een interessant (internationaal) burgerinitiatief is bijvoorbeeld de website , waar advanced fee fraudeurs worden geëxposeerd. Het is echter de vraag wat dit in de feitelijke opsporing en preventie bijdraagt. Een lokale variant is de site , waar veroordeelde maar vrij rondlopende criminelen uit de anonimiteit gehaald worden.

### Vrijplaatsen

Amsterdam zelf heeft in de geschiedenis enkele malen het imago van een vrijstaat gehad. Ook nu, als hoofdstad en centrum van mogelijkheden uit de tolerante Nederlandse regelgeving, heeft Amsterdam binnen Europa het imago van een soort vrijstaat (vooral met betrekking tot drugs en prostitutie). Dit is overigens een nogal oppervlakkige beoordeling die voornamelijk ingegeven lijkt door buitenlandse politieke motieven. Relevanter is dat er binnen Amsterdam wel degelijk relatief veel “vrijstaten” bestaan. Dit zijn plekken waar men de reguliere wetten en regels geheel of gedeeltelijk heeft vervangen voor een eigen set van regels. Deze kunnen op van alles gebaseerd zijn, waarbij de meeste vrijplaatsen niet democratisch van aard zijn. Het ontbreken van de regels zoals ze in de rest van de stad gelden maakt van een vrijplaats een aantrekkelijke plek voor ondermijnende activiteiten. De aanwezigheid van dergelijke vrijplaatsen is dan ook een sterk ondermijningsbevorderende factor in de stad. Zie bijvoorbeeld het voorbeeld van kraakpand Vrankrijk in paragraaf 8.2, onder het kopje ‘ideologie’. Andere bekende vrijplaatsen zijn Ruigoord en het ADM-terrein in de Amsterdamse haven, de locatie van de Hell’s Angels aan de wenckebachweg en de steeds wisselende verzameling gekraakte panden door de stad heen. In deze kraakpanden worden regelmatig personen aangetroffen die weinig affiniteit hebben met de oorspronkelijke kraakideologie, maar voornamelijk uit zijn op een anonieme verblijfplaats in Amsterdam (niet zelden met gebruik van geweld). Vrijplaatsen zijn dan ook een effectieve manier om anonimiteit te bewerkstellingen. Ze komen vaak voort uit een bepaalde ideologie, maar drijven daar helaas net zo vaak weer vanaf.

### Alternatieve maatschappij

Een andere vorm van vrijplaatsen zijn gebieden waar een geheel eigen alternatieve maatschappij bestaat. Behalve een eigen set regels (zoals bij vrijplaatsen) functioneert hier ook een eigen alternatieve

economie, met een eigen structuur van diensten, betalingen, winkels en commercie. Op verschillende plekken in de stad zijn zelfs alternatieve banken aangetroffen. Een eigen vorm van recht en handhaving hiervan komen ook regelmatig voor. Afpersing en "beschermgeld" is hier vaak een onderdeel van.[140]

De Bijlmer is een voorbeeld in Amsterdam waar forse gedeeltes van de samenleving meer binnen de eigen alternatieve maatschappij functioneren dan in de Amsterdamse. Zelfs de toewijzing van sociale huurwoningen loopt geregeld volgens alternatieve, eigen regels. Geweld en intimidatie wordt daarbij niet geschuwd. Ook Amsterdam West kent (kleine) gebieden waar de dominante regels niet meer louter vanuit gemeente en overheid worden opgelegd, maar ook onderling geregeld worden. Ook hier is het economische aspect prominent aanwezig met eigen diensten, winkels (o.a. straathandel in valse merkartikelen), artsen en financiële instellingen. Overige voorbeelden zijn de lage sociale klasse in Amsterdam Noord (zeer zichtbaar met oudjaar) en zigeuners in woonwagenkampen.

Er is vanuit het centrale gezag (politie, belasting, gemeente) weinig zicht op de activiteiten in deze alternatieve maatschappijen. Hierdoor zijn dit ideale plekken waar vanuit ondermijnende activiteiten te ondernemen zijn. De factor "alternatieve maatschappij" biedt weer een basis voor andere factoren, zoals anonimiteit. Het risico op een alternatieve maatschappij ontstaat (onder andere) bij hoge concentraties mensen met een gezamenlijke cultuur of achtergrond die anders is dan de Amsterdamse, die hier weinig affiniteit mee hebben en die weinig tot geen succes hebben in de reguliere maatschappij. Ook ongelijkwaardigheid speelt hier een rol (zie paragraaf 8.1).

**140** *Je bedrijf of je leven. Aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven*. Advies- en Onderzoeksgroep Beke, in opdracht van het Ministerie van Justitie. Arnhem, 2007.

## 7.8 Controle

Er wordt een duidelijke tweedeling in factoren zichtbaar. Enerzijds zijn er ondermijningsbevorderende en remmende factoren die betrekking hebben op de mogelijkheden voor ondermijning, zoals de infrastructuur en de houding van mensen en organisaties. Anderzijds zien we een groep factoren die vanuit de handhaving en opsporing werken. Alle organisaties en structuren die criminaliteit en ondermijning proberen aan te pakken en voorkomen zijn feitelijk ook factoren voor ondermijning. Des te beter zij functioneren des te meer zij ondermijning zullen remmen, en andersom. Dit geldt ook voor de controles die op allerlei gronden en allerlei niveaus door allerlei instanties worden uigevoerd. De kwaliteit en effectiviteit van deze controles hebben een sterke invloed op ondermijning. En misschien nog wel belangrijker is de grondhouding waaruit deze controles voort komen, zoals we zullen zien bij de factor "dubbele rol" (zie onder). Rondom controles en de uitvoer daarvan lijken bewustwording en kwaliteitsbewaking de grootste potentiële winstpunten.

### Dubbele rol

De kwaliteit en het succes van controles is van verschillende zaken afhankelijk. Een belangrijk aspect daarbij is of de controlerende instantie alleen controleert, of dat deze nog een andere rol heeft (direct of indirect). Het is niet ongebruikelijk dat binnen een sector of branche de controle wordt uitgevoerd door een instantie of organisatie die zelf ook een belang heeft in die betreffende sector of branche. Een duidelijk voorbeeld in Amsterdam vinden we in de haven, waar vergunningen uitgegeven worden door de gemeente, en de controle en beheer wordt gedaan door het gemeentelijk havenbedrijf ("Haven Amsterdam"). Deze gemeentedienst is echter ook verantwoordelijk voor het innen van de leges en de acquisitie, en het economische beleid in de haven. De gemeente is immers een van de grootste belanghebbenden bij een economisch goed presterende haven. Dus het economisch belang van de bedrijven in de haven zijn het directe belang van de gemeente die deze bedrijven weer moet controleren op onrechtmatigheden. Zij moet daarmee feitelijk tegen haar eigen belang in controleren.

Uiteraard is een integere haven uiteindelijk het grootste belang van de gemeente, vanuit het oogpunt van imago en de economische situatie op lange termijn. De dubbele rol (verstrekker en controleur van vergunningen) die de gemeente noodgedwongen vervult dwingt haar tot lastige afwegingen. Dit speelt overigens niet alleen in de haven, maar ook bijvoorbeeld rondom grote dance-evenementen of belangrijke voetbalwedstrijden. In de prostitutiebranche heeft de gemeente een praktische oplossing gevonden, door de verstrekking en de controle van vergunningen bij totaal verschillende afdelingen onder te brengen, in plaats van alleen gescheiden functies binnen dezelfde dienst.

Een andere voorbeeld van een vermengd financieel belang zijn de gunstige financiële- en belastingomstandigheden in de haven. Tot stand gekomen onder andere onder invloed van het gemeentelijke economische belang bij de haven. Dit heeft een aantrekkende werking heeft op allerlei dubieuze bedrijven en ondernemers.[141]

Tenslotte speelt expertise een belangrijke rol. Mensen met de juiste expertise binnen een specialistische sector zijn schaars. De overheid (als controle-instantie) moet deze vaak rekruteren uit dezelfde doelgroep die uiteindelijk gecontroleerd moet worden. Hier kan het gaan om uiteenlopende branches zoals de bouw, transport, of bijvoorbeeld bepaalde handelsbranches (hout, cacao, witgoed, etc.). Wederzijdse (vroegere) bekendheid tussen personen kan een issue worden. Het kan daardoor extra energie en aandacht vereisen om de integriteit van de controlerende instantie te waarborgen.

De hierboven genoemde problemen rondom dubbele rollen spelen niet alleen in de haven, maar bij elke sector of branche waar de controlerende instantie ook een eigen belang in die sector heeft. Denk bijvoorbeeld aan notarissen of taxateurs, die meer winst maken als ze minder streng op fraude controleren. Hiermee is niet gezegd dat dit ook gebeurt, maar wel dat de dubbele rol een factor is die bevorderend kan werken.

Deze situatie is overigens anders dan de methodes van zelfreinigend vermogen zoals besproken in paragraaf 3.5. Daar gaat het om het beschermen van de interne integriteit door de organisatie of branche zelf. De dubbele rol waar hier op gedoeld wordt is niet het zelfreinigend, maar het reinigend vermogen van een controlerende instantie over een bepaalde sector waarin zij zelf ook belangen heeft.

### Controledichtheid

De kwaliteit van de controle is pas relevant als er ook echt gecontroleerd wordt. Als bekend wordt dat de kans op controle erg laag is, neemt daarmee het risico op ondermijnende activiteiten toe. De controledichtheid en de bekendheid hiervan zijn daarmee ondermijningsremmende factoren. Dit geldt niet alleen voor doorlopende controles ter plaatse, maar ook voor controle vooraf. Het stelsel van vergunningen en subsidies en de beoordeling van de aanvragen door de gemeente lijdt volgens (gesprekken met) gemeenteambtenaren onder het vele werk dat de Noord-Zuidlijn met zich meebrengt. Hierdoor kan de intensiteit van de controles afnemen, en dat bevordert ondermijning. Dit principe van beperkte capaciteit is bij de politie ook zichtbaar, bijvoorbeeld rondom grote evenementen zoals koninginnedag.

### Controle uitvoerders

Een aanverwante factor is de uitvoerder van de controle. In de financiële wereld zijn verschillende controles uitbesteed aan de financiële dienstverleners zelf. Money transfer diensten bijvoorbeeld dienen zelf ongebruikelijke transacties te melden. De controle is daarmee in handen gegeven van een ongetrainde burger, met een volstrekt onduidelijke motivatie. Zowel de werknemer als de werkgever heeft geen enkel belang bij een goede uitvoering van deze controle, waar ze ook nog eens niet voor zijn opgeleid. Ook dit bevordert ondermijning.

---

**141** *Je bedrijf of je leven. Aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven*. Advies- en Onderzoeksgroep Beke, in opdracht van het Ministerie van Justitie. Arnhem, 2007.

TE HUUR
020-624 03 63
Rappange

# 8

# Diepte Analyse

# 8. Diepte Analyse

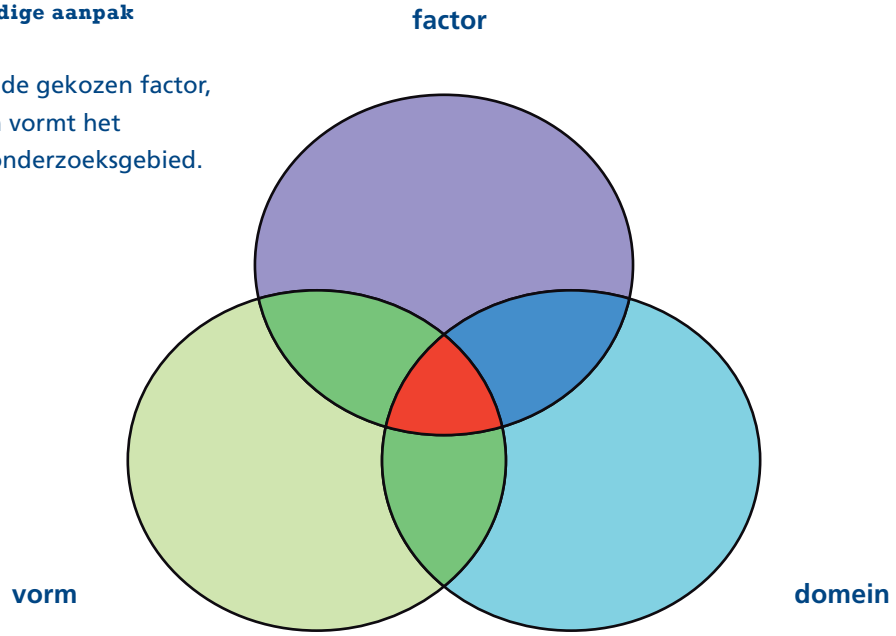
## 8.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is een overzicht gegeven van de belangrijkste ondermijningsvormen, domeinen en factoren. Wanneer er - op basis van indicaties - actie door de politie en partners op een bepaalde situatie moet worden ondernomen is een nadere analyse van de belangrijkste betrokken domeinen, factoren en ondermijningsvormen een randvoorwaarde voor effectief optreden. Een probleemgebied kan volgens onderstaand model in kaart worden gebracht. In een probleemgebied is steeds sprake van interactie tussen een vorm, factor en domein.
In dit model worden steeds een ondermijningsvorm, een factor en een domein over elkaar heen gelegd. Het snijvlak vormt het geprioriteerde onderzoeksgebied.

Het onderzoeksgebied begint bijvoorbeeld bij de prioritering van een domein waarin bepaalde ondermijnende gedragingen plaatsvinden. Na de selectie van een sleuteldomein, wordt dieper op het domein ingegaan door te focussen op de belangrijkste factor(en) en belangrijkste gerelateerde ondermijningsvorm(en). Of er zijn omstandigheden waarbij wellicht een ondermijningsvorm het eerste aanknopingspunt is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de 419-fraude. Deze wordt vervolgens door een specifieke sleutelgroep gepleegd en heeft enkele bevorderende en remmende factoren zoals bijvoorbeeld de lage straffen in Nederland. Ook is het niet ondenkbaar om de analyse te starten door een factor te kiezen met de belangrijkste daaraan gerelateerde domein(en) en vorm(en). De factor anonimiteit is hiervan een goed voorbeeld zoals blijkt uit dit hoofdstuk.

**Figuur 6. Drieledige aanpak**

Het snijvlak van de gekozen factor, vorm en domein vormt het geprioriteerde onderzoeksgebied.



Om te illustreren hoe deze methode werkt zijn in dit hoofdstuk twee sleuteldomeinen gekozen. Volgens de methode van het model wordt vervolgens dieper ingegaan op één bepaalde daarbij horende factor en één ondermijningsvorm. De verschillende sleuteldomeinen die nader worden onderzocht zijn de haven van Amsterdam en de woningbemiddelingsbranche. Deze domeinen worden beide onderzocht op de factor anonimiteit en de ondermijningsvorm fraude. De keuze voor de domeinen is gebaseerd op de aanwezige, elkaar versterkende relaties die anonimiteit en fraude in de domeinen hebben. Zo is te zien dat fraude vaak gepaard gaat met vormen van anonimiteit: zaken worden anders voorgesteld dan ze zijn door op papier of langs digitale weg een onjuiste weergave te geven van de werkelijkheid. Het woord anoniem komt van het Griekse *anoonumos*, wat betekent 'zonder naam, ongenoemd'. Anoniem *zijn* betekent administratief onopgemerkt blijven, niet zichtbaar zijn voor justitiële autoriteiten. En dat is nu juist wat criminelen willen, zodat ze niet opvallen en niet traceerbaar zijn. Deze factor komt dan ook vaak in beeld. Zo is te zien bij het eerste sleuteldomein, de haven van Amsterdam, dat deze aantrekkelijk is voor criminaliteit. Dit komt door bevorderende factoren zoals een goed georganiseerde infrastructuur en goede logistieke processen.

Als er sprake is van voldoende controle, toezicht en een hoge pakkans dan worden dat juist weer de remmende factoren rondom de haven. Anonimiteit is een erg belangrijke factor bij criminaliteit in de haven, vooral door de vele mogelijkheden om onopgemerkt te verblijven, te handelen en illegale goederen te kunnen opslaan. Dit werkt vormen van fraude, witwassen en andere methodes om identiteit, verblijf en eigendommen te verhullen in de hand. Voor het tweede sleuteldomein, de woningbemiddelingsbranche, is gekozen omdat gebleken is dat criminelen veel gebruik maken van bureaus die anoniem wonen faciliteren. Ze plegen hierbij fraude door onder meer valse werkgeversverklaringen en loonspecificaties te gebruiken. Het huren van een dergelijke woning is tevens ook een manier om geld dat met criminele activiteiten is verkregen wit te wassen.

Alvorens de twee sleuteldomeinen te onderzoeken, zal allereerst in dit hoofdstuk nader ingegaan worden op de factor anonimiteit. Deze is de moeite waard om tegen het licht te houden. Immers, als je op een bepaalde manier de kans krijgt om te deanonimiseren zal dat de aanpak van ondermijnende activiteiten makkelijker maken. Fraude als ondermijningsvorm, waarbij het kenmerkend is dat de maatschappij als geheel wordt geschaad, is uitgebreid aan de orde gekomen in hoofdstuk 5 (Ondermijningsvormen) en wordt daarom hier niet opnieuw beschreven.

## 8.2 Factor anonimiteit

Bij een fors aantal ondermijnende gedragingen blijkt dat de werkelijkheid zoals identiteit, verblijfplaats, eigendommen en geldstromen wordt verhuld, al dan niet gefaciliteerd door derden. Niet altijd is het verhullen van de identiteit of eigendom een doel op zich van facilitators, zoals bij de woningbemiddelaars. Zij hebben vooral een economisch belang en zijn daarbij criminelen ter dienste door het niet zo nauw te nemen met de registratie.

Verschillende voorbeelden van anonimiteit zijn: uitschrijving uit GBA, onderhuur, valse identiteit, fakebedrijven als dekmantel, valse werkgeversverklaringen en loonstrookjes, al dan niet gefaciliteerd door een katvanger of malafide bedrijven. Hiermee worden voertuig, verblijfplaats, bedrijf en/of bankrekening buiten bereik van de autoriteiten gehouden. Zo ook door gebruik te maken van facilitators die anonieme dienstverlening mogelijk maken, zoals het overmaken van geld bij bijvoorbeeld wisselkantoren. Een andere belangrijke facilitator is het internet als virtuele sleutelplaats, waardoor het mogelijk is om de eigen identiteit af te schermen. De zogenaamde cybercrime omvat innovatieve technieken om de communicatie mee af te schermen voor opsporing. Dit varieert van slimme vindingen, zoals het voortdurend wisselen van niet-geregistreerde mobiele telefoons of het gebruik van "dead letter boxes" waarbij e-mail berichten door meerdere gebruikers kunnen worden ingezien en aangepast zonder dat berichten daadwerkelijk worden verzonden, tot geavanceerde technieken als encryptie.[142]

142 *Crimineel gebruik van ICT*, Korps Landelijke Politiediensten, (NRI), Zoetermeer, 2004.

### Identiteit

Anonimiteit begint bij identiteit. Wie ben je en wie wil je zijn? Op dit moment staan zeven miljoen Europese identiteitsdocumenten in het Schengen Informatiesysteem (NSIS) gesignaleerd. Het valt op dat die "vermiste" documenten nauwelijks teruggevonden worden. In de praktijk blijkt nogal eens dat bepaalde personen, vaak illegale vreemdelingen en criminelen deze documenten ten onrechte gebruiken. Soms is het document niet eens vervalst maar lijken ze gewoon op de foto in het document.[143]

### Verblijfplaats

Identiteit hangt nauw samen met waar je verblijft. Het is een probleem voor de opsporing wanneer je personen niet meer kunt thuisbrengen op een woonplek. Vroeger raadpleegde men de gegevens in het gemeentelijke systeem. Nu zijn er nieuwe methodes nodig. Uit onderzoek van de Amsterdamse recherche blijkt dat beroepscriminelen zelden of nooit ingeschreven staan in het bevolkingsregister. Ze huren voor veel geld een woning bij een woningbemiddelingsbureau of een particuliere eigenaar. Indien gevraagd door de verhuurder komt men met een valse werkgeversverklaring. Verder is het bekend dat een vaste verblijfplaats kan worden afgeschermd door inschrijving op een postbus die door overheidsinstanties voor bepaalde doelgroepen ter beschikking wordt gesteld, zoals dak- en thuisloze veelplegers en jongeren.

Anonimiteit wordt voor een groot gedeelte opgeheven als identiteit en verblijfplaats aan elkaar kunnen worden gelinkt. Een organisatie als de gemeentelijke Dienst Werk en Inkomen, die postbussen ter beschikking stelt, zal er niet opzettelijk aan bij willen dragen dat een persoon "ongewenst" anoniem wordt. Van de overheid mag verwacht worden dat ze hier zorgvuldig mee omgaat. Hiervoor zal de overheid maatregelen moeten nemen om anonimiteit te voorkomen.

Bij de verschillende momenten van interacties met overheidsinstanties, zoals bij het verkrijgen van identiteitsdocumenten, ontstaan kansen om te deanonimiseren. Op dit moment is het voor ieder persoon mogelijk om zichzelf op eigen aangifte uit te schrijven uit het bevolkingsregister. Uitschrijven kan feitelijk alleen bij emigratie naar het buitenland, wanneer er geen vaste woon- of verblijfplaats meer is of wanneer de uitschrijving bewerkstelligd wordt door de ingeschrevene. Bij de laatste optie vindt uitschrijving met een onbekende bestemming plaats, waarna er kort onderzoek plaats vindt. Bij emigratie hoef je geen documenten te overleggen. Slechts mondelinge opgave naar het te emigreren land is voldoende. Het is dus relatief eenvoudig als je gedeeltelijk in het buitenland woont om je uit te schrijven uit het bevolkingsregister. Een nieuw document kun je in Den Haag aanvragen. Het overgrote deel van de zware criminelen staat echter "zonder vaste woon- of verblijfplaats geregistreerd". Het is dan mogelijk om je tijdelijk in te schrijven in je gemeente bij een kennis of familielid voor de aanvraag van een paspoort. De Dienst Persoons- en GEO-informatie van de gemeente Amsterdam geeft aan dat opvallend veel personen zich gedurende een korte tijd op een adres inschrijven, kennelijk met het doel om een paspoort aan te vragen. Als de uitschrijving wordt opgemerkt volgt er geen actie.

Hoewel het een recht is om een paspoort te verkrijgen, zal de overheid moeten stimuleren dat de daadwerkelijke verblijfplaats wordt opgegeven, bijvoorbeeld door stukken te overleggen waaruit de verblijfplaats kan worden vastgesteld. Bovendien dient er daadkrachtig opgetreden te worden tegen personen waarvan gebleken is dat zij zich onttrekken aan registratie in Nederland om zodoende onvindbaar te zijn voor opsporingsinstanties. Dat is tot nog toe niet gebeurd. In zulke gevallen zou een paspoort bijvoorbeeld niet kunnen worden afgegeven of ingetrokken.

### Onderweg, tussen zichtbaar en onzichtbaar

Vanuit de woon- of verblijfplaats word je zichtbaar door onderweg te zijn en door houder of bezitter te zijn van zaken. Geregistreerde gegevens geven geen garantie. Ook hier maken facilitators het relatief eenvoudig om onzichtbaar te blijven. De facilitator die als katvanger optreedt, kan een onbegrensd aantal bedrijven op zijn naam zetten. Een eigenaar van een bedrijf waar tientallen kilo's verpakte wiet is aangetroffen had maar liefst 4500 bedrijven op zijn naam staan. Het gebeurt vaak dat de daadwerkelijke bedrijfsvoering door anderen dan de eigenaar op papier wordt uitgevoerd, dan wordt een "schoon" familielid opgevoerd als de eigenaar. Ook hier kan de overheid wettelijke begrenzing aanbrengen en anonimiteit tegen gaan door het aantal geregistreerde

bedrijven aan banden te leggen. Een goed voorbeeld is dat een katvanger van voertuigen geen kentekenbewijs meer krijgt als de verschuldigde wegenbelasting of een verkeersboete al vijf keer niet is betaald. Ook verplichte registratie bij bijvoorbeeld mobiele (pre-paid) telefoons zijn kansen voor deanonimisatie.

## 8.3 De Haven van Amsterdam

### 8.3.1 Inleiding

Allereerst worden hieronder de relevante kenmerken van het Amsterdamse havengebied weergegeven. Daarna wordt ingegaan op de integrale benadering en de informatie-uitwisseling tussen de verschillende toezichthouders die werkzaam zijn in het gebied. Vervolgens wordt ingezoomd op de factor anonimiteit in het havengebied en de verschillende constructies voor het verhullen van identiteit, verblijf en eigendommen. Vaak gaat dit gepaard met vormen van fraude, zaken worden anders voorgesteld dan ze zijn. Om zicht te krijgen op dit fenomeen is onderzoek verricht middels interviews met betrokken partners en deelname aan overleggen van het Haven Informatie Knooppunt (HIK). Vervolgens wordt de Amsterdamse situatie vergeleken met twee verschillende havens, namelijk een haven in Italië, Genova en de haven van Hong Kong. Tenslotte zullen de best-practices voor het tegen gaan van anonimiteit aangehaald worden.

---

143 Uit een gesprek met Bureau Vreemdelingenpolitie, Politie Amsterdam, april 2009.

### Kenmerken van de haven

Het gebied van de Amsterdamse haven is enorm groot (38 km2). Je komt er 's avonds nauwelijks mensen tegen en politiesurveillance is er ook nauwelijks. Er zijn veel bedrijven, veel handel, veel containers en veel werknemers. De Amsterdamse haven is de vijfde van Europa. Het is een haven die sterk is in het bewerken van de aangevoerde goederen. Van de aan- en afgevoerde goederen zijn bulkgoederen het sterkst vertegenwoordigd zoals kolen, veevoeders, olieproducten, enzovoort. Als cacaohaven staat Amsterdam nummer één in de wereld. Zowel de gemeente als de kamer van Koophandel kunnen geen volledig betrouwbaar beeld geven van de eigenaren van de panden en wat de aard is van de activiteiten van de bedrijven in het havengebied. Overigens is dit ook het geval bij grotere industriegebieden in Amsterdam. Verschil is echter dat de haven logistiek gezien meer een internationaal karakter heeft. Door de centrale ligging opent de haven van Amsterdam de deur naar onder meer Duitsland, België, Zwitserland, Groot-Brittannië en Scandinavië. Amsterdam biedt toegang tot de miljoenen consumenten van de Europese markten. Dankzij de goed georganiseerde infrastructuur (water, weg, spoor, lucht) en logistieke processen is de haven een aantrekkelijke omgeving voor criminele activiteiten. Bovendien kunnen goederen onopgemerkt worden opgeslagen.

De beschikbare bedrijventerreinen in het havengebied zijn niet alleen bedoeld voor havengerelateerde activiteiten. Naast de kadegebonden kavels voor terminals en industriële bedrijven met aan- en afvoer over water, zijn er 'droge' terreinen voor industrie en distributie.[144] Op een aantal momenten wordt getest of een bedrijf zich aan bepaalde normen houdt en als dit zo is wordt er daarna niet meer gecontroleerd. Criminelen houden zich bijvoorbeeld bezig met drugshandel, wapenhandel, milieucriminaliteit en illegale transacties, aldus het bureau Milieucriminaliteit & Team Havens van de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland.

### Integrale benadering

Op 15 mei 2007 is het convenant Havens getekend door de Douane, KLPD te water (unit IJmond), de Koninklijke Marechaussee en de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland. Hiermee is een aanvang gemaakt met een structureel havenoverleg (HIK-overleg). Aangezien de havenregio Amsterdam internationaal gezien geografisch groter is dan alleen het gedeelte in Amsterdam was de wens dat de omringende politieregio's Zaanstreek-Waterland en Kennemerland ook aansloten bij het overleg. Hier zijn reeds afspraken over gemaakt.

De havens van Amsterdam, Zaanstad, Beverwijk en Velsen/IJmuiden vormen nu samen het werkgebied van het overleg. Dit omvat het Noordzeekanaal gebied vanaf IJmuiden tot aan de Oranjesluizen in het IJ.

### Informatie uitwisseling

De partijen komen wekelijks bijeen en delen tijdens het overleg alle aan de haven gerelateerde informatie. Het voorzitterschap van het overleg wordt gerouleerd. De partners bewaken samen de afspraken. Verschillende deelnemers geven aan dat het succes van het overleg afhangt van de persoonlijke instelling van de afzonderlijke partner. Er is geen regiehouder benoemd die de kar trekt.

Tijdens het overleg stroomt de politie informatie rijkelijk en wordt ruimhartig gedeeld met de partners. De partners zijn allen vertegenwoordigd en melden de opvallende of verdachte voorvallen van de afgelopen week. Er komt veel informatie uit de Douane. Wie werkt waar, is eigenaar waarvan, heeft welke inkomsten, etcetera. Verder worden continue elkaars vragen beantwoord (of meegenomen zodat ze het voor elkaar kunnen opzoeken) en nieuwe vragen voorgelegd. Een partner ziet iets waar "het beeld niet van klopt", of een fenomeen valt ze op en dat leggen ze voor zodat iedereen zijn relevante informatie daarover kan opzoeken. Daarna spreken ze het verder door en kijken ze wie het aan kan pakken. De dossiers vliegen over tafel. Vooral politie Amsterdam-Amstelland en de douane schuiven elkaar stapels documenten toe. Het komt voor dat bij de terugkoppeling van informatie blijkt dat er sprake is van een legaal bedrijf of dat de vermoedens worden bevestigd; bijvoorbeeld bij de twee schepen die al jaren stil in het havengebied lagen. Na een controle van de Douane werden enorme hennepplantages in het ruim van deze schepen ontdekt. In het geval waarbij de Douane bij een controle op een zeeschip zeven Filippijnse vrouwen aantreft, welke verklaren op bezoek te zijn, wordt duidelijk dat allerlei informatie bij elkaar wordt gelegd. De Vreemdelingendienst geeft aan dat deze vrouwen als au

pair te werk gesteld zijn op bepaalde adressen. Het is de Vreemdelingendienst tevens bekend dat er vrouwen van Filippijnse afkomst werkzaam zijn in de gedwongen prostitutie en dat zij zich laten registreren als "au pair". Hoewel er nog niets geconcludeerd kan worden is het wel interessant om hun verblijf na te gaan en oog te hebben voor eventuele vrouwenhandel.

Opvallend is dat er veel uit het hoofd gedaan wordt. Zo wordt vaak door iemand gezegd: "die naam komt me bekend voor", of "die meneer kennen we nog van dat". Het lijkt erop dat de aanwezige overlegpartners vooral veel eigen parate kennis hebben. Hierdoor is de informatie-uitwisseling sterk afhankelijk van persoonlijke geheugens. Buiten het overleg is er geen gezamenlijk informatieknooppunt of ondersteunend systeem waarin geraadpleegd kan worden. Analyse van de informatie vindt op ad hoc basis plaats door een analist van de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland.

De centrale regie met betrekking tot de analyse van risicoladingen wordt uitgevoerd door de Douane van Rotterdam. Dit is in de praktijk lastig omdat zij geen lokale kennis hebben. Een ongebruikelijke lading met bijvoorbeeld tweedehands schoenen uit Peru wordt wel als risicolading geclassificeerd, terwijl "zachte informatie" met betrekking tot verdachte omstandigheden rondom een bedrijf, niet wordt meegewogen. Voor de toekomst is het benoemen van een regiehouder wel wenselijk volgens de deelnemers van het overleg. Het succes van de samenwerking kan dan op een hoger niveau getild worden. Andere aanbevelingen liggen in het creëren van één informatiesysteem zodat informatie vastgelegd en gekoppeld wordt.

### Gebiedscontrole

In de samenwerking heeft er inmiddels vier maal een multidisciplinaire gebiedscontrole plaats gevonden. Naast de eerder genoemde toezichthoudende instanties als Douane en team Havens zijn ook de Belastingdienst, Arbeidsinspectie, Gemeente Amsterdam (van Traa-team), ORAM (scheepvaartvereniging Noord), Dienst Milieu en Bouw toezicht, Onroerend Goed Amsterdam (OGA) en het Havenbedrijf Amsterdam vertegenwoordigd. Ook de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) heeft interesse getoond. De kracht van deze controle ligt in het feit dat iedere instantie kan aangeven bij welk bedrijf hij binnen wil kijken, waarop vervolgens iedereen vanuit de eigen invalshoek informatie verschaft.

## 8.3.2 Verschijningsvormen van anonimiteit in de haven

De factor anonimiteit in relatie tot fraude en oplichting uit zich in de havens tevens door witwasconstructies en het faciliteren van criminele activiteiten. Onderstaand is een aantal voorbeelden gegeven:

**Inschrijving Kamer van Koophandel (KvK)**

Het komt vaak voor dat er meerdere bedrijven ingeschreven staan op één adres. Voor de belastingdienst is het de moeite waard om te kijken welke activiteiten er plaats vinden wanneer het beeld niet klopt. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er meerdere transportbedrijven op één adres staan. Zo is ook de vraag welke activiteiten een bedrijf uitvoert die volgens de KvK omschreven staat als "dienstverlening ten behoeve van directe klantenservice". Daarbij is bekend dat de eigenaar meerdere malen heen en weer naar Spanje rijdt, criminele contacten heeft en een valse naam bij een controle aan de Douane opgaf. Het is meerdere malen gebleken dat een bedrijf een dekmantel is voor criminele activiteiten. Zo is het op zijn minst merkwaardig te noemen dat een bedrijf wat volgens de KvK handelt in water uit Zuid-Amerika, in de avonduren personeel inzet om een pallet waarop water is opgeslagen, te bewaken.

**Beveiliging Haventerrein**

Het terrein van de haven bij de terminals is beveiligd, echter verschillende respondenten geven aan dat controle en naleving minimaal is. Het is niet ondenkbaar dat een taxichauffeur die vaker op het terrein wordt toegelaten of bemanning van een sleepboot zich ongemerkt met criminele activiteiten bezig kan houden. Hoewel er geen harde feiten zijn, bestaan er bij de FIOD vermoedens dat er op de terminals bedrijven werkzaam zijn, die criminelen ter dienste zijn bij allerlei werkzaamheden, bijvoorbeeld het doorlaten van containers.

144 Website Gemeente Amsterdam, Economische zaken, Haven, 14 april 2009.

**Sleepboten voor begeleiding van vrachtschepen naar of uit de haven**
Ook bedrijven die activiteiten hebben waarbij ze van/naar boten buiten de haven (uit de kust) moeten, kunnen als dekmantel dienen. De boten zijn dan nog niet gecontroleerd en de handelswaar kan daarvoor al van het schip gehaald worden. Voorbeelden zijn onderhoudsbedrijven, duikbedrijven of een bedrijf dat "namens de eigenaar alcohol en drugscontroles bij de bemanning uitvoert". Het is niet gebleken dat dit gebeurt, maar volgens meerdere respondenten is het niet ondenkbaar.

**Tenaamstelling van bedrijven**
Meerdere panden en bedrijven in het havengebied zijn eigendom van personen die als crimineel bekend staan bij de politie. De namen komen niet terug in de gegevens van de gemeente en de KvK, want als je die bekijkt zijn verschillende aanverwante personen steeds de eigenaren van deze bedrijven. De criminele organisatie is de daadwerkelijke eigenaar en beheerder. De belastingdienst merkt echter wel een overeenkomst. Bij de opgave van loonbelasting, omzetbelasting en in de boekhouding zijn er adressen die steeds weer terug komen. De crimineel die hieraan te linken is, heeft geprobeerd om zijn eigendommen te verhullen.

**Signalen van witwassen**
De gemeente ontdekte signalen van witwassen bij het afkopen van erfpacht in het havengebied. Opvallend was dat de persoon het bedrag (€250.000) in een keer kon betalen. De financiering had hij bij elkaar gekregen door de verkoop van onroerend goed en de verkoop van zijn coffeeshop. Voor de aankoop hiervan waren vrouwen naar voren geschoven die geen antecedenten hadden zodat de transactie legaal oogde. De gemeente ontdekte dat de aankoop van het onroerend goed zonder hypotheek werd volbracht. Na onderzoek bij politie kwam aan het licht dat de vrouwen familie van elkaar waren en dat de vrouwen, evenals de persoon die de erfpacht wilde afkopen, directe relaties hadden met zware criminelen.

**Verhulling registratie bij doorverkoop boten**
Boten raken zoek doordat er een derde persoon wordt tussen geschoven die de nieuwe eigenaar wordt. De boten worden geruild en krijgen een andere naam. De boekhouding wordt op deze wijze opgeschoond. Er vindt geen transactie plaats en op deze wijze is het niet traceerbaar wie de nieuwe eigenaar is. Boten hoeven alleen geregistreerd te worden als ze sneller dan twintig km/u gaan of de lengte meer dan vijftien meter is. Naast deze wettelijke registratie bestaat er tevens registratie voor ligplaatsen in de jachthavens.

**Witwassen crimineel geld door aankoop jacht via een Limited (Ltd.)**
Er zijn vermoedens dat in de jachthavens door criminelen geld wordt witgewassen door bijvoorbeeld een jacht aan te kopen op rekening van een Limited. Voor de verkopende partij is het niet na te gaan wie daar de eigenaar van is en of dit in de haak is.

## Illegale onderverhuur van panden
Er zijn veel pandjes in het havengebied die worden doorverhuurd. De huurder die doorverhuurt heeft vaak geen volledige identiteitsgegevens van de daadwerkelijke gebruiker.

**Oplichting via beheerder botenstalling**
Het is gebleken dat een verkoper van een boot ter waarde van €40.000 zich anoniem waant bij het meerdere malen uithalen van een oplichtingtruc. De boot staat gestald in een enorme stalling. De beheerder van de stalling krijgt te horen dat de boot is verkocht en dat de nieuwe eigenaar de stallingkosten overneemt en de boot zolang nog even in de stalling laat staan. Op het moment dat de nieuwe eigenaar zijn boot wil ophalen, blijkt deze inmiddels al te zijn opgehaald door een andere persoon die ook heeft betaald en in de veronderstelling verkeerde de rechtmatige eigenaar te zijn. De beheerder van de stalling is degene die toestemming heeft gegeven om de boot af te geven. De verkoper van de boot is gevlogen en blijkt niet makkelijk te vinden.

Naast bovenstaande fraude voorbeelden waarbij de factor anonimiteit een rol speelt, zijn er ook nog andere constructies die gericht zijn op het verhullen van de identiteit of verblijfplaats, zoals:

**Buitenlandse tenaamstelling van een leaseauto**
Voor de toezichthouders is het aantreffen van een leaseauto met een buitenlandse tenaamstelling, waarbij bijvoorbeeld ook gezien wordt dat er "goederen" worden overgeladen, een signaal dat ze te maken hebben met malafide praktijken. Het komt

veel voor dat criminelen rondrijden in voertuigen die tenaamgesteld zijn op een leasebedrijf in Nederland, Luxemburg of bijvoorbeeld Spanje. Na onderzoek is gebleken dat een leasebedrijf in Luxemburg zelfs in eigendom is van een Nederlandse crimineel. Kennelijk opgezet uitsluitend met het doel om te verhullen.

**Registratie rondtrekkende personen (zoals kampers)**
Van een aantal kampers uit het havengebied is het bekend dat zij zich uitgeschreven hebben uit Nederland en zich vervolgens ingeschreven hebben in Duitsland. Ze rijden nu rond in voertuigen met een Duits kenteken. Ze worden niet aangeslagen voor de voertuigenbelasting en zijn onvindbaar voor het CJIB. Ze verkrijgen volledige anonimiteit in Nederland, daar de politie een rechtshulp verzoek nodig heeft om de tenaamstelling uit Duitsland te verkrijgen.

**Gebruikmaking van verschillende identiteiten**
Mensen met een dubbel paspoort of meerdere nationaliteiten gebruiken bij controles steeds een andere identiteit. Daarmee wordt het bemoeilijkt om zaken aan elkaar te koppelen. De schrijfwijze van namen wisselt ook wel over documenten heen.

**Verhullen van teeltplaatsen van hennep**
De hennepteelt (gebeurt veel in de haven) verplaats langzaam van verborgen eigen plekken naar anonieme plekken. Bijvoorbeeld open buiten tussen bestaande beplanting, op boten die lang stil liggen en in de dubbele bodem van een ponton. De eigenaar of betrokkenen zijn dan veel moeilijker uit de systemen te halen, en hebben er vaker niets mee te maken.

### 8.3.3 Vergelijking met Genova, Italië

Genova is een van de grootste havens van Italië. In totaal is het havengebied 47 km lang. De districtschef van de "polizia" te Genova is al ruim dertig jaar werkzaam in de haven en in zijn huidige functie verantwoordelijk voor de veiligheid van de haven, het spoor en het vliegveld te Genova. Bij de haven is een groot probleem met illegalen, welke vanuit Noord-Afrika Europa proberen binnen te komen. Daarnaast vindt er illegale handel plaats in drugs, nepartikelen, medicijnen, wapens, geld, sigaretten en kunst. Het begrip dat schepen terroristisch belang hebben is ontstaan na het incident op de Achille Lauro in 1985. De ISPS code (*International Ship and Port facility Security code*) is hier uit voortgekomen. Dit is een amendement op de SOLAS (*Safety Of Life At Sea*) en betreft het beveiligen van schepen en haveninstallaties tegen terroristische aanslagen. De ISPS code is verplicht voor alle schepen op internationale reizen met meer dan 500 GT. Niet alleen schepen maar alle bedrijven in de haven die in contact komen met de schepen moeten aan de ISPS code voldoen. In Amsterdam zijn de terminals afgeschermd en wordt toezicht gehouden door beveiligingsbedrijven. In Italië wordt de ISPS code al veel langer en uitvoeriger nageleefd. Dat is terug te zien in het veiligheidsbeleid. Kenmerkend is dat men het gebied van de haven, net zoals een vliegveld, als een grensgebied beschouwt. Dit betekent dat er een 100% controle van al het personenverkeer plaats vindt. Alle schepen, van cruiseschepen tot vrachtschepen meren aan in beveiligd gebied waarna vervolgens documentencontrole plaatsvindt en een veiligheidscontrole van personen door middel van scanners en persoonsfouillering. Het gehele personeel van vrachtschepen wordt op dezelfde wijze gecontroleerd. De goederen, zoals containers van vrachtschepen, gaan door een scanner als er vermoedens zijn van een strafbaar feit. Er is ook beschikking over een zestal mobiele scanners. Per jaar worden er ongeveer 5 miljoen passagiers gecontroleerd en duizenden van de miljoenen containers. Dit gebeurt op basis van passagierslijsten en vrachtlijsten die van te voren worden aangeleverd.

Het veiligheidsbeleid kenmerkt zich verder doordat het gehele terrein van de haven in verschillende deelgebieden is opgedeeld. Hierop zijn verschillende niveaus van veiligheidsmaatregelen van toepassing. Deze deelgebieden zijn volledig afgeschermd met hekken en beveiligd met camera's. Het is niet mogelijk om van het ene deelgebied naar het andere te gaan. Burgers die hier niets te zoeken hebben kunnen onmogelijk op het terrein komen. Er heerst werkelijk een serene rust en men straalt een beeld uit dat de politie hier de touwtjes in handen heeft. Er werken ongeveer 130.000 personen in de beveiligde gebieden, welke allemaal slechts met een pas op de beveiligde terreinen kunnen komen. Deze pas krijgen zij, nadat de politie toestemming heeft verleend, van de gemeente. Deze pas is slechts voor de duur van één jaar geldig. Op deze wijze is de controle geborgd. De gebieden worden beveiligd door

particuliere beveiligingsbureaus. Naast toezicht en controle wordt door de "carabinieri" (vergelijkbaar met de marechaussee) ook ingestoken op opsporing. Zo vindt infiltratie plaats in bijvoorbeeld garagebedrijven in de haven.

**De integrale benadering in Italië**

Er zijn veel toezichthouders actief in de haven. De polizia is verantwoordelijk voor controle van het personenverkeer. De douane en de Guardia Financia (FIOD) voor het goederenverkeer. De carabinieri is ondersteunend, eveneens als de verschillende beveiligingsbureaus die zorg dragen voor toegangscontrole en controle op de beveiligde gebieden. De verdeling in taken is in beginsel in overeenstemming met Nederland. Verschil is wel dat de controle van personen hier niet zo uitvoerig plaatsvindt. In Italië wordt de informatie van de verschillende diensten ook gedeeld en bij bijvoorbeeld een controle op open zee wordt gebruik gemaakt van de grote schepen van de Guardia Financia. Een voordeel is dat de polizia zelf kan inloggen in de gegevens van de belastingdienst. Eventueel opvallend verschil in inkomen en bezit komt zo direct aan het licht. Er zijn 220 camera's opgesteld en deze zijn verdeeld over het hele gebied, zowel binnen als buiten. De camera's worden door alle toezichthouders gebruikt en worden door een particulier beveiligingsbureau uitgekeken. Overigens zijn er meerdere particuliere beveiligingsbureaus verantwoordelijk voor de controles. Op deze wijze worden personen door meerdere instanties gecontroleerd. Het zorgt ervoor dat de beveiligingsbureaus elkaar indirect controleren. Er zijn richtlijnen opgesteld waar de beveiligingsbureaus zich aan hebben geconformeerd. Als blijkt dat een richtlijn wordt overtreden, vindt ontslag plaats.

## 8.3.4 Vergelijking met Hong Kong

Hong Kong heeft 9 miljoen inwoners, in een gebied ter grootte van de provincie Utrecht. Het grootste gedeelte daarvan is natuurgebied of wildernis, waardoor de meeste Hong Kongers in drukke, hoge, in hoge concentratie gebouwde flats (30-50 verdiepingen is gebruikelijk) woont. Hong Kong is daarmee een verstikkende, drukke, warme, stinkende maar vooral actieve, levendige, bruisende en bedrijvige stad. De haven van Hong Kong is een van de grootste ter wereld. Dit geldt voor de overslag van containers, de omvang van de handel en arbeid in en rond de haven, maar ook simpelweg voor het geografische gebied dat met de haven te maken heeft. Men zou zelfs kunnen zeggen dat heel Hong Kong, op de een of andere manier, wel iets met de haven te maken heeft. Hong Kong is een verzameling eilandjes (met als belangrijkste Hong Kong Island) rondom een schiereiland (Kowloon) dat tegen China aanligt. Net over de grens ligt Shenzhen, een Chinese miljoenenstad (nog groter dan Hong Kong) die bewust tegen de toenmalige Britse kolonie is aangebouwd. Ook Shenzhen heeft een enorme haven, en samen met die van Hong Kong en nog wat overige industrie vormen ze de *Pearl River Delta*, een economisch gebied van groot belang voor China, en met een grote impact op de wereldeconomie.

De haven van Hong Kong is grotendeels in handen van maar een handjevol "tycoons", lokale miljardairs, en echte Hong Kongers. Niet zelden is hun kapitaal begonnen in de criminaliteit, maar als je het eenmaal hebt, en je doet het goed in de legale zakenwereld dan vinden Hong Kongers dat alleen maar bewonderenswaardig. Degelijke achtergronden zijn dan ook vaak een publiek geheim. De haven wordt vanuit de overheid gereguleerd door het Hong Kong Marine Department, geleid door de Master Mariner.[145] Dit is, bij hoge uitzondering, nog een statige oude Brit.

### Cruiseschepen

Er speelt een aantal problemen in de haven. De controle van passagiers en bemanning van schepen laat erg te wensen over. Een passagiersterminal ingericht als een luchthaven zouden ze graag zien. Gek genoeg heeft Hong Kong dit wel bij de ferries, de boten van en naar Macau en het vasteland van China. Maar passagiers van cruiseschepen lopen nog veel te makkelijk de boot op en af. Een ander probleem zijn de enorme cruiseschepen die permanent in de haven liggen. Deze varen op gezette tijden een stukje de haven uit (of gaan zelfs gewoon pontificaal tussen Kowloon en Hong Kon Island in liggen, vergelijkbaar met het IJ tussen Amsterdam Centrum en Noord) en dan wordt er fors gegokt. Chinezen zijn buitengewoon goklustig, maar behalve in Macau is dit overal verboden. Dus wordt het met deze drijvende gokboten opgelost.

### Informatiepositie

Behalve samenwerking op het gebied van veiligheid en handhaving werkt het Marine Department niet samen met de haven afdeling van de HKPD. Sterker nog, geen van beide partijen is überhaupt bezig met het vergaren van enige informatiepositie rondom de bedrijvigheid in de haven. Ze weten welke schepen er in- en uitgaan, er is een informatiestroom rondom de inhoud van de vracht en daar zijn controles over. Maar wie in welk bedrijf wat doet dat zegt ze niet zoveel. Dat wordt ook gezien als een onmogelijk grote hoeveelheid informatie, die als die eenmaal compleet is alweer is verouderd. De dynamiek in de haven is enorm, bedrijven komen en gaan, en wisselen continue van bezigheden. Het Marine Department wil alleen informatie als het veiligheidgerelateerd is, zoals meldingen, indicaties of incidenten. Dit krijgen ze van de politie, die daarop acteert.
Het Marine Department handhaaft en controleert de (internationale) veiligheidseisen en maatregelen (zoals ISPS, etc.), en dat is voor hun de belangrijkste manier om de haven veilig te maken. Een groot gedeelte van de problematiek van vroeger bestond uit corruptie en afpersing. Dit is echter structureel aangepakt door het ICAC (zie hoofdstuk negen, als best practices uit Hong Kong).

### Aanpak

Een uiterst effectieve aanpak, mogelijk omdat alle instanties onder dezelfde ministeriële verantwoordelijkheid vallen, zijn de gecombineerde taskgroups. De HKPD, Marine Department, Customs en Immigration pakken dan samen een gezamenlijk probleem aan. Of ze werken gezamenlijk een sector of gebied af, zoals een voor een de terminals (haveneenheid van bedrijven en overslag). Optioneel doet de antiterreur eenheid hier ook aan mee. In deze taskgroups ziet men elkaar als volwaardige collega's, met complementaire bevoegdheid. Informatie is totaal open tussen de diensten. De regie wordt bepaald door het ministerie, waarbij elke afdeling voor zijn eigen niveau van veiligheid (van lokale ordehandhaving tot internationale verdragen en smokkel) verantwoordelijk is.

### Dubbel belang

Een belangrijk Amsterdams punt dat hier totaal niet speelt is het dubbele belang van gemeente of overheid. Kort en simpel: de Marine Department maakt geen winst. Ze heffen leges tegen de kosten, maar Hong Kong kent geen invoerbelasting. De Marine Department wordt dan ook niet (zoals in Amsterdam) afgerekend op de economische staat van de haven, maar puur op de veiligheid. Het economische belang van de haven voor Hong Kong bestaat vooral uit het feit dat bedrijven zelf weer investeringen doen en geld uitgeven in de stad, en omdat ze hier hun hoofdkwartier houden (en hier dus belasting betalen over hun hele winst). Invoerbelasting zou ook raar zijn, omdat de meeste handel eerder een soort dubbele doorvoer is. Van China via Hong Kong naar de wereld, en andersom. Hong Kong is feitelijk de haven van een land waar het economisch (grotendeels) los van staat.

### Internationaal

Door niet samen te werken maar te wantrouwen bij het handhaven van de regels (zoals ISPS) heeft Nederland (en ook de US, die helemaal volgens de mensen hier!) de maritieme wereld van zich vervreemd. Wat oorspronkelijk een grote en zelfs de belangrijkste partner in veiligheid was (de maritieme wereld zelf) is vervreemd geraakt en de mensen en bedrijven daarbinnen hebben een hekel gekregen

**145** Prachtige ouderwets Britse titel!

aan de autoriteiten. Deze situatie heeft men in Hong Kong voorkomen door ISPS en andere regels in samenwerking en samenspraak met de bedrijven in en uit te voeren. Daarom is de haven hier veel minder gevoelig voor ondermijning (volgens de Master Mariner van het Hong Kong Marine Department). De zakenwereld zelf helpt proactief mee, in plaats van alleen onderwerp te zijn. In Nederland is men teveel op de regels gaan zitten, en in Amerika misbruikt men ISPS door de nadruk te verschuiven van safety naar security (antiterreur, homeland security). Elke vorm van samenwerking is daar gesloopt. De marine Department hanteert hier momenteel een soort groepsgevoel, een groep van overheid en bedrijfsleven die het samen moeten doen, ieder met een eigen belang. Daarmee is ook het zelfreinigend vermogen in deze groep erg groot, omdat iedereen erbij wil horen. Dit hebben we tijdens het bezoek echter niet kunnen verifiëren.

### 8.3.5 Aanpak/best practice

Bij de aanpak in de haven staat de integrale aanpak, waarbij informatie met elkaar wordt gedeeld, centraal. Door informatie-uitwisseling en gezamenlijke gebiedscontroles wordt het inzicht in verschillende ondermijningsvormen en criminaliteit vergroot en kunnen gezamenlijke prioriteiten worden gesteld. Zonder exact te weten waar deze informatie op kan duiden, wordt geprobeerd verbindingen te maken en verschillende gegevens over elkaar heen te leggen. Ondanks verschillende taakstellingen van de overheidsinstanties is er een gezamenlijk besef dat er iets niet klopt en dat men hier samen aan wil werken. Fenomenen zoals veelvoorkomende dekmantels of bijvoorbeeld voertuigen met buitenlandse tenaamstellingen van leasebedrijven verdienen de aandacht. Door gericht de personen en activiteiten te controleren kun je deze personen uit de anonimiteit halen. Anonimiteit kan ook worden tegengegaan als partners informatie veredelen door gegevens uit de eigen systemen te linken. Zoals de belastingdienst kan aantonen wie de werkelijke eigenaar is van een bedrijf.
Politie en Douane starten binnenkort met het opstellen van een gezamenlijk jaarplan waarin afzonderlijke en gezamenlijke inspanningen zijn benoemd. Een nadeel kan zijn dat hierdoor niet altijd de eigen prioriteit centraal staat. Echter deze manier van werken betaalt zich op lange termijn terug omdat de welwillendheid wederkerig zal zijn. De samenwerking is een onderdeel van cultuurverandering. De overstap van een verzameling van taken naar gemeenschappelijke doelen. Best-practices uit Italie zijn de opdeling in deelgebieden, waarbij toegangspassen met beperkte geldigheid voor worden afgegeven, en de verschillende beveiligingsbedrijven die zijn aangesteld om elkaar te kunnen controleren ten einde corruptie tegen te gaan. Een andere aanbeveling ligt in het gegeven dat politie zelfstandig belastinggegevens kan bevragen om zodoende vermoedens van witwassen direct te kunnen nagaan. Bovendien is infiltratie in bedrijven in de haven ook een goede aanvulling om inzicht te verkrijgen in criminele activiteiten.
In Hong-Kong is de vooral de gecombineerde aanpak een best-practice. De politie in de haven heeft meer dan alleen een politietaak. De taken bestaan uit het bewaken van de landsgrens, een gedeelte van de kustwacht, antiterreur en immigratie en mensensmokkel. Dit pakket aan taken zorgt voor een goede informatiepositie op verschillende fronten en biedt een goed uitgangspunt voor het handhaven van de orde in de haven en het uitvoeren van antiterreuractiviteiten.

## 8.4 Woonbemiddeling

### 8.4.1 Inleiding

Het tweede sleuteldomein dat beschreven wordt zijn de woningbemiddelaars. Ook hierbij zal gekeken worden naar de ondermijningsvorm fraude en de factor anonimiteit. Hieronder zal als eerste een korte beschrijving gegeven worden van wat woningbemiddeling inhoudt. Daarna wordt ter illustratie een voorbeeld gegeven van de activiteiten van een malafide woningbemiddelaar. Hierin komt duidelijk naar voren wat de onwenselijke activiteiten kunnen zijn die door een woningbemiddelaar uitgevoerd worden en wat hier ondermijnend aan is. Onder de onwenselijke en soms strafbare activiteiten zijn diverse vormen van fraude aan te wijzen. Verder wordt ook aangegeven welke rol anonimiteit speelt bij woningbemiddeling en hoe dit ondermijning bevordert. Als laatste wordt een best practice aangegeven voor de bestrijding van malafide woningbemiddeling en wordt een vergelijking gemaakt met de ondermijningstheorie.

### 8.4.2 Kenmerken van woningbemiddeling

Zoals in veel grote steden is goedkope huisvesting ook in Amsterdam een schaars goed. Doordat er meer vraag dan aanbod is van goedkope woningen worden veel mensen gedwongen te huren in de zogenaamde vrije sector. In deze sector zijn de huurprijzen niet aan regels gebonden en derhalve een stuk hoger. Doordat er veel verschillende partijen zijn die woningen aanbieden in deze vrije sector is het vinden van een geschikte woning niet zo eenvoudig. Echter, bij de zoektocht naar een geschikte woning kan de hulp ingeroepen worden van een woningbemiddelaar. Een woningbemiddelaar zorgt er voor dat personen die een woning te huur aanbieden in contact komen met personen die een woning zoeken. Voor deze dienstverlening wordt een financiële vergoeding gevraagd. Veel expats, buitenlandse werknemers die tijdelijk in Nederland werken, maken gebruik van woningbemiddelaars om aan tijdelijke woonruimte in Amsterdam te komen. Woningbemiddeling is dus in de basis een bonafide gewenste dienstverlening die van belang is voor een goed functionerende huurwoningmarkt. Er wordt namelijk niets anders gedaan dan vraag en aanbod op elkaar afstemmen. Er zijn naar schatting ruim 140 bemiddelaars met vergunning en enkele tientallen zonder. Een klein deel van beide groepen faciliteert de georganiseerde criminaliteit.

#### Malafide woningbemiddelaars

Jammer genoeg zijn er naast bonafide woningbemiddelaars ook woningbemiddelaars die het niet zo nauw nemen met de wet- en regelgeving. Deze bemiddelaars plegen diverse vormen van fraude en zijn hiermee faciliterend voor criminelen. Om duidelijk te maken hoe een woningbemiddelaar faciliterend kan zijn voor een crimineel het volgende voorbeeld zoals dat gebleken is uit een opsporingsonderzoek (zie kader volgende pagina). De ongewenste activiteiten van de woningbemiddelaar die in het onderstaande voorbeeld naar voren komen worden hieronder nader toegelicht.

*A heeft een bedrijf dat zich bezighoudt met de bemiddeling van huurwoningen. Crimineel B houdt zich bezig met drugshandel en heeft geen aantoonbaar legaal inkomen. B huurt in totaal vier woningen via A. De huurcontracten stonden echter vaak op naam van een katvanger die door B werd aangeleverd. A wist dat de katvanger niet de feitelijke huurder was. De huur werd echter contant door crimineel B betaald aan A. Verder heeft A ook twee voertuigen gehuurd en deze weer doorverhuurd aan B. Ook voor deze voertuigen werd door B contant betaald aan A. Daarnaast is A op verzoek van crimineel B twee fictieve dienstverbanden aangegaan met twee bekenden van B. Deze twee bekenden kregen hierdoor loon uitgekeerd voor werk dat er niet verricht werd. Crimineel B betaalde deze loonkosten en sociale lasten contant aan A. Door A werden de sociale lasten officieel afgedragen. Hierdoor kregen de twee bekenden van B dus een "legaal" inkomen. In totaal betaalde crimineel B elke maand tussen de 30.000 en 40.000 euro aan A voor alle diensten die hij verrichtte.*

**Valse werkgeversverklaringen en loonspecificaties**

Uit opsporingsonderzoeken blijkt dat malafide woningbemiddelaars valse werkgeversverklaringen en valse loonspecificaties verstrekken aan potentiele huurders. Om een woning te huren, en dan met name in de vrije sector, wordt door de verhuurder vaak gevraagd naar een werkgeversverklaring en loonspecificaties om te kunnen bepalen of een huurder in staat is de huur op te kunnen brengen. Dit wordt gedaan om minder risico te lopen dat de huur niet wordt betaald. Deze valse werkgeversverklaringen worden door de malafide woningbemiddelaar geleverd voor een kleine financiële vergoeding. De malafide woningbemiddelaar kan ook nog een stap verder gaan in de dienstverlening naar de huurder door hem of haar "officieel" in dienst te nemen. Daarbij wordt dan ook loon uitbetaald en sociale premies afgedragen. Door de huurder wordt dit loon en sociale premies contant aan de woningbemiddelaar betaald. Op deze manier krijgt de huurder een legaal inkomen en wordt zijn zwarte geld wit gewassen. Ook voor het verkrijgen van een hypotheek voor een woning wordt door de hypotheek-verstrekker gevraagd naar werkgeversverklaringen en loonspecificaties. De malafide woningbemiddelaar werkt door het verstrekken van valse werkgeversverklaringen en loonspecificaties mee aan deze hypotheekfraude.

**Huurcontracten niet op naam van de daadwerkelijke huurder**

Malafide woonbemiddelaars kunnen er voor zorgen dat de naam van de daadwerkelijke huurder niet in

de papieren komt. Hiervoor wordt dan een katvanger gebruikt. Ook worden soms percelen in eerste instantie gehuurd op naam van de bemiddelaar om ze vervolgens weer door te verhuren. Hierdoor weet alleen de bemiddelaar wie er in de percelen verblijft en is ook eenvoudig een andere naam op het huurcontract in te vullen.

**Accepteren van contante betalingen**
Gewoonlijk worden de huren van woningen giraal betaald. Ook wanneer er bemiddeld is door een bonafide woningbemiddelaar wordt de huur gewoonlijk giraal betaald. Malafide bemiddelaars nemen echter ook contant geld aan van de huurder en zorgen er voor dat de verhuurder betaald wordt. Op deze manier kan geld afkomstig van misdrijven gebruikt worden om de huur te betalen. De bemiddelaar werkt hierdoor mee aan het witwassen van geld afkomstig van misdrijven.

**Verhuren van auto's**
Door malafide woningbemiddelaars worden op verzoek ook andere zaken gehuurd zoals auto's. Uit een aantal opsporingsonderzoeken blijkt dat de auto's dan op naam van de bemiddelaar gehuurd of geleasd worden en deze huurt of least ze dan weer verder aan zijn klanten. Hiervoor kan dan weer contant betaald worden door de crimineel en alleen de (woning) bemiddelaar weet aan wie er in deze auto's rijdt.

## Ondermijning

Malafide woningbemiddelaars faciliteren criminelen door het verstrekken van valse werkgeversverklaringen, het accepteren van contant geld, door huurcontracten op naam van een katvanger te zetten en door het huren van auto's voor deze criminelen. Hiermee ondermijnen ze de wet- en regelgeving die er op gericht is criminaliteit tegen te gaan. In dit proces wordt door de malafide woningbemiddelaar soms duidelijk wetten overtreden zoals bij het verstrekken van valse werkgeversverklaringen. Andere activiteiten van malafide woningbemiddelaars zijn ook onwenselijk maar vallen niet op of zijn minder eenvoudig onder een strafbepaling te brengen. Zo is het accepteren van contant geld in principe niet strafbaar. Echter wanneer de malafide woningbemiddelaar weet dat het geld afkomstig is van misdrijven dan maakt hij zich strafbaar aan witwassen.

Een andere belangrijke reden voor criminelen om in zee te gaan met een malafide woningbemiddelaar is de anonimiteit die hiermee verkregen kan worden. Huurcontracten van huizen en auto's kunnen dan op naam van de bemiddelaar of katvanger gezet worden. Hierdoor is door de overheid, zoals politie, justitie en belastingdienst niet te achterhalen waar de crimineel verblijft en wat zijn financiële positie is. Het huren op eigen naam door een bemiddelaar en doorverhuren aan klanten is in principe niet strafbaar maar wel zeer onwenselijk als dit gebeurt om criminelen buiten de papieren te houden. Dit ondermijnt de activiteiten van de overheid om criminaliteit tegen te gaan. De overheid gaat echter zelf ook niet geheel vrij uit bij de bestrijding van anonimiteit op het gebied van wonen. De gemeentelijke basisadministratie van de gemeente Amsterdam is al jaren niet goed op orde. Bewoners zijn zelf verplicht hun woonadres te registreren bij de gemeente. Echter de handhaving hierop laat veel te wensen over. Hierdoor is het voor criminelen niet heel moeilijk om anoniem op een adres te kunnen wonen.

## Relatie met andere delictsvormen

Uit opsporingsonderzoeken is duidelijk geworden wat de impact is van de activiteiten van woningbemiddelaars. De woningen die gehuurd worden door criminelen worden aan de ene kant gebruikt als luxe verblijfplaats. Aan de andere kant worden de woningen ook gebruikt voor het daadwerkelijk uitvoeren van de criminele activiteiten. Uit onderzoek blijkt dat woningbemiddelaars een groot aantal verschillende criminele activiteiten mogelijk maken zoals het:

- Tijdelijk opslaan en bereiden van verdovende middelen.
- Versturen van enorme hoeveelheden spam over het internet.
- Ombouwen van betaalautomaten voor skim activiteiten.
- Onderbrengen van illegalen.
- Onderbrengen van vrouwen die werkzaam zijn in de prostitutie.
- Onderbrengen van bolletjesslikkers om de bolletjes uit te kunnen poepen.
- Onderbrengen van personen die betrokken zijn bij liquidaties.

Speciale aandacht verdient het samenwerkingsverband met de Engelse Serious Organised Crime Agency (SOCA). Hieruit blijkt dat een grote groep Engelse criminelen verblijft in Amsterdam en dat deze groep actief is in de handel in vuurwapens en verdovende middelen naar Engeland. Zeer regelmatig blijkt dat deze Engelse criminelen gebruik maken van woningbemiddelaars om anoniem in Amsterdam te kunnen verblijven.

### 8.4.3 Bestrijding malafide woningbemiddeling

Malafide woonbemiddeling wordt op de drie hieronder beschreven manieren bestreden.

**Strafrecht**

Malafide woningbemiddelaars worden aangepakt door ze strafrechtelijk te vervolgen. Zij maken zich schuldig aan diverse strafbare feiten, zoals valsheid in geschriften bij het vervalsen van werkgeversverklaringen en loonspecificaties. Verder wordt ook oplichting gepleegd wanneer deze papieren gebruikt worden om bijvoorbeeld een hypotheek te verkrijgen. Ook kan witwassen ten laste worden gelegd wanneer de bemiddelaar weet dat het geld dat hij aanneemt afkomstig is van misdrijven.

**Bestuurlijke aanpak**

Naast de strafrechtelijke vervolging wordt de malafide woningbemiddeling ook bestuursrechtelijk bestreden. Woningbemiddelaars die in Amsterdam actief willen zijn moeten in het bezit zijn van een vergunning. Deze vergunning wordt afgegeven door de Dienst Wonen van de gemeente Amsterdam en deze instantie is ook belast met de controle op de woningbemiddelaars. Wanneer geconstateerd wordt dat er bemiddeld wordt zonder vergunning of in strijd met de voorschriften in de vergunning dan kunnen waarschuwingen gegeven worden en uiteindelijk kan de vergunning ingetrokken worden. Wanneer de bemiddeling, zonder vergunning, doorgaat kan een last onder dwangsom opgelegd worden. Op deze manier wordt de bemiddelaar financieel gedwongen te stoppen met zijn activiteiten.

**Woonbemiddelingsconvenant**

Woonbemiddeling is aangewezen als een vrijplaats in het vrijplaatsenconvenant. Dit houdt in dat informatie van de betrokken partners eenvoudig met elkaar gedeeld kan worden. De partners die bij het

woonbemiddelingsconvenant aangesloten zijn zijn: politie, Dienst Wonen, Dienst Persoonsgegevens, belastingdienst, en het Van Traa team. Door deze partners wordt gezamenlijk gekeken hoe malafide woonbemiddelaars het beste aangepakt kunnen worden. Dit gebeurt in de vorm van een casusoverleg. Wanneer een van de partners informatie heeft over mogelijk malafide praktijken van een bemiddelaar dan wordt een inventarisatie gemaakt van de beschikbare informatie van alle partners. Vervolgens wordt een keuze gemaakt in de aanpak waarbij, indien nodig, beschikt kan worden over de informatie die bij de verschillende partners aanwezig is. Zo levert de politie informatie uit opsporingsonderzoeken aan de dienst wonen over activiteiten van bemiddelaars waardoor de Dienst Wonen waarschuwingen kan uitdelen, vergunningen in kan trekken of een last onder dwangsom op kan leggen.

### 8.4.4 Best practice

Het woonbemiddelingsconvenant past naadloos in het theoretisch kader dat verbeeld is in figuur 3 in paragraaf 3.4. De diverse bouwstenen, politie, Dienst Wonen, Dienst Persoonsgegevens, belastingdienst en het Van Traa team kijken gezamenlijk hoe de malafide woningbemiddelaars langs de verschillende overheidsdiensten door proberen te kruipen en de fundamenten van de maatschappij aan proberen te tasten. Door de gezamenlijke doelstelling en de gecoördineerde activiteiten worden de kieren tussen de verschillende partners gedicht en de malafide bemiddelaars effectief bestreden.

In behandeling

# 9

# Best Practices

# 9. Best Practices

## 9.1 Inleiding

In deze verkenning is gefocust op best practices in de aanpak van ondermijning, die een of meer van de tools uit de nota Politie in Ontwikkeling[146] (PIO) in zich hebben, te weten: Programmasturing, Policing of communities, lokale of nodale Oriëntatie en Informatie Gestuurde Politie (IGP). Deze tools geven richting aan de feitelijke en toekomstige strategie van de Nederlandse politie, ondermeer in relatie tot de bestrijding van ondermijning. In hoofdstuk twee zijn deze vier punten al uitgebreid aan de orde geweest. De zoektocht leverde meerdere best-practices op waarvan de meest opvallende in dit hoofdstuk worden beschreven. Er zijn vier categorieën gehanteerd:

A. Focus op sleutelplaatsen & branches
   - '*joint ventures*'
B. Focus op sleutelpersonen
   - '*fellowship*'
C. Focus op andere denkwijzen & methoden
   - '*mindset*'
D. Focus op best practices van andere landen
   - '*behind the borders*'

## 9.2 Focus op sleutelplaatsen & branches - 'joint ventures'

In onze verkenningstocht zijn we meerdere best-practices tegengekomen die zich focussen op sleutelplaatsen en of sleutelbranches van criminaliteit en overlast in onze samenleving. Al deze voorbeelden dragen nagenoeg allen de vier genoemde principes uit PIO in zich.

### 9.2.1 Project Emergo (postcode gebied 1012)

Emergo is een samenwerkingsverband tussen Gemeente, Belastingdienst, Openbaar Ministerie en Politie. Uitgangspunt is om in nauwe samenwerking en gesteund door onderzoek en analyse, zicht te krijgen op de criminele machtsconcentraties en de achterliggende gelegenheidsstructuren in het postcodegebied 1012 (Amsterdam Centrum, wallengebied). Door middel van concrete acties die bestaan uit een combinatie van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke interventies, worden de mogelijkheden aangegrepen om deze problematiek te bestrijden en in de toekomst te voorkomen.

Het idee achter Emergo is om gezamenlijk, als één overheid, zicht te krijgen op de problematiek, en om vervolgens vanuit dit beeld een plan van aanpak te ontwerpen dat bestuurlijk, fiscaal en/of strafrechtelijk van aard is. Wat wellicht nog belangrijker is: de overheid vindt er gemeenschappelijk hetzelfde van en brengt dezelfde boodschap: dat kan ook anders. Zo kan het gebeuren dat iemand die illegaal in Nederland verblijft van de ene instantie een uitkering ontvangt, aan de andere instantie belasting betaalt voor een bedrijf dat op zijn naam staat en dat de derde overheid hem op een gegeven moment ongewenst verklaart. Al deze instanties handelen conform hun eigen doelstellingen en hen is afzonderlijk dus niets te verwijten. Het totaal is echter niet wenselijk. In ondermijning is het van belang dat gezamenlijk wordt opgetreden tegen onwenselijke situaties en dat de overheid ook eenduidig optreedt.

Een goede oplossing om zicht te krijgen op anonieme personen of bedrijven is om alle informatie die beschikbaar is bij elkaar te leggen, immers 0 + 0 + 0 = (soms) 1.[147] Dit verhoogt de zichtbaarheid en kan bijvoorbeeld de intenties achter het oprichten van een bedrijf beter zichtbaar maken.

Een van de vele bevindingen uit het project is dat het voor het vormen van een volledig beeld noodzakelijk is om informatie te delen. Op basis van het huidige convenant is het mogelijk om met de informatie van de Gemeente, Belastingdienst en de politie bepaalde risicoprofielen in kaart te brengen. Er zijn drie pilots gestart: één geografische, één gericht op een branche en één op een delict. Een van de uitkomsten van

deze pilots is dat door deze bundeling meer zicht ontstaat op bepaalde locaties of objecten. Vanuit dit inzicht wordt, gelet op de verschillende taakstellingen van de overheidsinstanties, gekozen voor een bepaalde aanpak. Voordat er sprake is van een daadwerkelijke verdenking van een strafbaar feit, wordt informatie bij elkaar gebracht. Op deze manier kan geconcludeerd worden dat er nader onderzoek plaats moet vinden, maar er kan ook geconcludeerd worden dat er niets laakbaars aan de hand is.

De opzet van Emergo zorgt ervoor dat bij de verschillende instanties veel begrip wordt gekweekt voor de (on)mogelijkheden van elkaar. Ook ontstaat goed zicht op de niches in de wetgeving en de personen die daarvan - afhankelijke welke bril men opzet- hier ge- of misbruik van maken. Zo kan het voorkomen dat iedere instantie haar doelstelling vervult, maar dat het gezamenlijke resultaat niet oplevert wat de overheid in haar gezamenlijkheid voor ogen heeft.

### 9.2.2 Integrale aanpak vrijplaatsen

Vrijplaatsen zijn mensen, groepen of locaties die zich hebben onttrokken aan de gemeenschappelijke afspraken die in een samenleving gemaakt worden. In het Vrijplaatsenconvenant worden vrijplaatsen omschreven als 'groepen of locaties waar een effectief overheidsoptreden wordt belemmerd, leidend tot een maatschappelijk ongewenste situatie, waarbij structurele fraude van wezenlijke betekenis is.
De belemmering betreft soms een bestaande of vermeende dreiging, soms een sociaal-culturele hindernis. Zoals in hoofdstuk vijf aan de orde is gekomen gaat het hier om een convenant betreffende de toepassing en handhaving van overheidsregelingen bij vrijplaatsen, gebruik makend van informatieuitwisseling en gezamenlijke toezicht- en handhavingsancties. De aanpak richt zich op bepaalde gebieden en de daaraan gekoppelde doelgroepen die lange tijd voor de overheid minder zichtbaar waren met alle gevolgen van dien. Onder het vrijplaatsenconvenant gaan partijen een samenwerkingsverband aan om de integrale aanpak van het overheidsoptreden te verwezenlijken. De convenantpartners verplichten zich over en weer, met inachtneming van de wettelijke bepalingen, de informatie te verstrekken die nodig is om de samenwerking effectief en efficiënt te laten verlopen.

De vaste partners binnen het vrijplaatsenconvenant zijn:
- Belastingdienst
- FIOD-ECD
- Douane
- Gemeente Amsterdam
- Openbaar Ministerie, parket Amsterdam
- Politie Amsterdam-Amstelland

In het convenant is per partner een aantal individuele taakstellingen geformuleerd. Per vrijplaats kan de samenstelling van de partners verschillen. De politie sluit daarvoor convenanten met de betreffende organisaties. Zij vervult de operationeel regisserende rol en zoekt daarbij samenwerking met verschillende instanties.

### 9.2.3 De locale integrale controles op sleutelplaatsen en knooppunten

Al jarenlang bestaan er vormen van samenwerking tussen overheidsdiensten om vervoersbewegingen op het water en of de weg te controleren. Vaak waren deze controles gericht op de overtredingen uit verkeerswetgeving, milieuwetgeving en andere wetgevingen die betrekking hadden op transport. De afgelopen jaren is steeds meer het besef gekomen dat we de focus van deze controles moeten richten op de knooppunten van onze infrastructuur of de zogenaamde sleutelplaatsen of hotspots uit onze samenleving waar kwaadwillende personen samenkomen of langskomen.

#### Project Garde

In de verkenningstocht zijn we vele vormen van controles met een dergelijke focus tegengekomen. In 2003 werd op initiatief van de politie, in samenwerking met diverse partners van verschillende overheidsdiensten zoals openbaar ministerie,

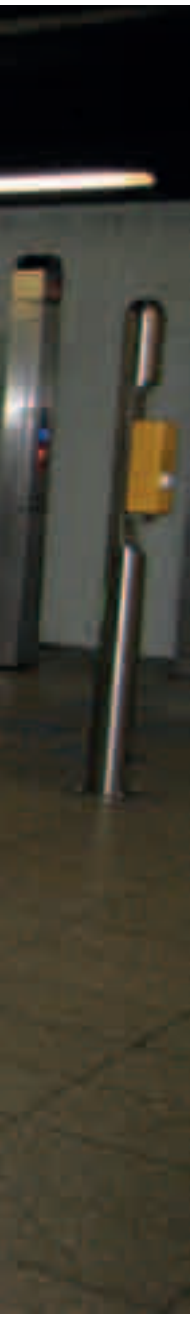
---

146 *Politie in Ontwikkeling*. Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen. NPI, Den Haag, 2005.

147 Vakjargon politie, alle (minimale) aanwijzingen bij elkaar opgeteld kunnen een verdachte opleveren zoals bedoeld in artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering.

belastingdienst, douane, Koninklijke Marechaussee en Dienst Werk en Inkomen, personen en hun voertuigen gecontroleerd op sleutelplaatsen. Teneinde te experimenteren met de toenmalige visie uit het document 'politie op een kruispunt' en de visie met betrekking tot de dadergerichte aanpak van Amsterdamse Beroeps Criminelen, zijn op initiatief van de Dienst Centrale Recherche, het voormalige District 5 (Amsterdam Zuid) en het regioproject Controle Infrastructuur een aantal experimentele operationele actiedagen voorbereid en uitgevoerd binnen het werkgebied van het 5e district van de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland. Het doel van deze actiedagen was het adequaat en consequent handhaven van normen en waarden in het werkgebied van onze regio door controle op de infrastructuur (wegen) en dadergerichte aanpak van doelgroepen (veelplegers en Amsterdamse Beroeps Criminelen), ten gunste van de leefbaarheid, veiligheid, maatschappelijke integriteit in de regio en van de legitimiteit van de politie. De controle op de infrastructuur[148] richtte zich voornamelijk op het zichtbaar en merkbaar controleren van de doelgroepen en hun voertuigen op de zogenaamde hotspots van de infrastructuur in district 5. Subdoelen van deze controle van de doelgroepen en op de hotspots waren:

- Adequaat aanpakken van elke misstap van de doelgroepleden
- Verstoren van de sleutelplaatsen, daar waar de doelgroepenleden samenkomen
- Verstoren van (criminele) activiteiten van de doelgroepenleden
- Ontnemen van de anonimiteit van de personen uit criminele doelgroepen
- Informatie verzamelen t.b.v. controle, opsporing, dichtbij- en ordepolitie
- Professionalisering afstemming en samenwerking interne organisatie en ketenpartners
- Professionalisering multidisciplinaire ´controle´ op infrastructuur en dadergerichte aanpak van de doelgroepen



### Catch Ken

Tijdens de controles werd in deze context voor het eerst gebruik gemaakt van de zogenaamde Catch Ken[149] om voertuigen te signaleren en het selecteren van personen uit de doelgroepen op de infrastructuur. Het resultaat van dit project was goed en er werden resultaten geboekt op alle subdoelstellingen. Nadien volgde nog vele kleine en massale acties op onze sleutelplaatsen. Noemenswaardig daarin zijn de massale acties *Stadspoort, Cleansweep en Twenty-four* van de politieregio Amsterdam-Amstelland. Al deze acties stonden wederom in het teken van de strategieën tegenhouden, verstoren en of opsporen van onze doelgroepen (veelplegers) op onze hotspots en of zogenaamde virtuele stadspoorten samen met onze partners met als toenmalige missie: *"Samen, tactisch, informatie gestuurd en vakkundig onze veelplegers Tegenhouden, Verstoren en Opsporen op de hotspots of hun ontmoetingsplaatsen/verblijfplaatsen in een 24 uur levende binnenstad."*
Niet te vergeten zijn de twee onlangs uitgevoerde massale regionale controle acties onder de codenaam *"Lord of the ring".* Op basis van informatie werden knooppunten geselecteerd en werden daar zogenaamde lokale integrale controles uitgevoerd op de infrastructuur om de criminaliteit in de regio terug te dringen. De doelstelling was dan ook: *"Het terugdringen van de criminaliteit en overlast in Amsterdam ten gunste van de veiligheid, leefbaarheid en de maatschappelijke integriteit door het adequaat integraal gebiedsgericht aanpakken van de locaties en het opsporen, tegenhouden of verstoren van de criminaliteit in Amsterdam.*

Al deze acties leverden resultaten op het gebied van onder andere de onderstaande thema's of delicten:

- Overvallen (bv. verstoren van de bekende overvallers)
- Straatroven (bv. verstoren van de bekende straatrovers)
- Drugsbezit en -handel (bv. aantreffen grote hoeveelheden hard en softdrugs)
- Wapenbezit en -handel (bv. aantreffen vuurwapens of steekwapens)
- Belastingontduiking (bv. vorderingen van belasting tegoeden)
- Sociale fraude (bv. terugvorderingen onterecht verkregen uitkeringsgelden na constatering bezit exclusieve auto's)
- Fraude/witwassen (bv. middels de cabrio methode, ontnemen bezit criminelen voertuigen, etc)
- Witwassen (bv. aantreffen onverklaarbare grote hoeveelheden cash geld in voertuigen en later bij zoekingen in woningen)
- Illegaal verblijf voortvluchtigen (bv. aanhoudingen van (inter)nationaal gesignaleerden.
- Identiteitsfraude (bv. aantreffen vele valse of gestolen identiteitspapieren)

Daarnaast leverde deze acties operationele, tactische en strategische sturingsinformatie voor overheidsdiensten.

---

**148** De doelstelling van het project was als volgt geformuleerd: *door controle een merkbare verbetering van de veiligheid bereiken*. Ook is de volgende omschrijving van de controlefunctie geformuleerd:*Controle betekent in essentie het op efficiënte en effectieve wijze omgaan met capaciteit en middelen, evenals het toepassen van specifiek gerichte bevoegdheden, op de hotpots of daar waar de massaliteit in stromen speelt, teneinde normoverschrijding van doelgroepleden tegen te houden en/of te beëindigen (onder meer door aanhouden) én het op een zichtbare, merkbare en normstellende wijze optreden ten aanzien van een ieder.* De resultaten van het project moeten blijken uit teruggang van aanwezigheid van (gedragingen van) doelgroepleden in de regio en van "ergernis"-(norm)gedragingen in het publieke domein. Verminderen criminaliteit en overlast in publieke domein.

**149** Catch Ken, een soort camera met nummerherkenning, teneinde geselecteerde kentekens te signaleren uit de stroom van voertuigen op de infrastructuur. In het land ook wel bekend als ANPR (Automatic Number Plate Recognition).

### 9.2.4 Fraude Interventieteams

Deze interventieteams, bestaande uit de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Arbeidsinspectie, de Politie, de gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Openbaar Ministerie en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), zijn een belangrijk instrument waarmee fraude en illegale tewerkstelling voorkomen en aangepakt kunnen worden. De kracht van de teams is gelegen in deze brede aanpak: een organisatie of persoon wordt tegelijk vanuit verschillende invalshoeken gecontroleerd op fraude en/of illegale tewerkstelling. Naast repressie is er in de interventieteamprojecten ook voldoende aandacht voor preventieve elementen.[150]

### 9.2.5 Project Doorzon

De aanpak van crimineel of oneigenlijk gebruik van woningen kan vanaf november 2008 met het convenant *Doorzon*. Het samenwerkingsverband bestaat tussen de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Dienst Wonen (Gemeente Amsterdam) en de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFW). Hierbinnen worden gegevens uitgewisseld om crimineel en oneigenlijk gebruik van woningen, zoals illegale onderhuur, hennepteelt of illegale prostitutie, aan te pakken. De politie kan door middel van een extra Proces Verbaal gegevens hieromtrent verstrekken aan Bureau Zoeklicht van de Dienst Wonen. Woningen kunnen uit het criminele circuit worden gehaald doordat er naast een strafrechtelijk traject een bestuurlijk traject wordt gevolgd. Het ontbinden van het huurcontract behoort op deze manier tot de mogelijkheden, met nieuwe rechtmatige bewoning als gevolg. De Doorzon aanpak is een effectief middel dat bijdraagt aan het terugdringen van woonfraude, criminaliteit en overlast in Amsterdam. Bovendien is dit middel zowel in de opsporing als aan de wijkteams (buurtregie) inzetbaar.

## 9.3 Focus op sleutelpersonen - 'Fellowship'

### 9.3.1 Persoons- of dadergerichte aanpak doelgroepen

De afgelopen jaren is men zich bij de politie en bij andere overheidsorganisaties steeds meer gaan realiseren dat reactief optreden bij de constatering van een overtreding van de normen en waarden uit wet- en regelgeving niet altijd de juiste strategie is. Men is op zoek gegaan naar alternatieven om juist te voorkomen dat men overtredingen of misdrijven pleegt. Concepten zoals proactief werken, tegenhouden, drempels opwerpen en preventie komen steeds meer naar voren in het denken binnen deze organisaties. Mede in dat licht vond er langzaam een ontwikkeling plaats van een nieuw soort denken en strategie. Men koos niet meer voor een uitsluitend reactieve delictsgerichte aanpak maar steeds meer voor een proactieve persoongerichte aanpak. De personen die regelmatig verantwoordelijk waren voor het plegen van allerlei soorten delicten kwamen centraal te staan in de strijd tegen de criminaliteit en overlast.

Eind jaren '90 werden met name jonge criminelen betiteld als harde kern jeugd. De politie en haar partners in de strafrechtketen bundelden hun krachten om deze zogenaamde 'veelplegers', die een groot aandeel hadden in de criminaliteit en overlast, aan te pakken. Onder de naam 'Amazone aanpak' werden de eerste samenwerkingsverbanden waargenomen en werden personen uit doelgroepen zoals High Risk Criminals, harde kern jeugd, veelplegers algemeen, harddrugsverslaafden (SOV) en criminele illegale vreemdelingen multidisciplinair aangepakt onder operationele regie van de politie. Ook maakte de toenmalige Centrale Recherche van de politie Amsterdam-Amstelland in 2003 een aanvang met een aanvullende strategie op de zogenaamde traditionele opsporing. Deze strategie kreeg de naam: persoonsgerichte aanpak van de doelgroep Amsterdamse Beroeps Criminelen.[151]

Aangezien de traditionele opsporing niet altijd het verwachte resultaat bracht wilde men de zogenaamde onaantastbare en bijna ongrijpbare 'grote' criminelen van de Randstad op andere wijze aanpakken: door ze tegen te houden of op te sporen in hun criminele, sociale en zakelijke netwerken. De politie wilde en kon dat niet alleen doen. Daarvoor hadden ze hun partners against crime nodig. Het kwam er op neer dat de energie van de politie zich niet meer uitsluitend ging richten op de aanpak van handel in harddrugs of wapens of het oplossen van liquidaties, afpersingen, gijzelingen en of ontvoeringen in het criminele (georganiseerde) milieu. Deze laatste misdrijven werden steeds meer beschouwd als strafmaatregelen binnen een crimineel bedrijf c.q. netwerk in een gebied dat wordt beschouwd als de haven van Europa.

In de nieuwe werkwijzen worden nu vragen gesteld als: En wat maakt deze stad nu aantrekkelijk voor criminelen? Op welke wijze wordt de infrastructuur van Amsterdam misbruikt door criminelen? Welke malafide bedrijven en dienstverleners spelen een rol bij het faciliteren van criminelen? Wie van onze overheidsinstantie hebben nu al dan niet samen de beste kaarten in handen om deze criminelen aan te pakken? Hoe kunnen overheidsdiensten net als Mohamed Ali gerichte korte klappen uitdelen, waarna een KO-stoot wordt uitgedeeld op onze criminelen in plaats van wachten op een kans op de genade klap? Op welke wijze kunnen overheidsdiensten zand in de criminele machine gooien?

### 9.3.2 Het ABC-team

Vanuit de bovengenoemde gedachtewereld en vraagstukken is het huidige ABC-team van bureau Zware Criminaliteit om leden van de doelgroep Amsterdamse Beroeps Criminelen tegen te houden of adequaat op te sporen. Het team zoomt in op de zakelijke, criminele en sociale netwerken van deze groep. Middels brainstormsessies bepalen zij vervolgens al dan niet samen met ketenpartners een strategie om zijn of haar rol binnen het criminele netwerk op innovatieve wijze te verkleinen. Daarnaast richten zij zich op de aanpak van misbruik van ons maatschappelijk systeem (of signalen daarvan) waarmee onder andere geld wordt verdiend door deze criminelen, zoals in de keten rondom de hennepteelt. Niet om uitsluitend middels strafrecht de criminelen aan te pakken. Maar ook middels bijvoorbeeld bestuursrecht, zoals het sluiten van coffeeshops en growshops. Ook richten zij hun aanpak op de betrokken sleutelbranches (zoals autoverhuurbedrijven), sleutelplaatsen (zoals bepaalde horeca gelegenheden in Amsterdam) en niet te vergeten de facilitators (zoals malafide woningbemiddelaars).
Aangezien leden van de genoemde doelgroep geen grenzen kennen is (inter-) nationale samenwerking essentieel om deze individuen en hun criminele netwerk aan te pakken. Op dit vlak is er inmiddels een samenwerking met de Nationale Recherche en de zogenaamde SOCA uit Engeland: een team dat zich bezig met de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Dit laatste samenwerkingsverband leidde in ieder geval tot uitwisseling van informatie over doelgroepleden en de aanhouding van tientallen voortvluchtige ‘zware’ Engelse criminelen die zich in Amsterdam schuilhielden. De criminelen konden anoniem blijven door het gebruik van valse identiteitpapieren, valse werkgeversverklaring, malafide woningbemiddelaars, fraude en crimineel geld. Ze leefden een onopvallend leven in Amsterdam en vervolgden veelal hun criminele activiteiten, zoals wapen en drugshandel, afpersingen, uitvoeren van liquidaties in Europa en witwassen van crimineel geld.

#### Zoektocht naar joint ventures

Leden van het ABC-team, waaronder verschilende rechercheKundigen[152], zijn immer op zoek naar nieuwe samenwerkingsverbanden met overheidsdiensten, particuliere bedrijven of sleutelbranches om de doelgroep ABC en hun zogenaamde facilitators aan te pakken. Uiteindelijk gaat het er in deze aanpak om dat crimineel vermogen, anonimiteit , macht en status worden ontnomen van de groep door een slimme combinatie van toezicht, handhaving, opsporing en tegenhoudstrategieën op operationeel, tactisch en strategisch niveau. Daarvoor is samenwerking, afstemming, informatieuitwisseling met de focus op één doel van essentieel belang. Ook in de rest van de politieorganisatie wordt de persoonsgerichte aanpak steeds meer toegepast. Buurtregisseurs, politieagenten van wijkteams en rechercheurs gaan vaker ‘hand in hand’ aan de slag met de persoonsgerichte aanpak van veelplegers van criminaliteit en overlast. De zogenaamde ketenunits dragen dan zorg voor een totaal aanpak van deze veelplegers.

---

**150** Interventieteams, Jaarplan 2009.

**151** Man. C., (2003). *De eerste stappen van de daderregisseur,* Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

**152** Een inspecteur van politie met een HBO recherche opleiding tot Master of Criminal Investigations.

### 9.3.3 De ketenunit veelplegers en jeugd

De Ketenunit is een samenwerkingsverband van organisaties die zich bezighouden met de aanpak van veelplegers en jeugd. Doelstelling van de Ketenunit is het vergroten van de veiligheid in de stad door een effectieve aanpak van crimineel gedrag van veelplegers en jeugd. In de Ketenunit vindt besluitvorming in alle strafzaken plaats. Op de ketenunit wordt fysiek op 1 locatie samengewerkt door gemeente, jeugd- en zorginstellingen, politie en justitie om de overlast en criminaliteit tegen te gaan en te voorkomen. Dit gebeurt door dadergericht, gebiedsgericht en probleemgericht te werken. Alle persoonsinformatie van jeugdige criminelen en veelplegers wordt gebundeld zodat snel kan worden ingegrepen. Uit de praktijk blijkt dat de ketenunits een aantal voordelen hebben. Een aantal van deze voordelen is vooral gebonden aan de fysieke vorm van Ketenunits:

- Ketenunits functioneren als een informatieknooppunt waar ketendossiers worden opgebouwd: preventie, repressie en (na) zorg worden met elkaar verbonden. Dit is mogelijk voor zowel individuele gevallen (casusoverleg) als voor gebieden. Informatie-uitwisseling is hierbij essentieel.
- Ketenunits kunnen gemakkelijker informatie met elkaar delen en bij elkaar binnenlopen om "zaken" te doen rond een cliënt.
- Ketenpartners zijn in een fysieke omgeving eerder geneigd elkaar aan te spreken op gemaakte werkafspraken en toezeggingen. Afspraken over te nemen maatregelen verzanden hierdoor minder snel in de reguliere uitvoeringspraktijk. Voor zover dat wel (structureel) het geval mocht zijn, spreken partners elkaar erop aan om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de reguliere uitvoeringspraktijk zich aanpast aan de specifieke aanpak in het kader van het Veiligheidshuis.
- In de Ketenunit Binnenstad participeren enkele instanties, zoals DWI, GGZ en het stadsdeel, welke nog niet zodanig zijn aangesloten bij de overige ketenunits. Zij streven hier wel naar.

### 9.3.4 Spreekuur veelplegers

In januari 2008 is in het kader van de dadergerichte aanpak van overlastgevende of verslaafde veelplegers inmiddels een zogenaamd spreekuur 'Politie-DWI-GGD' ontstaan. GGD en DWI en Politie begonnen met een spreekuur op politiebureau Beursstraat. Het spreekuur vindt elke dinsdagmiddag plaats. Het spreekuur is bedoeld voor prominente overlastgevende personen, de rising stars en oude bekende veelplegers van de Wallen en heeft als doel om de overlast van deze daders terug te dringen. Deze werkwijze is vanuit de visie van daderregie ontwikkeld. Het voorziet in een persoonsgerichte aanpak, waarbij multidisciplinair wordt opgetreden. De "veelpleger"wordt op verzoek aangebracht door een veldwerker van het Veldwerk Amsterdam. Vervolgens worden duidelijke afspraken gemaakt met de veelpleger. De veelpleger krijgt de keuze: een harde aanpak van de politie of een escape: hulp bij het opbouwen van een ander leven. De drie instanties treden gezamenlijk en eenduidig op. GGD en DWI regelen alle praktische zaken op de domeinen onderdak, inkomen, dagbesteding en hulpverlening. Vervolgens komen er vervolgafspraken en wordt de veelpleger door de politie gemonitord. In het geval deze veelpleger wangedrag vertoond dan kan als een van de maatregelen een verstrekte uitkering worden ingetrokken.

**Maandelijkse Inzet Ketenstraat (wasstraat)**

Iedere maand wordt in de binnenstad een zogenaamde 'ketenstraat' actie gehouden. Doelstelling van de Ketenstraat is dat alle aangehouden verdachten een "zorgaanbod of vroeghulpbezoek" krijgen. DWI, GGD en politie zijn vaste partners. Tweemaal per jaar, met grote acties participeren ook reclassering, OM, RvdK, BJAA en zorgcoordinator van de gemeente. De kracht ligt in het feit dat de doelgroep direct opvolging krijgt door de samenwerking met de hulpverlening, zelfs als er een eenvoudige APV overtreding is gepleegd.

Deze werkwijze is succesvol. Dit is zichtbaar in een afname van de overlast. De personen geven aan dat ze het gevoel hebben dat er nu echt wat voor ze wordt gedaan. In andere hulpverlening hebben ze geen vertrouwen en zien ze geen betrokkenheid. Vernieuwend is de beloningscomponent. Bij goed gedrag wordt dit positief beloond door zowel politie, GGD en DWI. Het spreekuur is inmiddels verhuisd naar de Gastenburgh (Leger des Heils) op de Oudezijds Voorburgwal. De wens is dat deze werkwijze wordt uitgebreid naar het werkgebied van District Centrum. Van belang is verder dat de werkwijze als proces beschreven wordt en dat borging plaats gaat vinden in alle betrokken organisaties.

### 9.3.5 Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM)

Naast de focus op de 'dader' is er ook een aantal bewegingen waar te nemen dat zich juist veel meer richt op slachtoffers van ondermijningsvormen. Zoals in de aanpak van Mensenhandel. Hier is er voor slachtoffers van mensenhandel in de prostitutiebranche in Amsterdam het Amsterdam Coördinatiepunt Mensenhandel opgericht. Dit is een samenwerkingsverband tussen HVO Querido, de advocatuur, Zedenpolitie Amsterdam-Amstelland en Bureau Jeugdzorg te Amsterdam, die onder regie van een zorgcoördinator de ketens van opvang, hulp, preventie en repressie versterken. Slachtoffers van Mensenhandel kunnen zich daar 24 uur per dag melden voor (nood) opvang. Daarnaast kunnen ze (juridisch) advies en voorlichting krijgen. De zorgcoördinator van ACM zorgt indien gewenst voor een adoptieplan voor een slachtoffer, waar specifieke afspraken gemaakt worden met ketenpartners om slachtoffers adequaat uit de uitbuitingssituatie te halen.

Ook mw. dr. A. Bouman, onderzoekster bij de VU en de Politie Amsterdam, pleit in haar rapport "Politiewerk achter de multiculturele voordeur"[154] voor een slachtoffergerichte aanpak, waarbij de samenwerking met de zorg en multiculturele vakmanschap bij de politie essentieel zijn. In de aanpak van ondermijning zou een slachtoffergerichte aanpak ook effectief kunnen zijn voor (noodgedwongen) malafide personen uit de eerder genoemde sleutelbranches, die uit de verwevenheid met criminele organisaties of netwerken willen stappen.

### 9.3.6 Cabrio-methode

In 2005 is door specialisten van Bureau Financiële Economische Recherche van de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland de Cabrio-methode ontwikkeld.

154 Bouman, A., (2008). *Politiewerk achter de multiculturele voordeur: eergeweld en huwelijksdwang in antropologisch perspectief*. Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

Dit is een uitstekend instrument in de dadergerichte aanpak van veelplegers en Amsterdamse Beroeps Criminelen. De Cabrio-methode staat voor verbeurdverklaren van crimineel vermogen onder verdenking van witwassen (artikel 420 van het Wetboek van Strafrecht). Met een korte strafrechtelijke actie wordt met criminele gelden gekochte voorwerpen afgenomen. Uitgangspunt bij deze methode is om geen energie in het gronddelict te stoppen, maar vooral om aannemelijk te maken dat het onverklaarbare vermogen uit een misdrijf afkomstig is. Het Cabrioteam is steeds op zoek naar nieuwe zaken die in samenwerking met wijkteams en andere diensten kunnen worden gedraaid. Om de methode toegankelijk te maken voor iedereen zijn er stroomschema's ontwikkeld voor auto's, geldbedragen en algemene verdenking van witwassen om zelf te bepalen of de methode mogelijk is. Daarnaast is de cursus financieel opsporen en afnemen ontwikkeld om politiemensen te leren "met een andere bril te kijken". De vraag die steeds moet worden gesteld is: heb ik al voldoende bewijs om aan te tonen dat het voorwerp afkomstig is uit een misdrijf (cash geld) of gekocht is met crimineel geld?

### 9.3.7 DWI Convenant

De Regiopolitie Amsterdam-Amstelland kent veel samenwerkingsverbanden. Ter illustratie hier een convenant waarmee getracht wordt om persoonsgericht te werken, bijvoorbeeld om plegers van vermogenscriminaliteit welke een uitkering ontvangen, aan te pakken. Het DWI convenant is gericht op de samenwerking in de Regio Amsterdam tussen de politie, Dienst Werk en Inkomen en de Dienst Persoonsgegevens van gemeente Amsterdam. Het is een samenwerkingsverband met het oogmerk dat iedere partij de eigen bevoegdheden, kennis, ervaring en informatie voor zover vermoedelijk zinvol en voor zover wettelijk mogelijk, ter beschikking stelt aan de andere partijen teneinde deze anderen in staat te stellen de eigen registratie-, controle-, handhavings- en opsporingstaak bij de aanpak van criminaliteit en fraude beter uit te voeren. Hierbij wordt gedacht aan informatie over identiteit, verblijfplaats, bronnen van inkomsten en vermogen en andere informatie, waarmee onder meer kan worden vastgesteld waar iemand woont, of hij terecht een uitkering geniet en of hij zich wellicht schuldig maakt aan crimineel gedrag. Dit draagt bij aan een zichtbare en daadkrachtig optredende en samenwerkende overheid.

## 9.4 Focus op andere denkwijzen & methoden – 'mindset'

### 9.4.1 Verkenningen ondermijning & ongelijkwaardigheid

Nu de verkenningen van ondermijning en ongelijkwaardigheid zijn geëindigd kan worden gesteld dat de wijze waarop deze verkenningen zijn uitgevoerd op zich al een best practice kan zijn. Het geeft een bredere blik op maatschappelijke fenomenen, thema's en gedragingen, die mogelijk de nationale veiligheid (kunnen) bedreigen. Uiteraard is dit de eerste keer dat deze thema's op deze wijze zijn verkend en kunnen dienen als groeimodellen voor de toekomst in het kader van verkenningen. De opgeleverde verkenningsnota kan ondersteunend zijn aan richtingsvraagstukken, bijvoorbeeld in het prioriteringsproces van overheden zoals in het Regionaal Veiligheid Plan. Daarnaast kan het bijvoorbeeld de drager zijn om anders naar veiligheidsvraagstukken te kijken. De best-practices uit de verkenning kunnen richting geven aan inrichting- en uitvoeringvraagstukken van overheidsinstanties.

### 9.4.2 Van delict naar fenomeen

Naast een delictsgerichte aanpak is in deze verkenning waargenomen dat men zich in de strategie zich steeds meer gaat richten op het fenomeen dat plaatsvindt en het systeem wat wordt misbruikt. In veiligheidsvraagstukken beseft men zich steeds meer dat de bestrijding van direct zichtbare en merkbare criminaliteitsvormen, zoals puur het oplossen van een moord, een overval of een afpersing, soms niet meer is dan pleisters plakken op een wond die ondertussen maar doorettert. Steeds meer wil men op strategisch en tactisch niveau op zoek gaan naar de oorzaak van het etterende gezwel in plaats van symptoom bestrijding. Met andere woorden, er wordt steeds meer gekozen voor duurzame oplossingen voor de oorzaak dan voor tijdelijke oplossingen voor het zichtbare en merkbare probleem. Uiteraard is het laatste wel vaak het signaal dat aan het denken zou moeten zetten en worden door capaciteitsvraagstukken korte termijn keuzen gemaakt.

### 9.4.3 Scenariodenken, brainstormen & en levensvatbare ideeën

Om te onderzoeken op welke wijze en door wie de fundamenten van de maatschappij worden verzwakt, het systeem wordt misbruikt en welke impact dat heeft of kan hebben zijn verschillende denkmethoden ontdekt. Hieruit zijn levensvatbare ideeën ontstaan die ondermijning kunnen tegengaan. Hieronder volgt een aantal voorbeelden.

#### Scenariodagen Nationale Veiligheid

Op initiatief van het interdepartementale Programma Nationale Veiligheid (PNV onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie) en de directie Staatsveiligheid van de AIVD werd er een scenariodag georganiseerd met als thema Nationale veiligheid en verwevenheid. Vele deskundigen en wetenschappers met een grote verscheidenheid aan achtergronden, kennis en expertise uit verschillende organisatie zoals politie, justitie, Shell, Rabobank, Dienst Nederlandse Bank, universiteiten, Ministerie van justitie en de AIVD waren bijeengekomen. Het doel was tweeledig:

1. Vanuit een brede definitie van 'verwevenheid' (zie notitie PNV) komen tot meerdere onderwerpen voor scenario's, die op de midden lange termijn de Nationale Veiligheid bedreigen.
2. Bevorderen van informatiedeling en creëren van een netwerk rondom het thema verwevenheid (tussen onder en boven wereld).

De resultaten van deze dag waren:

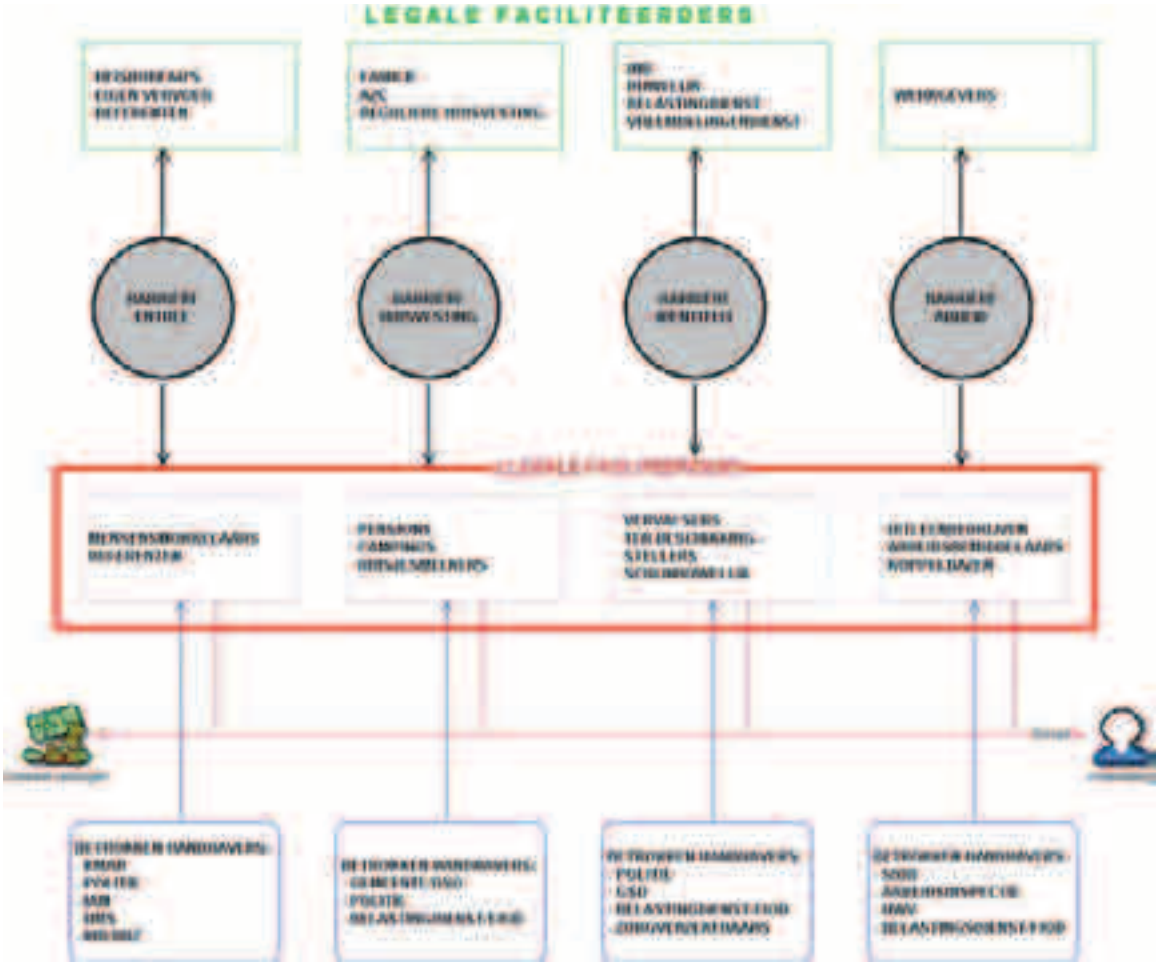
- Contouren van vier uitgewerkte scenario's die naderhand elk verder uitgewerkt werden door een relevant kennisinstituut.
- Inspiratie, nieuwe inzichten, invalshoeken en contacten voor aanwezigen.

In een van de scenario's kwam naar voren dat via politieke infiltratie, omkoping, criminele investeringen in politieke partijen en corruptie het ook in Nederland mogelijk is dat 'kwaadwillenden' aan de macht komen.

#### Brainstormsessies

Steeds meer worden veiligheidsvraagstukken besproken in bijeenkomsten met bestuurders, managers, deskundigen en wetenschappers met verschillende achtergronden. Het vraagstuk wordt al brainstormend besproken wat nagenoeg altijd leidt tot nieuwe inzichten en oplossingsrichtingen. Het gaat erom dat hier tijd voor vrij wordt gemaakt en dat er vervolg komt op wat is besproken en afgesproken. Daarnaast dienen oplossingen en afspraken zoveel mogelijk 'SMART' te worden gemaakt. Ook bij de aanpak van georganiseerde misdaad wordt steeds meer gebruik gemaakt van vormen van brainstormsessies. In de aanpak van ondermijning zullen dergelijke brainstormsessies zeer nuttig zijn.

**Figuur 7. Het barrièremodel**




De vier barrières die een vreemdeling kan tegenkomen bij het vinden van werk.

## 9.4.4 Barrière model

In het barrièremodel, onder andere ontwikkelt door de SIOD, ligt de nadruk op de barrières die overbrugd moeten worden om een criminele activiteit te ontplooien. Bijvoorbeeld om als vreemdeling aan het werk te gaan in Nederland. Het model is in dat geval gericht op vreemdelingen die op zoek zijn naar illegale arbeid en de illegale faciliteerders die hen daarbij helpen. Centraal staat het verrichten van arbeid. Het onderscheid tussen legale vreemdelingen – vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven – en illegale vreemdelingen is hier niet relevant. Legale vreemdelingen kunnen indien ze niet mogen werken ook geïnteresseerd zijn in illegale arbeid. Het barrièremodel is universeel toepasbaar.

Voortbordurend op het voorbeeld met vreemdelingen zijn er vier barrières te benoemen die een vreemdeling moet overbruggen:

- Barrière entree: de overkomst naar Nederland
- Barrière huisvesting: de huisvesting in Nederland
- Barrière identiteit: het verkrijgen van identiteitspapieren
- Barrière arbeid: het vinden van werk

Een vreemdeling kan deze barrières op twee manieren beslechten. Hij kan te werk gaan via de legale weg of via de illegale weg. De legale weg zijn de officiële gelegitimeerde methoden om een barrière te passeren. Barrière entree kan bijvoorbeeld, afhankelijk van de mogelijkheden van een vreemdeling, legaal genomen worden. Bijvoorbeeld door een reisbureau. De illegale wijze om de barrière entree te nemen, is bijvoorbeeld het inhuren van een mensensmokkelaar. Vreemdelingen zullen, indien ze de middelen en de mogelijkheden hebben, altijd de voorkeur geven aan de legale wijze om de barrières te nemen. De legale wijze levert minder risico's op en is over het algemeen goedkoper. De faciliteerders van het illegale circuit vragen forse bedragen voor de geleverde diensten. Vreemdelingen die genoodzaakt zijn om voor alle vier de barrières hulp in te roepen van deze illegale faciliteerders bouwen dikwijl een forse schuld op. Gevolg hiervan is dat deze vreemdelingen nog voor een lange periode een ongewenste afhankelijkheidsrelatie hebben met faciliteerder(s). In de notitie 'Georganiseerde illegale arbeid'[155] is beschreven op welke wijze dit denkmodel kan worden gebruikt. De methodiek van dit model kan een denkmodel zijn om tot een (preventieve) aanpak te komen van ondermijningsvormen. Zie figuur 7.

### 9.4.5 De grenzen van de wet

In de verkenning, en in het bijzonder in de gesprekken met leden van het Van Traa-team en het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam, kwam steeds meer naar voren dat de hoeveelheid en de complexiteit van wet- en regelgeving een stimulerende factor kan zijn voor ondermijning. Maar elk nadeel heeft zijn voordeel.[156] Onder andere leden van het Van Traa-team benutten steeds meer de grenzen en de mogelijkheden van de bestaande wet- en regelgeving. Al meerdere malen is ontdekt dat voor huidige problemen in de samenleving al een oplossing is te vinden in de historische contexten van de wat 'oudere' wet- en regelgevingen. Door daarnaast de grenzen hiervan te verkennen – door alleen niet datgene te doen wat verboden is – blijkt dat deze nog steeds toepasbaar zijn op (op)nieuw onderkende kwade fenomenen in de samenleving.

Ook binnen politie en justitie verkennen ambtenaren deze grenzen van de wet steeds meer. Vanuit het perspectief van ondermijning zou bekeken kunnen worden welke bestaande wet- en regelgeving een positieve bijdrage kan leveren en/of welke daarvan aangepast moeten worden. Het zou ook kunnen betekenen dat het tijd is voor het schrappen van oude wet- en regelgevingen en deze laten vervangen door nieuwe wet- en regelgeving.

### 9.4.6 Zelfreinigend vermogen overheidsdiensten en branches

Bij vele overheidsinstanties zoals gemeente, politie en het openbaar ministerie is men steeds meer gefocust op de integriteit van de eigen organisatie om te voorkomen dat overheidsdienaren afglijden naar of verleid of gegrepen worden door het kwade in de samenleving. Door onder andere screening van overheidsdienaren, het opstellen van integriteitprotocollen, het scheiden van bevoegdheden, het in het leven roepen van teams die zich bezig houden met integriteitonderzoek (de bureaus integriteit van gemeente en politie) en door transparant te zijn als organisatie voor de buitenwereld, wordt het zogenaamde kwade zoveel mogelijk buiten gehouden of verwijderd uit de organisatie. Dit kan beschouwd worden als het zelfreinigend vermogen van een organisatie.

Vanuit het perspectief van ondermijning kan het zelfreinigend vermogen van een sleutelbranche zoals bijvoorbeeld autoverhuurbedrijven, notarissen en bankinstellingen, bepalend zijn voor de mate van vatbaarheid voor invloed van criminele organisaties op deze branche. Zo kan een bepaalde branche een gezamenlijke toezichthouder aanstellen om bijvoorbeeld ongebruikelijke transacties te signaleren binnen een zogenaamde derderekening en daarover gezamenlijk te komen tot een handhavings- en sanctiebeleid.

---

155 Lugt, A. van der, & Zoetekouw, R., *Barrièremodel. Georganiseerde illegale arbeid*, SIOD.

156 Vrij naar de filosoof J. Cruijff.

**KNB**

Een mooi voorbeeld van een branche die bewust bezig is met het optimaliseren van het zelfreinigend vermogen is de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). Alle notarissen en kandidaat-notarissen in Nederland zijn verenigd in de KNB. Dit is een publiekrechtelijke organisatie met als belangrijkste taak de zorg voor een goede beroepsuitoefening. Daarnaast levert de KNB een breed pakket producten en diensten aan haar leden. De KNB bevordert een kwalitatief hoogwaardige en toegankelijke dienstverlening van het Nederlandse notariaat. Van belang hierbij is dat de notariële diensten betaalbaar zijn en op efficiënte wijze worden verleend. De KNB wil dit bereiken door een maatschappelijk gedragen beleid, uitmondend in transparante regelgeving. De KNB streeft naar open communicatie over haar beleid aan publiek en bedrijfsleven, politiek en media en aan maatschappelijke en aanverwante organisaties en aan de leden.

De KNB neemt als uitgangspunt voor haar beleid de notaris volgens het Latijnse model, een met ambtelijke rechten en plichten beklede functionaris, die als vrij ondernemer zijn honorarium in rekening brengt bij degenen die hem inschakelen. De ambtelijke status, ter waarborging van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit beperken het ondernemerschap in zekere mate. De wettelijke taken van de KNB zijn:

- maken van verordeningen
- bevorderen van een goede beroepsuitoefening
- bevorderen van de vakbekwaamheid
- bewaken van de eer en het aanzien van het ambt

Het optimaliseren van het zelfreinigend vermogen en bewustwording daarvan in sleutelbranches kan dus als een best-practices voor de aanpak van ondermijning beschouwd worden.

### 9.4.7 Omgekeerde bewijslast: pornosites als bordelen

Internet staat vol met pornosites. Sommige daarvan bevatten materiaal van (postpuberale) minderjarigen (14-18 jaar). Vooral bij webcamsex sites bestaat het risico dat ook Nederlandse meisjes onder de 18 daarop werkzaam zijn. Ondernemers (de sitebeheerders) konden tot nog toe claimen dat ze dat niet wisten, er was ook geen registratieplicht of vergunningsysteem voor deze werkzaamheden.

Kinderporno op deze commerciële sekssites kon zo niet of nauwelijks worden aangepakt. Bij de politie Kennemerland heeft men toen geprobeerd om ondernemers die in Nederland commerciële porno op Internet aanbieden (commerciële seksuele dienstverlening) onder de prostitutiewetgeving te laten vallen. Dit is mogelijk wanneer een sekssite als een bordeel op Internet zouden worden gezien. Hierdoor wordt toezicht op deze branche mogelijk omdat ondernemers de identiteit van de gebruikte modellen moeten aantonen en doordat minderjarigheid, illegaliteit en signalen van mensenhandel zichtbaar gemaakt kunnen worden. In de media en in de politiek is dit ‘de omgekeerde bewijslast’ genoemd.

Voor deze aanpak was een wetswijziging nodig, waar initiatiefnemer Hans Booij actief voor heeft gelobbyd bij leden van de Tweede Kamer. Dergelijke doortastendheid is op zichzelf al een best practice. Maar vooral het creatief kijken naar mogelijke wetgeving, en daarmee criminaliteit niet alleen aanpakken, maar ook voorkomen is dat helemaal. Het resultaat is er dan ook naar. Het voorstel om kinderporno tegen te gaan heeft veel media aandacht gekregen (ook een best practice als het om politiek gaat) en heeft uiteindelijk in 2008 geleid tot een motie in de Tweede Kamer die is aangenomen en zal resulteren in wetgeving. De motie stelt dat exploitanten van sex sites aan moeten kunnen tonen dat hun modellen de minimale leeftijd van 18 jaar hebben. Dit initiatief heeft de Politie Innovatie Prijs 2008[157] gewonnen.

## 9.5 Focus op best practices van andere landen

In deze verkenning is ook over onze landsgrenzen gekeken. De vraag was wat er in het buitenland te zien is aan best practices om ondermijning tegen te gaan. Zoals al eerder is vermeld is er in deze verkenning gekozen voor een tweetal verdiepingen, namelijk op de ondermijningsvorm fraude en de factor anonimiteit bij enerzijds de sleutellocatie haven en anderzijds de sleutelbranche woningbemiddeling. In dit licht is er besloten om twee havensteden te verkennen, te weten Genova (Italië) en Hongkong (China). Tevens zijn er op beide plaatsen meerdere politieorganisaties en bedrijven bezocht om nieuwe methodes te ontdekken om ondermijning te bestrijden.

### 9.5.1 Italië

In Italië werd het, na vele gesprekken met specialisten en operationeel, tactische en strategische leidinggevenden van overheidsdiensten van onder andere de 'Carabinieri', Polizia en de 'Guardia di Finanza', al snel duidelijk dat deze zogenaamde legerpolitie, lokale politie en een soort FIOD heel bewust bezig zijn met het bestrijden van de Maffia en de georganiseerde criminaliteit. Uiteraard is dit niet verassend, maar de voelbare gedrevenheid waarmee dit gebeurt en de bereidheid om daarover te vertellen wel. Dit blijkt ook uit de best-practices die tijdens de verkenning in de steden Milaan, Genova, Turijn en Rome naar voren zijn gekomen. In gesprekken met onder andere de hoogste chef van de Carabinieri van Noord West Italië , een voormalig teamleider van een infiltratieteam, een oud Maffia crime-fighter en het hoofd van de Zware en georganiseerde misdaad in Rome gaven zij ons hun mogelijkheden en onmogelijkheden aan in hun aanpak tegen de Maffia.

Al jarenlang vindt er een strijd plaats tussen overheidsdiensten en de maffia, waarbij de inmiddels complexe verwevenheid tussen de onder- en de bovenwereld deze strijd ingewikkeld maakt. Afpersingen, corruptie, omkoping, fraude, liquidaties en allerlei vormen van contrastrategieën hebben hiertoe bijgedragen. Toch bleef met name een aantal zeer gedreven hooggeplaatste overheidsdienaren 'crime-fighters' binnen de overheid doorgaan met hun strijd tegen de maffia. Door onder andere aanpassingen in wetgeving, nauwere samenwerking tussen de eerder genoemde overheidsdiensten en vergaande infiltratie trajecten werd en wordt er terrein door de overheid teruggewonnen. Al deze maatregelen leiden tot een soms onzichtbaar verplaatsingseffect van maffialeden en hun activiteiten naar het buitenland. De gesproken specialisten en leidinggevende geven aan dat maffialeden zich ook hebben verplaatst naar Nederland en ook richting Amsterdam. Zij noemen dit de slapende maffiacellen in Nederland, die een ogenschijnlijk gewoon gezinsleven leiden en eigenaren of medewerkers zijn van pizzeria's, hotels of kleine bouwbedrijven. Via deze bedrijven zou geld witgewassen worden.

#### Antimaffia wetgeving

Een voorbeeld van een maatregel is de zogenaamde antimaffia wetgeving. Deze wetgeving[158] is een aantal jaar geleden tot stand gekomen. Het is de basis geworden voor de bestrijding van de maffia die door de wetgever in verschillende fases tot stand is gebracht naar aanleiding van het heropleving van het fenomeen maffia, de constatering van de omvang van de dreiging daarvan en de uitbreiding van het fenomeen naar andere regio's in Italië en naar het buitenland. Met deze wetgeving proberen ze het vermogen van de organisatie aan te pakken door:

- Het toepassen van zwaardere straffen voor het witwassen en het gebruik van geld en goederen met een illegale herkomst
- Inbeslagneming en verbeurdverklaring van op de organisaties herleidbare goederen
- Vrijheidsbeperking van leden van de organisaties
- Preventie in het financiële stelsel

Op preventief gebied met betrekking tot witwassen hebben ze met deze wetgeving ook een aantal maatregelen genomen, namelijk:

- Beperking van het gebruik van contant geld en cheques aan toonder bij financiële transacties
- Transparantie in financiële transacties in de commerciële en vastgoedsector

---

**157** *Politie Innovatie Prijs 2008*, winnaars en genomineerden. Politieacademie, Apeldoorn.

**158** Onder andere artikel 416 en 416 bis van de Maffiawetgeving.

- Strenge regeling van grensoverschrijdende kapitaalbewegingen
- Bankwezen toegankelijk gemaakt voor de politie

Deze wetgeving komt er in kort op neer dat er twee sporen zijn om de maffia te bestrijden, de preventieve en de strafrechtelijke. Beide sporen kunnen parallel aan elkaar lopen. Het is een wetgeving geheel toegespitst op het probleem 'de Maffia'. De Carabinieri, Polizia en de Guardia di Finanza onderzoeken proactief de levensstandaard, de economische activiteiten en het vermogen van vermoedelijke leden van de Maffia. Wordt er bijvoorbeeld een onbalans waargenomen tussen enerzijds geschatte inkomsten en anderzijds bezit dan wordt deze persoon min of meer preventief onder curatele van de overheid gezet. Men legt preventief beslag op alle bezittingen en worden eventueel betrokken bedrijven onder toezicht gesteld van de overheid. Ook kunnen rijbewijzen en paspoorten worden ingenomen als maatregel.

Het vermeende maffia lid zal bij enig vermoeden van onverklaarbaar vermogen of bezit dit moeten verklaren (vorm van omgekeerde bewijslast, waarbij de overheid ook een onderzoeksplicht houdt). Kan het vermeende Maffia lid niet aannemelijk maken dat hij op een rechtmatige manier aan zijn vermogen of bezit is gekomen dan wordt alles verbeurd verklaard en zal de overheid het vermogen en bezit ter beschikking stellen van de staat. Het verbeurdverklaarde komt ten goede van de samenleving of wordt ter beschikking gesteld voor de strijd tegen de Maffia. Een van de gesprekken tijdens de verkenning vond plaats in een voormalig ziekenhuis van de Maffia dat nu dient als overheidsgebouw.

Deze methode vereist veel financieel deskundigheid, intensieve samenwerking en een goede informatiepositie in de financiële wereld. De Carabinieri, Polizia en de Guardia di Finanza hebben dat zelf in huis. Een directie bestaande uit roulerende chefs van deze instanties zorgt ervoor dat deze drie diensten intensief met elkaar samenwerken op het gebied van bestrijding van onder andere drugshandel met als strategie: Follow the Money. Om een indruk te geven van de omvang van deze diensten: de Carabinieri telt 120.000 leden, de Polizia ook 120.000 leden en de Guardia di Finanza 60.000. Iedere dienst, met name laatst genoemde, beschikken over vele financiële specialisten op verschillende niveaus: van financieel rechercheurs tot aan accountants en fiscalisten. Deze diensten kunnen rechtstreeks beschikken over financiële informatie over vermeende maffia leden bij banken. De basisinformatie krijgen ze via ICT verbindingen en de verdiepingsinformatie in fysieke dossiers.

### Anti Maffia Certificaat

Een andere maatregel in de strijd tegen de maffia is het zogenaamde Anti-Maffia certificaat. Vermeende leden van de Maffia wordt het min of meer onmogelijk gemaakt om (financiële) deals te sluiten met de overheid of om mee te dingen met Europese aanbestedingen. Uitsluitend als men in het bezit is van een door de overheid verstrekte anti-maffia certificaat kan zaken gedaan worden met overheidsinstanties of kan men inschrijven op Europese aanbestedingen. Tijdens een bezoek aan de polizia in Milaan vertelden specialisten ons op welke wijze zij adviseren over de verstrekking van een dergelijk certificaat, waarbij het advies van de polizia min of meer leidend is. In een landelijk systeem bekijkt men de informatie over de aanvrager. Met een druk op de knop verschijnen er algemene gegevens van de politie, justitie en belastingdienst. Ook kunnen ze op vrij eenvoudige manier aan de bankgegevens komen van de aanvrager. Hoewel het algemene informatie is krijgt men wel meteen een indruk van de aanvrager. Vervolgens worden de onderliggende gegevens van diverse instanties 'fysiek' verzameld, waarna een oordeel volgt. Een persoon die door de lokale Polizia of de Carabinieri in een afgelegen gebied in Italië in een auto wordt gecontroleerd met een vermeend maffia lid (wat in het landelijke systeem is geregistreerd) kan al aanleiding zijn om een certificaat te weigeren.

### Een oog voor de politie de ander voor het specialisme

Wat opviel tijdens de gesprekken is dat drie eerder genoemde 'politie' overheidsdiensten bijna geen kerntakendiscussies voeren met andere overheidsinstanties of particuliere instanties als het gaat om hun aandeel in het veiligheidsvraagstuk. Sterker nog: men meent dat de politiediensten de beste kaarten in handen hebben om toezicht, handhaving en opsporinghandelingen te verrichten in bijvoorbeeld de bouwwereld, milieuwereld en de havenwereld. Ze zeggen:

*"één oog voor de politie en één ander oog voor het specialisme"*.

Hierdoor onderkent men sneller de inmenging van de maffia en de georganiseerde misdaad.

### Infiltratie en pseudokoop

Om de verwevenheid tussen de onderwereld en de bovenwereld goed te kunnen ontrafelen maakt men in Italië regelmatig gebruik van in onze ogen vergaande infiltratie en pseudokooptrajecten. Een voormalig teamleider van een infiltratie en pseudokoopteam uit Italië heeft inzicht gegeven in de wijze waarop zij aan het werk gingen in de strijd tegen de maffia. Helaas kan in deze verkenning niet dieper op dit gesprek ingegaan worden vanwege de gevoeligheden met betrekking tot de anonimiteit van personen en voorvallen. In het algemeen kunnen wel worden genoemd: de politionele infiltratietrajecten in branches waar de Maffia macht heeft of probeert te verkrijgen. Men kan denken aan cruciale posities in de haven of in de bouwwereld.

### Veiligheid v.s. vrijheid

In Italië heeft men over het algemeen toch een andere denkwijze over het spanningsveld tussen veiligheid en vrijheid. De balans slaat vaker door naar veiligheid, wat ook wel te verklaren is vanuit historisch perspectief. Dat is ook te merken als het gaat om de onderwerpen cameratoezicht, inzet van bijzondere opsporingstechnieken en de segmentatie en selectieve controle in de haven. In de haven van Genova is een netwerk van camera's geplaatst in het kader van veiligheid, zoals eerder in de verdieping van de verkenning is vermeld. Over het gebruik van het beeldmateriaal van dit netwerk is er geen legitimiteitdiscussie voor het gebruik in het kader van de openbare orde of de opsporing. Het gaat erom dat men zich daar veilig voelt en dat de controlekans voelbaar en merkbaar hoog is. Dat de beelden worden gebruikt voor de opsporing vindt men normaal. Ook op het gebied van de inzet en ontwikkeling van bijzondere en zeer verfijnde opsporingstechnieken, zoals detectie- en afluisterapparatuur, wordt men minder gestoord door bureaucratische regels en privacy en vrijheidsvraagstukken. Hierdoor verloopt het proces van ontwikkeling tot inzet van een nieuw middel in de strijd tegen de maffia sneller dan in Nederland.

De haven van Genova wordt beschouwd als een grensgebied en is op zodanige wijze gesegmenteerd dat het lijkt op een luchthaven, zoals al eerder is terug te lezen in hoofdstuk acht. De controlekans van bijvoorbeeld binnenkomende passagiers is ingesteld op 100 procent. Personen en meegenomen goederen worden eerst onderworpen aan detectie apparatuur en een onderzoek aan de kleding, daarna vindt identiteitcontrole plaats en krijgt men een vorm van een visum alvorens ze het volgende segment van de haven binnen mogen gaan. Met deze veiligheidsmaatregelen hoopt men kwaadwillenden buiten Italië te houden.

### Follow the money en follow the bricks

In Italië en in Nederland is de strategie "follow the money" een sterk wapen in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en de Maffia. Het besef is aanwezig dat dit een succesvolle strategie is, hoewel deze strategie zeker in Nederland zeker nog geoptimaliseerd moet worden als het gaat om:

- Kwantiteit: Frequentie van toepassing en beschikbare specialisten
- Kwaliteit: Vakmanschap, opleiding en expertise
- Samenwerking tussen financiële instellingen
- ICT-ondersteuning

De Italianen zitten ook op een ander spoor als het gaat om strategie: "Follow the Bricks", wijzend op de stenen van een gebouw. Wie zijn de eigenaren en bezitters van het vastgoed? Wie leveren de grondstoffen (zand, cement, hout, metaal, etc.) voor de stenen en andere materialen voor het bouwen van huizen, bruggen en wegen? Wie transporteren deze goederen? Als het antwoord op deze vragen duidelijk wordt kan de verwevenheid tussen de onderwereld en bovenwereld blootgelegd en aangepakt worden. Vanuit dit denkkader zou in Nederland ook naar de handel in andere illegale goederen gekeken kunnen worden zoals medicijnen, drugs, wapens, en dergelijke.

## 9.5.2 Hong Kong

### ICAC - Introductie

Een belangrijke reden om naar Hong Kong te gaan was een bezoek aan het ICAC: Independent Commission Against Corruption. Opgericht omdat de corruptie vanuit de overheid en overheidsdiensten in Hong Kong zulke proporties had aangenomen dat dit niet meer intern te regelen was. Een onafhankelijk bureau moest alle zaken van corruptie aan gaan pakken, zowel in de publieke als de private sector.[159] Dit bureau is onafhankelijk en rapporteert rechtsreeks aan de Chief Executive (de hoogste politieke baas in Hong Kong, aangesteld vanuit Beijing). Het doet ook dienst als Bureau Integriteit voor de politie, gemeente en allerlei andere organisaties. Bovendien kun je er als burger een klacht indienen over welk bedrijf dan ook. Zolang het maar over corruptie gaat. Er werken 1300 man, op 5000 jaarlijkse klachten. Om consequent te zijn acteren ze overal op, van $5 tot $5 miljoen (hoewel, zie onder).
Het ICAC werkt met drie onderdelen: Operations, Prevention en Education. Bij operations (operationeel) gebeurt de daadwerkelijke opsporing. Dit werkt ongeveer hetzelfde als een politieonderzoek. De grens is soms ook wat lastig (zaken met zowel corruptie als criminaliteit, niet ondenkbaar). In die gevallen wordt de zaak of samen aangepakt, of spreekt men onderling af door wie. De samenwerking tussen ICAC en HKPD is uitstekend, en ook het imago van de ICAC binnen de HKPD is nu goed. Vroeger niet, maar de meeste huidige agenten die ooit met de ICAC in aanraking kwamen hebben hier eerder voordeel dan nadeel van gehad.

### ICAC - Preventie en propaganda

Bij prevention (preventie) draait het om voorkomen, maar ook om boekhoudkundige controles bij grote bedrijven (zoals accountants hier doen). Ze hebben toegang tot de belastinggegevens (via een courtorder, maar dat gaat soepel) en vrije beschikking tot alle public records. Verder werkt preventie ook met analyses van risico's en valkuilen, en zijn ze bezig met het versterken van het ethisch besef van werknemers (ook in commerciële bedrijven) en de weerbaarheid tegen de verleidingen van corruptie. Dit heb ik in Nederland ook veel gehoord. De analyses zoals ze die hanteren zijn gedeeltelijk beschikbaar op de website van het ICAC.[160] Met zogenaamde ": Best Practice Modules" gaan ze overheidsdiensten en bedrijfsleven langs om een soort onderwijs te geven. Education is eigenlijk de vreemdste afdeling, met Nederlandse ogen bezien. Het is, kort en simpel, gewoon de afdeling anticorruptie propaganda. Film-

pjes, reclame, kinderkampen, concerten, voorstellingen, eigen televisieseries en een enorme stroom aan propagandamateriaal, van stickers tot MP3-spelers die je kan winnen. De tv-series zijn trouwens interessant, want ze werken uitstekend! Er zijn hele series intern gemaakt, die op de nationale tv gaan over corrupte agenten en sjoemelende overheidsfunctionarissen, die altijd weer door de held (een anticorruptie agent) gepakt worden. De morele boodschap wordt er bij de Hong Kongers van jongs af aan met een moker ingeramd.

### ICAC - Overig

Een van de opvallendste dingen aan het ICAC is dat er in de afgelopen 35 jaar nog nooit door een ICAC agent is geschoten! Ze zijn volledig bewapend en hebben IBT-trainingen gehad, maar er is dus nog nooit geschoten. De aanhouding van zware of gevaarlijke criminelen laten ze natuurlijk aan SWAT over, maar het gros van de aanhoudingen (die ze wel geregeld doen) gaat dus om witte boorden criminelen, kleine fraudeurs en andere papier-criminelen. Ook de onderzoeken en operaties zijn dus voornamelijk gebaseerd op papier en informatie. De integriteit van ICAC-agenten zelf wordt overigens gewaarborgd doordat ze altijd met een tijdelijk contract van 2,5 jaar werken. Beëindigen is de default, voor verlening moet je je best doen. Zo blijft het personeel gemotiveerd, en kan het ICAC zonder problemen van problematisch personeel af. En dat kan best een gevoelsmatige beslissing zijn. Het blijft China.

### ICAC - Schijn?

Over opvallende Nederlands-Chinese culturele verschillen gesproken. In China moet je permanent de vraag stellen: wat is echt en wat is schijn. De ICAC is echt, in die zin dat het de corruptie heeft aangepakt, en Hong Kong zowel in de publieke als private sector schoon en integer heeft gemaakt. Tot op zekere hoogte. En die hoogte is bijna in dollars uit te drukken. Er is een soort magische grens waarboven de ICAC nooit zal opereren. Onder die grens is de ICAC een effectief, nuttig en bewonderenswaardig instituut. Boven die grens is het een politiek instrument, meer bedoeld om te kunnen zeggen dat er iets aan de corruptie gedaan wordt, dan om er echt iets aan te doen. Op hoog niveau is de macht in Hong Kong verdeeld tussen de politieke elite uit Beijing, en de (ongeveer twaalf) megarijke zakentycoons in Hong Kong. Deze macht is in evenwicht, en balanceert voor een gedeelte ook op corruptie. Het laatste waar men op zit te wachten is dat dit evenwicht wordt verstoord door een instantie die zijn taak te serieus neemt. De zaken van het ICAC zullen dan ook nooit een niveau bereiken waarop deze personen in de problemen komen. En toch is het ICAC er grotendeels verantwoordelijk voor dat het leven in Hong Kong een stuk beter is dan voor haar oprichting. Dat de brandweer meteen begint met blussen, en niet bij aankomst eerst betaling verlangt. En dat de politie niet meer afperst en bordelen runt, maar gewoon boeven vangt. Tenminste, zolang ze niet al te groot zijn.

### CACS

Een onderdeel van het ICAC, wat we hier zelfstandig als best practice behandelen, is het CACS: Centre of Anti-Corruption Studies. Dit centrum verzamelt alle anti-corruptie wetten van Hong Kong, Macau, China, Engeland en de US en vergelijkt en analyseert deze. Ze willen een studiecentrum zijn waar expertise over corruptie en anti-corruptie verzameld wordt. Hong Kong kent immers een eigen "Prevention of bribary ordinance" als anti-corruptie wet. Deze komt uit de Engelse wet, en is door het ICAC nieuw leven ingeblazen. Met de nadruk op 'ondermijning' valt daar voor de Nederlandse politie nog wel wat expertise te halen. Het ICAC positioneert zich met dit centrum als voortrekker in de internationale samenwerking op het gebied van corruptie.

Als voorbeeld een interessante studie[161] die ik in dit centrum opgepikt heb gaat over het falen van Community Policing in Hong Kong. De conclusie die de

---

159 Ook in Nederland gaan stemmen op voor een dergelijke onafhankelijke instelling, maar dan met betrekking tot de controle op justitiële fouten. Beargumenteerd in: Ettema, A., (2008). *De Staat van het Recht Anno 2008*, TNS/NIPO in opdracht van Dagblad Trouw.

160 Zie: www.icac.org.hk, Corruption Prevention Department, Best Practices, Best Practice Modules.

161 Lau, Raymond W.K. (2004). *Community policing in Hong Kong: Transplanting a Questionable Model.* Criminal Justice, 4:61.

onderzoeker uit dit falen kon trekken was dat het klakkeloos overnemen van buitenlandse best aanpak en practices niet werkt als er geen rekening gehouden wordt met de lokale culturele invloeden[162] (de reden dat community policing in Hong Kong faalde). Het onderzoek pleit voor meer onderzoek naar de implementatie van dit soort best practices in de eigen praktijk alvorens de feitelijke implementatie. Het CACS gaat hier onder andere mee aan de slag.

### Ministry of Public Security

In Hong Kong vallen alle belangrijke opsporingsorganen ("law enforcement agencies") onder het Orweliaans klinkende Ministerie van Openbare Veiligheid. Deze situatie voortkomt direct een enorme hoeveelheid onnodige bureaucratie en wederzijdse geheimzinnigheid.[163] In Nederland is het duidelijk dat instanties onder hetzelfde ministerie elkaar veel makkelijker weten te vinden, minder moeite hebben met het uitwisselen van informatie en sneller en soepeler samen werken. Een goed voorbeeld zijn de douane en de belastingdienst, beide onderdeel van het Ministerie van Financiën. In Hong Kong hebben we dit gezien bij de politie (HKPD), Immigration Department en het ICAC (anticorruptie bureau). Maar ook de ambulancedienst en de brandweer vallen onder dit ministerie. Deze werken allemaal uitgebreid samen omdat de verantwoordelijkheid uiteindelijk bij dezelfde persoon ligt. Ministerieel overleg is daarbij geen beperkende factor meer. Wat hierbij ook meespeelt is dat de taken anders ingedeeld zijn. De HKPD kent zelfs een paramilitaire geschiedenis, en houdt zich nog steeds bezig met bijvoorbeeld grensbewaking en kustwacht taken. Alle corruptiezaken vallen onder het ICAC, zoals hieronder beschreven zal worden, en de immigratiedienst is misschien wel de meest gevreesde en meest effectieve van allen. Omdat heel veel criminaliteit in Hong Kong draait om illegale immigratie en de daaruit volgende uitbuiting is de immigratiedienst een van de belangrijkste opsporingsdiensten in Hong Kong. Door deze overlap in taken heeft de samenwerking van oudsher al een veel groter belang. Een enkel ministerie is daarbij een praktisch erg handige situatie, maar het zou uiteraard te ver gaan om een uit een totalitair regime voortgekomen structuur (zoals het bijzonder machtige Chinese Ministry of Public Security) als best practice te presenteren.

### Private Corporate Security & informative-uitwisseling

Hong Kong kent een uitgebreid stelsel van Corporate Private Security afdelingen. Dit zijn de veiligheidsafdelingen van de grote banken. Zij houden zich enerzijds bezig met de beveiliging van grote bankiers, en anderzijds met het maken van (sociaal, economisch en politieke) risicoanalyses van landen, regio's en sectoren waar investeringen overwogen worden. Hierbij is informatie-uitwisseling cruciaal. Hoewel elke bank een eigen commercieel belang heeft bij een goede informatiepositie, en de concurrentie soms meedogenloos is, belemmert dit de uitwisseling van informatie onderling niet. En tot op een veel dieper niveau dan bij de politie. Een verklaring hiervoor is dat men er vanuit gaat dat de concurrent uiteindelijk dezelfde informatie toch wel krijgt, en dan speelt een afweging van de kosten-baten een doorslaggevende rol.

Naast deze uitwisseling tussen banken onderling bestaat er ook een bijzonder uitgebreide samenwerking en informatie-uitwisseling tussen banken en overheden. Terwijl er op lokaal niveau hard gevochten moet worden om informatieuitwisseling tussen overheid en particuliere partners voor elkaar te krijgen, gebeurt dit op hoger niveau structureel en uitgebreid. Ook door de Nederlandse overheid. Een oorzaak ligt in het wederzijdse belang. Overheden hebben de banken nodig voor een stabiele economie en financiële sector, en banken hebben de overheid nodig voor informatie en voor een stabiele juridische basis. De invloed van banken met veel geld in diverse overheden is speculatief, maar mocht deze bestaan dan zou het ongetwijfeld van grote invloed zijn.

### Gecombineerde aanpak

In Hong Kong heeft de politie in de haven meer dan alleen een politietaak. Zij is verantwoordelijk voor het bewaken van de landsgrens, een gedeelte van de kustwacht (Hong Kong bestaat uit veel eilanden en een schiereiland), antiterreur en immigratie en mensensmokkel (samen met de immigratiedienst). Deze combinatie van taken geeft veel extra mogelijkheden, zeker in de reguliere politietaak. Vanuit grensbewakingsactiviteiten is de hele kust continue in beeld (middels radar en camera's), en deze informatiepositie biedt een goed uitgangspunt voor het handhaven van de orde in de haven en het uitvoeren van antiterreuractiviteiten. Maar ook het contro-

leren en handhaven van milieuwetgeving wordt in Hong Kong met dezelfde middelen aangepakt. Deze situatie is wederom ontstaan uit de paramilitaire geschiedenis van de HKPD, maar geeft wel aan waar de winst te verwachten is als er in de Amsterdamse haven meer zou worden samengewerkt tussen de waterdiensten (KLPD, KMAR) en de opsporingsdiensten (Politie en IND). Want zeker de KMAR en IND zouden veel aanweziger en actiever kunnen zijn in de Amsterdamse haven.

**Etnisch bevorderen, een "worst-practice"**

In 1997 is Hong Kong overgedragen aan China. Daarvoor, in de koloniale tijd, waren alle belangrijke posities in de overheid en overheidsdiensten bezet door blanke, Britse mannen en een enkele Britse vrouw. Ook bij de politie werkten Chinezen tot een bepaalde rang, en Britten vanaf. Al voor 1997 werden er langzaam veranderingen doorgevoerd, maar het duurde tot na de overname dat Chinezen echt carrière konden maken. Nu, in 2009, is vrijwel de gehele politietop Chinees. Overigens wordt hier met Chinees vooral etnisch-chinees bedoeld. Zowel de blanke als de Chineze Hong Kongers zijn sinds 1997 namelijk Chinees staatburger. Hoe ze zich voelen is weer een heel ander verhaal.

In een gesprek met een van de schaarse overgebleven oud-Britse[164] politiebazen bleek dat dit niet geheel vlekkeloos is gegaan. Sinds 1997 is er nauwelijks meer een oud-Brit bevorderd. Sterker nog, in de golf van officieuze positieve discriminatie die volgde blijkt het concept "bij gelijke geschiktheid" eens te meer vooral een interpretatiekwestie te zijn. Want als iemand door etniciteit (politiek incorrect) of culturele achtergrond (politiek correct) kwaliteiten wordt toegedicht, dan is gelijke geschiktheid over cultuur heen al niet meer mogelijk. Het gevolg is dat de Britten bij bosjes het korps hebben verlaten, en elke oud-Brit die er nog wel zit had de pech niet weg te kunnen maar aast al meer dan tien jaar op ander werk of pensioen. Met deze uittocht is er enorm veel ervaring en kennis verloren gegaan. Nu, twaalf jaar later, is de HKPD nog steeds niet bijgekomen van de aderlating aan kennis op hoog niveau in de organisatie.

De situatie van voor 1997 was racistisch en onrechtvaardig. De situatie na 1997 is feitelijk niet veel anders, maar met omgedraaide rollen. Zowel een etnisch (onofficieel) bevorderingsbeleid als een plotse ommekeer daarin zijn funest voor het functioneren van de politie. Waar de Nederlandse politie teveel blanke mannelijke dinosaurussen kent, zijn er bij de HKPD te weinig. Twee lessen zijn hier te leren: gelijke behandeling is een groot goed, maar politiek correct bevorderingsbeleid dat daaruit voortkomt mag niet te ver doorslaan.

## 9.6 Conclusie best practices

Samenvattend kan worden gesteld dat deze best-practices allen een '1 overheid'-gedachte en een of meerdere van de vier genoemde tools uit PiO in zich hebben. Een overheid die op basis van gedeelde informatie, samenwerking en afstemming een geconstateerd probleem in de haarvaten van de samenleving probeert aan te pakken door zich te focussen op de sleutelplaatsen, branches en personen.
De succesfactoren van deze voorbeelden waren gelegen in:

- Het onderkennen van het belang van de '1 overheid'-gedachte
- De wil om problemen vanuit verschillende invalshoeken te benaderen
- De wil om het samen veiliger te maken in gelijkwaardigheid met elkaar
- De wil om elkaar 'echt' te leren kennen en van elkaar te leren
- Het inzien van de noodzaak om informatie en doelen op elkaar af te stemmen
- De wil om op elkaars speelveld te kijken en af te stappen van kerntaken & capaciteitsvraagstukken
- De wil om elkaar te begrijpen
- De wil om te innoveren in de aanpak

---

**162** 'Voorzichtig zijn met best practices uit het buitenland' als best practice uit het buitenland: hierin schuilt een prachtige paradox. Maar ondanks de positie in dit rapport is het daarmee als aandachtspunt hier niet minder op zijn plek.

**163** Helaas dat de Chinese mate van corruptie en de gangbare gang van zaken dit weer ruimschoots compenseren. Dat is in de vergelijking tussen Hong Kong en Nederland echter niet relevant.

**164** Vanwege de politieke gevoeligheid gebruik ik de term '*oud-Brits*', en niet '*blank*'. Effectief is dat in dit verhaal echter hetzelfde.

OUDEZIJDS
ACHTERBURGWAL
CENTRUM

# 10

# Media

# 10. Media

Op basis van de verkenning van het thema ondermijning dient ondermeer een communicatiestrategie te worden bepaald. Vanuit het perspectief van communicatie dient er te worden vastgesteld wat de gewenste positionering is van de regio op het gebied van ondermijning en welke communicatieactiviteiten daartoe ondernomen dienen te worden.

Om de strategie voor de toekomst te kunnen vaststellen, is het nuttig om inzichtelijk te maken op welke wijze media tot nu toe berichten over aan het thema gerelateerde onderwerpen. Er is daarom een analyse gemaakt van krantenberichten die de afgelopen twee jaar verschenen over ondermijning en daaraan gerelateerde onderwerpen. Het doel van dit beknopte onderzoek is inzichtelijk te maken op welke wijze Nederlandse en internationale media het klimaat in Amsterdam op het gebied van ondermijning portretteren.

## 10.1 Methode

In de mediadatabase LexisNexis en in de archieven van verschillende Nederlandse dagbladen zijn zoekopdrachten van combinaties van onderstaande steekwoorden gegeven. De steekwoorden zijn verbonden aan de twee diepte-onderzoeken, op het gebied van de haven en illegale woningbemiddeling, die in dit document zijn uitgewerkt.

- Haven
- Woningbemiddeling
- Fraude
- Anonimiteit
- Amsterdam

Er is eveneens een secundaire inhoudsanalyse uitgevoerd op het gebied van de thema's uit de brede inventarisatie van ondermijningsvormen.

## 10.2 Reputatie van Amsterdam

In verschillende media wordt het beeld geschetst van Amsterdam als aantrekkelijke stad voor buitenlandse criminelen. Journalisten noemen anonimiteit als belangrijke reden voor de aantrekkelijkheid van de stad. Criminelen hebben volgens de media de mogelijkheid om met behulp van een valse identiteit gemakkelijk faciliteiten zoals een woonruimte te bemachtigen en hun criminele activiteiten voort te zetten. Voorts worden Nederland en in het bijzonder Amsterdam genoemd als ideale plekken voor het witwassen van (drugs)geld. In een artikel wordt aangegeven dat de politie een signaal wil afgeven dat buitenlandse criminelen zich beter niet in Amsterdam kunnen vestigen. Er wordt vervolgens niet aangegeven hoe dat wordt gedaan of kan worden gedaan. In andere artikelen wordt benoemd dat een gebrek aan expertise bij de politie, een tekort aan capaciteit en een beperkte samenwerking er toe bijdragen dat witwassers in Amsterdam vrij spel hebben.

Eind 2008 is er veel internationale media-aandacht geweest voor 'Project 1012'. Het project wordt door de nationale en internationale pers beschouwd als een indicatie dat Amsterdamse bestuurders afscheid willen nemen van het imago van een poel des verderfs. Krantenartikelen over dit onderwerp zijn vooral gefocust op het toeristenimago van de stad. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de toon van deze artikelen nog wel erg afwachtend is ten opzichte van de daadkracht van het bestuur en de resultaten van de aanpak. Voorts is het opvallend dat personen die zichzelf als slachtoffer van de 1012-aanpak beschouwen erg veel 'spreekruimte' krijgen in de dagbladen.

In een zeer uitgebreid, maar inmiddels gedateerd (2003), artikel in Elsevier wordt beschreven dat Amsterdam het ideale klimaat heeft voor criminelen. De stad wordt beschreven als de hoofdstad van de onbestrafte misdaad. Hoewel het artikel erg gedateerd is, is het opvallend dat in de inhoudsanalyse geen ander uitgebreid artikel over de stad is gevonden, waarin een tegengeluid wordt gegeven. Op 22 april jl. verscheen er in het Parool een uitgebreid artikel over het intrekken van de Horeca-vergunningen van ondernemers op het Damrak, op grond van de BIBOB-wet. Er mag vanuit worden gegaan dat artikelen van deze strekking bijdragen aan de reputatie van Amsterdam. De artikelen gaan echter slechts over bepaalde aspecten die eraan bijdragen dat Amsterdam een minder aantrekkelijke plaats wordt voor criminelen, terwijl het artikel in Elsevier en de artikelen in buitenlandse media Amsterdam als geheel centraal stellen.

Ook in artikelen over '419-fraude' wordt beschreven dat Amsterdam, en vooral Zuidoost' wordt beschouwd als een zogenaamde *safe haven*, vanwege de wetgeving en de relatief zachte aanpak van de politie. Verder wordt genoemd dat Nigeriaanse criminelen, verantwoordelijk voor 419-fraude, Amsterdam als ideale thuisbasis beschouwen omdat zij hier kunnen opgaan in de anonimiteit. Zij kunnen hier Engels spreken en gaan helemaal op in de massa.

## 10.3 De haven

Er zijn niet veel mediaberichten verschenen over de haven als sleutelplaats voor ondermijning. Enkele regionale dagbladen berichtten in 2007 over het zogenaamde 'port security protocol'. In deze artikelen werd er gecommuniceerd door het havenbedrijf, waarbij de rol van de politie door de havenmeester werd toegelicht. Recente berichten (februari 2009) over illegale goederenstromen via de havens gaan over de veranderde rol van de douane.

## 10.4 Witwassen

Het is zeer opvallend dat in verhouding tot het aantal artikelen dat werd gevonden over de haven als sleutelplaats van ondermijning, media erg veel aandacht besteden aan witwaspraktijken. Dit zou erop kunnen duiden dat witwassen door de samenleving wordt beschouwd als een vorm van criminaliteit met een hoge impact. Een andere verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat media alle vormen van bezit van vermogen met criminele herkomst als witwassen beschouwen.

De rol van politie in onderzoeken naar witwassen is in een groot deel van de artikelen onderbelicht. In de artikelen gaat het vooral om de rol van het OM. De artikelen waarin de politie wel wordt genoemd, gaan veelal over de aanhouding van verdachten. De aandacht voor de politie beperkt zich dan voornamelijk tot de mededeling dat de politie een verdachte heeft aangehouden en dat het onderzoek al een tijd liep. Een uitzondering hierop is een artikel van het Parool van 16 mei 2008. In het artikel met de kop 'Dealer met 28 kilo coke opgepakt', wordt heel mooi uitgelegd dat een politieteam van het August Allebéplein een onderzoek startte, na een melding van een alerte garagehouder. De verdachte had bij hem een dure Range Rover contant afgerekend.

Opvallend is dat in meerdere artikelen wordt beschreven dat de aanpak van witwassen in belangrijke mate afhankelijk is van de meldingsbereidheid van sleutelfiguren (zoals notarissen, ondernemers, bankiers). In de artikelen wordt vooral beschreven dat toezichthouders zoals Bureau Financieel Toezicht (BFT) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) constateren dat notarissen en hypotheekbemiddelaars bereid moeten zijn om illegale praktijken aan het licht te brengen. Hetgeen echter gevoelig ligt, omdat zij hiermee zouden aangeven zelf impliciet mee te werken aan frauduleuze zaken. Ook minister Hirsch Ballin verklaarde onlangs aan de media dat makelaars, taxateurs en notarissen meer inzicht zouden moeten geven, om witwassen en fraude tegen te gaan.

Erg interessant is dat er in één krantenartikel een direct verband wordt gelegd tussen publiciteit over spraakmakende zaken en het aantal meldingen en tips over fraudezaken die worden ingediend bij de AFM.

## 10.5 Woonfraude

Wanneer naar krantenartikelen over woonfraude wordt gekeken, valt op dat er vooral wordt geschreven over het niet op orde zijn van de gemeentelijke basisadministratie. Waardoor het onduidelijk is wie er precies op welk adres woont. De verantwoordelijkheid voor het op orde zijn van de GBA wordt vooral toegekend aan de gemeente. Er wordt veelal gesteld dat de aanpak van criminaliteit voor verschillende partners gemakkelijker zou zijn, wanneer de GBA op orde zou zijn.

Daarnaast wordt er veel geschreven over illegale onderhuur van sociale huurwoningen. Uiteraard is illegale onderhuur een vorm van ondermijning. In de verkenning is echter benoemd dat het belangrijk is te kijken naar de activiteiten in illegaal verhuurde panden. Uit de meeste krantenartikelen blijkt echter dat de publieke opvatting is dat illegale onderhuur ontstaat door de woningnood in de stad en dat vooral studenten illegaal onderhuren.

## 10.6 Aanbevelingen

Het is opvallend dat de politie als partij erg afwezig is in de geanalyseerde artikelen. Slechts in enkele gevallen licht de polite toe wat zij doet of heeft gedaan aan de bestrijding van aan ondermijning verbonden vormen van criminaliteit. Voorts valt op dat er slechts sprake is van reactieve woordvoering. Er lijkt veelal te worden gereageerd op mediavragen wanneer er sprake is van een aanhouding of een specifiek onderzoek en er worden naar aanleiding van aanhoudingen persberichten verstuurd. Het is opvallend dat wánneer de politie uitspraken doet, deze uitspraken wel (en vrijwel ongewijzigd) door de media worden overgenomen.

Uiteraard is het in het kader van opsporing vaak niet mogelijk om volledig transparant te zijn over lopende onderzoeken. Publiciteit in algemene zin kan wel degelijk bijdragen aan het beïnvloeden van de publieke opinie. Wanneer de bestudeerde krantenartikelen als uitgangspunt worden genomen, dan kan worden gesteld dat in de buitenwereld het idee bestaat dat het voor criminelen goed toeven is in Amsterdam. Het zou daarom raadzaam zijn om een gemeenschappelijke boodschap te formuleren voor de verschillende partners op het gebied van ondermijning. Op basis van deze boodschap zou dan een pro-actief persbeleid moeten worden gevoerd, om zo de reputatie van de regio op positieve wijze te beïnvloeden. Wanneer uit mediaberichten blijkt dat de politie in de regio Amsterdam-Amstelland een actieve *crimefighter* is op het gebied van ondermijning, en daarbij intensief samenwerkt met allerlei publieke en private partners, zal de regio door criminelen als minder aantrekkelijk worden beschouwd.

Pro-actieve communicatie via de media kan ook meer worden ingezet om de meldingsbereidheid bij sleutelfiguren te beïnvloeden. Wanneer sleutelfiguren via de media vernemen hoe politie en haar partners omgaan met zaken die door melders worden aangedragen (en welke consequenties daaraan mogelijk verbonden waren voor de melders) wordt de drempel voor hen mogelijk verlaagd.

Kortom, het is raadzaam dat de partners een gezamenlijke boodschap op het gebied van ondermijning formuleren. Deze boodschap dient voor een middellange termijn bruikbaar te zijn. Alle communicatie van de verschillende partners op het gebied van ondermijning dienen aan deze boodschap te worden getoetst.

Heineken
SCAPE

# 11

# Conclusie

# 11. Conclusie

## 11.1 Aard en omvang

### Cijfers en oorzaken

In de acht maanden van onze zoektocht hebben wij getracht de aard en omvang van ondermijning in Amsterdam duidelijk te krijgen. De aard van ondermijning werd langzaam helder gedurende het voortschrijdend inzicht van ons onderzoek. Met een weloverwogen theoretisch kader en een uitgebreide inventarisatie hopen wij dat deze aard ook u, na het lezen van dit rapport, duidelijk zal zijn geworden. De omvang van ondermijning, het andere doel van deze verkenning, is complexer. Zelfs met een redelijk strak afbakenende definitie en een uitgebreid overzicht (zij het niet limitatief) is het onmogelijk gebleken de omvang van ondermijning in Amsterdam in concrete cijfers te vangen. Deze doelstelling is dan ook snel losgelaten. Het bleek veel zinniger om de oorsprong en oorzaken van ondermijning aan te duiden, zodat er aangrijpingspunten voor nieuwe en bestaande vormen van bestrijding zichtbaar worden. Het onderzoek heeft ook duidelijk gemaakt dat ondermijning geen eigen 'type' criminaliteit of misdaad is. Het is geen categorie waar een overkoepelende aanpak op losgelaten kan worden om "de ondermijning" in Amsterdam te bestrijden. Onderwerpen zoals vrouwenhandel, facilitators of frauderende ambtenaren zijn allemaal voorbeelden van ondermijning, maar elk vereist zijn eigen specifiek toegespitste aanpak. Ondermijning is feitelijk een containerbegrip, een veiligheidsthema met een buitengewoon brede invulling. De overeenkomst van alle vormen van ondermijning bestaat voornamelijk uit de abstracte betekenis van haar gevolgen: het aantasten van de fundamenten van de maatschappij en een vermindering van het vertrouwen van de burger. Hieruit volgt automatisch dat het niet mogelijk is om vanuit deze verkenning concrete aanbevelingen te doen omtrent de aanpak van ondermijning in het algemeen. Wat we nu wel kunnen bieden is een aanbeveling voor een nieuwe methode van (interne) prioritering binnen het veld van ondermijning, voortkomend uit de geboden inventarisatie van ondermijningsvormen en de factoren die daar invloed op hebben.

### Prioritering middels de drieledige aanpak

In dit rapport worden diverse lijsten geboden. Deze kunnen gebruikt worden om combinaties te maken van verschillende aspecten van ondermijning. De (interne) prioritering kan hierdoor gebaseerd worden op de drieledige aanpak: domein – factor – vorm. Hiervoor zijn twee lijsten uit dit rapport van belang: de inventarisatie van ondermijningsvormen (hoofdstuk 5) en de lijst met ondermijningsbevorderende en remmende factoren (hoofdstuk 7). Elk van de ondermijningsvormen kan gekoppeld worden aan elk van de factoren die een bevorderende of remmende invloed hebben op deze ondermijning. Deze combinatie kan vervolgens worden toegepast op een sleuteldomein uit de maatschappij (of in ons geval uit Amsterdam). Een sleuteldomein kan elke sleutelplaats, sleutelpersoon/groep of sleutelbranche zijn. Hiervan is geen lijst in dit rapport opgenomen omdat de verzameling sleuteldomeinen tijd- en contextgebonden is, en bovendien constant verandert. In hoofdstuk 6 is wel een aantal Amsterdamse voorbeelden te vinden. Het kiezen van een sleuteldomein is feitelijk de eerste prioritering, die plaats zal moeten vinden op basis van actuele gebeurtenissen, indicaties uit de eigen organisatie of indicaties van partners of uit de media. Is er eenmaal een combinatie gemaakt van domein – factor – vorm dan vormt het snijvlak van deze drie onderdelen het geprioriteerde onderzoeksgebied. De onderwerpen van de diepte analyses uit hoofdstuk acht zijn volgens deze methode gekozen. Daar staat deze prioriteringsmethode ook uitgebreid toegelicht. Zie ook figuur 6 in hoofdstuk acht.

Een derde lijst die in deze verkenning is opgenomen is die van alle gevonden best practices (hoofdstuk 9). Nadat er een (of meerdere) onderzoeksgebieden zijn geprioriteerd verdient het de aanbeveling om vervolgens in de lijst van best practices te kijken of er omtrent het gekozen domein, factor en/of vorm best practices beschikbaar zijn. Hiermee kan in korte tijd zowel een specifiek onderzoeksgebied gedefinieerd worden, alsmede een daarbij behorende aanpak geselecteerd. Op deze wijze kan deze verkenning optimaal bijdragen aan het proces van prioritering zoals deze in het aanstaande Regionale Veiligheids Plan gepland staat, en waar deze verkenning in eerste instantie voor bedoeld is.

## 11.2 Samenwerking

### Gezamenlijke prioritering

Uit het hele rapport komt een duidelijke boodschap naar boven: ondermijning in de volle breedte van haar betekenis kan alleen teruggedrongen worden als alle betrokken partners (de "bouwstenen") gaan samenwerken op een veel dieper en fundamenteler niveau dan nu het geval is. Om te beginnen kunnen alle partners veel leren van elkaars best practices, vandaar de uitgebreide opsomming van de door ons gevonden best practices in hoofdstuk 9. Een substantieel deel daarvan bestaat uit voorbeelden van informatie-uitwisseling, gezamenlijke optredens en uitgebreide overleggen op allerlei niveaus tussen afdelingen of diensten van verschillende partners. Opvallend daarbij is dat bepaalde partners elkaar beter weten te vinden dan anderen. Bovendien bestaan en ontstaan veel van die samenwerkingsverbanden op persoonlijke basis, en komen niet zelden 'spontaan' tot stand. Een gemeenschappelijke eigenschap van deze samenwerkingsverbanden is dat zij doorgaans plaats vinden *nadat* er intern bij de verschillende partners al prioriteiten bepaald zijn. Prioriteiten in de vorm van problemen waar de gezochte samenwerking een oplossing voor moet bieden. Als men echter al vóór de aanvang van samenwerking zijn prioriteiten heeft vastgelegd vermindert dat de flexibiliteit van de samenwerking aanzienlijk. Lokale convenanten komen tot stand omdat er 'toevallig' (of onder politieke druk) een gezamenlijke prioriteit bestaat waar betrokken partijen elkaar in vinden. Interessanter zijn echter al die lokale convenanten die *niet* tot stand zijn gekomen omdat de vooraf vastgestelde prioriteiten per partner teveel verschilden. Om deze prioritering in een eerder stadium mogelijk te maken is het essentieel dat de prioriteiten al in een eerder stadium worden afgestemd. Sterker nog, het is dan nodig dat de prioriteiten pas worden vastgesteld nádat de samenwerking tot stand is gekomen. Het zijn dan niet de prioriteiten die de samenwerking vorm geven, maar de reeds daarvoor waargenomen fenomenen en problemen. Als die in een vroeg stadium gedeeld worden kunnen daar gezamenlijk prioriteiten uit ontstaan, die automatisch door alle partners gedeeld worden. Een van de aanbevelingen uit deze verkenning is een nieuwe methodiek waarbij al op het moment van fenomeenwaarneming en probleemuitwisseling samengewerkt wordt. De prioriteit wordt dan pas *na* de aanvang van de samenwerking *gezamenlijk* gesteld. Aan de uitwerking hiervan is een apart hoofdstuk besteed (zie hoofdstuk 12).

**Tabel 7. Drie niveaus van fenomeenanalyse**

| Niveau | Fenomeenanalyse door: |
|---|---|
| Strategisch | Curatorium |
| Tactisch | pIFA |
| Operationeel | Gezamenlijke overlegvormen |

### Samenwerking op drie niveaus

Het afstemmen van de prioriteiten kan door in een vroegtijdig stadium reeds ondervonden problemen en waargenomen fenomenen uit te wisselen, waaruit de gezamenlijke prioriteiten gedestilleerd worden. Een belangrijke toegevoegde waarde van deze methodiek is het vergroten van het draagvlak bij alle partners voor de gekozen prioriteit (en bijbehorende gezamenlijke aanpak). In deze verkenning hebben wij actief geprobeerd alvast een initieel draagvlak te vinden voor de thematiek van ondermijning, onze inventarisatie en de brede samenwerkingsgerichtheid als nieuwe manier van denken. Vrijwel alle in dit rapport geïnventariseerde items (ondermijningsvormen, factoren) komen rechtstreeks uit gesprekken of rapporten van onze partners. Ook de voorgestelde nieuwe methodiek (zie hoofdstuk 12) is afkomstig uit gesprekken en brainstormsessies met de diverse partners. *Fenomeengericht werken, vragen stellen op basis van gezond verstand, rondkijken met een economische blik* en *samenwerkingsgericht te werk gaan* waren allemaal onderwerpen waar vrijwel alle personen die aan dit onderzoek hebben meegewerkt enthousiast over zijn (een namenlijst staat achterin dit rapport). Om dit draagvlak ook tijdens de uitvoering van de hier voorgestelde nieuwe manier van werken te blijven waarborgen kan men denken aan een implementatie van deze methodiek op verschillende niveaus. Zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau is er een meerwaarde te behalen in een samenwerking die al vóór de prioritering tot stand komt. Waargenomen trends en fenomenen kunnen vroegtijdig uitgewisseld worden op strategisch en tactisch niveau, terwijl er op operationeel niveau praktische zaken en problemen uitgewisseld kunnen worden, zoals nu reeds gebeurt. De indeling in drie niveaus ziet er als volgt uit:

### Curatorium

Het curatorium is een bestaand overleg waarbij prominente vertegenwoordigers uit diverse onderdelen van de maatschappij samen komen om de politie in denken te ondersteunen. Het zijn precies deze onderdelen van de maatschappij waar de trends ontstaan of zichtbaar worden die voor de politie in een later stadium relevant zijn. De brede blik en het fenomeengerichte werken wordt feitelijk in het curatorium al vorm gegeven. Op strategisch niveau worden hier de maatschappelijke trends en de wetenschappelijke inzichten in een vroeg stadium voor de politie beschikbaar om in de nabije toekomst op te kunnen anticiperen.

### pIFA

De partnergerichte Integriteits Fenomenen Analyse is een nieuwe methodiek waarbij de politie met verschillende partners fenomenen omtrent de integriteit van sleuteldomeinen bespreekt en beoordeelt. Waargenomen problemen en ontwikkelingen worden door de verschillende partners in een vroeg stadium ingebracht, waarbij de verzameling van informatie en invalshoeken (van de verschillende partners) sneller en efficiënter zal leiden tot het voorspellen en anticiperen op nieuwe maatschappelijke problemen. Deze aanpak wordt gedetailleerd uitgewerkt in hoofdstuk 12, en vormt de meest praktische aanbeveling die uit deze verkenning voortkomt.

### Gezamenlijk overleg

Binnen deze verkenning zijn erg goede ervaringen opgedaan met toegepaste brainstormsessies met experts van verschillende partners omtrent een specifiek onderwerp.[165] Gezien de keuze van onze diepteanalyses (zie hoofdstuk 8) hebben wij ons in deze sessies gericht op de financiële wereld en fraude. Dergelijke overlegvormen geven op operationeel niveau de mogelijkheid om specifieke problemen binnen een sleuteldomein eerder te herkennen en de wederzijdse mogelijkheden van de partners te inventariseren. In het overzicht van de best practices staan nog diverse andere verschijningsvormen van soortgelijke overleggen, variërend van pure brainstormsessies (die gekenmerkt worden door een abstractere aanpak en zonder actuele cases) tot praktische overleg- en uitwisselstructuren zoals het havenoverleg (deze overlegvormen worden gekenmerkt door een sterk toegepaste vorm met de nadruk op het uitwisselen van informatie en bevoegdheden met betrekking tot actuele specifieke zaken).

## 11.3 Cultuurverandering

### Samenwerking

In grote lijnen komen er twee grote cultuurmatige aanbevelingen uit deze verkenning voort. De hernieuwde focus op een meer structurele vorm van samenwerkingsgerichtheid is hierboven beschreven. De inventarisaties zoals ze in dit rapport geboden worden zijn dan ook geen aanzet tot verdere interne inventarisatie, maar juist bedoeld als een eerste stap naar een afstemming van prioriteiten tussen de politie en haar partners. De inventarisaties die u in dit rapport vindt zijn dan ook niet louter afkomstig van de politie, maar zijn een eerste inventarisatie van waargenomen ondermijningsvormen, de daarbij behorende factoren en mogelijke best practices van *zowel de politie als een aantal van haar partners*. Dit rapport is een eerste poging tot het afstemmen van waarnemingen en oplossingen tussen partners onderling, en hopelijk een aanzet tot verdere samenwerking in deze richting. Waarbij het op bedrijfscultureel niveau geen kwaad kan als de politie haar goed bedoelde ambities pas in een wat later stadium aan haar partners presenteert, en daarmee meer open staat voor de fenomenen en problemen zoals deze door haar partners worden waargenomen. Als we er naar vragen, zijn deze partners namelijk van harte bereid deze informatie met ons te delen!

### Zelfreinigend vermogen

Terugkijkend op de theorie waarmee we deze verkenning begonnen, ligt in de grotere samenwerkingsgerichtheid de sleutel tot het dichten van de gaten tussen de partners, de bouwstenen. Het op orde houden van het eigen werkterrein, de interne integriteit van de bouwstenen zelf is echter nog steeds primair de verantwoordelijk van de partners zelf. De politie kan, mag en wil geen controlerende rol spelen hierin. Een goed functionerend zelfreinigend vermogen is echter nog steeds, nu meer dan ooit, cruciaal voor het goed functioneren van de betrokken partner. En daarmee voor het functioneren van de structuur die de fundamenten van de maatschappij beschermt in het geheel. Ondanks dat de politie vanuit de eigen positie een andere partner niks kan en wil opleggen omtrent de kwaliteitsbewaking van het zelfreinigend vermogen; kan zij echter wel bijdragen aan dit zelfreinigend vermogen door ondersteuning te bieden en een goed voorbeeld te stellen. Zowel de politie als de gemeente Amsterdam doen dat op dit moment. Deze verkenning biedt op dit vlak alleen een bespiegeling over de verschillende vormen van het handhaven van een zelfreinigend vermogen die wij in onze zoektocht bij de verschillende partners zijn tegengekomen (zie paragraaf 3.5). Hopelijk biedt dit een handreiking voor die partners, zeker buiten de openbare en publieke diensten, die worstelen met de kwaliteit op dat gebied. Nederland kiest er uitdrukkelijk voor om de integriteit en anticorruptie aanpak niet centraal te organiseren zoals bijvoorbeeld door ons als best practice is waargenomen in Hong Kong. Maar dat betekent wel dat de verantwoordelijkheid op dit gebied voor alle partners in elk sleuteldomein onverminderd hoog is.

## 11.4 Conclusie in punten

- Ondermijning is een containerbegrip, er vallen vele vormen van criminaliteit en onwenselijk gedrag onder.
- De theorie en de bijbehorende definitie kunnen als basis dienen om het complexe en brede begrip Ondermijning systematisch inzichtelijk te maken. Hoe werkt ondermijning, hoe komt het tot stand en welke effecten heeft het op de samenleving. Dit geeft een brede kijk op de processen rondom ondermijning in de samenleving.
- Er is een brede groep partners gezamenlijk betrokken en verantwoordelijk voor het voorkomen en aanpakken van ondermijning. Samenwerking is daardoor niet langer optioneel maar essentieel.
- Ondermijning kan alleen succesvol verminderd worden als alle partners meer samenwerkingsgericht gaan werken. De politie dient in deze samenwerking een toonzettend voorbeeld te geven.
- De geboden inventarisatie biedt een nieuwe (interne) prioriteringsmethode: de drieledige aanpak domein – factor – vorm. Hieraan zijn diverse best practices te koppelen.
- Per sleuteldomein zijn er veelbelovende best practices te vinden: de persoonsgerichte aanpak op sleutelpersonen, gezamelijke controles op sleutelplaatsen en het zoeken van de samenwer-

165 De notities van deze sessies zijn beschikbaar voor intern gebruik binnen de Politie Amsterdam.

king met en stimuleren van de eigen weerbaarheid van sleutelbranches.

- Direct werken en/of ingrijpen op de factoren is een nieuwe aanpak die problemen dichter bij de basis aanpakt. Per factor kan gekeken worden welke partner(s) de meeste invloed hebben, en welke mogelijkheden er voor hen bestaan.
- Voor de verschillende veiligheidspartners valt er veel te leren van elkaars best practices.
- Voor een goede aanpak van ondermijning moet reeds voor het vaststellen van de prioriteiten samengewerkt worden; hieruit volgen dan gezamenlijke prioriteiten. De pIFA is een mogelijke methode hiervoor.
- Voor het creëren van draagvlak bij de partners is het belangrijk om niet al voor aanvang van de samenwerking de eigen prioriteiten dominant te maken.
- Cruciale onderdelen zijn: fenomeengericht werken, open vragen stellen vanuit gezond verstand, kijken met een economische blik en een samenwerkingsgerichte instelling.
- Samenwerkingsgericht werken kan op drie niveaus: strategisch (het curatorium), tactisch (de pIFA) en operationeel (gezamenlijk overleg).
- Een mogelijk logische plek waar voor de politie de interne coördinatie van haar aandeel in deze samenwerking kan gebeuren is het op te richten NAC: Netwerk en Account Centrum.
- Het stimuleren van het zelfreinigend vermogen van de eigen en partnerorganisaties is cruciaal voor het tegengaan van ondermijning. De politie heeft hierbij een signalerende en adviserende rol, met een voorbeeldfunctie op het gebied van het zelfreinigend vermogen en het functioneren als ‘integere bouwsteen’.

# 12

# Aanpak

# 12. Aanpak

## 12.1 Evolutie van de CBA

### Criminaliteitsbeeldanalyse (CBA)

Ondermijning betreft activiteiten die tussen de taakgebieden van de partners in plaatsvinden, en die daardoor lang onopgemerkt blijven. Deze kunnen worden aangepakt door vanuit gezamenlijke doelen te gaan werken. Hieruit kunnen dan weer subdoelen geabstraheerd worden, op basis van de gesynchroniseerde prioriteiten van alle relevante partners. Naast de gebruikelijke prioritering vanuit het bestuur worden deze prioriteiten normaliter vastgesteld op basis van een overzicht van de huidige problematiek in een aantal domeinen. Het zou zonde zijn als de partners bij het vaststellen van hun prioriteiten alleen uit gaan van hun eigen informatie. Zeker als daaruit vervolgens wel een uitgebreide gemeenschappelijke aanpak volgt. Binnen deze gemeenschappelijkheid is het voor de hand liggend om reeds bij de prioritering gebruik te maken van een gemeenschappelijk overzicht van de huidige problematiek. Een goed instrument hiervoor is de CBA[166] nieuwe stijl, voor en door alle partners. Geëvolueerd naar een nieuwe vorm die volledig is aangepast aan de eisen van deze tijd.[167]

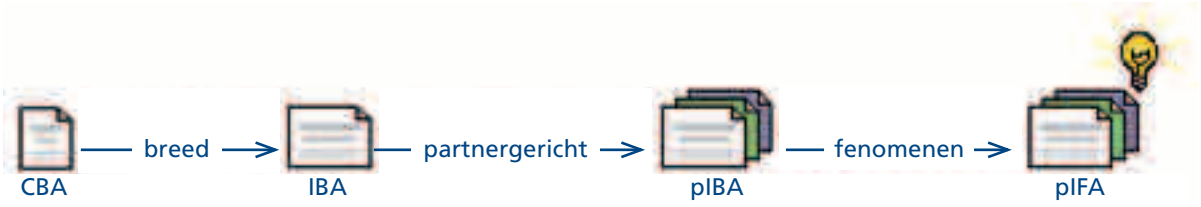
### Van CBA naar pIFA

Een klassiek CBA bestaat normaliter uit meerdere onderdelen. Het bevat tenminste enige statistische data over verschillende soorten criminaliteit in een bepaald gebied over de afgelopen periode. Tevens bevat het meestal een overzicht van de in het gebied actieve criminelen, de criminele samenwerkingsverbanden en mogelijk de criminele bedrijven of organisaties. Afhankelijk van het gebied bevat het daarnaast ook alle overige relevante informatie en problemen, zoals milieuproblematiek en problematische personen. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan radicaliserende gelovigen, veelplegers of chronische overlastbezorgers. CBA's zijn idealiter levende documenten die regelmatig worden bijgehouden, met veel foto's, kaarten en analytische schema's. Ze worden gebruikt om per gebied de prioriteiten en inzet te bepalen.

Een CBA door en voor alle partners heeft hetzelfde doel als een normale CBA. Maar niet alle partners zijn primair op criminaliteit gericht, en ondermijning manifesteert zich niet altijd direct als criminaliteit. Om de problemen van alle partners recht te doen is een brede blik nodig, met een overzicht van *alle* problematiek rondom een bepaald gebied, branche of onderwerp. Het gaat dan om de integriteit van een heel domein. De CBA wordt daarmee een IBA, een IntegriteitsBeeldAnalyse.
Veel van de problemen zijn natuurlijk allang bekend, en vallen primair onder de eigen taak van een van de partners. Deze blijven nog steeds de eigen verantwoordelijkheid van de partners zelf, en hoeven dus niet in de IBA. Die beperkt zich tot een momentopname van alle problemen waarvan een of meerdere partners het idee hebben dat een *gezamenlijke aanpak* tot een groter succes zou kunnen leiden. De partnergerichte problematiek. De IBA wordt daarmee een partnergerichte IntegriteitsAnalyse (pIA).

Volgens de redenering tot nu toe wordt de pIBA opgezet volgens de vorm en de manier van werken van de huidige CBA. Dat is een statisch "beeld", een momentopname, van de situatie in een gebied (of branche of onderwerp) zoals die op dit moment bekend is. Voor een pIBA is dat beeld echter niet genoeg. Vanuit ondermijning weten we dat veel problemen al lang bestaan voordat ze voor een van de partners zichtbaar worden. Om deze blinde vlekken door middel van een gezamenlijke blik optimaal tegen te gaan is het nodig om verder te kijken dan de huidige situatie. Om de samenwerking optimaal te benutten moet de pIBA zich vooral gaan richten op de nieuwe *fenomenen*. De vraag die we hiermee gaan proberen te beantwoorden is: *"Hoe gaat de integriteit binnen dit domein zich de komende periode ontwikkelen?"*. Dit kunnen we voorspellen door de focus te verschuiven naar de opkomende problematiek, zichtbaar in de meest recente fenomenen rondom de integriteit.

**Figuur 8. Evolutie van een CBA**




De evolutie van CriminaliteitsBeeldAnalyse (CBA) naar partnergerichte IntegriteitsFenomeenAnalyse (pIFA).

We gaan daarmee proberen de opkomende ondermijning te voorkomen, nog voordat deze heeft geleid tot daadwerkelijke criminaliteit en schendingen van de integriteit (later in dit hoofdstuk zullen we dieper ingaan op de nieuwe fenomeengerichte blik). Met deze laatste stap is de partnergerichte IntegriteitsBeeldAnalyse (pIBA) geëvolueerd tot een partnergerichte IntegriteitsFenomeenAnalyse (pIFA).

### pIFA per sleuteldomein

Bij de fundamenten van de maatschappij behoren een serie sleutelplaatsen, sleutelpersonen of –groepen en sleutelbranches. Dit zijn de sleuteldomeinen waar de maatschappij op draait. Ondermijning binnen een van deze domeinen betekent direct een aantasting van de fundamenten van de maatschappij. De pIFA bevat alle opkomende fenomenen rondom de integriteit van een sleuteldomein waar een gezamenlijke aanpak meerwaarde kan hebben. Een pIFA kan over elk gewenst sleuteldomein opgesteld worden. Van de klassieke geografische aanpak die bij verschillende partners nog gebruikelijk is wordt dus, op de sleutelplaatsen na, afgestapt. In de volgende paragraaf kijken we naar de inhoud van een pIFA, en hoe deze opgesteld kan worden.

## 12.2 De inhoud van een pIFA

Een pIFA bestaat per sleuteldomein uit een lijst met problemen en fenomenen. Per onderwerp wordt ten eerste geprobeerd de aard en omvang te schetsen. Vervolgens worden de verschillende integriteitsrelevante factoren benoemd. En als laatste worden de rol en mogelijkheden per partner geïnventariseerd.

### Aard en omvang

Per sleuteldomein kunnen opkomende problemen en waargenomen fenomenen omtrent de integriteit in de pIFA benoemd worden. De verschillende partners die rondom het domein actief zijn kunnen deze onderwerpen aandragen vanuit hun specifieke blik op het domein, en de eigen prioriteiten. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld (willekeurig):

- Bestuurlijke problematiek (vergunningen, subsidies)
- Criminaliteit (veel voorkomend of met een hoge impact)
- Fraude
- Milieu & leefbaarheid (aantasting hiervan)
- Ondermijning
- Ongelijkwaardigheid (en de daaruit voortkomende criminaliteit)
- Zelfreinigend vermogen en corruptie

166 CBA = Criminaliteits Beeld Analyse. Deze analyse is erop gericht een overzicht te bieden van de aard en omvang van de criminaliteit in een bepaald geografisch gebied. Het resultaat is een inhoudelijk overzicht van de meest recente kennis omtrent de criminaliteit in dat gebied. Een CBA is een binnen de politie gebruikelijk informatieproduct. Zie: *Zonder vraag geen antwoord*. Programmabureau Abrio, September 2004.
Er bestaan verschillende definities van een CBA. Hier wordt de meest uitgebreide variant gebruikt.

167 In Darwin's evolutietheorie hebben individuen die zich het best op hun omgeving hebben aangepast een grotere kans op overleving. Dit is de drijvende kracht achter de evolutie van de soorten.

- Overlast
- Radicalisering (terrorisme, extremisme)
- Sociale problemen (angst, onrust, achterstand)

Per probleem of fenomeen kan geprobeerd worden om met cijfers de omvang en de impact inzichtelijk te maken. Dit is niet altijd mogelijk, omdat nieuw opkomende fenomenen (per definitie) vaak nog nauwelijks waargenomen zijn.[168] Dit geldt ook voor de vraag wat het "*systeem*" is. Hiermee wordt bedoeld de wijze waarop de problematische situatie (of gedrag) wordt uitgevoerd of in stand gehouden. Welke methode gebruiken ze, wie doet wat, hoe lopen de geld-, goederen- en mensenstromen en wat is het conceptuele idee achter het probleem of fenomeen. Bij hypotheekfraude is dat bijvoorbeeld het systeem van verkoper naar taxateur naar koper via de bank en weer terug. Met andere woorden: hoe werkt deze vorm van fraude precies? Bij sociaal oproer is de vraag weer anders: wat is de kern van de onrust, waardoor ontstaat het, wie spelen er een rol en wat is hun belang? Elk probleem of fenomeen heeft dus een systeem, een "manier waarop", met randvoorwaarden en obstakels met remmende en bevorderende invloeden (factoren, zie hoofdstuk 7). Dit 'systeem' is breder dan een Modus Operandi, omdat het 'systeem' op een heel fenomeen van toepassing is, en niet over één enkele gebeurtenis daaruit. Bij ondermijning is een cruciaal onderdeel van het 'systeem' vaak de manier waarop criminele activiteiten worden gefaciliteerd.

Voor zover dit 'systeem' bekend is kan deze in de pIFA. Het 'systeem' biedt een eerste aanknopingspunt waar de aanpak (ter voorkoming) op ingezet zou kunnen worden. En daarnaast is het 'systeem' zelf natuurlijk een primair onderwerp in de opsporing. De lijst hierboven is uiteraard niet compleet, en staat open voor elke inbreng vanuit de partners die zij relevant achten. Een noodzakelijk voorwaarde voor een succesvolle samenwerking is immers het respecteren en afstemmen van elkaars prioriteiten.

### Factoren

Elk sleuteldomein kent problemen en fenomenen zoals hierboven benoemd. Het ontstaan en voortbestaan hiervan staat onder invloed van diverse maatschappelijke factoren. Deze factoren kunnen zowel bevorderend als remmend werken.[169] Het onderzoeken en in kaart brengen van deze factoren helpt bij het zoeken naar zwakke plekken om de gezamenlijke aanpak op te richten. Deze verkenning heeft een uitgebreide lijst met de belangrijkste en meest voorkomende factoren opgeleverd (zie hoofdstuk 7). Een dergelijke lijst is echter nooit compleet. Nieuwe problemen en fenomenen kunnen onder invloed van nieuwe factoren zijn ontstaan.

Richtinggevend bij het identificeren van deze factoren waren de SEPTED-dimensies, zoals onder meer gebruikt door de dienst IPOL van de KLPD in het opstellen van het Nationale dreigingsbeeld (NDB).[170] Waar zij in het NDB spreken over "criminaliteitsrelevante" factoren kunnen deze hier toegepast worden als "integriteitsrelevante" factoren. De zes SEPTED-dimensies waarin de maatschappelijke factoren gecategoriseerd kunnen worden zijn:

- Sociaal-cultureel
- Economisch (financieel)
- Politiek (bestuurlijk)
- Technologisch
- Ecologisch (volksgezondheid & milieu)
- Demografisch

Het is nuttig om in een pIFA per probleem of fenomeen een lijst op te nemen van de meest relevante of opvallende factoren. Onderzocht kan worden of integriteitsremmende factoren (dus alle invloeden die problemen sneller of makkelijker laten ontstaan) verminderd of weggenomen kunnen worden. En of integriteitsbevorderende factoren versterkt of toegevoegd kunnen worden.

### De rol van de partners

Niet alle problemen of fenomenen binnen een bepaald domein zijn voor alle partners relevant, en andersom. Daarom is het belangrijk om bij het opstellen van de pIFA een inventarisatie te maken van de rollen en mogelijkheden van de verschillende betrokken partners. Ten eerste moet geïnventariseerd worden welke partners überhaupt raakvlak hebben met het onderwerp. De branche woningbemiddeling is niet bijzonder relevant voor de douane, maar juist weer wel voor de gemeente (dienst wonen en het GBA) en de politie. Vanuit de betrokken partners kan dan een aantal rollen ingevuld worden.
Deze rollen kunnen dus ook binnen een pIFA (en dus binnen één domein) per onderwerp variëren.
De hoofdvraag is steeds weer: wie kan wat bijdragen aan de aanpak.

Vragen die daarbij beantwoord moeten worden zijn:
- Wie heeft capaciteit / budget beschikbaar?
- Wie heeft welke informatie?
- Wie heeft de benodigde expertise?
- Wie heeft relevante bevoegdheden?

En daaruit vloeien twee belangrijke beslissingen voort:
- Wie neemt de regie?
- Wie voert het uit?

## 12.3 Een pIFA opstellen

Bij de klassieke CBA wordt alle beschikbare informatie uit de onderzoeken en de systemen gehaald en wordt deze overzichtelijk gepresenteerd als een momentopname van de staat van een bepaald gebied. Dit is de kennis zoals deze op dat moment bekend is. Om de aantastingen van de fundamenten van de maatschappij goed in kaart te brengen is dat niet genoeg. Hiervoor is een andere manier van kijken vereist.

### Kijk naar het onzichtbare

De aantasting van de fundamenten van de samenleving gebeurt grotendeels onzichtbaar. Hier gebeurt het daadwerkelijke ondermijnen, en ook ongelijkwaardigheid vindt hier zijn basis. De gevolgen die uiteindelijk in de maatschappij zichtbaar worden, zijn de onwenselijke en vaak criminele uitwassen hiervan. Deze moeten uiteraard hard aangepakt worden. Maar als we alleen deze uitwassen bestrijden dan missen we essentiële, maar onzichtbare onderdelen die deze uitwassen mogelijk maken. De integriteit van de sleuteldomeinen zijn de maatschappelijke fundamenten die onder druk staan. De aantastingen hiervan kunnen zeer divers zijn. Bijvoorbeeld: het faciliteren van criminaliteit (goederen leveren, huisvesten), het bewust creëren van sociale onrust, witwassen, fraude met subsidies of het niet nakomen van eisen rondom vergunningen. Een belangrijke steeds terugkerende eigenschap van al deze vormen van aantasting is dus dat deze verborgen zitten onder de "reguliere" criminaliteit en overtredingen die eruit voort vloeien.

Om deze onderliggende aantasting zichtbaar te maken is het nodig om op een andere manier naar de gebeurtenissen in een bepaald domein te kijken. Stel, een groep Russische criminelen zet een ramkraak door met een vrachtwagen een juwelierszaak binnen te rijden. Volgens de huidige methode kan de politie deze zaak volledig zelf af. Met sporenonderzoek, CIE-informatie en telefoontaps probeert zij de identiteit van de daders te achterhalen. Vervolgens wordt de zaak aan deze daders gelinkt door bijvoorbeeld de buit op te sporen. Is dit alles gelukt dan komt de zaak voor, de criminelen worden veroordeeld en de zaak kan dicht.

### Verwonder jezelf

Maar de vragen die voor een pIFA relevant zijn, zijn dan nog niet gesteld. Hoe kan het dat een groep criminelen anoniem een vrachtwagen kan huren? En waarom hebben ze juist deze juwelier uitgekozen? Wat waren ze met de buitgemaakte juwelen van plan, hoe zijn deze omgezet in bruikbaar geld? En hoe hebben deze illegale Russen eigenlijk hun woonruimte geregeld? Kortom, allemaal vragen die dieper ingaan op de mogelijkheden en omstandigheden die tezamen deze ramkraak mogelijk hebben gemaakt. Dit zijn de vragen die voor een pIFA gesteld moeten worden. Niet vragen naar wat we al weten, maar vragen naar wat we nog niet weten.

Deze vragen kunnen eenvoudig voortkomen uit een permanente blik van verwondering. "Hoe kan het dat de Amsterdamse binnenstad nog steeds vol zit met geldwisselkantoortjes? Wisselen kan ook bij banken en souvenirwinkels. Wie wisselen er überhaupt

---

168 Interessante partners hierin zijn bijvoorbeeld ook instituten die nu al doorlopend maatschappelijke ontwikkelingen monitoren, zoals het Clingendael Instituut, politieke onderzoeksbureaus zoals de SER of aan politieke partijen gelieerde onderzoeksbureaus zoals de Wiardi Beckman Stichting of de Teldersstichting.

169 Klerks, P. & Kop, N., (2007). *Maatschappelijke trends en criminaliteitsrelevante factoren. Een overzicht ten behoeve van het Nationaal dreigingsbeeld criminaliteit met een georganiseerd karakter 2008-2012*. Politieacademie, Apeldoorn.

170 *Nationaal dreigingsbeeld 2008, Georganiseerde criminaliteit*. Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL. Zoetermeer, oktober 2008.

nog geld in Amsterdam?". Als men zich openstelt voor *verwondering* en rondkijkt met *gezond verstand* zijn er vragen in overvloed. Een derde voorwaarde is een *economische blik*. Bij veel gesprekken rondom ondermijning kwam steeds weer hetzelfde terug: *het gaat bijna altijd om geld*. Dit komt niet altijd naar voren in de getapte gesprekken, en we richten ons nog lang niet genoeg op de financiële consequenties. Maar de meeste aantastingen van de fundamenten van de maatschappij zijn direct of indirect bedoeld om financieel gewin te faciliteren. Dit is verreweg het meest dominante motief, boven het verkrijgen van macht of ideologische motieven.
Deze nieuwe vragen en deze andere blik zijn nodig omdat een prioritering op *bestaande* informatie feitelijk betekent dat je altijd achterloopt. Ondergronds zijn er continue *nieuwe* ontwikkelingen gaande. Omdat we op zoek willen naar deze nieuwe, onbekende ontwikkelingen is het soms niet eens duidelijk *welke* vragen we moeten stellen. Vandaar dat het belangrijk is om te kijken naar de nieuwe *fenomenen* binnen een domein.

**Fenomenen**

Soms zal er een interessante ontwikkeling plaatsvinden waar nog zo weinig van bekend is dat we niet eens weten dat we er vragen over zouden moeten stellen. Welke vragen hadden we over pinnen moeten stellen terwijl er rond de pinautomaten nog nauwelijks georganiseerde problematiek bestond? Hoe hadden we kunnen weten dat het grootschalige skimmen voor de deur stond? Zonder directe aanleidingen voor vragen of verwondering is het lastig om te bepalen welke vragen we moeten stellen. Toch kunnen ook deze vooralsnog onzichtbare problemen vroeg in de kiem gesmoord worden. Dit is mogelijk als alle partners alert blijven op alle nieuwe fenomenen die recent waargenomen worden. In dit voorbeeld had de FIU[171] al in een zeer vroeg stadium een groep van 17 Roemenen op 1 adres op het oog, met een forse geldstroom naar hun thuisland. Ze stonden nog niet in XPOL[172], maar bleken naderhand (een van) de eerste groep skimmers geweest te zijn. Als dit fenomeen eerder door alle partijen was opgepakt had de deur voor skimmers in Amsterdam een stuk minder wijd open gestaan.

In dit voorbeeld zien we ook een ander belangrijk punt voor het opstellen van een pIFA. De antwoorden op de vragen en de waargenomen fenomenen van een partner hoeven niet altijd binnen het taakgebied van deze partner zelf te liggen. Soms is het onderwerp zelfs helemaal niet relevant voor de betreffende partner. Maar voor (een) andere partner(s) kan dit onderwerp van wezenlijk belang zijn in hun primaire taak. Omdat beide partners een gezamenlijk doel nastreven is het niet meer dan logisch dat deze informatie continu langs elkaar gelegd wordt, zoals in een pIFA. Een waargenomen fenomeen bij de ene partner kan een toekomstig probleem

voorspellen bij een andere partner. En soms zijn de individuele waarnemingen per partner niet genoeg om nieuwe fenomenen in te herkennen. Maar als al deze kleine opvallendheden in een pIFA over elkaar heen gelegd worden kan opeens gezien worden dat het toch om een forse nieuwe ontwikkeling gaat. De samenwerking en uitwisseling van informatie zal er dan voor zorgen dat het totaalbeeld eerder duidelijk wordt.

**Werken op basis van de toekomst**

Het werken op basis van nieuwe vragen en fenomenen biedt grote voordelen. Men kan op deze manier definitief 'vóór het probleem gaan zitten'. Deze uitdrukking betekent dat er proactief gewerkt wordt aan de aanpak van problemen die nog niet volledig ingebed zijn in de maatschappij. Dit zou een forse verbetering betekenen. De huidige structuur[173] binnen de politie is momenteel primair delictgericht. Met ander woorden, op de problemen die al bestaan en bekend zijn. Tevens is de beslisstructuur dusdanig ingericht dat de prioritering en besluitvorming een stuk efficiënter zouden kunnen. Wat er via informatieknooppunten wordt rondgestuurd zijn vooral overzichten van wat er reeds bekend is. Deze informatiestroom is vooral bedoeld om de beslissing over prioriteiten op het juiste niveau plaats te laten vinden. Maar voordat een preweeg document[174] inhoudelijk beoordeeld wordt kan het onderwerp al zijn uitgegroeid tot een verschijnsel dat zich diep in de maatschappelijke fundamenten heeft ingevreten.

De hier voorgestelde nieuwe manier van werken biedt voor alle partners de mogelijkheid om vanuit een uitstekende informatiepositie naar de toekomst te kijken. Het biedt ruimte voor een permanente brainstorm over de ontwikkelingen in de maatschappij, en de rol die elke partner hierin gaat krijgen. Idealiter zouden de prioriteiten van alle partners bepaald moeten worden op basis van een gedeelde visie op de toekomst en goed beargumenteerde verwachtingen en voorspellingen over nieuwe ontwikkelingen hierin.

---

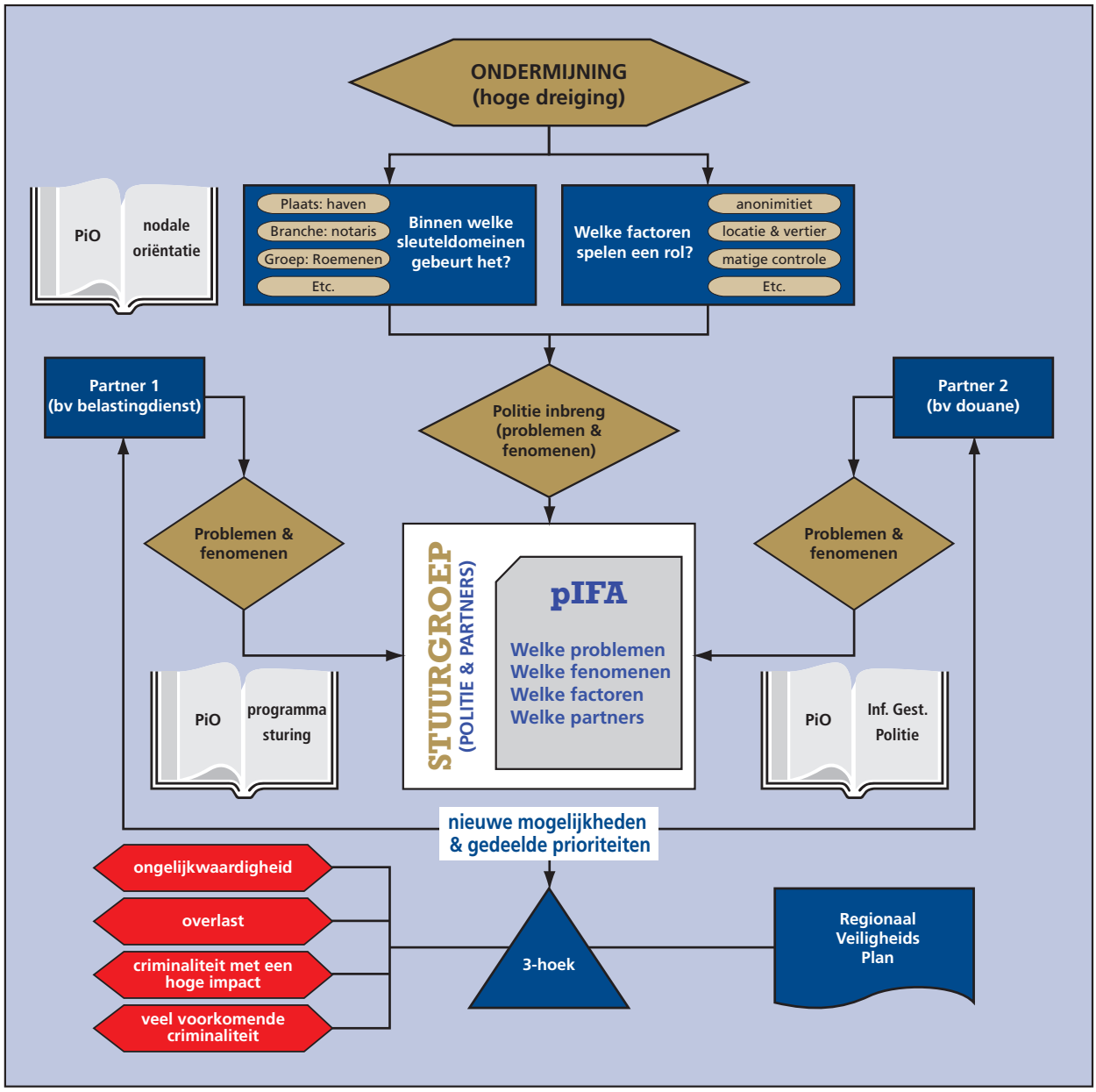
171 De FIU is de Financial Investigation Unit van de KLPD.

172 XPOL is het basisprocessensysteem van de politie Amsterdam.

173 Zoals beschreven in: *Waakzaam tussen wijk en wereld. Nationaal Intelligence Model.* Versie 1.00. Dienst, NRI, Zoetermeer, 2007.

174 Een preweeg document is een informatieproduct dat voortkomt uit een beperkt verkennend onderzoek. Het is bedoeld ter ondersteuning van het bepalen van de prioriteiten.

**Figuur 9. Stroomschema bij het gebruik van een pIFA**




## Werken op basis van nieuwe technieken

Het is niet altijd even eenvoudig om nieuwe vragen te stellen en nieuwe fenomenen waar te nemen. Bovendien dienen deze zich vaak pas aan als observaties en overwegingen van meerdere mensen, idealiter uit meerdere organisaties of onderdelen, gedeeld worden. Dit delen van informatie en uitwisselen van nieuwe ideeën, invalshoeken en observaties kan prima door nieuwe technieken ondersteund worden. Hiermee wordt de kernopdracht niet makkelijker, maar wel toegankelijker. Een belangrijk middel dat op internet al jaren succesvol gebruikt wordt om nieuwe ideeën en bestaande informatie te delen zijn wiki's en blogs. Dit zijn twee zogenaamde Web 2.0 tools, die geheel en al zijn ingericht op het open delen en samenwerken.[175]

Het opstellen van een pIFA kan sterk worden gefaciliteerd door een wiki in te richten omtrent alle waargenomen integriteitsfenomenen in de regio Amsterdam. Als vervolgens alle partners hier toegang toe hebben (al dan niet gefaseerd of met bepaalde beperkingen) kan er een uitgebreide informatieuitwisseling plaatsvinden. De inhoud van deze pIFA-wiki kan in twee delen worden ingedeeld:

- een **dynamisch** deel waar uit de gedeelde informatie allerlei trends en analyses gehaald kunnen worden, criminele samenwerkingsverbanden ontdekt, fenomenen en criminele mechanismes geanalyseerd en waar zelfs hele rapporten automatisch uit kunnen worden gegenereerd.
- En een **periodiek** deel, waar op gezette tijden cijfers, hotspots en andere overzichten uit kunnen worden gegenereerd over de staat van de regio met betrekking tot voorheen ongrijpbare fenomenen zoals ondermijning.

## 12.4 Schematische weergave

### Uitleg schema

In dit schema wordt uitgegaan van een gekozen ondermijningsvorm. Daarbij dient dan gekeken te worden welke domeinen relevant zijn, en welke factoren remmend of bevorderend werken op de ondermijning. Dit tezamen vormt de inbreng namens de politie in de pIFA. Eenzelfde afweging wordt door alle partners gemaakt, en ook zij kijken welke domeinen en factoren een rol spelen. De verzameling van problemen en fenomenen die daaruit zichtbaar wordt kan dan geanalyseerd worden. Uit dit totaalbeeld van de problematiek binnen de regio ontstaan nieuwe gedeelde prioriteiten en gezamenlijke mogelijkheden. Deze kunnen, bijvoorbeeld namens de politie, worden ingebracht in de driehoek. Dit is dan niet zomaar de mening of de prioriteit van de politie, maar verwoord tegelijkertijd de richting die we tezamen met een aantal partners hopen te kiezen. Als dergelijke informatie ook vanuit de andere veiligheidsthema's beschikbaar wordt, kan in het nieuwe Regionale Veiligheids Plan een visie opgesteld worden waar de aanpak van deze thema's uitgebreid in terug komt, terwijl deze zich ondertussen al op voorhand kan verheugen op draagvlak en een gedeeld gevoel van noodzaak bij de betrokken partners.

## 12.5 Netwerk en Account Centrum

In de ideale situatie van deze aanpak is er een punt van regie nodig. Een plek waar de inbreng vanuit de politie wordt gecoördineerd en vorm gegeven zodat deze ingebracht kan worden in het overleg met de partners. De gezamenlijke prioriteiten die daar vervolgens afgesproken worden moeten daarna weer in het korps worden ingebracht, en vorm krijgen in samenwerking. Bovendien vereist deze manier van werken afspraken met partners op alle niveaus. Niet alleen in de vorm van lokale convenanten, maar ook met regionaal bruikbare afspraken over het uitwisselen van informatie, het gezamenlijk optreden en het uitwisselen van fenomenen en waarnemingen (nog voordat het geverifieerde informatie wordt). Bovendien zouden convenanten niet alleen rondom een probleem of een domein, maar ook rondom een thema of fenomeen afgesloten kunnen gaan worden. En vanuit de werkwijze vorm – domein – factor zouden zelfs situaties met betrekking tot bepaalde factoren een reden tot het aangaan van een convenant kunnen zijn. Gezien de hoeveelheid convenanten die de politie Amsterdam-Amstelland de afgelopen jaren al heeft afgesloten, wordt het steeds logischer om de samenwerkingsgerichtheid ondertussen als de standaard werkwijze te zien. Idealiter ontstaat er dan een situatie waarin niet voor elke nieuwe afspraak een nieuw convenant nodig is, maar een permanente borging van de samenwerking. Om dat te bereiken, alsmede om de transitie naar die situatie te beheersen, ontstaat de behoefte aan een plek waar kennis en ervaring over het aangaan van afspraken, bij voorkeur op een zo hoog mogelijk niveau, verzameld wordt. Een samenwerkingskenniscentrum als het ware.

Parallel aan het schrijven van dit rapport wordt er binnen de Politie Amsterdam-Amstelland gewerkt aan het in- en oprichten van het Netwerk en Account Centrum (NAC). Voor een specifieke invulling hiervan verwijzen wij naar het betreffende document omtrent de opbouw van het NAC.[176] Uit de strategie van het NAC wordt duidelijk dat de doelstelling van het

175 Uitgebreide informatie over wiki's, weblogs en Web 2.0 tools en hun toepassing voor de politie is te vinden in: Schippers, M., (2009). *Politie in Formatie*, Politie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

176 *Netwerk- en Accountcentrum (NAC) Architectuur en Opbouwfase*, versie 0.3: 03-2009. Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

NAC grotendeels overeenkomt met de samenwerkingsgerichtheid die voor een structurele aanpak van ondermijning ook noodzakelijk is. Hoewel het NAC nog is ingericht vanuit de gedachte dat per partner de eigen taak primair voorop staat en pas vanuit de eigen prioriteit de samenwerking gezocht moet worden, is een kleine aanpassing hiervan genoeg om het NAC geschikt te maken als onderdeel waar de methodieken uit deze verkenning geborgd kunnen worden. Een belangrijke aanpassing ligt in de visie van het NAC. Deze is in het opbouwfase-document omschreven als "*optimale samenwerkingsgerichtheid met partners resulteert in het optimaal te behalen bedrijfsresultaat door de Politie Amsterdam-Amstelland*". De hierin nog steeds doorklinkende dominante positie van het bedrijfsresultaat van de Politie Amsterdam-Amstelland boven die van de partners is schadelijk voor het draagvlak zoals dat bij de partners zou moeten ontstaan. Als het NAC daadwerkelijk optimale samenwerkingsgerichtheid na wil gaan streven en daarbij de aanbevelingen uit deze verkenning gaat gebruiken dan verdient het de aanbeveling om de visie bij te stellen naar: "*optimale samenwerkingsgerichtheid met partners resulteert in een optimaal gezamenlijk te behalen veiligheid in de regio Amsterdam-Amstelland*".

Analoog hieraan is er nog een andere, minder opvallende rol voor het NAC weg gelegd. Een pIFA (of welke vorm van keten-cba dan ook) betekent per definitie dat er compromissen gesloten moeten worden over prioriteiten. Onze prioriteiten, de prioriteiten van partners en de daaruit vloeiende gezamelijke prioriteiten. Ook met partners waarmee je voorheen niet eens rekening hield. Dit is nu eenmaal de consequentie van meer samenwerkingsgericht werken, en samenwerken voordat de prioriteiten reeds vastliggen. Het is daarbij belangrijk om de ontwikkeling van de prioriteiten in de gaten te houden, en te inventariseren welke ontwikkelingen zich voordoen bij opeenvolgende prioriteringen. Wrevel kan het beste worden tegen gegaan door een grote mate van transparantie over het ontstaan van de prioriteiten. Ook hierin heeft het NAC een rol. Vanuit een coördinerende rol kan ook een documenterende rol gespeeld worden.

Tenslotte is er nog een laatste, en zo mogelijk politiek meest gevoelige punt waar het NAC een rol in kan spelen. We hebben eerder in de theorie al aangehaald dat deze nieuwe aanpak zich vooral richt op de samenwerking om de problemen aan te pakken tussen de bouwstenen in, dus tussen het blikveld van de verschillende partners. De interne integriteit, oftewel het zelfreinigend vermogen van deze partners, is de verantwoordelijkheid van de partner zelf. Het is echter wel zinnig voor de andere partners om enig zicht te hebben op de kwaliteit van dit zelfreinigend vermogen. Men zou kunnen besluiten dat dit reden genoeg is om de "weerbaarheid" per partner of per sector te monitoren, gedeeltelijk vanuit de samenwerking. Dit zou dan ook een rol voor het NAC kunnen zijn. Het zou zelfs een optie kunnen zijn om sociale netwerkanalyses binnen een branche uit te voeren om uit te vinden waar de zwakke plekken in een bepaalde sector zitten. Hieruit kunnen dreigingsanalyses voortkomen die weer gebruikt kunnen worden om partners te helpen hun weerbaarheid, hun zelfreinigend vermogen te versterken.

De benodigde aanpassingen binnen de inrichting van het NAC zijn afhankelijk van welke inrichting er uiteindelijk gekozen wordt. Dit was ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet bekend. Onze aanbeveling is om na de besluitvorming rondom ondermijning de aansluiting te zoeken bij de oprichting van het NAC en de inrichting daarvan dientengevolge aan te passen. Dit zullen geen fundamentele aanpassingen zijn, maar eerder kleine wijzigingen in bijvoorbeeld de producten die het NAC zal moeten gaan leveren, of de inrichting van het proces en de informatiestroom. Aangezien het NAC volgens de opdrachtnemer NAC "ondernemingsgewijs" vorm gegeven gaat worden verwachten wij hier geen structurele problemen. De samenwerkingsgerichtheid die uit deze verkenning naar voren komt sluit immers goed aan bij de doelstelling en strategie van het NAC, en de ondernemingsgewijze vormgeving biedt ruimte voor de invoeging van de methodiek uit dit rapport.

# Bijlagen

# Bijlage 1. Literatuur


*Actualisering van dreigingen uit 2004; verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld*, Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL, Zoetermeer, oktober 2008.

**Boot-Matthijssen, M.**, (2008), *Zesde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel*, Nationaal Onderzoek Criminaliteit & Veiligheid, Fonds Slachtofferhulp.

**Bouman, A.**, (2008). *Politiewerk achter de multiculturele voordeur: eergeweld en huwelijksdwang in antropologisch perspectief.* Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

**Bovenkerk, F. and Hogewind, W. I. M.** , (2002), *Hennepteelt in Nederland: het probleem van criminaliteit en haar bestrijding*, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Utrecht.

**Castells, M.**, (1996). *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I*. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell.

*Criminaliteit bij bodemsanering, Nationaal Dreigingsbeeld,* Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL, Driebergen, 2008.

*Criminaliteit bij internationale afvalstromen; Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld*, Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL, Driebergen 2008.

*Crimineel gebruik van ICT*, Korps Landelijke Politiediensten, (NRI), Zoetermeer, 2004.

*Criminaliteitsbeeldanalyse High Tech Crime*, KLPD (IPOL), Zoetermeer, 2007.

*De Zwakste Schakel: Criminaliteitsbeeldanalyse Nederlandse Netwerken Logistieke processen van georganiseerde criminaliteit,*Sectie Criminologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit van Amsterdam, 2003.

**Ettema, A.**, (2008). *De Staat van het Recht Anno 2008*. TNS/NIPPO in opdracht van Dagblad Trouw.

**Eysink, Smeets & Etman** , (2000). *Escort in Amsterdam*, Onderzoeksbureau ESE, Amsterdam.

**Fijnaut, C.J.C.F., Bovenkerk, F., Bruinsma, G.J.N. en H.G. van de Bunt** , (1996). *Eindrapport georganiseerde criminaliteit in Nederland*. Bijlage VII in Parlementaire Enquetecommissie Opsporingsmethoden. Inzake opsporing: Enquete opsporingsmethoden, Kamerstuk II, 1995-1996, 24072, nr. 16.

**Gemert, F. van, Fleisher, M.**, (2002). *In de greep van de groep*, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam.

**Gestel, B. van**, (2008). *Een analyse van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar illegale en criminele praktijken in de woningsector*, Ministerie van Justitie WODC.

**Grapendaal, M. et.al.**, *Nationaal dreigingbeeld zware of georganiseerde criminaliteit,* een eerste proeve KLPD-DNRI, Zoetermeer, 2004.

**Grapendaal, M. et.al.**, *Nationaal dreigingsbeeld 2008; georganiseerde criminaliteit*, Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL. Zoetermeer, april 2008.

*Het groene goud, verslag van een onderzoek naar de cannabissector voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008*. Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL, Zoetermeer, Oktober 2008.

**Huberts, L.W.J.C. en Nelen, J.M.**, (2005) *Corruptie in het Nederlands Openbaar Bestuur. Omvang, aard en afdoening*, Vrije Universiteit, Amsterdam.

**Huisman, W.**, (2002). Het openbaar bestuur en de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. *Openbaar Bestuur*, 5, 17-21.

*Ideologische misdaad*. Deelrapport criminaliteitsbeeldanalyse 2007, Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL. Zoetermeer, 2007.

*Integrale aanpak van wietteelt*, Projectteam Integrale aanpak wietteelt, 2008.

*Interne BVO-rapportage*, Bureau Managementinformatie en onderzoek, Politie Amsterdam-Amstelland, 19 maart 2009.

*Inzake opsporing Bijlage V: Opsporingsmethoden,* Enquêtecommissie Parlementaire Opsporingsmethoden. 1996, SDU, Den Haag.

*Je bedrijf of je leven. Aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven*. Advies- en Onderzoeksgroep Beke, in opdracht van het Ministerie van Justitie. Arnhem, 2007.

**Joldersma, C., Teeven, F., Wit, J. de, et.al.**, (2008) *Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld, rapport van de parlementaire werkgroep verwevenheid onderwereld/bovenwereld,* Den Haag.

**Klerks, P. & Kop, N.**, (2007). *Maatschappelijke trends en criminaliteitsrelevante factoren. Een overzicht ten behoeve van het Nationaal dreigingsbeeld criminaliteit met een georganiseerd karakter 2008-2012.* Politieacademie, Apeldoorn.

**Lau, Raymond W.K.**, (2004). Community policing in Hong Kong: Transplanting a Questionable Model. *Criminal Justice*, 4:61.

**Lugt, A. van der, & Zoetekouw, R.**, *Barrièremodel. Georganiseerde illegale arbeid*, SIOD.

**Man. C.**, (2003). *De eerste stappen van de daderregisseur*, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

*Nationaal dreigingsbeeld 2008, Georganiseerde criminaliteit.* Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL. Zoetermeer, oktober 2008.

*Netwerk- en Accountcentrum (NAC) Architectuur en Opbouwfase*, versie 0.3: 03-2009. Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

*Ongelijkwaardigheid & Ondermijning: Plan van aanpak.* Definitieve versie 10-09-2008. Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

*Politie in Ontwikkeling.* Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen. NPI, Den Haag, 2005.

*Rapport van de commissie Brouwer-Korf: Commissie Veiligheid en Persoonlijke Levenssfeer,* gepresenteerd op 22 januari 2009.

**Rood, J.**, (2008). *Gezag & Imago in Amsterdam-Amstelland*, Politie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

**Ruwiel, D**., (2008) *WACN West-Afrikaanse Criminele Netwerken; Een integrale adviesnota op basis van diverse bestuurlijke dossiers om de activiteiten van tegen te houden en te stoppen door middel van Strafrecht, Bestuursrecht, Fiscaal recht of een combinatie daarvan.* Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

**Schippers, M.**, (2009). *Politie in Formatie*, Politie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

**Schoenmakers, Y.M.M., Vries, E. de en Wijk, A.Ph. van**, (2009*), Gouden bergen; Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, daderkenmerken en aanpak*, Programma Politie en Wetenschap, Politieacademie, Apeldoorn.

**Spapens T., H. van de Bunt en L. Rastovac**, (2007). *De wereld achter de wietteelt*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

**Tankeren, M. van, (2007). Het** *preventieve integriteitsbeleid van de politie Amsterdam-Amstelland*, **Politie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal, 14e editie, 2005.**

*Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld.* Rapport van de parlementaire werkgroep verwevenheid onderwereld/bovenwereld, Oktober 2008.

*VISIE Politiële Vreemdelingentaak 2008-2011,* Taakorganisatie Vreemdelingen (TOV), Vastgesteld 9 februari 2008.

**Vries, E. de, Robbé, A. C. en Ferwerda, H.**, (2008). *Ambtscriminaliteit aangegeven?* Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem.

*Waakzaam tussen wijk en wereld. Nationaal Intelligence Model*. Versie 1.00. Dienst, NRI, Zoetermeer, 2007.

**Weimar, L. en Weinberg, L.**, (2009). *Agressie en Geweld tegen Politieambtenaren*, Bureau Beleid, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

**Wijk, A.Ph. van, Leiden, I. van en Ferwerda, H.B.**, (2009). *Weg achter het raam? De eerste resultaten van een onderzoek naar de effecten van sluiting van de raambordelen in Amsterdam op de raamprostitutees,* Onderzoeksbureau Beke, Arnhem.

**Wijnberg, R.**, (2009). *Nietzsche en Kant lezen de krant.* De Bezige Bij, Amsterdam.

*Zonder vraag geen antwoord.* Programmabureau Abrio, September 2004.

# Bijlage 2. Dank

# Colofon


## Uitgave
Politie Amsterdam-Amstelland
Elandsgracht 117
Postbus 2287
1000 CG Amsterdam

1 augustus 2009
Projectgroep Ondermijning

Tweede druk

Dit document is opgesteld door de Projectgroep Ondermijning van de politie Amsterdam-Amstelland als advies aan de Korpsleiding en het Regionaal Management Team. Het document is bedoeld voor gebruik binnen de politie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud ligt bij de Politie Amsterdam-Amstelland.

## Opdrachtgever
Politie Amsterdam-Amstelland
HC. Drs. Bernard Welten
Cp. Mr. Liesbeth Huyzer

## Fotografie
Politie Amsterdam-Amstelland.
dienst Algemene Ondersteuning,
bureau Communicatie
Katrien Mulder
Peter Hilz / Hollandse Hoogte
Sake Rijpkema / Hollandse Hoogte
Frans Wache / Focus / Hollandse Hoogte
Marco Okhuizen / Hollandse Hoogte
Raymond Rutting / de Volkskrant / Hollandse Hoogte
Ad Nuis / Hollandse Hoogte
Peter Blok / Hollandse Hoogte
Paul van Riel / Hollandse Hoogte
Herman Wouters / Hollandse Hoogte
Piet den Blanken / Hollandse Hoogte
Martin Roemers / Hollandse Hoogte

## Vormgeving
Dienst Algemene Ondersteuning
bureau Communicatie

## Opmaak en druk
Elco Extension

## Productie
Nèfes, strategie & communicatie

## Over ondermijning

**Tweede druk**

**WWW.POLITIE-AMSTERDAM-AMSTELLAND.NL**