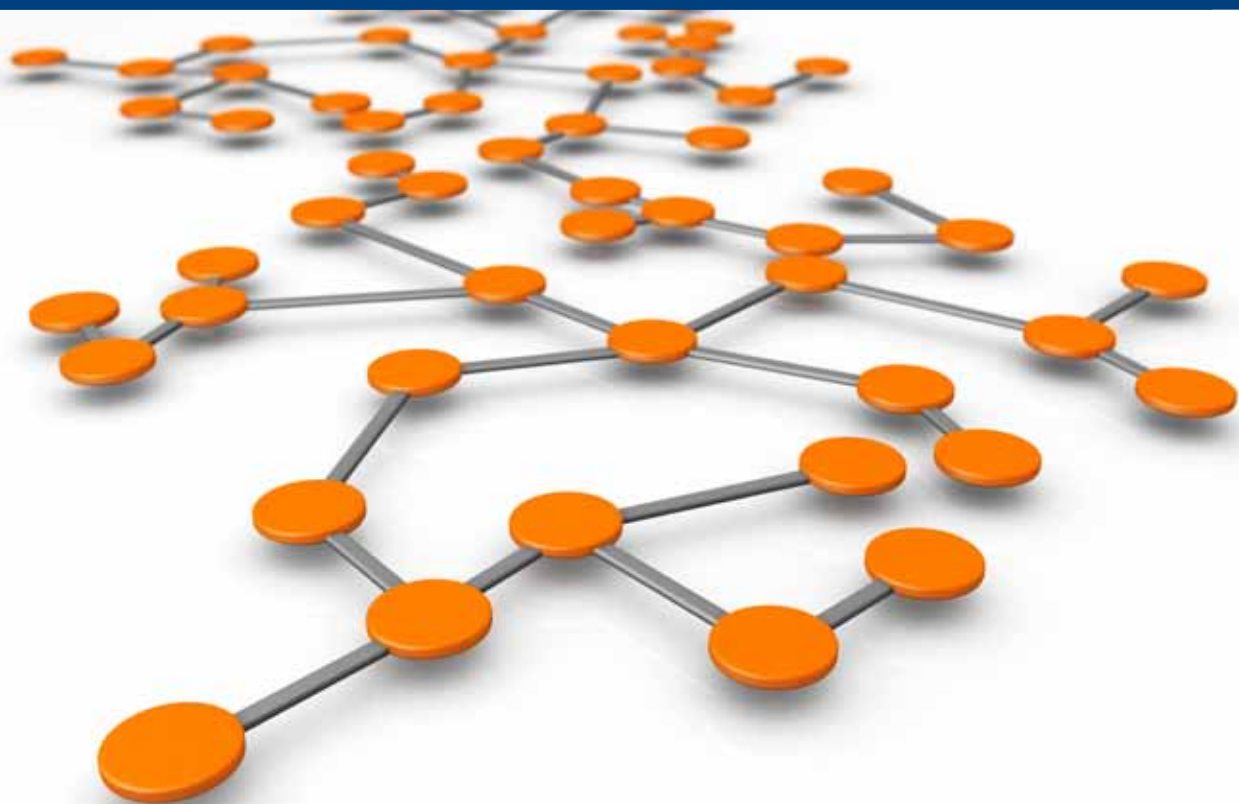


NATIONAAL DREIGINGSBEELD 2012

Georganiseerde criminaliteit



Nationaal dreigings- beeld 2012

Georganiseerde criminaliteit

Frank Boerman
Martin Grapendaal
Fred Nieuwenhuis
Ewout Stoffers

Uitgave

Dienst IPOL
Postbus 3016
2700 KX Zoetermeer

De Dienst IPOL
is een onderdeel van het Korps landelijke politiediensten

Zoetermeer, december 2012
Copyright © 2012 KLPD–IPOL Zoetermeer

Colofon

Tekst Frank Boerman, Martin Grapendaal, Fred Nieuwenhuis en Ewout Stoffers
Eindredactie Irene Spijker en Iet Voorhoeve
Foto omslag Shutterstock
Druk Deltahage, Den Haag
Opmaak OSAGE, Utrecht

Copyright

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen, alsmede behoudens voorzover in deze uitgave nadrukkelijk anders is aangegeven, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het KLPD.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden de auteur(s), redactie en het KLPD geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

Inhoud

	Voorwoord	9
	Dankwoord	11
	Deel 1 Introductie	12
1	Verantwoording	13
	1.1 Opdracht	13
	1.2 Theoretisch model	14
	1.3 Domeinafbakening	15
	1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen	16
	1.5 Deelprojecten	17
	1.6 Kwalificatie	19
	1.7 Aanvullende toelichting op de begripsafbakening van 'dreiging'	23
	1.8 Wat is nieuw?	25
	1.9 Ten slotte	27
2	De kwalificaties in een oogopslag	29
	Deel 2 Beschrijving en kwalificatie van de criminele verschijnselen	32
1	Illegale markten	33
	1.1 Inleiding	33
	1.2 Handel in en smokkel van cocaïne	33
	1.2.1 Inleiding	33
	1.2.2 Empirie	34
	1.2.3 Verwachtingen en kwalificatie	37
	1.2.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008	37
	1.3 Handel in en smokkel van heroïne	38
	1.3.1 Inleiding	38
	1.3.2 Empirie	39
	1.3.3 Verwachtingen en kwalificatie	43
	1.3.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008	43

1.4	Productie van, handel in en smokkel van synthetische drugs	44
1.4.1	Inleiding	44
1.4.2	Empirie	45
1.4.3	Verwachtingen en kwalificatie	53
1.4.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	54
1.5	Productie van, handel in en smokkel van cannabis	55
1.5.1	Inleiding	55
1.5.2	Empirie	55
1.5.3	Verwachtingen en kwalificatie	62
1.5.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	64
1.6	Mensenhandel: Uitbuiting in de prostitutie	65
1.6.1	Inleiding	65
1.6.2	Empirie	65
1.6.3	Verwachtingen en kwalificatie	70
1.6.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	71
1.7	Mensenhandel: Uitbuiting buiten de prostitutie	72
1.7.1	Inleiding	72
1.7.2	Empirie	72
1.7.3	Verwachtingen en kwalificatie	75
1.7.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	76
1.8	Mensensmokkel	76
1.8.1	Inleiding	76
1.8.2	Empirie	77
1.8.3	Verwachtingen en kwalificatie	80
1.8.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	81
1.9	Illegale handel in en smokkel van vuurwapens	82
1.9.1	Inleiding	82
1.9.2	Empirie	82
1.9.3	Verwachtingen en kwalificatie	88
1.9.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	89
1.10	Productie en verspreiding van kinderpornografie	90
1.10.1	Inleiding	90
1.10.2	Empirie	90
1.10.3	Verwachtingen en kwalificatie	93
1.10.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	94
1.11	Productie en verspreiding van vals geld	95
1.11.1	Inleiding	95
1.11.2	Empirie	95
1.11.3	Verwachtingen en kwalificatie	96
1.11.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	97

1.12	Productie van en handel in vervalste medicijnen	97
1.12.1	Inleiding	97
1.12.2	Empirie	97
1.12.3	Verwachtingen en kwalificatie	100
2	Fraude en witwassen	101
2.1	Inleiding	101
2.2	Acquisitiefraude	102
2.2.1	Inleiding	102
2.2.2	Empirie	103
2.2.3	Verwachtingen en kwalificatie	106
2.3	Hypotheekfraude	106
2.3.1	Inleiding	106
2.3.2	Empirie	107
2.3.3	Verwachtingen en kwalificatie	108
2.4	Beleggingsfraude	109
2.4.1	Inleiding	109
2.4.2	Empirie	109
2.4.3	Verwachtingen en kwalificatie	113
2.4.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	114
2.5	Faillissementsfraude	115
2.5.1	Inleiding	115
2.5.2	Empirie	115
2.5.3	Verwachtingen en kwalificatie	117
2.6	Fraude met betaalmiddelen	118
2.6.1	Inleiding	118
2.6.2	Empirie	118
2.6.3	Verwachtingen en kwalificatie	121
2.7	Fraude met online handel	122
2.7.1	Inleiding	122
2.7.2	Empirie	122
2.7.3	Verwachtingen en kwalificatie	124
2.8	Merkfraude	125
2.8.1	Inleiding	125
2.8.2	Empirie	125
2.8.3	Verwachtingen en kwalificatie	128
2.9	Telecomfraude	129
2.9.1	Inleiding	129
2.9.2	Empirie	129
2.9.3	Verwachtingen en kwalificatie	132

	2.9.4	NDB2012 vergeleken met Vervolgstudie NDB2006	132
2.10		Verzekeringsfraude	133
	2.10.1	Inleiding	133
	2.10.2	Empirie	133
	2.10.3	Verwachtingen en kwalificatie	134
2.11		Voorschotfraude	135
	2.11.1	Inleiding	135
	2.11.2	Empirie	136
	2.11.3	Verwachtingen en kwalificatie	140
	2.11.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	141
2.12		Witwassen	142
	2.12.1	Inleiding	142
	2.12.2	Empirie	143
	2.12.3	Verwachtingen en kwalificatie	151
	2.12.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	153
3		Georganiseerde vermogenscriminaliteit	154
	3.1	Inleiding	154
	3.2	Woninginbraak	155
	3.2.1	Inleiding	155
	3.2.2	Empirie	155
	3.2.3	Verwachtingen en kwalificatie	160
	3.2.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	162
	3.3	Bedrijfsinbraak	163
	3.3.1	Inleiding	163
	3.3.2	Empirie	163
	3.3.3	Verwachtingen en kwalificatie	164
	3.3.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	165
	3.4	Winkeldiefstal	166
	3.4.1	Inleiding	166
	3.4.2	Empirie	166
	3.4.3	Verwachtingen en kwalificatie	168
	3.4.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	169
	3.5	Ramkraken	169
	3.5.1	Inleiding	169
	3.5.2	Empirie	170
	3.5.3	Verwachtingen en kwalificatie	173
	3.5.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	174
	3.6	Overvallen	174
	3.6.1	Inleiding	174
	3.6.2	Empirie	175
	3.6.3	Verwachtingen en kwalificatie	180

	3.6.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	182
3.7		Ladingdiefstal	183
	3.7.1	Inleiding	183
	3.7.2	Empirie	183
	3.7.3	Verwachtingen en kwalificatie	186
	3.7.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	188
3.8		Autodiefstal	189
	3.8.1	Inleiding	189
	3.8.2	Empirie	189
	3.8.3	Verwachtingen en kwalificatie	193
	3.8.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	194
3.9		Skimming	195
	3.9.1	Inleiding	195
	3.9.2	Empirie	195
	3.9.3	Verwachtingen en kwalificatie	197
	3.9.4	NDB2012 vergeleken met NDB2008	197
3.10		Kunst- en antiekgerelateerde criminaliteit	198
	3.10.1	Inleiding	198
	3.10.2	Empirie	198
	3.10.3	Verwachtingen en kwalificatie	202
3.11		Bedrijfsspionage	203
	3.11.1	Inleiding	203
	3.11.2	Stand van zaken	203
	3.11.3	Verwachtingen en kwalificatie	205
3.12		Afpersing	206
	3.12.1	Inleiding	206
	3.12.2	Empirie	206
	3.12.3	Verwachtingen en kwalificatie	209

Deel 3 Milieucriminaliteit 210

1		Inleiding	211
2		Rangorde van thema's naar risico	213
3		Criminaliteit bij internationale afvalstromen	215
	3.1	Inleiding	215
	3.2	Wet- en regelgeving, handhaving en opsporing	215
	3.3	Afvalstromen naar Afrika en het Verre Oosten	217
		3.3.1 Inleiding	217
		3.3.2 Afrika	218
		3.3.3 Verre Oosten	219

3.3.4	Omvang	220
3.4	Zwakke plekken in de keten	221
3.5	Conclusies	227
Deel 4 Criminele werkwijzen		232
1	Inleiding	233
2	Werkwijzen en gevaarstelling van csv's	235
2.1	Geweld	236
2.2	Corruptie	237
2.3	Misbruik van rechtspersonen	241
2.4	Contrastrategieën	242
3	Prioritering van csv's	246
4	Het Sleipnir-model	247
5	Tot besluit	250
Deel 5 Rol van Nederland bij grensoverschrijdende criminaliteit		252
1	Inleiding	253
2	Europese criminele markten	254
3	In perspectief	262
Nabeschuiving en signaleringen		264
1	Inleiding	265
2	Nabeschuiving	266
3	Signaleringen	275
Bijlage 1		282
Begeleidingscommissie		282
Bijlage 2		284
Samenstelling consensusgroep		284

Voorwoord

Na het Nationaal dreigingsbeeld (NDB) van 2004 en dat van 2008 laten wij nu alweer voor de derde keer een NDB het licht zien. Bij het verschijnen van het NDB2008 konden we hier schrijven dat het NDB volwassen was geworden. In de context van de toenmalige ontwikkelingen was dat een logische conclusie. Nu kunnen we echter vaststellen dat het een te snel oordeel was; er bleek meer rek te zitten in de mogelijkheden van 'het concept NDB' dan wij toen konden vermoeden.

Dat neemt niet weg dat voor het NDB2012 teruggегреpen is op de beproefde formule van deelonderzoeken en criminaliteitsbeeldanalyses (CBA's) van de verschillende criminele verschijnselen. Dit leverde een omvangrijke inventarisatie op van de stand van zaken rond de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Er zijn 24 deelrapporten geschreven, die als evenzovele bouwstenen voor dit NDB hebben gefungeerd.

De opdrachtnemer van het NDB, het KLPD, heeft een evaluatie van het NDB2008 laten uitvoeren. Het evaluatieonderzoek, dat werd uitgevoerd onder supervisie van prof. Pieter Tops van de Politieacademie, moest vooral een antwoord geven op de vraag naar de bruikbaarheid van het NDB. Een onthullend resultaat betrof het verschil in perceptie van die bruikbaarheid tussen het landelijke, strategische, beleidsniveau en het regionale, tactische, uitvoeringsniveau. Om dat verschil te dichten zijn verschillende maatregelen genomen. Zonder daar hier uitputtend op in te gaan, kan in ieder geval gezegd worden dat de onderzoeken en CBA's die ten grondslag liggen aan dit NDB, begeleid zijn door klankbordgroepen die samengesteld zijn uit mensen die de resultaten ervan in hun dagelijkse werk moeten toepassen. Zij zijn ook in een vroeg stadium op de hoogte gesteld van de uitkomsten van de onderzoeken. Bovendien is een aantal onderzoeken uitgevoerd dat de concrete criminele verschijnselen overstijgt. Het gaat hier om het onderzoek naar de logistieke rol van Nederland en Nederlandse criminelen in de Europese georganiseerde criminaliteit en om het onderzoek naar generieke werkwijzen van criminele samenwerkingsverbanden, zoals corruptie, geweld en offensieve contra-strategieën. De resultaten van deze deelprojecten zijn als afzonderlijke delen in dit eindrapport terug te vinden.

Om te voorkomen dat het NDB een zichzelf herhalend fenomeen wordt, is tot slot een onderzoeksproject ingericht om nieuwe, nog niet eerder voor het NDB onderzochte vormen van georganiseerde criminaliteit een plaats in het NDB te geven. Dit heeft geleid tot het opnemen van onderwerpen als de handel in vervalste medicijnen en afpersing.

Alles bij elkaar heeft dit geresulteerd in een NDB dat nog niet eerder zo veel vormen van georganiseerde criminaliteit in kaart heeft gebracht. Dit NDB zal wederom een belangrijke bijdrage leveren aan de prioriteitstelling voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Daarnaast zal het de komende jaren ongetwijfeld veelvuldig gebruikt worden als naslagwerk.

Rest mij nog dank uit te spreken aan eenieder die bijgedragen heeft aan het NDB en in het bijzonder aan de leden van de begeleidingscommissie, die ter zake kundig en geïnspireerd het proces van totstandkoming hebben begeleid.

P.J. Aalbersberg
Korpschef Amsterdam-Amstelland
Portefeuillehouder intelligence

Dankwoord

Dit Nationaal dreigingsbeeld is het product van de inspanningen van velen. Zonder hen zou het NDB niet zijn wat het geworden is. Daarom zijn we dank verschuldigd aan iedereen die, vaak onder tijdsdruk, een bijdrage heeft geleverd. De onderzoekers en analisten van de Dienst Nationale Recherche (DNR) voor het tot stand brengen van de CBA's op de aandachtsgebieden van de DNR.

De Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Koninklijke Marechaussee en onderzoeksbureau Bruinsma voor hun bijdrage aan de onderwerpen arbeidsuitbuiting, mensensmokkel, werkwijzen en illegale vuurwapens.

Alle IPOL-medewerkers die zich ingezet hebben voor de deelrapporten en het eindrapport. Niet alleen de auteurs van de deelrapporten, maar ook de redacteurs en vormgevers die betrokken waren bij het proces van corrigeren en drukklaar maken van manuscripten.

Alle interne en externe deskundigen die geïnterviewd zijn voor de deelrapporten. De leden van de begeleidingscommissie, die het hele proces op de voet hebben gevolgd en de auteurs van gedegen commentaar hebben voorzien.

Ten slotte noemen we enkele personen bij naam vanwege hun bijzondere verdiensten in de eindfase: René Hesseling, Jos Lammers, Marco van der Land, Fred Nieuwenhuis, Irene Spijker, Ewout Stoffers en Iet Voorhoeve.

November 2012

Frank Boerman
Martin Grapendaal

Deel 1

Introductie

1

Verantwoording

1.1 Opdracht

In de *Regeling nationale en bovenregionale recherche*¹ is een vierjaarlijkse² cyclus vastgesteld voor het verschijnen van een nationaal dreigingsbeeld. Het gaat om een toekomstgerichte analyse van de georganiseerde criminaliteit waarin dreigingen voor de Nederlandse samenleving zijn geëxpliciteerd. De regeling schrijft voor dat het College van procureurs-generaal, in opdracht van de minister van Justitie, elke vier jaar een beleidsprogramma opstelt voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Het Nationaal dreigingsbeeld (NDB) beoogt een bijdrage te leveren aan dit beleidsprogramma. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie stellen, op basis van het beleidsprogramma, elke vier jaar de hoofdlijnen van het beleid ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit vast.

Het College van procureurs-generaal heeft de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) opdracht gegeven in 2012 een Nationaal dreigingsbeeld op te leveren. In 2004 verscheen bij deze dienst (destijds Dienst Nationale Recherche Informatie) het *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit, een eerste proeve*³, in 2006 de *Vervolgstudie Nationaal dreigingsbeeld*⁴ en in 2008 het *Nationaal dreigingsbeeld 2008. Georganiseerde criminaliteit*⁵.

¹ Staatscourant, 29 januari 2004, nr. 19.

² In de *Wijziging Regeling nationale en bovenregionale recherche* is de cyclus gewijzigd van een tweejaarlijkse in een vierjaarlijkse: Staatscourant, 30 september 2005, nr. 190.

³ DNRI (2004). *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit. Een eerste proeve*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie.

⁴ Boerman, F. & A. Mooij (2006). *Vervolgstudie Nationaal dreigingsbeeld. Nadere beschouwing van potentiële dreigingen en witte vlekken uit het Nationaal dreigingsbeeld 2004*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie.

⁵ Boerman, F., M. Grapendaal & A. Mooij (2008). *Nationaal dreigingsbeeld 2008. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst IPOL.

1.2 Theoretisch model

Vanwege het toekomstgerichte karakter van de opdracht wordt in dit Nationaal dreigingsbeeld 2012 (NDB2012), net als in eerdere NDB's en de vervolgstudie, niet alleen de huidige stand van zaken van criminele verschijnselen onderzocht, maar gaat de aandacht ook uit naar maatschappelijke factoren die van invloed zijn (of kunnen zijn) op criminele verschijnselen. Deze worden aangeduid als criminaliteitsrelevante factoren. De invloed van deze factoren op aard, omvang en ernst van de criminaliteit kan zowel bevorderend als remmend zijn. Een voorbeeld van een bevorderende factor is de toenemende handelsstroom van China naar de Europese Unie, waardoor de mogelijkheden voor het verbergen van smokkelwaar toenemen.

Bij remmende factoren kan bijvoorbeeld worden gedacht aan inspanningen op het vlak van de criminaliteitsbeheersing, zoals de intensivering van controles bij de export van goederen.

De criminele verschijnselen die centraal staan in dit rapport, zijn te ordenen vanuit drie invalshoeken: criminele hoofdactiviteiten, criminele werkwijzen en criminele samenwerkingsverbanden (csv's). Onder criminele hoofdactiviteiten vallen delicten die op zichzelf verdienen genereren, zoals drugsmokkel en autodiefstal. Criminele werkwijzen zijn min of meer specifieke werkwijzen of modi operandi, zoals het gebruik van geweld en corruptie. Bij criminele samenwerkingsverbanden gaat het niet alleen om de samenstelling van criminele groepen, maar bijvoorbeeld ook om de aard van de samenwerking binnen en tussen groepen.

Ten slotte zijn de maatschappelijke gevolgen van een crimineel verschijnsel belangrijk. Hiermee worden de schadelijke gevolgen van een crimineel verschijnsel voor de Nederlandse samenleving bedoeld, in hun totaliteit. De (veronderstelde) causale verbanden tussen criminaliteitsrelevante factoren, criminele verschijnselen en maatschappelijke gevolgen zijn schematisch weergegeven in figuur 1.

Figuur 1



1.3 Domeinafbakening

Het onderzoeksdomein van het NDB2012 wordt aangeduid als 'georganiseerde criminaliteit'. Dit domein bevat criminaliteitsverschijnselen die (1) tot stand komen in de structurele samenwerking tussen personen en (2) worden gepleegd met het oog op het gezamenlijk behalen van financieel of materieel gewin. Het kenmerk 'structurele samenwerking tussen personen' betekent dat er sprake is van (de intentie tot) herhaald plegen van een delict of misdrijf, en bovendien van enige consistentie in de samenstelling van het samenwerkingsverband. In het NDB2012 is het domein daarmee ruimer afgebakend dan bij gangbare omschrijvingen van georganiseerde criminaliteit. Het omvat namelijk niet alleen de traditionele vormen van georganiseerde criminaliteit maar ook vormen die worden aangeduid als 'zware criminaliteit', 'middencriminaliteit' en 'organisatie-criminaliteit'.

Aangezien de criminele activiteiten die in dit NDB aan de orde komen, gericht zijn op financieel of materieel gewin, valt ideologisch gemotiveerde criminaliteit buiten het onderzoeksdomein. Over deze vorm van criminaliteit brengt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid viermaal per jaar een eigen dreigingsbeeld uit (DTN)⁶. De bedoeling van beide dreigingsbeelden komt overeen, de methode waarlangs die gerealiseerd wordt, verschilt. Het begrip 'dreiging' heeft daarom in elk van beide publicaties een eigen betekenis.

Voor het bepalen van beleidsprioriteiten zijn niet alleen Nederlandse trends en ontwikkelingen van belang maar ook buitenlandse. Het onderzoek beperkt zich

⁶ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. *Dreigingsbeeld Terrorismebestrijding Nederland*.

dan ook niet tot de nationale context. De uitspraken over gevolgen voor de samenleving worden wel uitsluitend voor de Nederlandse situatie gedaan.

De verwachtingen die worden geformuleerd voor de nabije toekomst strekken zich uit over vier jaar: de periode tot het verschijnen van een volgend Nationaal dreigingsbeeld.

1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het NDB2012 is, in aansluiting op de doelstelling van het NDB2004, de vervolgstudie en het NDB2008, het verkrijgen van inzicht in:

- aard en omvang van (de geselecteerde) criminele verschijnselen;
- (de relatie met) relevante achtergrondfactoren van deze criminele verschijnselen (criminaliteitsrelevante factoren);
- maatschappelijke gevolgen van deze criminele verschijnselen;
- toekomstige ontwikkelingen van de aard, omvang en gevolgen.

Hiermee wordt beoogd:

- a) onderbouwing te leveren voor het selecteren van criminele verschijnselen als speerpunt van beleid (prioriteren);
- b) criminele verschijnselen te benoemen als witte vlek (signaleren);
- c) aanknopingspunten te beschrijven voor beleid dat gericht is op het tegenhouden of terugdringen van de relevante criminele verschijnselen (aanpakken)⁷.

Met het oog op deze doelstellingen zijn de volgende algemene onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe heeft de aard van het criminele verschijnsel zich ontwikkeld voor wat betreft de wijze waarop die criminaliteit wordt gepleegd?
2. Hoe heeft de omvang van het criminele verschijnsel zich ontwikkeld in termen van hoeveelheid (frequentie, incidentie, prevalentie, schaalgrootte) van activiteit?
3. Hoe heeft de aard van het criminele verschijnsel zich ontwikkeld voor wat betreft de kenmerken van personen respectievelijk criminele samenwerkingsverbanden die van (betrokkenheid bij) het plegen daarvan worden verdacht?

⁷ In de loop van 2012 is in nauw overleg met de begeleidingscommissie besloten dat deze 'aanpakdoelstelling' verwezenlijkt zal worden in een apart te verschijnen analyse van de antwoorden op onderzoeksvraag 8. Deze analyse ten behoeve van de aanpak van georganiseerde criminaliteit zal in de eerste helft van 2013 verschijnen.

4. Wat zijn de gevolgen van het criminele verschijnsel voor de Nederlandse samenleving?
5. Wat is de (logistische) rol van Nederland op de (Noordwest-)Europese markt van de georganiseerde criminaliteit in het algemeen (ten behoeve van het deelrapport Georganiseerde criminaliteit in internationaal perspectief) en op die van het betreffende criminele verschijnsel in het bijzonder (ten behoeve van de overige deelrapporten)?
6. Welke criminaliteitsrelevante factoren zijn, in welke mate en op wat voor wijze, van betekenis voor het criminele verschijnsel?
7. Wat wordt de komende jaren verwacht voor het criminele verschijnsel voor wat betreft omvang, toegepaste werkwijzen, betrokken criminele samenwerkingsverbanden en maatschappelijke gevolgen?
8. Welke aanknopingspunten voor beleid dat gericht is op het tegenhouden of terugdringen van criminaliteit komen uit het onderzoek naar voren?

Deze vragen werden voor geselecteerde thema's of onderwerpen in deelprojecten beantwoord (zie paragraaf 1.5).

In vergelijking met het NDB2008 zijn de vragen 5 en 8 nieuw.

1.5 Deelprojecten

In september 2010 zijn de voorbereidingen voor het NDB2012 gestart. Er werd een werkgroep geformeerd met vertegenwoordigers van het Parket-Generaal, het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Diensten IPOL en Nationale Recherche (NR) van het KLPD. In deze werkgroep is een voorstel geformuleerd over doelstelling, onderzoeksvragen en potentiële onderwerpen van onderzoek. Dit voorstel is ter fiattering aan de NDB-begeleidingscommissie voorgelegd, wat resulteerde in de onderstaande lijst met onderwerpen of thema's, die vervolgens in deelprojecten zijn onderzocht:

1. hightechcrime (NR)⁸
2. hennepeteelt (NR)
3. hasj (NR)
4. cocaïne (NR)
5. heroïne (NR)
6. witwassen (NR)
7. synthetische drugs (NR)

⁸ Tussen haakjes staat de instantie vermeld die het betreffende deelproject heeft uitgevoerd.

8. mensenhandel: uitbuiting in de prostitutie (NR)
9. mensenhandel: uitbuiting buiten de prostitutie (Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
10. mensensmokkel (Koninklijke Marechaussee)
11. illegale handel in en smokkel van vuurwapens en explosieven (IPOL in samenwerking met Bureau Bruinsma)
12. vals geld (IPOL)
13. vermogenscriminaliteit (IPOL)
 - overvallen
 - ramkraken
 - woninginbraken
 - winkeldiefstal
 - bedrijfsinbraken
 - ladingdiefstal
 - kunst- en antiekgerelateerde criminaliteit
 - autodiefstal
 - skimming
14. horizontale fraude (IPOL)
15. kinderpornografie (IPOL)
16. milieucriminaliteit (IPOL)
17. nieuwe vormen van georganiseerde criminaliteit (IPOL)
18. werkwijzen van criminele samenwerkingsverbanden (IPOL in samenwerking met de Koninklijke Marechaussee)
19. de rol van Nederland binnen de Europese georganiseerde criminaliteit (IPOL)

Deze onderwerpen zijn onderzocht in 24⁹ deelprojecten die tussen april 2011 en maart 2012 werden uitgevoerd. Een deelprojectteam bestond uit een projectleider en enkele teamleden. Elk team werkte volgens een eigen plan van aanpak, op basis van dezelfde algemene onderzoeksvragen. Het plan van aanpak bevatte een begripsomschrijving, een domeinafbakening, een doelstelling, themaspecifieke onderzoeksvragen, een beschrijving van de methoden en bronnen en een planning van tijd en capaciteit.

Op een enkele uitzondering na, is aan elk deelproject een zogenoemde klankbordgroep gekoppeld om de resultaten van de deelprojecten beter bruikbaar te maken voor de belanghebbenden in allerlei sectoren van de samenleving. Bij de samenstelling van de diverse klankbordgroepen is er zo veel mogelijk zorg voor

⁹ Het aantal deelprojecten is hoger dan het aantal opgesomde onderwerpen. Dat komt doordat sommige onderwerpen, zoals skimming, ladingdiefstal en autodiefstal, weliswaar onder de algemene noemer 'vermogenscriminaliteit' vallen, maar in zelfstandige deelprojecten zijn onderzocht.

gedragen dat deze sectoren vertegenwoordigd waren. Bij vermogenscriminaliteit bijvoorbeeld zijn verschillende klankbordgroepen geformeerd, waarin onder andere Detailhandel Nederland, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Transport en Logistiek Nederland, de Stichting Aanpak Voertuig-criminaliteit, het Verbond van Verzekeraars en de Landelijk Overvalcoördinator vertegenwoordigd waren.

Aan elk van deze deelprojecten wordt in deel 2 van dit rapport een paragraaf gewijd. Een uitzondering vormt het onderzoek naar hightechcrime¹⁰. Daar zijn twee redenen voor. De eerste is dat een deel van de criminaliteit die in de desbetreffende criminaliteitsbeeldanalyse wordt beschreven buiten het domein van dit NDB valt. Hacktivisme bijvoorbeeld is een vorm van ideologisch gemotiveerde criminaliteit, die hier niet behandeld wordt. De tweede reden is dat digitale componenten worden gebruikt in criminele verschijnselen die zeer van elkaar verschillen wat betreft werkwijze, dadergroepen en gevolgen. Zo komen we 'cybercrime' tegen bij acquisitiefraude, beleggingsfraude, productie en verspreiding van kinderpornografie, fraude met betaalmiddelen (waaronder *phishing*), fraude op online handelsplaatsen, telecomfraude, voorschotfraude, skimming, bedrijfsspionage, afpersing en ladingdiefstal. Daarom is besloten het gebruik van internet en digitale technologie te behandelen bij die afzonderlijke criminele verschijnselen. Bovendien wordt in de nabeschouwing uitgebreid aandacht besteed aan de integratie van internet en digitale technologie in het criminele bedrijf. Evenals het geval is bij ideologisch gemotiveerde criminaliteit, is er op dit terrein een aparte dreigingsanalyse vervaardigd.¹¹

Nadat de deelprojecten waren afgerond, werden de onderzoeksrapporten onderwerp van een fase waarin de criminele verschijnselen werden gekwalificeerd.

1.6 Kwalificatie

De rapporten vormden het basismateriaal voor de kwalificatiefase, die in februari 2012 begon. Daarvoor is de zogenoemde consensusgroep samengesteld. De

¹⁰ Bernaards, F., E. Monsma & P. Zinn (2012). *High tech crime. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche.

¹¹ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Cyber Security Centrum (2012). *Cybersecuritybeeld Nederland CSBN-2*. Den Haag: Nationaal Cyber Security Centrum. Het gebruik van het begrip 'dreiging' in dit veiligheidsbeeld is niet vergelijkbaar met het gebruik ervan in het NDB.

groep bestond uit vier medewerkers van de Dienst IPOL, een van de politieregio Haaglanden, een van de Dienst Specialistische Recherche Toepassingen van het KLPD en een van de Vrije Universiteit Amsterdam.¹² Bij de samenstelling van de groep zijn onafhankelijkheid en bekendheid met de materie als eisen gesteld. Met name de eerste eis had tot doel te voorkomen dat bij de toekenning van de kwalificatie bepaalde (beleids)belangen een rol zouden spelen; ook de schijn van belangenverstrengeling moest op deze manier vermeden worden. Het belang van de tweede eis is evident: bekendheid met de materie is noodzakelijk om de onderliggende rapporten te kunnen beoordelen. Een en ander had als resultaat dat de leden allen een academische achtergrond hadden en in de onderzoekspraktijk werkzaam waren. Sommige kandidaatleden van de consensusgroep hebben moeten bedanken, omdat zij geen tijd konden vrijmaken om van begin tot eind aan dit arbeidsintensieve proces deel te nemen¹³. Ter illustratie: er moesten 24 rapporten bestudeerd worden aan de hand van de instructies die verderop in deze paragraaf uiteengezet worden, daarna vonden gedurende twee dagen de consensussessies plaats.

Allereerst moest een zo volledig mogelijke lijst worden gemaakt van criminele verschijnselen die voor kwalificatie in aanmerking kwamen. De onderzoekers bestudeerden het basismateriaal daartoe onafhankelijk van elkaar. Elke onderzoeker stelde op basis van dit materiaal een zo volledig mogelijke lijst met criminele verschijnselen samen. Daarvoor werden de rapporten niet alleen afzonderlijk bestudeerd, maar ook in onderlinge samenhang. De verschillende lijsten zijn vervolgens door de projectleiding samengevoegd tot een totaalijst van geïnventariseerde criminele verschijnselen.

Het primaire doel van het kwalificeren van criminele verschijnselen is, bepalen of er sprake is van een dreiging voor de Nederlandse samenleving in de komende vier jaar. De methode van kwalificeren die voor het NDB2012 is gevolgd, komt voor een groot deel overeen met de methode die is gehanteerd voor het NDB2008.

Als dreiging worden beschouwd criminele activiteiten ten aanzien waarvan gegronde aanwijzingen bestaan

- dat ze zich
 - (a) de komende jaren zullen voordoen of zullen blijven voordoen

¹² De precieze samenstelling van de consensusgroep is te vinden in bijlage 2.

¹³ Onder de benaderde organisaties bevonden zich de Erasmus Universiteit, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Politieacademie en de Dienst Nationale Recherche van het KLPD.

- (b) in de vorm van of in het kader van een meer dan eenmalige samenwerking van
- (c) twee of meer personen
- (d) die met elkaar financieel of materieel gewin willen behalen;
- dat verscheidene samenwerkingsverbanden zich daaraan schuldig zullen maken;
- én dat ze in hun totaliteit ernstige gevolgen zullen hebben voor de Nederlandse samenleving.

Elk lid van de consensusgroep is voor elk crimineel verschijnsel nagegaan of op basis van de rapporten gesproken kan worden van gegronde aanwijzingen voor de zes bovengenoemde aspecten.

Om te kunnen spreken van gegronde aanwijzingen moet een onderbouwing kunnen worden gegeven op basis van argumenten. Er hoeft niet per se empirisch bewijs voorhanden te zijn, de beoordeling moet aannemelijk kunnen worden gemaakt. De onderbouwing voor hoe een aspect zich in de komende jaren zal ontwikkelen, kan bijvoorbeeld worden ontleend aan extrapolatie van bestaande gegevens, aan een redenering op basis van criminaliteitsrelevante factoren, aan een analogieredenering of generalisatie, of aan een combinatie hiervan.

Extrapolatie van bestaande gegevens over criminaliteit of criminele groeperingen. Beschouwen we de aspecten behorend bij de tweede *bullet*, dan zou een redenering als volgt kunnen luiden. Uit het verleden en het heden zijn empirische gegevens voorhanden voor de betrokkenheid van meerdere criminele samenwerkingsverbanden. Er zijn geen redenen om te veronderstellen dat dergelijke samenwerkingsverbanden in de komende jaren niet langer betrokken zouden zijn. Conclusie: ook in de komende jaren zal de georganiseerde misdaad zich ermee bezighouden. Daarnaast is extrapolatie ook mogelijk op basis van het 'doortrekken' van cijfermatige trends.

Redenering op basis van criminaliteitsrelevante factoren. Factoren (veelal SEPTED¹⁴) die, beargumenteerd, een rol spelen bij de totstandkoming, het blijven bestaan of het afnemen van een criminaliteitsprobleem, kunnen worden gebruikt voor het beschrijven van de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkelingen van die criminaliteit in de toekomst.

¹⁴ SEPTED is een acroniem voor de zes dimensies waarlangs de factoren gerangschikt werden: Sociaal-cultureel, Economisch, Politiek, Technologisch, Ecologisch en Demografisch.

Analogieredenering of generalisatie. Als zich een crimineel verschijnsel bijvoorbeeld nu niet in Nederland voordoet maar wel in de Verenigde Staten, kan er mogelijk een redenering worden opgebouwd die aannemelijk maakt dat ook Nederland in de komende jaren met het verschijnsel zal worden geconfronteerd. Of als een crimineel verschijnsel zich bijvoorbeeld al manifesteert in het zuiden van ons land, kan wellicht worden beargumenteerd dat het zich zal gaan voordoen in meerdere delen van Nederland of in het hele land.

Per crimineel verschijnsel werd door de leden van de consensusgroep aan de zes kenmerken een code toegekend. Als er gegronde aanwijzingen waren voor een bevestiging van een van de genoemde aspecten, werd de code 'ja' toegekend. Waren er gegronde aanwijzingen voor een ontkenning, dan werd de code 'nee' toegekend. Ontbraken gegronde aanwijzingen, dan was de code '-' en als er tegenstrijdige aanwijzingen bestonden, werd de code '?' gegeven.

Vervolgens werd elk crimineel verschijnsel gekwalificeerd, waarbij vier kwalificaties beschikbaar waren: 'dreiging', 'geen concrete dreiging', 'witte vlek' en 'voorwaardelijke dreiging'.

Voor de kwalificatie *dreiging* moeten alle zes kenmerken de code 'ja' gekregen hebben.

Voor de kwalificatie *geen concrete dreiging* volstaat één enkel 'nee'. In de resterende gevallen luidt de kwalificatie 'voorwaardelijke dreiging' of 'witte vlek'.

De kwalificatie *witte vlek* is van toepassing op criminele verschijnselen waarvan te weinig bekend is om tot een onderbouwd oordeel te kunnen komen. Dat kan het geval zijn omdat er in het NDB-traject nog geen onderzoek naar is verricht. Dergelijke verschijnselen kunnen bij het inventariseren van de criminele verschijnselen als 'bijvangst' naar voren komen, in de marge van een onderzoek waarin andere criminele verschijnselen centraal staan. Ook is het mogelijk dat er van een crimineel verschijnsel in het NDB-traject te weinig bekend is geworden over de te verwachten ontwikkeling in de komende jaren en/of over de ernst van de maatschappelijke gevolgen. Verder kan een verschijnsel het stempel 'witte vlek' krijgen wanneer de informatie zo tegenstrijdig is dat een verantwoorde kwalificatie niet goed mogelijk is.

Als *voorwaardelijke dreiging*, ten slotte, worden criminele activiteiten aange-merkt die op dit moment niet als dreiging te benoemen zijn, maar die zich in de toekomst tot een dreiging kunnen ontwikkelen onder invloed van bepaalde criminaliteitsrelevante factoren.¹⁵

¹⁵ Hoewel beschikbaar, is de kwalificatie 'voorwaardelijke dreiging' in dit NDB niet toegekend.

Nadat ieder van de zes beoordelaars voor elk van de criminele verschijnselen van de totaalijst de methode van kwalificeren had toegepast, zijn de kwalificaties van criminele verschijnselen voor het NDB2012 vastgesteld in consensussessies. Het komen tot een gezamenlijk eindoordeel voor alle criminele verschijnselen in de consensussessies heeft twee dagen in beslag genomen. De bijeenkomsten, die begin april 2012 plaatsvonden, werden geleid door een onafhankelijke voorzitter. Onder zijn leiding is gediscussieerd over de aanwezigheid of het ontbreken van gegronde aanwijzingen voor dreiging. Dit leidde tot een inter-subjectief oordeel over de ernst van de gevolgen van elk crimineel verschijnsel.

Soms bleek het lastig te beoordelen of er sprake was van gegronde aanwijzingen. Bij het benoemen van verwachtingen gaat het altijd om veronderstellingen en aannamen. Dat betekent dat er altijd enige mate van onzekerheid is. Ondanks het subjectieve karakter van de methode van kwalificeren is de consensusgroep er telkens in geslaagd, op basis van beredeneerde argumentatie, tot een gezamenlijk oordeel te komen over de mate van dreiging van het criminele verschijnsel voor de Nederlandse samenleving in de komende vier jaar.

1.7 Aanvullende toelichting op de begripsafbakening van 'dreiging'

In de vorige paragraaf zijn zes kenmerken genoemd waaraan een criminele activiteit moet voldoen, willen we deze als dreiging beschouwen. Hieronder volgt een aanvullende toelichting op de gegeven begripsafbakening.

- Verschijnselen die geen verwijzing naar (een) criminele activiteit(en) bevatten, komen niet in aanmerking voor de kwalificatie 'dreiging'. Een dreiging kan bijvoorbeeld niet uitsluitend de verwijzing naar een bepaald(e) (categorie) criminele samenwerkingsverband(en) zijn of (een) criminaliteitsrelevante factor(en);
- Met de zinsnede 'de komende jaren' wordt bedoeld op de periode tot aan het verschijnen van het volgende NDB in 2016;
- Met de formuleringen 'meer dan eenmalige samenwerking' en 'van twee of meer personen' willen we aangeven dat het gaat om (de intentie tot) herhaald plegen én om enige consistentie in de samenstelling van zo'n samenwerkingsverband;
- Een gevolg is pas relevant als het voorkomt in een substantieel deel van de gevallen waarin de betreffende criminele activiteit zich voordoet of als het ontstaat door de cumulatie van afzonderlijke gevallen van criminele

activiteit. In deze begripsafbakening wordt daarom gesproken over de gevolgen van criminele activiteiten 'in hun totaliteit';

- De verwachte of geconstateerde gevolgen van criminele verschijnselen zijn een centraal concept binnen het NDB. Omdat criminele verschijnselen niet alleen negatieve gevolgen hebben maar soms ook positieve, spreken we over gevolgen in plaats van over schade. Sinds het NDB2008 zijn we tot enkele nieuwe inzichten gekomen wat de gevolgen van georganiseerde criminaliteit betreft. Vooral het rapport *Bad thoughts* van Dorn en Van de Bunt¹⁶ over de bepaling van de (kosten van de) gevolgen is van invloed geweest. Aanpassingen van de benadering liggen vooral in de sfeer van de indirecte gevolgen en de slachtoffercategorieën.¹⁷ In vergelijking met het NDB2008 is een aantal wijzigingen aangebracht. Zo wordt bij het bepalen van de verwachte gevolgen inmiddels een deel van de indirecte kosten buiten beschouwing gelaten, namelijk de responskosten. De responskosten zijn de kosten die ontstaan voor de overheid, bedrijven of burgers als zij, in reactie op criminaliteit, activiteiten ondernemen of juist nalaten om slachtofferschap te voorkomen. Het gaat bijvoorbeeld om preventieve maatregelen zoals *firewalls*, hang-en-sluitwerk, inrichting van de openbare ruimte, detectiepoortjes en verzekeringspremies, om uitgaven voor opsporing en vervolging, en om kosten die samenhangen met de tenuitvoerlegging van sancties. Responskosten blijven buiten beschouwing vanwege het gevaar van de cirkelredenering: door preventieve en repressieve maatregelen stijgen de kosten van het delict en daarmee gaat de prioriteit omhoog, waardoor er nog meer preventieve en repressieve maatregelen worden getroffen, de kosten verder toenemen evenals de prioriteit, enzovoort. Andere indirecte kosten dan responskosten worden gespecificeerd en meegenomen in de afwegingen. Een voorbeeld is verwervingscriminaliteit door verslaafden;
- Ook gevolgen voor 'het imago' laten we niet meewegen. Een imago is geen constante eigenschap van het object, maar bestaat in de perceptie van de waarnemer. Daardoor kunnen er meerdere imago's van één object naast elkaar bestaan. Het gevoerde cannabisbeleid leidt bijvoorbeeld bij sommige personen tot een positief imago van Nederland, terwijl het anderen een doorn in het oog is. Evenmin valt goed te bepalen welk deel van een imago door de manifestatie van criminele verschijnselen wordt veroorzaakt. Alles bij elkaar zijn dit genoeg redenen om imagoschade niet mee te laten wegen.

¹⁶ Dorn, N. & H. van de Bunt (2010). *Bad thoughts. Towards an organised crime harm assessment and prioritisation system (OCHAPS)*. Rotterdam: Erasmus University.

¹⁷ Anders dan Dorn en Van de Bunt kiezen wij ervoor de effectiviteit van beleidsmaatregelen buiten beschouwing te laten.

Mochten er echter specifieke kosten ontstaan in het verlengde van imago-schade, dan tellen we die specifieke kosten weer wel mee. Te denken valt aan een faillissement dat rechtstreeks het gevolg is van een beschadigd imago;

- De bespreking van de gevolgen kunnen we verder structureren door, in navolging van Dorn en Van de Bunt, slachtoffercategorieën te definiëren en soorten gevolgen te onderscheiden:
 - *personen/individuen*: aantasting van lichamelijke of geestelijke gezondheid (fysiek en lichamelijk letsel, psychosociale schade), vermogensschade door verlies van geld of goed (financiële schade);
 - *bedrijven*: financiële schade;
 - *de overheid, overheidsfunctionarissen*: financiële schade voor de overheid, beïnvloeding van de rechtspleging, beïnvloeding van politieke of ambtelijke besluitvorming (corruptie, integriteit, diskrediet);
 - *het maatschappelijke systeem*: aantasting of bedreiging van infrastructurele voorzieningen, verstoring van sociaaleconomische verhoudingen (waaronder oneerlijke concurrentie, prijsmanipulatie/kartelvorming, verlies van vertrouwen in het monetaire stelsel), ondermijning van de rechtsorde;
 - *de leefomgeving*: aantasting van de volksgezondheid, aantasting of bedreiging van milieu of leefomgeving.

1.8 Wat is nieuw?

Naar aanleiding van de evaluatie van het NDB2008 door de Politieacademie en de besprekingen in de voorbereidingsgroep, zijn er in de opzet van het NDB2012 diverse vernieuwingen doorgevoerd. Anders dan bij het vorige dreigingsbeeld, fungeren de onderzoeken op thema's, die in de deelprojecten werden uitgevoerd, niet meer louter als bouwstenen voor dit eindrapport NDB2012. De bouwstenen vormen zelfstandige onderzoeken, de deelrapporten bevatten specifieke kennis en aanbevelingen voor specifieke doelgroepen. Ze verdienen en krijgen daarom een eigen podium en publiciteit. De onderzoeken hebben een klankbordcommissie gekregen waarin relevante partijen vertegenwoordigd waren (openbaar bestuur, beleid, bedrijfsleven, politie, Openbaar Ministerie). Hiermee beogen we een betere afstemming op de praktijk te bereiken en meer bekendheid met en betrokkenheid bij het onderzoek, de resultaten en aanbevelingen te bewerkstelligen.

De aanbeveling om de kennis beter toegankelijk te maken en de resultaten te ontsluiten voor uiteenlopende doelgroepen heeft zich niet alleen vertaald in

bovengenoemde aanpassingen voor de bouwstenen. Ook dit eindrapport moet ruimere bekendheid krijgen. Daarom wordt het onder andere breder, gedifferentieerder en klantvriendelijker via internet aangeboden. Op die manier wordt beter recht gedaan aan de functie van het NDB als naslagwerk.

Om continuïteit te waarborgen zijn de criminele hoofdactiviteiten uit het vorige dreigingsbeeld ook voor dit dreigingsbeeld onderzocht. De lijst met criminele hoofdactiviteiten kent daarnaast diverse aanvullingen. Dit betreft allereerst tien fraudevormen die in de plaats komen van de twee fraudeconstructies uit het vorige dreigingsbeeld. Andere nieuwe¹⁸ criminele verschijnselen zijn bedrijfs-spionage, afpersing en productie van en handel in vervalste medicijnen. De laatste twee genoemde onderwerpen zijn voortgekomen uit een project waarin nieuwe criminele verschijnselen zijn geïnventariseerd. Dit project is opgezet om te voorkomen dat criminele verschijnselen gemist worden en het NDB een zichzelf repeterend fenomeen wordt dat telkens over dezelfde criminele verschijnselen rapporteert. Er is daarom met de hulp van een expertcommissie een verkennende zoektocht uitgevoerd naar nieuwe fenomenen in de georganiseerde criminaliteit.

In vergelijking met het gros van de criminele verschijnselen die in dit NDB worden beschreven, is gekozen voor een afwijkende behandeling van milieucriminaliteit. Dit is vooral gedaan, omdat de methode die is gehanteerd bij het onderzoek naar de meer traditionele onderwerpen van georganiseerde criminaliteit, op dit moment nog minder geschikt is voor het terrein van de milieucriminaliteit. Er is een grote diversiteit aan verschijningsvormen van milieucriminaliteit. Bij veel van die vormen is de beschikbare informatie over criminele feiten beperkt. Daarom heeft milieucriminaliteit geen kwalificatie van dreiging gekregen. In plaats daarvan is ervoor gekozen milieuexperts te vragen een rangorde aan te brengen in milieuthema's op basis van het door hen gepercipieerde risico op criminaliteit. Daarnaast is een verdiepende analyse uitgevoerd van de criminaliteit bij internationale afvalstromen. Het onderzoek spitst zich toe op de gelegenheden in de keten van de afvalverwerking die door verschillende betrokken partijen kunnen worden benut voor het behalen van illegale winsten.

Er is een afzonderlijk project ingericht voor een onderzoek naar generieke werkwijzen van criminele samenwerkingsverbanden. Dit onderzoek moet tevens bijdragen aan inzicht in de kenmerken die een crimineel samenwerkingsverband

¹⁸ Nieuw in de zin van niet eerder onderzocht in de context van het NDB.

bij uitstek gevaarlijk, dreigend of ondermijnend maken. Dit inzicht kan gebruikt worden bij de keuze welke criminele samenwerkingsverbanden met voorrang aangepakt moeten worden.

Een ander nieuw project dient ertoe de rol van Nederland op de Europese markt van de georganiseerde criminaliteit te belichten. Vragen die hierin aan de orde komen, zijn onder meer welk deel van de logistieke keten van de criminele bedrijfsvoering zich op Nederlands grondgebied voltrekt, en hoe men in de ons omringende landen onze rol in de georganiseerde criminaliteit beschouwt.

Nieuw is ook dat er in de deelprojecten aandacht is geschonken aan de aanpak van het onderzochte criminele verschijnsel. Het onderzoek levert daarmee aanknopingspunten op voor beleid dat gericht is op het tegenhouden of terugdringen van de criminaliteit in kwestie. Belanghebbende partijen kunnen vervolgens met suggesties voor de aanpak aan de slag. In dit rapport blijven die suggesties onbesproken, de lezer is hiervoor aangewezen op de deelrapporten. Dit eindrapport NDB krijgt een vervolg waarin de aanpak van de georganiseerde criminaliteit centraal staat. Het gaat dan niet om de aanpak van specifieke criminele verschijnselen maar om een overstijgende analyse, een 'meta-analyse' op de resultaten die in de onderwerpspecifieke rapporten zijn opgenomen. Het doel hiervan is meer generieke, thema-overstijgende aspecten en *best practices* van de aanpak te identificeren. Niet alleen politie, Openbaar Ministerie en bestuur kunnen hier hun voordeel mee doen, maar ook private partners.

1.9 Ten slotte

De behandeling van criminele verschijnselen in dit eindrapport is vrijwel geheel gebaseerd op de informatie uit het basismateriaal van dit NDB, de 24 onderzoeksrapporten. De informatie uit die rapporten hebben wij benut voor het opbouwen van een argumentatie om tot een kwalificatie te komen. Daarbij hebben wij informatie voor een deel vrijwel letterlijk overgenomen uit de deelrapporten en voor een ander deel geïnterpreteerd. De bronvermelding blijft in dit eindrapport grotendeels beperkt tot een verwijzing naar de onderzoeksrapporten die als bouwsteen hebben gediend; de lezer treft in dit dreigingsbeeld geen bronnen- en literatuurlijst aan. Bij het vervaardigen van de 24 onderzoeksrapporten op thema's van de georganiseerde criminaliteit is een breed spectrum aan bronnen gebruikt. Voor die rapporten, die samen meer dan drieduizend pagina's omvatten, is gebruikgemaakt van allerhande literatuur, interviews met materiedeskundigen, openbronnenmateriaal, informatie uit expertmeetings, politiecijfers en cijfermatige gegevens van andere instanties. Het uitputtend vermelden van al dat bronnenmateriaal en de gebruikte methodieken zou de

omvang van dit toch al lijvige eindrapport buiten proporties doen toenemen. Hier volstaan we daarom met verwijzingen naar de onderliggende rapporten in voetnoten. In die rapporten vindt de lezer nadere informatie. Als in dit eindrapport naast het basismateriaal nog aanvullende bronnen zijn gebruikt, is dat in de tekst aangegeven.

In het Nationaal dreigingsbeeld worden volgens een vaste procedure kwalificaties toegekend aan criminele verschijnselen. Zoals bij de bespreking van de methode is uiteengezet, is de kwalificatie van een crimineel verschijnsel gebaseerd op intersubjectiviteit. Dit betekent dat een andere groep van beoordelaars tot een eigen, eventueel afwijkende, kwalificatie zou kunnen komen. Daarom onderstrepen wij het belang van de argumentatie. Aan de argumenten die tot een bepaalde kwalificatie hebben geleid, moet meer waarde worden gehecht dan aan de kwalificatie zelf.

Dit eindrapport is een boek in vijf delen. Het zwaartepunt ligt in deel 2. Daarin worden de criminele verschijnselen beschreven en wordt voor elk van die verschijnselen een beargumenteerde kwalificatie van dreiging gegeven. In opzet vertoont dit deel gelijkenis met het vorige dreigingsbeeld, maar er is een vergelijking toegevoegd tussen de huidige beschrijving en kwalificatie van de criminele verschijnselen en die uit het NDB2008.

De bevindingen ten aanzien van milieucriminaliteit zijn in deel 3 ondergebracht. De delen 4 en 5 belichten achtereenvolgens de criminele werkwijzen en het internationale perspectief van georganiseerde criminaliteit.

Het rapport wordt afgesloten met een nabeschuiving en enkele signaleringen.

2

De kwalificaties in een oogopslag

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de kwalificaties die aan de onderzochte criminele verschijnselen zijn toegekend. Zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet, waren er vier kwalificaties beschikbaar. Criminele verschijnselen die zijn gekwalificeerd als 'dreiging' (D+) zullen naar verwachting de komende vier jaar relatief ernstige gevolgen voor de Nederlandse samenleving hebben. Andere criminele verschijnselen, waarvoor is vastgesteld dat de verwachte gevolgen naar verhouding minder ernstig zijn, krijgen als kwalificatie 'geen concrete dreiging' (D-). Is onvoldoende informatie bekend om tot een verantwoorde kwalificatie te komen of is er sprake van sterk tegenstrijdige informatie, dan beschouwen we het criminele verschijnsel als 'witte vlek' (wv). De vierde mogelijke kwalificatie, de 'voorwaardelijke dreiging', is deze keer niet toegekend. In tabel 1 wordt een overzicht van de kwalificaties voor de criminele verschijnselen gepresenteerd.

Tabel 1

Criminele verschijnselen en hun kwalificatie van dreiging	
Illegale markten	
Handel in en smokkel van cocaïne	D+
Handel in en smokkel van heroïne	D+
Productie van, handel in en smokkel van synthetische drugs	D+
Productie van, handel in en smokkel van cannabis	
– Nederwiet	D+
– Nederhasj	wv
– Buitenlandse hasj	wv
Mensenhandel	
– Uitbuiting in de prostitutie	D+
– Uitbuiting buiten de prostitutie: arbeidsuitbuiting	wv
Mensensmokkel	D-
Illegale handel in en smokkel van vuurwapens	D+
Productie en verspreiding van kinderpornografie	
– Commerciële productie en verspreiding	wv
– Niet-commerciële productie en verspreiding via internet	D+
Productie en verspreiding van vals geld	D-
Productie van en handel in vervalste medicijnen	D-
Fraude en witwassen	
Acquisitiefraude	wv
Hypotheekfraude	wv
Beleggingsfraude	D+
Faillissementsfraude	wv
Fraude met betaalmiddelen	D-
Fraude met online handel	D-
Merkfraude	wv
Telecomfraude	D-
Verzekeringsfraude	wv
Voorschotfraude	D+
Witwassen	D+

Vermogenscriminaliteit	
Woninginbraak	D+
Bedrijfsinbraak	D-
Winkeldiefstal	wv
Ramkraken	D-
Overvallen (woning en bedrijf)	D+
Ladingdiefstal	wv
Autodiefstal	D-
Skimming	D-
Kunst- en antiekgerelateerde criminaliteit	D-
Bedrijfsspionage	wv
Afpersing	D-

D+ = dreiging; D- = geen concrete dreiging; wv = witte vlek

Deel 2

Beschrijving en kwalificatie van de criminele
verschijnselen

1

Illegale markten

1.1 Inleiding

De behandeling van criminele verschijnselen in dit hoofdstuk en in de twee andere hoofdstukken van dit deel (fraude en witwassen, georganiseerde vermogenscriminaliteit) kent als rode draad het bepalen van de kwalificatie van dreiging. De argumenten voor de kwalificatie ontleen we enerzijds aan de empirie voor wat betreft omvang, aard, daders, dadergroepen en gevolgen, en anderzijds aan de verwachtingen voor de komende vier jaar. Dit zijn dan ook de onderwerpen die bij elk crimineel verschijnsel aan de orde komen. Was een crimineel verschijnsel ook in het vorige dreigingsbeeld al voorzien van een kwalificatie van dreiging, dan zal tevens teruggeblikt worden.

In dit hoofdstuk staan de activiteiten op illegale markten van goederen en personen centraal. Op de illegale goederenmarkten vindt handel plaats in drugs (cocaïne, heroïne, synthetische drugs, cannabis), vuurwapens, kinderpornografisch materiaal, vals geld en vervalste medicijnen. De illegale markten rond personen betreffen de hulp bij illegale migratie (mensensmokkel) en de uitbuiting bij het verrichten van arbeid (mensenhandel: in prostitutie en andere arbeidssectoren).

1.2 Handel in en smokkel van cocaïne¹⁹

1.2.1 Inleiding

De handel in en smokkel van cocaïne is een grote illegale markt, cocaïne is onder Nederlandse gebruikers populair. Deze harddrug wordt gewonnen uit coca-bladeren, die voornamelijk worden verbouwd in Zuid-Amerika. Van deze bladeren wordt cocapasta gemaakt, waaruit de cocaïne kan worden

¹⁹ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Cocaïne. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012* van F. van der Laan, werkzaam bij de Dienst Nationale Recherche van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

geëxtraheerd. Cocaïne heeft een stimulerend effect en wordt vaak in poedervorm opgesnoven. Cocaïnegebruik werkt niet lichamelijk verslavend maar er treedt wel geestelijke verslaving op. De rookbare variant van cocaïne, *crack*, is vele malen verslavender dan gesnoven cocaïne. In deze paragraaf wordt verder geen onderscheid gemaakt tussen het gebruik van gesnoven en dat van gerookte cocaïne.

1.2.2 Empirie

Omvang - Volgens cijfers van het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) waren er in 2009 in Europa 4,1 miljoen gebruikers, die in totaal 124 ton cocaïne consumeerden. Nederland heeft 55.000 actuele gebruikers, die samen jaarlijks circa 1660 kilo onversneden cocaïne gebruiken. Bij 31 opsporingsonderzoeken die in de periode 2007-2011 zijn uitgevoerd, is er zicht gekomen op bijna 50 ton cocaïne die in de periode van 2005 tot 2011 Nederland als (eind)bestemming had. Verreweg het grootste deel van de ingevoerde cocaïne wordt dus naar andere Europese landen doorgevoerd.

Aard - Vanuit de productielanden Colombia, Peru en Bolivia wordt de cocaïne via Venezuela, Brazilië, Ecuador, Argentinië, Suriname en eilanden in het Caribisch gebied naar Europa getransporteerd. Peru is Colombia voorbijgestreefd als grootste productieland van cocobladeren en Venezuela is in Zuid-Amerika het belangrijkste transitland. Uit opsporingsonderzoeken blijkt dat Panama een belangrijke vertrekhaven is voor cocaïne richting Nederland. Curaçao, Sint-Maarten en de Dominicaanse Republiek spelen een rol bij de smokkel via de lucht. Het in eerder onderzoek geconstateerde gebruik van de route via Afrika wordt bevestigd. Behalve West-Afrikaanse landen zijn ook Zuid-Afrika, Kenia en Mauritanië in beeld gekomen. Spanje, Portugal, Nederland en België zijn belangrijke 'points of entry' waar de cocaïne Europa wordt binnengebracht. Een route via meer oostelijk gelegen landen aan de Middellandse Zee en de Zwarte Zee lijkt aan populariteit te winnen, er worden daar steeds vaker grotere partijen in beslag genomen. In Nederlandse opsporingsonderzoeken blijven de havens van Rotterdam en Antwerpen de belangrijkste invoerhavens.

De cocaïne komt verstopt in diverse ruimten en holten Nederland binnen in boten, containers, industriële machines, vliegtuigen en menselijke lichamen. Als deklading worden alle mogelijke producten gebruikt, zoals vis, hout en bananen. Om ontdekking te voorkomen wordt de cocaïne geregeld vermengd met andere stoffen, bijvoorbeeld koffie, cacao of wijn. Ook worden vaste stoffen geïmpregneerd; zo is er cocaïne aangetroffen in onder meer kleding en karton. Een ingenieuze variant is het vermengen van cocaïne met een kunststof waar

bijvoorbeeld koffers of tentzeilen van worden gemaakt. De ultieme vorm van verstopping is het chemisch maskeren van cocaïne waardoor de drug met de gebruikelijke tests niet ontdekt wordt. Na het transport wordt de cocaïne dan teruggewonnen in een secundair extractielaboratorium, een zogenoemde cocaïnewaterij. De afgelopen jaren zijn er weinig cocaïnewaterijen aangetroffen.

Het transport van productieland naar bestemmingsland is geen sinecure. De afstanden zijn groot en de smokkel en handel kent verscheidene schakels. Bij een of meer zwakkere schakels verloopt het transport soms moeizaam. Een ondeugdelijke boot, een regimewisseling in een doorvoerland, inbeslagnames op een route of het niet kunnen afstemmen van roosters tussen omgekochte douaniers en (lucht)havenmedewerkers – dit alles kan het transport frustreren. Een transport kan zo maanden tot zelfs jaren duren. Ook is het mogelijk dat de cocaïne aan het einde van de logistieke keten ontdekt wordt bij het leeghalen van de container, omdat het niet gelukt is de cocaïne tijdig op te halen.

Dat het transport een riskante bezigheid is, blijkt onder meer uit de prijzen: een kilo cocaïne die ingekocht was voor 3600 dollar, kostte getransporteerd naar Nederland 20.000 dollar. Daaruit volgt dat het transporteren een lucratieve aangelegenheid is. Er zijn groepen die zich specialiseren in het transport en voor meerdere smokkelaars de cocaïne vervoeren in een op het oog legale goederenstroom. Partijen van verschillende smokkelaars worden geregeld gezamenlijk op transport 'gezet'. Hoewel dit naar voren komt in opsporingsonderzoeken, is er weinig bekend over de eigendomsverhoudingen van de 'gezette' partijen cocaïne en over de financiering van grote partijen.

De *mainports* van Nederland zijn belangrijke logistieke knooppunten. Criminelen proberen daar machtsposities te verwerven om het smokkelen te faciliteren. In de havens van Antwerpen en Rotterdam en op Schiphol zijn personen actief die een graantje meepikken van transporten door allerlei misdaadondernemers. Zo had een professionele misdaadondernemer die in een half jaar tijd minstens 700 kilo cocaïne heeft ingevoerd de beschikking over teams van havenmedewerkers om de cocaïne te 'lossen'. Er zijn geen groepen die een monopoliepositie lijken te hebben op deze logistieke knooppunten, maar er zijn wel grote en kleine faciliteerders van elkaar te onderscheiden.

Daders en dadergroepen - De Nederlandse groothandel in cocaïne bestaat voor een belangrijk deel uit zelfstandig opererende ondernemers die zo nu en dan met elkaar samenwerken. De samenwerking is flexibel, er lijkt geen sprake te zijn van een vaste leidinggevende top die de samenwerking aanstuurt.

De netwerken die door opsporingsonderzoeken in beeld zijn gekomen, kennen een etnisch heterogene samenstelling. Er zijn twee *scenes* te onderscheiden op de Nederlandse cocaïnemarkt: een Nederlandse en een Surinaamse. Tussen deze *scenes* lijkt geen sprake van rivaliteit, in de zin dat ze elkaar bestrijden voor een groter marktaandeel, de markt is groot genoeg. Binnen die *scenes* ligt dat anders: daar is wel sprake van rivaliteit en proberen criminelen ten koste van elkaar een dominante positie te veroveren. Binnen de ene *scene* lijkt het vooral te gaan om een dominante positie binnen het (etnisch) Nederlandse criminele milieu dat zich bezighoudt met grootschalige handel in verdovende middelen. Bij pogingen die te bereiken hebben zich verschillende geweldsincidenten voorgedaan. Ook het afpersen van andere Nederlandse misdaadondernemers wordt gebruikt om die machtspositie te bereiken. Binnen de andere *scene* lijkt de strijd zich meer te richten op een dominante rol binnen het Surinaamse criminele cocaïne circuit.

Naast deze *scenes* is er ook ruimte voor misdaadondernemers van andere snit. Zo zijn er Britse, Italiaanse en van oorsprong Turkse en Marokkaanse criminelen actief. Vanuit Zuid-Amerika en vanuit Afrika zijn er criminelen met diverse nationaliteiten actief in de cocaïnesmokkel richting Nederland. Opvallend is dat in West-Afrika naast Nigerianen voornamelijk Nederlanders, Surinamers en Antillianen de cocaïne doorvoeren. Sinds 2010 zijn er signalen dat er ook Mexicanen betrokken zijn bij de handel in en smokkel van cocaïne richting Nederland.

Voor misdaadondernemers op de cocaïnemarkt is geweld essentieel bij de bedrijfsvoering. Het wordt als ultiem middel ingezet om (zakelijke) conflicten te beslechten, bijvoorbeeld bij de vergelding voor het plegen van *rip deals* en bij het disciplineren van medewerkers of handelspartners. Ook zijn er voorbeelden van gevallen waarbij geweld is gebruikt als offensief afschermingsmiddel: (opsporings)ambtenaren zijn bedreigd en zelfs beschoten.

Afscherming en corruptie zijn onlosmakelijk verbonden met de drugsmarkt: het afschermen van geld, goederen en communicatie en het verkrijgen van informatie- en beïnvloedingsposities in logistieke branches en overheidsinstanties. Hoe beter een misdaadondernemer erin slaagt dergelijke posities te verwerven, des te succesvoller zal de misdaadonderneming functioneren.

Gevolgen - De Nederlandse cocaïnemarkt heeft diverse gevolgen voor de Nederlandse samenleving. Deze gevolgen komen voort uit het gebruik van cocaïne en uit de handelwijzen van misdaadondernemers. Incidenteel recreatief gebruik van cocaïne in het uitgaanscircuit heeft niet direct ernstige gevolgen.

Overmatig cocaïnegebruik heeft ernstige effecten op de gezondheid en kan daarnaast vanwege de hoge kosten leiden tot verwervingscriminaliteit. Ook kan cocaïnegebruik verstoringen van de openbare orde tot gevolg hebben, doordat personen niet of minder aanspreekbaar zijn. Dit komt voor bij voetbalrellen maar ook bij kleinschaliger uitgaansgeweld.

De cocaïnemarkt genereert grote winsten die witgewassen en (deels) geïnvesteerd worden in de Nederlandse economie, bijvoorbeeld in de vastgoedmarkt en de transportsector. Criminelen verwerven machtsposities op de infrastructurele knooppunten zoals (lucht)havens en veilingen, schaffen bedrijven aan om de smokkel te faciliteren of gebruiken bedrijven om zich een schijnbaar legaal inkomen te verschaffen. (Haven)medewerkers van reguliere ondernemingen worden gecorrumpeerd. Als zaken fout lopen en er ontstaan conflicten, wordt er geweld toegepast en dat heeft ernstige gevolgen voor de slachtoffers – soms zelfs de dood. Meestal vindt het geweld plaats tussen criminelen onderling maar er zijn ook opsporingsambtenaren bedreigd en beschoten. Deze gevolgen zijn schadelijk en onwenselijk en ondermijnen de integriteit van de Nederlandse samenleving.

1.2.3 Verwachtingen en kwalificatie

Tussen 1998 en 2006 was er een aanzienlijke groei van het aantal Europese gebruikers van cocaïne. Na 2006 is de groei gestagneerd en is er sprake van een stabiele grote markt. Ook in Nederland blijft cocaïne naar verwachting onverminderd populair. Gezien de geografische positie en de logistieke rol van ons land zal Nederland een belangrijk transitland voor grote partijen cocaïne blijven. Er kan wel variatie optreden in de gebruikte transportroutes. De kans is aanwezig dat smokkel van cocaïne via Afrika populairder wordt. De Afrikaanse economie groeit en daardoor ook de goederenstroom via Afrikaanse havens. Dat schept alternatieve mogelijkheden voor smokkelaars.

Naar verwachting zullen er de komende jaren in Nederland geen grote veranderingen optreden op de cocaïnemarkt en zullen de hierboven geschetste gevolgen (gezondheidsrisico's, verwervingscriminaliteit, corruptie, witwassen en openbareordeproblemen) zich onverminderd blijven voordoen. Dat maakt de handel in en smokkel van cocaïne tot een *dreiging* voor de komende vier jaar.

1.2.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

Bij het lezen van de laatste criminaliteitsbeeldanalyse cocaïne treedt een soort *déjà vu* op: in grote lijnen verandert er weinig op de cocaïnemarkt zoals

beschreven in 2008. Cocaïne is een harddrug, een verboden middel dat verslavend is en een bedreiging vormt voor de gezondheid van gebruikers. Opvallend is wel de sterke stijging van het aantal actuele gebruikers: waren dat er in 2005 nog 32.000, in 2010 zijn het er 55.000. Deze sterke stijging is (hoogstwaarschijnlijk) het gevolg van de gewijzigde onderzoeksmethode die gebruikt is. Daardoor is de enige conclusie die eruit getrokken kan worden, dat er meer actuele gebruikers zijn dan eerder gedacht.

De markt voor cocaïne is een illegale markt, met illegale ondernemers die op illegale wijze opereren en grote illegale winsten maken die deels geïnvesteerd worden in de legale economie. Dat was zo, dat is zo en dat zal hoogstwaarschijnlijk zo blijven. De verschillen die ontstaan, zijn het gevolg van marktwerking. Een markt is niet een statisch geheel maar is dynamisch en aan veranderingen onderhevig. Veranderingen treden op als reactie op overheids-optreden of als gevolg van stijgende of dalende prijzen. Alternatieve smokkelroutes bijvoorbeeld kunnen ontstaan als gevolg van bekendheid bij opsporingsinstanties van bestaande smokkelroutes maar ook omdat een beperkt aantal succesvolle smokkelroutes een prijsverhogend effect heeft voor het transport. Afrika is een relatief nieuwe smokkelroute naar Europa. De laatste jaren zien we ook invoer van cocaïne vanuit Afrika en invoer via meer oostelijk gelegen Europese landen. Verder treden er nieuwe dadergroepen toe tot de cocaïne-markt, zoals Nigerianen en meer recentelijk ook Mexicanen die zich bezighouden met cocaïne-transporten richting Nederland. Dit zijn ontwikkelingen die (mogelijk) invloed hebben op de aanpakstrategie maar niet op de prioriteitstelling: de handel in en smokkel van cocaïne blijft een dreiging voor de Nederlandse samenleving.

1.3 Handel in en smokkel van heroïne²⁰

1.3.1 Inleiding

Heroïne produceert men stapsgewijs uit ruwe opium, het ingedroogde melksap uit de zaadbol van de papaverplant (*Somniferum*). De ruwe opium is de grondstof voor de extractie van morfine. Chemische bewerking van morfine resulteert

²⁰ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Heroïne. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012* van de Dienst Nationale Recherche van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

in heroïne. Azijnzuur-anhydrine (AA) is bij het produceren van heroïne de belangrijkste hulpstof. Voor de productie van 1 kilo heroïne is 10 kilo opium nodig. Heroïne gebruikt men zelden in zuivere vorm: ze wordt versneden. De bekendste versnijdingsmiddelen zijn paracetamol en coffeïne. Heroïne is als harddrug vermeld op lijst 1 van de Opiumwet.

1.3.2 Empirie

Omvang - Een veelgebruikte indicator voor (de ontwikkeling van) de omvang van drugshandel en -smokkel, zijn de cijfers over inbeslagnames. In het geval van heroïne vormen dergelijke cijfers echter geen betrouwbare indicator. De hoeveelheid heroïne die in Nederland jaarlijks in beslag wordt genomen, fluctueert daarvoor te sterk. In sommige jaren vindt zelfs geen enkele inbeslagname plaats. Verder kunnen indicaties voor de omvang van handel en smokkel worden ontleend aan de omvang van de Europese en Nederlandse gebruikersmarkt en aan de heroïneprices die op die markten gangbaar zijn.

Volgens het Trimbos-instituut is er in Nederland weinig nieuwe aanwas van heroïnegebruikers. De gemiddelde leeftijd van gebruikers was 37 jaar in 2000 en is anno 2010 opgelopen tot 45 jaar. Inspelend op deze trend heeft men in Den Haag het eerste verzorgingstehuis voor oudere verslaafden geopend (Woodstock). Het European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) constateert voor Europa een andere ontwikkeling (jaarrapport 2011). In de periode 2004-2009 is de heroïneproblematiek in Europa toegenomen: het aantal Europese heroïnegebruikers dat hulp zocht, groeide en het aantal sterfgevallen als gevolg van een overdosis heroïne steeg in sommige Europese landen. Inmiddels is sprake van stabiliteit. Het EMCDDA waarschuwt voor besmetting met HIV door intraveneus gebruik van heroïne. In Nederland is het beeld met betrekking tot het gebruik van heroïne veel positiever dan in de rest van Europa. Wel zijn er aanwijzingen voor intraveneus gebruik van heroïne onder een toenemend aantal Oost-Europese immigranten in Den Haag.

De straatprijs voor een gram heroïne ligt in Nederland al jaren tussen de 20 en 40 euro. In de Nederlandse groothandel betaalden handelaars in 2009 gemiddeld rond 14.000 euro per kilo. In veel Europese landen lag de kiloprijs hoger, tot driemaal zo hoog. Net als Nederland kende België relatief lage groothandelsprices. Er zijn aanwijzingen dat in diverse landen van de Europese Unie de laatste tijd een schaarste is ontstaan, waardoor de prijzen behoorlijk zijn gestegen. In Nederland is de markt echter relatief stabiel. Gezien de prijsverschillen is het voor buitenlandse criminelen aantrekkelijk om in Nederland en

België heroïne te kopen voor de verkoop in eigen land. Hierdoor spelen beide landen een belangrijke rol als tussenstation voor de heroïnehandel.

Aard - De gebieden die bekend staan als 'de Gouden Sikkel' (Iran, Pakistan en Afghanistan) en 'de Gouden Driehoek' (Myanmar, Thailand en Laos) vormen van oudsher de bakermat van heroïne. Afghanistan is momenteel verantwoordelijk voor het grootste deel van de wereldproductie van opium. In verborgen laboratoria (naar schatting drie- tot vijfhonderd stuks) produceert men jaarlijks 380 tot 400 ton heroïne. De beschikbaarheid van heroïne is ondanks de soms tegenvallende papaverooogsten redelijk constant vanwege de omvangrijke opiumvoorraden waarmee eventuele tekorten kunnen worden opgevangen. Niettemin zou er in het Verenigd Koninkrijk en Ierland eind 2010 en begin 2011 sprake zijn van een geringe beschikbaarheid van heroïne (EMCDDA, jaarrapport 2011).

Wereldwijd wordt jaarlijks omstreeks 2 miljoen ton AA geproduceerd. Voor het overgrote deel vindt deze vloeistof zijn weg in legale toepassingen zoals de productie van kunststof en aspirine. De hoeveelheid AA die jaarlijks nodig is voor de productie van heroïne in Afghaanse laboratoria bedraagt ongeveer 380 tot 570 ton en is voornamelijk afkomstig uit Centraal- en Zuidoost-Azië. Nederland speelt bij de aanvoer van deze hulpstof voor de productie van heroïne een marginale rol.

Opiumproductie vindt verder plaats in Mexico en enkele nieuwe productie-landen: India, Colombia, Egypte en mogelijk Oost-Europese landen. Op de Europese markt treffen we hoofdzakelijk bruine heroïne uit Afghanistan aan.

De smokkel van heroïne vanuit Afghanistan naar West-Europa vindt nog steeds hoofdzakelijk plaats via Iran, Turkije en de bekende Balkanroutes die zijn toegelicht in het vorige dreigingsbeeld. De heroïne bereikt dan via de weg ons land. Het betreft hier soms omvangrijke partijen. Een recent voorbeeld is de vangst van 325 kilo heroïne in mei 2012 in een loods in Rotterdam. De straatwaarde hiervan was ruim 10 miljoen euro.

In Turkije is de bestrijding van heroïnesmokkel de afgelopen jaren geïntensiveerd. Experts menen dat criminelen Turkije daarom soms mijden en gebruikmaken van andere smokkelroutes, bijvoorbeeld via landen ten noorden van de Zwarte Zee. Ook het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) wijst op alternatieve smokkelroutes en -methoden. In plaats van de smokkel met vrachtovervoer via Balkanroutes zou de smokkel per zeetransport in opkomst zijn, bijvoorbeeld met containervervoer naar Europese bestemmingen vanuit havens in Pakistan. Voor transporten met als eindbestemming Europa, Noord-Amerika of Oceanië zou Afrika steeds vaker fungeren als doorvoercontinent. Het gebruik van Afrika als doorvoercontinent zou aantrekkelijk zijn vanwege de

voortdurende corruptie en de armoede in dat werelddeel, de beperkte capaciteit van de politiediensten aldaar en de druk op de traditionele smokkelroutes. Het alternatief is de uit Afghanistan of Pakistan afkomstige heroïne vanuit Pakistan met traditionele, houten vrachtboten (*dhow*s) te verschepen richting Oost-Afrika en zuidelijk Afrika. Op zee zet men de lading over op lokale Afrikaanse schepen die de drugs naar Kenia, Tanzania en Mozambique vervoeren. Grotere partijen gaan vervolgens over land naar Zuid-Afrika. Over het transport vanuit het Afrikaanse continent naar Europa is minder bekend. In Nederland is nog geen heroïne in beslag genomen die afkomstig is uit Zuid-Afrika.

Naast de zeevaart is volgens het UNODC ook de luchtvaart in opkomst bij de smokkel van heroïne. Luchthavens in Pakistan zouden in dit verband zwakke plekken vormen. Het aantal koeriers dat op Schiphol wordt aangehouden, neemt de laatste jaren toe. Daarbij gaat het om hoeveelheden van enkele kilo's. Van smokkel via luchtcontainers is in Nederland tot dusver niets gebleken. Wel is in 2011 in Armenië 45 kilo heroïne in een luchtcontainer aangetroffen. De drugs waren verstopt in een doos met een elektrische piano die bestemd was voor een adres in Nederland.

Ook de afgelopen jaren is heroïne naar Nederland verzonden per postpakket. Zo zijn de afgelopen twee jaar in India ruim tweehonderd pakketten ontdekt met drugs (hasj, ketamine en vooral heroïne) die vanuit Noord-India werden verstuurd naar buitenlandse bestemmingen, waaronder Nederland.

Het geld dat met de handel in heroïne wordt verdiend, investeert men onder meer in vastgoed en horecagelegenheden in Nederland en Turkije. Er worden (import- en export)bedrijven als dekmantel gebruikt.

Daders en dadergroepen - Turkse csv's en csv's van Turkse Nederlanders zijn nog steeds dominant op de markt voor heroïne in Nederland. Groothandelaars op de Nederlandse heroïnemarkt zijn vooral personen van Turkse herkomst of met een Turkse nationaliteit, daarna volgen personen van Nederlandse komaf. Onder de exporteurs vinden we vooral Britten die heroïne en andere drugs inkopen die bestemd zijn voor de Britse markt. Voor zover bekend verblijven handelaars vooral in de Randstad en het midden van het land. In mindere mate zijn bij de heroïnehandel ook personen betrokken met de Italiaanse, Servische, Marokkaanse, Pakistaanse of Iraanse nationaliteit.

Het UNODC benadrukt de rol van West-Afrikaanse netwerken – met name Nigerianen – bij de internationale heroïnesmokkel. Europol meent dat de rol van deze netwerken steeds belangrijker wordt. Pakistanen spelen een hoofdrol bij het vervoer vanuit Pakistan en op het Afrikaanse continent.

Nederland is nog steeds voornamelijk transit- en distributieland voor de grote heroïenemarkten zoals die in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Op de Nederlandse heroïenemarkt zijn meerdere groothandelaars actief, die elk een eigen aanvoerlijn van heroïne hebben. Grotere partijen worden in Nederland verdeeld over afnemers. De afnemers van de groothandelaars zijn hoofdzakelijk buitenlandse handelaars die voor hun thuismarkt heroïne aankopen in Nederland. Sommigen van deze buitenlandse handelaars verblijven langere tijd in ons land en zijn hier woonachtig. Er waren enkele jaren geleden aanwijzingen dat België in opkomst zou zijn als distributieland. Inmiddels is gebleken dat onder meer via de haven van Antwerpen grotere partijen heroïne van België naar Nederland komen voor verdere distributie. Nederland fungeert voor de heroïnehandel als Europees distributiecentrum.

Gevolgen - Schade wordt allereerst veroorzaakt door het gebruik zelf van heroïne. Een ander deel van de schade heeft te maken met het illegale karakter van de heroïnehandel, de betrokkenheid van criminele samenwerkingsverbanden en de illegale opbrengsten.

De grootste gezondheidsschade van de in Nederland verhandelde heroïne ligt bij gebruikers in het buitenland. De ontwikkeling van het heroïnegebruik verschilt tussen Europese landen, de Europese gebruikersmarkt wordt momenteel omschreven als stabiel.

In Nederland neemt de schade door het gebruik van heroïne al geruime tijd af. Volgens het Trimbos-instituut lag het aantal problematische opiatengebruikers in Nederland in 2002 tussen de 25.700 en 39.000 en in 2011 tussen de 17.300 en 18.100. De hulpvraag is de afgelopen tien jaar gehalveerd. Toch doen opiaatgebruikers nog steeds een groter beroep op hulpverlening dan gebruikers van andere drugs, met uitzondering van alcoholgebruikers (*Kerncijfers verslavingszorg 2011*, IVZ 2012). Het beleid voor opiaatverslaafden is gericht op behandeling en begeleiding. In zeventien klinieken verspreid over vijftien Nederlandse steden worden methadon en heroïne op recept verstrekt aan verslaafden, in combinatie met psychosociale hulpverlening. Hierdoor is de lichamelijke en geestelijke gezondheid van verslaafden verbeterd en is de criminaliteit en overlast van deze groep gebruikers afgenomen. Een gunstige ontwikkeling is bovendien dat gebruikers de heroïne steeds vaker roken (dit wordt 'chinezen' genoemd) in plaats van deze te injecteren. Dit levert minder gezondheidsschade op: er is minder kans op besmetting met HIV als gevolg van het delen van injectienaalden en -spuiten.

Ten aanzien van de gevolgen die samenhangen met het illegale karakter van de heroïnehandel en de betrokkenheid van criminele samenwerkingsverbanden zijn

geen nieuwe ontwikkelingen geconstateerd. De omvang van gebruikersmarkten in Europa is nog steeds dusdanig groot dat er bij het verhandelen van heroïne op de zwarte markt veel omzet kan worden gemaakt en winst kan worden geboekt. De illegale handel en smokkel gaan met enige regelmaat gepaard met het gebruik van grof geweld. De afgelopen jaren zijn diverse Turkse Nederlanders uit het drugsmilieu om het leven gebracht. Criminele winsten worden geïnvesteerd. Er is sprake van verwevenheid van onder- en bovenwereld, onder meer in de transport- en horecabranche.

1.3.3 Verwachtingen en kwalificatie

Door het krimpende aantal Nederlandse gebruikers zal de heroïne die op de Nederlandse markt beschikbaar komt, naar verwachting in toenemende mate aftrek vinden bij buitenlandse klanten: drugstoeristen. Het Trimbos-instituut ontvangt signalen over intraveneus heroïnegebruik onder Oost-Europese immigranten. Een toestroom van deze immigranten zou kunnen leiden tot meer intraveneus gebruik en gezondheidsschade.

Onder de huidige omstandigheden zal Nederland ook de komende periode dienstdoen als distributiecentrum voor heroïne die bestemd is voor gebruikersmarkten elders in Europa. De prijs van heroïne is in Nederland laag. De omvang van de gebruikersmarkt neemt buiten Nederland niet af maar is stabiel. Voor zover bekend is er geen verandering opgetreden in de eerder geconstateerde omvangrijke betrokkenheid van criminele samenwerkingsverbanden bij de heroïnehandel in ons land.

De schade die de komende jaren in Nederland zal optreden, houdt hoofdzakelijk verband met de centrale rol van Nederland als groothandelsmarkt. Die markt kenmerkt zich onder meer door het gebruik van geweld en het investeren van grote sommen crimineel geld. Er is sprake van verwevenheid van onder- en bovenwereld. Al met al zijn de gevolgen ernstig. We verwachten dat er binnen Europa ook de komende vier jaar een grote gebruikersmarkt voor heroïne zal blijven bestaan. Daarom kwalificeren we de handel in en smokkel van heroïne als *dreiging* voor de Nederlandse samenleving.

1.3.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

Het aantal opsporingsonderzoeken dat in de afgelopen vier jaar is verricht naar de handel in en smokkel van heroïne, is gering. Dit heeft geresulteerd in 'een beperkte informatiepositie' van de Nederlandse politie op het aandachtsgebied heroïne. Het is daarom niet verrassend dat er in de criminaliteitsbeeldanalyse ten aanzien van de verschillende aspecten van de heroïnehandel en -smokkel geen nieuwe ontwikkelingen zijn geconstateerd. De kwalificatie van dit criminele

verschijnsel, 'dreiging', blijft dezelfde als in het NDB2008. De vraag naar heroïne is in Europa nog steeds groot en de recente vangst van een grote hoeveelheid heroïne bevestigt het beeld van Nederland als Europees distributiecentrum.

Tot slot schenken we aandacht aan enkele recente ontwikkelingen zoals die door instanties buiten Nederland naar voren zijn gebracht. Sinds het vorige dreigingsbeeld zijn er nieuwe productielanden bij gekomen, zoals hiervoor al is vermeld, in de subparagraaf over de empirie. Volgens het UNODC zijn India, Colombia, Egypte en mogelijk Oost-Europese landen in opkomst als producenten van opium. Het UNODC signaleert een toename van drugsmokkel over zee en door de lucht met behulp van containers. Zeecontainers met heroïne zijn hoofdzakelijk afkomstig uit havens in Pakistan. Het vermoeden bestaat dat smokkelaars ook luchtcontainers (zullen gaan) gebruiken voor smokkel vanuit de regio Pakistan en Afrika. De Britse opsporingsdienst Serious Organised Crime Agency (SOCA) signaleert een toename van de toepassing van Diazepam (valium) als versnijdingsmiddel bij heroïne. De structuur van deze heroïne doet vermoeden dat ze afkomstig is uit Pakistan.

1.4 Productie van, handel in en smokkel van synthetische drugs²¹

1.4.1 Inleiding

Synthetische drugs worden met behulp van bepaalde procedés (syntheses) vervaardigd uit chemische grondstoffen. De productie vindt plaats in geheime laboratoria. De meestgeproduceerde synthetische drugs in Nederland zijn amfetamine en ecstasy (MDMA). Andere bekende synthetische drugs zijn methamfetamine, ghb en lsd. De laatste jaren zijn allerlei nieuwe psychoactieve stoffen (NPS) in opkomst. Deze stoffen staan ook wel bekend als *designerdrugs*, *research chemicals* of *legal highs*. Het zijn stoffen die chemisch verwant zijn aan bestaande verboden verdovende middelen en een soortgelijke werking hebben, maar (meestal) niet strafbaar zijn gesteld. Producenten ontwerpen steeds

²¹ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Synthetische drugs en precursoren. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012* van de Dienst Nationale Recherche van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

nieuwe synthetische drugs om wetgeving te omzeilen en de werking van de drugs te verbeteren.

Naast synthetische drugs die worden gebruikt als genotmiddel, bestaan er ook synthetisch vervaardigde middelen waarmee een prestatiebevorderend effect beoogd wordt: de 'dopinggeduide middelen' zoals anabole steroïden, corticosteroiden en hormoonpreparaten. Deze dopinggeduide middelen blijven hier buiten beschouwing: over de illegale bedrijvigheid met betrekking tot deze middelen heeft recent opsporingsonderzoek naar synthetische drugs weinig informatie opgeleverd.

1.4.2 Empirie

Omvang - In Nederland is ecstasy nog steeds de meestgebruikte synthetische drug. Het percentage recente gebruikers van ecstasy nam licht toe: in 2009 gaf 1,4 procent van de bevolking aan in de voorafgaande twaalf maanden deze drug gebruikt te hebben. Het gebruik van amfetamine is sterker dan dat van ecstasy gebonden aan specifieke subculturen: in 2009 was 0,4 procent van de Nederlandse bevolking te typeren als recente gebruiker. De verminderde beschikbaarheid en kwaliteit van ecstasy in 2008 en 2009 heeft geleid tot de opkomst van nieuwe psychoactieve stoffen. Het gebruik van NPS is in Nederland nog relatief laag. Het gebruik van ghb is inmiddels sterk gestegen en is in omvang vergelijkbaar met het gebruik van amfetamine. Het aantal gezondheidsincidenten met ghb ligt evenwel veel hoger dan dat met amfetamine. Wereldwijd neemt het gebruik van synthetische drugs toe. De opkomst van vele soorten nieuwe psychoactieve stoffen zal naar verwachting blijven voortduren.

Het aantal aangetroffen productieplaatsen voor synthetische drugs schommelt al jaren rond de 20. Over de ontwikkeling van de omvang van de productie in Nederland zegt dit niet veel: landelijke opsporingsdiensten richten zich vooral op het terugdringen van de beschikbaarheid van precursoren, chemicaliën en hardware, terwijl regionale politiediensten productieplaatsen hoofdzakelijk op incidentbasis ontdekken. De aard van productieplaatsen lijkt te zijn veranderd. Er zijn minder productieplaatsen voor traditionele synthetische drugs aangetroffen, terwijl het aantal productieplaatsen voor andere soorten synthetische drugs is toegenomen. Van oudsher concentreert de productie zich in Zuid-Nederland en dat is nog steeds het geval. In de periode 2007-2010 zijn in Zuid-Nederland 45 laboratoria opgerold, tegen 21 in het westen, 11 in het oosten en 2 in het noorden van ons land.

De totale hoeveelheid in Nederland geproduceerde synthetische drugs is onbekend. Voor de jaarlijkse totale omvang van de ecstasyproductie in Nederland zijn drie schattingen gemaakt: 92 à 175 miljoen tabletten, 40 à 102 miljoen tabletten en 66 à 1343 miljoen tabletten. Schattingen voor de jaarlijkse productie van amfetamine in Nederland lopen uiteen van ruim 32.000 tot ruim 133.000 kilo. De genoemde schattingen voor de hoeveelheden synthetische drugs die in ons land geproduceerd worden, zijn gebaseerd op diverse aannamen en geven daarom hooguit een indicatie van de werkelijke omvang. Op grond hiervan kunnen we geen uitspraken doen over de *ontwikkeling* van de omvang.

De prijzen van synthetische drugs zijn de afgelopen jaren niet noemenswaardig veranderd. De straatprijzen van ecstasy liggen tussen de € 2,50 en € 5,- per tablet, met een gemiddelde prijs van bijna € 3,-. De detailhandelsprijzen voor amfetamine liggen al jaren tussen de € 5,- en € 10,-, met een gemiddelde prijs van € 6,50. Lsd kost in Nederland tussen de € 5,- en € 12,- per dosis en een gram ketamine rond de € 10,-. Mephedrone kost tussen de € 12,50 en € 20,- per gram en ghb gemiddeld € 140,- per liter.

De hoeveelheden ecstasy en amfetamine die in Nederland geproduceerd worden, zouden bij verkoop in ons land honderden miljoenen euro's opleveren. Het meeste geld wordt echter verdiend met grootschalige export; in het buitenland zijn de prijzen van synthetische drugs veel hoger. Zo is de straatprijs voor een ecstasypil in Australië ongeveer tienmaal zo hoog als in Nederland en bijna het honderdvoudige van de productiekosten in Nederland.

Aard - De logistiek van de productie van en handel in synthetische drugs kent verschillende stappen:

- het verwerven van precursoren;
- het verwerven van andere chemicaliën;
- het verwerven van hardware;
- het regelen van locaties (productie- en opslagruimten);
- het produceren (laboreren, kristalliseren en tableteren);
- het dumpen van afvalstoffen;
- het afzetten van synthetische drugs.

De periode tussen het vorige en het huidige dreigingsbeeld (2008-2011) kenmerkt zich door grote dynamiek, in het bijzonder op het terrein van het verwerven van precursoren. Hieronder lopen we eerst de genoemde logistieke stappen langs, daarna schenken we afzonderlijke aandacht aan nieuwe psychoactieve stoffen.

Precursoren

Precursoren zijn de belangrijkste grondstoffen voor synthetische drugs. BMK is de belangrijkste precursor voor amfetamine, PMK die voor ecstasy. Ten aanzien van deze grondstoffen hebben zich de afgelopen jaren belangrijke veranderingen voorgedaan.

Van oudsher is PMK voornamelijk afkomstig uit China. In 2008 heeft China nieuwe wetgeving en verscherpte controles ingevoerd om illegale productie van PMK te voorkomen. Schaarste van deze grondstof leidde wereldwijd tot een afname van de beschikbaarheid van ecstasy. Criminele samenwerkingsverbanden zoeken sindsdien naar alternatieven, bijvoorbeeld in de vorm van stoffen die kunnen worden omgezet in PMK. Safrol is zo'n stof. In Nederland zijn inmiddels meerdere laboratoria aangetroffen voor het omzetten van safrol in PMK. Recente onderscheppingen van grote hoeveelheden safrol afkomstig uit Zuidoost-Azië wijzen op grootschalige toepassing in Nederland.

Nog een mogelijkheid om toch aan PMK te komen voor de productie van ecstasy biedt PMK-glycidaat. Dit is een zogenoemde gemaskeerde precursor: het PMK is al in vaste vorm in PMK-glycidaat aanwezig en kan eenvoudig daaraan worden onttrokken.

Het gebruik van safrol en PMK-glycidaat heeft ertoe geleid dat in de loop van 2011 de teruggelopen productie van ecstasy in Nederland weer is opgeleefd.

BMK was voorheen hoofdzakelijk afkomstig uit Rusland. De sluiting in 2009 van twee belangrijke BMK-fabrieken in Rusland heeft geen schaarste van BMK in het Nederlandse criminele milieu tot gevolg gehad. Recente inbeslagnames wijzen op alternatieve aanvoer van BMK uit China. Ook komt BMK vanuit voormalige Oostbloklanden zoals Litouwen en Polen naar Nederland. Voorheen waren Litouwen en Polen transitlanden voor het BMK uit Rusland. Tegenwoordig vindt hier vermoedelijk ook productie van BMK plaats met behulp van APAAN. APAAN is een niet-gecontroleerde precursor voor BMK (en daarmee een *pre*precursor voor amfetamine). Vanaf 2010 is APAAN ook voor Nederlandse criminele samenwerkingsverbanden een belangrijke grondstof om BMK te produceren. Tot dusver zijn in Nederland zes conversielaboratoria ontdekt. De aangetroffen APAAN is afkomstig uit China en wordt als luchtvracht of per zeecontainer naar een Europese (lucht)haven vervoerd.

In Nederland is bovendien enkele malen BMK bisulfiet adduct aangetroffen, een stof die vergelijkbaar is met PMK-glycidaat. Deze stof dient slechts ter maskering van de stof waar het betrokkenen om te doen is: BMK. Na 2009 is deze maskerende stof niet meer in Nederland aangetroffen.

Bij de productie van synthetische drugs worden ook chemische stoffen gebruikt die vergelijkbaar zijn met BMK: BMK-analogen. De verwerking van BMK-analogen tot een eindproduct verloopt op dezelfde manier als de verwerking van BMK tot amfetamine. De eindproducten die op basis van BMK-analogen worden vervaardigd, zoals methylamfetamine, PMA en PMMA, zijn voor gebruikers op het oog niet te onderscheiden van normale amfetamine. In het gebruik zijn ze schadelijker voor de gezondheid.

De hier geschetste ontwikkelingen ten aanzien van precursoren illustreren enkele van de pogingen van criminele samenwerkingsverbanden om wetgeving te ontduiken en het risico op ontdekking van grondstoffen te verkleinen door nieuwe stoffen te gebruiken of stoffen in nieuwe verschijningsvormen. Nieuwe interpretatie van Europese wetgeving in recente rechtszaken biedt inmiddels aanknopingspunten om ook gemaskeerde precursoren en preprecursoren die niet-gereguleerd zijn, strafrechtelijk aan te pakken.

Een andere recente ontwikkeling op het terrein van wetgeving betreft ghb. Deze synthetische drug stond vanaf 2002 tot mei 2012 op lijst 2 (softdrugs) van de Opiumwet. Sinds mei 2012 staat ghb op lijst 1 van de Opiumwet, net als bijvoorbeeld heroïne, cocaïne, amfetamine en ecstasy. Hiermee zijn ook de voorbereidingshandelingen voor de productie van ghb strafbaar.

De precursor GBL wordt gebruikt voor de productie van ghb. Tot voor kort was GBL in Nederland vrij en ongelimiteerd te verkrijgen en te verhandelen als schoonmaakmiddel, velgenreiniger, verfverwijderaar en dergelijke. De afgelopen jaren kwamen steeds meer signalen binnen over gebruik van GBL voor de productie van ghb. Nederlanders importeerden grote hoeveelheden GBL uit China en boden dit te koop aan via internet. Inbeslagnemingen in het buitenland van postpakketten met GBL waren terug te voeren op Nederlanders met een lucratieve handel in deze precursor. Met het in werking treden van de nieuwe wetgeving zijn politie en justitie beter toegerust om de grootschalige handel in GBL aan te pakken.

Andere chemicaliën

Voor de productie van synthetische drugs zijn naast precursoren nog allerlei andere chemicaliën noodzakelijk, zoals mierenzuur, aceton, methanol, formamide, zwavelzuur en zoutzuur. Gespecialiseerde dienstverleners verzorgen de aankoop van deze chemicaliën bij reguliere chemiebedrijven.

Toeleveringsbedrijven in Nederland zijn zich al enige tijd bewust van de mogelijke illegale toepassing en weten zich ook gecontroleerd. Daarom wijken illegale

afnemers uit naar het buitenland. Dit leidde vooral tot inkoop in België, de laatste jaren is Polen in opkomst als bronland.

Hardware

Voor de verwerking van chemicaliën zijn productiemiddelen nodig zoals reactievaten, verwarmingsmantels, bolkoelers en tabletteermachines. Over de herkomst van gebruikte hardware is de afgelopen jaren weinig nieuws bekend geworden. Wel is er aangepaste hardware nodig voor de conversie van nieuwe stoffen zoals APAAN en PMK-glycidaat. In conversielaboratoria zijn speciaal gemodificeerde destillatieketels en geavanceerde kunststof vaten aangetroffen.

Locaties

Producenten van synthetische drugs maken in veel gevallen gebruik van ruimten die beschikbaar zijn bij personen uit hun sociale netwerk. Productie vindt plaats in loodsen, bedrijfspanden en schuren op industrieterreinen of in landelijke gebieden. Opslag vindt plaats in garageboxen, die vaak op naam van katvangers worden gehuurd. In toenemende mate worden *selfstorage*-opslagplaatsen benut voor opslag van benodigdheden.

Productie

Een relatief nieuw fenomeen zijn de conversielaboratoria. De conversie is een extra productiestap: de omzetting van nieuwe stoffen in bruikbare precursoren. Specifieke criminele samenwerkingsverbanden hebben zich hierop toegelegd. Er lijkt zich een verschuiving te voltrekken in de productie van synthetische drugs in Nederland: van minder productieplaatsen voor amfetamine en ecstasy naar meer productieplaatsen voor andere soorten synthetische drugs zoals methamfetamine, 2C-B, mephedrone, lsd, 4-methylamfetamine en synthetische cannabinoïden. Vanaf 2008 zijn in ons land acht productieplaatsen voor methamfetamine ontdekt. Productie van ghb in Nederland gebeurt vooral kleinschalig door personen die produceren voor eigen gebruik en verkoop aan vrienden en kennissen. Daarnaast wijzen recente inbeslagnames van grote hoeveelheden ghb op betrokkenheid van georganiseerde misdaad. De productie van synthetische drugs vindt niet alleen plaats op Nederlands grondgebied maar ook regelmatig net over de grens in België en Duitsland. In veel gevallen zijn Nederlandse misdaadondernemers als opdrachtgever of organisator bij deze productie in het buitenland betrokken.

Afvaldumping

De productie van een kilo amfetamine levert een veelvoud aan restproducten op. Dit chemische afval wordt gedumpt, geloosd of opgeslagen. Vaten en jerrycans met chemisch afval die langs de kant van de weg of in de natuur zijn gedumpt, kunnen aanwijzingen opleveren voor de opsporing. Producenten zoeken daarom naar andere oplossingen. Er zijn indicaties dat het afval rechtstreeks op het riool wordt geloosd.

Afzet

De synthetische drugs die in Nederland worden geproduceerd, zijn hoofdzakelijk bestemd voor het buitenland. Australië vormt van oudsher een grote afzetmarkt voor Nederlandse ecstasy. Amfetamine wordt vooral gebruikt in Groot-Brittannië en Scandinavië. Smokkel naar Groot-Brittannië gebeurt met vrachtwagens die via de Kanaaltunnel of ferrydiensten naar Engeland gaan. De smokkel betreft hier vaak grote cocktailpartijen: verschillende soorten drugs worden in eenzelfde lading vervoerd. De smokkel van amfetamine naar Scandinavische landen gebeurt vaak in kleinere partijen per vrachtwagen, bestelbus of personenauto, soms in combinatie met cannabis. Voor het verbergen van smokkelwaar op transport bestaan talloze mogelijkheden. Populair bij grootschalige smokkel van synthetische drugs is het verstoppen in grote industriële machines, zoals graafmachines, landbouwwerktuigen, generatoren en offshore-werktuigen, voor verschepping naar bestemmingslanden.

Andere belangrijke exportlanden voor amfetamine en ecstasy zijn Spanje, België en Duitsland. Verder zijn de afgelopen jaren Nederlandse drugs in beslag genomen in Aziatische landen. Het is onduidelijk of ze bestemd waren voor de Aziatische gebruikersmarkt dan wel op doorvoer waren.

Opkomende economieën vormen nieuwe afzetmarkten voor synthetische drugs uit Nederland. De afgelopen jaren is de smokkel van ecstasy en lsd vanuit ons land naar Brazilië op gang gekomen, met behulp van zogenoemde *narco-turistas*: personen die zich voordoen als toeristen, vaak studenten, reizen naar Europa en smokkelen op de retourvlucht drugs mee naar Brazilië.

NPS

Sinds 2009 manifesteert zich een snelle opkomst van NPS, nieuwe psychoactieve stoffen. In 2009 werden 24 nieuwe stoffen in Europa aangetroffen, in 2010 waren het er 41. Het merendeel ervan zijn synthetische cannabinoïden en synthetische cathinones. Synthetische cathinone stimuleert het centrale zenuwstelsel. Het is een variant van de stof die voorkomt in de bladeren van

de khatplant. De effecten van het gebruik van synthetische cathinone zijn in sterkte vergelijkbaar met die van cocaïne en ecstasy. Synthetische cathinone staat in Nederland op lijst 1 van de Opiumwet. De laatste jaren produceren innovatieve drugsproducenten allerlei nieuwe derivaten van synthetische cathinone die (nog) niet gereguleerd zijn of waren. Een voorbeeld is mephedrone, ook wel bekend als 4-MCC, meow meow, bonsai, pokon en meph. Dit derivaat is sinds 2009 een hype in Groot-Brittannië. In Nederland is mephedrone op 9 mei 2012 opgenomen op lijst 1 van de Opiumwet. Daarmee valt het onder de harddrugs. Veel andere varianten van synthetische cathinone zijn nog niet gereguleerd.

Synthetische cannabinoïden hebben een gelijkaardige chemische samenstelling als THC, het actieve bestanddeel van cannabis. Er zijn momenteel tientallen nieuwe vormen van synthetische cannabinoïden op de markt, die onder verschillende namen worden verkocht. Sommige synthetische varianten zijn verslavender dan natuurlijke cannabis, enkele varianten zijn giftig.

Nederland speelt een rol in de distributie van NPS. De productie vindt in de meeste gevallen plaats in China en India. Het vervoer naar Nederland gebeurt met post- en koerierszendingen. Grotere hoeveelheden bereiken ons land als luchtvracht. Deze grotere hoeveelheden worden hier verwerkt tot gebruikershoeveelheden, die via internet te koop worden aangeboden. Nederland neemt na Groot-Brittannië en de Verenigde Staten de derde plaats in als bronland van online webshops voor de verkoop van NPS.

Daders en dadergroepen - De personen die grootschalige productie en export van synthetische drugs financieren en organiseren, zijn grotendeels dezelfde als vier jaar geleden. In veel gevallen zijn het personen die oorspronkelijk afkomstig zijn uit woonwagengemeenschappen in Zuid-Nederland. Belangrijke misdaad-ondernemers die van oudsher actief zijn op het terrein van de synthetische drugs, zijn in toenemende mate ook betrokken bij grootschalige invoer van en handel in cocaïne. Veel criminele samenwerkingsverbanden zijn bovendien betrokken bij de productie van en handel in wiet en/of hasj, als nevenactiviteit. De laatste jaren manifesteren zich ook jongere, onervaren personen op dit terrein, bijvoorbeeld als zelfstandig producent of als aanbieder van tabletteermachines, precursoren of synthetische drugs op internet. Verder lijkt de rol van 1%-motorclubs te zijn toegenomen. Meerdere individuele leden van dergelijke clubs zijn tenminste voor activiteiten op de synthetischedrugsmarkt vervolgd. Litouwers die vroeger als tussenpersoon functioneerden bij de smokkel van BMK van Rusland naar West-Europa, zijn tegenwoordig ook actief in

Nederland als producent van BMK of als exporteur van eindproducten vanuit ons land naar het buitenland.

Gevolgen - De productie van synthetische drugs, de handel erin en het gebruik ervan hebben voornamelijk gevolgen voor individuele gebruikers en voor de samenleving als geheel.

Soms leidt het gebruik van synthetische drugs tot probleemgebruik en klachten zoals depressiviteit, angst, verminderde concentratie en vermoeidheid. Een deel van de probleemgebruikers doet een beroep op de hulpverlening.

In 2010 meldden zich 1805 personen met een primaire hulpvraag in verband met hun gebruik van amfetamine of ecstasy. Het overgrote deel betrof amfetaminegebruikers. Daarnaast werd in 2010 een aantal van 2852 drugs-incidenten gemeld vanuit afdelingen spoedeisende hulp van ziekenhuizen en vanuit EHBO-posten op grootschalige evenementen. Van deze drugsincidenten hield 20 procent verband met ecstasy- en 3 procent met amfetaminegebruik. Jaarlijks vallen in Nederland gemiddeld drie doden door het gebruik van ecstasy of amfetamine.

Het aantal hulpvragen voor primaire ghb-problematiek stijgt: in 2009 meldden zich 279 personen, in 2010 waren het er 524. Ook het aantal spoedeisende hulpbehandelingen vanwege ghb neemt de laatste jaren flink toe. Ten gevolge van ghb-gebruik overlijden meer mensen dan ten gevolge van amfetamine- of ecstasygebruik.

Gebruikers van synthetische drugs zijn steeds minder zeker van de werkelijke inhoud van pillen en poeders. Zo zijn in Nederland en omliggende landen in 2010 en 2011 enkele gebruikers van amfetaminepoeders overleden na intoxicatie met 4-methylamfetamine.²²

De productie van synthetische drugs levert fysieke gevaren op voor laboranten, voor omwonenden van productielocaties en dumpplaatsen en voor personen die betrokken zijn bij de ontmanteling van locaties en de ruiming van afvalstoffen, chemicaliën en hardware. Bij de productie van synthetische drugs komt relatief veel afval vrij: per kilo amfetamine ongeveer 7 liter chemisch afval. Dit afval wordt meestal niet op de juiste manier verwerkt. Bij dumping kan het milieu zwaar worden belast. Sanering van vervuilde grond kan hoge kosten met zich meebrengen. De kosten voor het opruimen van een grote dumping kunnen oplopen tot honderdduizenden euro's.

²² Inmiddels is naar aanleiding van deze incidenten in juni 2012 besloten om deze stof 'met spoed' op lijst 1 te plaatsen.

De organisatie van synthetischedrugsriminaliteit leidt nogal eens tot conflicten die met geweld worden beslecht. Dit resulteerde voor de periode 2005-2006 in de liquidatie van zeven personen. In de periode 2007-2010 is het geweld toegenomen: dertien personen werden geliquideerd en er werden twaalf pogingen tot liquidatie gedaan.

Ten slotte ontstaat er maatschappelijke schade door zogenoemde ondermijnende activiteiten als corruptie, het witwassen van illegaal verkregen winsten en het gebruik van en de investering in bedrijven en onroerende goederen. De omvang van dergelijke schade is niet goed meetbaar – voor georganiseerde criminaliteit in het algemeen noch voor georganiseerde synthetischedrugsriminaliteit in het bijzonder. Wel is duidelijk dat met de handel in synthetische drugs grote sommen geld gemoeid zijn die ook worden aangewend voor investeringen. De opbrengst voor Nederlandse producenten wordt geschat op honderden miljoenen per jaar.

1.4.3 Verwachtingen en kwalificatie

Verwacht wordt dat productie en export van MDMA in Nederland, na een terugval in de periode 2008-2010, zich verder zullen herstellen. Nieuwe afzetmarkten in opkomende economieën bieden mogelijkheden voor verdere groei. Met het herstel van de kwaliteit en beschikbaarheid van MDMA zal het gebruik van NPS mogelijk afnemen. Anders dan het geval is geweest voor ecstasy, is de omvang van de amfetamineproductie in Nederland al jaren stabiel. De komende jaren zal dat waarschijnlijk zo blijven. Productie van methamfetamine is in Nederland nog steeds beperkt maar kan gaan toenemen. Dit product zal ook de komende jaren hoofdzakelijk in het buitenland afgenomen worden.

Het gebruik en de productie van ghb in Nederland nemen toe. Producenten van synthetische drugs hebben blijk gegeven van een groot innovatief vermogen en zij zullen dat ook in de komende jaren aanwenden om nieuwe (niet-gereguleerde) alternatieve stoffen voor PMK en BMK te vinden. Ecstasy en amfetamine blijven de dominante synthetische drugs. De recente opening van een rechtstreekse spoorlijn voor goederenvervoer vanuit China naar Antwerpen biedt nieuwe mogelijkheden voor smokkel van grondstoffen voor synthetische drugs.

Gezien de recente ontwikkelingen op het terrein van synthetische drugs en de verwachte ontwikkelingen voor de nabije toekomst blijft Nederland de komende jaren een van de belangrijkste bronlanden voor amfetamine en ecstasy. Dit levert fysiek gevaar op voor personen door de opslag van gevaarlijke stoffen en het verwerken ervan op productieplaatsen, het veroorzaakt milieuvervuiling en

brenkt liquidaties en ander geweld in het criminele milieu met zich mee. De grote criminele verdiensten van drugsproducenten en -handelaars hebben ondermijnende effecten in de vorm van corruptie, witwassen, investeringen in bedrijven en onroerende goederen. Probleemgebruik brengt kosten voor gezondheidszorg met zich mee. Het toenemend gebruik van andere synthetische drugs dan amfetamine en ecstasy levert extra gezondheidsschade op. Al met al zijn de gevolgen van de productie en smokkel van ecstasy en amfetamine en van de handel daarin ernstig. Ook andere synthetische drugs, zoals ghb en ketamine en synthetisch geproduceerde nieuwe psychoactieve stoffen, veroorzaken schade. Synthetische drugs vormen daarmee een *dreiging* voor de komende jaren.

1.4.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

Net als vier jaar geleden is de productie van, de handel in en smokkel van synthetische drugs als 'dreiging' gekwalificeerd. Dit betekent niet dat er sindsdien weinig is veranderd. Overheidsbeleid gericht op het beïnvloeden van de verkrijgbaarheid van precursoren, chemicaliën en hardware heeft bijgedragen aan tijdelijke schaarste van precursoren en een afname van de ecstasyproductie. Een ongewenst bijeffect van dit beleid is dat innovatieve drugsproducenten allerlei nieuwe stoffen zijn gaan verwerken, met als resultaat producten die ernstiger effecten voor de gezondheid van gebruikers hebben dan de traditionele producten.

De afgelopen periode kenmerkte zich door dynamiek. Voor de komende jaren zal naar verwachting hetzelfde gelden. Zo verwacht men dat Brazilië een afzetmarkt voor Nederlandse synthetische drugs zal worden, gaan Nederlandse criminele groeperingen mogelijk samenwerken met Mexicaanse drugskartels en dreigen landen als Roemenië, Bulgarije en de Baltische staten belangrijker te worden voor de smokkel van precursoren en andere grondstoffen.

1.5 Productie van, handel in en smokkel van cannabis²³

1.5.1 Inleiding

Bij de cannabisproductie, -handel en -smokkel wordt onderscheid gemaakt tussen wiet en hasj. Geproduceerd in Nederland worden deze drugs respectievelijk nederwiet en nederhasj genoemd. De cannabismarkt wordt gedomineerd door nederwiet. Op de tweede plaats komt in het buitenland geproduceerde hasj, nederhasj speelt een kleinere rol. Het grootste deel van deze paragraaf gaat in op de productie van nederwiet en op de handel daarin en de smokkel ervan. Nederhasj en buitenlandse hasj komen aan de orde voor zover de informatie dat toelaat. De import van buitenlandse wiet is niet onderzocht en wordt buiten beschouwing gelaten.

1.5.2 Empirie

Omvang²⁴ - Het gebruik van cannabis in Nederland is al jaren stabiel. In 2009 gebruikten volgens het Trimbos-instituut maandelijks 466.000 personen tussen de 15 en 64 jaar in Nederland cannabis. Van deze groep gebruikten 141.000 mensen het dagelijks. De afgelopen jaren neemt de gemiddelde leeftijd van gebruikers toe evenals de leeftijd waarop jongeren voor het eerst cannabis gebruiken. Het totale cannabisgebruik wordt geschat op 58 tot 143 ton per jaar, waarvan 36 à 102 ton wiet is en 22 à 41 ton hasj. 90 procent van de gebruikers preferereert nederwiet boven geïmporteerde wiet. Er wordt tussen de 32 en 92 ton nederwiet geconsumeerd en tussen de 4 en 10 ton buitenlandse wiet. Gebruikers van hasj prefereren geïmporteerde hasj boven nederhasj. Het gebruik van buitenlandse hasj ligt tussen de 22 en 36 ton en het gebruik van nederhasj tussen de 2 en 5 ton. Voor het gebruik van nederhasj is een schatting uit 2006 gebruikt van 3,5 procent van het totale cannabisgebruik, recentere gebruiksgegevens waren niet voorhanden. Het Nederlandse gebruik van cannabis komt overeen met het Europese gemiddelde.

²³ Deze paragraaf is gebaseerd op de rapporten *Georganiseerde hennepsteelt. Criminaliteitsbeeld-analyse 2012* van F. Jansen, werkzaam bij de Dienst Nationale Recherche van het Korps landelijke politiediensten en *De rol van Nederland in de internationale hasjhandel. Een quickscan*, eveneens van F. Jansen. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden die rapporten te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

²⁴ Uitgangspunt is de totale gebruikersmarkt van cannabis, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen nederwiet, buitenlandse wiet, nederhasj en buitenlandse hasj. In de bovengenoemde criminaliteitsbeeldanalyse is dat onderscheid minder expliciet gemaakt, waardoor er kleine (af rondings)verschillen zijn tussen de hier genoemde cijfers en die in de CBA.

De totale productie van Nederlandse hennepkwekerijen wordt geschat op basis van beschikbare informatie en aannamen over de pakkans, de opbrengst van een hennepplant en het aantal oogsten dat jaarlijks per kwekerij gerealiseerd kan worden. Het Platform Netbeheerders schat dat er jaarlijks 25.000 kwekerijen actief zijn. Sinds 2007 zijn er door de politie jaarlijks circa 5000 van deze hennepkwekerijen ontmanteld. In 2011 waren het er 5435, en werden in totaal 1.764.709 hennepplanten in beslag genomen. Gemiddeld zijn dat 325 planten per kwekerij.

De schatting van de totale productie gebeurt op de volgende manier: het aantal ontdekte kwekerijen x het gemiddelde aantal planten x de gemiddelde opbrengst per plant / de enkelvoudige pakkans. Als daarvan de in beslag genomen hennep afgetrokken wordt, levert dat de omvang op van de hoeveelheid hennep die volgens deze schatting werkelijk op de markt is terechtgekomen.

Er wordt gerekend met de volgende aannamen:

- Een plant levert 28,2 gram droge hennep op.
- Een kwekerij heeft op jaarbasis drie tot vijf oogsten (gemiddeld vier).
- De kans op voortijdige ontdekking van de oogst, de enkelvoudige pakkans, is 4 tot 21 procent (gemiddeld 10%).

Omdat de pakkans en het aantal oogsten een grote invloed hebben op de geschatte productie, is in tabel 2 de productie geschat met een ondergrens, bovengrens en gemiddelde.

Tabel 2

Omvang x ton productie nederwriet in de periode 2008-2011				
	2008	2009	2010	2011
Hoog	714	585	1.047	1.196
Middel	268	220	392	448
Laag	112	92	161	187

In 2011 is er op basis van deze informatie en aannamen in Nederland in totaal tussen de 187 en 1196 ton hennep geproduceerd. In de tabel is op basis van deze methode de omvang van de productie van 2008 tot en met 2011 weergegeven. Uit de hierboven genoemde productie- en consumptiecijfers kunnen we concluderen dat een groot deel van de productie geëxporteerd wordt. In 2011 was de geschatte export 96 tot 1164 ton, dat is 51 tot 97 procent van de totale productie. Bij een stabiele Nederlandse consumptie is de toename in

productie die we sinds 2008 zien, in het buitenland geconsumeerd.

De schattingen van de totale omzet van Nederlandse wiet lopen uiteen van 1 tot 6 miljard euro. Op basis van de *gemiddelde* pakkans en het *gemiddelde* aantal oogsten per jaar wordt de totale omzet geschat op 2,4 miljard euro: ruim een half miljard euro omzet op de binnenlandse markt en 1,9 miljard daarbuiten. De totale productiekosten bedragen dan 98 miljoen euro. Voor de schatting van deze kosten is uitgegaan van € 6,18 aan totale productiekosten per plant. Dat bedrag is het resultaat van onderzoek door het Bureau Ontneming Openbaar Ministerie. Voor de schatting van de omzet op de Nederlandse markt is gebruik gemaakt van de gemiddelde prijs per gram nederwiet die betaald wordt in coffeeshops; in 2010 was dat € 8,13. Voor de schatting van de omzet van de export is een prijs van 5000 euro per kilo gebruikt, de gemiddelde prijs die uit informatie uit opsporingsonderzoeken naar voren komt. Wat precies de winsten zijn, is onbekend. Er zijn tussen producent en gebruiker verschillende tussenhandelaars die geld willen verdienen met de verkoop van hennep. Ze hanteren verschillende prijzen en de exportprijzen variëren per exportland. Daarnaast hebben deze handelaars ook kosten: inkoop-, arbeids-, huisvestings- en transportkosten. Zo bedragen de inkoopkosten van een kilo nederwiet voor een coffeeshop ongeveer 3600 euro per kilo. De winstmarges variëren van 10 tot 55 procent per tussenhandelaar; kijken we naar de totale markt, dan gaat het om honderden miljoenen euro's.

Uit recent Belgisch onderzoek blijkt dat de ondergrens van de opbrengst aan droge hennep tussen de 36 en 48 gram per plant ligt. Dat is 30 tot 70 procent meer dan nu wordt aangehouden door Justitie. Dit heeft grote gevolgen voor bovenstaande schattingen: ze zouden daarmee ook 30 tot 70 procent hoger uit kunnen komen.

Voor een schatting van de omvang van de productie van nederhasj is onvoldoende informatie beschikbaar. Nederhasj heeft een hoog THC-gehalte en kost per gram ongeveer 22 euro. Er zijn signalen dat er *ice* geproduceerd wordt, een variant van nederhasj, waarbij gebruik wordt gemaakt van restafval dat overblijft na de productie van nederwiet. Op basis van het geschatte gebruik bedraagt de omzet van nederhasj tussen de 27 en 57 miljoen euro.

Er is niet voldoende informatie om een schatting te maken van de omvang van de handel in en smokkel van buitenlandse hasj. Wel zijn er indicaties dat de smokkel afneemt. In 2009 werd er in Europa 203 ton hasj in beslag genomen, in 2010 'slechts' 180 ton. Ook de inbeslagnames met bestemming Nederland zijn verminderd, maar het gaat nog steeds om aanzienlijke hoeveelheden. In 2010 en in 2011 is er voor tienduizenden kilo's aan hasj onderschept, een hoeveelheid

die de Nederlandse consumptie van hasj overtreft. Gelet op het geschatte gebruik bedraagt de omzet van buitenlandse hasj tussen de 198 en 324 miljoen euro. Daarbij is uitgegaan van de gemiddelde prijs van € 9,07 per gram die in 2010 in de coffeeshops betaald is voor buitenlandse hasj. Cijfers van inbeslagnames lijken erop te wijzen dat Nederland ook een rol heeft bij de doorvoer van hasj. Maar in welke mate dit het geval is, kan op grond van deze cijfers niet gezegd worden.

Aard - Het kweken van hennep gebeurt met behulp van stekken. Deze stekken komen uit grote gespecialiseerde illegale stekkerijen. De stekkenhandelaar levert de stekken aan kwekerijen en growshops. Het kweekproces van een stek tot oogstbare plant duurt ongeveer acht tot tien weken. Dit is een risicovolle periode. Energiebedrijven kunnen een piek signaleren in het stroomverbruik, burens kunnen een vermoeden krijgen en de politie kan de kwekerij op het spoor komen. De meeste kwekerijen worden gevonden na een anonieme melding. Growshops zijn een belangrijke schakel tussen de stekkerij en de kweker, maar zoals gezegd leveren stekkerijen ook rechtstreeks aan kwekers.

Voor het professioneel inrichten van kwekerijen zijn vakmensen nodig met specifieke kennis op het gebied van elektriciteit, watertoevoer en kweekapparatuur. Wordt de stroomvoorziening of watervoorziening niet door professionals geregeld, dan kunnen gevaarlijke situaties ontstaan die tot brand of waterschade leiden. Ook voor innovaties op het gebied van de productie van hennep is vakkennis nodig. Om de kwaliteit en de productie per vierkante meter te optimaliseren worden nieuwe kweekmethoden ontwikkeld. In 2012 is er een nieuwe methode gesignaleerd die *scroggen* heet. Voornaamste kenmerk is dat de plant niet verticaal groeit maar horizontaal. Deze kweekmethode is geschikt voor lage ruimten. Ook schijnt het kweekproces voorspelbaarder te zijn, omdat van tevoren in te schatten is hoe hoog de planten worden. Of deze methode op grotere schaal toegepast gaat worden, zal de komende jaren moeten blijken.

Een professioneel ingerichte kwekerij vergt tijdens het kweekproces weinig inspanning. De toevoer van water en warmte wordt volledig computergestuurd gereguleerd. Toezichhouders bewaken het proces. Het oogsten en knippen van de hennep is wel een arbeidsintensief proces, waarvoor mensen worden ingehuurd. Knippen gebeurt op de kwekerij zelf of op aparte kniplocaties, die soms zo professioneel en grootschalig zijn dat het 'knipstraten' worden genoemd. Behalve mensen uit het eigen sociale netwerk worden vooral bij grote kwekerijen professionele knipploegen ingehuurd, die meer dan eens bestaan uit vrouwen met een Oost-Europese nationaliteit. Voor het verwerken van grote hoeveelheden planten is ook apparatuur te koop, zoals een *cannacutter*,

waarmee de hennep kan worden geknipt. Voor verdere verwerking tot wiet wordt de geknipte hennep gedroogd tot zogenoemde droge hennep. Doordat alleen de toppen worden gebruikt, is er veel restafval. Soms wordt dit als een soort versnijdingsmiddel bij het eindproduct gemengd. Vaker wordt het gebruikt om *ice* te maken, een soort nederhasj met een zeer hoog THC-gehalte. De resten worden gemixt met ijs en ijswater, waardoor de THC-kristallen worden geëxtraheerd en gefilterd. Hiervoor is een apparaat op de markt, een zogenoemde *ice-o-lator*. Bij het hele productieproces van het inrichten van een kwekerij tot het verwerken van het restafval spelen growshops een belangrijke facilitaire rol. Die rol beperkt zich niet tot het productieproces, ze zijn ook actief bij de verkoop van de oogst.

De laatste jaren zijn geen grote ontwikkelingen geconstateerd bij het kweken van hennep. Het gebeurt nog steeds op verschillende soorten locaties: in woningen, bedrijfspanden, zeecontainers en ondergrondse kwekerijen. Wel worden er zo nu en dan verschuivingen waargenomen. Zo zien we sinds 2011 een stijging van het aantal kwekerijen in tijdelijk verhuurde woningen. Vanwege de crisis staan koopwoningen langer te koop en hebben huiseigenaars langer dubbele woonlasten. Om die te kunnen betalen verhuren ze hun huis tijdelijk. Makelaars treden op als woningbemiddelaar en controleren onvoldoende de gegevens van de tijdelijke huurder. Vervolgens wordt er in de gehuurde woning een kwekerij ingericht. In hoeverre makelaars verwijtbaar betrokken zijn, is onbekend.

Er zijn drie mogelijkheden voor de afzet van hennep: afzet aan coffeeshops, afzet aan Nederlandse tussenhandelaars en afzet aan buitenlandse tussenhandelaars. Voor de binnenlandse markt zijn coffeeshops de belangrijkste afnemers. Deze staan de laatste jaren wel onder druk vanwege strenger overheidsbeleid. Het aantal coffeeshops is sinds 2000 met 20 procent afgenomen; in 2010 waren er nog 650. Een kleiner deel van de hennep wordt volgens het Trimbos-instituut verkocht aan niet-gedoogde illegale verkooppunten zoals thuisdealers, horecagelegenheden waar hennep onder de toonbank wordt verkocht en mobiele verkopers zoals straatdealers en hennep taxi's.

Er is de laatste jaren iets meer zicht gekomen op de export van nederwiet. Uit opsporingsonderzoeken, inbeslagnames en fenomeenonderzoek blijkt dat er criminele samenwerkingsverbanden zijn die zich op grote schaal bezighouden met de export van dit henneproduct. Belangrijke afzetlanden zijn Groot-Brittannië, Duitsland en Italië. Ook Scandinavië is een afzetgebied. Enkele criminele samenwerkingsverbanden exporteren wekelijks 300 kilo of meer. Het lijkt erop dat deze criminele samenwerkingsverbanden zich bij de export beperken tot hennep: slechts enkele keren zijn cocktailzendingen onderschept,

waarbij zowel wiet als hasj als synthetische drugs werden vervoerd. Op verschillende momenten wordt gebruikgemaakt van bedrijven: eigen bedrijven maar ook bedrijven van derden, waar medewerkers worden geronseld om de criminele uitvoering te faciliteren. In de productiefase zijn dat makelaars, verhuurders van woon- en bedrijfsruimten en elektriciens. In de transportfase zijn het transporteurs, chauffeurs, expediteurs en exporteurs. De bedrijven zijn niet altijd verwijtbaar betrokken. Growshops spelen een centrale rol, ze bieden veelal via internet kant-en-klare inrichtingen van kwekerijen aan in binnen- en buitenland.

Hasj voor de Nederlandse gebruikersmarkt komt voornamelijk uit Marokko. Andere productielanden zijn Afghanistan, Pakistan en India. Het transport vanuit Marokko gebeurt vaak met oude opgekochte vissersschepen. Deze boten zijn relatief goedkoop en hebben veel bergruimte; per keer vervoeren ze 10 tot 20 ton hasj. Voor de kust van Marokko varen kleine bootjes met hasj naar het moederschip. Eenmaal geladen varen ze naar Nederland. Om controle door Frankrijk en Groot-Brittannië in het Kanaal te voorkomen wordt om Groot-Brittannië heen gevaren. Soms wordt op zee overgeladen op (gehuurde) zeilschepen die vervolgens naar een Nederlandse (jacht)haven varen. Enkele van deze zeilschepen zijn onderschept met 3 ton hasj aan boord. Ook wordt het moederschip wel voor de Nederlandse kust gelost door snelle rubberen motorboten, die vervolgens naar de kust of een haven varen. Zeevervoer vanuit Marokko in containerschepen komt niet of nauwelijks voor. Hier komt mogelijk verandering in: het containervervoer vanuit Afrika en vooral vanuit Marokko neemt toe. Enkele grote containertransporteurs breiden hun activiteiten vanuit Marokko richting de haven van Rotterdam fors uit.

Als de hasj bestemd is voor verdere distributie vanuit Nederland, wordt hij dikwijls eerst in een *stash* opgeslagen. Grote partijen worden vaak door meerdere investeerders gefinancierd en opgeslagen in *stashes* die honderden tot soms wel duizenden kilo's bevatten. Er zijn *stashes* gevonden zowel in panden op industrieterreinen als in woonhuizen van de verdachten of hun familie. De distributie vanuit Nederland lijkt grotendeels over de weg plaats te vinden naar onder andere Denemarken, Engeland, Finland, Italië en Rusland.

Daders en dadergroepen - Het merendeel van de criminele samenwerkingsverbanden die actief zijn in de hennepcultuur bestaat voornamelijk of geheel uit Nederlanders. De afgelopen vier jaar zijn er meer Turkse samenwerkingsverbanden aangetroffen die zich bezighouden met de handel in en productie van hennep. De Nederlandse en Turkse samenwerkingsverbanden zijn te typeren als 'familiebedrijven' waarin ieder lid een rol heeft in de criminele activiteiten. Er zijn zowel 'platte' als hiërarchische samenwerkingsverbanden. De kernleden

werken vaak al jaren in min of meer dezelfde samenstelling. Een jongere generatie doet momenteel haar intrede en lijkt slimmer en vindingrijker dan de oude garde. Families uit het (oorspronkelijke) kampermilieu die al sinds jaar en dag in verband worden gebracht met georganiseerde criminaliteit en hennep-teelt, zijn nog steeds actief. Ook zijn er geregeld leden van de motorbendes Hells Angels en Satudarah bij de hennep-teelt betrokken. Of dat een betrokkenheid op eigen titel is dan wel uit naam van de motorclub is onduidelijk. Er lijkt geen sprake te zijn van een concurrentiestrijd tussen de verschillende samenwerkingsverbanden, omdat de vraag het aanbod overstijgt. Waar het voordelen oplevert, werken ze met elkaar samen. De handelsrelaties zijn heel divers, de criminelen doen zaken met om het even wie, afhankelijk van de profijtlijke gelegenheid die zich aandient.

Al jaren wordt verondersteld dat in Nederland net als in andere Europese landen Vietnamese samenwerkingsverbanden op grote schaal actief zijn in de hennep-teelt, maar uit de beschikbare informatie blijkt dit niet. Er worden weleens Vietnamezen aangetroffen bij ontruiming van kwekerijen, maar niet op grote schaal. Ook is niet bekend wat de rol van de aangetroffen Vietnamezen bij deze kwekerijen is. Nu en dan zijn er wel relaties met Vietnamese samenwerkingsverbanden in andere landen. Zo leverde een Nederlandse growshop kweekmaterialen aan Vietnamese samenwerkingsverbanden in Groot-Brittannië en Polen. Behalve Vietnamezen worden soms ook Chinese verdachten in verband gebracht met de Nederlandse cannabisproductie en -handel.

De criminele samenwerkingsverbanden schermen hun illegale activiteiten op allerlei manieren af. Locaties worden bewaakt met camera's, gsm-alarmen en soms ook met gewapende bewakers. Vastgoed en auto's staan op naam van familie, goede vrienden of anderen. Transporten worden veelal voorzien van een deklading, er wordt op een versluierende manier met elkaar gecommuniceerd, telefoons en simkaarten worden regelmatig gewisseld.

Geweld lijkt zich vooral voor te doen tijdens het rippen van oogsten. Een partij nog niet geoogste hennep wordt dan gestolen uit een kwekerij. Kwekers zijn hier beducht voor en nemen vergaande maatregelen om hun oogst te bewaken. Het overige gebruik van geweld verschilt per crimineel samenwerkingsverband en varieert van totale afwezigheid van geweld tot dreiging en het gebruik van grof geweld binnen en buiten de organisatie – vaker buiten de organisatie dan erbinnen.

Bij grootschalige invoer van hasj uit Marokko zijn naast Nederlandse criminele samenwerkingsverbanden ook Marokkaanse samenwerkingsverbanden actief.

Om grote partijen te financieren werken ze onderling soms samen. Nederlandse en Marokkaanse samenwerkingsverbanden maken gebruik van dezelfde transporteurs en logistieke voorzieningen.

Gevolgen - Bij de productie van hennep is de schade voornamelijk van materiële aard. De kosten van het illegaal aftappen van stroom ten behoeve van de hennep teelt worden geschat op 180 miljoen euro. De schade door brand als gevolg van een slechte aanleg van de illegale stroomvoorziening loopt in de miljoenen euro's. Ook de schade aan woningen waarin een illegale kwekerij heeft gezeten, is aanzienlijk. De woningeigenaars draaien vaak voor de schade op. Behalve financiële schade ontstaan er gevaarlijke situaties voor omwonenden wanneer illegale kwekerijen op amateuristische wijze worden ingericht.

De gezondheidsrisico's bij het gebruik van cannabis zijn kleiner dan die bij het gebruik van andere middelen zoals heroïne, cocaïne, alcohol en tabak. Begint iemand op jonge leeftijd met cannabis, dan loopt hij het risico dat zich psychische stoornissen ontwikkelen. Vermoedelijk is Nederlandse hennep schadelijker dan geïmporteerde marihuana en hasj vanwege het hoge THC-gehalte tegenover het lage cannabidiolgehalte. De laatste jaren (2002-2009) geven een stijging te zien van het aantal patiënten in de verslavingszorg als gevolg van problematisch cannabisgebruik. Ook is er een stijging van het aantal ziekenhuisopnamen waarbij misbruik van cannabis een rol speelt.

De Nederlandse productie en (groot)handel genereert een illegale geldstroom van ten minste een miljard euro en een winst van honderden miljoenen euro's. De winst wordt voor een deel gespendeerd en geïnvesteerd in de Nederlandse samenleving. De werkwijzen en financiële constructies die gepaard gaan met het witwassen van illegale inkomsten leiden tot een verweving van onder- en bovenwereld. Grote illegale financiële stromen werken corruptie bij mens en bedrijf in de hand en dat ondermijnt de Nederlandse rechtsstaat.

1.5.3 Verwachtingen en kwalificatie

De afgelopen vier jaar is meer prioriteit gegeven aan de bestrijding van de georganiseerde hennep teelt. Er is een Programma Aanpak Georganiseerde Hennep teelt ingesteld en de wetgeving is op een aantal punten aangescherpt. Ook zijn er plannen om cannabis met een hoog gehalte aan THC op lijst 1 te plaatsen, maar wanneer dat eventueel gaat gebeuren is onbekend. De wietpas is geïntroduceerd om het coffeeshopbezoek te beperken tot Nederlandse ingezetenen. Verder zijn er plannen om de Opiumwet te wijzigen om zo het

faciliteren van de hennepcultuur strafbaar te stellen. Growshophouders, elektriciens en 'hokkenbouwers' die kwekerijen helpen aanleggen, kunnen dan makkelijker vervolgd worden. Tegen deze wijziging van de Opiumwet bestaat weerstand in de Tweede Kamer, en nu begin 2012 het kabinet is gevallen, is het onbekend in hoeverre deze plannen overgenomen zullen worden door een nieuw kabinet.

De vraag naar hennep is groter dan het aanbod. Dat is mogelijk een verklaring voor het gegeven dat ondanks de verhoogde prioriteit de productie en de export de laatste jaren zijn toegenomen. Naar verwachting zal op de langere termijn de export van cannabis wel afnemen. De productie van hennep in andere Europese landen neemt namelijk toe evenals de kwaliteit daarvan. Niet zelden vindt deze productie plaats met Nederlandse hulp. Toch zal de productie van hennep in Nederland op de korte termijn waarschijnlijk niet afnemen. De productie van en handel in hennep zijn lucratief, het gaat om een grote markt met een grote opbrengst. De economische crisis brengt mensen mogelijk eerder in de verleiding om hennep te kweken of hiervoor de gelegenheid te bieden. De pakkans is niet erg groot bij een kans van 4 tot 21 procent op een voortijdige ontdekking van de oogst.

Door aanscherping van de regels en een afname van het aantal coffeeshops wordt het moeilijker om cannabisproducten aan te schaffen. Mogelijk leidt dit tot een afname van het Nederlandse gebruik. Waarschijnlijker is echter dat de verkoop wordt overgenomen door straatdealers of andere illegale verkooppunten.

Vooraf vanwege de grote vraag naar hennep in het buitenland is er ruimte voor groei in de productie en export van hennep, met als gevolg grote materiële schade en aanzienlijke criminele winsten die een ondermijning vormen voor de Nederlandse samenleving. Dat maakt de productie van, handel in en smokkel van nederwiet tot een *dreiging* voor de komende vier jaar.

Voor de productie van, handel in en smokkel van hasj is minder aandacht bij Nederlandse opsporingsinstanties. Dat geldt voor zowel nederhasj als buitenlandse hasj. Nederhasj wordt geproduceerd in Nederland en heeft een kleine groep gebruikers. Een variant van nederhasj, *ice*, die gemaakt wordt van restafval, bevat veel van de werkzame stof THC en heeft een hoge prijs per gram, waardoor de productie en verkoop lucratief zouden kunnen zijn. Er is echter weinig bekend over de productie en verkoop van nederhasj in het algemeen en van *ice* in het bijzonder, de omvang van de productie is onbekend. Daardoor is ook niet duidelijk wat de gevolgen van deze productie zijn. De productie en verkoop van nederhasj is daarom gekwalificeerd als een *witte vlek*.

De geschatte omzet van buitenlandse hasj bij coffeeshops bedraagt minstens 198 miljoen euro. Nederlandse criminele samenwerkingsverbanden lijken een belangrijke rol te spelen bij de in- en uitvoer van buitenlandse hasj. Toch is daar weinig over bekend. De import van in het buitenland geproduceerde hasj valt buiten het aandachtsgebied van de Nationale Recherche. Er is weinig informatie over omvang en gevolgen van de smokkel ervan en de handel erin; dit verdient nader onderzoek. Daarom is deze activiteit gekwalificeerd als een *witte vlek*.

1.5.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

Net als vier jaar geleden is het overgrote deel van de productie van hennep bestemd voor de export. Schattingen van geproduceerde hoeveelheden zijn hoger dan vier jaar geleden. Het is riskant om op basis van deze schattingen uitspraken te doen over ontwikkelingen in de tijd. De marges tussen minimale productie en maximale productie zijn dermate groot dat er weinig zinvolle uitspraken over de geproduceerde hoeveelheden te doen zijn, behalve dan dat het net als in 2008 een grote illegale markt betreft. Door de financiële en maatschappelijke schade die ermee gemoeid is, is het niet verbazingwekkend dat de productie van, handel in en smokkel van nederwiet opnieuw als 'dreiging' is gekwalificeerd.

Wat opvalt is dat de politie jaarlijks flink investeert in het ruimen van kwekerijen – wekelijks zijn het er ongeveer honderd. Dat aantal is de laatste jaren ongeveer gelijk gebleven. Wel is er bij die ruiming een groter aantal planten in beslag genomen. Dat wijst erop dat er meer grootschalige kwekerijen worden ontruimd dan voorheen. Tegelijkertijd vertonen criminele samenwerkingsverbanden volgens recente kwalitatieve informatie een tendens juist meerdere kleinere kwekerijen op te zetten om zo het risico te spreiden en de pakkans te verkleinen.²⁵ Hoe dat zal uitpakken, zal de komende jaren moeten blijken. Tot op heden lijken de ruiming geen effect te hebben op het totale aantal kwekerijen, zodat de pakkans niet veranderd lijkt te zijn. Het aantal onderzoeken waarop het criminaliteitsbeeld gebaseerd is, is beperkt: dertien regionale en drie nationale opsporingsonderzoeken. Deze onderzoeken gaan niet altijd in op de top van de organisatie en de export van hennep.

Nederhasj is vier jaar geleden gekwalificeerd als 'geen dreiging', omdat de veronderstelde productie gering was. Hoewel dat mogelijk nog steeds het geval is, zijn er nu meer signalen over de productie van *ice* dan vier jaar geleden.

²⁵ *Tactische analyse hennep 2012. De knuppel in het hennephok gooien.* Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst IPOL.

Deze productie geschiedt met restafval en kan alleen daardoor al lucratief zijn. In welke mate er *ice* wordt geproduceerd, is onbekend. Daarom is nederhasj nu als 'witte vlek' gekwalificeerd.

1.6 Mensenhandel: Uitbuiting in de prostitutie²⁶

1.6.1 Inleiding

Mensenhandel is het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten. Deze definitie is ontleend aan artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht en vormt voor deze paragraaf het uitgangspunt bij het beschrijven van het fenomeen mensenhandel. De illegale handel in organen is een vorm van mensenhandel die in Nederland niet in georganiseerde vorm voorkomt en om die reden hier niet wordt behandeld. In paragraaf 1.6 wordt ingegaan op uitbuiting in de prostitutie. In 1.7 komt uitbuiting buiten de prostitutie aan de orde.

Bij uitbuiting in de prostitutie – omwille van de leesbaarheid in deze paragraaf vaak kortweg als 'uitbuiting' aangeduid – gaat het om de seksuele uitbuiting van vrouwen en mannen. Daarbij is sprake van slavernij, met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken en gedwongen of verplichte arbeid. Uitbuiting vindt plaats in de gereguleerde en de niet-gereguleerde prostitutie-sector. De gereguleerde sector bestaat uit bordelen, raambordelen en seksclubs, de niet-gereguleerde sector omvat in hoofdzaak de thuisprostitutie en de escortbranche.

1.6.2 Empirie

Omvang - In Nederland werken naar schatting 20.000 mensen in de prostitutie. Vrouwen komen verreweg het meest voor, maar ook mannen zijn er werkzaam. Waar in deze paragraaf wordt gesproken over prostituees, dient de lezer te bedenken dat daar ook mannen onder kunnen vallen. Vast staat dat een deel van de prostituees te maken krijgt met uitbuiting, maar het is lastig vast te

²⁶ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Seksuele uitbuiting. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012* van M. Bottenberg, J. Valk, M. Kuipers en L. de Weerd, werkzaam bij de Dienst Nationale Recherche van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

stellen hoe groot dat deel is. Dat komt vooral doordat prostitutie en de uitbuiting die ermee gepaard gaat, zich achter gesloten deuren voltrekt en veel slachtoffers geen aangifte doen. Vooral in de niet-gereguleerde prostitutiesector missen handhavings- en opsporingsdiensten daardoor uitbuitingssignalen. Bij gebrek aan (betrouwbare) politie-informatie zijn we voor een schatting van de omvang van uitbuiting aangewezen op cijfers van het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha), een niet-gouvernementele organisatie die andere organisaties faciliteert met gegevens, kennis en signalen op het gebied van mensenhandel. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de cijfers die CoMensha over aantallen slachtoffers registreert, betrekking hebben op *mogelijke* slachtoffers; niet van alle geregistreerde personen staat het slachtofferschap even duidelijk vast. Daarmee dient bij interpretatie van de omvangcijfers rekening te worden gehouden. Dat laat onverlet dat veel prostituees te maken hebben (gehad) met uiteenlopende vormen van uitbuiting, variërend van het misbruik van hun kwetsbare positie tot zware mishandeling en verkrachting.

Nagenoeg ieder jaar stijgt het aantal geregistreerde slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie. In 2001 werden bijna driehonderd slachtoffers geregistreerd, in 2010 waren het er bijna achthonderd. Volgens CoMensha hoeft dit grotere aantal niet direct te wijzen op een daadwerkelijke stijging in het aantal slachtoffers: het kan ook betekenen dat het zicht op uitbuiting steeds verbetert. Wel stellen we vast dat het cijfer van achthonderd slachtoffers in 2010 een ondergrens betreft vanwege een beperkte aangiftebereidheid onder slachtoffers. Slachtoffers zijn bang dat hun of hun familie geweld wordt aangedaan als zij zich bij de politie melden. Hoeveel hoger het werkelijke aantal slachtoffers ligt, blijft onbekend, doordat de opvattingen over het *dark number* van het aantal slachtoffers van uitbuiting nogal uiteenlopen.

Aard - De uitbuiting van prostituees start bij het werven van vrouwen, en soms ook mannen, in Nederland en het buitenland. Meestal beloven mensenhandelaars een rooskleurige toekomst aan kansarme jongvolwassenen met weinig toekomstperspectief. Sommigen horen dat zij een goedbetaalde baan in de prostitutie kunnen krijgen, vaak gaat het dan al om prostituees. Anderen worden misleid met de belofte dat zij een baan in de horeca of animeerbranche krijgen, terwijl zij uiteindelijk in de prostitutie worden uitgebuit. Ook ronselen mensenhandelaars personen die al in Nederland als prostituee werkzaam zijn door hen ertoe te dwingen voor een vaste pooiergroep te gaan werken. De meeste uitgebuite prostituees staan een groot deel van hun inkomsten af aan de pooiergroep. Door intimidatie, bedreiging en geweldgebruik worden ze aan de pooiers gebonden. Veel uitgebuite prostituees leven in een regime waarin zij te maken hebben met slechte huisvesting, vrijheidsberoving en uitputting door

extreem lange werktijden. Vaak worden ze langdurig op een ernstige manier financieel en fysiek uitgebuit.

Uit de opsporingsonderzoeken komen 250 slachtoffers van uitbuiting in de prostitutie naar voren. Een meerderheid wordt uitgebuit in de raamprostitutie (60%), de overigen voornamelijk in de escort (21%) en de hotelprostitutie (9%). Op grond van de gegevens van CoMensha ontstaat een ander beeld. Volgens die gegevens wordt bijna een op de drie geregistreerde slachtoffers uitgebuit in particuliere woningen. Bovendien is het aandeel slachtoffers in de raamprostitutie (28%), hotelprostitutie en escort (samen 13%) een stuk kleiner dan het aandeel dat de cijfers uit de opsporingsonderzoeken te zien geven. Afgaand op deze cijfers en die van CoMensha kunnen we concluderen dat de grootste groepen slachtoffers van uitbuiting werken in particuliere woningen, de raamprostitutie en de escort.

Slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn hoofdzakelijk jongvolwassen vrouwen: 92 procent is vrouw en 88 procent valt in de leeftijdscategorie van 18 tot en met 30 jaar. Ook minderjarigen worden slachtoffer: in 9 van de 37 onderzoeken was dit het geval. Uit de opsporingsonderzoeken blijkt verder dat de meeste slachtoffers geboren zijn in Hongarije (35%) en Roemenië (32%). Een kleiner deel komt uit Slowakije of Bulgarije (samen 15%). Ook CoMensha registreert deze nationaliteiten, maar in de slachtoffercijfers die dit coördinatiecentrum over 2010 geeft, voeren andere nationaliteiten de boventoon: de Nederlandse (36%, 291 slachtoffers) en de Nigeriaanse (15%, 122 slachtoffers). Dat Nederlandse slachtoffers wel in de CoMensha-cijfers en nauwelijks in de opsporingsonderzoeken voorkomen, hoeft niet te verbazen: voor de criminaliteitsbeeldanalyse waarop deze paragraaf gebaseerd is, zijn alleen opsporingsonderzoeken met minimaal twee slachtoffers uit het buitenland onderzocht. De tegenstelling tussen de forse vertegenwoordiging van Nigeriaanse slachtoffers binnen de CoMensha-registraties en hun beperkte vertegenwoordiging binnen de opsporingsonderzoeken wekt echter wel verbazing. Ze roept de vraag op of bepaalde prostitutiesectoren aan de aandacht van opsporingsdiensten ontsnappen, terwijl daar op grote schaal Nigeriaanse prostituees worden uitgebuit. In dat geval zou sprake zijn van een blinde vlek binnen de Nederlandse opsporing. Hoe dan ook kan worden geconcludeerd dat Nederlandse, Nigeriaanse, Hongaarse, Roemeense, Bulgaarse en Slowaakse slachtoffers sterk vertegenwoordigd zijn bij uitbuiting in de prostitutie. Daarnaast komen ook slachtoffers uit Sierra Leone, Guinee en Ghana steeds vaker voor, evenals enkele andere nationaliteiten, waaronder de Oegandese, de Braziliaanse, de Marokkaanse en de Chinese.

Daders en dadergroepen - In 37 bestudeerde afgeronde opsporingsonderzoeken (uit de periode 2007 tot en met 2010), komen in totaal bijna 150 verdachten naar voren. Zij zijn in hoofdzaak betrokken bij de raamprostitutie, een kleiner deel houdt zich bezig met de escort en de hotelprostitutie. Een enkele keer worden verdachten van mensenhandel aangetroffen in clubs, privéhuizen of de Chinese beautybranche. Twee derde deel van de verdachten is pooier. Pooiers richten zich op het rekruteren van prostituees en op het begeleiden en vervoeren van hun slachtoffers naar Nederland. Soms verschaffen ze onderdak en zorgen ze voor vervoer van prostituees naar hun werkplekken. Pooiers intimideren en mishandelen prostituees, zowel om hen aan het werk te houden als om hen te dwingen het overgrote deel van hun verdiende geld af te staan. Veel prostituees staan 50 tot 100 procent van hun inkomsten af. Verschillende bronnen schatten dat een pooier in een maand gemiddeld 4100 euro per prostituee aan winst opstrijkt. Pooiers zijn vooral afkomstig uit Hongarije, Roemenië, Bulgarije of Nederland en hebben vaak antecedenten in vermogenscriminaliteit of zware geweldpleging.

Het merendeel van de opsporingsonderzoeken (70%) geeft zicht op samenwerkingsverbanden die uit minimaal drie verdachten bestaan. Doorgaans gaat het om hooguit tien verdachten met een kern van maximaal vijf personen. Meer dan een op de drie samenwerkingsverbanden is langer dan drie jaar actief. Qua herkomstland of nationaliteit zijn de meeste samenwerkingsverbanden heterogeen samengesteld, maar een meerderheid bestaat uit Hongaren of Roemenen. Dat komt overeen met de herkomstlanden van veel slachtoffers. Slechts weinig samenwerkingsverbanden zijn strak hiërarchisch georganiseerd. Veel vaker gaat het om netwerkstructuren waarbinnen leden van kleine groepen flexibel met elkaar samenwerken.

Om hun activiteiten af te schermen verblijven samenwerkingsverbanden in het buitenland, vermijden ze bepaalde plaatsen of wisselen ze veelvuldig van telefoonsimkaart. Van geavanceerdere vormen van afscherming maken ze nauwelijks gebruik. Ook van corruptieve contacten of contra-activiteiten blijkt geen sprake te zijn. Geïnde verdiensten worden meestal direct aan luxegoederen uitgegeven of met geldkoeriers of via *moneytransfers* naar het buitenland gesluisd. Daar investeren samenwerkingsverbanden in onroerend goed of onderhouden ze hun families financieel. Van ingewikkelde witwasconstructies maken ze maar zelden gebruik. Geconcludeerd kan worden dat de samenwerkingsverbanden niet bijzonder professioneel maar ook niet onprofessioneel opereren.

Gevolgen - De gevolgen van uitbuiting in de prostitutie raken in de eerste plaats prostituees die ooit vrijwillig voor de prostitutie hebben gekozen en personen die tegen hun wil in de prostitutie terecht zijn gekomen, bijvoorbeeld door ronseling. Deze twee slachtoffergroepen lopen ernstige gezondheidsschade op als mensenhandelaars hen door ernstig geweldgebruik of dreiging daarmee mishandelen. Het geweldgebruik varieert van onderdrukking, intimidatie en bedreiging tot daadwerkelijk fysiek geweld, waaronder ernstige vormen zoals aanranding, verkrachting en zelfs verminking. Bovendien wordt het veel slachtoffers verboden voorbehoedmiddelen te gebruiken, waardoor zij geslachtsziekten oplopen en gedwongen abortussen moeten ondergaan.

Door intimidatie en ernstig geweldgebruik kampen veel slachtoffers met ernstige fysieke en psychische gezondheidsschade. Bij psychische schade gaat het vooral om depressies (PTSS), angstgevoelens en gevoelens van schaamte en vervreemding. Na de uitbuiting worden die gevoelens vaak versterkt door negatieve sociale reacties, afwijzingen van instanties die ex-prostituees niet kunnen rehabiliteren en gerechtelijke procedures die slachtoffers hun uitbuiting doen herbeleven. Daardoor worden veel slachtoffers na de uitbuittingsperiode voor een tweede keer slachtoffer. Men spreekt in zo'n geval wel van secundair slachtofferschap.

Ook de prostitutiebranche als zodanig en niet-uitgebuite prostituees onderkennen de gevolgen van uitbuiting. De prostitutiebranche lijdt financiële schade en reputatieschade door de aanwezigheid en bemoeienis van criminelen. Niet-uitgebuite prostituees krijgen concurrentie van 'goedkope' uitgebuite prostituees en lopen bovendien zelf het risico slachtoffer te worden van mensenhandelaars die de prostitutiebuurten steeds meer gaan beheersen.

Verder wordt het leefklimaat in en om prostitutiebuurten aangetast door de aanwezigheid van criminelen. Die buurten krijgen vaker te maken met ordeverstoring en geweld en bovendien kunnen er criminogene gebieden ontstaan waar ook andere criminaliteitsvormen gedijen zoals drugshandel, wapenhandel en witwassen. Verdachten van uitbuiting weten hun greep op prostitutiebuurten te versterken door verdiensten, onder andere, grootschalig te investeren in onroerend goed. Bij dergelijke investeringen is meestal ook sprake van vermenging van boven- en onderwereld.

De gevolgen van uitbuiting blijven niet beperkt tot de prostituees, de branche als zodanig en de leefomgeving van prostitutiebuurten. Klanten van prostituees lopen gezondheidsrisico's omdat zij seks hebben met uitgebuite prostituees die zich op geen enkele manier tegen seksueel overdraagbare aandoeningen

(mogen) beschermen. Ten slotte ondervindt de Nederlandse overheid financiële schade door misgelopen inkomsten uit omzet en winstbelastingen.

1.6.3 Verwachtingen en kwalificatie

Door de recente sluiting van 'prostitutieramen' in Amsterdam en Alkmaar en een registratieplicht in Utrecht wordt een verplaatsing van het prostitutieaanbod naar het illegale circuit verwacht, onder andere naar de illegale hotelescort en de thuisprostitutie. Daarin schuilt het gevaar dat uitbuiting op korte termijn toeneemt. In het illegale circuit kunnen uitbuiters hun activiteiten immers makkelijker aan het toezicht onttrekken en voor handhavings- en opsporingsdiensten is het lastiger (toe)zicht te houden op dat circuit. Hoe omvangrijk een dergelijk verplaatsingseffect zal zijn, valt echter niet te voorspellen.

Een aantal andere ontwikkelingen kunnen de omvang van uitbuiting doen toenemen. Door toetreding van steeds meer Centraal- en Oost-Europese landen tot het Schengengebied zullen naar verwachting meer prostituees uit deze minder welvarende landen naar het relatief rijke Nederland komen. Ook zij lopen in Nederland het risico slachtoffer van uitbuiting te worden. Bovendien zullen vooral buitenlandse prostituees vermoedelijk sneller in de armen van mensenhandelaars worden gedreven door een nieuwe wet die onrechtmatig verblijf in Nederland strafbaar maakt. Mensenhandelaars maken daar misbruik van door prostituees te 'helpen' zich in Nederland te vestigen, maar hen vervolgens uit te buiten. Een recente ontwikkeling is dat buitenlandse prostituees zelf op zoek gaan naar hulp om in Nederland te kunnen werken, maar daarna worden uitgebuit. Verwacht wordt dat die ontwikkeling doorzet. Internet speelt daarbij een grote rol, omdat prostituees en mensenhandelaars via dat medium eenvoudig met elkaar in contact kunnen komen.

Tegenover een verwachte toename van uitbuiting in de prostitutie op korte termijn staan enkele politiek-bestuurlijke ontwikkelingen die het fenomeen kunnen doen afnemen. Er zullen beleidsvoornemens komen nu de Wet Regulering Prostitutie in de Eerste Kamer is gesneuveld. Er is een Europese richtlijn in aantocht die tot doel heeft mensenhandel te voorkomen en te bestrijden en slachtoffers beter te beschermen, en er kunnen nog andere initiatieven komen, bijvoorbeeld onder druk van lobbygroepen als de European Women's Lobby. Het is bij dit alles natuurlijk wel de vraag of en wanneer die ontwikkelingen daadwerkelijk in wetten verankerd worden.

Welk effect deze tegengestelde ontwikkelingen per saldo op de omvang van de uitbuiting hebben, valt moeilijk met enige zekerheid vast te stellen. Hoe dit ook

zij, de gevolgen van uitbuiting zijn ernstig, mede gelet op de huidige aard en omvang. Het fenomeen zal zich de komende jaren in betekenisvolle omvang en ernst blijven manifesteren. Vast staat dat jaarlijks vele honderden prostituees kampen met ernstige financiële, fysieke en psychische gevolgen van uitbuiting en het daarmee gepaard gaande geweld. De ondergrens is achthonderd slachtoffers, maar mogelijk gaat het om een veelvoud daarvan, als we mogen afgaan op experts die zich baseren op schattingen van het *dark number*. Tientallen samenwerkingsverbanden en honderden verdachten houden zich jarenlang met uitbuiting bezig en vergaren jaarlijks vele honderden miljoenen euro's aan crimineel vermogen. Dit vermogen van criminelen brengt onder- en bovenwereld bij elkaar, bijvoorbeeld als criminelen hun vermogen gebruiken voor investeringen in de vastgoedsector. Die investeringen verstoren niet alleen de concurrentiepositie in de vastgoedsector, maar ook het investeringsklimaat. Daarnaast verstoren de activiteiten van mensenhandelaars het leefklimaat in de openbare ruimte en heeft mensenhandel een aanzuigende werking op andere vormen van criminaliteit. Ten slotte loopt de overheid financiële schade op, doordat ze belastinginkomsten misloopt die legale prostitutie kan opbrengen. Al met al zijn de gevolgen van uitbuiting in de prostitutie voor de Nederlandse samenleving zo ernstig dat het verschijnsel voor de komende vier jaar als *dreiging* wordt gekwalificeerd.

1.6.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

Net als vier jaar geleden is uitbuiting in de prostitutie gekwalificeerd als 'dreiging'. Toen en nu lagen daar min of meer dezelfde argumenten aan ten grondslag. Uitbuiting in de prostitutie kent een aanzienlijke hoeveelheid verdachten en slachtoffers, slachtoffers worden ernstig in hun fysieke en psychische integriteit aangetast en de gevolgen van het verschijnsel voor verschillende delen van de samenleving zijn ernstig.

Sinds vier jaar geleden is het zicht op uitbuiting in de prostitutie beetje bij beetje verbeterd. De afgelopen jaren is een toename zichtbaar van slachtoffers in de thuisprostitutie, waarschijnlijk als gevolg van een strenger prostitutiebeleid. Die ontwikkeling kan niet met politie-informatie worden gestaafd, maar blijkt wel duidelijk uit slachtofferregistratiecijfers. Hetzelfde geldt voor de nationaliteiten van slachtoffers. Politiebronnen hebben nauwelijks gegevens over uitbuiting van slachtoffers van Afrikaanse afkomst, maar slachtofferregistratiecijfers laten de laatste jaren een steeds grotere vertegenwoordiging van die slachtoffers zien. Vooral Nigeria en, in mindere mate, Sierra Leone, Guinee, Ghana en Oeganda komen in de cijfers als herkomstlanden van slachtoffers naar voren. Ook worden nu relatief meer Hongaarse en Roemeense pooiers, prostituees en faciliteerders

aangetroffen dan vier jaar geleden. Ten slotte komen nu meer mannelijke slachtoffers en vrouwelijke verdachten voor, ook al blijft hun aandeel zeer beperkt.

1.7 Mensenhandel: Uitbuiting buiten de prostitutie²⁷

1.7.1 Inleiding

Bij uitbuiting buiten de prostitutie gaat het in hoofdzaak om uitbuiting in alle andere arbeidssectoren dan de prostitutiesector. We spreken in dat geval van overige arbeidsuitbuiting. Een tweede variant van uitbuiting buiten de prostitutie is criminele uitbuiting. Bij criminele uitbuiting worden mensen gedwongen arbeid te verrichten die rechtstreeks verband houdt met criminele activiteiten. Net als bij uitbuiting in de prostitutie is er bij overige arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting sprake van slavernij, met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken en gedwongen of verplichte arbeid.

1.7.2 Empirie

Omvang - In de periode 2007 tot en met 2010 hebben 13 opsporingsonderzoeken naar uitbuiting buiten de prostitutie plaatsgevonden. In 10 gevallen ging het om overige arbeidsuitbuiting, in 3 gevallen om criminele uitbuiting. Daarnaast verschaften 32 preweegdocumenten uit één jaar (van oktober 2010 tot en met september 2011) aanwijzingen over uitbuiting buiten de prostitutie. Daaruit kan echter niet worden opgemaakt hoe de verdeling tussen overige arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting eruitziet of hoeveel onderzoeken uiteindelijk zijn opgestart. De preweegdocumenten noch de 13 gerapporteerde opsporingsonderzoeken geven een volledig beeld van de omvang van uitbuiting buiten de prostitutie in Nederland.

In vier van de dertien gerapporteerde opsporingsonderzoeken is sprake van een crimineel samenwerkingsverband. Uit de genoemde opsporingsonderzoeken en

²⁷ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Overige uitbuiting 2007-2010. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012* van F. van Dijk, M. Ganzinga, P. Plooi en R. Zoetekouw, werkzaam bij de directie Analyse, Programmering en Signalering van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

preweegdocumenten komen iets meer dan 100 verdachten van uitbuiting buiten de prostitutie naar voren (49 verdachten uit opsporingsonderzoeken en 73 uit preweegdocumenten) en ruim 90 slachtoffers.

Naar schatting worden jaarlijks enkele honderden personen het slachtoffer van uitbuiting buiten de prostitutie. Die schatting moeten we om verschillende redenen als ondergrens zien. In de eerste plaats hebben meerdere politiekorpsen geen of weinig informatie over uitbuiting buiten de prostitutie aangeleverd. In de tweede plaats doen veel slachtoffers geen aangifte van uitbuiting, waardoor ook die gevallen buiten de huidige omvangschatting vallen. En ten slotte is er ten tijde van het schrijven van dit rapport aanvullende informatie omtrent drie recente opsporingsonderzoeken beschikbaar gekomen. In twee opsporingsonderzoeken is sprake van 1200 en 320 personen die in omstandigheden tewerk werden gesteld die het risico van uitbuiting in zich dragen. Het gaat respectievelijk om de champignonkweek en de Nederlandse binnenvaart. In het derde onderzoek wordt gesproken over een geschat aantal van 1000 betrokkenen. In hoeverre hier daadwerkelijk sprake is van arbeidsuitbuiting, moet blijken uit het vervolg van de opsporingsonderzoeken. Daarom vormen deze cijfers ook geen indicatie voor de omvang van arbeidsuitbuiting in Nederland. Veeleer kunnen ze duiden op een grotere opsporingsactiviteit op dit terrein.

Aard - In de tien onderzoeken uit de periode 2007-2010 waarin sprake is van overige arbeidsuitbuiting worden mensen uitgebuit in de Chinese horeca, het huishouden, de bouw en de vleesverwerkende industrie. Uit de preweegdocumenten komen de volgende sectoren naar voren: Chinese massagesalons, land- en tuinbouw, horeca, uitzendbranche en, opnieuw, vleesverwerkende industrie. In de gevallen van criminele uitbuiting gaat het om (signalen van) gedwongen werkzaamheden in de hennepcultuur (knippen), cocaïnesmokkel en gedwongen geboorteaangifte.

Vaak zijn slachtoffers van uitbuiting buiten de prostitutie afkomstig uit China, Roemenië, Polen of Hongarije. Incidenteel komen ook andere nationaliteiten voor; we zien bijvoorbeeld Indonesiërs, Indiërs, Nederlanders, Bulgaren, Russen, Oekraïners, Surinamers, Marokkanen, Turken en Filipino's. Alle tot nu toe aange troffen slachtoffers zijn meerderjarig.

Rekrutering van arbeidskrachten gebeurt dikwijls door het doen van valse beloften. Geworven krachten weten nooit helemaal zeker onder welke omstandigheden of in welke branche zij komen te werken. Bij de (ver)plaatsing van arbeidskrachten worden meestal valse identiteitsbewijzen of valse arbeidscontracten gebruikt. Op die manier krijgen slachtoffers een ogenschijnlijk legale

status om in Nederland te verblijven of werkzaamheden te verrichten. Tijdens het werk worden ze op verschillende manieren aan hun uitbuiters gebonden. Financieel gebeurt dat door hen onredelijk veel te laten betalen voor visa, identiteitsdocumenten, de reis, kost en inwoning en het gebruik van faciliteiten zoals toilet, douche en telefoon. Zo bouwen ze een schuld op. De uitbuiters kan deze schuld vaak eenvoudig aan zichzelf uitkeren, doordat hij over de bankrekeningen van slachtoffers beschikt. Ook psychisch en fysiek worden slachtoffers gebonden, hoewel van directe manipulatie, misleiding of geweld niet altijd sprake is. De meeste uitbuiters hanteren dwangmiddelen, zoals het inhouden of afnemen van inkomen bij het niet naleven van strenge werk- of woonregels, lange werktijden, het onthouden van medische zorg en slechte woonomstandigheden. Naarmate een uitbuitingssituatie voortduurt en de uitgebuitten zich steeds meer slachtoffer voelen van de situatie, komt psychisch of fysiek geweld vaker voor. Dan vertoont de werkwijze gelijkenis met die van uitbuiters in de prostitutie: er zijn gevallen bekend van ernstige fysieke mishandeling, verkrachting, seksuele intimidatie en opsluiting.

Daders en dadergroepen - Daders hebben vaak een baan of zijn (mede-) eigenaar van een bedrijf en hebben meestal geen criminele antecedenten. Velen raken in het verlengde van de legale bedrijfsactiviteiten betrokken bij uitbuiting. Ze besparen op loonkosten door werknemers uit te buiten en maken daardoor meer winst op hun legale activiteiten. Dikwijls ontkennen arbeidsuitbuiters het nadeel van hun slachtoffers door te stellen dat ze hen uit een sociaal-economisch lastige positie hebben geholpen.

Uit de opsporingsdossiers en preweegdocumenten valt op te maken dat verreweg de meeste verdachten van uitbuiting buiten de prostitutie de Nederlandse nationaliteit hebben. Vaak vervullen deze Nederlanders een ondersteunende rol voor hoofdverdachten van een andere nationaliteit. Naast de Nederlanders komen Chinezen, Roemenen en Indiërs regelmatig als verdachten voor. Indonesiërs, Iraniërs, Turken, Marokkanen, Filipino's en Duitsers zijn incidenteel verdachte.

Gevolgen - Uitbuiting heeft in de eerste plaats ernstige gevolgen voor uitgebuite arbeidskrachten. Zij lijden onder de strenge contractuele afspraken met een uitbuiters. Bovendien worden veel arbeidskrachten in hun bewegingsvrijheid beperkt, bijvoorbeeld door inname van identiteitsdocumenten, oplegging van huisarrest of zelfs opsluiting. Soms worden ze niet alleen geconfronteerd met deze 'zachte' dwangmiddelen maar krijgen ze ook te maken met ernstig geweld, uiteenlopend van mishandeling tot verkrachting. Verder lijden ze schade doordat ze financieel worden uitgeknepen. Als we

mogen afgaan op de eerdere omvangschattingen, worden ieder jaar enkele honderden arbeidskrachten aan deze ernstige gevolgen blootgesteld.

In het geval van overige arbeidsuitbuiting ondervindt ook de overheid schade, doordat werkgevers voor illegale arbeidskrachten geen fiscale premies afdragen en geen sociale lasten betalen. De samenleving, ten slotte, kan ook te maken krijgen met de gevolgen van overige arbeidsuitbuiting, als het misbruik van laagbetaalde arbeidskrachten resulteert in verdringing van het reguliere arbeidsaanbod.

1.7.3 Verwachtingen en kwalificatie

Verwacht wordt dat de omvangcijfers van overige arbeidsuitbuiting de komende jaren zullen stijgen. Dat is vooral het gevolg van een gerechtelijke uitspraak uit 2009. Die leverde jurisprudentie op waarin ook het doelbewust misbruik maken van de kwetsbare positie van illegaal in Nederland verblijvende personen strafbaar werd gesteld, zelfs als die personen op eigen verzoek bij de werkgever aan het werk zijn gegaan.

Ook drie langetermijntoewijzingen dragen bij aan de verwachting dat overige uitbuiting de komende jaren zal toenemen. Ten eerste wordt een vergrijzing en ontgroening van de Nederlandse populatie verwacht. Hierdoor stijgt de vraag naar zorg, terwijl het aanbod van zorgkrachten door de slinkende beroepsbevolking daalt. Dat zal de vraag naar buitenlandse zorgkrachten doen toenemen. Nu al spelen tussenorganisaties in Nederland daarop in door arbeidskrachten uit arme Oost-Europese landen naar Nederland te halen voor werk in laagbetaalde zorgsectoren. Daarin klinken soms signalen van uitbuiting door, en onder invloed van de vergrijzing neemt de kans daarop de komende jaren toe. Ten tweede gaan grote bedrijfstakken of branches in Nederland steeds 'Europeser' werken. De komende jaren zullen zij relatief goedkope arbeidskrachten uit het buitenland halen. De keerzijde daarvan is dat buitenlanders als illegale arbeidskrachten kunnen worden opgetrommeld of (voor een deel) aan overheidstoezicht kunnen worden onttrokken. Dat betekent dat zij het slachtoffer kunnen worden van uitbuiting. En ten derde resulteert de bevolkingsgroei in Afrika op lange termijn in een steeds groter aanbod van goedkope arbeidskrachten uit die regio. Ook dat kan uitbuiting in de hand werken.

Op de lange termijn zouden de hierboven genoemde ontwikkelingen kunnen bijdragen aan een stijging van het aantal gevallen van overige uitbuiting. Hoe overige uitbuiting zich op de korte termijn qua omvang ontwikkelt, valt op basis van de huidige informatie lastig te voorspellen. In de eerste plaats bestaat er

slechts een beperkt beeld van het aantal slachtoffers en criminele samenwerkingsverbanden dat bij overige uitbuiting betrokken is. Volgens deskundigen speelt de recente strafbaarstelling van overige uitbuiting daar een belangrijke rol in. Bovendien bestaat er geen eenduidig beeld van de mogelijke omvang van het verschijnsel. De drie recentelijk aangeleverde opsporingsonderzoeken – waarin sprake is van enkele honderden en mogelijk zelfs duizend of meer slachtoffers – zijn niet indicatief voor de totale omvang van uitbuiting buiten de prostitutie in Nederland. Dit maakt dat we geen verwachting kunnen uitspreken over de toekomstige omvang en ernst van de gevolgen van overige uitbuiting voor de Nederlandse samenleving. Om die reden wordt uitbuiting buiten de prostitutie voor de komende vier jaar gekwalificeerd als een *witte vlek*.

1.7.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

In 2008 werd uitbuiting buiten de prostitutie gekwalificeerd als ‘witte vlek’. Net als toen, is er ook nu onvoldoende informatie beschikbaar om de gevolgen van het verschijnsel voor de Nederlandse samenleving in te schatten. Weliswaar leiden toegenomen opsporingsinspanningen van (bijzondere) opsporingsdiensten en recente jurisprudentie op het terrein van overige arbeidsuitbuiting ertoe dat uitbuiting buiten de prostitutie steeds beter in beeld komt, maar vooralsnog verschaft dat beeld te weinig houvast om uitbuiting buiten de prostitutie daadwerkelijk in termen van dreiging te kwalificeren.

1.8 Mensensmokkel²⁸

1.8.1 Inleiding

Mensensmokkel is gedefinieerd als het verschaffen van hulp bij het illegaal betreden van Nederlands grondgebied, het verschaffen van hulp bij de illegale doorreis door Nederland of het uit winstbejag verschaffen van hulp bij het illegale verblijf in Nederland.

²⁸ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Mensensmokkel. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012* van I. Tijssens, H. Hamers en W. Buijk, werkzaam bij de Brigade Centrale Recherche & Informatie van de Koninklijke Marechaussee. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

Er is een wezenlijk onderscheid tussen mensensmokkel en mensenhandel. Bij mensensmokkel is sprake van illegale migratie op basis van vrijwilligheid, bij mensenhandel ligt de nadruk op uitbuiting van mensen waarbij inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke vrijheid. In de praktijk is het onderscheid tussen beide delicten niet altijd makkelijk te maken. Soms gaan gesmokkelden op de plaats van bestemming aan het werk en worden zij daarbij uitgebuit. Was het oogmerk van de smokkelaar van meet af aan de uiteindelijke uitbuiting, dan kan het geheel, inclusief de migratie, worden aangemerkt als mensenhandel. Was er geen bemoeienis van de smokkelaar met het werk van de gesmokkelde, dan zal de illegale migratie doorgaans als mensensmokkel worden aangemerkt. Soms blijft echter onbekend wat het oogmerk van de smokkelaar is, waardoor het onduidelijk is of er sprake is van mensenhandel dan wel van mensensmokkel. Het maken van dat onderscheid wordt verder bemoeilijkt doordat gesmokkelde migranten hun arbeidssituatie niet altijd als uitbuiting zien, ook al worden zij wel degelijk uitgebuit. Daardoor worden sommige gevallen ten onrechte uitsluitend als mensensmokkel aangemerkt. Hier benadrukken wij dat deze paragraaf over mensensmokkel zich uitsluitend richt op de beschrijving en kwalificatie van het verschijnsel mensensmokkel voor zover deze smokkel geen raakvlakken heeft met mensenhandel(praktijken).

1.8.2 Empirie

Omvang - De exacte omvang van mensensmokkel is niet eenvoudig vast te stellen vanwege een groot *dark number*. Cijfers van het Openbaar Ministerie over gedraaide opsporingsonderzoeken, aangetroffen verdachten en afdoeningsgegevens geven een indicatie van de omvang.

Van 2007 tot en met 2010 registreerde het Openbaar Ministerie in totaal bijna 900 mensensmokkelonderzoeken, waarbij 1200 verdachten van mensensmokkel in beeld kwamen. In 2007 en 2008 ging het om ongeveer 250 onderzoeken en ruim 330 verdachten per jaar. In 2009 daalde het aantal onderzoeken naar krap 200. Die daling in het aantal onderzoeken, met ruim een kwart, resulteerde in een afname van het aantal verdachten met 20 procent. In 2010 nam het aantal onderzoeken nog verder af, naar ruim 160. Het aantal verdachten bleef steken op ruim 250.

Het aantal gesmokkelden kan worden afgeleid uit afdoeningsgegevens van het Openbaar Ministerie en registratiecijfers van de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD, nu Inspectie SZW) en de politie. Uit de gegevens van het Openbaar Ministerie blijkt dat van 2007 tot en met 2010 4200 mensen met onjuiste, valse of vervalste reisdocumenten

reïden. Het is aannemelijk dat het overgrote deel van deze groep met de hulp van mensensmokkelaars naar Nederland is gekomen. Zij kregen hulp bij het betreden van Nederlands grondgebied, hetzij om er te verblijven, hetzij om door te reizen naar andere landen. De gegevens van de KMar, de SIOD en de politie werpen licht op nog eens ruim 800 gesmokkelden. In hoeverre deze cijfers en die van het Openbaar Ministerie een ondergrens markeren voor de werkelijke aantallen gesmokkelden naar en via Nederland, is onduidelijk.

Aard - Uit dossieronderzoek blijkt dat ongeveer 20 procent van alle aangetroffen gesmokkelden Nederland als eindbestemming heeft. Dat is een ondergrens, omdat van een aantal gesmokkelden onbekend is wat de eindbestemming is. 80 procent van de gesmokkelden is op doorreis naar veelgenoemde eindbestemmingen als het Verenigd Koninkrijk, Scandinavië, België, Spanje, Frankrijk, Canada en de Verenigde Staten. De meeste gesmokkelden zijn afkomstig uit Afghanistan, Iran, Irak, Somalië of Turkije.

Vanuit Turkije reizen veel gesmokkelden per vliegtuig, auto of bus het Schengen-gebied in, waarna de reis naar Nederland via verschillende smokkelroutes wordt voortgezet. Ook de luchthaven Schiphol speelt een belangrijke rol bij mensensmokkel naar en via Nederland, vooral vanwege de transitmogelijkheden. In het transitgebied op de luchthaven krijgen gesmokkelden die voorwenden op doorreis te zijn, valse reisdocumenten van smokkelaars. In plaats van door te reizen naar hun oorspronkelijke bestemming – vaak een land waar ze eenvoudig een visum voor zouden krijgen – kunnen ze met de valse papieren Nederland binnenreizen of doorreizen naar andere bestemmingen in Europa.

Mensensmokkel naar en via Nederland wordt in hoofdzaak gefaciliteerd door het gebruik van valse, vervalste of *lookalike*-identiteits- en verblijfsdocumenten. Vooral *lookalike*-documenten komen steeds vaker voor, omdat identiteitspapieren steeds beter biometrisch worden beveiligd.

Ook worden verschillende legale procedures misbruikt voor het smokkelen van mensen. Zo wordt op verschillende plaatsen in Nederland de studievizumregeling misbruikt. Via deze regeling krijgen buitenlanders een verblijfsstatus door zich in te schrijven bij onderwijsinstellingen. Nemen ze niet of nauwelijks aan het onderwijs deel, dan maken ze misbruik van de studievizumregeling. Ook garantstellingen door autochtone Nederlanders, die daar een paar honderd euro per gesmokkelde mee verdienen, worden misbruikt om illegalen op een toeristenvizum naar Nederland te laten komen en hen vervolgens in de illegaliteit te laten verdwijnen. Verder wordt de procedure van gezinshereniging of gezinsvorming misbruikt. In dat geval stellen werkgevers tegen een royale

vergoeding valselijk arbeidscontracten en loonstroken op om 'partners' van 'werknemers' naar Nederland te kunnen halen. Incidenteel wordt misbruik van de geboorteaangifte aangetroffen. Daarbij wordt een zogenaamde vader tegen betaling op een valse geboorteakte toegevoegd, zodat hij een verblijfsvisum kan aanvragen. Het feit dat deze vorm van misbruik moeilijk te herkennen is, lijkt erop te wijzen dat deze methode vaker wordt gebruikt dan nu bekend is. Zeer recentelijk is een bijzonder misbruik van de Regeling kennis- en arbeidsmigratie aan het licht gekomen. Chinese migranten betaalden bijna 40.000 euro om zogenaamd werknemer te worden van in Nederland opgerichte bedrijven. Na vijf jaar – een periode waarin de Chinese werknemers zelfs premies en belastingen van tussen de 60.000 en 80.000 euro aan de Nederlandse overheid afdroegen – hadden de geregistreerde Chinezen een arbeidsverleden opgebouwd, waarna zij in aanmerking kwamen voor een permanente verblijfsstatus. Ten slotte is ook het arrangeren van schijnhuwelijken een methode die nog weleens voorkomt. Het klassieke smokkelen, waarbij gesmokkelden worden verstoppt in voertuigen, is een modus operandi die nagenoeg alleen voorkomt op doorreizen naar niet-Schengenlanden, zoals het Verenigd Koninkrijk.

Daders en dadergroepen - Als we mogen afgaan op informatie uit 39 opsporingsonderzoeken, hebben de meeste verdachten van mensensmokkel de Nederlandse nationaliteit. Daarnaast worden Irakezen en Iraniërs veelvuldig in verband gebracht met dit delict. Niet zelden smokkelen zij landgenoten of familieleden. De samenwerkingsverbanden houden zich ook bezig met de smokkel van Filipino's, Chinezen en Indiërs. De meeste gesmokkelden hebben het Verenigd Koninkrijk en Scandinavië als eindbestemming. In een klein deel van de gevallen (ongeveer 20%) is Nederland de eindbestemming.

Ook zijn er mensensmokkelaars van Somalische en Turkse afkomst. Dat blijkt uit ruim tweehonderd *incidentgerichte* onderzoeken, dat wil zeggen kleine onderzoeken die vooral voortkomen uit mobiele controles door de marechaussee op mensen die vanuit een ander Schengenland naar Nederland reizen. De Somalische en Turkse verdachten smokkelen vooral Afghanen, Paraguayanen, Somaliërs, Turken, Chinezen, Marokkanen en mensen uit het voormalige Joegoslavië. Ook van hen heeft een klein deel Nederland als eindbestemming; ruim driekwart zou op doorreis zijn naar andere landen.

Gevolgen - Mensensmokkel wordt vaak beschouwd als een slachtofferloos delict. De gesmokkelde stemt immers zelf in met de smokkel en de risico's die daaraan verbonden zijn. Ook smokkelaars is er veel aan gelegen geen schade aan personen toe te brengen: inkomsten uit toekomstige smokkelactiviteiten willen zij niet in gevaar brengen. Toch kunnen gesmokkelden fysiek en psychisch

schade ondervinden van mensensmokkel. Meestal komt die schade voort uit onveilige transportmethoden of schrijnende huisvesting. Ook komen situaties voor waarbij mensensmokkel resulteert of eindigt in uitbuitingssituaties. In dat geval is sprake van mensenhandel.

Gevolgen voor de samenleving ontstaan vooral wanneer gesmokkelden zich in Nederland willen vestigen, wat voor ongeveer 20 procent van alle in Nederland aangetroffen gesmokkelden geldt. Zij maken misbruik van een aantal legale procedures, zoals de studievizumregeling, de garantstellingsregeling ter verkrijging van een toeristenvisum, de regeling gezinshereniging of gezinsvorming, de regeling voor het trouwen met een buitenlandse partner, de geboorteaangiftheregeling en de regeling kennis- en arbeidsmigratie. Het misbruik van deze procedures lijkt beperkt te blijven tot de incidenten die in de opsporingsonderzoeken aan het licht zijn gekomen. Of dit misbruik wellicht wijdverbreid is en structureel plaatsvindt, is onduidelijk. Het berokkent de Nederlandse overheid en een deel van de samenleving schade. De overheid maakt directe kosten voor de administratieve verwerking van de misbruikte procedures en voor de uitkering van vergoedingen waarop de regelingen recht geven, zoals kinderbijslag en studiefinanciering. Bovendien loopt ze bij eventuele illegale tewerkstelling in Nederland loonbelasting en premies mis. Ook ondernemers kunnen economische schade lijden, wanneer andere ondernemers gebruikmaken van goedkope arbeidskrachten: dat brengt hen in een oneerlijke concurrentiepositie. Ten slotte ondermijnt mensensmokkel het Nederlandse migratiebeleid. Door het misbruik van de legale procedures wordt eerder het maximaal aantal tegemoetkomingen per regeling bereikt, waardoor rechtmatige migranten uiteindelijk worden benadeeld.

1.8.3 Verwachtingen en kwalificatie

De geografische ligging van Nederland en de goede infrastructurele voorzieningen bieden tal van mogelijkheden om mensensmokkel naar en via Nederland te laten voortbestaan. Daar treedt in de toekomst geen verandering in op. Daarnaast stimuleert de aanwezigheid van verschillende etnische gemeenschappen mensensmokkel van landgenoten naar en via Nederland. Ook die omstandigheid zal in de nabije toekomst nauwelijks veranderen. Deze factoren dragen eraan bij dat mensensmokkel naar en via Nederland in de nabije toekomst zal blijven gedijen. In het bijzonder zullen de mogelijkheid legale procedures in Nederland te misbruiken en de hoop op economische verbetering ertoe leiden dat gesmokkelden zich naar ons land blijven verplaatsen en zich hier ook vestigen. Die verwachting wordt ondersteund door de bevinding dat het restrictieve Nederlandse migratiebeleid nauwelijks invloed heeft op de keuze om

wel of niet te migreren, maar eerder de gekozen migratiemethode beïnvloedt. Daarmee lijkt een relatie zichtbaar tussen een restrictief toelatingsbeleid en de mate waarin mensen gebruikmaken van (de hulp van) mensensmokkelaars.

Hoewel het voorgaande aanleiding geeft te verwachten dat mensensmokkel naar en via Nederland zal blijven voortbestaan in de komende vier jaar, geven de aard, omvang en gevolgen van het verschijnsel er geen aanleiding toe het op dit moment als concrete dreiging te beschouwen. In de eerste plaats hebben zich de afgelopen jaren in Nederland nauwelijks (dodelijke) ongelukken bij mensensmokkel voorgedaan. Gesmokkelden worden steeds minder vaak ‘verstopt’ en komen daardoor minder vaak in (levens)bedreigende situaties terecht. Zowel het toenemende gebruik van vervalste documenten en *lookalike*-documenten als de groter wordende bewegingsvrijheid binnen het Schengengebied geeft aanleiding te vermoeden dat ongelukken zich in de nabije toekomst niet op grote schaal zullen voordoen. In de tweede plaats blijft de financiële schade van mensensmokkel voor de Nederlandse samenleving beperkt. Dat komt doordat het grootste deel van de in Nederland aangetroffen gesmokkelden op doorreis is naar het buitenland, wat betekent dat daar de meeste schade wordt geleden. Op grond van het vorenstaande wordt mensensmokkel in Nederland voor de komende vier jaar gekwalificeerd als *geen concrete dreiging*.

1.8.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

In het NDB van 2008 werd mensensmokkel nog opgesplitst in mensensmokkel met Nederland als *doorvoerland* en mensensmokkel met Nederland als *bestemmingsland*. Over mensensmokkel met Nederland als bestemmingsland was destijds niet veel bekend en daarom werd dat verschijnsel toen gekwalificeerd als ‘witte vlek’. Over mensensmokkel met Nederland als doorvoerland was destijds redelijk veel informatie beschikbaar. Dat verschijnsel werd gekwalificeerd als ‘geen concrete dreiging’.

Het huidige onderzoek naar mensensmokkel biedt voldoende informatie om tot één kwalificatie van het fenomeen als zodanig te komen, dus zonder onderscheid te maken tussen Nederland als bestemmingsland en als doorvoerland. De nu toegekende kwalificatie is mede gebaseerd op een argument dat ook vier jaar geleden een rol speelde. Toen werd naar voren gebracht dat de schade van mensensmokkel vooral buiten de Nederlandse landsgrenzen wordt geleden. Dat is nu nog steeds zo. Nu komt daarbij dat ook de gevolgen van mensensmokkel waarbij Nederland bestemmingsland is, zo beperkt lijken dat mensensmokkel als geheel als ‘geen concrete dreiging’ kan worden aangemerkt.

1.9 Illegale handel in en smokkel van vuurwapens²⁹

1.9.1 Inleiding

Centraal in deze paragraaf staat de illegale handel in wapens die in artikel 2 van de Wet Wapens en Munitie (WWM) worden aangeduid als ‘conventionele wapens’. Handel in wapens is illegaal als wordt gehandeld in strijd met de WWM. Daarin is vastgelegd dat er alleen wapens mogen worden overgedragen aan anderen als sprake is van een ontheffing hiertoe zowel voor de verstreckende als voor de ontvangende partij.

De betrokkenheid van criminele samenwerkingsverbanden manifesteert zich hoofdzakelijk bij de handel in en smokkel van vuurwapens. Daarom blijft de handel in andere conventionele wapens zoals messen hier buiten beschouwing. Evenmin schenken wij hier aandacht aan de illegale handel in explosieven en de illegale handel in munitie. In het deelrapport waaruit voor deze paragraaf geput wordt (zie de voetnoot bij de titel van deze paragraaf), worden deze onderwerpen wel belicht.

Hoewel de illegale *handel* het uitgangspunt is voor de behandeling van dit onderwerp, wordt het *gebruik* van vuurwapens als intrinsiek verbonden met de handel beschouwd. Bij het vaststellen van de ernst van de schade die dit fenomeen veroorzaakt, wordt daarom ook het slachtofferschap van het gebruik van vuurwapens meegewogen.

1.9.2 Empirie

Omvang - De afgelopen jaren heeft de illegale handel in vuurwapens geen prioriteit gehad in opsporingskringen. Slechts de handel en wandel van enkele Nederlandse wapenhandelaars werd onderzocht, informatieverzameling verliep verder gefragmenteerd. De informatiepositie is daardoor – zacht uitgedrukt – niet verbeterd. Het valt daarom niet mee een nauwkeurige schatting te geven van de omvang van het probleem, in aantallen betrokkenen, verhandelde wapens, slachtoffers of wapenincidenten. Er is slechts een beperkt aantal gegevens beschikbaar, dat niet meer dan een indicatie van de omvang geeft.

²⁹ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *De illegale handel in vuurwapens en explosieven. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van F. Boerman en M. Bruinsma, werkzaam bij respectievelijk de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten en Bureau Bruinsma. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

Belangrijk cijfermateriaal vormt het aantal vuurwapens dat ter vernietiging wordt aangeboden. Het meest relevant zijn de wapens die aangeboden worden met een parketnummer: hieraan is een strafzaak verbonden. Dit maakt het aannemelijk dat het om vuurwapens gaat die in het criminele milieu gecirculeerd hebben en in beslag zijn genomen. Na enkele jaren van daling heeft zich de laatste drie jaren een sterke stijging voorgedaan: van 1146 in 2009 naar 1353 in 2010 tot 2257 in 2011. Aangenomen dat de in beslag genomen wapens vervangen dienen te worden, vormen deze aantallen de 'absolute' ondergrens van de vraagzijde op de markt.

Op basis van informatie uit de periode 1998-2002 werd in 2004 geschat dat de afzet op de Nederlandse illegale markt tussen de 10.000 en 15.000 vuurwapens lag. De prijs van een 'schoon' vuurwapen is gemiddeld zo'n 1000 euro. Dit zou betekenen dat de omzet op de Nederlandse illegale markt tussen de 10 en 15 miljoen euro bedroeg. Hoe hoog deze aantallen en bedragen anno 2012 zijn, is onbekend.

Sinds eind jaren negentig worden er in Nederland steeds meer omgebouwde gas- en alarmwapens in beslag genomen. De laatste tien jaar waren het er jaarlijks zo'n 100 tot 275. De markt voor illegale ombouwwapens in Nederland is de afgelopen jaren gegroeid, ondanks de aanscherping van de Europese richtlijn inzake de controle op het verwerven en het voorhanden hebben van wapens. Er lijken meer ombouwers actief buiten Nederland die hun producten ook in ons land afzetten, de productiviteit van deze ombouwers neemt toe en de ombouwwijzen lijken professioneler te worden.

Aard - Nederland is geen productieland van handvuurwapens. Dit betekent dat iedere lijn van wapenhandel in Nederland op een of andere manier begint in het buitenland. Het grootste deel van de smokkel van vuurwapens ten behoeve van criminele afnemers speelt zich af binnen de grenzen van de Europese Unie.

Driekwart van de illegale vuurwapens die in Nederland in beslag worden genomen, is geproduceerd in EU-lidstaten.

De handel in pistolen voert de boventoon; zeker de helft van alle in beslag genomen scherpe handvuurwapens in Nederland bestaat uit pistolen. Ze zijn vooral afkomstig uit fabrieken in Italië, Duitsland en België. Revolvers zijn minder gangbaar dan pistolen (1:4). Al jaren zijn de meeste aangetroffen revolvers geproduceerd in de Verenigde Staten en Duitsland. Op de Nederlandse illegale markt zijn gas- en alarmwapens uit Italië, Duitsland en Turkije verkrijgbaar die zijn omgebouwd tot scherp schietend wapen.

De illegale wapens die in Nederland worden aangetroffen, zijn voor slechts een klein deel afkomstig van illegale productie. Het overgrote deel is legaal

geproduceerd en verdwijnt in het illegale handelscircuit via zwartwassen, ombouw, recycling of diefstal. Bij zwartwassen wordt een papieren werkelijkheid geschapen die de feitelijke gang van zaken verhult. Op die manier lijken wapens legaal te worden verhandeld, terwijl ze feitelijk in de illegaliteit terechtkomen. Gas- en alarmwapens die geschikt zijn voor ombouw, worden aangekocht in landen waar deze vrij (zonder vergunning) door of bij een legale wapenhandelaar kunnen worden aangeschaft. Vervolgens worden ze illegaal aangepast, zodat ze geschikt worden voor het verschieten van scherpe kogelpatronen.

Ook via recycling verdwijnen wapens in de illegaliteit. Afgekeurde, defecte, gedeactiveerde of afgeschreven wapens worden opgekocht en weer gebruiksklaar gemaakt. Vaak kunnen ze met een simpele reparatie weer bruikbaar gemaakt worden.

Ten slotte worden wapens verkregen door diefstal. Wapendepots van het leger, wapenhandelaars, schietclubs, particulieren en politie zijn hier slachtoffer van. Momenteel staan in de landen van het Schengengebied bijna 400.000 vuurwapens als vermist te boek.

Omdat Nederland geen productieland is, moeten de illegale wapens naar Nederland gesmokkeld worden. Die smokkel vindt vooral plaats vanuit België en Duitsland. Waarschijnlijk spelen korte reisafstanden en beperkte controles in deze Schengenlanden hierin een bepalende rol. Maar uit de beschrijvingen van geïdentificeerde csv's komen ook andere landen naar voren: er is sprake van smokkel van illegale wapens vanuit Rusland, Tsjecho, Polen, Denemarken, Bosnië, Kroatië en Slovenië.

Precieze details over smokkelroutes en verbergplaatsen ontbreken vaak. Meestal gebruikt men een personenauto of een bestelbusje om wapens te vervoeren. De gegevens uit de inventarisatie van csv's verschaffen inzicht in combinaties van illegale activiteiten. Ruim honderd csv's worden verdacht van illegale wapenhandel en -smokkel. Analyse wijst uit dat geen van die csv's zijn illegale activiteiten daartoe beperkt. Voor vier csv's vormen illegale wapenhandel en -smokkel een hoofdactiviteit, de andere csv's verdienen hun geld vooral met andere delicten en 'doen' wapens 'erbij'.

In hoeverre er bij deze csv's sprake is geweest van de smokkel van zogenoemde cocktailzendingen, bestaande uit bijvoorbeeld illegale wapens en drugs, is onbekend. Het laten meeliften van wapens op illegale goederenstromen komt niet erg frequent voor. Hetzelfde geldt voor legale goederenstromen: de laatste jaren zijn geen partijen illegale wapens ontdekt in legale ladingen. Vervoer over de weg met koeriers voldoet blijkbaar goed.

Een recente ontwikkeling aan de aanbodzijde is de verkoop van illegale wapens via internet. In 2010 werden met behulp van een zoekmachine Nederlandse websites gezocht waarop wapens te koop werden aangeboden. Er werden 538 verdachte advertenties gevonden. In de meeste daarvan werden gas-, lucht- en veerdrukwapens aangeboden. Naast deze wapens, die geschikt zijn voor afdreiging, bood men ook scherpschietende vuurwapens aan.

De laatste stap in het logistieke proces van vuurwapenhandel en -smokkel is de afzet van het wapen in het criminele circuit. Vertrouwen speelt hierbij een cruciale rol, zowel bij doorlevering aan tussenhandelaars als bij verkoop aan eindgebruikers. De mogelijkheden voor de afzet zijn daarmee afhankelijk van het netwerk van contacten in het criminele circuit. In geval van kleinschalige import bestaat de mogelijkheid dat een smokkelaar de vuurwapens direct verhandelt door ze af te zetten in zijn eigen kennissennetwerk. Bij grootschaliger smokkel vinden de wapens meestal via hun weg naar de eindgebruiker. Ze worden dan door importeurs doorgeleverd aan tussenhandelaars. Een tussenhandelaar beschikt niet over de contacten om in het buitenland aan vuurwapens te komen, maar wel over een netwerk in Nederland voor de afzet van wapens. In veel opzichten is de markt voor illegale vuurwapens een gesloten circuit. De kopers en verkopers hebben vaak al jarenlang een band. Deze geslotenheid lijkt de laatste tijd minder absoluut te worden door de opkomst van internet als plaats om vraag- en aanbodkant met elkaar in contact te brengen. In vergelijking met de verdovendemiddelenmarkt zijn er op de Nederlandse markt van illegale wapens relatief weinig kopers. Daarom is Nederland incidenteel ook doorvoerland voor illegale wapens. Afnemers zijn met name in Engeland en Ierland te vinden.

Daders en dadergroepen - Degenen die betrokken zijn bij illegale vuurwapenhandel in Nederland, zijn vrijwel altijd mannen. De meerderheid is in Nederland geboren en heeft de Nederlandse nationaliteit. Onder de smokkelaars zien we verder verhoudingsgewijs veel personen met de Amerikaanse of de Turkse nationaliteit en onder de koeriers relatief veel personen van Marokkaanse afkomst. Eindgebruikers zijn vooral Nederlanders, daarna volgen personen van Surinaamse, Marokkaanse of Turkse afkomst. De criminele carrière van handelaars kenmerkt zich door relatief veel WWM-overtredingen. Koeriers en eindgebruikers hebben naar verhouding veel antecedenten voor vermogens- en geweldsmisdrijven. Er zijn geen aanwijzingen dat een bepaald crimineel samenwerkingsverband of een bepaalde bevolkingsgroep de handel domineert. Gelet op de relatief geringe winst die de csv's maken (in totaal bedraagt de omzet jaarlijks naar schatting 10 tot 15 miljoen euro) mag het geen verbazing wekken dat wapenhandel zelden een exclusieve bron van inkomsten is. Belangrijk hierbij

is de vaststelling dat er bij de meeste landelijk opererende csv's uit inlichtingen-informatie steeds maar één persoon naar voren komt, en vaak ook gedurende vele jaren in beeld is, die 'wapens kan leveren'. Dit lijkt erop te wijzen dat het betrekken van wapens uit het buitenland als een specialisme wordt gezien, waar elk zichzelf serieus nemend csv zelf in moet voorzien. Vaak lijkt men daarbij te werken met een vaste koerier, maar ook blijken de personen die als leverancier binnen een csv bekend staan, vaak niet te beroerd te zijn om zelf over de grens de wapens te gaan halen.

Gevolgen - De gevolgen van de illegale handel in vuurwapens manifesteren zich vooral in het gebruik ervan. De gevolgen van de handel als zodanig zijn relatief gering. Het gaat meestal om *ant trade* ('mierenhandel'), kleinschalige handel waarbij de illegale wapens per koerier in een personenauto of bestelbusje naar Nederland komen. De zendingen omvatten doorgaans niet meer dan zo'n tien vuurwapens, grotere partijen worden al jaren niet meer aangetroffen. Vaak is de handel een bijverdienste van csv's die een andere criminele hoofdactiviteit hebben. Zoals gezegd bedraagt de geschatte omzet per jaar 10 tot 15 miljoen euro. In vergelijking met andere terreinen van georganiseerde criminaliteit is dit klein bier. De beschikbaarheid van grote sommen geld die met criminele activiteiten verkregen zijn, kan gevolgen hebben in termen van witwassen, investeringen in de bovenwereld, corruptie en monopolieposities in bepaalde maatschappelijke sectoren. Deze gevolgen doen zich bij de illegale wapenhandel niet of in ieder geval veel minder voor dan bij grootschalige hennepcultuur of de productie van synthetische drugs. De illegale wapenhandel zoals die in Nederland plaatsvindt, bestendigt de beschikbaarheid van wapens in een relatief gesloten crimineel circuit. Sinds kort zien we een opkomst van particuliere handel in vuurwapens op internet. Hierdoor wordt het aanbod breder toegankelijk, kunnen deals snel worden gesloten en wordt het nog lastiger zicht te krijgen op het handelen en de achtergronden van aanbieders en kopers.

De registratie van incidenten waarbij vuurwapens betrokken zijn, is dermate versplinterd dat daarvan geen overzicht te geven is. Wel houdt het Centraal Bureau voor de Statistiek bij hoeveel slachtoffers er jaarlijks overlijden ten gevolge van vuurwapengebruik. Zie daarvoor tabel 3.

Tabel 3

Moord en doodslag met behulp van een vuurwapen										
Moord en doodslag	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Met een vuurwapen	69	63	56	53	54	31	40	37	41	33
Totaal	202	195	202	191	174	128	143	150	154	144

We zien een dalende trend tot 2007, vanaf 2006 stabiliseert het aantal dodelijke slachtoffers door vuurwapengebruik. Van belang hierbij is dat in 95 procent van deze gevallen gebruik is gemaakt van een illegaal vuurwapen.

Vanzelfsprekend zijn niet uitsluitend degenen die dodelijk getroffen worden, slachtoffer van vuurwapengebruik: er zijn mensen die 'alleen maar' bedreigd worden of gewond raken. De impact van bedreiging of verwonding met een vuurwapen is groot. Deze impact is niet uitsluitend een individuele aangelegenheid, maar ook een maatschappelijke in termen van productiviteitsverlies en extra kosten voor de zorgsector. Amerikaans onderzoek wijst uit dat de immateriële schade van wapengeweld (afname van kwaliteit van leven, pijn en lijden, psychische gevolgen voor de samenleving als geheel) vele malen groter is dan de directe medische kosten die er het gevolg van zijn.

Wanneer burgers die geen enkele band hebben met het criminele milieu, geconfronteerd worden met vuurwapengeweld, is dat voornamelijk bij overvallen. Per jaar vinden ruim tweeduizend overvallen plaats. Tussen 2006 en 2010 deed zich een stijging van 52 procent voor, terwijl het aantal overvallen waarbij gebruikgemaakt werd van een vuurwapen nog sterker steeg, namelijk met 77 procent. Sinds 2000 leidt het gebruik van geweld bij overvallen steeds vaker (dat wil zeggen bij een groter aandeel overvallen) tot gewonden. Recentelijk is door een intensievere aanpak een daling in het aantal overvallen ingezet; 2011 gaf ten opzichte van 2010 een daling van 12 procent te zien. Hoe de geweldsfactor zich verhoudt tot deze algemene daling is onbekend.

Bij overvallen vallen met name slachtoffers onder personen die geen deel uitmaken van het criminele milieu. Er zijn echter ook aanwijzingen dat het geweld binnen dit milieu toeneemt, met name in het drugsmilieu.

De media maken regelmatig melding van vuurwapenincidenten. Bij een deel daarvan gaat het om de hierboven genoemde fenomenen (overvallen en 'horizontaal' vuurwapengeweld). Een ander deel betreft de meest uiteenlopende incidenten, variërend van bedreiging met een vuurwapen bij onenigheid over een parkeerplaats of een inhaalmanoeuvre tot ruzies in het uitgaansleven en straatberovingen. Hoewel deze conflicten lang niet altijd leiden tot het feitelijk afschieten van het wapen, is er niet veel verbeeldingskracht voor nodig om te beseffen dat een dergelijke ervaring niet alleen grote gevolgen heeft voor de slachtoffers maar ook de publieke opinie beïnvloedt.

1.9.3 Verwachtingen en kwalificatie

Er wordt op internationaal niveau gewerkt aan de harmonisering van wet- en regelgeving om tegenwicht te bieden aan de toename van de wereldwijde wapenhandel. Een wapenhandelsverdrag – dat momenteel nog in de maak is – kan bijdragen aan het terugdringen van internationale illegale wapenhandel. Vooral nog bestaat er onduidelijkheid over de precieze inhoud ervan en de termijn waarop het effectief wordt. De noodzaak van harmonisatie van wetgeving wordt onderkend, maar ook economische belangen spelen mee. Aanpassing van de regelgeving rond wapenbeurzen in België maakt het voor niet-Belgen moeilijker daar wapens te kopen of verkopen. In Spanje kunnen alleen nog gecertificeerde bedrijven wapens onklaar maken. Met deze aanpassingen in regelgeving wordt beoogd het illegale aanbod te beperken.

Technische innovaties bieden kansen maar vormen tegelijkertijd bedreigingen. Door de toepassing van een nieuwe beveiliging van vuurwapens kan de herkomst beter worden vastgesteld. Daar staat tegenover dat 'gladde lopen' van nieuwe wapens het moeilijker maken vast te stellen welke kogel door welk wapen is afgevuurd.

De verkoop van vuurwapens en onderdelen via internet vergroot het aanbod en zal zonder maatregelen in de nabije toekomst verder toenemen en een breder publiek bedienen.

Voor een deel hebben deze ontwikkelingen tegengestelde effecten op de beschikbaarheid van vuurwapens. Enerzijds belemmeren zij de illegale handel, anderzijds stimuleren zij die juist. Wat per saldo de uitkomst zal zijn is ongewis, maar dat er geen schaarste zal optreden lijkt evident.

In Nederland wordt in 95 procent van de schietincidenten een illegaal verworven vuurwapen gebruikt. Het precieze aantal schietincidenten kennen we niet. Voor de ontwikkeling ervan geldt hetzelfde. Uit (onvolledige) media-analyses blijkt dat het aantal schietincidenten vele tientallen per maand bedraagt. De gevolgen van deze incidenten lopen sterk uiteen, van materiële schade tot psychosociale klachten, van lichamelijk ongemak tot de dood. Het aantal dodelijke slachtoffers als gevolg van vuurwapengebruik is, na een daling vanaf 1995 tot 2007, gestabiliseerd en ligt in de periode 2006-2010 tussen 31 en 41.

Een belangrijke vraag is natuurlijk hoe het vuurwapengebruik zich de komende jaren zal ontwikkelen. Dit is essentieel voor de verwachtingen omtrent slachtofferschap. Er zijn geen factoren bekend die enige zekerheid bieden over de ontwikkeling van het aantal dodelijke slachtoffers in de komende jaren, maar

gegeven de trend van de laatste zes jaar moeten we rekening houden met ongeveer dertig doden per jaar. Daarbij komen dan nog de gewonden en de niet-verwonde slachtoffers van bedreiging.

De verwachte bredere beschikbaarheid van illegale wapens stelt niet gerust voor wat betreft de toekomstige trends in slachtofferschap. Door de verkoop van vuurwapens en munitie via internet blijft de aanschaf van illegale wapens niet meer voorbehouden aan personen met contacten in het criminele milieu: wapens zijn voor een breder publiek te verkrijgen zonder dat daarbij aan wettelijke eisen en voorschriften wordt voldaan. Door deze bredere beschikbaarheid kan het wapengebruik gaan toenemen. Vuurwapenincidenten zullen zich de komende jaren blijven voordoen, en daarbij zullen doden en gewonden vallen. De huidige en te verwachten gevolgen van de illegale handel in vuurwapens zijn al met al dusdanig ernstig dat deze handel een *dreiging* vormt voor de Nederlandse samenleving.

1.9.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

In het NDB2008 werd aan illegale vuurwapenhandel de kwalificatie 'geen concrete dreiging' toegekend. De argumenten daarvoor beperkten zich indertijd tot de illegale *handel* in vuurwapens. Deze handel werd vanwege de kleine aantallen en lage omzet een beperkt en beheersbaar probleem genoemd. Nieuwe inzichten en gebeurtenissen hebben ertoe geleid dat voor het NDB2012 ook de gevolgen van het *gebruik* van illegale vuurwapens meegewogen zijn. Onderzoek naar aanleiding van het schietincident in Alphen aan den Rijn in 2011 heeft aan het licht gebracht dat bij 95 procent van de in Nederland gepleegde schietincidenten een illegaal vuurwapen is gebruikt. Het gebruik van vuurwapens is dus verbonden met de illegale handel erin.

In vergelijking met de situatie in 2008 is verder de opkomst van internet als handelsplaats voor illegale wapens het vermelden waard. Zoals bij zo veel criminele activiteiten wordt internet meer en meer gebruikt als hulpmiddel. De toepassingen in de legale wereld vinden in dat opzicht moeiteloos hun weg naar de illegale wereld.

Ten slotte moet gezegd dat sinds 2008 de informatiepositie van de Nederlandse politie voor dit onderwerp is verslechterd. Het lijkt erop dat de kwalificatie in het vorige dreigingsbeeld als ongewenst bijeffect heeft gehad dat allerlei registraties niet meer, of niet meer centraal, zijn bijgehouden. Wellicht dat de 'upgrading' van de kwalificatie van dreiging ertoe leidt dat hier hernieuwde aandacht voor komt.

1.10 Productie en verspreiding van kinderpornografie³⁰

1.10.1 Inleiding

Bij dit onderwerp wordt er een onderscheid gemaakt tussen commerciële en niet-commerciële productie en verspreiding van kinderpornografie. Het onderwerp kinderpornografie is de laatste jaren veel beschreven en besproken in de media en in de politiek, mede door een aantal grote internationale kinderpornozaken die aan het licht zijn gekomen.

De productie van kinderpornografie duidt logischerwijs op het zelf maken van afbeeldingen en films van seksueel misbruik van minderjarigen. Er zijn verschillende motieven en doelen die ten grondslag liggen aan het produceren en verspreiden van kinderporno. Iemand kan kinderporno vervaardigen voor eigen gebruik om de eigen seksuele behoeften te bevredigen. Maar ook kan de productie van kinderpornografie plaatsvinden vanuit een commercieel oogpunt. Naast afbeeldingen waarop echte kinderen seksueel worden misbruikt, bestaat er ook virtuele kinderpornografie. Bij virtuele kinderporno gaat het om een realistische afbeelding van een niet-bestaand kind of om een afbeelding van een bestaand kind waaraan seksuele elementen zijn toegevoegd. Soms is het virtuele materiaal dat wordt aangetroffen nauwelijks van echt te onderscheiden. Bij verspreiding van kinderpornografie is veelal sprake van uitwisseling. Deze ruilhandel vindt wereldwijd plaats, tegenwoordig voornamelijk binnen netwerken op internet. Verspreiding vanuit commercieel oogpunt vindt plaats op betaalwebsites.

1.10.2 Empirie

Omvang - Er is weinig informatie en kennis over de omvang van de productie en verspreiding van kinderpornografie. Politieregistraties laten alleen zien wat de politie aan zaken behandelt en onderzoekt. Dit geeft de politie-inspanning weer en niet de totale omvang. Hetzelfde geldt voor cijfers over het aantal aangehouden verdachten en het aantal verdachten dat doorgestuurd wordt naar het Openbaar Ministerie en vervolgens wordt veroordeeld. In de periode 2007-2010 werden jaarlijks tussen de 380 en 480 zaken doorgestuurd naar het Openbaar

³⁰ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Kinderpornografie. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van L. Moerenhout, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

Ministerie en in die periode werden jaarlijks tussen de 240 en 320 mensen veroordeeld voor kinderpornomisdrijven. Deze cijfers geven alleen het aantal verdachten weer dat wordt opgepakt en het aantal daders dat is veroordeeld. Het totale aantal personen dat zich in werkelijkheid bezighoudt met de productie en verspreiding van kinderpornografie, is vermoedelijk veel groter. Ook het aantal afbeeldingen dat door burgers en opsporingsinstanties op internet wordt aangetroffen, is maar een fractie van het totale aantal afbeeldingen dat op internet circuleert. In 2010 waren er 1260 meldingen bij het Meldpunt kinderporno waarbij strafbaar materiaal te vinden was op een Nederlandse server. De afbeeldingen die via afgeschermd en versleutelde omgevingen worden uitgewisseld, zijn moeilijk terug te vinden en zullen niet zomaar aangetroffen worden door de doorsnee-internetgebruiker.

Aard - Voor het produceren en verspreiden van kinderpornografie regelt de producent een locatie, een slachtoffer en opnameapparatuur. De locatie waar de opnamen gemaakt worden, moet genoeg privacy bieden om ongehinderd te werk te kunnen gaan. De slachtoffers zijn vaak kinderen in de directe omgeving van de dader. Ook internet speelt tegenwoordig een rol bij het vinden van slachtoffers. Voor verspreiding wordt contact gezocht met geïnteresseerden via platforms waarop de uitwisseling kan plaatsvinden.

Afbeeldingen worden uitgewisseld via verschillende media. Zo zijn de chatprogramma's IRC (Internet Relay Chat) en ICQ (I Seek You) nog steeds populair. Daarnaast zijn er nog legio andere chatmogelijkheden, zoals de *instant messengers* en de *ingame chats*.

De uitwisseling van afbeeldingen vindt (nog steeds) plaats via peer-to-peer-netwerken. Er is echter wel een verschuiving zichtbaar van de zogenoemde open naar gesloten netwerken. In de gesloten netwerken kunnen gebruikers alleen bij contactpersonen bestanden downloaden via een versleutelde verbinding. Niet alleen gesloten peer-to-peernetwerken worden gebruikt, ook *cloud computing* wordt nu benut. Bij *cloud computing* worden gegevens op een externe server opgeslagen en hebben geautoriseerde personen hier toegang toe. De opgeslagen gegevens zijn dan niet meer fysiek aanwezig bij een verdachte en dit maakt inbeslagname in het kader van een opsporingsonderzoek lastiger.

De productie en verspreiding van kinderpornografische afbeeldingen is strafbaar en daarom proberen de daders zichzelf zo goed mogelijk af te schermen. In opsporingsonderzoeken wordt steeds vaker gezien dat verdachten gebruikmaken van computerbeveiliging en andere mogelijkheden om zich af te schermen. Met encryptieprogramma's kunnen bestanden en (gedeelten van)

schrijven worden versleuteld. Ook kan met dergelijke programma's een verborgen container aangemaakt worden in de computer om een bepaald gedeelte van de computer onvindbaar te maken voor ongeautoriseerde personen. Niet alleen de computer wordt beveiligd, ook het internetgedrag van de gebruiker wordt afgeschermd. Daarbij gaat het zowel om het afschermen van de identiteit van de gebruiker als om het surfgedrag. Daders gebruiken *nicknames* en maken gebruik van systemen waarmee anoniem geïnternet wordt. Een systeem dat hiervoor gebruikt wordt, is TOR (*The Onion Router*). Hierbij wordt gebruikgemaakt van een wereldwijd verspreid netwerk van vrijwillige knooppunten. In het verleden was het gebruik van TOR voorbehouden aan mensen met veel technische kennis, tegenwoordig vergen de installatie en het gebruik geen specialistische kennis meer.

Commerciële productie en verspreiding wordt in Nederland nauwelijks geconstateerd, omdat er weinig onderzoek naar is gedaan. Wel is bekend dat websites waarop kinderpornografisch materiaal wordt verkocht, ook *ghost* worden in Nederland. Volgens experts is het bijna onmogelijk dat er in Nederland geen commerciële productie van kinderpornografie plaatsvindt, omdat Nederland in het verleden (voor het internettijdperk) een grote rol speelde in de commerciële productie van kinderpornografie. Er zijn wel incidentele voorbeelden waarbij een Nederlandse verdachte geld overmaakte naar de Filipijnen, waarna hij kon aangeven wat hij precies wilde zien gebeuren. Vervolgens werden kinderen voor de webcam misbruikt. Hoewel de productie in het buitenland plaatsvindt, wordt de verspreiding in Nederland geconstateerd.

Daders en dadergroepen - De afgelopen jaren is een aantal omvangrijke kinderpornonetwerken opgespoord en opgerold, waardoor er kennis is verkregen over de werkwijzen van deze netwerken en de personen die daarbinnen actief zijn. De Amsterdamse zedenzaak is wellicht het bekendste voorbeeld. In die zaak is de hoofdverdachte vervolgd voor het misbruiken van 67 jonge kinderen. Van dat misbruik maakte hij afbeeldingen die hij ruilde voor andere afbeeldingen. In totaal zijn er 46.000 afbeeldingen aangetroffen op zijn computer. Andere grote en internationale zaken zijn Boylover.net en Dreamboard. In die zaken was sprake van meerdere verdachten in binnen- en buitenland die regelmatig contact hadden met elkaar. Uit de opsporingsonderzoeken is gebleken dat er gesloten netwerken bestaan waarin een bepaalde structuur en hiërarchie te vinden is. Hoe meer nieuw materiaal iemand aanlevert binnen een netwerk, hoe groter het aanzien van deze persoon is en hoe meer privileges zo iemand krijgt. Een aantal aspecten van de werkwijzen in deze netwerken geven aanwijzingen over de aanwezigheid van een bepaalde rolverdeling en statusverschillen binnen een netwerk. Daarnaast zijn er regels

waaraan netwerkliden zich moeten houden voor wat betreft het gebruik van encryptie en het aanleveren van afbeeldingen. Er is blijkbaar iemand in het netwerk die hiervoor de criteria opstelt. Verder geven producenten elkaar tips hoe ze het misbruik van kinderen kunnen maskeren. Het gaat dan om misbruikstechnieken, maar ook om het letten op de plaatsing van camera's om ontdekking te voorkomen. Verspreiders en producenten wisselen online tips uit hoe de computer het best beveiligd kan worden.

Gevolgen - De gevolgen van de productie en verspreiding van kinderpornografie zijn het meest evident voor de slachtoffers en hun directe omgeving. Alleen bij virtuele kinderpornografie is dat niet zo, want daar is niet altijd sprake van misbruik. De productie van (reële) kinderpornografie kan alleen plaatsvinden als kinderen daadwerkelijk seksueel worden misbruikt. De impact van het misbruik op de kinderen is groot, evenals de impact voor de omgeving van de kinderen. Soms worden kinderen over een langere periode meerdere malen misbruikt en wordt dit misbruik vastgelegd.

Naast de directe gevolgen voor de slachtoffers zijn er ook andere gevolgen van de productie en verspreiding van kinderpornografie. De spraakmakende zaken van de afgelopen jaren hebben voor toenemende politieke aandacht en media-aandacht gezorgd. De media-aandacht heeft gemaakt dat burgers een steeds grotere afkeer hebben gekregen van de mensen die zich bezighouden met de productie en verspreiding van kinderpornografie. Men kijkt anders naar het werk van mannen in de kinderopvang, op scholen en op andere plaatsen waar kinderen samenkomen. Ouders hebben ook minder het gevoel hun kinderen veilig aan een ander te kunnen toevertrouwen. De politieke aandacht heeft ervoor gezorgd dat er steeds meer maatregelen genomen worden die kindermisbruik moeten voorkomen, zoals meer toezicht in de kinderopvang en het vaker ter beschikking hebben van een Verklaring Omtrent het Gedrag voor eenieder die met kinderen werkt.

1.10.3 Verwachtingen en kwalificatie

Technologische ontwikkelingen maken het eenvoudiger om kinderpornografisch materiaal te produceren en te verspreiden. De afschermingsmogelijkheden worden steeds geavanceerder. Nederlanders participeren in netwerken waar ze kinderpornografisch materiaal met elkaar uitwisselen dat door henzelf geproduceerd is. Binnen deze netwerken is sprake van een bepaalde structuur en hiërarchie, er gelden regels waaraan moet worden voldaan en er zijn statusverschillen. De deelnemers worden daardoor gestimuleerd om nieuw materiaal te leveren waardoor ze toegang krijgen tot meer materiaal en een hogere status

en aanzien verwerven. De omvang van de productie en verspreiding van kinderpornografisch materiaal is onbekend, wel is door de toegenomen politieke en maatschappelijke aandacht de bewustwording ontstaan dat het op grotere schaal voorkomt dan momenteel bekend is. De verwachting is dat het onverminderd zal blijven plaatsvinden, omdat de seksuele motivatie die eraan ten grondslag ligt niet zal verdwijnen. De ernstige gevolgen die het produceren van kinderpornografisch materiaal voor kinderen heeft en de verwachting dat het produceren niet zal afnemen, maken de productie en verspreiding van niet-commerciële kinderpornografie tot een *dreiging* voor de komende vier jaar.

Hoewel experts vermoeden dat ook in Nederland commerciële productie en verspreiding van kinderpornografisch materiaal plaatsvindt, is er weinig onderzoek naar gedaan. De omvang is onbekend en de schadelijke gevolgen die het met zich meebrengt ook. Daarom is de commerciële productie en verspreiding van kinderpornografie gekwalificeerd als een *witte vlek*.

1.10.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

Een belangrijk verschil met vier jaar geleden is dat er wereldwijd een aantal grote kinderpornonetwerken zijn aangetroffen waarin ook Nederlanders actief waren. Deze Nederlanders waren niet alleen zogenoemde downloaders die kinderpornografisch materiaal bekeken, maar ze produceerden het materiaal ook zelf. Er is door onderzoeken meer zicht gekregen op de vaak moeilijk toegankelijke netwerken. De netwerken kennen een bepaalde structuur en hiërarchie en leden zijn voor een langere periode actief binnen een netwerk. In tegenstelling tot andere criminele activiteiten is het doel niet geldelijk, maar materieel gewin: het genereren van nieuw kinderpornografisch materiaal. Het verkregen inzicht heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat niet-commerciële productie en verspreiding van kinderpornografie gekwalificeerd is als een 'dreiging', vier jaar geleden was dit nog een 'witte vlek'.

Net als vier jaar geleden zijn er weinig concrete aanwijzingen dat commerciële productie en verspreiding van kinderpornografie (op grote schaal) plaatsvinden in Nederland. Vier jaar geleden heeft dat geleid tot de kwalificatie 'geen dreiging'. De onzekerheid wordt nu groter ingeschat en dat heeft geleid tot de kwalificatie 'witte vlek'.

1.11 Productie en verspreiding van vals geld³¹

1.11.1 Inleiding

Geld is vals als munten of biljetten in hun geheel worden nagemaakt. Dit is strafbaar volgens artikel 208 van het Wetboek van Strafrecht, als het de bedoeling is het geld als echt en onvervalst uit te geven. In deze paragraaf blijven valse munten buiten beschouwing. Besproken worden de productie en verspreiding van vals papiergeld in Nederland. Het valse papiergeld kan bestaan uit nagemaakte eurobiljetten of biljetten van andere valuta's. Vervalst geld valt buiten het domein. Anders dan bij vals geld is er bij vervalst geld geen sprake van nieuw vervaardigde biljetten: er worden aanpassingen aangebracht op echte biljetten.

1.11.2 Empirie

Omvang - In 2006 zijn in Nederland ongeveer 20.000 valse eurobiljetten aangetroffen. Sindsdien is het aantal valse eurobiljetten flink gestegen tot rond de 55.000 in 2009, om weer te dalen tot minder dan 30.000 in 2011. De meeste valse biljetten hebben een tegenwaarde van 50 euro. De totale tegenwaarde van de valse eurobiljetten vertoont al vanaf 2007 een dalende trend en bedraagt voor 2011 ongeveer 1,4 miljoen euro.

Als we de landen in de eurozone rangschikken op het aantal valse eurobiljetten per hoofd van de bevolking, behoort Nederland tot de middenmoot. In Frankrijk en Italië treft men relatief de meeste valse eurobiljetten aan, in Finland de minste.

De valse biljetten die in Nederland worden ontdekt van andere valuta's dan de euro, zijn hoofdzakelijk nagemaakte Zwitserse francs, Amerikaanse dollars en Britse ponden. De aantallen bedragen jaarlijks enkele honderden stuks tot ruim duizend.

Aard - De meeste valse biljetten die in Nederland rouleren, zijn gemaakt in drukkerijen in Italië en Bulgarije. Een enkele keer produceert men valse biljetten op een eenvoudige printer, zoals een man in Den Haag deed in 2008.

³¹ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Vals geld. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van M. Grapendaal, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

Het gedrukte valse geld kan op diverse manieren te gelde worden gemaakt. Door kleine aankopen te betalen met grote coupures vals geld, ontvangt men echte biljetten en munten als wisselgeld. Ook worden valse biljetten te koop aangeboden voor ongeveer 15 procent van de nominale waarde. Verder worden via websites zoals Marktplaats.nl goederen besteld en vervolgens afgehaald en betaald met valse eurobiljetten.

Daders en dadergroepen - In Nederland zijn in de afgelopen jaren geen criminele samenwerkingsverbanden aangetroffen die zich met de productie van vals geld bezighielden. Er is weinig bekend over de betrokkenheid van Nederlandse criminele samenwerkingsverbanden bij de verspreiding van vals geld. Aangenomen wordt dat bij drukkerijen met een grote productie, de valse biljetten via een distributienetwerk over heel Europa worden verspreid. Zo zijn verspreid over Europa Ghanezen, Kameroeners, Congolezen, Noren, Bulgaren en Colombianen aangehouden met vals geld op zak dat geproduceerd was in een en dezelfde drukkerij in Italië.

Gevolgen - De productie en verspreiding van vals geld heeft financiële consequenties voor de personen en bedrijven die het valse geld hebben ontvangen. De tegenwaarde van het in Nederland aangetroffen valse geld fluctueert per jaar en ligt in de orde van grootte van enkele miljoenen euro's. Afgezien van de genoemde financiële gevolgen kan vals geld van invloed zijn op het vertrouwen van burgers in het financiële stelsel. Dat vertrouwen wordt ondermijnd als de kans op vals geld in het dagelijkse geldverkeer aanzienlijk is. De verhouding tussen valse en echte eurobiljetten is momenteel dusdanig dat de kans daarop erg klein is.

1.11.3 Verwachtingen en kwalificatie

Er zijn tegenwoordig winkels die alleen nog maar pinpasbetalingen accepteren. Als steeds meer betalingen op digitale wijze worden afgehandeld, komt er steeds minder contant geld in omloop. De komende vier jaar zal dat naar verwachting nog niet leiden tot een aanzienlijke afname van gelegenheden om vals geld uit te geven. Op de langere termijn zal er wel beduidend minder contant geld in omloop zijn. Of dit de aantrekkelijkheid van de productie van vals geld doet afnemen, valt te bezien. Bij gelijkblijvende productie van vals geld zal er naar verhouding meer vals geld in omloop zijn en zal de kans op slachtofferschap toenemen.

De komende jaren zal de hoeveelheid vals geld fluctueren, net als de afgelopen jaren. De financiële schade zal naar alle waarschijnlijkheid beperkt blijven en niet leiden tot ondermijning van het vertrouwen van burgers in het financiële stelsel.

De productie en verspreiding van vals geld vormen daarmee voor de komende vier jaar naar verwachting *geen concrete dreiging* voor de Nederlandse samenleving.

1.11.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

Net als in 2008 is de productie en verspreiding van vals geld voorzien van de kwalificatie *geen concrete dreiging*. Niettemin zijn er enkele ontwikkelingen waarneembaar. Anders dan vier jaar geleden spelen de Baltische staten momenteel geen rol van betekenis meer bij de productie van vals geld. Ook neemt Nederland geen afwijkende positie meer in binnen de Europese Unie: in 2007 waren er in Nederland relatief veel valse eurobiljetten in omloop, in 2011 is dat niet meer het geval en neemt Nederland een middenpositie in.

1.12 Productie van en handel in vervalste medicijnen³²

1.12.1 Inleiding

Een expertcommissie heeft de productie van en handel in vervalste medicijnen gekozen als een van de nieuw te onderzoeken onderwerpen voor het Nationaal dreigingsbeeld. Een belangrijke overweging bij deze keuze waren de potentieel ernstige gevolgen die vooral het gebruik van vervalste medicijnen kan hebben. Medicijnen zijn vervalst wanneer de identiteit en/of samenstelling ervan opzettelijk is veranderd. De medicijnen kunnen qua samenstelling identiek zijn aan de originele geneesmiddelen, maar ze kunnen ook geen werkzame, minder werkzame of schadelijke stoffen bevatten. Ze werken dan niet of minder goed of zijn schadelijk voor de gezondheid.

1.12.2 Empirie

Omvang - Er zijn geen betrouwbare cijfers over de omvang van de markt voor vervalste medicijnen. Wel zijn er cijfers die een beeld geven van de mogelijke

³² Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Nieuwe vormen van georganiseerde criminaliteit, in het bijzonder afpersing en medicijnvervalsing. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van W. van der Leest en L. Moerenhout, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

omvang. Aan de Europese buitengrenzen onderschept de douane jaarlijks vele miljoenen vervalste geneesmiddelen die voor de Europese markt bestemd zijn. Wereldwijd is volgens de Wereldgezondheidsorganisatie een op de tien medicijnen vervalst en bedraagt de geschatte omzet 55 miljard euro. Het probleem doet zich vooral voor in ontwikkelingslanden, in de ontwikkelde landen ligt het percentage vervalste geneesmiddelen lager. Pfizer, een over de hele wereld opererend farmaceutisch bedrijf, schat de omzet van nagemaakte medicijnen in Nederland op 79 miljoen euro, dat is een kleine 1,5 procent van de totale farmaceutische omzet in ons land.

Aard - Er worden veel verschillende soorten vervalste medicijnen aangetroffen, zoals erectiepillen, afslankmedicatie, slaappillen, anabole steröiden, anti-depressiva, pijnstillers, hartmedicatie, insuline, cholesterolverlagers, haargroei-middelen en medicijnen tegen kanker. Volgens opsporingsonderzoeken zijn erectiemiddelen de meest vervalste en verhandelde medicijnen, gevolgd door afslank- en haargroei-middelen. De populariteit van erectiemiddelen is mogelijk te verklaren doordat ze nog weleens als partydrug verkocht worden in combinatie met andere harddrugs. Zo verhoogt ecstasy het libido maar vermindert het de seksuele prestaties. Viagra of een ander erectiemiddel heft dat negatieve effect op.

De productie van vervalste medicijnen lijkt voornamelijk buiten Europa plaats te vinden. Bekende productielanden zijn India, China, Pakistan, Rusland en Hongkong. In die landen zijn die medicijnen niet altijd illegaal of vervalst. India erkent het westerse patentrecht niet en produceert bijvoorbeeld Kamagra, een erectiemiddel met exact dezelfde hoeveelheid werkzame stof als Viagra. Dat middel is via internet illegaal te bestellen. Er zijn geen recente voorbeelden van productie van illegale geneesmiddelen in Nederland. Wel zijn er enkele oudere casussen waarin criminelen zich bezighielden zowel met de productie van synthetische drugs als met die van vervalste Viagrapillen en afslankmiddelen. Dat is een begrijpelijke combinatie: met de instrumenten waarmee synthetische drugs worden geproduceerd, kunnen ook vervalste medicijnen worden gemaakt.

Mensen kunnen verschillende redenen hebben om medicijnen buiten het reguliere circuit aan te willen schaffen. Een van die redenen is dat de klant geen doktersrecept wil halen of kan krijgen. Een andere reden is dat de middelen niet legaal in Nederland verkrijgbaar zijn. Een voorbeeld is het populaire en effectieve afslankmiddel Reductil, dat vanwege de negatieve bijwerkingen in Nederland niet meer voorgeschreven mag worden. Een derde reden is dat medicijnen via het illegale circuit vaak goedkoper zijn, vooral medicijnen die niet vergoed

worden door de verzekering. Via de legale apotheken worden zelden vervalste medicijnen verspreid; er is slechts één geval bekend en dat dateert uit 2004.

Internet faciliteert de verkoop van medicijnen. Er zijn op het net zowel legale als illegale apotheken te vinden. Websites van illegale apotheken zijn vaak moeilijk te onderscheiden van die van legale apotheken en ze zijn doorgaans in het buitenland gevestigd. De illegale websites leveren meestal professioneel nagemaakte medicijnen inclusief bijsluiter in professioneel nagemaakte verpakkingen. De gewenste geneesmiddelen worden per (lucht)post naar het gewenste adres gestuurd. Volgens onderzoek van Intomart uit 2009 is 70 procent van de klanten die via internet geneesmiddelen aanschaffen tevreden over de aankoop. Een waarschijnlijk niet geheel toevallige overeenkomst met onderzoek door de Consumentenbond in datzelfde jaar is dat bij twee derde van de aankopen via internet de hoeveelheid werkzame stof niet of nauwelijks afwijkt van de hoeveelheid werkzame stof in het originele geneesmiddel.

Daders en dadergroepen - Er is weinig bekend over personen of groepen die zich bezighouden met de productie van en handel in vervalste medicijnen. Zoals gezegd vindt de productie voornamelijk plaats in landen buiten Europa. Bij enkele criminele samenwerkingsverbanden is het produceren en illegaal verhandelen van erectiemiddelen als nevenactiviteit geconstateerd. Ook neemt de douane geregeld bij reizigers vervalste medicijnen in beslag. Volgens een bericht in de media stappen internationaal opererende drugsbendes vanwege de grote verdiensten en de lage pakkans over op de productie van vervalste medicijnen. Er is geen informatie en er zijn geen signalen dat dit in Nederland het geval zou zijn. De noodzaak tot georganiseerde productie en distributie is er in Nederland niet: vervalste medicijnen zijn tegen relatief lage prijzen eenvoudig te verkrijgen via internet.

Gevolgen - Het gebruik van vervalste medicijnen brengt vooral gezondheidsrisico's met zich mee voor de gebruikers. Mensen die geneesmiddelen via internet kopen, zijn zich vaak niet bewust van deze risico's. Een te hoge of te lage concentratie werkzame stof, geen werkzame stof of een andere toxische stof in het geneesmiddel kan de gezondheid aanzienlijk schaden, soms met de dood tot gevolg. In Azië en Afrika zijn in het verleden tientallen mensen overleden na het gebruik van vervalste medicijnen. De gevolgen in Nederland lijken minder ernstig. Er zijn in ons land geen sterfgevallen bekend als gevolg van het gebruik van vervalste medicijnen.

De farmaceutische industrie kan aanzienlijke schade oplopen als op grote schaal medicijnen vervalst worden. De schatting is dat wereldwijd 10 procent van de medicijnen vals is. Door gederfde inkomsten kan de farmaceutische industrie minder investeren in de ontwikkeling van nieuwe en betaalbare medicijnen. Voor ons land wordt de omzet van vervalste medicijnen geschat op 1,5 procent van de totale farmaceutische omzet in Nederland. Wereldwijd wordt de schade geschat op 10 procent van de farmaceutische omzet.

1.12.3 Verwachtingen en kwalificatie

Er zijn enkele ontwikkelingen die zouden kunnen leiden tot een toename van de productie van en handel in vervalste medicijnen. De bevolking vergrijsst en de zorgvraag groeit, waardoor de kosten van de gezondheidszorg zullen stijgen: hogere ziektekostenpremies, hogere eigen bijdragen en minder geneesmiddelen die vergoed worden door de zorgverzekering. Tegelijkertijd kunnen er door de grotere vraag naar medicijnen meer en grotere tekorten ontstaan. Bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg is in 2010 tien keer een tekort aan medicijnen in Nederland gemeld. Als de vraag naar medicijnen sterker groeit dan het aanbod, zal dat prijsverhogend werken. De vraag naar goedkope alternatieven zal dan toenemen. Het wordt dan voor criminelen aantrekkelijk om actief te worden op de markt voor vervalste medicijnen.

Hoewel deze ontwikkelingen zorgwekkend zijn, is het aandeel vervalste medicijnen op de Nederlandse markt klein en wordt niet verwacht dat dit de komende vier jaar zodanig zal groeien dat als gevolg daarvan de farmaceutische industrie of de Nederlandse volksgezondheid grote schade zal ondervinden. Daarnaast lijkt er bij de Nederlandse criminelen tot op heden geen grote interesse te bestaan in het produceren en distribueren van vervalste medicijnen. Daar zal waarschijnlijk geen verandering in komen, omdat de productie voornamelijk in het buitenland plaatsvindt en de Nederlandse gebruiker op relatief eenvoudige wijze goedkope medicijnen via internet kan aanschaffen. Dit overwegende hebben wij productie van en handel in vervalste medicijnen gekwalificeerd als *geen concrete dreiging* voor de Nederlandse samenleving.

2

Fraude en witwassen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden criminele verschijnselen behandeld die tot de financieel-economische criminaliteit worden gerekend, namelijk fraude en witwassen. In overleg met het Functioneel Parket is onderzoek verricht naar horizontale fraude. Hiertoe behoren frauduleuze praktijken waarvan bedrijven en particulieren slachtoffer worden. Verticale fraude, waarbij de overheid de benadeelde partij is, blijft hier buiten beschouwing; bij het Functioneel Parket bestaat over verticale fraude al relatief veel kennis en inzicht.

Horizontale fraude kent diverse verschijningsvormen: er zijn er tien onderzocht. Om zicht te krijgen op de (relatieve) omvang van deze fraudevormen zijn analyses van aangiften uitgevoerd. Tabel 4 toont de aantallen en het relatieve aandeel van elk van de tien vormen van horizontale fraude.

Tabel 4

Horizontale fraude: aantal en percentage van aangiften in de Basisvoorziening Handhaving uit de periode september 2010 - september 2011		
Fraudevorm	Aantal	Percentage
Fraude met online handel	7306	69,0
Fraude met betaalmiddelen	2011	19,0
Voorschotfraude	604	5,7
Acquisitiefraude	255	2,4
Hypotheekfraude	253	2,4
Telecomfraude	172	1,6
Verzekeringsfraude	142	1,3
Faillissementsfraude	81	0,8
Beleggingsfraude	14	0,1
Merkfraude	10	0,1

De tabel verschaft een globaal beeld vooraf. Fraude met online handel en fraude met betaalmiddelen worden volgens politieregistraties het vaakst aangegeven. In de tekst wordt regelmatig naar de uitkomsten van deze analyse van aangiften verwezen.

De tien fraudevormen zijn dusdanig verschillend van karakter dat elk een aparte behandeling en kwalificatie van dreiging heeft gekregen.

Ook witwassen kent vele verschijningsvormen, in de zin dat uiteenlopende methoden worden gehanteerd. Deze methoden beschouwen we als werkwijzen van de hoofdactiviteit witwassen. Witwassen is in zijn totaliteit voorzien van een kwalificatie van dreiging.

2.2 Acquisitiefraude³³

2.2.1 Inleiding

Acquisitiefraude is een vorm van fraude waarbij sprake is van misleidende handelspraktijken tussen organisaties. Er worden verkooptechnieken gebruikt die gericht zijn op het winnen van vertrouwen en het wekken van verwachtingen om de ander te bewegen tot het aangaan van een overeenkomst. De tegenprestatie wordt niet of nauwelijks geleverd. Het meest bekend is het aanbod om een advertentie of bedrijfsvermelding te plaatsen in een bedrijvengids of op internet. Ondernemers worden misleid en tekenen een contract waardoor een betalingsverplichting ontstaat, terwijl de tegenprestatie minimaal is. Andere vormen zijn het sturen van spooknota's of domeinnaamfraude. Spooknota's zijn facturen voor diensten of producten die niet geleverd worden. In veel gevallen gaat het om facturen voor advertenties, maar het kan ook om zogenaamd geleverde kantoorproducten of diensten van adviseurs gaan.

Domeinnaamfraude is een variant waarbij vooral getracht wordt domeinnamen te verkopen die sterk lijken op de domeinnaam van het bedrijf. Zowel bedrijven als de overheid en de non-profitsector zijn potentiële slachtoffers. Sinds 2003 is er het Steunpunt Acquisitie Fraude (SAF), een landelijk meldpunt waar slachtoffers zich kunnen melden wanneer zij met acquisitiefraude in aanraking zijn gekomen.

³³ Deze paragraaf is gebaseerd op de rapporten *Horizontale fraude. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van B. Bloem en A. Harteveld, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten en *Misleidende handelspraktijken. Een onderzoek naar de aard, achtergronden en aanpak van acquisitiefraude in Nederland* uit 2009 van K. Huisman en H.G. van de Bunt (m.m.v. H. van Eeren, I.J.J. Kwaspen en I.M. Boer) in opdracht van het WODC (Rotterdam: Erasmus Universiteit). Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden die rapporten te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

2.2.2 Empirie

Omvang - In 2010 was het aantal meldingen bij het Steunpunt Acquisitie Fraude 8200. In 2011 is dat aantal gestegen naar 11.000. De aangiftebereidheid is laag, er is in 2011 in slechts 255 gevallen (2,3%) ook daadwerkelijk aangifte gedaan. Dat hangt mogelijk samen met het gegeven dat acquisitiefraude niet strafbaar is gesteld als zelfstandig delict en het niet als zodanig geregistreerd wordt. Al jaren schommelt het aantal malafide bedrijven zo rond de 250, die in handen zijn van vijftig tot zeventig dadergroepen.

Uit eerder onderzoek blijkt dat ruim 43 procent van de meldingen betrekking had op plaatsing van een bedrijfsvermelding op internet, 25 procent op plaatsing van een advertentie in een fysieke gids, 13 procent betrof spooknota's, 11 procent domeinnaamfraude, bij bijna 6 procent ging het om misleidende praktijken met andere producten en van de resterende 2 procent was niet bekend waar de melding betrekking op had.

Aard - Malafide aanbieders benaderen bedrijven via massale mailings of op een persoonlijke wijze. Bij een massale mailing krijgt een groot aantal ondernemers een aanbod om een advertentie of bedrijfsvermelding in een gids of op een website te plaatsen. Dit aanbod lijkt sprekend op een factuur, inclusief acceptgiro. Door te betalen gaan ondernemers echter een overeenkomst aan om periodiek een bedrag te betalen. Een deel van de potentieel gedupeerden ziet de kleine lettertjes over het hoofd en betaalt, met alle gevolgen van dien. Bij een persoonlijke benadering proberen fraudeurs op verschillende manieren vertrouwen te winnen en een positieve verwachting te wekken. Deze benadering is vaak telefonisch, maar er zijn ook gevallen bekend waar een vertegenwoordiger langskomt. Aanbieders suggereren bijvoorbeeld dat een collega al akkoord is gegaan met een opdracht, er hoeft alleen nog een gegevenscontrole plaats te vinden en een handtekening gezet te worden. Ze beïnvloeden de verwachting door bijvoorbeeld in het gesprek terloops te suggereren dat het om een jaarbedrag gaat, terwijl het een maandbedrag is. De aandacht wordt afgeleid van de kleine lettertjes waarin de juiste voorwaarden meestal wel omschreven staan. Dat maakt het later lastig om de fraude aan te tonen. Als er getekend is, moet er ook betaald worden. Het kan gaan om een eenmalige betalingsopdracht of om een jaarcontract met periodieke betalingen. Wanneer niet wordt voldaan aan de betalingsverplichting, schakelen de malafide aanbieders zonder pardon incassobureaus in of voeren civiele acties tegen wanbetalers. De incassobureaus zijn (soms) gelieerd aan de malafide aanbieder en sturen brieven met het advies om vooral te betalen om verdere problemen te voorkomen. De overeenkomst ontbinden is dan ook geen sinecure. Het komt

voor dat de malafide aanbieder een schikkingsvoorstel doet om verdere conflicten te voorkomen.

In de kern is het handelen van de malafide aanbieders gericht op het misbruik van vertrouwen en dat doen ze op drie manieren. Ten eerste door *mimicry* of nabootsing: de malafide aanbieders lijken in de manier waarop ze zich presenteren op een organisatie met een goede reputatie, zoals de Gouden Gids of de Kamer van Koophandel. Ze gebruiken logo's of afkortingen die lijken op die van bonafide bedrijven. Ten tweede door *impression management*: het bedrijf probeert zich op alle fronten voor te doen als een bonafide bedrijf. Het staat keurig ingeschreven bij de Kamer van Koophandel, betaalt netjes en op tijd de belasting, heeft een mooi kantoor, een gelikte website en professioneel ogende facturen. Ten derde maken de fraudeurs misbruik van alledaagse gedragsregels, waardoor slachtoffers sneller misleid worden. Ze refereren bijvoorbeeld aan een gesprek met een collega of ze suggereren dat het een bevestiging betreft van een eerder overeengekomen contract.

De malafide bedrijven hebben allemaal een eigen website of geven een fysieke gids of een fysiek tijdschrift uit. Deze worden echter nooit breed verspreid onder de doelgroep van de adverteerder zoals beloofd is. Wel wordt vaak een bewijs-exemplaar opgestuurd en staan de bedrijven vermeld in de online gids. De tegenprestatie staat niet in verhouding tot de kosten die berekend worden of er is helemaal geen tegenprestatie.

Begin februari 2012 kregen naar schatting tienduizenden klanten een nepfactuur met het echte logo van de Telefoongids en de Gouden Gids, en met echte gegevens en het logo van de Kamer van Koophandel. Het was de eerste keer dat vervalste facturen werden verstuurd met echte logo's erop; meestal gaat het om gelijkende logo's en andere gegevens. De fraudeurs maakten hiervoor vermoedelijk gebruik van het adressenbestand van het bedrijf dat beide gidsen uitgeeft.

Bij domeinnaamfraude worden bedrijven telefonisch gewaarschuwd dat een concurrent een domeinnaam heeft aangevraagd die lijkt op die van het bedrijf of dezelfde domeinnaam heeft aangevraagd als die van het bedrijf, maar dan met een andere internetextensie (bijvoorbeeld .org of .eu). Vervolgens biedt de fraudeur aan om snel het desbetreffende domein te registreren, waar dan wel een fors bedrag voor betaald moet worden.

Alle branches kunnen slachtoffer worden van acquisitiefraude. Tot een aantal jaren geleden waren vooral kleine ondernemingen de dupe, maar tegenwoordig

bevinden zich ook grote bedrijven en andere organisaties zoals ziekenhuizen, scholen en gemeenten onder de slachtoffers. Lang niet altijd zijn de bedrijven en organisaties zich bewust van de oplichting en betalen zij jarenlang.

Daders en dadergroepen - De dadergroepen opereren voornamelijk vanuit het noorden van Nederland. Een malafide aanbieder heeft advertentieverkopers opgeleid en ze gestimuleerd om eigen bedrijven op te richten. Op die wijze is een netwerk van malafide bedrijven ontstaan. Deze bedrijven variëren van kleine eenmanszaken tot grotere bedrijven. Soms zijn het grote georganiseerde netwerken die bestaan uit een overkoepelend bedrijf met verschillende leidinggevenden die kleinere uitvoerende bedrijven onder hun hoede hebben. Door ingewikkelde constructies, het gebruik van katvangers en door steeds nieuwe rechtspersonen op te richten, schermen de daders zich af. Werknemers zijn niet altijd op de hoogte van de frauduleuze activiteiten en denken bij een bonafide bedrijf te werken.

Ook buitenlandse malafide aanbieders zijn actief op de Nederlandse markt. Deze buitenlandse aanbieders zijn soms wereldwijd actief. Of daar ook Nederlandse dadergroepen bij betrokken zijn, is onbekend. Wel heeft een Nederlandse dadergroep zijn activiteiten verlegd naar het buitenland. In hoeverre deze groep ook nog actief is in Nederland is niet bekend. Er wordt weinig onderzoek gedaan naar acquisitiefraude, waardoor we weinig weten over de kenmerken en samenstelling van de dadergroepen.

Gevolgen - Bij het SAF wordt voor ongeveer 5 miljoen euro per jaar gemeld, het is onbekend hoeveel hiervan daadwerkelijk is betaald door de bedrijven. Deze meldingen zijn volgens het SAF het spreekwoordelijke topje van de ijsberg. De totale schade wordt door het SAF geschat op 400 miljoen euro, een goede onderbouwing voor dit bedrag ontbreekt echter. De meeste bedrijven doen geen melding, omdat het om relatief kleine bedragen gaat, en ook schaamtegevoel kan ondernemers ervan weerhouden het te melden. Bedrijven hebben ook niet altijd in de gaten dat ze opgelicht worden, ze besteden immers geld aan reclame en communicatie met (potentiële) klanten en een budget hiervoor is dan ook heel gebruikelijk.

Naast de financiële schade kan het geschonden vertrouwen leiden tot meer wantrouwen en terughoudendheid in het zakelijk verkeer. Bij kleine bedrijven is de impact van de fraude vermoedelijk groter dan bij grote bedrijven.

2.2.3 Verwachtingen en kwalificatie

Acquisitiefraude is niet strafbaar gesteld als zelfstandig delict. De scheidslijn tussen slim, agressief zaken doen en onrechtmatig handelen is bij acquisitiefraude dun. Dat maakt het lastig om deze vorm van oplichting te bestrijden en dat gebeurt dan ook nauwelijks. Al jaren zijn er ongeveer 250 malafide bedrijven die zich met deze tak van criminaliteit bezighouden, er zijn geen ontwikkelingen die erop duiden dat hier grote veranderingen in komen. Er is nauwelijks informatie over de vijftig tot zeventig dadergroepen die deze malafide bedrijven oprichten en aansturen. Er zijn veel slachtoffers voor relatief kleine bedragen. Veel slachtoffers weten niet dat ze opgelicht worden en als ze het wel weten doen ze lang niet altijd aangifte. Wel neemt het aantal meldingen bij het SAF toe. Toch verwacht het SAF niet dat de omvang zal toenemen of dat er nieuwe vormen zullen verschijnen. Al met al is er veel wat we *niet* weten over de omvang, de slachtoffers en de gevolgen van acquisitiefraude, de kwalificatie luidt dan ook *witte vlek*.

2.3 Hypotheekfraude³⁴

2.3.1 Inleiding

Hypotheekfraude kan worden omschreven als het geven van een verkeerde voorstelling van zaken om een hypothecaire financiering tot stand te brengen of uit te laten voeren. Daarvoor maken fraudeurs gebruik van valse of vervalste formulieren of spannen zij samen met personen of instanties uit de hypothecaire wereld. Op die manier benadelen of misleiden fraudeurs de hypotheekverstrekkers. Een verschijningsvorm van hypotheekfraude is bouwdepotfraude. Een deel van de hypotheek wordt dan gereserveerd op een aparte bankrekening voor de betaling van rekeningen voor nieuwbouw of verbouw van een woning. Als dat geld gebruikt wordt voor andere doeleinden, is er sprake van bouwdepotfraude.

³⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Horizontale fraude. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van B. Bloem en A. Hartevelde, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

2.3.2 Empirie

Omvang - De omvang van hypotheekfraude is lastig te duiden, omdat registraties ontbreken en hypotheekverstrekkers geen cijfers kunnen of willen verstrekken over incidenten met hypotheekfraude. Wel kan op basis van onderzoek onder ruim 10.500 fraudeaangiften (van september 2010 tot september 2011) worden vastgesteld dat 2,6 procent van alle fraudeaangiften betrekking heeft op hypotheekfraude. Van de 253 aangiften van hypotheekfraude hadden er 46 betrekking op een bouwdepot.

Als gevolg van preventieve maatregelen van hypotheekverstrekkers zijn de registratiecijfers van het aantal van hypotheekfraude verdachte (rechts)personen gedaald. Nu ligt dat aantal tussen de 500 en 600 personen per jaar, in eerdere jaren waren het er meer. Daarnaast lijkt het aantal fraudes met bouwdepots af te nemen.

Aard - Het belangrijkste doel bij het plegen van hypotheekfraude is meestal de verwerving van vastgoed of het witwassen van geld. Soms is die verwerving gericht op het verkrijgen van woonruimte, maar vaak wordt vastgoed gebruikt ter ondersteuning van criminele activiteiten, zoals hennepsteelt, het *stashen* van drugs, verhuur aan gesmokkelde illegalen of uitbuiting van mensen. Bij het plegen van bouwdepotfraude is het doel meestal om afgesloten bouwdepots zo snel mogelijk leeg te trekken door het inleveren van valse facturen van bouwbedrijven. Het vrijgekomen geld wordt dan voor andere doeleinden dan bouw of verbouwing gebruikt. Bij het plegen van hypotheekfraude is nagenoeg altijd sprake van misbruik van identiteitspapieren, maar meestal blijft het daar niet bij. Vaak zijn er aanvullende gegevens nodig voor het verkrijgen van een hypotheek of bouwdepot. Daarom maken criminelen ook veelvuldig gebruik van valse en vervalste loon- en inkomensgegevens, oneigenlijk opgemaakte taxatierapporten, valse of vervalste werkgeversverklaringen, belastingaangiften en uittreksels van de Kamer van Koophandel.

Daders en dadergroepen - Hypotheekfraude en vooral fraude met bouwdepots wordt gepleegd door in Nederland gevestigde criminele samenwerkingsverbanden. Die samenwerkingsverbanden werken met tussenpersonen die nauw betrokken zijn bij de uitvoering van de fraude. Hierbij valt te denken aan makelaars, taxateurs, notarissen, belastingadviseurs, accountants(organisaties), trustkantoren, advocaten en stromannen. De mate van betrokkenheid varieert. In het ene geval laat een notaris zijn controleplicht op persoonlijke gegevens achterwege of geeft een taxateur valse taxaties, in het andere geval werken belastingadviseurs en advocaten samen aan grootschalige fraudeconstructies.

De veelvuldige en nauwe samenwerking tussen criminele samenwerkingsverbanden en tussenpersonen duidt op een sterke verwevenheid tussen onder- en bovenwereld bij de uitvoering van hypotheekfraude. Katvangers, ten slotte, worden meestal gebruikt om voor een relatief klein bedrag rechtspersonen of hypotheekers op hun naam te zetten. Het gaat dan meestal om mensen die verslavingsproblemen en schulden hebben.

Gevolgen - De ernst van de gevolgen van hypotheekfraude kan door het beperkte zicht op de omvang van het verschijnsel niet worden ingeschat. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat de financiële schade door hypotheekfraude vooral geldverstrekkers treft wanneer niet meer aan hypotheekverplichtingen wordt voldaan. Daarnaast lijdt de overheid schade door het ten onrechte claimen van de renteaftrek. Onbekend blijft welke schade particulieren ondervinden van de lokale prijsopdrijving van vastgoed ten gevolge van hypotheekfraude. Vast staat dat hypotheekfraude door de verwevenheid van onder- en bovenwereld het consumentenvertrouwen in belangrijke beroepsgroepen schaadt. Het gaat dan om financieel dienstverleners, makelaars, notarissen en advocaten, beroepsgroepen waar integriteit en vertrouwen belangrijke waarden zijn. Ten slotte kan de criminele exploitatie van vastgoed dat door hypotheekfraude is verkregen – bijvoorbeeld als een hennepkwekerij in vastgoed wordt ondergebracht – overlast voor omwonenden veroorzaken of schade toebrengen aan andere betrokkenen.

2.3.3 Verwachtingen en kwalificatie

Hypotheekverstrekkers hebben zich het afgelopen decennium op verschillende manieren ingezet om fraude met hypotheek en bouwdepots tegen te gaan. Zij hebben de onderlinge samenwerking verbeterd, evenals de samenwerking met andere partijen, zoals makelaars, taxateurs, notarissen, politie en het Openbaar Ministerie. Ook stellen deze partijen gezamenlijk strengere criteria op voor hypotheekverstrekkers en hypotheekverstrekkingen, wisselen zij informatie uit over fraudeurs en zijn er afdelingen opgericht om hypotheekfraude te bestrijden. Bovendien ligt er een aankondiging van het Financieel Expertise Centrum (een verbond van AFM, AIVD, Belastingdienst, DNB, FIOD-ECD, Openbaar Ministerie en politie) dat het zich vanaf 2012 blijvend zal inzetten om hypotheekfraude te bestrijden.

Daar staat tegenover dat hypotheekverstrekkers door strenge wet- en regelgeving nauwelijks inkomensgegevens van aanvragers kunnen controleren, fraudeurs nog altijd creatieve uitwegen vinden om hun inkomensachtergrond te verdoezelen en de informatie-uitwisseling tussen private en publieke partijen

niet overal goed verloopt. Daar komt bij dat hypotheekfraude in de hand wordt gewerkt nu woningcorporaties steeds vaker huurwoningen verkopen. Daardoor ontstaan mogelijkheden voor criminelen om goedkoop woningen aan te schaffen en ze door te verkopen aan stromannen die met vervalste (inkomens) gegevens hypotheek en bouwdepots afsluiten.

Op basis van de vorenstaande ontwikkelingen valt nog te bezien of de omvang van hypotheekfraude in de nabije toekomst zal toe- of afnemen. Wat er gebeurt, valt überhaupt moeilijk te voorspellen zolang de omvang van hypotheekfraude onbekend is. Om dezelfde reden kan ook de impact van het verschijnsel in termen van toekomstige schadelijke gevolgen voor de samenleving niet geduid worden. Daarom wordt hypotheekfraude gekwalificeerd als een *witte vlek*.

2.4 Beleggingsfraude³⁵

2.4.1 Inleiding

Beleggingsfraude is de algemene benaming voor diverse vormen van fraude waarbij beleggingen in het spel zijn. Vaak gaat het om beleggingen in (fictieve) aandelen, maar ook van frauduleuze beleggingen in (buitenlands) vastgoed zijn voorbeelden bekend. Kenmerkend is dat individuen met uitzicht op hogere dan marktconforme rendementen overgehaald worden hun geld ter beschikking te stellen van een organisatie die dat geld voor hen belegt. In feite gebeurt dat niet of slechts ten dele. De voorgespiegelde rendementen worden aanvankelijk uitbetaald uit de inleggeden van latere investeerders. Later stoppen de betalingen en verdwijnen de fraudeurs met de noorderzon.

2.4.2 Empirie

Omvang - Er bestaat geen goed zicht op de feitelijke omvang van beleggingsfraude, in termen van bedragen noch in termen van aantallen slachtoffers. Daar zijn diverse redenen voor aan te geven. In de eerste plaats wordt door slachtoffers lang niet altijd aangifte gedaan. Soms schamen ze zich, soms is belegd met zwart geld en dat zou bij aangifte bekend worden. De Autoriteit Financiële

³⁵ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Horizontale fraude. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van B. Bloem en A. Hartevelde, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

Markten (AFM) noemt in haar jaarverslagen weliswaar bedragen, maar die zijn gebaseerd op die gevallen die binnen haar toezichtsdomein vallen. En de Fraudehulpdesk geeft aan dat zij ongeveer zestig meldingen van beleggingsfraude per jaar ontvangen.

Tot 2012 hield de AFM alleen toezicht op die beleggingen die de 50.000 euro niet te boven gingen. Aangenomen wordt dat mensen die meer dan 50.000 euro beleggen, ervaren of professionele beleggers zijn die minder behoefte hebben aan toezicht. Deze grens is per 1 januari 2012 opgetrokken naar 100.000 euro. Dit in aanmerking genomen, lijken de “enkele honderden miljoenen schade” waarvan de AFM rept in haar jaarverslag over 2010, een ondergrens. Fraude-experts schatten dat de werkelijke schade vele malen hoger is dan de bedragen die de AFM noemt. Met een gemiddeld schadebedrag van 80.000 euro steekt deze vorm van horizontale fraude met kop en schouders uit boven de andere behandelde vormen.

Aard - In grote lijnen is de constructie bij beleggingsfraude steeds dezelfde. Om een beleggingsfraude op te zetten moeten potentiële investeerders gelokaliseerd en aangetrokken worden om deel te nemen aan de zwendel. Fraudeurs maken vaak gebruik van telefoon of internet om in contact te komen met mogelijke investeerders. Daarbij worden adreslijsten gebruikt waarop mensen staan van wie bekend is dat zij interesse hebben in beleggen of dat zij eerder slachtoffer zijn geweest van beleggingsfraude, de zogenoemde *suckerlists*. Om toezicht te ontwijken worden Nederlandse beleggers vaak vanuit het buitenland benaderd.

De potentiële investeerders moeten ervan overtuigd zijn dat hun geld veilig wordt beheerd en belegd. De fraudeur dient er dan ook voor te zorgen dat hij vertrouwen wekt en een uitstekende reputatie heeft of voorwendt. Door middel van *glossy brochures*, (televisie)reclames, sociale media, fraaie websites en (eventueel) een mooie kantoorruimte probeert hij de indruk te wekken dat het bedrijf legaal, professioneel, succesvol en betrouwbaar is.

Aanvankelijk betalen de fraudeurs de beloofde rendementen uit. Die zijn niet afkomstig uit werkelijk gerealiseerde winst, maar van nieuwe investeerders. Na verloop van tijd zal de oplichter de overeengekomen uitbetalingen proberen te omzeilen, door met tal van uitvluchten te komen. Een aantal van de opgegeven redenen om afgesproken rendementen niet meer uit te betalen, maakt dat slachtoffers nieuwe betalingen doen. Zo kan het zijn dat de fraudeur aangeeft dat de investering op dat betreffende moment niet vrijgemaakt kan worden. Vervolgens biedt de fraudeur aan om de rendementen uit te betalen in de vorm van aandelen. Wanneer de belegger toehapt, accepteert hij dat hij niet alleen het aanvankelijk beloofde rendement, maar ook de hoofdsom in aandelen

uitbetaald zal krijgen. Uit een Brits onderzoek dat werd gepubliceerd in 2006 bleek dat 13 procent van de gedupeerden voor een tweede keer een aandelen-aankoop had verricht en dat ruim 26 procent van de gedupeerden meer dan vier keer waren benaderd door (andere) organisaties.³⁶ Een van de vormen van beleggingsfraude is de zogenaemde *boilerroomfraude*. Deze vorm ontleent zijn naam aan de *boilerroom*, meestal een (relatief) klein kantoor, van waaruit mensen telefonisch benaderd worden om geld te investeren. Doordat de potentiële klanten de telefoongesprekken van de andere medewerkers op de achtergrond kunnen horen, wordt de indruk gewekt dat er een succesvol en betrouwbaar bedrijf actief is. Om potentiële klanten over te halen geld in te leggen, worden hun hoge rendementen in het vooruitzicht gesteld. In werkelijkheid blijkt het vaak om waardeloze aandelen te gaan.

De *Ponzi-zwendel*, vernoemd naar de oplichter Charles Ponzi, is een vorm van klassieke beleggingsfraude waarbij investeerders wordt voorgehouden dat hun geld lucratief wordt belegd. In werkelijkheid wordt niets of slechts een (klein) deel van de ingelegde gelden belegd. De vaak vooraf afgesproken (hoge) rendementen worden betaald met de inleggelden van latere investeerders.

Piramidespelen verschillen weinig van de hierboven genoemde vormen van beleggingsfraude. Het voornaamste verschil is dat de deelnemers geacht worden zelf nieuwe deelnemers aan te brengen. De 'voet' van de piramide betaalt het rendement van de top.

Daders en dadergroepen - De over het algemeen grote internationale organisaties die zich bezighouden met beleggingsfraude is er, zoals gezegd, alles aan gelegen een respectabele indruk te maken. Om dit te bereiken maken ze gebruik van rechtspersonen, inschrijvingen in de Kamer van Koophandel, bankrekeningen en kantoorpersoneel, waaronder katvangers. Hierbij worden inkomsten uit inleggelden en de bedrijfskosten keurig per bank betaald, waardoor het voor de bank en de overige buitenwereld lijkt alsof het om een bonafide bedrijf gaat. De top van deze organisaties of hun financiële adviseurs hebben vaak professionele rechtskennis op het gebied van administratieve wetgeving, waardoor zij relatief eenvoudig complexe constructies kunnen opzetten. Rechtspersonen worden dan ook gebruikt ter afscherming van de fraudeurs en hun activiteiten en in het algemeen om de opsporing te frustreren. Daarbij wordt bewust gezocht naar landen waarvan bekend is dat medewerking aan het uitwisselen van informatie met Nederlandse opsporingsinstanties te

³⁶ Gegevens afkomstig uit: Roest, F. (2012). *Succesvolle bestrijding Boilerroom-beleggingsfraude vraagt publiek-private samenwerking*. Update ten behoeve van deelrapport horizontale fraude van het NDB.

wensen overlaat. Een kenmerkend detail hierbij is dat in de landen waar de infrastructuur van de groep gevestigd is, niet aan werving wordt gedaan. Zo bedienen in Nederland gevestigde *boilerrooms* het buitenland en bedienen Nederlanders onder valse naam vanuit het buitenland de Nederlandse markt. De organisatie van een *boilerroom* heeft dikwijls een piramidevorm. Elke laag heeft zijn eigen taak en informatiepositie. De mensen die aan de touwtjes trekken, hebben meestal meerdere *boilerrooms* tegelijk onder hun hoede. Vaak werkt men volgens het 'cellenprincipe', waarbij de ene cel niet op de hoogte is van wat de andere cel doet. Medewerkers uit de belkantoren weten meestal weinig over de samenstelling van de organisatie. Zij worden slechts ingezet om hun eigen specifieke taken te vervullen. Ze zijn slecht tot matig opgeleid, werken in een van de cellen en worden minimaal geïnformeerd. Verkopers van financiële producten kunnen echter ook professionals zijn, zoals financiële adviseurs, accountants en juristen. Door de celstructuur brengt het oprollen van een *boilerroom* doorgaans slechts beperkte schade toe aan de complexe criminele internationale organisatie. Vaak vindt een doorstart plaats waarbij de frauduleuze activiteiten gewoon doorgang vinden onder een andere naam. Overigens heeft een *boilerroom* over het algemeen slechts een beperkte levensduur. Vaak melden de eerste ontevreden klanten zich al binnen een jaar en verplaatst de organisatie zich naar een andere locatie.

Gevolgen - De omvang van beleggingsfraude wordt geschat op (minimaal) enkele honderden miljoenen euro's per jaar. Jaarlijks verliest een groot aantal particuliere beleggers grote sommen geld aan frauduleuze beleggingspraktijken. Uit de aangiften die gedaan worden, blijkt dat slachtoffers bij deze vorm van fraude een gemiddelde schade van 80.000 euro hebben.

Bij de beoordeling van de ernst van de gevolgen van beleggingsfraude moet niet alleen naar de verloren geldbedragen worden gekeken, omdat de impact van een verlies van 100.000 euro per persoon verschilt. Voor de een is dit een enorm bedrag, terwijl een ander hier nauwelijks iets van zal merken. De ernst van de gevolgen zit ook in de psychische schade voor slachtoffers. Met de slachtoffers wordt doorgaans een sterke vertrouwensband opgebouwd. Daardoor kan de fraude vaak lange tijd voortduren, omdat slachtoffers blijven vertrouwen op een goede afloop. Het vertrouwen blijft intact zelfs lang nadat zij hadden kunnen constateren dat toegezegde betalingen uitblijven. De daders gaan hierbij buitengewoon geraffineerd te werk en maken gebruik van *social engineering*. Slachtoffers worden niet alleen financieel maar ook emotioneel leeggezogen.

De aard van beleggingsfraude brengt met zich mee dat steeds weer nieuwe varianten kunnen worden bedacht. Het publiek kan onvoldoende onderscheid maken tussen bonafide en malafide aanbieders en aanbiedingen.

Hierdoor dreigen slachtoffers het vertrouwen in het financiële systeem te verliezen. De ernst zit dus zowel in de persoonlijke problematiek als in de beperkte mogelijkheden die er zijn om deze fraudeconstructie te voorkomen.

2.4.3 Verwachtingen en kwalificatie

Een voor de hand liggende factor die van belang is voor het uitspreken van verwachtingen omtrent de ontwikkeling van beleggingsfraude in de komende jaren, is de financieel-economische crisis. Al enkele jaren stagneert de economische groei en vertonen de financiële markten een onrustig beeld. Rendementen op beleggingen nemen af en de particuliere belegger mijdt de reguliere beurs. Fraudeurs met *boilerrooms* en piramidespelen vinden hun slachtoffers vooral onder deze particuliere beleggers; de professionals trappen er over het algemeen niet in. Het ziet er niet naar uit dat de financieel-economische situatie op de korte tot middellange termijn zich ten goede zal keren. Deze omstandigheden kunnen een tweetal gevolgen hebben. Er zijn aanwijzingen dat de particulier sowieso minder belegt en zijn geld liever liquide beschikbaar heeft. Als dit de overwegende trend is, mag aangenomen worden dat beleggingsfraude de komende tijd minder slachtoffers zal eisen. Als de particulier echter de beurs mijdt – vanwege lage rendementen en sterk fluctuerende koersen waardoor verlies een reële mogelijkheid wordt – maar tegelijkertijd (een deel van) zijn spaargeld toch meer wil laten renderen dan op een spaarrekening of deposito, dan bestaat de mogelijkheid dat hij buiten de reguliere beurs gaat beleggen en in handen valt van een malafide aanbieder. Deze belooft immers het rendement dat elders niet te behalen valt.

Dit zijn twee tegengestelde bewegingen, waarvan de einduitslag moeilijk te bepalen is. Enigszins speculatief houden we het erop dat de eerste factor voorlopig zwaarder weegt, maar er zullen altijd particuliere beleggers zijn wier hebzucht groter is dan hun achterdocht.

Een andere factor die zijn invloed zal doen gelden, is de wettelijke maatregel die per 1 januari 2012 van kracht is geworden. Hierdoor is de grens waarboven partijen vrijgesteld beleggingen mogen aanbieden, verhoogd van 50.000 naar 100.000 euro. Als we mogen aannemen dat de fraudeurs de controle van de AFM zullen willen ontlopen, zal het minimale deelnamebedrag aan malafide beleggingen verhoogd worden naar 100.000 euro. Weliswaar wordt hierdoor de vijver met potentiële slachtoffers kleiner, de keerzijde van de medaille is dat de verhoging van het minimum-inlegbedrag de gemiddelde schade zal doen stijgen.

Door de voortschrijdende digitalisering van de samenleving zullen in toenemende mate (innovatieve) beleggingsproducten via internet worden aangeboden. Daardoor wordt de toegankelijkheid van dergelijke producten vergroot. Doordat de aanbieders van dubieuze beleggingsproducten zich vrijwel altijd in het buitenland bevinden, is controle niet eenvoudig. Deze ontwikkeling zal er zeker niet toe bijdragen dat beleggingsfraude zal afnemen.

De jaarlijkse schade die gemoeid is met beleggingsfraude bedraagt zeker honderden miljoenen euro's. Deze schade komt vooral voor rekening van particuliere beleggers en in (veel) mindere mate voor institutionele en andere professionele beleggers. De schade blijkt op geen enkele manier te verhalen en de fraudeurs blijven vanwege het internationale karakter van de fraude buiten schot. Soms overstijgt het verlies de draagkracht doordat met geleend geld is belegd. Behalve de individuele financiële schade spelen ook emotionele en maatschappelijke schade in de vorm van verlies van vertrouwen in beleggingsinstrumenten een rol.

Hoewel de signalen die iets zeggen over de richting van de ontwikkelingen in de komende jaren, niet eenduidig zijn, moet geconstateerd worden dat een substantiële vermindering van de schade niet in het verschiet ligt. Zelfs al zou zich in de komende jaren een afnemende trend voordoen, dan nog blijft er een grote schadepost van enkele honderden miljoenen euro's over. Door de verhoging van de controledrempel naar 100.000 euro zal het gemiddelde verlies tot boven de ton uitstijgen. Dat het aantal potentiële slachtoffers wellicht zal dalen, doet hier weinig aan af. Daar komt bij dat de toegankelijkheid tot malafide beleggingsproducten dankzij internet de komende jaren zal toenemen. Ook het internationale karakter van deze fraude doet vermoeden dat het aanbod niet zal verminderen. Bovendien blijken de organisaties die zich bezighouden met beleggingsfraude dermate flexibel dat zij gemakkelijk kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. Dit alles is voldoende reden om beleggingsfraude voor de komende vier jaar tot *dreiging* te bestempelen.

2.4.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

Als de resultaten die in het NDB2008 tot de kwalificatie 'dreiging' hebben geleid, naast die van het NDB2012 worden gelegd, dan valt op dat dit delict in de tussenliggende periode weinig geëvolueerd is.

Nog steeds is er voldoende aanleiding om beleggingsfraude tot dreiging te bestempelen. De argumenten die indertijd zijn geformuleerd, zijn vrijwel dezelfde gebleven. De organisaties die zich op de Nederlandse markt richten, bevinden zich nog steeds in het buitenland en zijn hiërarchisch georganiseerd in

een flexibele cellenstructuur, en ook de verliezen van de slachtoffers belopen onveranderd enkele honderden miljoenen euro's.

2.5 Faillissementsfraude³⁷

2.5.1 Inleiding

Wanneer een onderneming onherstelbare betalingsproblemen heeft, kan een faillissement worden aangevraagd. Het faillissement is een procedure waarin de resterende baten over de schuldeisers worden verdeeld en het bedrijf ophoudt te bestaan. Soms wordt het faillissement misbruikt om onrechtmatig voordeel te behalen. Dan is sprake van faillissementsfraude. Dit delict kent twee hoofdvormen. In de eerste vorm is het faillissement van meet af aan opgezet en/of gebruikt met het oogmerk schuldeisers te benadelen. In de tweede vorm gaat een bedrijf failliet en vlak voor en/of tijdens het faillissement wordt getracht op valse gronden voordeel te behalen door activa aan de boedel te onttrekken. Bij deze vorm is geen vooropgezet plan. Bij de eerste vorm spreken we van beroepsfraudeurs, bij de tweede vorm van gelegenheidsfraudeurs. In dit verband zijn we geïnteresseerd in beroepsfraudeurs en niet in gelegenheidsfraudeurs.

2.5.2 Empirie

Omvang - In 2009 bereikte het aantal faillissementen, volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), een hoger niveau dan ooit met meer dan 10.000 faillissementen. In de jaren daarna daalde het aantal licht. In 2011 zijn ruim 9500 faillissementen uitgesproken. Op basis van afgesloten dossiers van curatoren stelt het CBS vast dat voor 2010 in 8 procent van de faillissementen sprake is van zekere strafbare benadeling van schuldeisers en in 10 procent van waarschijnlijke strafbare benadeling. Voor 2011 zijn beide percentages gestegen tot 12. Onbekend is in welke gevallen hierbij sprake was van een opzettelijk faillissement door beroepsfraudeurs. In onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) constateerde men in een kwart van de bestudeerde dossiers fraude, variërend van onregelmatigheden tot opzet.

³⁷ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Horizontale fraude. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van B. Bloem en A. Hartevelde, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

Er bestaat geen overzicht van het aantal faillissementen in Nederland waarbij beroepsfraudeurs betrokken zijn. De Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) draait per jaar ongeveer vijftig zaken die voortkomen uit bedrieglijke bankbreuk en die zich onder meer kenmerken door complexiteit in de vorm van misbruik van rechtspersonen, andere vermogensdelicten, georganiseerd verband en een groot fraudebedrag. De Fraudemeldpunten hebben geen inzicht in het aantal meldingen van faillissementsfraude. Bij de regiokorpsen zijn voor de periode september 2010 - september 2011 drie aangiften van faillissementsfraude geregistreerd.

Aard - De werkwijzen die men hanteert om voordeel te halen uit een faillissement zijn zeer divers. Een eenvoudige manier is het voor privédoeleinden onttrekken van hoge bedragen aan de bv. Bij aansprakelijkstelling van vennootschappen biedt de eigenaar privé geen verhaal. Fraudeurs misbruiken rechtspersonen dan ook om persoonlijke aansprakelijkheden te ontlopen. Door vermogen onder te brengen in gesloten rechtsvormen en jurisdicties, worden crediteuren op een dood spoor gezet.

Bij een andere manier wordt gebruikgemaakt van katvangers. Een katvanger is een persoon die, veelal tegen betaling, een bedrijf op naam laat zetten en op papier bestuurder is. In de praktijk runt een andere partij het bedrijf. Op naam van de katvanger worden goederen besteld en ontvangen, zonder dat deze betaald worden. De daadwerkelijke bestuurder laat vervolgens de bv 'ploffen' en blijft zelf buiten schot. De schade kan niet op de katvanger worden verhaald, omdat hij geen vermogen heeft. Katvangers hebben soms vele bv's op hun naam staan.

Daders en dadergroepen - Over daders en dadergroepen is weinig bekend. De FIOD richt zich voornamelijk op veelplegers, recidivisten en financieel dienstverleners. Het gaat dan om beroepsfraudeurs. De FIOD hanteert een top 6 van fraudeurs. Dit zijn hoofdzakelijk katvangers die veel rechtspersonen op hun naam hebben staan. Verondersteld wordt dat het hierbij gaat om georganiseerde criminaliteit, maar over de samenstelling van die criminele samenwerkingsverbanden is weinig bekend. Men vermoedt dat er tien tot vijftien beroepsfraudeurs in Nederland actief zijn.

Gevolgen - De belangrijkste benadeelde partijen bij faillissementsfraude zijn de werknemers, de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Zij zijn de preferente schuldeisers bij faillissementen. Daarna volgen bedrijven die niet betaald krijgen voor hun geleverde diensten en goederen. Werknemers van het failliete bedrijf kunnen achterstallig salaris mislopen en zij moeten een beroep doen op een uitkering. Voorts is bij

faillissementsfraude de integriteit van het bedrijfsleven in het geding. Het bestaan van malafide bedrijven bedreigt het vertrouwen in het handelsverkeer.

Op basis van afgesloten dossiers van curatoren gaat het volgens het CBS bij faillissementsfraude om een jaarlijkse financiële schade van ruim 1 miljard euro. Dit bedrag bestaat voor 2010 uit 688 miljoen euro aan zekere strafbare benadeling van schuldeisers en 593 miljoen euro aan waarschijnlijke strafbare benadeling. Deze bedragen zijn gebaseerd op dossiers waarbij de curator al enige actie heeft ondernomen. Daarnaast zijn er gevallen waarop geen actie wordt ondernomen, bijvoorbeeld omdat de verwachting bestaat dat dit niet tot schadeloosstelling leidt. De financiële schade bij dergelijke faillissementen komt niet in dossiers van curatoren. Het genoemde bedrag voor de totale schade is dus een ondergrens.

2.5.3 Verwachtingen en kwalificatie

De minister van Veiligheid en Justitie heeft in juni 2011 een geïntegreerde aanpak van faillissementsfraude voorgesteld om te komen tot opbouw van expertise en verbeterde samenwerking tussen verschillende partijen. Dit ingezette beleid heeft inmiddels tot enkele concrete maatregelen geleid (brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 11 april 2012). Zo is de Garantstellingsregeling Faillissementscuratoren herzien en op 1 mei 2012 in werking getreden. Dit moet het onderzoek van curatoren naar onbehoorlijk bestuur vergemakkelijken. Ook is er onlangs een meldpunt faillissementsfraude opgericht dat is ondergebracht bij de FIOD. Er is een leidraad voor financieel rechercheurs opgesteld om hun kennis van faillissementsfraude te vergroten en om de opsporing van relatief eenvoudige faillissementsfraudezaken te vergemakkelijken. De geïntegreerde aanpak kan ertoe bijdragen dat faillissementsfraude de komende jaren wordt teruggedrongen.

De financiële schade als gevolg van faillissementsfraude is groot en bedraagt jaarlijks meer dan een miljard euro. Meer dan de helft hiervan is te wijten aan zekere strafbare benadeling van schuldeisers. Over het deel van de schade dat veroorzaakt wordt door beroepsfraudeurs, is daarmee echter nog niets gezegd. Opsporingsonderzoek naar beroepsfraudeurs toont de betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit. Maar registraties en opsporingsonderzoek bieden geen uitsluitsel over het aandeel van beroepsfraudeurs in de totale schade. Dit gebrek aan inzicht maakt het onmogelijk de ernst van de gevolgen van faillissementsfraude waarbij sprake is van georganiseerde criminaliteit, in te schatten. Faillissementsfraude is daarom gekwalificeerd als *witte vlek*.

2.6 Fraude met betaalmiddelen³⁸

2.6.1 Inleiding

Betaalmiddelen zijn instrumenten waarmee financiële transacties worden verricht. Als op naam van de eigenaar van een betaalmiddel een financiële transactie wordt gedaan zonder dat hij of zij daarvan op de hoogte is, is er sprake van fraude met betaalmiddelen. De twee meest in het oog springende vormen zijn fraude met internetbankieren en fraude met betaalkaarten, zoals pinpassen en creditcards.

2.6.2 Empirie

Omvang - Van september 2010 tot september 2011 is ruim tweeduizendmaal aangifte gedaan van fraude met betaalmiddelen. Dat is een aanzienlijk deel (19%) van de aangiften van die vormen van horizontale fraude die onderzocht zijn voor het Nationaal dreigingsbeeld. Bijna driekwart van deze aangiften betreft fraude met internetbankieren of *phishing* en ruim een kwart betreft skimming. Diefstal van betaalkaarten in de vorm van 'hengelen', waarbij opgestuurde betaalkaarten door criminelen uit de post worden gevist, komt in de aangiften beperkt voor (1%).

In Nederland bankieren ongeveer 11 miljoen mensen via internet. In 2011 waren er volgens de Nederlandse Vereniging van Banken 8000 fraude-incidenten met internetbankieren, in 2010 waren dat er 1383.

In 2011 waren er 25 miljoen bankpassen in omloop en daarvan zijn er 32.000 (0,1%) geskimd waardoor schade is geleden. Skimmen zal na 2012 afnemen door invoering van de beter beveiligde EMV-chip en doordat banken betaalpassen blokkeren voor gebruik buiten Europa. Door het blokkeren wordt het criminelen onmogelijk gemaakt om buiten Europa geld op te nemen met geskimde passen. Binnen Europa is het nu al dankzij de EMV-chip niet meer mogelijk voor criminelen om geld op te nemen met geskimde passen (zie voor

³⁸ Deze paragraaf is gebaseerd op de rapporten *Horizontale fraude. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van B. Bloem en A. Hartevelde, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten en *High tech crime. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012* van F. Bernaards, E. Monsma en P. Zinn, werkzaam bij de Dienst Nationale Recherche van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en de details wordt de lezer aangeraden die rapporten te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

een verdere beschrijving en ontwikkelingen op dat gebied de paragraaf 'Skimming').

Aard - Bij fraude met betaalmiddelen heeft de crimineel altijd persoonlijke gegevens nodig van het slachtoffer: adresgegevens, rekening- en pasnummers, pincodes, beveiligingscodes en/of inlogcodes. Deze worden verkregen door bijvoorbeeld rekeninghouders telefonisch of per mail te benaderen en zich voor te doen als een bankmedewerker. Het stelen van bankpassen en persoonlijke gegevens is een andere mogelijkheid.

Bij veel vormen van fraude met betaalmiddelen speelt de computer een belangrijke rol. Slachtoffers worden veelal via de mail benaderd met een vraag naar persoonlijke informatie. Het lijkt of de mail afkomstig is van een vertrouwde instantie. Deze werkwijze wordt *phishing* genoemd. Andere werkwijzen bij fraude met betaalmiddelen waarbij de computer essentieel is, vallen onder de noemer hightechcrime. Het gaat dan onder andere om *botnets*, *hacking*, *pharming*, *malware* en *(dns-)spoofing*. Het voert hier te ver om deze werkwijzen uitgebreid te behandelen. In essentie gaat het erom dat toegang wordt gekregen tot de computer van het slachtoffer, er (schadelijke) software op wordt gezet die beheerd en uitgevoerd kan worden door de crimineel en dat het internetverkeer kan worden omgeleid.

Bij fraude met internetbankieren worden de illegale toegang tot de computer van het slachtoffer en de heimelijk verkregen informatie gebruikt om financiële transacties te doen zonder dat het slachtoffer of de bank dat (snel) in de gaten heeft. Dat gebeurt bijna altijd volgens het *man in the middle*-principe. In de meeste gevallen wordt het internetverkeer omgeleid, de klant en de bank merken daar niets van. De crimineel plaatst zich tussen de directe communicatie van klant en bank. De klant denkt dat de crimineel de bank is en de bank denkt dat de crimineel de klant is. De financiële transactie van de crimineel wordt door de bank uitgevoerd, omdat het lijkt alsof de klant de financiële transactie goedkeurt.

Een variant is de *man in the browser*. De computer is besmet met *malware* die ervoor zorgt dat het lijkt alsof de klant de webpagina van de bank opent, terwijl het in werkelijkheid een pagina is die identiek lijkt aan die van de bank. De ingevulde gegevens worden gebruikt om er op frauduleuze wijze financiële transacties mee uit te voeren.

Bij fraude met betaalkaarten gaat het vooral om fraude met pinpassen en fraude met creditcards. Over fraude met chipcards is niets bekend. De fraude met debit- en creditcards begint met het in handen krijgen van de fysieke kaart of het in handen krijgen van betaalgegevens van een slachtoffer, zoals naam, rekening-

nummer, pincode, vervaldatum en verificatiecode. Daarna kunnen fraudeurs transacties doen op naam van een ander. De fraudeurs stelen de kaarten of vragen op naam van het slachtoffer een nieuwe debit- of creditcard aan. Tijdens het posttraject wordt de kaart onderschept. De verstuurde betaalkaart wordt uit de brievenbus 'gehengeld' en soms is er sprake van betrokkenheid van een medewerker van het postbedrijf die de kaarten achterhoudt.

Een specifieke vorm van fraude met betaalkaarten is de zogenoemde card-not-presentfraude. De helft van alle creditcardfraude wordt op die wijze gepleegd. Bij deze vorm wordt op afstand betaald via de post, telefoon of internet. Vaak gaat het om betalingen van aankopen in webwinkels. Er is geen direct contact tussen de koper en verkoper en de fysieke kaart wordt niet gecontroleerd. De koper vult de heimelijk verkregen gegevens in zoals naam, nummer, vervaldatum en verificatiecode. Als die kloppen, verstuurt de verkoper de gekochte goederen. De fraudeurs verkrijgen deze informatie niet alleen via *phishing*, ook worden servers van webwinkels gehackt om creditcardgegevens te stelen.

Ten slotte vindt er fraude met betaalkaarten plaats door middel van skimming. Bij skimming wordt de magneetstrip van een pas gekopieerd en wordt op heimelijke wijze, bijvoorbeeld met behulp van een kleine camera, de pincode bemachtigd. Met behulp van een cardreader en een cardwriter worden de gekopieerde gegevens op een blanco pas gezet waarmee geld wordt opgenomen van de rekening van de originele pashouder. De opnamen vinden vaak plaats in het buitenland.

Daders en dadergroepen - Over de criminele groepen die betrokken zijn bij fraude met betaalmiddelen is weinig bekend. De meeste informatie is er over criminele samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met skimming en die worden in de paragraaf Skimming besproken. In de periode van 2007 tot en met 2010 stonden slechts veertien criminele samenwerkingsverbanden in de CSV-manager geregistreerd die zich bezighielden met fraude met betaalkaarten, anders dan skimming. Het ging in die gevallen vooral om creditcardfraude en in enkele gevallen om pinpasfraude en fraude met tankpassen. In geen van de gevallen ging het om fraude met internetbankieren.

In tegenstelling tot criminelen die zich bezighouden met klassieke vormen van georganiseerde criminaliteit, hebben criminelen in de hightechcrime niet of nauwelijks contact met elkaar in de reële wereld. Alle contacten vinden plaats in de virtuele wereld. De wijze waarop zij samenwerken wordt wel omschreven als zelforganiserende netwerken van specialisten. Er is geen centrale leider en er is nauwelijks sprake van hiërarchische verhoudingen. Veel hightechcriminelen

komen uit Oost-Europese of Aziatische landen, zij opereren internationaal en schermen zich goed af. Het zicht op deze criminelen is daardoor beperkt. Vraag en aanbod vinden elkaar op internet.

Gevolgen - In 2011 was de financiële schade als gevolg van fraude met betaalmiddelen ruim 92 miljoen euro, dat is inclusief de financiële schade van skimmen van 39 miljoen euro. In 2010 was de schade nog 57 miljoen inclusief de 24 miljoen euro schade als gevolg van skimmen. De financiële schade van fraude met internetbankieren neemt snel toe, van 1,9 miljoen euro in 2009 tot 35 miljoen in 2011.

De schade wordt vooralsnog grotendeels vergoed door de banken. Ondanks de stijging van de schade door internetbankieren en skimmen, blijft de omvang van de schade voor banken beperkt in verhouding tot het totale aantal (internet) rekeningen en pinpasbetalingen. Bij creditcardfraude lijden de webwinkels ook schade, zij zijn verantwoordelijk voor het controleren van de gegevens en worden aansprakelijk gesteld als dat niet of onzorgvuldig gebeurt.

2.6.3 Verwachtingen en kwalificatie

Door betere beveiliging van pinpassen en creditcards vindt er naar verwachting een verschuiving plaats bij fraude met betaalmiddelen. Fraude met betaalkaarten zal afnemen en fraude met internetbankieren zal verder toenemen. De schade als gevolg van fraude met betaalkaarten werd voor een belangrijk deel veroorzaakt door skimming en dat zal na 2012 flink afnemen als gevolg van de invoering van de EMV-chip en het blokkeren van passen voor gebruik buiten Europa. Daar staat de toenemende schade als gevolg van fraude met internetbankieren tegenover. Door werkwijzen waarbij gebruik wordt gemaakt van *phishing*, *pharming*, *spoofing*, *botnets* en *malware*, vinden de aanvallen en besmettingen van computers op steeds grotere schaal plaats. De schade zal navenant toenemen. Ook de ontwikkeling dat er steeds meer betalingen worden verricht met smartphones en *tablets* vergroot het risico op deze vorm van fraude. Al met al houden deze ontwikkelingen elkaar vermoedelijk in evenwicht, waarbij er jaarlijks een financiële schade is van tientallen miljoenen euro's die voornamelijk geleden wordt door de bankensector. Hoewel de verwachte toename van fraude met internetbankieren verontrustend is en de schade jaarlijks tientallen miljoenen bedraagt, worden de gevolgen voor de banken als relatief beperkt ingeschat. Daarom is fraude met betaalmiddelen *geen concrete dreiging* voor de komende vier jaar.

2.7 Fraude met online handel³⁹

2.7.1 Inleiding

Fraude met online handel is het niet nakomen van leverings- of betalingsverplichtingen die voortkomen uit transacties die online tot stand zijn gekomen. Het verschijnsel kent twee verschijningsvormen. In het ene geval bieden fraudeurs online producten aan, vragen de koper vooruit te betalen en leveren vervolgens niet. In het andere geval kopen fraudeurs online, vragen de leverancier vooruit te leveren, maar betalen vervolgens niet. Bij fraude met online handel gaat het om producten die op online handelsplaatsen en via webwinkels worden aangeboden. Online handelsplaatsen zijn websites waar goederen of diensten te koop worden aangeboden en waar over de prijs kan worden onderhandeld. Marktplaats en eBay zijn de bekendste voorbeelden.

2.7.2 Empirie

Omvang - Uit onderzoek naar tien vormen van horizontale fraude komt fraude met online handel als meestvoorkomende vorm naar voren. Van ruim 10.500 geanalyseerde fraudeaangiften heeft 69 procent betrekking op fraude met online handel. Het gaat dan om ruim 7300 aangiften over de periode van september 2010 tot september 2011. Het Meldpunt Internetoplichting kreeg binnen een jaar na zijn oprichting (in 2010) 30.000 meldingen over fraude met online handel binnen. Andere cijfers over het aantal Nederlanders dat slachtoffer wordt van fraude met online handel ontbreken. Vermoed wordt dat het aantal gevallen hoger ligt dan de genoemde aantallen van 7300 en 30.000, omdat lang niet iedereen aangifte doet of melding maakt van fraude. Onderzoek stelt zelfs dat ieder jaar 2,5 procent van de Nederlandse internetgebruikers het slachtoffer wordt van fraude met online handel. Omgerekend zou het dan gaan om 300.000 Nederlandse slachtoffers per jaar.

Aard - Het grote aantal mensen dat slachtoffer wordt van fraude met online handel is vooral toe te schrijven aan de werking van het zogenoemde *many-little*-principe. Via grote online handelsplaatsen zoals Marktplaats, weten

³⁹ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Horizontale fraude. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van B. Bloem en A. Hartevelde, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

fraudeurs veel mensen (*many*) te bereiken door het aanbieden van relatief goedkope (*little*) luxeproducten. Daardoor happen veel geïnteresseerde kopers toe. Een andere uitwerking van het *many-little*-principe is dat de aangiftebereidheid vaak laag is, omdat de geleden schade per individu laag is. Bovendien verwachten weinig burgers dat er iets met hun aangifte wordt gedaan. De lage schadebedragen, de lage aangiftebereidheid en dientengevolge de lage prioriteitstelling door opsporingsdiensten, leiden ertoe dat fraudeurs lange tijd buiten schot blijven en ongestoord hun gang blijven gaan. Dat wordt versterkt doordat internet talrijke mogelijkheden biedt om frauduleuze activiteiten af te schermen.

Een recente ontwikkeling is dat fraudeurs niet in hoofdzaak gebruikmaken van online handelsplaatsen, maar steeds vaker websites oprichten waarop zij luxe-goederen te koop aanbieden. Het gaat dan om mobiele telefoons, navigatiesystemen, computerspelletjes en trendgevoelige producten. Vanuit het buitenland worden soms ook duurdere producten aangeboden, zoals auto's en caravans.

Daders en dadergroepen - Een beperkte capaciteit om aangiften te analyseren en de aanpak van fraude met online handel (verder) vorm te geven, resulteert in een gebrekkig zicht op de daders van deze vorm van fraude. Recente informatie wijst uit dat zowel samenwerkingsverbanden als solisten zich inlaten met fraude met online handel, maar in welke verhouding is onbekend. Wel is bekend dat onder de daders regelmatig laagopgeleide twintigers zitten, van wie een groot deel al antecedenten heeft. Een aantal daders lijkt uit de Turkse gemeenschap afkomstig te zijn en is overwegend actief vanuit Zuidoost-Nederland. Katvangers worden ook wel ingezet, alleen is onbekend in welke mate. Als ze worden aangetroffen, gaat het vaak om jongvolwassenen die tegen betaling hun rekening beschikbaar stellen voor het ontvangen van geld.

Gevolgen - Gaan we ervan uit dat jaarlijks 300.000 mensen het slachtoffer worden van fraude met online handel, dan bedraagt de totale schade naar schatting 90 miljoen euro per jaar. Onbekend is welk deel van het geschatte schadebedrag betrekking heeft op fraude op online handelsplaatsen en welk deel op fraude via webwinkels. Wel is bekend dat de schade van fraude met online handel varieert tussen de 125 en 420 euro per slachtoffer, met een gemiddelde van 300 euro. Die cijfers zijn afkomstig van online handelsplaatsen en fraude-instanties.

De geschatte 90 miljoen euro schade door fraude met online handel is een fractie (4,7%) van het totaalbedrag dat jaarlijks online wordt omgezet, ruim

19 miljard euro. Individuele slachtoffers lijden, in de meeste gevallen, in beperkte mate financiële schade. Wat dat betreft zijn de gevolgen van deze vorm van fraude voor de Nederlandse samenleving beperkt. Op de lange termijn kan een verdere stijging in het aantal fraudeslachtoffers wel leiden tot een daling in het consumentenvertrouwen. Dat kan zijn weerslag hebben op het ondernemings- en investeringsklimaat op internet en het huidige schadebedrag van 90 miljoen euro hoger doen uitvallen. Of dat gebeurt en hoe groot die schade dan zal zijn, blijft echter onbekend.

2.7.3 Verwachtingen en kwalificatie

De laatste jaren wordt actief capaciteit ingezet op de preventie en bestrijding van fraude op internet, onder andere door de oprichting van een Meldpunt Internetoplichting (2010), door een Fraudehulpdesk en door inspanningen van online handelsplaatsen. Daarmee is het melden en onderzoeken van fraude laagdrempeliger geworden, maar dat is onvoldoende basis om te verwachten dat fraude met online handel zal afnemen. Daarvoor is de werking van het *many-little*-principe te robuust: de grote online consumentenpopulatie van ruim tien miljoen Nederlanders is bij lage bedragen bereid een zeker risico te lopen en een groot deel zal in geval van fraude zijn verlies dragen en geen aangifte doen. Daar komt bij dat fraude met online handel nauwelijks opvolging krijgt in de vorm van opsporingsonderzoeken. Die factoren dragen bij aan de verwachting dat fraude met online handel in ieder geval zal blijven voortduren.

Afgaand op het relatief geringe schadebedrag afgezet tegen de totale omzet van het online handelsverkeer in Nederland, de relatief lage schadebedragen per slachtoffer en de verwachting dat fraude met online handel de komende vier jaar beperkte schadelijke gevolgen heeft voor het vertrouwen in het online handelsverkeer, kwalificeren we fraude met online handel als *geen concrete dreiging*.

2.8 Merkfraude⁴⁰

2.8.1 Inleiding

Merkfraude is een onderdeel van intellectueel-eigendomsfraude. Intellectueel eigendom is een verzamelnaam voor rechten op intellectuele creaties, zoals een product, uitvinding, softwareprogramma, merknaam, muziekstuk of literair werk. Alleen degene die over het intellectueel-eigendomsrecht beschikt, mag het product produceren, het muziekstuk vastleggen of het boek publiceren en vermenigvuldigen.

In de meeste gevallen van intellectueel-eigendomsfraude is er sprake van het namaken van merkgoederen, waarmee inbreuk wordt gemaakt op het merkenrecht (merkfraude) of het verspreiden van materiaal waar auteursrecht op rust (piraterij). In deze paragraaf komt uitsluitend merkfraude aan de orde.

2.8.2 Empirie

Omvang - De kennis omtrent de omvang van dit probleem is gefragmenteerd. De beschikbare cijfers hebben soms betrekking op de gehele wereldhandel, soms op de Europese Unie (EU) en soms op Nederland. Vast staat dat merkfraude een breed scala aan producten raakt. De bekendste daarvan zijn kleding, parfum, horloges en sigaretten.

Om een indicatie van de omvang te geven: de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) heeft geschat dat met de wereldhandel in namaakartikelen in 2007 zo'n 250 miljard dollar gemoeid was, een stijging van 25 procent ten opzichte van 2005, toen dit nog 200 miljard bedroeg. Het is niet bekend hoe deze handelscijfers zich verhouden tot de waarde van de namaakgoederen die voor de Europese markt bestemd zijn, maar de Algemene Rekenkamer vindt het aannemelijk dat het om honderden miljoenen, zo niet miljarden euro's per jaar gaat.

⁴⁰ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Horizontale fraude. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van B. Bloem en A. Hartevelde, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

Jaarlijks neemt de douane weliswaar een groot aantal namaakgoederen in beslag, maar er zijn dermate grote fluctuaties tussen de jaren dat aan de cijfers geen conclusies kunnen worden verbonden.

De inbeslagnames van namaaksigaretten worden apart verzameld. In tabel 5 is te zien hoeveel valse merksigaretten en losse tabak de afgelopen jaren in beslag zijn genomen.

Tabel 5

In beslag genomen sigaretten en losse tabak		
Jaar	Aantal sigaretten	Hoeveelheid losse tabak
2010	132 miljoen	3.221 kilo
2009	210 miljoen	483 kilo
2008	204 miljoen	500 kilo
2007	85 miljoen	1.000 kilo
2006	116 miljoen	11.000 kilo
2005	107 miljoen	50.000 kilo
2004	185 miljoen	25.000 kilo

Van de zendingen valse merksigaretten en losse tabak was in 2010 9 procent bestemd voor Nederland en 60 procent voor het Verenigd Koninkrijk. In 2009 had 23 procent van de zendingen Nederland als bestemming en ging 49 procent richting het Verenigd Koninkrijk. De schade door sigarettensmokkel in 2009, door het verlies van accijns en btw, wordt geraamd op ruim 36 miljoen euro.

De conclusie is dat de omvang van merkfraude in Nederland onbekend is.

Aard - De productie van en handel in valse en nagemaakte merkartikelen is een grensoverschrijdend delict. De EU is een aantrekkelijke markt voor namaakgoederen, omdat de landen samen de grootste handelsnatie ter wereld vormen. Een groot deel van de namaakgoederen die bij de EU-grenzen onderschept worden, komt uit China (54% in 2008). Ook uit de Verenigde Arabische Emiraten (12%) en Taiwan (10%) zijn relatief veel namaakgoederen afkomstig. Van het totale aantal onderschepte namaakgoederen in 2008, kwam 80 procent de EU binnen via zeevervoer. Nederland vormt een relatief kleine afzetmarkt voor namaakgoederen, maar is wel een belangrijk doorvoerland vanwege de twee grote *mainports*: de haven van Rotterdam en de luchthaven Schiphol. De handel in namaakgoederen is lucratief. Volgens een aantal bronnen zijn de verdiensten zelfs hoger dan voor de smokkel van drugs. Dit komt onder andere

vanwege de hoge marges op de afgezette goederen en de lage risico's. Volgens de EU heeft een vervalsers bijvoorbeeld al winst op zijn investering wanneer hij erin slaagt slechts een van zijn tien containers met namaaksigaretten de grens over te krijgen. De combinatie van kleine risico's en hoge marges maakt van merkfraude een laagdrempelig delict.

Daders en dadergroepen - Er is weinig bekend over de verdachten van merkfraude. De voornaamste reden daarvoor is dat de productie van namaakartikelen buiten Nederland plaatsvindt. Er zijn de afgelopen jaren maar enkele csv's bekend geworden die merkfraude tot hun repertoire rekenen en dan vaak nog in combinatie met andere vormen van georganiseerde criminaliteit, zoals cocaïnehandel en mensensmokkel. Er is slechts één csv geïdentificeerd dat merkfraude als kernactiviteit had.

Over het algemeen zijn de betrokken csv's goedgeorganiseerd. Dit komt deels voort uit de aard van het delict. Het vereist nogal wat organisatie(talent) om een handel op poten te zetten die goederen, vaak in China geproduceerd, naar Europa transporteert en deze verspreidt onder de handelaars die ze vervolgens aan de man brengen. De hiervoor benodigde expertise dient binnen de groep aanwezig te zijn, dan wel anderszins voorhanden te zijn.

Gevolgen - Er kan een viertal soorten gevolgen van merkfraude onderscheiden worden. In de eerste plaats is dat verlies van afzetmarkt. Het bedrijf of concern waarvan de producten nagemaakt worden, verliest afzetmogelijkheden. Nu kan niet beweerd worden dat voor elk gekocht namaakproduct het echte op de plank blijft liggen. Het is evident dat in ieder geval een deel van de namaakartikelen niet in plaats van echte merkartikelen wordt gekocht. De namaakproducten zijn immers zo populair omdat ze vele malen goedkoper zijn. De precieze omvang van dit omzetverlies is niet bekend en wellicht ook helemaal niet te berekenen.

Ten tweede wordt afbreuk gedaan aan het originele merk. Doordat de kwaliteit van de namaakartikelen vaak beduidend slechter is dan van de echte, kan grootschalige verkoop ervan afbreuk doen aan de kracht en het imago van het merk. Tegelijkertijd zorgt de verkoop van namaakproducten gratis voor een bredere naamsbekendheid, een van de belangrijkste doelstellingen van reclame. Ook ontstaan risico's voor de consument. Namaakproducten worden niet onderworpen aan de strenge eisen en tests waaraan de merkproducten wel moeten voldoen. De consument is vooral slachtoffer omdat het aangekochte namaakproduct van inferieure kwaliteit kan zijn.

Ten slotte zijn er gederfde belastinginkomsten. Zoals hierboven beschreven werd, is eigenlijk alleen van de in beslag genomen valse merksigaretten bekend dat er tientallen miljoenen euro's mee gemoeid zijn.

De mate waarin deze gevolgen specifiek Nederland treffen, is moeilijk te kwantificeren. Zolang er weinig zicht is op de omvang van gederfde inkomsten voor bedrijven of op de impact van merkfraude op de Nederlandse economie, kan de ernst van bovenstaande gevolgen niet worden aangegeven.

2.8.3 Verwachtingen en kwalificatie

Er is een aantal factoren dat invloed heeft op de toekomstige ontwikkeling van merkfraude. De ene factor werkt bevorderend en de andere remmend. Wat het overblijvende saldo zal zijn, valt niet te voorspellen.

Zoals zo veel sectoren is ook deze gevoelig voor het toenemende gebruik van internet als verkoopkanaal. Door de relatieve anonimiteit van internet is het een aantrekkelijk instrument om illegale handel te drijven. De verwachting is dat namaakartikelen steeds vaker via internet te koop zullen worden aangeboden. Of dit ten koste gaat van de meer conventionele manieren om de spullen aan de man te brengen, valt niet te zeggen.

Er zijn aanwijzingen dat China een begin maakt met een intensievere aanpak van de productie in dat land van valse merkartikelen. China voelt zelf ook steeds meer de negatieve kanten van de namaakindustrie. Indien dit doorzet, zal het aanbod van namaakartikelen kleiner worden.

Een meer speculatieve redenering heeft betrekking op de toenemende omvang van de wereldhandel. Hoewel een groot deel van de industriële wereld in een economisch dal verkeert, zal de welvaart in de opkomende economieën Brazilië, India, Rusland en China toenemen dankzij de wereldhandel. Hierdoor zal de vraag naar merkartikelen eveneens toenemen, met in het kielzog die naar namaakartikelen. Dit zou tot een verschuiving van export naar de opkomende economieën kunnen leiden.

Er bestaat slechts zeer beperkt zicht op de omvang van gederfde inkomsten voor bedrijven en overheid. Over minder materiële consequenties van merkfraude zoals schade aan de sterkte van het merk, kan al helemaal niets gezegd worden. Evenmin kan een betrouwbare schatting gegeven worden van de impact van merkfraude op de Nederlandse economie. Ook divergeren maatschappelijke ontwikkelingen zodanig dat er geen eenduidig beeld te geven is over de toekomstige ontwikkelingen van deze vorm van fraude. Daarom kan niet beoordeeld worden in hoeverre merkfraude een dreiging voor de komende vier jaar vormt: dat betekent dat merkfraude een *witte vlek* is.

2.9 Telecomfraude⁴¹

2.9.1 Inleiding

Bij telecomfraude gebruiken fraudeurs telecommunicatievoorzieningen zonder daarvoor te betalen of zij benutten die oneigenlijk voor eigen voordeel. Telecomfraude komt voor bij zowel vaste als mobiele telecommunicatie. Het is een dynamisch fenomeen. Met enige regelmaat komen nieuwe vormen van telecomfraude aan het licht of steken vormen die ingedamd leken te zijn, de kop weer op. Enkele bekende verschijningsvormen zijn: abonnementsfraude, PABX-fraude, PRS-fraude en *premium sms*-fraude.

2.9.2 Empirie

Omvang - Gegevens die inzicht verschaffen in de omvang van telecomfraude zijn schaars. Uit een onderzoeksrapport uit 2006 blijkt dat het aantal incidenten van telecomfraude bij negen telecomaandbieders sterk uiteenloopt. Gemiddeld was destijds maandelijks sprake van honderd incidenten per aanbieder. Hierbij dient opgemerkt te worden dat een enkel incident bij een aanbieder van bijvoorbeeld PRS-fraude, kan leiden tot problemen bij honderden eindgebruikers. Onduidelijk is in hoeverre eindgebruikers incidenten melden. Aangiften van fraude worden binnen de politiesystemen niet eenduidig geregistreerd. Uiteenlopende fraudevormen worden hoofdzakelijk ondergebracht in dezelfde categorie: oplichting. Een analyse van de gevallen van oplichting voor de periode van september 2010 tot september 2011 bracht 172 aangiften van telecomfraude aan het licht. Het ging daarbij hoofdzakelijk om abonnementsfraude (89 gevallen) en PABX-fraude (41 gevallen). Sinds 2009 zijn er aanwijzingen dat PABX-fraude toeneemt. KPN kreeg in 2009 hooguit een of twee meldingen per week, in 2011 zijn dat er drie of vier per week geworden. Kleinere aanbieders maken melding van een of twee gevallen per maand. Volgens experts gaat het in totaal om tweehonderd aangiften van PABX-fraude in 2011. Dit aantal vormt een ondergrens, omdat er aangiften van

⁴¹ Deze paragraaf is gebaseerd op de rapporten *Horizontale fraude. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van B. Bloem en A. Harteveld, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten en *Telecommunicatiefraude in Nederland. Aard, omvang en vooruitzichten* uit 2006 van H. Kerkdijk, J.W. Knobbe, A.J. Helmus en M. van Staden (Groningen: TNO Informatie- en Communicatietechnologie). Voor een verantwoording van de gevolge werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden die rapporten te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

fraude zijn die onder een onjuiste incidentcode worden weggeschreven en daardoor niet meer terug te vinden zijn. Bovendien doet niet elk slachtoffer aangifte. Volgens MKB-Nederland zou het in werkelijkheid jaarlijks gaan om ruim zevenhonderd gevallen.

Voor de overige vormen van telecomfraude zijn geen recente omvangschattingen bekend. Het totale aantal gevallen van telecomfraude is niet bekend.

Aard - Bij abonnementsfraude krijgt de fraudeur de beschikking over een telecomdienst door een abonnement af te sluiten met een vals of vervalst identiteitsbewijs. Een alternatief vormt het ronselen van anderen die onder bedreiging of tegen een kleine vergoeding worden aangezet om een abonnement op hun eigen naam af te sluiten en dit aan de fraudeur ter beschikking te stellen. Het verworven abonnement wordt vervolgens bovenmatig gebruikt door de fraudeur. Dit levert 'gratis' telecomdiensten op voor de fraudeur, waarbij telecomaandieners of geronselden uiteindelijk voor de kosten opdraaien. Een PABX (*Private Automation Branche Exchange*) is een bedrijfstelefooncentrale. Er zijn diverse methoden bekend om daarmee te frauderen. Een fraudeur kan van buitenaf (doorgaans via de openbare telefonie-infrastructuur) de PABX beïnvloeden, bijvoorbeeld om doorschakelingen te realiseren. Ook bestaat de mogelijkheid dat eigen of extern personeel een bedrijfstelefoon doorschakelt naar een *premium-rate-service*-nummer (PRS-nummer, een nummer met een relatief hoog tarief, zoals 0900-nummers) of een buitenlands nummer. Door vervolgens in te bellen op het doorgeschakelde toestel, verkrijgt de fraudeur een verbinding met een relatief kostbaar nummer terwijl de kosten hiervoor grotendeels ten laste van de PABX-eigenaar komen. Vanwege het feit dat de telefoniefactuur van (groot)zakelijke gebruikers doorgaans toch al hoog is, blijft deze vorm van fraude vaak lang onopgemerkt.

Bij PRS-fraude gebruikt de fraudeur verbindingen met nummers met een relatief hoog tarief. De aanbieder factureert het gebruik van dergelijke nummers aan de abonnee via de telefoonnota. Een substantieel deel van de opbrengst wordt aan de exploitant van het 0900-nummer afgedragen (*kick-back*). Fraudeurs misbruiken dit model door *premium-rate*-nummers te verwerven en hier grote hoeveelheden telefoonverkeer naartoe te genereren. Abonnementsfraude en *autodialers* (apparatuur of software die automatisch telefoonnummers belt) worden veelvuldig als basis voor dit soort praktijken ingezet. Ook worden eindgebruikers via sms of correspondentie aangezet tot het bellen van frauduleuze 0900-nummers, bijvoorbeeld onder het voorwendsel dat de betreffende gebruiker een prijs heeft gewonnen. Deze praktijken leiden tot hoge telecomnota's voor eindgebruikers en/of inkomstenderving voor de telecomaanbieder.

Bij *premium* sms-fraude worden grote aantallen sms-berichten gegenereerd met een hoog tarief. Voor sommige diensten moeten klanten voor het ontvangen van sms-berichten betalen. De dienst aanbieder ontvangt hierbij een deel van de opbrengsten. Fraudeurs kunnen geld verdienen door consumenten ertoe aan te zetten zich aan te melden voor hun sms-dienst en hun vervolgens zeer veel *premium* sms-berichten te versturen zonder dit bij aanmelding duidelijk te maken aan de klant. Afmelding voor dergelijke diensten wordt uiterst lastig gemaakt. De schade van deze praktijken is afhankelijk van de wijze waarop het sms-verkeer wordt gegenereerd en komt voor rekening van eindgebruikers of de telecomaandbieder.

Daders en dadergroepen - Volgens experts wordt telecomfraude in de meeste gevallen gepleegd door hiërarchisch georganiseerde groeperingen. Enkele criminele organisaties die op internationale schaal opereren, zouden verantwoordelijk zijn voor het merendeel van de totale geleden schade. De sterk gelaagde structuur van dergelijke organisaties en het internationale karakter ervan zorgen ervoor dat de organisatoren aan de top doorgaans buiten schot weten te blijven. Uit de opzet van fraudepraktijken blijkt dat men beschikt over gedetailleerde kennis van telecommunicatiediensten, -infrastructuren, business-modellen en interne bedrijfsprocessen van aanbieders. Dit doet vermoeden dat er experts betrokken zijn die werkzaam zijn (geweest) in de telecombranche. Jongeren en verslaafden worden geronseld als katvangers. Zij schaffen telecom-abonnementen aan om vervolgens telefoon en simkaart beschikbaar te stellen voor misbruik.

Daders van telecomfraude zouden ook betrokken zijn bij diverse andere vormen van criminaliteit, waaronder heling, handel in verdovende middelen en witwaspraktijken.

Gevolgen - De totale financiële schade is voor 2005 geschat op minimaal 40 miljoen euro. Er is geen recentere schatting beschikbaar. Experts hanteren dit bedrag nog steeds als referentie. Verreweg het grootste deel van deze schade komt voor rekening van de telecomaandbieders; de schade is het gevolg van rekeningen die niet kunnen worden geïnd.

Een kleiner deel van de financiële schade is voor bedrijven en particulieren. De schade van PABX-fraude voor de gedupeerde bedrijven varieert sterk. Bij grote schade – in een voorkomend geval was sprake van 60.000 euro in een weekend – kunnen bedrijven in de problemen komen. Particulieren kunnen als katvanger opgescheept worden met fikse telefoonrekeningen.

2.9.3 Verwachtingen en kwalificatie

De afgelopen jaren zijn steeds meer telefooncentrales op internet aangesloten. Dit heeft geleid tot meer PABX-fraude, doordat centrales via internet kunnen worden gehackt. De komende jaren kan deze ontwikkeling zorgen voor verdere toename van PABX-fraude. De huidige economische crisis zorgt voor oplopende werkloosheid en koopkrachtverlies. Dit zijn gunstige omstandigheden voor fraudeurs die mensen moeten verleiden om tegen een kleine vergoeding als katvanger te fungeren. Abonnementsfraude en in het verlengde daarvan PRS- en *premium* sms-fraude, kunnen hierbij gedijen. Deze ontwikkelingen doen vermoeden dat de jaarlijkse financiële schade als gevolg van telecomfraude ook de komende jaren wel weer minimaal 40 miljoen euro zal bedragen en waarschijnlijk hoger zal uitvallen. Dat schadebedrag komt hoofdzakelijk voor rekening van de telecomaانبieders. Afgezet tegen de totale omzet bij deze bedrijven zal de schade voor de telecomaانبieders naar verwachting binnen de acceptabele marges vallen. Hiermee ontbreken ernstige gevolgen voor de Nederlandse samenleving. Telecomfraude krijgt daarom de kwalificatie *geen concrete dreiging*.

2.9.4 NDB2012 vergeleken met Vervolgstudie NDB2006

Het onderzoek naar fraude heeft zich vier jaar geleden voor het NDB2008 beperkt tot twee fraudeconstructies waarmee verschillende vormen van fraude in verband konden worden gebracht. Telecomfraude behoorde niet tot deze vormen, zodat geen vergelijking van de kwalificatie van dreiging mogelijk is. Eerdere kwalificaties van dreiging in NDB-verband dateren van voor 2008. In het NDB2004 luidde de conclusie dat vanwege de gebrekkige beschikbare informatie, telecomfraude werd beschouwd als witte vlek. Dit heeft aanleiding gegeven tot nader onderzoek dat door TNO is uitgevoerd in het kader van de Vervolgstudie Nationaal dreigingsbeeld (zie de voetnoot bij deze paragraaf). Dat onderzoek leverde onder meer de schatting op van minimaal 40 miljoen euro aan jaarlijkse financiële schade, een bedrag dat tot op heden wordt gehanteerd als beste schatting van de geleden schade. Afgezien van de hiervoor beschreven ontwikkelingen met betrekking tot de rol van internet en de mogelijke invloed van de economische crisis, lijkt er sindsdien weinig veranderd te zijn. De conclusie is dan ook dezelfde als in de Vervolgstudie uit 2006: in het licht van de totale omzet en winstmarges binnen de telecombranche zijn voor telecomaانبieders de tientallen miljoenen euro's schade door fraude van ondergeschikt belang.

2.10 Verzekeringsfraude⁴²

2.10.1 Inleiding

Verzekeringsfraude is het met opzet misleiden van de verzekeraar bij het aanvragen van een verzekering of bij het beroep doen op een verzekering. Fraude komt voor bij alle soorten verzekeringen: schadeverzekeringen, levens- en zorgverzekeringen en uitvaartverzekeringen. Er wordt dan onterecht een verzekering verstrekt of uitgekeerd.

2.10.2 Empirie

Omvang - Het Verbond van Verzekeraars schat dat 10 procent van de Nederlanders fraudeert met verzekeringen voor een bedrag van in totaal 900 miljoen euro. Bijna de helft daarvan komt voor rekening van de georganiseerde criminaliteit, zo is de inschatting van het Verbond. Dit zijn schattingen, over de feitelijke omvang is weinig bekend. Het Verbond van Verzekeraars ontvangt jaarlijks 3600 fraudemeldingen. De meeste meldingen gaan over fraude met motorrijtuigenverzekeringen (52%) en fraude met brand- en inboedelverzekeringen (13%). Bij de politie wordt weinig aangifte gedaan van verzekeringsfraude. Van september 2010 tot september 2011 is dat 142 keer gedaan.

Aard - Het Verbond van Verzekeraars heeft een indeling gemaakt van de manieren waarop fraudeurs verzekeraars misleiden:

- door te majoreren: het met opzet meer claimen dan waar daadwerkelijk recht op is;
- door te fingeren: het doen alsof bij een claim de omstandigheden zodanig zijn dat deze onder de dekking vallen;
- door te ensceneren: het opzettelijk creëren van omstandigheden die tot een uitkering leiden;

⁴² Deze paragraaf is gebaseerd op de rapporten *Horizontale fraude. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van B. Bloem en A. Hartevelde, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten en *Verzekeringsfraudebeeld* uit 2012 van de Bovenregionale Recherche Noord- en Oost-Nederland. Voor een verantwoording van de gevolge werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden die rapporten te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

- door niet te voldoen aan de mededelingsplicht: het afsluiten van een verzekering op grond van het opzettelijk verstrekken van verkeerde of onvolledige informatie.

Daders en dadergroepen - Verzekeringsfraude in Nederland wordt voornamelijk gepleegd door in Nederland wonende daders. Het Verbond van Verzekeraars schat dat de georganiseerde criminaliteit verantwoordelijk is voor bijna de helft van de verzekeringsfraude. Uit dossieronderzoek van het Verbond van Verzekeraars naar honderd feitelijk gepleegde fraudegevallen blijkt dat 20 procent gepleegd was in georganiseerd verband. Uit de 142 aangiften van verzekeringsfraude die bij de politie zijn gedaan in de periode van september 2010 tot september 2011, kwam een cluster van vijf aangiften naar voren die betrekking hadden op feiten die gepleegd waren door een groep daders (3,5%). Verdere informatie over de samenstelling van deze of andere dadergroepen is niet bekend.

Gevolgen - De gevolgen zijn vooral van financiële aard. Bij het Fraudemeldpunt Noordoost-Nederland (verzekeringsfraude en telecomfraude) is in 2010 voor 25 miljoen euro aan fraude gemeld. Het Verbond van Verzekeraars schat dat er in werkelijkheid voor 900 miljoen euro gefraudeerd wordt en dat bijna de helft daarvan op het conto komt van de georganiseerde criminaliteit. Hoewel niet alle schade gemeld zal worden bij het meldpunt, is het gat tussen de feitelijk geconstateerde en de geschatte fraude groot. Er bestaat kennelijk geen enkele noodzaak tot het melden van verzekeringsfraude. Uit een in 2011 uitgevoerd dossieronderzoek naar fraude door autoschadeherstelbedrijven bleek dat de schade in deze sector alleen al 70 miljoen euro bedraagt. Dit is een indicatie dat verzekeraars meer schade hebben dan wordt gemeld. Toch blijft het bedrag dat door het Verbond van Verzekeraars wordt geschat, moeilijk te onderbouwen op basis van reële zaken. Volgens het *Verzekeringsfraudebeeld* is de schade 'fors en stabiel' maar is de exacte omvang onbekend. De financiële schade die verzekeringsmaatschappijen lijden, wordt doorberekend aan de klanten in de vorm van premieverhogingen of verhoging van het eigen risico. De geschatte schade over 2009 is volgens een eenvoudige rekensom 1,15 procent van de premieomzet van 78 miljard euro.

2.10.3 Verwachtingen en kwalificatie

Dankzij internet is het afsluiten van verzekeringen eenvoudig van achter de computer te doen, het frauderen met verzekeringen ook. Er is een lage controle door verzekeringsmaatschappijen op bijvoorbeeld identiteitsgegevens. Ook is er een lage meldings- en aangiftebereidheid bij de verzekeringsmaatschappijen en

heeft verzekeringsfraude bij politie en justitie geen hoge prioriteit. Daardoor is de kans dat fraudeurs daadwerkelijk vervolgd worden laag. De verwachting is dan ook dat verzekeringsfraude zeker niet zal afnemen. Als gevolg van de economische crisis is het zelfs aannemelijk dat verzekeringsfraude eerder zal toenemen. In de Verenigde Staten heeft die ontwikkeling zich voorgedaan en worden er meer schaden geclaimd, maar of dat in georganiseerd verband gebeurt, is onbekend. Er is weinig bekend over de daders die verzekeringsfraude plegen en er is ook geen betrouwbare informatie ter beantwoording van de vraag in hoeverre verzekeringsfraude in georganiseerd verband plaatsvindt en welke omvang daarbij hoort. Verzekeringsfraude is daarom gekwalificeerd als *witte vlek*.

2.11 Voorschotfraude⁴³

2.11.1 Inleiding

Voorschotfraude omvat vooral vormen van oplichting waarbij slachtoffers flinke geldbedragen in het vooruitzicht gesteld krijgen of andere mooie beloften worden gedaan. Voorwaarde is wel dat slachtoffers eerst (relatief) kleine onkosten voorschieten, die vaak steeds verder oplopen. De bekendste verschijningsvormen van voorschotfraude zijn erfenisfraude en loterijfraude. Deze komen in deze paragraaf apart aan de orde. Een andere verschijningsvorm die in toenemende mate voorkomt, is datingfraude. Hier is de relatie tussen het betalen van een voorschot en het verkrijgen van een (grotere) beloning echter niet van toepassing. Hierbij is sprake van het veinzen van een vriendschappelijke of liefdesrelatie, om het slachtoffer vervolgens geld afhandig te maken. Ook deze vorm van voorschotfraude wordt hier behandeld. Andere vormen van voorschotfraude, zoals investeringsfraude en veiling- of verkoopfraude, worden hier niet besproken omdat zij veel minder vaak voorkomen.

⁴³ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Horizontale fraude. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van B. Bloem en A. Hartevelde, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

2.11.2 Empirie

Omvang - Voorschotfraude is een delict dat bijna altijd over de grens slachtoffers maakt. Dat wil zeggen, samenwerkingsverbanden in Nederland maken overwegend buitenlandse slachtoffers en samenwerkingsverbanden in het buitenland maken overwegend Nederlandse slachtoffers. Daardoor zijn de incidenten, verdachten en slachtoffers met een 'Nederlandse connectie' in hoge mate over Europa en de rest van de wereld verspreid. Dat bemoeilijkt het becijferen van de omvang van voorschotfraude. Bovendien wisselen landen lang niet altijd opsporingsinformatie over voorschotfraude uit en hanteren zij verschillende definities voor het verschijnsel. Wat een goede omvangschatting verder bemoeilijkt, is het feit dat veel slachtoffers geen aangifte doen, uit schaamte dat ze zich hebben laten meeslepen in een valse belofte of uit overtuiging dat hun oplichters in het buitenland niet worden opgespoord. Rekening houdend met de hiervoor genoemde beperkingen, kunnen we de hierna gepresenteerde omvangcijfers als ondergrens aanmerken.

Tussen 1998 en 2007 maakte een toenemend aantal buitenlanders melding van voorschotfraude in Nederland. In 2007 was dat aantal opgelopen tot ruim 400 slachtoffers die voor een totaalbedrag van circa 15 miljoen euro werden gedupeerd. Alle slachtoffers werden opgelicht door in Nederland verblijvende, overwegend Nigeriaanse samenwerkingsverbanden. Om die reden werd voorschotfraude destijds ook wel aangemerkt als *Nigerian scam*. Nadat de Nederlandse politie in 2007 en 2008 gericht opsporingsonderzoek naar voorschotfraude was gaan doen, kwamen er in die periode uiteindelijk ruim 2500 buitenlandse slachtoffers van 150 in Nederland verblijvende verdachten aan het licht. Geschat werd dat op dat moment jaarlijks tussen de 150 en 200 miljoen euro werd omgezet door in Nederland verblijvende samenwerkingsverbanden. Dat is een veelvoud van de circa 15 miljoen euro die in 2007 naar voren kwam.

Sinds 2008 is het aantal aangiften door buitenlanders afgenomen. Nu doen nog ongeveer veertig buitenlanders per jaar aangifte bij de Nederlandse politie. Inclusief de bedragen die betaald zijn door de buitenlanders die geen aangifte doen, schatten experts de totale opbrengst van voorschotfraude, gepleegd vanuit Nederland, nog altijd op 50 miljoen euro per jaar. De opbrengst van voorschotfraude die vanuit het buitenland wordt gepleegd en in Nederland slachtoffers maakt, wordt geschat op minimaal 60 miljoen euro per jaar. Dat cijfer is gebaseerd op een analyse van 604 aangiften, een geschat voorschotgemiddelde van 10.000 euro en de aanname dat het *dark number* bij voorschotfraude ongeveer 90 procent is. Bevindingen van opsporingsonderzoeken

suggereren trouwens dat de gemiddelde schade in werkelijkheid nog wat hoger ligt. Geconcludeerd kan worden dat de totale omvang van voorschotfraude, gepleegd vanuit Nederland en gepleegd vanuit het buitenland met Nederlanders als slachtoffer, minimaal 110 miljoen euro per jaar bedraagt.

Uit een totaal van ruim 10.500 aangiften van tien hoofdvormen van horizontale fraude kan worden opgemaakt dat voorschotfraude een van de meestvoorkomende fraudevormen is die in Nederland in georganiseerd verband worden gepleegd. Na fraude met online handel (69%) en fraude met betaalmiddelen (19%) komt voorschotfraude met 604 aangiften het meest voor (ruim 5%).

Aard - Er zijn grofweg twee manieren waarop voorschotfraude wordt uitgevoerd. Bij de eerste manier trekken criminelen via internet of over de post de aandacht van een zeer omvangrijke groep mensen, waarbij ze hun een erfenis, een aantrekkelijke baan of een prijs in het vooruitzicht stellen. Zodra slachtoffers toehappen, vragen de criminelen relatief kleine voorschotbedragen. Door deze methode kunnen de criminele winsten in de miljoenen euro's lopen, zelfs als slechts een klein deel van de benaderde groep toehapt. Lage, maar ook hoge voorschotbedragen motiveren slachtoffers lang niet altijd om aangifte te doen. Dat komt vooral doordat buitenlandse slachtoffers aangifte moeten doen in een ander land en dat werkt, onder andere door taalbarrières, vaak drempelverhogend. Bovendien vinden veel slachtoffers aangifte bij lage bedragen de moeite niet en bij hoge bedragen speelt schaamte een belangrijke rol. Daardoor blijven criminelen lange tijd buiten het vizier van opsporingsdiensten en kunnen ze ongestoord hun gang gaan. Bij de tweede manier richten criminelen zich op kleine en specifieke slachtoffergroepen, zoals ouderen of alleenstaanden. Door een (intieme) relatie met hun slachtoffers aan te knopen, proberen criminelen hun vertrouwen te winnen om hun daarna in één of meerdere keren grote geldbedragen afhandig te maken.

Veelvoorkomende verschijningsvormen van voorschotfraude zijn erfenisfraude, datingfraude en loterijfraude. Dat blijkt uit opsporingsonderzoeken en aangiften. Uit de 604 aangiften komen 100 gevallen van erfenisfraude naar voren, 53 van datingfraude en 29 van loterijfraude. Van de resterende gevallen (422 aangiften) is de verschijningsvorm onbekend, maar waarschijnlijk valt ook een deel van deze onbekende aangiften onder een van de drie eerdergenoemde verschijningsvormen.

Bij erfenisfraude laat 'een stervende rijkard' zijn vermogen na aan het geadresseerde slachtoffer, bijvoorbeeld omdat het slachtoffer een ver familielid zou zijn of omdat de stervende zelf geen familie heeft. Nadat het slachtoffer de

'notariskosten' voor de overdracht van het geld heeft betaald, hoort het slachtoffer nooit meer iets en is de 'stervende rijkard' er met het geld vandoor. Van deze erfenisfraude bestaan vele varianten en op internet circuleren omvangrijke lijsten met e-mailadressen van potentiële slachtoffers.

Bij datingfraude zoeken criminelen datingsites af in de hoop 'de liefde van hun leven' te vinden. Heel af en toe plaatsen zij ook contactadvertenties. De oplichters doen zich voor als vrijgezel en proberen een vertrouwensband met hun slachtoffers op te bouwen. Uiteindelijk wordt aangestuurd op het 'lenen' van geld, bijvoorbeeld voor de aanschaf van een vliegticket of voor de verzorging van een zieke moeder. Van het geleende geld zien de slachtoffers niets terug. De laatste jaren houden ook Ghanezen en Maleisiërs zich in toenemende mate bezig met datingfraude, naast de traditioneel bekende groepen Nigerianen en Russen.

Loterijfraude komt in twee varianten voor. In de ene variant lezen potentiële slachtoffers in een e-mail dat ze een grote prijs in een loterij hebben gewonnen. Beloofd wordt het prijzengeld uit te keren nadat de administratiekosten zijn betaald, alleen blijft de uitkering altijd achterwege. Nigerianen houden zich veel met deze fraudevorm bezig. In de tweede variant worden potentiële slachtoffers massaal via de post benaderd om mee te doen aan een loterij. Bij het schrijven zit drukwerk van legale (gok)bedrijven uit Las Vegas om de indruk te wekken dat er sprake is van een ware trekking. Slachtoffers wordt gevraagd een antwoordstrook in te vullen die zij, samen met een klein inlegbedrag – meestal 50 tot 100 euro – via een retourenvelop naar een postbus moeten terugsturen. Daarmee zouden slachtoffers zich verzekeren van deelname aan de loterij, maar daarvan is in werkelijkheid geen sprake.

Deze tweede variant van loterijfraude heeft de afgelopen jaren in verschillende West-Europese landen de kop opgestoken en vooral Nederland lijkt een belangrijke rol te vervullen bij de uitvoering van deze fraude. Onlangs zijn in Nederland vier postbusadressen ontdekt waarop criminele organisaties uit de Verenigde Staten, Zuid-Afrika en Canada retourenveloppen met geld ontvingen van slachtoffers uit diverse Europese landen. Per postbus ging het om 500.000 euro per jaar. Het geld werd vervolgens door dienstverleners in Nederland naar de criminele organisaties doorgesluisd. Aangiften van slachtoffers uit vrijwel alle Europese landen, de Verenigde Staten en Australië lijken te wijzen op het misbruik van tientallen en mogelijk zelfs honderden Nederlandse postbussen. Op basis van die aantallen wordt geschat dat dienstverleners in Nederland in totaal 150 miljoen euro doorsluizen naar hun bazen in het buitenland. Voor het

ontvangen van geld van Nederlandse slachtoffers, worden postbussen in de Verenigde Staten, Australië en Oost-Europa gebruikt.

Daders en dadergroepen - In 2009 werden in Nederland 32 dadergroepen geïdentificeerd die zich met voorschotfraude bezighielden. In 2011 staat dat aantal op 38. Mogelijk gaat het bij een aantal groepen om dezelfde als in 2009. Vooral de Verenigde Staten, Canada, Italië, Australië en het Verenigd Koninkrijk zijn veelvuldig doelwit van dadergroepen. Het overgrote deel van de voorschotfraude wordt nog steeds uitgevoerd door Nigeriaanse samenwerkingsverbanden (ongeveer 90%). Deze samenwerkingsverbanden hebben nu minder leden dan in de hoogtijdagen van 2007 en 2008. Tegenwoordig bestaan de meeste groepen uit minder dan vijf verdachten, voorheen waren dat er tussen de vijf en acht.

De laatste jaren lijken de Nigeriaanse samenwerkingsverbanden zich meer te verspreiden over Nederland. Naast het plegen van voorschotfraude zijn ze betrokken bij het op grote schaal witwassen van geld en houden ze zich bezig met allerlei andere vormen van criminaliteit, zoals cocaïnehandel, mensenhandel en mensensmokkel. Daarvoor werken ze de laatste jaren steeds vaker en langdurig samen met criminelen die een andere etniciteit hebben.

De slachtoffers van voorschotfraude verschillen per verschijningsvorm. Bij datingfraude gaat het vaak om gescheiden mannen en vrouwen van middelbare leeftijd of om alleenstaanden die hun partner verloren hebben. Velen hebben een moeilijke tijd achter de rug, zoeken een nieuwe partner en blijken tijdens hun zoektocht kwetsbaar voor oplichtingspraktijken. De slachtoffers komen uit alle lagen van de bevolking, met verschillende beroeps- en opleidingsachtergronden. Slachtoffers van datingfraude hebben vaak een langdurige vertrouwensrelatie met hun 'partner' opgebouwd en komen er in een vergevorderd stadium van de 'relatie' achter dat zij worden opgelicht. Een deel van de slachtoffers blijft de eisen van hun oplichters inwilligen, in de hoop de relatie in stand te houden. Slachtoffers van loterijfraude zijn vaak oudere vrouwen die een ingrijpende gebeurtenis hebben meegemaakt (ziekte of verlies van partner) en daar moeilijk mee overweg kunnen. De meesten hebben een laag opleidingsniveau en inkomen en bagatelliseren hun slachtofferschap als hun uiteindelijk duidelijk wordt dat ze zijn opgelicht, zelfs als het om grote geldbedragen gaat.

Gevolgen - Voorschotfraude berokkent vooral financiële schade voor burgers. Specifieke groepen burgers zien zich geconfronteerd met uiteenlopende schadebedragen variërend van tientallen tot honderdduizenden euro's per

slachtoffer. Bij erfenis- en loterijfraude bedraagt de schade vaak enkele tientallen euro's per persoon, uitzonderingen daargelaten. Verdachten richten zich immers op grote groepen en hebben daardoor een relatief klein voorschotbedrag per persoon nodig om grote winsten te genereren. Bij datingfraude is dat anders. Het aangaan van een langdurige band is er meestal op gericht slachtoffers financieel compleet uit te kleden. Dit resulteert vaak in schaden uiteenlopend van tienduizenden tot honderdduizenden euro's. Veel slachtoffers worden in eerste instantie getroffen door ongeloof van wat hen overkomt. Daardoor kan de oplichting soms nog tijden voortduren. Als eenmaal het besef komt dat men daadwerkelijk is opgelicht, is de schade emotioneel gezien groot. Uiteindelijk blijven slachtoffers met grote schulden en in tranen achter.

De totale geschatte schade ten gevolge van voorschotfraude bedraagt ongeveer 110 miljoen euro per jaar: 60 miljoen komt voor rekening van Nederlandse slachtoffers en 50 miljoen voor buitenlandse slachtoffers die door samenwerkingsverbanden in Nederland worden opgelicht. De schade zal veel hoger uitpakken als de aanwijzing gegrond is dat meer Nederlandse postbussen voor het plegen van loterijfraude worden misbruikt dan nu wordt aangenomen. De eerdergenoemde 150 miljoen euro moet dan als ondergrens worden aangemerkt.

2.11.3 Verwachtingen en kwalificatie

Voorschotfraude, in het bijzonder dating- en loterijfraude, blijft naar verwachting op grote schaal voorkomen en er bestaat een kans dat het verschijnsel zal toenemen. Daarin speelt het toenemend gebruik van internet een belangrijke rol. Omdat er steeds meer mensen online komen die onervaren zijn met de gevaren van internet, worden potentiële slachtoffergroepen almaar groter. Bovendien wijst onderzoek uit dat mensen op internet makkelijker persoonlijke grenzen overschrijden dan in het dagelijks leven. Dat vergroot de kans op slachtofferschap. Ook worden potentiële slachtoffergroepen op internet steeds beter benaderbaar door het toenemend gebruik van *social media*, datingsites, chatrooms, veilingsites en online handelsplaatsen, en dat speelt criminelen in de kaart. Daarnaast liften criminelen mee op de digitale vooruitgang doordat zij hun werkwijzen steeds makkelijker en sneller kunnen aanpassen. Dat zal in de nabije toekomst weer andere verschijningsvormen van voorschotfraude opleveren.

Experts verwachten dat het aantal gevallen van voorschotfraude de komende jaren zal toenemen. Sinds 2008 vinden minder opsporingsactiviteiten naar voorschotfraude plaats en is een lichte stijging in het aantal gevallen van deze

fraudevorm zichtbaar. Wat bijdraagt aan de verwachting dat voorschotfraude in ieder geval niet zal afnemen, is het feit dat het voor Nederlandse en buitenlandse opsporingsdiensten steeds moeilijker wordt om de samenwerkingsverbanden op te sporen. Daarvoor is hun mobiliteit te groot en verkeren ze te vaak op buitenlands grondgebied. Bovendien zijn ze technologisch gezien steeds beter afgeschermd.

Voorschotfraude heeft een grote impact op de Nederlandse samenleving. Voor deze conclusie baseren we ons op de omvangrijke schadeschatting van meer dan 100 miljoen euro. Bovendien pakt die schadeschatting meer dan twee keer zo groot uit als blijkt dat de loterijfraude met Nederlandse postbussen werkelijk zo groot is als nu wordt gedacht. Door het grote bereik via internet kunnen we vaststellen dat de samenwerkingsverbanden snel en veel slachtoffers maken. Ieder jaar zijn er veel Nederlandse slachtoffers die niet alleen financieel maar ook emotioneel ernstige schade oplopen. En er is een gerede kans dat dat blijft voortduren, gelet op de flexibiliteit en afschermingsmogelijkheden van samenwerkingsverbanden die de dans steeds weten te ontspringen. Gezien de verwachtingen voor de komende vier jaar is het dan ook aannemelijk dat voorschotfraude opnieuw zal toenemen. Daarom wordt voorschotfraude voor de komende vier jaar gekwalificeerd als *dreiging* voor de Nederlandse samenleving.

2.11.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

In het Nationaal dreigingsbeeld 2008 werd voorschotfraude ook al als 'dreiging' gekwalificeerd. De financiële schade van voorschotfraude was destijds al omvangrijk met ruim 360 miljoen euro. Ook nu liggen de schadeschattingen voor Nederlandse en buitenlandse slachtoffers hoog. Nederlandse slachtoffers lijden, net als in 2006, nog steeds 60 miljoen euro schade. Buitenlandse slachtoffers die door Nederlandse samenwerkingsverbanden zijn opgelicht, lijden minder schade: 50 miljoen euro in 2011 tegenover 300 miljoen in 2006. Deze cijfers over buitenlandse schadegevallen kunnen erop wijzen dat de activiteiten van in Nederland verblijvende samenwerkingsverbanden flink zijn afgenomen. Evengoed kunnen ze betekenen dat de verlaagde opsporingsprioriteit sinds 2008 ook een minder goed beeld van het verschijnsel verschaft. De stabiele schadecijfers van 60 miljoen euro in 2006 en in 2011 suggereren dat buitenlandse samenwerkingsverbanden omgekeerd Nederlandse slachtoffers nog steeds goed weten te vinden.

Behalve de aanzienlijke schadecijfers waren in 2008 twee andere argumenten bepalend voor de kwalificatie 'dreiging': de flexibiliteit van

samenwerkingsverbanden en hun mogelijkheden om via internet voor lange tijd onopgemerkt te blijven. Die twee argumenten leidden toen tot de verwachting dat voorschotfraude zou blijven voortduren en die verwachting is onveranderd gebleven. Experts menen bovendien dat de lichte stijging van voorschotfraude samenhangt met het feit dat er in de opsporing minder aandacht naar uit is gegaan. Vast staat in ieder geval, dat ook het aantal aangetroffen groepen sinds 2009 licht is gestegen en dat Nigeriaanse samenwerkingsverbanden zich de laatste jaren meer over Nederland verspreiden.

2.12 Witwassen⁴⁴

2.12.1 Inleiding

Witwassen is een activiteit die inherent is aan alle vormen van georganiseerde criminaliteit. De inkomsten die verkregen worden uit georganiseerde criminaliteit, zijn per definitie illegaal. De handelingen die plaatsvinden om deze inkomsten een schijnbaar legale herkomst te geven, behoren tot het domein van het witwassen. Het voorwenden van een legale herkomst van crimineel geld vergemakkelijkt de besteding ervan: het kan dan zonder verdenking uitgegeven worden in de legale economie. Deze opvatting van wat witwassen is, wordt ook wel de *economische* benadering genoemd. Belangrijk is dat het hier vooral om concreet crimineel gedrag, om concrete handelingen gaat. Daardoor wordt het beter mogelijk de maatschappelijke consequenties van witwassen te beschrijven. Er is ook een *juridische* benadering van witwassen. Deze is belangrijk omdat die de basis biedt voor de vervolging van witwassen en ligt verankerd in het Wetboek van Strafrecht. Witwassen is daarin onder drie bepalingen strafbaar gesteld, namelijk 420bis (opzettelijk witwassen), 420ter (gewoonte witwassen) en 420quater (schuld witwassen).

In deze paragraaf zal de nadruk liggen op de economische benadering. Voor de doelstellingen van het Nationaal dreigingsbeeld prevaleert het einddoel van witwassen: het integreren van misdaadgeld in de legale economie.

⁴⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Witwassen. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012* van M. Soudijn en T. Akse, werkzaam bij respectievelijk de Dienst Nationale Recherche en de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

2.12.2 Empirie

Omvang - De hoeveelheid crimineel geld die in Nederland wordt witgewassen, bestaat uit twee componenten: een deel dat in Nederland wordt verkregen en witgewassen en een deel dat in Nederland wordt witgewassen, maar elders is verdiend. Over beide delen worden in de academische literatuur uitspraken gedaan. In 2006 schatte een Utrechtse hoogleraar de bedragen op respectievelijk 4 en 14 miljard euro. Deze 18 miljard euro is een eigen leven gaan leiden en sindsdien vaak gebruikt als antwoord op de vraag hoeveel crimineel geld jaarlijks wordt witgewassen in Nederland.

Er zijn echter vele redenen waarom deze schatting inmiddels als weinig betrouwbaar te boek staat. Zonder hier uitputtend op al die argumenten in te gaan, kan wel gezegd worden dat die zich met name concentreren op het gebruik van sterk verouderde gegevens en de vele slecht – of helemaal niet – onderbouwde aannamen die ten grondslag liggen aan de rekenmethode. De conclusie is dat we via deze methode geen uitsluitsel krijgen over de hoeveelheid geld die in Nederland wordt witgewassen.

Er zijn andere bronnen die hier mogelijk licht op kunnen werpen. Zo is er de registratie van verdachten in het Herkenningsdienstsysteem (HKS). In 2010 werden 970 verdachten van witwassen opgenomen in het HKS. Hiervan moet vastgesteld worden dat het uitsluitend om de registratie van verdachten gaat van wie de schuldvraag nog beantwoord moet worden door de rechter; bovendien ontbreken de bedragen waarom het zou gaan in deze registratie. Ook de cijfers van het Openbaar Ministerie (zoals OM-data, Bureau Ontnemingen Openbaar Ministerie, Centraal Justitieel Incassobureau en de registratie van de internationale rechtshulpverzoeken) dragen slechts weinig bij aan het antwoord op de vraag hoeveel crimineel geld in Nederland wordt witgewassen.

Ten slotte zijn er de cijfers van de Financial Intelligence Unit (FIU), de organisatie die de meldingen van ongebruikelijke transacties ontvangt en verwerkt. In tabel 6 is over een periode van vier jaar aangegeven wat de omvang in euro's is van de verdachte transacties. Hoewel het in de rede ligt te veronderstellen dat van deze bedragen een (groot) deel uit witgewassen geld bestaat, hebben we geen indicaties van het aandeel daarvan in het totaal. Bovendien moet worden aangenomen dat waarschijnlijk niet alle daarvoor in aanmerking komende transacties bij de FIU gemeld worden. Daarom moet ook van deze cijfers vastgesteld worden dat ze niets definitiefs zeggen over de omvang van witwassen in Nederland.

Tabel 6

Omvang uitgevoerde verdachte transacties in miljoenen euro's				
	2008	2009	2010	2011
Moneytransfers	81,5	53,7	40,4	29,5
Niet-moneytransfers	698,5	763,8	921,4	727,9

De genoemde bronnen registreren uiteenlopende zaken die op zichzelf waardevol maar onderling onvergelijkbaar zijn en die lang niet altijd rechtstreeks te herleiden zijn tot witwaspraktijken. De conclusie moet dan ook zijn dat we geen harde cijfers hebben en volledig in het duister tasten als het gaat om de hoeveelheid crimineel geld die in Nederland wordt witgewassen. Wel kunnen we beredeneren dat het jaarlijks om zeer grote bedragen moet gaan. Zoals in de inleiding al opgemerkt werd, is witwassen inherent aan georganiseerde criminaliteit. Waar de georganiseerde criminaliteit als overwegende drijfveer het verdienen van (veel) geld heeft, moet dit geld uitgegeven kunnen worden op een zodanige manier dat de herkomst ervan schijnbaar legaal is. Dat betekent dat elke criminele organisatie zich op enig moment in het bedrijfsproces schuldig maakt aan witwassen. Of zij dat nu zelf doet of daar financiële experts voor inhuurt, of het om eenvoudige of complexe constructies gaat, doet daar niets aan af. Daarom kan uit de geschatte omzet of winst van de diverse sectoren van georganiseerde criminaliteit afgeleid worden dat het in de witwaspraktijk om zeer grote bedragen gaat. Ter illustratie: volgens het Programma Aanpak Georganiseerde Hennepteelt is alleen al met de *teelt* van hennep in Nederland een omzet gemoeid die ligt tussen de 1,16 en 2,76 miljard euro. De opbrengst van de amfetamineproductie in Nederland lag in de jaren 2008-2010 tussen 53 en 200 miljoen euro, terwijl de opbrengst van beleggingsfraude jaarlijks enkele honderden miljoenen bedraagt. En dat zijn nog maar drie criminele sectoren. Nu worden niet alle criminele revenuen in Nederland witgewassen. Een onbekend deel gaat naar het buitenland om daar een legale status te krijgen. Zo is bekend dat Turkse, Marokkaanse en Colombiaanse criminele samenwerkingsverbanden hun verdiensten (groten)deels naar hun respectieve thuislanden transporteren. Maar daarnaast bestaat er ook een geldstroom in tegenovergestelde richting. Volgens het eerdergenoemde Utrechtse onderzoek is het saldo van die laatste geldstroom zelfs een veelvoud van wat in Nederland wordt verdiend en witgewassen. Het is daarom een redelijke veronderstelling dat jaarlijks een aantal miljarden aan misdaadgeld in Nederland wordt witgewassen.

Aard - Doorgaans wordt witwassen als een proces beschreven dat in drie fasen plaatsvindt:

- In de plaatsingsfase wordt het misdadig geld in het financiële systeem gebracht door middel van kasstortingen en *moneytransfers*. Chartaal geld wordt daarmee giraal.
- In de versluierings- of verhullingsfase wordt de herkomst van crimineel geld verborgen, zodat het een legaal aanzien krijgt en in de bovenwereld kan worden gebruikt.
- De integratiefase, ten slotte, betreft het besteden of investeren van criminele opbrengsten in de legale wereld.

Deze drie fasen zijn van toepassing binnen allerlei meer of minder complexe vormen van witwassen. Hieronder worden elf verschillende vormen van witwasconstructies besproken.

De *loanback-constructie* is een oude bekende. In het kort komt het erop neer dat de crimineel zijn eigen, door criminaliteit verkregen, vermogen aan zichzelf terugleent zonder dat de buitenwereld dit gemakkelijk kan onderkennen. In *loanback-constructies* wordt doorgaans gewerkt met grensoverschrijdende overboekingen en bankrekeningen in het buitenland. Naarmate er meer tussenstations, rechtspersonen en landsgrenzen bij een constructie betrokken zijn, is de herkomst van het geld moeilijker te traceren.

Bij de witwasmethode van de *gefingeerde omzet* gaat het om het voorwenden van omzet die in werkelijkheid niet met de gepresenteerde economische activiteiten is gerealiseerd. Als klassieke methode geldt hierbij het kunstmatig ophogen van de omzet van een legale onderneming. De reguliere inkomsten van bijvoorbeeld een café of garage worden vermengd met crimineel vermogen. Het totale bedrag wordt dan aan de Belastingdienst opgegeven als omzet, waarover vervolgens normaal belasting wordt geheven. Daarmee is het criminele geld witgewassen. Er zijn echter beduidend sluwere varianten bedacht, waarbij talloze rechtspersonen, vastgoed- en beleggingsportefeuilles een rol spelen.

Gefingeerde speelwinst wordt zo nu en dan in Nederlandse opsporingsonderzoeken aangetroffen. In de meest eenvoudige vorm probeert de crimineel zelf zwart geld bij de kassier of de speeltafel om te wisselen in speelfiches. Na verloop van tijd worden deze speelfiches bij de kassier aangeboden met het verzoek het geld op een bankrekening te boeken. Het zwarte, chartale geld wordt daarmee omgezet in legaal, giraal geld. Deze witwasmethode kent haar grenzen: het is voor de casino's niet geloofwaardig als week in week uit grote speelwinsten worden gemaakt. Bovendien heeft Holland Casino de beleidsregels

hieromtrent aangescherpt. Zo wordt iedere geclaimde speelwinst via video-beelden geverifieerd.

In het kort komen *ABC-transacties* erop neer dat een onroerendgoedobject in korte tijd via drie (of meer) partijen wordt doorverkocht. Bijvoorbeeld A levert aan B, die vervolgens direct weer doorverkoopt aan C. Iedere doorverkoop gaat gepaard met een prijsstijging. De prijsstijging is het bedrag dat witgewassen wordt, omdat het geld een schijnbaar legale herkomst heeft.

Trade based money laundering is een witwasproces waarbij crimineel geld wordt omgezet in legale goederen die in bulkpartijen over internationale grenzen worden verhandeld. Het internationale handelsverkeer is relatief eenvoudig te misbruiken door het enorme volume dat daarin omgaat, de complexiteit rond de financiering ervan, de slechte internationale uitwisseling van douanegegevens en de gebrekkige capaciteit om illegale transacties te ontdekken.

Onder witwassen via *New Payment Methods* wordt verstaan het misbruiken van nieuwe betaalsystemen om geld weg te sluizen, te verhullen of te investeren. De nieuwe betaalmogelijkheden, zoals *prepaid debitcards*, *e-purses* (elektronische portemonnees) en internetbetaalsystemen, zijn tot dusver nog maar zelden in opsporingsonderzoeken aangetroffen.

Leasen is een veelgebruikt fenomeen in het witwassen om het gebruik van crimineel vermogen af te schermen. Hierbij speelt met name het leasen van auto's een rol, maar met een beetje fantasie leent vrijwel alles zich voor een leaseconstructie. De verschuldigde leaseprijs wordt met crimineel geld contant voldaan en de contractant heeft het vruchtgebruik van het object. In veel gevallen moet de leasende partij haar medewerking verlenen.

Het gebruik van *rechtspersonen* zoals stichtingen en verenigingen is wijdverbreid. De stichting administratiekantoor is een voorbeeld dat de afgelopen jaren in diverse witwasconstructies naar voren is gekomen. Zulke stichtingen zijn opgericht ten behoeve van investeringen van vermogen in Nederland. Daar wordt dan doorgaans onroerend goed in ondergebracht of de aandelen van een vennootschap waarin vastgoed het vermogen vormt. Zo'n stichting geeft certificaten uit waarmee recht op dividend kan worden geclaimd. Een groot voordeel van deze certificaten is dat het eigendom (en minstens zo belangrijk, de eigendomsoverdracht) niet in openbare registers valt terug te vinden. Een andere veelgebruikte variant is de zogenoemde stichting derdenrekening. Dit is een legale constructie voor het beschermen van derdengelden (geldsommen van derden die door bepaalde beroepsgroepen, zoals notarissen en

advocaten, uit hoofde van hun functie worden beheerd). Deze gelden worden dan niet bij het vermogen van de rekeninghouder gerekend, maar staan daar slechts 'geparkeerd'. Daarbij functioneert het beroepsgeheim van de advocaat of notaris als extra afschermingsmaatregel.

Bij de constructie van *consignatie* heeft een bemiddelaar (vaak een handelaar) voor persoon A een of meerdere objecten onder zijn hoede genomen met als belofte dat hij een koper (persoon B) voor de betrokken objecten op het oog heeft. De personen A en B zullen elkaar in principe niet kennen, daar is de bemiddelaar tussenpersoon voor. Aan de verkoop hangt voor de bemiddelaar een provisie. Het in consignatie geven van objecten wordt met name gehanteerd in de kunst- en antiekhandel. Het witwassen zit in de prijsstijging van het kunstobject bij verkoop en de zwart betaalde diensten van de bemiddelaar.

Bij de *stromanconstructie* wordt iemand in de arm genomen die tegen een vergoeding allerlei eigendom op zijn naam laat zetten – eigendom dat met zwart geld is betaald. Het risico is dan voor deze stroman. Ook hierbij geldt dat deze constructie een heel scala aan variëteiten kent, die van simpel naar complex lopen.

Ten slotte zijn *contante bestedingen* een voor de hand liggende manier om ongemerkt van crimineel geld te profiteren. Deze bestedingen zijn per keer niet buitengewoon groot, maar kunnen tezamen oplopen tot behoorlijke bedragen. De kans op een MOT-melding⁴⁵ is te verwaarlozen als iemand een horloge koopt of zijn vakantie contant betaalt. Ook de reguliere uitgaven voor het dagelijks bestaan kunnen op deze manier gedaan worden.

Zoals onbekend is wat de totale hoeveelheid crimineel geld is die in Nederland wordt witgewassen, is ook onbekend hoeveel er met elk van de bovenstaande constructies gemoeid is. Wel staat vast dat de *loanback*-constructie, de gefingeerde omzet en het gebruik van stromannen het meest populair zijn, althans in opsporingsonderzoeken het vaakst aangetroffen worden.

Daders en dadergroepen - Er zijn maar weinig dadergroepen die zich exclusief met witwassen bezighouden. De groepen die er zijn, bestaan uit personen die veel financiële expertise hebben. Deze personen kunnen ingehuurd worden door andere criminele samenwerkingsverbanden die deze expertise niet hebben. Doorgaans bedenken zij complexe grensoverschrijdende constructies waarbij

⁴⁵ Melding Ongebruikelijke Transacties.

veel rechtspersonen betrokken zijn. Over deze csv's is weinig bekend, maar hun activiteiten zullen niet veel verschillen van die van de individueel opererende financieel dienstverlener.

Deze dienstverlener vervult dankzij zijn specifieke kennis en vaardigheden een sleutelrol in het criminele bedrijf. Hij draagt bij aan het proces dat crimineel geld oplevert en tot onbezorgde besteding van dat geld leidt. Hij beschikt niet zelden over de geheimhoudersstatus, wat hem extra aantrekkelijk maakt voor zijn criminele opdrachtgever.

We kunnen een onderscheid aanbrengen tussen financieel dienstverleners die zich voornamelijk met contant geld bezighouden en degenen die zorgen voor het creëren van een papieren dwaalspoor. Bij beide vormen zijn verschillende soorten dienstverleners te onderkennen. Misdaadgeld in contante vorm kan in valutasoort of coupuregrootte worden gewisseld en eventueel gestort om ergens anders te worden opgenomen. Feitelijk wordt het criminele geld hiermee buiten het legale financieel-economische stelsel gehouden of gebracht. Dat is overigens vaak al voldoende om in het buitenland bezittingen te kopen. Er is dan ook geen sprake van plaatsen, verhullen of integreren maar hoogstens van verplaatsen.

Financieel dienstverleners in de *papertrail based* categorie komen in alle soorten en maten voor. Er zijn personen in onbeschermd beroep (zoals administrateurs, fiscalisten en belastingconsulenten) bij betrokken, maar ook in beschermd beroep (zoals advocaten, accountants en notarissen). Wat zij met elkaar gemeen hebben, is dat zij niet naar waarheid op papier rapporteren. Zij zorgen voor een scala aan valse declaraties, loonstroken, taxatierapporten, boekhoudingen, schenkingen, akten en contracten.

Uit opsporingsonderzoeken is gebleken dat mond-tot-mondreclame een rol speelt bij de werving van dienstverleners. Heeft een crimineel 'goede' ervaringen met een dienstverlener, dan verschijnt op een gegeven moment crimineel nummer twee om ook van de diensten van de dienstverlener gebruik te gaan maken.

Gevolgen - Het witwassen van crimineel geld heeft op vele terreinen negatieve consequenties. Die van belastingderving is een voor de hand liggende. Omdat crimineel geld zich doorgaans aan belastingheffing onttrekt, lopen de diverse overheden omvangrijke inkomsten mis. Toch onttrekt niet al het criminele geld zich aan belastingheffing. Verschillende vormen van witwassen zijn er juist op gericht om geldbedragen als reguliere inkomsten op te voeren en er derhalve belasting over te betalen. Het fingeren van omzet bijvoorbeeld bestaat erin dat legale inkomsten uit een bedrijf gemengd worden met crimineel geld, waarna het saldo in zijn geheel als reguliere omzet aan de fiscus wordt opgegeven. Na belastingheffing resteert legaal geld. Dat de crimineel hiervoor een prijs ter

hoogte van de belastingheffing betaalt, weegt niet op tegen het voordeel over legaal geld te kunnen beschikken. Er zijn in dit verband meer voorbeelden denkbaar. Zo wordt ook over gefingeerde speelwinsten – mits aangegeven – belasting geheven en bij de ABC-constructie is er onder bepaalde omstandigheden de overdrachtsbelasting.

Ook via de ontnemingswetgeving wordt crimineel geld ‘belast’. De inkomsten uit criminele activiteiten (het wederrechtelijk verkregen voordeel) worden eenvoudigweg in hun geheel geconfisqueerd. Het strafrecht en niet de fiscus is in dit geval de weg waarlangs de overheid crimineel geld ten goede van de schatkist laat komen. Wat deze plussen en minnen per saldo opleveren is onbekend, zeker is dat de overheid schade ondervindt in termen van belastingderving.

Een veelgehoorde negatieve consequentie van het circuleren van grote sommen crimineel geld, wordt samengevat onder de noemer ‘aantasting van de integriteit van het financiële stelsel’. Zonder hier uitgebreide macro-economische bespiegelingen te willen houden, geven we een samenvattende greep uit de literatuur. Door witwassen zouden nationale economieën minder effectief opereren en zouden landen de verkeerde economische beslissingen nemen. Dit zou het vertrouwen in de financiële markt schaden, de risico’s vergroten en de stabiliteit in gevaar brengen. Ook zou witwassen een macro-economische invloed hebben op de nationale investeringen, op de vraag naar geld, op wisselkoersen, rentepercentages en groeicijfers en zou er risico bestaan voor de solvabiliteit van de financiële sector. Wat opvalt, is dat het bij deze mogelijke consequenties vooral om afgeleide of theoretische gevolgen gaat. Onduidelijk blijft hoe de integriteit precies wordt aangetast en vooral in welke mate in Nederland de financiële sector geïnfecteerd is. Hoewel in het verleden (de jaren tachtig van de vorige eeuw) de Slavenburg Bank en de Femis Bank slachtoffer zijn geworden van te grote afhankelijkheid van crimineel geld, zijn er geen recente voorbeelden van financiële instellingen die structureel verweven zijn met de georganiseerde criminaliteit. Tijdens de onderzoeksperiode is de enige concreet waarneembare aantasting van het financiële stelsel niet uit crimineel vermogen voortgekomen, maar door legale bedrijfsvoering van de sector zelf. Het handelen in bijvoorbeeld financiële derivaten als *sub-prime mortgages* en *collateralized debt obligations* heeft grote schade aangericht. Banken zijn failliet gegaan, belastinggeld is verdampt en de wereldeconomie stagneert al enige jaren.

Er zijn in de onderzochte periode geen financiële instellingen in Nederland naar voren gekomen waarvan een structurele verwevenheid met de onderwereld bleek. Er bestaat geen grote dreiging voor de integriteit van de financieel-economische sector in Nederland. Er zijn geen investeringen in of expliciete

criminele invloeden op deze sector gevonden. De financieel-economische sector in Nederland is te omvangrijk om door enkele criminelen te kunnen worden beïnvloed, corruptie is meer incident dan regel en de belangen van criminele organisaties in de sectoren van het publieke domein zijn niet groot. Het risico voor de financiële instellingen vanuit de georganiseerde criminaliteit is daarom als nihil te beschouwen.

Bovenstaande uitspraken hebben betrekking op de invloed van witwassen op het internationale en nationale macro-economische systeem. Er doen zich echter ook op lokaal niveau effecten voor. In hun woon- en werkomgeving doen criminelen vaak forse uitgaven of investeren in bedrijven en onroerend goed. De plaatselijke middenstand en toeleveranciers pikken hier een graantje van mee, maar ook de gemeente vaart er wel bij. Zo worden nieuwe winkels en horeca-bedrijven geopend, sportgelegenheden gebouwd en sportclubs gesponsord. Dit zou zonder witgewassen geld niet plaatsgevonden hebben. Door deze aanwas aan faciliteiten kan een kleine gemeente een belangrijker rol in de regio gaan spelen. Ze trekken publiek uit de regio, waardoor er meer geld wordt besteed, de gemeentelijke inkomsten stijgen en werkgelegenheid wordt gecreëerd.

Dit heeft echter wel tot gevolg dat er op lokaal niveau soms sprake is van een symbiose tussen het lokale bestuur en een crimineel. Diverse keren kon in opsporingsonderzoeken worden geconstateerd dat de lokale samenleving werd beïnvloed door personen met een criminele achtergrond. Zij hadden zich met hun criminele vermogen een bepaalde positie weten te verwerven en verkeerden in een goede onderhandelingspositie tegenover de gemeente over toewijzing van grond, vergunningen voor nieuwe ondernemingen en zelfs het weigeren van een vestigingsvergunning van een concurrent.

Ook door het bezit van veel onroerend goed kan de criminele organisatie een factor van betekenis voor het lokale bestuur en de lokale economie vormen. Prijzen worden vertekend, bijvoorbeeld als er veel in vastgoed wordt geïnvesteerd. Als in zulke panden ook nog eens bedrijfsmatige activiteiten worden ontplooid, kan er sprake zijn van oneerlijke concurrentie. Handelaars of winkeliers die in dezelfde bedrijfstak werkzaam zijn, krijgen dan te maken met een concurrent die zijn prijzen kunstmatig laag kan houden door de instroom van zwart geld.

Het grootste gevaar van de aanwezigheid van miljarden aan crimineel geld zit in de omstandigheid dat het de intrinsieke motivatie vormt voor het bedrijven van criminele activiteiten. Het is de motor van het criminele bedrijf. Het bestendigt en stimuleert de uiteenlopende vormen van georganiseerde criminaliteit. Niet alleen kunnen de daders er een bestedingspatroon op na houden dat anderszins onhaalbaar zou zijn, ook wordt het criminele geld gebruikt om te investeren in

bestaande criminele activiteiten of om nieuwe te ontplooiën. Hoewel deze observatie niet goed te kwantificeren is, kan het gevaar ervan moeilijk overschat worden.

2.12.3 Verwachtingen en kwalificatie

Er is geen reden te veronderstellen dat er in de nabije toekomst veel zal veranderen in witwasmethoden. We zullen daarom de komende jaren te maken blijven houden met de beschreven witwasmethoden. In de loop der tijd verandert de invulling van deze methoden (methodiek) misschien, maar de vorm (methode) zal hetzelfde blijven. Een reden voor verandering in de invulling van methoden vindt zijn oorsprong in nieuwe overeenkomsten die nationaal en internationaal op de agenda staan. Nieuwe instrumenten voor toezicht worden geïmplementeerd of bestaande uitgebreid, bepaalde handelingen worden strafbaar en de meldplicht van ongebruikelijke transacties verruimd. Daarmee zal de witwasmethode echter niet verdwijnen, maar eerder resulteren in variaties in de methodiek om het nieuwe toezicht te omzeilen.

Er zijn enkele witwasmethoden waarbinnen zich mogelijk ontwikkelingen voordoen die invloed hebben op de inhoud en het gebruik ervan. Zo is de *loanback*-methode al langere tijd bekend. Daardoor zullen dienstverleners op zoek gaan naar constructies die moeilijker te ontrafelen zijn dan de tot nu toe meestgebruikte. Het ligt in de rede te veronderstellen dat het gebruik van rechtspersonen zal toenemen: hoe meer rechtspersonen in de keten van de constructie zijn opgenomen, des te complexer en ondoorzichtiger de constructie wordt. Met name de omweg van buitenlandse rechtspersonen zal in toenemende mate gebruikt gaan worden.

Het is bekend dat bedrijven die economisch slecht renderen, gevoeliger zijn voor de instroom van criminele gelden. Nu de economische crisis voortduurt, moet rekening gehouden worden met een groter aantal bedrijven dat zich wil lenen voor het fingeren van omzet. Dat er nieuwe Europese richtlijnen van kracht geworden zijn die de publicatie-eisen van jaarrekeningen versoepelen, bevordert dit alleen maar.

De voorgenomen liberalisering van de markt van kansspelen laat meer bedrijven toe dan alleen het Holland Casino. Deze huidige monopolist heeft geen winst-oogmerk, maar dat geldt niet voor de nieuwe marktpartijen. De grotere diversiteit aan bedrijven op deze markt doet de gelegenheid tot het voorwenden van speelwinst toenemen. Ook online *gaming* zal in de nabije toekomst toenemen.

Zoals veel andere sectoren van de georganiseerde criminaliteit, heeft ook witwassen de moderne technologie en internet ontdekt als handige

instrumenten. Witwassen via bijvoorbeeld *New Payment Methods* zal dan ook toenemen.

Op het gebied van stichtingen derdengeldrekening staat een ingrijpende maatregel voor de deur. De huidige 4200 losse stichtingen zijn in 2012 opgegaan in één centrale stichting. Advocaten en notarissen worden ertoe verplicht derdengelden te laten storten op de centrale stichting derdengeldrekening. Het bestuur van de centrale stichting zal met behulp van zoekalgoritmen dagelijks het betalingsverkeer op de rekening van de centrale stichting op ongebruikelijke transacties controleren. Het is te verwachten dat deze mogelijkheid tot witwassen minder gebruikt zal gaan worden.

Contant geld speelt van oudsher binnen criminele kringen een belangrijke rol. Dit is altijd zo geweest en zal, ondanks de snelle giralisering in de (westerse) maatschappij, ook zo blijven. Waar elk giraal bezit of elke girale transactie een spoor achterlaat, kan contant geld anoniem van hand tot hand gaan. Terwijl bij legale handelstransacties risico's worden afgedekt met bankgaranties of documentaire kredieten, liggen dergelijke zekerheden bij criminele handelsactiviteiten niet voor de hand. De contante besteding van crimineel geld blijft daarom een belangrijke en, bij oppassend gebruik, nauwelijks te traceren witwasmethode.

Het is een redelijke veronderstelling dat jaarlijks een aantal miljarden euro's wordt witgewassen. De invloed van deze omvangrijke geldstroom op het macro-economische wel en wee van Nederland is in dit noch in eerder uitgevoerd onderzoek concreet aangetoond. Hetzelfde geldt voor de aantasting van de integriteit van het financiële stelsel. Er zijn geen nationale financiële instellingen gevonden waarvan de integriteit is besmet door crimineel geld. Het risico voor de financiële instellingen vanuit de georganiseerde criminaliteit is als nihil te beschouwen. De belangen van de criminele organisaties liggen elders. Bovendien is de Nederlandse financiële sector te omvangrijk om hier erg gevoelig voor te zijn. Dat neemt niet weg dat op lokaal niveau verwevingen zijn aangetroffen van de georganiseerde criminaliteit en het lokale bestuur en bedrijfsleven. Oneerlijke concurrentie, verstoringen van de lokale markt en profijtelijke onderhandelingsposities zijn hier concrete manifestaties van. Het grootste gevaar van de aanwezigheid van miljarden aan crimineel geld zit in de omstandigheid dat het de intrinsieke motivatie vormt voor het bedrijven van georganiseerde criminele activiteiten. Het is de motor van het criminele bedrijf. Het bestendigt en stimuleert de uiteenlopende vormen van georganiseerde criminaliteit. Niet alleen kunnen de daders er een bestedingspatroon op na houden dat anderszins onhaalbaar zou zijn, ook wordt het criminele geld gebruikt om te investeren in bestaande criminele activiteiten of om nieuwe te ontplooiën. Hoewel deze observatie niet goed te kwantificeren is, moet het

gevaar ervan als aanzienlijk worden ingeschat. Vooral om de laatste twee redenen moet het witwassen van crimineel geld voor de komende vier jaar dan ook als *dreiging* beschouwd worden.

2.12.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

De manier waarop witwassen in het Nationaal dreigingsbeeld 2008 werd behandeld, laat zich niet goed vergelijken met die in de huidige versie. In 2008 waren twee specifieke fenomenen onderwerp van onderzoek (de rol van financieel dienstverleners en investeringen in onroerend goed) en nu is witwassen als geheel behandeld. Dat neemt niet weg dat de financieel dienstverleners ook dit jaar aandacht hebben gekregen. Financieel dienstverleners zijn essentieel bij het witwassen van crimineel geld, dat was in 2008 zo en daarin is geen verandering opgetreden. Er lijkt een tendens te zijn naar complexere witwasconstructies en daarbij zijn financieel-economische professionals onontbeerlijk.

Ook investeringen in onroerend goed zijn aan de orde gekomen, maar minder uitgebreid dan in het Nationaal dreigingsbeeld 2008. Er is dit jaar niet grondig ingegaan op alle mogelijke varianten van deze manier van witwassen. Alleen de ABC-transactie is beschreven, naast allerlei andere vehikels van witwassen. Een vergelijking is daarom niet goed mogelijk.

3

Georganiseerde vermogenscriminaliteit

3.1 Inleiding

Anticiperend op het nieuwe politiebestedel dat per 1 januari 2013 een feit is, luidt de titel van dit hoofdstuk 'Georganiseerde vermogenscriminaliteit' in plaats van 'Bovenregionale vermogenscriminaliteit' zoals in het vorige dreigingsbeeld. Politie Nederland telt namelijk aanstonds niet meer 25 politieregio's maar 10 decentrale eenheden. Net als in het vorige dreigingsbeeld gaat het in dit hoofdstuk om vermogenscriminaliteit die wordt gepleegd door criminele samenwerkingsverbanden met een grotere geografische actieradius. Die csv's kunnen van buiten Nederland komen en gedurende hun tijdelijke aanwezigheid in ons land seriematig delicten plegen. Ook kan het gaan om Nederlandse csv's waarvan de leden permanent in Nederland woonachtig zijn.

De onderwerpen uit het vorige dreigingsbeeld komen, met uitzondering van heling, ook nu weer aan bod:

- woninginbraak
- bedrijfsinbraak
- winkeldiefstal
- ramkraken
- overvallen
- ladingdiefstal
- autodiefstal
- skimming

Heling is destijds gekwalificeerd als 'witte vlek'. Gelet op het geringe aantal nieuwe feiten en bevindingen is op grond van capacitaire overwegingen besloten op voorhand af te zien van het opmaken van een nieuwe stand van zaken voor dit criminele verschijnsel: de kwalificatie zou zonder twijfel wederom 'witte vlek' luiden.

Drie nieuwe criminele verschijnselen zijn aan dit hoofdstuk toegevoegd – 'nieuw', in de betekenis van 'niet eerder onderzocht in het kader van het Nationaal dreigingsbeeld':

- kunst- en antiekgerelateerde criminaliteit
- afpersing
- bedrijfsspionage

3.2 Woninginbraak⁴⁶

3.2.1 Inleiding

Het delict diefstal wordt in artikel 310 van het Wetboek van Strafrecht als volgt omschreven:

“Hij die enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort wegneemt, met het oogmerk om het zich wederrechtelijk toe te eigenen, wordt, als schuldig aan diefstal, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.”

Braak geldt als verzwarende omstandigheid. Diefstal door middel van braak is vastgelegd in artikel 311 van het Wetboek van Strafrecht. Dit wordt bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar of een geldboete van de vierde categorie. Een andere verzwarende omstandigheid die in hetzelfde wetsartikel wordt genoemd, is diefstal gepleegd door twee of meer verenigde personen. Het is deze laatste vorm van woninginbraak die centraal staat in deze paragraaf.

3.2.2 Empirie

Omvang - Na een periode (1995-2006) waarin het aantal woninginbraken in Nederland daalde, neemt dit aantal sinds 2007 weer toe. In 2009 bedroeg het aantal (pogingen tot) woninginbraken ruim 74.000. Dat was 5 procent meer dan in 2008. In 2010 is het aantal verder gestegen tot ruim 82.000. Dit is 11 procent meer dan in 2009. Hoewel deze tendens zich in 2011 niet leek voort te zetten, werd aan het begin van 2012 de alarmbel geluid vanwege een sterke stijging van het aantal woninginbraken.

Gaan we ervan uit dat 20 tot 30 procent van de woninginbraken in georganiseerd verband wordt gepleegd, dan waren dat er in 2010 tussen de 16.000 en 25.000. Als het aandeel van de georganiseerde woninginbraak in de afgelopen jaren gelijk is gebleven, betekent dit dat woninginbraak in georganiseerd verband ten opzichte van 2007 met 20 procent is toegenomen.

⁴⁶ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Woningcriminaliteit. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van S. Mesu en D. van Nobelen, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

Aard - De wijze waarop woninginbraken worden gepleegd, varieert qua organisatiegraad. In diverse onderzoeken worden verschillende typen daders en dadergroepen beschreven: de gelegenhedsinbreker, de professionele inbreker, de inbrekersbende en de rondtrekkende dadergroep. Net als voor alle typologieën geldt dat het onderscheid tussen deze vier typen niet altijd even strikt is: een professionele inbreker zal ook weleens 'van de gelegenheid gebruikmaken' en een gelegenhedsinbreker kan zeer professioneel te werk gaan. Daarnaast bestaat een inbrekersbende veelal uit professionele inbrekers en komt de werkwijze van de verschillende typen inbrekers deels overeen. Niettemin geeft deze typologie in grote lijnen de kenmerken weer van de verschillende typen woninginbrekers en van de wijze waarop ze te werk gaan.

Zo'n 80 procent van alle woninginbraken wordt gepleegd door de *gelegenhedsinbreker*. Zoals de benaming van dit type al suggereert, doet deze inbreker weinig aan voorbereiding. Hij slaat zijn slag waar hij een gelegenheid ziet. Dat betekent ook dat hij vaak in de eigen woonomgeving en in de eigen regio werkzaam is. Hij is vooral uit op buit die voor het grijpen ligt en gemakkelijk mee te nemen is.

De *professionele inbreker* werkt meer planmatig en doelgericht. Hij is in een groter gebied actief dan de gelegenhedsinbreker maar wel in een voor hem bekende omgeving. Hij heeft een specifieke buit voor ogen en weet waar hij deze kan aantreffen. Vrijstaande en geïsoleerde woningen in duurdere wijken selecteert hij vooraf.

De *inbrekersbende* handelt vaak in opdracht en bereidt zich goed voor. Zo'n voorbereiding kan bijvoorbeeld bestaan in het bepalen van het doelwit, het afplakken van sensoren of het zorgen voor het juiste inbrekersgereedschap. Ook het verkennen van de omgeving en het gadeslaan van bewoners behoren hiertoe. Het zoeken naar woningen die geschikt zijn voor inbraak doen de bendeleden in een huurauto of een gestolen auto. De voorkeur gaat uit naar woningen die vanaf snelwegen en rondwegen goed te bereiken zijn en die gemakkelijk te ontvluchten zijn. Doorgaans heeft de bende het gemunt op woningen waar men verwacht of weet een grote buit te kunnen halen.

De *rondtrekkende dadergroep* pleegt niet alleen woninginbraken maar een breed scala aan vermogensdelicten in georganiseerd verband. De daders zijn vaak afkomstig uit Oost-Europa. Ze doen niet aan voorverkenning maar bereiden zich ter plaatse voor. Hierbij letten ze op de kwetsbaarheid van woningen, de afwezigheid van bewoners, de onzichtbaarheid voor buurtbewoners en de mogelijke vluchtwegen. Eenmaal in de woning zoeken ze snel de waardevolle

spullen (met name juwelen). Gestolen goederen verkopen ze gauw door, in Nederland of in het land van herkomst.

Voor (inter)nationaal opererende dadergroepen geldt dat de pakkans wordt verkleind doordat zij opereren in (buiten)gebieden aan uitvalswegen, waardoor ze na de inbraak weer snel de regio of het land uit zijn. Dat hun werkgebied omvangrijk is, bemoeilijkt het opsporingsproces.

Een gewild doelwit zijn woningen van middenstanders met een eigen bedrijf. Het komt voor dat inbrekers bedrijven natrekken met behulp van bijvoorbeeld de website van de Kamer van Koophandel en op deze wijze een volgend slachtoffer uitkiezen. Daders verwachten dat bij eigenaars van detailhandelzaken meer te halen valt. Ditzelfde geldt voor woningen van bijvoorbeeld marktkooplieden: inbrekers schatten daar de kans op een grote hoeveelheid geld hoog in.

Het lijkt erop dat de wijze waarop inbrekers de woning binnentreden, de afgelopen jaren nauwelijks is veranderd. Het openbreken van ramen of deuren, het toepassen van de Bulgaarse methode (het afbreken van het cilinderslot), het boren van gaatjes en dergelijke – dit alles gebeurt nog steeds. Ook de babbeltruc kwam vijf jaar geleden al voor. Wel komt een bepaalde werkwijze soms in alle hevigheid op, waarna deze na een paar maanden weer wegebt.

Nog steeds zijn ondernemers met een kluis in huis een populair doelwit voor een woninginbraak. Ook dat is niet anders dan vijf jaar geleden. Het type goederen dat wordt gestolen, is wel enigszins veranderd, simpelweg doordat er andere goederen in grote hoeveelheden op de markt zijn gekomen die gewild zijn en gemakkelijk kunnen worden meegenomen. Te denken valt aan *tablets* en laptops. In toenemende mate zijn de autosleutels het doelwit van een woninginbraak.

Daders en dadergroepen - Er zijn in de periode 2007-2010 ongeveer 1700 verdachten van bovenregionale en georganiseerde woninginbraak geïdentificeerd. Vanwege het geringe ophelderingspercentage voor dit misdrijf moet gezegd worden dat dit maar een fractie is van het daadwerkelijke aantal daders of verdachten van woninginbraak. Hoe dit ook zij, van deze groep kunnen we een beknopte schets van de kenmerken geven. Het merendeel is man (92%), 39 procent is van Nederlandse herkomst en 26 procent van Marokkaanse. Opvallend is het aandeel personen uit de Balkanlanden (4,5%); dit is bij woninginbraken beduidend groter dan bij overvallen of bedrijfsinbraken. In 2010 was driekwart van deze woninginbrekers 30 jaar of jonger. De inbrekers van Marokkaanse komaf zijn relatief jong: driekwart is jonger dan 26 jaar. Verdachten van woninginbraken houden zich ook met andere criminele activiteiten bezig, voornamelijk met vermogensdelicten. In de periode 2007-

2010 werd 32 procent bijvoorbeeld ook verdacht van een of meer bedrijfsinbraken en 28 procent van een of meer winkeldiefstallen.

Kenmerkend voor dadergroepen is dat ze zich schuldig maken aan een breed scala van vermogensdelicten, zoals overvallen, bedrijfsinbraken, voertuig-criminaliteit (al dan niet na woninginbraak en het stelen van de autosleutel), oplichting, diefstal en heling. Ook staan groepsleden geregistreerd voor geweldsdelicten zoals openlijke geweldpleging, mishandeling, straatroof, bedreiging en wapenbezit. Verder veroorzaken met name de jongere leden nogal eens overlast. Van sommige dadergroepen wordt vermoed dat ze ook betrokken zijn bij drugshandel. Uit de beschrijvingen van csv's blijkt dat dadergroepen die als hoofdactiviteit de handel in (hard)drugs hebben, zich daarnaast soms bezighouden met het plegen van woning- en bedrijfsinbraken.

Rondtrekkende dadergroepen uit Oost-Europa zijn vooral afkomstig uit Polen, Litouwen en Roemenië. Ze zijn zeer mobiel en plegen in aaneengesloten periodes van enkele weken dagelijks meerdere woninginbraken. De woningen liggen vaak dicht bij elkaar en de specifieke modus operandi is duidelijk herkenbaar. Er zijn vier soorten dadergroepen te onderscheiden:

- *hit-and-run*-groepen: daders die in kleine groepen naar West-Europa reizen, stelen en inbreken en binnen enkele dagen weer naar het land van herkomst vertrekken;
- *subcultural based networks*: dadergroepen die zich aansluiten bij criminele groepen in Nederland die hetzelfde thuisland hebben als zij en gebruikmaken van hun faciliteiten;
- *foreign based networks*: buitenlandse dadergroepen die in Nederland gedurende een bepaalde periode delicten plegen en dan weer verder trekken;
- sedentaire dadergroepen: voormalige nomaden, zigeunergroepen zoals Roma's. Zigeunergroepen maken vaak gebruik van een babbeltruc om de woning binnen te komen. Ze verplaatsen zich vaak met een (eigen) auto en zijn zowel lokaal als landelijk actief.

Gevolgen - De gevolgen van een woninginbraak zijn voor de slachtoffers vooral financieel en emotioneel van aard. De financiële schade bestaat uit de waarde van de gestolen goederen en de schade aan de woning. Daarnaast is er het leed van het slachtoffer ten gevolge van het verlies van dierbare bezittingen, een aangetast gevoel van veiligheid en de angst voor een nieuwe inbraak. Van alle diefstaldelicten vormt een woninginbraak voor slachtoffers de meest ingrijpende gebeurtenis. Dat komt vooral doordat een persoonlijke confrontatie met de inbreker niet uitgesloten is, met een daaruit voortvloeiend risico van geweld.

Maanden na een inbraak hebben slachtoffers nog steeds last van deze traumatische ervaring. Een op de vijf slachtoffers heeft dan ook ernstige emotionele problemen die niet zelden tot productiviteitsverlies leiden. De angst om opnieuw slachtoffer te worden van een inbraak is groot bij personen die recentelijk een inbraak meemaakten: zij verwachten vijfmaal zo vaak dat er bij hen zal worden ingebroken als personen bij wie de laatste jaren niet is ingebroken. Deze angst is niet onterecht: wanneer iemand kortgeleden een inbraak heeft meegemaakt, is de kans op herhaling relatief groot.

In een onderzoek van de Stichting Economisch Onderzoek uit 2007 werden de kosten per inbraak geschat op 4667 euro. Ruim de helft hiervan, gemiddeld 2475 euro, betreft directe kosten, zoals de waarde van gestolen goederen. Kosten van inzet van politie en justitie vormen 35 procent van de kosten van inbraak, ruim een tiende deel betreft kosten van verzekering en preventie (zie tabel 7).

Tabel 7

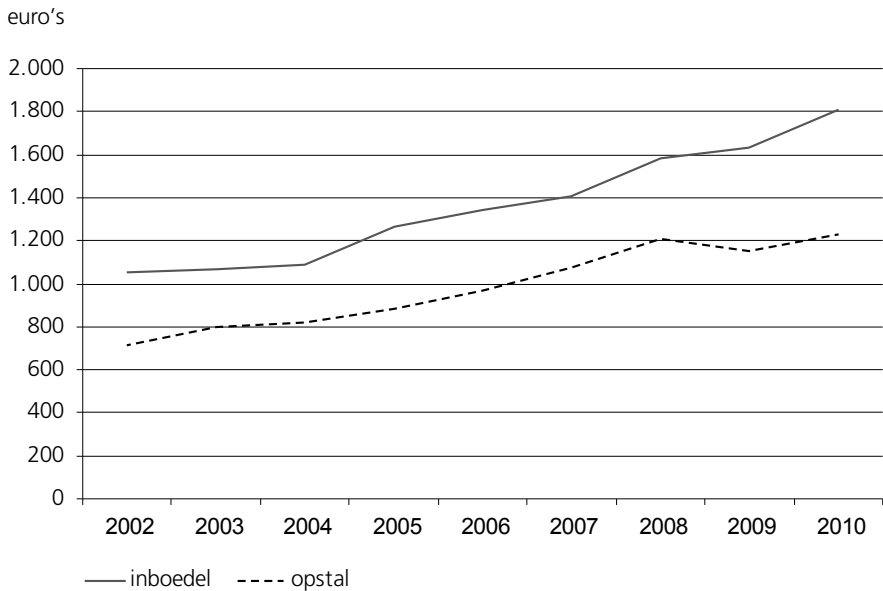
Gemiddelde maatschappelijke kosten van een woninginbraak	
	Kosten 2009 in euro's
<i>Kosten van verzekering en preventie</i>	
Inbraakpreventie	316
Verzekeringsadministratie	253
<i>Directe kosten van inbraken</i>	
Lichamelijke en emotionele invloed	923
Waarde van gestolen goederen	1.209
Schade aan goederen	267
Teruggevonden goederen	-31
Slachtofferhulp	16
Verloren productieve tijd	91
<i>Kosten van inzet van politie en justitie</i>	
Inzet politie	823
Inzet rest van strafrechtelijk systeem	801
Totale maatschappelijke kosten	4.667

Het Verbond van Verzekeraars komt voor 2010 op een gemiddeld schadebedrag per inbraak (inboedel en opstal) van 3038 euro. Figuur 2 geeft de ontwikkeling van de gemiddelde schade aan inboedel en opstal weer. De totale diefstalschade

in 2010 komt op een bedrag van 192,4 miljoen. Ten opzichte van 2009 betekent dit een stijging van 37 procent.

Figuur 2

Gemiddelde diefstalschade inboedel en opstal in de periode 2002-2010



Een voorzichtige schatting (gemiddelde kosten 2475 euro en 20% georganiseerde woninginbraak) brengt de directe kosten van georganiseerde woninginbraak voor 2009 op 40,9 miljoen euro. Bij een minder behoudende schatting (gemiddelde kosten 3038 euro en 30% georganiseerde woninginbraak) komen de directe kosten een stuk hoger uit: 75,3 miljoen. Bovendien is aannemelijk dat de georganiseerde inbraken meer opleveren dan de gelegenhediefstallen.

3.2.3 Verwachtingen en kwalificatie

Er is een duidelijk verband tussen criminaliteit en werkloosheid. In een periode van grote werkloosheid vertoont de geregistreerde criminaliteit een toename voor vermogensdelicten als diefstal, inbraak, straatroof, heling en overvallen. Het aantal vermogensmisdrijven daalt als de periode van grote werkloosheid weer voorbij is. De werkloosheidscijfers in Nederland nemen na een aantal jaren van

daling sinds 2008 weer toe. Dit zal waarschijnlijk vooral gevolgen hebben voor vormen van criminaliteit die direct geld opleveren zoals diefstal, inbraak en fraude. Voorlopig ziet het er niet naar uit dat de (jeugd)werkloosheid de komende tijd snel zal afnemen. Dit is een factor die vermogenscriminaliteit in het algemeen zal bevorderen, en woninginbraken in het bijzonder.

Een algemene maatschappelijke tendens is het bevorderen van de burgerparticipatie bij de bestrijding van criminaliteit. Meer en meer raken politiek en politie ervan doordrongen dat de bestrijding van criminaliteit niet meer uitsluitend een zaak van de politie is. Door een netwerk van burgers te creëren, via de telefoon of sociale media zoals Twitter en Facebook, streeft de politie ernaar haar slagkracht te vergroten. Omdat woninginbraak bij uitstek een misdrijf is dat zich in de wijk en de buurt afspeelt, zou dit een veelbelovende ontwikkeling kunnen zijn. Er zijn weliswaar nog geen resultaten van deze burgerparticipatie bekend, maar in potentie zou ze remmend kunnen werken op het aantal inbraken in woonwijken.

De daling van het aantal woninginbraken tot 2007 was voor een groot deel te danken aan de standaard toepassing van inbraakwerende maatregelen zoals die in het Politiekeurmerk Veilig Wonen (PKVW) zijn neergelegd. Naar schatting zijn dankzij de toepassing van beter inbraakwerende ramen en deuren bijna 10.000 woninginbraken voorkomen. Het aantal verstrekte PKVW-certificaten neemt af. In de periode 2004-2005 werden er nog ongeveer 60.000 per jaar afgegeven, in 2010 en 2011 waren dit er ongeveer 33.000. Dit komt deels door de afname van de productie van nieuwbouwwoningen en deels doordat veel gemeenten en woningcorporaties het PKVW niet in hun beleid hebben opgenomen of er niet op sturen. Het is evident dat de relatieve afname van het aantal verstrekte certificaten een toename van het aantal mogelijke doelwitten betekent. Vooral de opportunistische inbreker zal profiteren van de afwezigheid van inbraakwerende maatregelen.

Onderzoek naar rondtrekkende dadergroepen uit Oost-Europa heeft uitgewezen dat het relatief grote welvaartsverschil tussen Oost- en West-Europa een aanzuigende werking heeft op dit soort groepen. Naar het zich laat aanzien, zullen deze welvaartsverschillen vooralsnog niet verdwijnen. De aanwezigheid van dergelijke mobiele bendes behoort dus voorlopig niet tot het verleden. Omdat deze groepen zich voor een (groot) deel toeleggen op systematische woninginbraken, zullen zij vertegenwoordigd blijven in de statistieken. Wel heeft Nederland zich gecommitteerd aan een Europese aanpak van rondtrekkende dadergroepen, wat een remmend effect op het aantal woninginbraken kan hebben.

Het probleem van woninginbraken groeit al enkele jaren. Zowel de omvang van de schade als het aantal inbraken neemt toe. Zonder de materiële schade te onderschatten, zien we dat slachtoffers vooral gebukt gaan onder de schending van hun persoonlijke levensruimte en de mogelijke confrontatie met de dader. De cumulatie van financiële schade en persoonlijk leed weegt zwaar bij de beoordeling van dit misdrijf. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat woninginbraken de komende vier jaar in aantal en/of ernst zullen afnemen.⁴⁷ Integendeel, de voorlopig voortdurende en zich mogelijk verdiepende economische achteruitgang gaat gepaard met grotere werkloosheid. Ook blijven de welvaartsverschillen tussen Oost- en West-Europa naar verwachting bestaan, zodat Nederland een aantrekkelijk land blijft voor mobiele bendes. Een Europese aanpak van rondtrekkende dadergroepen heeft wellicht een minder grote stijging van het aantal woninginbraken tot gevolg. Hoewel het initiatief van de burgerparticipatie veelbelovend is, zijn hiervan op korte termijn geen grote effecten te voorzien. Alles tezamen genomen, is de kans groot dat misdrijven als woninginbraak een stijgende lijn blijven vertonen. Daarom wordt dit delict voor de komende vier jaar als een *dreiging* bestempeld.

3.2.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

Een opvallend verschil ten opzichte van 2008 is de veelzijdigheid van de inbrekers. Indertijd was er sprake van specialisten die zich overwegend bezighielden met woninginbraken en betrekkelijk weinig andere delicten pleegden, nu blijken woninginbrekers verantwoordelijk voor een breed scala aan vermogensdelicten.

In 2008 werd woninginbraak als 'voorwaardelijke dreiging' gekwalificeerd. De directe financiële schade werd geraamd op ongeveer 25 miljoen euro per jaar. Inmiddels ligt dat bedrag tussen de 41 en 75 miljoen euro. Verwacht werd dat de daling van het aantal woninginbraken mogelijk zou afvlakken door het verminderde rendement van beveiligingsmaatregelen en een toenemende activiteit van mobiele bendes. Aan deze voorwaarden is inmiddels voldaan. Anno 2012 zien we dat de daling niet zozeer afvlakt als wel veranderd is in een trendmatige toename. Inderdaad zijn er minder PKVW-certificaten verstrekt en blijft de activiteit van de mobiele bendes onverminderd groot. Ook speelt een rol dat onder invloed van de economische crisis de werkloosheid gestaag stijgt. Al deze factoren dragen bij aan de toename van het aantal woninginbraken en hebben erin geresulteerd dat de kwalificatie is veranderd van 'voorwaardelijke dreiging' in 'dreiging'.

⁴⁷ Woninginbraak is onlangs geprioriteerd. De effecten hiervan zijn op dit moment nog niet merkbaar, maar het is denkbaar dat het beleid op termijn tot een afname leidt.

3.3 Bedrijfsinbraak⁴⁸

3.3.1 Inleiding

Het inbreken in bedrijven om daaruit goederen weg te nemen gebeurt door zowel solistische daders als dadergroepen. Dadergroepen kunnen plaatselijk actief zijn of een grotere actieradius hebben. Hier staan laatstgenoemde dadergroepen centraal: groepen die buiten hun directe leefomgeving opereren en landelijk delicten plegen. Behalve Nederlandse dadergroepen die verspreid over ons land bedrijfsinbraken plegen, behoren hiertoe ook buitenlandse dadergroepen die internationaal actief zijn (mobiele bendes of rondtrekkende dadergroepen). Deze dadergroepen plegen doorgaans allerlei vormen van vermogenscriminaliteit.

3.3.2 Empirie

Omvang - De registraties bevatten geen informatie over de aantallen bedrijfsinbraken waarbij landelijk opererende dadergroepen betrokken zijn. Voor indicaties voor de ontwikkeling van de omvang zijn we aangewezen op de beschikbare informatie over alle bedrijfsinbraken.

Afhankelijk van de sector ligt het percentage bedrijven dat aangifte doet van inbraak tussen de 17 procent (horeca) en 47 procent (bouw). Volgens de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven was in 2010 het aantal inbraken het grootst in de detailhandel (26.000) en de zakelijke dienstverlening (23.000). Het aantal inbraken is sinds 2005 behoorlijk gedaald: in de detailhandel met 19 procent, in de transportsector met 33 procent en in de zakelijke dienstverlening met 15 procent. Politieregistraties bevestigen dit beeld en tonen voor 2010 een afname met 37 procent ten opzichte van 2005.

De schattingen van het aandeel bedrijfsinbraken in Nederland door rondtrekkende dadergroepen lopen uiteen van 12 tot 25 procent.

Aard - Bij de voorbereiding van een bedrijfsinbraak wordt het pand gekozen en de situatie in en om het pand verkend. Taken worden verdeeld; mededaders staan op de uitkijk en er staat een voertuig gereed om snel te kunnen vluchten.

⁴⁸ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Bedrijfscriminaliteit. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van D. van Nobelen en S. Mesu, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

Vooraf wordt bepaald waar de gestolen goederen worden opgeslagen en bij wie ze zullen worden afgezet. De uitvoering van de bedrijfsinbraak is erop gericht het pand ongemerkt binnen te dringen en het ongezien met buit te verlaten. Als vluchtauto wordt vaak een gestolen auto of een auto met een vals kenteken gebruikt.

De heler speelt een belangrijke rol: vaak is vooraf afgesproken waar de gestolen goederen zullen worden afgezet. Bij sommige dadergroepen is de gewenste buit leidend en bepaalt deze of er gekozen wordt voor een inbraak dan wel een overval. Bedrijfsinbrekers die zich richten op een specifieke buit, specialiseren zich in de werkwijze die nodig is om deze te verkrijgen. De wijze waarop inbrekers een bedrijf binnengaan, is de afgelopen jaren niet wezenlijk veranderd. Een verschil met enkele jaren geleden is wel dat voor de opslag van goederen nu ook professionele opslagbedrijven worden gebruikt.

Daders en dadergroepen - Bedrijfsinbrekers zijn vooral mannen van Nederlandse of Marokkaanse herkomst (respectievelijk 44% en 26%). Ze zijn relatief vaak woonachtig in grootstedelijke gebieden. De dadergroepen hebben geen duidelijke structuur en opereren in wisselende samenstelling. Ze houden zich ook bezig met andere criminele activiteiten zoals woninginbraken en winkeldiefstal. Rondtrekkende dadergroepen bestaan voornamelijk uit mannen in de leeftijd van 21 tot 30 jaar met de Poolse, Roemeense, Nederlandse of Litouwse nationaliteit. De meeste Poolse, Roemeense en Litouwse daders hebben geen (bekende) vaste woon- of verblijfplaats in Nederland.

Gevolgen - Door bedrijfsinbraken lijden bedrijven financiële schade. De totale schade is voor 2010 geschat op 244 miljoen euro. Onbekend is welk aandeel hiervan voor rekening komt van landelijk of internationaal opererende dadergroepen. De meeste schade ondervindt de detailhandel. Sinds 2004 is het totale schadebedrag 13 procent lager geworden. In alle sectoren is de schade afgenomen, behalve in de horeca. De financiële schade van inbraken door rondtrekkende dadergroepen uit Midden- en Oost-Europa in 2010 ligt naar schatting tussen de 29 miljoen en 61 miljoen euro.

3.3.3 Verwachtingen en kwalificatie

Binnen Europa zijn de verschillen tussen rijk en arm nog relatief groot. In sommige Oost-Europese landen is een toenemende vraag naar luxe consumptiegoederen. Het prijspeil is nog te hoog voor de doorsneeconsument. Hierdoor ontstaan lokale markten voor de goederen die in West-Europa gestolen worden. Zolang er inkomensverschillen binnen Europa blijven bestaan, zal dit diefstal en inbraak blijven bevorderen. Nederland heeft zich gecommitteerd aan een

Europese aanpak van rondtrekkende dadergroepen. Deze aanpak kan de komende jaren leiden tot (verdere) daling van het aantal bedrijfsinbraken. Ook acties van bedrijven om het inbraakrisico te verminderen kunnen het aantal bedrijfsinbraken terugdringen. Te denken valt aan organisatorische, elektronische en bouwkundige maatregelen. De praktijk leert dat doorgaans pas adequate preventieve maatregelen worden getroffen nadat men slachtoffer is geworden van een inbraak.

Het aantal geregistreerde bedrijfsinbraken is de afgelopen jaren behoorlijk gedaald. Ook de financiële schade voor het bedrijfsleven is kleiner geworden. Een verhoging van het veiligheidsbewustzijn bij bedrijven en een Europese aanpak van rondtrekkende dadergroepen kunnen het aantal inbraken en de schade verder beperken. De verwachting is dat de daling van het aantal bedrijfsinbraken de komende jaren zal doorzetten. Vanwege de verwachte afnemende schade vormen bedrijfsinbraken voor de komende jaren *geen concrete dreiging*.

3.3.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

De huidige kwalificatie 'geen concrete dreiging' komt overeen met die van vier jaar geleden. Destijds werd deze kwalificatie gemotiveerd door te wijzen op het afnemende aantal geregistreerde bedrijfsinbraken, het ontbreken van een confrontatie tussen daders en slachtoffers en een beperkte financiële schade. Deze argumenten gaan ook nu weer op. Een onzekere factor vormen de mobiele buitenlandse bendes. Er is onvoldoende zicht op hun aandeel in de vermogenscriminaliteit. De schattingen van de omvang van hun criminele activiteiten lopen dusdanig uiteen dat onduidelijk blijft of deze bendes nu wel of niet een groeiend probleem voor Nederland vormen.

3.4 Winkeldiefstal⁴⁹

3.4.1 Inleiding

Er is sprake van winkeldiefstal als een bezoeker van een winkel zich, zonder daarvoor te betalen, (heimelijk) goederen toe-eigent die in de winkel te koop worden aangeboden. In deze paragraaf gaat het niet om alle winkeldiefstal maar om georganiseerde winkeldiefstal die wordt gepleegd door dadergroepen. Dadergroepen kunnen plaatselijk actief zijn of een grotere actieradius hebben. Hier staan de dadergroepen met een grotere actieradius centraal. Dat zijn zowel Nederlandse dadergroepen die verspreid over ons land winkeldiefstallen plegen, als buitenlandse dadergroepen die in Nederland en daarbuiten actief zijn. De buitenlandse dadergroepen staan ook bekend als mobiele bendes of rondtrekkende dadergroepen.

3.4.2 Empirie

Omvang - In 2010 was volgens de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 28 procent van de detailhandelsbedrijven slachtoffer van diefstal. Jaarlijks worden ongeveer 46.000 winkels met diefstal geconfronteerd. Tabel 8 bevat een overzicht van schattingen van het aantal winkeldiefstallen vanaf 2005. Van 2005 tot 2007 daalde het aantal winkeldiefstallen, waarna een kentering optrad. In 2010 kwam dit delict naar schatting bijna 1,7 miljoen keer voor. De ontwikkeling in het aantal geregistreerde winkeldiefstallen is vergelijkbaar met die van het geschatte totale aantal winkeldiefstallen. Wat opvalt, is dat slechts 2,5 procent van het geschatte aantal winkeldiefstallen bij het Centraal Bureau voor de Statistiek geregistreerd staat. Er wordt niet altijd aangifte of melding gedaan van winkeldiefstal en het delict wordt ook niet altijd geconstateerd.

⁴⁹ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Bedrijfscriminaliteit. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van D. van Nobelen en S. Mesu, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

Tabel 8

Ontwikkeling aantal winkeldiefstallen 2005-2010						
Winkeldiefstal	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Geschat aantal (x 1 miljoen)	1,6	1,2	0,974	1,727	1,527	1,674
Geregistreerd aantal	39.175	37.005	36.150	37.350	40.610	41.020
Geregistreerd deel van de schatting	2,4%	3,1%	3,7%	2,2%	2,7%	2,5%

Het is niet eenvoudig te bepalen welk aandeel van de winkeldiefstallen gepleegd wordt in georganiseerd verband. Volgens een schatting uit 2006 werd 35 procent van de winkeldiefstallen gepleegd door rondtrekkende buitenlandse dadergroepen uit (voornamelijk) Oost-Europese landen. De onderbouwing van deze schatting laat te wensen over en bovendien is ze gedateerd. Het is niet mogelijk op basis van bestaande registraties een deugdelijke schatting te geven van de omvang van georganiseerde winkeldiefstal.

Aard - Supermarkten, warenhuizen, drogisterijen, kledingwinkels en doe-het-zelfwinkels die onderdeel zijn van een winkelketen zijn populair bij winkeldieven. Winkelketens zijn populair, omdat ze doorgaans gebruikmaken van gestandaardiseerde beveiligingsapparatuur. Een eenmaal geleerde truc om die te omzeilen is vele malen toe te passen. De voornaamste goederen die worden gestolen, zijn cosmetica, kleding, consumentenelektronica, tabak en doe-het-zelfartikelen. De dieven gaan afzonderlijk de winkels in, een deel leidt het personeel af, terwijl de andere dieven hun zakken vullen. Soms brengen ze goederen eerst uit het zicht van de bewakingscamera en verwijderen ze veiligheidslabels, daarna verstoppen ze de goederen en verlaten ze de winkel. De goederen kunnen worden verborgen in speciaal geprepareerde tassen of de dieven dragen speciale kleding waaronder zij spullen kunnen verstoppen. Als de daders worden opgemerkt, reageren ze soms agressief. In de afgelopen jaren zagen winkeliers een toename van agressie door rondtrekkende daders. Buiten de winkel staat iemand op de uitkijk, soms in een vluchtauto.

Daders en dadergroepen - De meeste dadergroepen bestaan uit twee tot vijf personen, voornamelijk jonge mannen. Bij winkeldiefstal zijn in vergelijking met andere delicten relatief veel vrouwen betrokken (34%). Een deel van de verdachten komt uit Oost-Europa (17%), voornamelijk uit Polen, Roemenië en Litouwen. Van de verdachten uit deze drie landen woont slechts een enkeling in Nederland.

Dadergroepen slaan de buit tijdelijk op en verkopen deze op markten, in cafés, via internet en via winkels. Buitenlandse dadergroepen begraven de buit soms totdat ze terugkeren naar hun eigen land, waar de goederen verkocht worden. Voor de terugreis gebruiken ze weleens geprepareerde auto's of busjes. Dadergroepen hebben vaak meerdere, vaste helers. Ze stelen ook op bestelling voor deze helers, soms hebben ze boodschappenlijsten bij zich met de gewenste cosmetica en merkkleding.

Rondtrekkende dadergroepen maken zich niet alleen schuldig aan grootschalige winkeldiefstallen maar zijn ook betrokken bij andere vormen van criminaliteit, zoals autodiefstallen en -inbraken, woninginbraken en zakkenrollerij. Ze kiezen hun werkgebied aan de hand van de criminele mogelijkheden die er zijn en bij voorkeur opereren ze ver van hun woonplaats. Om het de opsporing moeilijker te maken verplaatsen ze zich regelmatig naar andere regio's en landen.

Gevolgen - Winkeldiefstal heeft vooral financiële schade als gevolg. De schattingen lopen uiteen van 136 miljoen tot 633 miljoen euro. Welk deel daarvan op het conto van georganiseerde winkeldieven moet worden geschreven, is onbekend. De marges in de detailhandel zijn vaak klein en bij grootschalige winkeldiefstal kan de ondernemer failliet gaan of genoodzaakt zijn te stoppen, waardoor banen verloren gaan. Behalve financiële schade is er soms ook sprake van agressie tegen winkelpersoneel, als winkeldieven op heterdaad worden betrappt.

3.4.3 Verwachtingen en kwalificatie

Door de slechte economische situatie in Nederland neemt de werkloosheid toe, stijgen de lonen minder dan het inflatieniveau en worden door bezuinigingen de lasten verzwaard. Tegelijkertijd staat door de recessie de winstgevendheid in de detailhandel onder druk en investeren winkeliers minder in beveiligingsmaatregelen. De detailhandel is daardoor kwetsbaarder voor winkeldiefstal. Mogelijk komen meer mensen hierdoor eerder in de verleiding om winkeldiefstal te plegen. Het aantal winkeldiefstallen zal dan waarschijnlijk toenemen de komende jaren.

De uitbreiding van de Europese Unie heeft bijgedragen aan een grotere mobiliteit in Europa. Open grenzen en een groot verschil in welvaart tussen landen bevorderen de mobiliteit. Dit wordt mogelijk versterkt door de crisis waarin Europa zich momenteel bevindt. Rondtrekkende dadergroepen maken van de toenemende mobiliteit gebruik. Sinds 2010 is er een Europese aanpak die gericht is op deze dadergroepen. Deze aanpak remt de verwachte toename mogelijk af.

Hoewel het aantal winkeldiefstallen naar verwachting zal toenemen, een groot aantal bedrijven financiële schade lijdt en er sprake is van toegenomen agressie bij de daders, is niet in te schatten in hoeverre de schade het gevolg is van georganiseerde winkeldiefstal. Winkeldiefstal is daarom gekwalificeerd als *witte vlek*.

3.4.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

Een belangrijk verschil met vier jaar geleden is de ontwikkeling in de omvang. Destijds nam de omvang af en was het ongewis of die daling zou doorzetten. Om die reden werd winkeldiefstal in 2008 als een 'voorwaardelijke dreiging' gekwalificeerd. Die daling is niet voortgegaan. Integendeel, ten opzichte van 2007 is het aantal winkeldiefstallen toegenomen. Ook voor de komende jaren wordt verwacht dat het aantal winkeldiefstallen eerder zal groeien dan afnemen. De voorwaarde om de kwalificatie te veranderen in 'dreiging' heeft zich dus voorgedaan. Toch is besloten tot de kwalificatie 'witte vlek', omdat er geen deugdelijke schatting te geven is van de omvang van *georganiseerde* winkeldiefstal en hoe die zich zal ontwikkelen de komende jaren.

Een ander verschil met vier jaar geleden is de conclusie dat dadergroepen die zich met winkeldiefstal bezighouden, een breed scala aan vermogensdelicten plegen. Vier jaar geleden werd geconcludeerd dat groepen die winkeldiefstallen plegen, zich daarin juist gespecialiseerd hadden. Een verklaring voor dat verschil is dat er nu dankzij de netwerkaanpak en de persoonsgerichte aanpak meer zicht is op de rondtrekkende dadergroepen dan vier jaar geleden.

3.5 Ramkraken⁵⁰

3.5.1 Inleiding

Ramkraken kunnen worden opgesplitst in reguliere ramkraken en plofkraken. Een reguliere ramkraak is een diefstal of poging daartoe waarbij door middel van braak of verbreking met een voertuig in zeer korte tijd geld of goederen worden

⁵⁰ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Bedrijfscriminaliteit. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van D. van Nobelen en S. Mesu, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

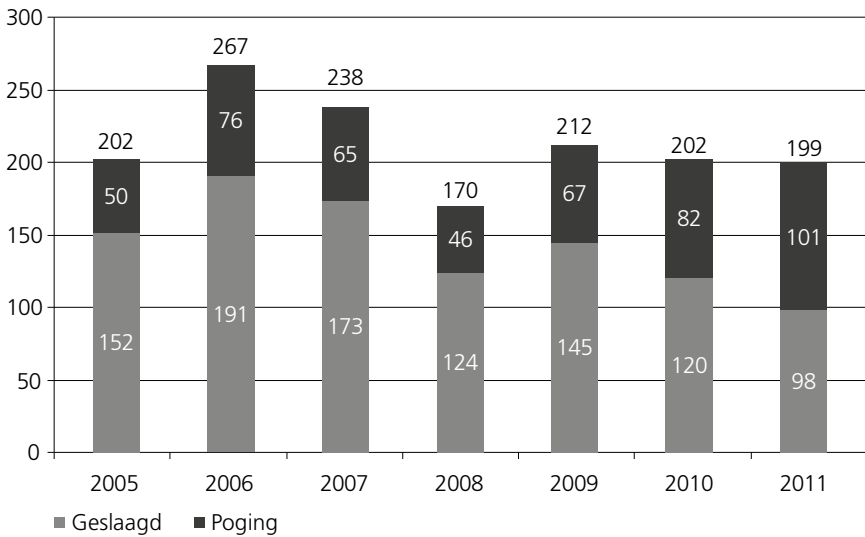
ontvreemd uit bedrijfspanden of winkels. Een plofkraak is een bijzonder soort ramkraak waarbij men geld uit een geldautomaat ontvreemdt door deze met een explosief of met gas op te blazen.

3.5.2 Empirie

Omvang - De omvangcijfers over de afgelopen jaren laten geen grote stijgingen of dalingen in het aantal ramkraken zien. Uit figuur 3 blijkt dat er vanaf 2008 jaarlijks ongeveer 200 ramkraken worden gepleegd. Uit de figuur blijkt verder dat het aantal geslaagde ramkraken de laatste jaren afneemt, terwijl het aantal pogingen (ramkraken zonder buit) stijgt. In 2011 daalde het aantal geslaagde ramkraken met 18 procent ten opzichte van 2010.

Figuur 3

Aantal ramkraken in de periode 2005-2011

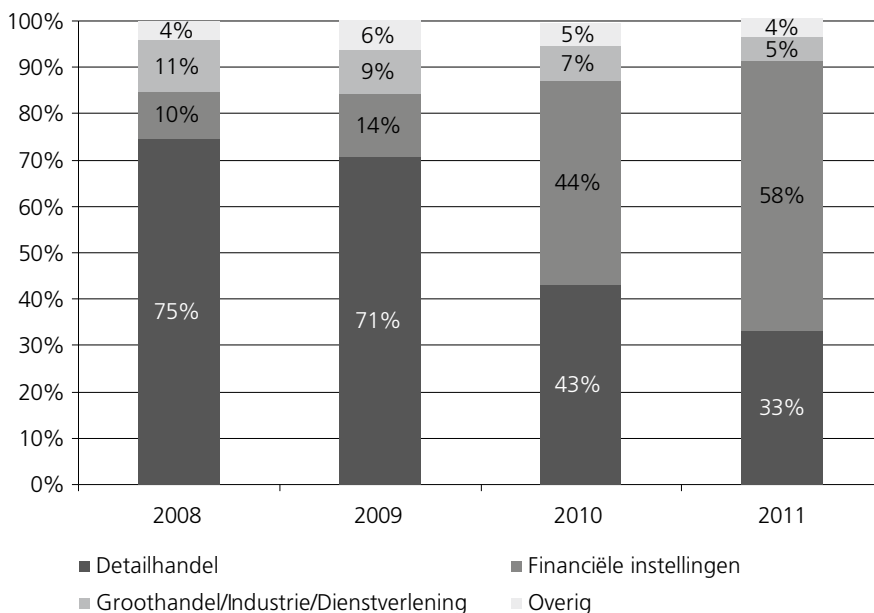


Bron: KLPD, Dienst IPOL, Landelijk Overvallen en Ramkraken Systeem (2012)

Vooral de detailhandel en financiële instellingen worden het slachtoffer van ramkraken, zoals blijkt uit figuur 4.

Figuur 4

Aantal ramkraken per getroffen sector in de periode 2008-2011



Bron: KLPD, Dienst IPOL, Landelijk Overvallen en Ramkraken Systeem (2012)

Uit deze figuur blijkt ook dat steeds meer financiële instellingen door ramkraken worden getroffen, terwijl ramkraken op de detailhandel afnemen. In 2010 werden financiële instellingen drie keer zo vaak getroffen door een ramkraak als in 2009 (89 tegenover 29 incidenten), terwijl het aantal ramkraken in de detailhandel met bijna de helft afnam (van 150 naar 87 incidenten). De ramkraken op financiële instellingen zijn bijna allemaal plofkraken, althans in de jaren 2010 en 2011. In 2009 was ongeveer de helft van de 29 gepleegde ramkraken op financiële instellingen een plofkraak. Over 2008 is de verdeling ram- en plofkraken op financiële instellingen onbekend. Overigens zijn lang niet alle plofkraken op financiële instellingen succesvol: in 2010 werd in 33 procent van de gevallen geld buitgemaakt, in 2011 daalde dat naar 26 procent.

Aard - Als ram- en vluchtauto's worden bij het plegen van ramkraken bijna altijd gestolen auto's met valse kentekenplaten gebruikt. Bij reguliere ramkraken worden de auto's of bestelbusjes geprepareerd met stormrammen, waarmee deuren of puien worden geforceerd. Bij plofkraken worden geldautomaten opgeblazen met explosieven of gasmengsels als butaangas, propaangas of acetyleen, die met een pijp worden ingebracht, waarna een ontsteking de explosie veroorzaakt. Na de ram- of plofkraak ontdoen veel criminelen zich van de gebruikte ram- of vluchtauto's; ze laten ze zwaar beschadigd of uitgebrand achter en stappen over op ander vervoer zoals gestolen luxeauto's, scooters of huurauto's.

Plofkraken worden meestal 's nachts gepleegd tussen twee en vier uur. Bepalend voor de keuze van een op te blazen geldautomaat is de plaatsing en ligging daarvan. Kwetsbaar zijn geldautomaten die zich in buitenmuren of achter glazen puien bij kantoorlocaties bevinden, in rustige wijken staan, niet naast een bank, en bovendien gunstig gelegen zijn ten opzichte van toegangs- en vluchtwegen. Ook verbergingsmogelijkheden in de omgeving spelen een rol bij de keuze voor een op te blazen geldautomaat. In 2010 vonden veel plofkraken plaats in Noordwest-Nederland (43%). In 2011 daalde dat percentage naar 18 procent en vond een verschuiving plaats naar Brabant en Limburg: daar werd 34 procent van het totale aantal plofkraken in Nederland gepleegd.

Daders en dadergroepen - Uit een analyse van 134 geregistreerde ramkraakverdachten (over de periode van 2007 tot en met 2010) blijkt dat 75 procent van de verdachten van Nederlandse, Marokkaanse, Roemeense of Antilliaanse herkomst is. Nederlanders en Marokkanen zijn het sterkst vertegenwoordigd, met respectievelijk 38 en 16 procent. Wat opvalt aan deze groepen is dat de verdachten van Marokkaanse herkomst een stuk jonger zijn dan die van Nederlandse herkomst: Marokkanen zijn gemiddeld 22 jaar oud, Nederlanders gemiddeld 30 jaar. Iets meer dan de helft van de verdachten pleegt de ramkraak in de regio waar zij wonen.

De meeste verdachten van ramkraken zijn veelplegers: ze plegen niet alleen ramkraken maar maken zich ook schuldig aan andere delicten, zoals bedrijfsinbraken, woninginbraken, autodiefstal, geweldsmisdrijven tegen personen, openbareordemisdrijven en vernielingen. Meestal opereren verdachten van ramkraken in kleine groepjes, van twee of meer verdachten, zo blijkt uit politieaanhoudingen. In 65 procent van de geregistreerde aanhoudingen ging het om twee of meer verdachten. In de andere gevallen werd één verdachte aangehouden. Dat wil niet zeggen dat er ook maar één dader was. Gelet op de uitvoering van het delict, waarbij vaak zowel een ram- als een vluchtvoertuig

wordt gebruikt, is het immers aannemelijk dat bij de meeste ramkraken minimaal twee personen betrokken zijn.

Gevolgen - De gevolgen van ramkraken beperken zich tot een relatief kleine slachtoffergroep van ondernemers en banken. Zij lijden financiële schade door diefstal van goederen en geld en vernieling van panden. Van psychische of fysieke schade ten gevolge van een directe confrontatie met verdachten is bij ramkraken nagenoeg geen sprake. De omvang van de financiële schade ten gevolge van reguliere ramkraken op winkels en andere bedrijfspanden is onbekend. De financiële schade door plofkraken op geldautomaten bedroeg zowel in 2010 als in 2011 enkele miljoenen euro's. De materiële schade aan geldautomaten en gebouwen is hierbij niet meegerekend; deze bedroeg in 2010 minimaal 1,7 miljoen euro.

3.5.3 Verwachtingen en kwalificatie

De eerder gepresenteerde cijfers laten zien dat reguliere ramkraken steeds minder vaak 'succesvol' zijn. Bovendien daalt het aantal ramkraken op een van de grootste slachtoffergroepen, de detailhandel. Dat neemt niet weg dat het aantal plofkraken op financiële instellingen intussen sterk is gestegen, ook al zijn die steeds minder vaak succesvol. Ten aanzien van deze ontwikkelingen kan een aantal verwachtingen voor de komende vier jaar worden uitgesproken, op basis van een aantal criminaliteitsrelevante factoren.

Verwacht wordt dat reguliere ramkraken in de detailhandel zich steeds minder vaak zullen voordoen, in lijn met de ingezette dalende trend van de afgelopen jaren. Ondernemers uit die branche treffen steeds meer beveiligingsmaatregelen. De daling in het aantal geslaagde ramkraken sinds 2010 wekt de indruk dat die maatregelen effect sorteren. Dat het aantal plofkraken op geldautomaten sindsdien sterk is gestegen, leidt tot de verwachting dat we ook de komende jaren met dit verschijnsel te maken zullen hebben. Of de daling in het aantal succesvolle plofkraken – waarschijnlijk een gevolg van de betere beveiliging van geldautomaten – op langere termijn een stagnatie van plofkraken tot gevolg zal hebben, blijft ongewis.

Ondanks de verwachting dat plofkraken zullen voortduren, luidt de conclusie ten aanzien van ramkraken in Nederland dat de omvang van dit fenomeen beperkt is, evenals de schade die het veroorzaakt. Zowel bij reguliere ramkraken als bij plofkraken zijn de slachtoffergroepen betrekkelijk klein en zij lijden in veel gevallen uitsluitend financiële schade. In zijn totaliteit gaat het daarbij om relatief lage schadebedragen voor de getroffen sectoren. Daarom worden ramkraken voor de aankomende vier jaar gekwalificeerd als *geen concrete dreiging*.

3.5.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

In 2008 luidde de kwalificatie voor ramkraken, net als nu, ‘geen concrete dreiging’. Toen werd de impact van het verschijnsel qua omvang en schade als beperkt aangemerkt en dat is nog steeds zo.

Het belangrijkste verschil tussen de bevindingen van het vorige en het huidige NDB is dat criminelen hun aandacht voor ramkraken naar een andere branche hebben verlegd. In het vorige NDB werd daar al voor gewaarschuwd. Nu is duidelijk dat het aantal reguliere ramkraken in de detailhandel bijna gehalveerd is, terwijl het aantal plofkraken op financiële instellingen explosief is gestegen. In zijn totaliteit is het aantal ramkraken min of meer gelijk gebleven met ongeveer tweehonderd ramkraken per jaar. Een mogelijke verklaring voor de verschuiving van ramkraken naar plofkraken ligt in het feit dat ondernemers zich steeds beter zijn gaan beschermen tegen ramkraken. Ook komen er steeds meer hoogwaardige ‘explosieve technieken’ om contant geld uit een geldautomaat te stelen en dat maakt het plegen van plofkraken ogenschijnlijk aantrekkelijker. Ten slotte werd in het vorige NDB geconstateerd dat plegers van ramkraken vooral Polen en Litouwers waren. Nu bestaat de groep verdachten vooral uit Nederlanders, Marokkanen, Roemenen en Antillianen.

3.6 Overvallen⁵¹

3.6.1 Inleiding

Overvallen vormen om meer dan één reden een serieus probleem in Nederland. Vooral de geweldscomponent speelt hierbij een rol, maar ook de sterke toename van het aantal overvallen tussen 2006 en 2009.

Omdat woningovervallen in meerdere opzichten verschillen van overvallen op andere objecten, wordt in deze paragraaf onderscheid gemaakt tussen overvallen op bedrijfspanden zoals winkels en cafés en overvallen op woningen.

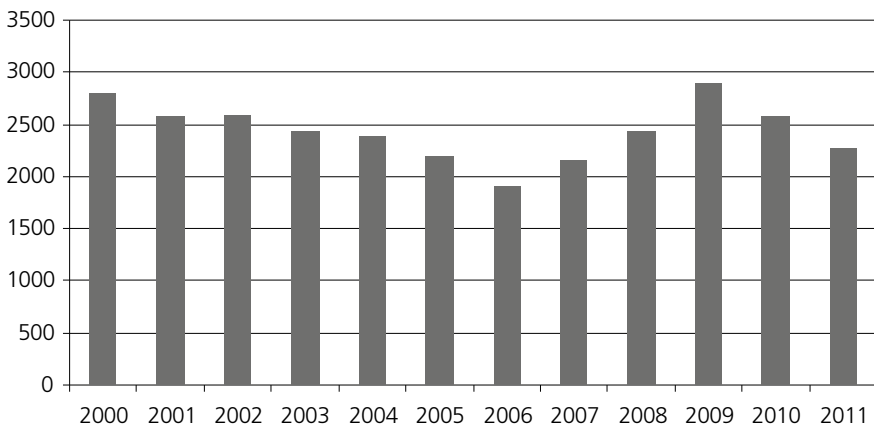
⁵¹ Deze paragraaf is gebaseerd op de rapporten *Woningcriminaliteit. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* en *Bedrijfscriminaliteit. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012*, beide van S. Mesu en D. van Nobelen, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden die rapporten te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

3.6.2 Empirie

Omvang - Het aantal overvallen in Nederland is tussen 2002 en 2007 geleidelijk afgenomen (zie figuur 5). Sinds 2007 is echter weer een flinke toename zichtbaar. In 2009 mondde dit uit in een totaal van 2898 overvallen. In 2010 is vervolgens weer een daling van het aantal gepleegde overvallen geconstateerd; het waren er 2572. In 2011 nam dit aantal nog verder af, naar 2272. Dit is een daling van 12 procent ten opzichte van 2010. Tot en met augustus 2012 zette de daling zich voort, en wel met 8 procent ten opzichte van dezelfde periode in 2011.

Figuur 5

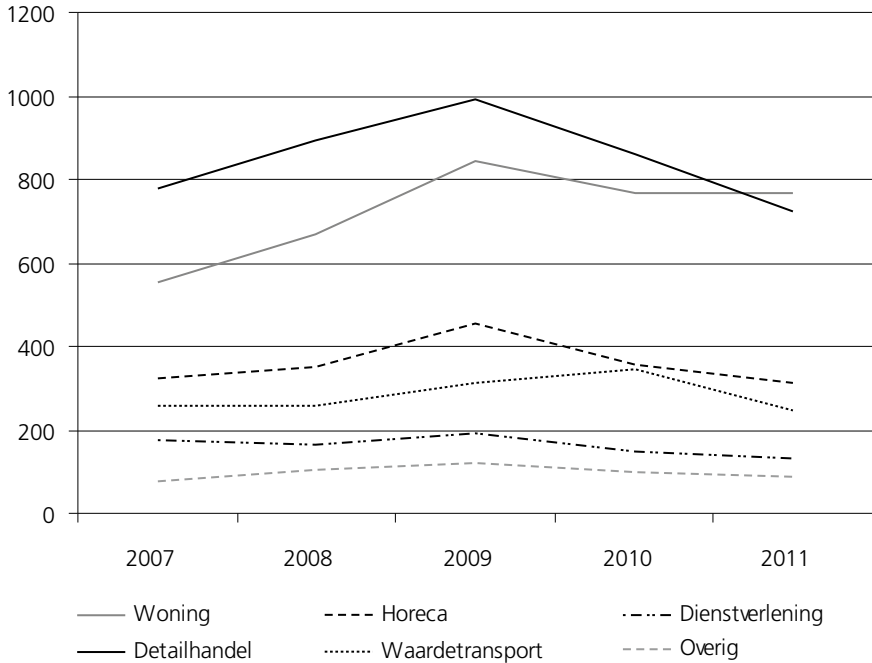
Aantal overvallen in de periode 2000-2011



Hoewel overvallen geassocieerd worden met banken, is het aantal bankovervallen zeer beperkt en zijn andere doelwitten populairder. Tot 2011 vonden de meeste overvallen plaats in de detailhandel (zie figuur 6). In 2011 kwamen woningovervallen het meest frequent voor, namelijk in een kwart van alle gevallen.

Figuur 6

Aantal overvallen in de periode 2007-2011 naar slachtoffercategorie



Zoals te zien is in figuur 6, is in 2010 en 2011 bij vrijwel alle slachtoffercategorieën een afname te zien. Overvallen op woningen vormen een uitzondering: die blijven gelijk in aantal en maken inmiddels zo'n 25 procent uit van alle overvallen.

Aan het begin van 2011 was – tegen de algemene trend in – een opvallende stijging te zien van het aantal overvallen op juweliers. Er hebben enkele overvallen plaatsgevonden waarbij de daders al schietend een juwelierszaak binnenstormden. Er is ook een aantal zaken geweest waarbij de overvallers een juwelier eerst 'aflegden' (observeerden), om na verloop van tijd de overval te plegen. De hoge goudprijs speelt waarschijnlijk een rol bij de populariteit van dit type doelwit. Waar overvallers voorheen specifieke sieraden uitzochten, zijn er nu ook overvallen waarbij daders naar binnen rennen, met mokers de vitrines kapotslaan en sporttassen volgooien met alle gouden sieraden die ze maar te pakken kunnen krijgen. Ook goudkopers zijn een aantrekkelijk doelwit voor overvallers.

Aard - De laatste decennia is er veel veranderd in de manier waarop daders een overval plegen. Was het 'overvallenmetier' aanvankelijk voorbehouden aan goed voorbereide en professionele daders, de laatste twintig jaar zien we voornamelijk onvoorbereide, amateuristische *hit-and-run*-overvallen, die soms uit een opwelling geboren lijken. Ongeveer twee derde van de overvallen is in deze categorie onder te brengen. Dat neemt niet weg dat er ook daders zijn die de overval grondig voorbereiden. De overval op een waardetransport in juni 2011 is daar een goed voorbeeld van. De overvallers wachtten de politie op en beschoten haar met automatische wapens alvorens te vluchten in meerdere auto's. Ook komt het voor dat de hekken van het parkeerterrein van de politie vooraf met kettingen worden afgesloten, zodat niet goed op een overvalalarm kan worden gereageerd.

De overval vindt over het algemeen plaats onder bedreiging met een wapen. Dit kan een vuurwapen zijn, maar ook een slag- of steekwapen is niet ongebruikelijk. Een wat paradoxale bevinding uit onderzoek is dat wapengebruik over het algemeen tot minder verwondingen bij slachtoffers leidt. De verklaring is dat het wapen zo veel dreiging uitstraalt dat de slachtoffers daardoor minder weerstand bieden en er geen fysiek geweld nodig is om medewerking af te dwingen. Sinds 2007 wordt echter een sterke toename van het gebruik van vuurwapens én van het aantal gewonden geconstateerd. Terwijl het soort geweld dat daders gebruiken (slaan, schoppen, vastbinden) ongeveer hetzelfde blijft, vallen er wel meer gewonden. Onderzoekresultaten laten zien dat het geweld bij overvallen toeneemt. Dit is echter een langetermijntrend die al in de jaren tachtig is ingezet.

Daders en dadergroepen - Sinds 2007 is het aandeel jonge overvallers toegenomen. In de periode 2007-2010 was 46 procent van de verdachten van een overval 20 jaar of jonger, 43 procent was tussen de 20 en 35 jaar oud en 11 procent was ouder dan 35. Er werden in de genoemde periode vooral meer jongere verdachten van overvallen aangehouden.

Het overgrote deel van de overvallen wordt gepleegd door mannen, slechts bij 3,5 procent van de overvallen is een vrouw betrokken.

Anno 2011 plegen enkelingen ruim een derde van de overvallen, 40 procent wordt door twee daders uitgevoerd. Vergeleken met tien jaar geleden worden overvallen steeds vaker in groepen (twee of meer personen) gepleegd: het aantal solistische daders is in tien jaar tijd met 16 procent afgenomen. Deze ontwikkeling hangt samen met de stijging van het aantal woningovervallen in de laatste tien jaar. Dergelijke overvallen worden vaker in groepen gepleegd. Verdachten van Nederlandse herkomst vormen de grootste groep (32%), gevolgd door verdachten met een Marokkaanse achtergrond (18%). Verdachten van Surinaamse herkomst vormen 13 procent van het totaal, verdachten van Antilliaanse en Turkse herkomst respectievelijk 9 en 7 procent. Op langere

termijn zijn er slechts marginale verschuivingen in de etniciteit van de overvallers te zien.

De laatste jaren klonken geluiden dat het plegen van een overval steeds vaker een 'instapdelict' zou zijn. Deze geluiden zijn inmiddels gelogenstraft. Ruim 80 procent van de overvallers heeft antecedenten voor vermogensdelicten, waaronder vermogensdelicten met geweld. De resterende overvallers zijn nooit eerder veroordeeld geweest, maar dit wil niet zeggen dat zij nooit eerder een delict hebben gepleegd. Het plegen van een overval is duidelijk geen instapdelict, slechts een klein deel van de daders is *first offender*.

Daders plegen delicten vaak in hun routineomgeving. Overvallers die in hun dagelijkse leven regelmatig verschillende steden of provincies aandoen, zullen ook sneller in een groter geografisch gebied crimineel actief zijn. Zij zijn daarom nog niet professioneler of beter georganiseerd. Omgekeerd kunnen professionele overvallers ook binnen hun eigen woonregio delicten plegen.

Gevolgen - Bij een overval vindt directe confrontatie plaats tussen dader en slachtoffer. Deze rechtstreekse confrontatie tast de lichamelijke en/of geestelijke gezondheid van veel slachtoffers aan.

Als de dader fysiek geweld gebruikt tegen een slachtoffer, loopt dit vaak lichamelijke verwondingen op. Daders die een slachtoffer bedreigen, zijn erg onvoorspelbaar. Het feit dat een slachtoffer niet kan inschatten of een dader zijn bedreigingen ook daadwerkelijk ten uitvoer zal brengen, maakt de situatie voor het slachtoffer oncontroleerbaar en traumatiserend. Werknemers die slachtoffer van een overval zijn geworden, geven aan dat zij nog lange tijd na het gebeuren op hun hoede blijven als zij aan het werk zijn. Sommigen zeggen zelfs nooit meer onbevangen naar hun werk te gaan. De impact van een overval op een slachtoffer is erg groot.

Een ander gevolg is vanzelfsprekend de financiële schade. Doordat de hoogte van de buit niet altijd in geld kan worden weergegeven en de registratie van de buitbedragen soms te wensen overlaat, is het niet mogelijk de totale financiële schade als gevolg van overvallen vast te stellen. Over de wel bekende cijfers is het volgende te zeggen. De hoogte van de gemiddelde buit is niet stabiel maar wisselt per jaar. Dat heeft te maken met uitschieters: als er een overval plaatsvindt waarbij de daders er met een enorme buit vandoor gaan, heeft dit invloed op het buitgemiddelde. Daarom is de mediane buitwaarde⁵² een betere maat.

⁵² Dat is de waarde waaronder en waarboven de helft van de aangetroffen buitwaarden zich bevindt. De mediane buitwaarde ligt fors lager dan de gemiddelde buitwaarde, omdat de uitschieters minder zwaar tellen.

De mediane buit bedroeg in de afgelopen tien jaar gemiddeld ruim 600 euro, de gemiddelde buit was ongeveer 15.500 euro. De opbrengst van een overval is in de meerderheid van de gevallen niet erg groot: bij bijna twee derde van de overvallen in 2009 was de buit minder dan 1000 euro.

Overvallen hebben, kortom, zowel materiële als immateriële gevolgen voor personen en bedrijven in Nederland. Met name de immateriële gevolgen zijn ernstig. De impact ligt vooral in de ontwrichtende werking die overvallen hebben op de directe slachtoffers en op betrokkenen in hun directe sociale of professionele omgeving.

Woningovervallen

Woningovervallen onderscheiden zich op een aantal punten van overvallen op bedrijven of geldtransporten, niet in de laatste plaats omdat de integriteit van het privédomein van slachtoffers op brute wijze wordt geschonden. Woningovervallen verlopen vaak chaotisch. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Zo verklaren geïnterviewde overvallers dat zij zich nauwelijks hadden voorbereid. De overval verliep dan ook vrijwel altijd anders dan ze zich hadden voorgenomen, omdat de bewoner zich onverwachts verzette, de buit niet werd gevonden of omstanders werden gealarmeerd. Het slachtoffer raakt snel in paniek en reageert onvoorspelbaar door het plotselinge verschijnen van een overvaller in de woonomgeving. Een woningoverval speelt zich per definitie af op het terrein van de bewoner. Dat maakt dat de overval slecht voor te bereiden is, waardoor de overvaller in het nadeel is. Hij is vaak niet op de hoogte van de indeling van het huis of van de eventuele aanwezigheid en locatie van andere personen. Vaak is ook de hoogte van de buit hem onbekend en weet hij niet waar deze te vinden is. Anders dan bij bedrijfsovervallen is er immers in de meeste gevallen geen dagopbrengst, kluis of kassa.

Daarnaast is gebleken dat het al dan niet slagen van een woningoverval samenhangt met het type slachtoffer dat de overvaller treft. Sommige slachtoffers werken mee, andere vluchten of vallen de dader aan. Deze reacties hebben invloed op de slagingskans en zijn van tevoren slecht in te schatten door de dader. Zo is gebleken dat oudere slachtoffers van een woningoverval assertiever reageren dan de daders verwachtten. Zij vallen de dader sneller aan en verzetten zich heviger, wat uiteraard invloed heeft op het verloop van de woningoverval. Ouderen raken door dit verzet vaker gewond dan andere slachtoffers en woningovervallen op ouderen mislukken vaker. Gebruik van geweld hangt waarschijnlijk samen met de hierboven genoemde chaos. Bij woningovervallen wordt verhoudingsgewijs vaker en ernstiger geweld

gebruikt dan bij andere typen overvallen: bij 80 tot 85 procent van de woningovervallen wordt fysiek geweld toegepast, bij andere overvallen gaat het om 48 procent. Het percentage slachtoffers dat gewond raakt bij woningovervallen is dan ook hoger dan het percentage gewonden bij bedrijfsovervallen. In 2010 vielen bij woningovervallen negen dodelijke slachtoffers, in 2011 zijn er vijf slachtoffers overleden.

Het gebruik van een vuurwapen heeft geen effect op de slagingskans van het delict. Overvallers die met een vuurwapen een woningoverval plegen, hebben dus net zo veel kans dat het delict mislukt als degenen die een slag- of steekwapen of helemaal geen wapen gebruiken.

Ook is er geen verband gevonden tussen het gebruik van vuurwapens en het geweldgebruik van woningovervallers. Een aannemelijke hypothese is dat overvallers die een vuurwapen gebruiken, minder snel hun toevlucht hoeven te nemen tot geweldgebruik, omdat het vuurwapen op zichzelf afschrikwekkend genoeg is om het slachtoffer tot gehoorzaamheid te bewegen. Daar is echter niets van gebleken: slachtoffers reageren allemaal anders en woningovervallers met een vuurwapen gebruiken net zo veel geweld als overvallers zonder vuurwapen.

Het lijkt erop dat woningovervallen minder willekeurig zijn dan overvallen op bedrijven. Een substantieel deel van de woningovervallen vindt plaats binnen het criminele milieu. Er zijn aanwijzingen dat veel daders het slachtoffer kennen: het gaat niet om 'een' woning, maar om 'die' woning. In dit opzicht verschillen woningovervallen wezenlijk van andersoortige overvallen. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor de constatering van experts dat zij, in tegenstelling tot wat het geval is bij andersoortige overvallen, zoals die op juweliers, vrijwel nooit serie-matig gepleegde woningovervallen tegenkomen. Ook een lager percentage *hit-and-run*-woningovervallen wijst in deze richting. Twee derde van de bedrijfs-overvallen heeft een *hit-and-run*-karakter, bij woningovervallen is dit ongeveer de helft. Zoals we hierboven hebben gezien, betekent dit overigens niet dat woningovervallen beter worden voorbereid.

3.6.3 Verwachtingen en kwalificatie

Of het nu gaat om woningovervallen of overvallen op bedrijven, ze zijn van alle tijden. Dat neemt niet weg dat er mogelijkheden bestaan om het aantal overvallen terug te dringen. Een goed voorbeeld betreft de bankovervallen. Nog niet zo lang geleden waren banken het belangrijkste doelwit van overvallers, terwijl bankovervallen heden ten dage nauwelijks meer voorkomen in de statistieken. De maatregelen die banken hebben genomen, zijn echter niet vanzelfsprekend

toepasbaar op de meer recente slachtoffercategorieën. Vanwege hun inherente openbare karakter is het voor de detailhandel en horeca minder eenvoudig om toegangbeperkende maatregelen te nemen. De aard van de werkzaamheden brengt met zich mee dat er een hoge *cashflow* is, terwijl dat contante geld onmiddellijk beschikbaar moet zijn. Supermarkten storten regelmatig contant kassageld af in kluizen, maar de overvallers nemen dan genoeg met wat er nog in de kassa zit. De buit is klein, maar de gevolgen voor het personeel zijn buitengewoon groot. Om voor de hand liggende redenen behoren plofpakketten tot de minder evidente maatregelen voor winkels, cafés en woningen. Kortom, allerlei beveiligings- en preventieve maatregelen zijn niet zomaar generiek toepasbaar. Daarmee is de conclusie dat overvallen tot de 'facts of life' behoren.

We hebben kunnen zien dat het jaarlijkse aantal overvallen met ingang van 2010 met vele procenten is afgenomen. Deze trendbreuk ontstond na het piekjaar 2009 met bijna 3000 overvallen. Er is toen besloten om de overvallenproblematiek integraal aan te pakken. Onder de noemer 'Ketenaanpak Overvalcriminaliteit' zijn tal van maatregelen genomen die er gezamenlijk toe hebben geleid dat het aantal overvallen gestaag terugliep. Deze integrale aanpak zal naar verwachting de komende jaren voortduren, met als reëel resultaat dat de jaarlijkse daling waarschijnlijk zal doorzetten. Of dat met dezelfde percentages zal zijn, is moeilijk te voorspellen, maar het ligt in de rede te veronderstellen dat de daling wat minder sterk zal zijn: de ervaring leert dat aanvankelijk succesvolle maatregelen na een paar jaar vaak wat 'botter' worden, waardoor de effectiviteit vermindert. Hoe dit ook zij, we zullen rekening moeten houden met 1500 à 2000 overvallen per jaar. Dat is nog steeds een zorgelijk groot aantal.

De voortdurende en zich wellicht verdiepende economische achteruitgang geeft geen reden tot een optimistische kijk op de ontwikkeling van de overvallenproblematiek. Deze achteruitgang zal de komende jaren een toenemende werkloosheid tot gevolg hebben. Deze trend is al ingezet. Er bestaat een stevig verband tussen het werkloosheidsniveau en de prevalentie van delicten die snel geld opleveren. Overvallen behoren tot die categorie. De hogere werkloosheid die voor de komende jaren voorzien wordt, zal niet bijdragen aan een afname van de overvalcriminaliteit.

Een algemene maatschappelijke tendens is het bevorderen van burgerparticipatie bij de bestrijding van criminaliteit. Meer en meer raken politiek en politie ervan doordrongen dat de bestrijding van criminaliteit niet meer uitsluitend een zaak van de politie is. Door een netwerk van burgers te creëren, via de telefoon of sociale media zoals Twitter en Facebook, kan de politie haar slagkracht

vergroten. Omdat overvallen zich vaak in de wijk en winkelcentra voordoen, zou dit een veelbelovende ontwikkeling kunnen zijn. Er zijn weliswaar nog geen resultaten van deze burgerparticipatie bekend, maar dit middel zou remmend kunnen werken op het aantal overvallen.

Al enige jaren zien we een toename van girale betalingen in plaats van chartale. Er verschijnen al winkels in het straatbeeld die alleen nog betalingen met pinpas accepteren. Hierdoor zal er in de winkels steeds minder contant geld aanwezig zijn. Het is aannemelijk dat de aantrekkelijkheid van een overval daardoor afneemt. De keerzijde van deze medaille is dat er dan wellicht een verschuiving gaat optreden naar woningovervallen of overvallen op andere sectoren. De uitkomst van deze ontwikkeling is ongewis.

Wat woningovervallen betreft, valt op dat er minder preventieve mogelijkheden zijn dan bij bedrijfsovervallen. Bovendien zijn er veel potentiële doelwitten en is de drempel om geweld te gebruiken laag. Op grond hiervan is de verwachting dat het aantal woningovervallen de komende vier jaar niet zal afnemen.

Overvallen hebben niet alleen grote impact op individuele slachtoffers maar werken ook ontwrichtend op de samenleving in haar totaliteit. Met name het gebruikte geweld speelt daarbij een grote rol. De trend dat woningovervallen een steeds groter deel uitmaken van het aantal overvallen, is in dit verband extra zorgwekkend, omdat woningovervallen meer en meer met geweld gepaard gaan. De conclusie dat we rekening moeten houden met zo'n 1500 à 2000 overvallen per jaar, gevoegd bij het gewelddadige karakter van overval-criminaliteit, maakt dat deze criminaliteitsvorm de kwalificatie *dreiging* krijgt.

3.6.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

De kwalificatie van het delict overvallen is in vergelijking met 2008 niet veranderd. Er hebben zich weliswaar enkele ontwikkelingen op dit terrein voorgedaan, maar die hebben niet geleid tot een herziening van de beoordeling. Het aantal overvallen daalt de laatste jaren door intensieve inzet van alle betrokken partijen, maar het is niet zeker dat die trend doorzet. Bovendien kan niet gezegd worden tot welk niveau het aantal overvallen terug te brengen is. De toename van het aantal woningovervallen in de afgelopen tien jaar is zorgelijk. De kwalificatie 'dreiging' wordt daarom gehandhaafd.

3.7 Ladingdiefstal⁵³

3.7.1 Inleiding

Onder ladingdiefstal verstaan we de diefstal van goederen die zich bevinden binnen de logistieke keten van verplaatsing van de ene locatie naar de andere. Locaties voor opslag, overslag en distributie liggen binnen de logistieke keten. Ladingdieven kunnen uitsluitend de lading wegnemen of de lading inclusief voertuig stelen. Als uitsluitend de lading wordt gestolen, moet deze worden overgeladen in een ander voertuig. Hiervoor gebruikt men ook voertuigen die bij eerdere gelegenheden zijn gestolen. Om deze reden worden diefstallen van vrachtwagens zonder vracht ook gerekend tot de activiteiten van ladingdieven. Computer-, geluids- en beeldapparatuur, voedings- en genotmiddelen zijn populaire buit.

3.7.2 Empirie

Omvang - Het Landelijk Team Transportcriminaliteit (LTT) van het KLPD verzamelt gegevens over ladingdiefstal. Het aantal incidenten van (poging tot) diefstal in de wegtransportsector is weergegeven in tabel 9.

De cijfers die in de tabel zijn vermeld voor de jaren 2008, 2009 en 2010 kunnen vanwege registratie-effecten niet goed met elkaar worden vergeleken. Het aantal geregistreerde incidenten is in 2011 heel licht gedaald ten opzichte van het aantal in 2010; in de eerste helft van 2012 is sprake van een aanzienlijke daling. Als we de cijfers nader beschouwen, blijkt de daling te zijn ingezet in het laatste kwartaal van 2011.

Gelet op de cijfers van het laatste volledige jaar (2011) wordt bij een ruime meerderheid van de incidenten de lading gestolen terwijl men het voertuig ongemoeid laat. Bij een kwart van de incidenten steelt men alleen het voertuig. Diefstal van het voertuig inclusief de lading komt minder vaak voor.

⁵³ Deze paragraaf is gebaseerd op de rapporten *Criminaliteitsbeeldanalyse Ladingdiefstal 2008 - 2010* van M. Grapendaal, H. de Miranda, F. Korteweg, I. Uijtdewilligen en H. Wakkee (m.m.v. J. van Dooren), *Criminaliteitsrapportage van ladingdiefstallen in de wegtransportsector 2010 versus 2011* van de Dienst Operationele Samenwerking van het Korps landelijke politiediensten en *Criminaliteitsrapportage van ladingdiefstallen in de wegtransportsector eerste halfjaar 2012 versus eerste halfjaar 2011* van dezelfde dienst. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden die rapporten te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

Tabel 9

Overzicht incidenten van diefstal in de wegtransportsector in de periode 2008-2011 en de eerste helft van 2012, inclusief pogingen					
Categorieën	2008	2009*	2010*	2011**	2012**
Alleen lading	289 (46%)	476 (60%)	792 (71%)	768 (71%)	176 (48%)
Voertuigen met lading	117 (19%)	76 (10%)	73 (6%)	67 (6%)	42 (12%)
Alleen voertuigen	212 (35%)	247 (30%)	253 (23%)	250 (23%)	145 (40%)
Totaal	618	799	1118	1085	363

* In de jaren 2009 en 2010 is er een nieuwe zoekmethode gebruikt, waardoor de toename in de periode 2008-2010 niet als trend mag worden geïnterpreteerd.

** De cijfers voor 2011 en de eerste helft van 2012 zijn een toevoeging op de cijfers uit de CBA Ladingdiefstal en zijn afkomstig van het LTT.

Aard - De meeste diefstallen in de wegtransportsector doen zich voor in Zuidoost-Brabant en Limburg. Ladingdiefstallen vinden vooral plaats op parkeerplaatsen langs autosnelwegen en op bedrijfsterreinen. Parkeerplaats Langveld aan de A76 en het bedrijventerrein in Eindhoven zijn voorbeelden van *hotspots*. Zware bedrijfsvoertuigen worden relatief vaak gestolen vanaf bedrijfsterreinen in Rotterdam.

Wanneer alleen de lading werd buitgemaakt, is in de periode 2008-2010 het zogenoemde zeilsnijden de meest toegepaste werkwijze (58%). Bij deze methode snijden de dieven in het zeil van zeiltrailers om te kijken welke lading er wordt vervoerd, alvorens tot actie over te gaan. De zeiltrailers zijn bij uitstek gevoelig voor ladingdiefstal, doordat de toegang tot de lading relatief eenvoudig is. Het zeilsnijden vindt vooral plaats op parkeerplaatsen. Na de periode 2008-2010 neemt zeilsnijden als werkwijze enigszins in belang af. In 2011 zijn er voor zeilsnijden relatief veel *pogingen* geregistreerd, voor voltooide delicten is deze werkwijze niet langer de meest toegepaste. In de eerste helft van 2012 zijn ook de pogingen tot ladingdiefstal door middel van zeilsnijden sterk afgenomen.

De concentratie van ladingdiefstallen op bepaalde trajecten heeft in 2009 aanleiding gegeven tot de invoering van de zogenoemde Secure Lane. Dit is een corridor van snelwegen die van Venlo via Eindhoven naar Rotterdam loopt. Op de verzorgingsplaatsen langs deze snelwegen zijn allerlei extra maatregelen getroffen, zoals intensief (camera)toezicht en verbeterde verlichting. Dit heeft geleid tot een spectaculaire daling van ladingdiefstallen langs deze corridor, maar ook tot een verplaatsingseffect: ladingdieven slaan hun slag elders.

Een nieuwe werkwijze bij het stelen van lading is het benutten van de mogelijkheden die het vrachttuitwisselingssysteem biedt om te frauderen. Via een online aanbestedingssysteem bieden transporteurs zich bij expediteurs aan om vracht te vervoeren. Met een opgekocht bedrijf als dekmantel of door gebruik te maken van bestaande inloggegevens van legale bedrijven kunnen ladingdieven zich voordoen als transporteur en lading bemachtigen. Inmiddels zijn er al enkele gevallen van ladingdiefstal bekend waarbij gebruik is gemaakt van vrachttuitwisselingsfraude.

Daders en dadergroepen - De samenstelling van dadergroepen is over de jaren heen betrekkelijk stabiel. Het gaat vooral om daders die woonachtig zijn in Nederland en de Nederlandse nationaliteit hebben. Men opereert in groepen van wisselende samenstelling. De belangrijkste bindende factoren van de dadergroep zijn familiebanden, vriendschapsbanden en het feit dat de daders bij elkaar in de buurt wonen. De gemiddelde leeftijd van ladingdieven is 34 jaar. De meeste verdachten van diefstal van alleen de lading of van diefstal van een voertuig met lading wonen in Noord-Brabant. Dieven die alleen het voertuig stelen, komen voornamelijk uit Zuid-Holland.

De mening dat de dadergroepen vooral afkomstig zouden zijn uit Oost-Europa, vindt geen ondersteuning in de resultaten van het onderzoek. De bevinding daarentegen dat de dadergroepen zich ook met andere vormen van georganiseerde criminaliteit bezighouden (bijvoorbeeld met hennepsteelt, autodiefstal of overvallen) wordt wel bevestigd, evenals de omvangrijke – in onderzoek wordt 34 procent genoemd – betrokkenheid van eigen personeel bij ladingdiefstal.

Gevolgen - Degenen die bij ladingdiefstal de grootste risico's lopen, zijn transporteurs. De transporteur is aansprakelijk voor de te vervoeren goederen vanaf het moment dat hij ze onder zijn verantwoordelijkheid krijgt tot het moment dat ze zijn afgeleverd. Ook als de goederen verzekerd zijn, kunnen transporteurs schade lijden, omdat de goederen vaak tot een bepaald niveau worden verzekerd. De verzekerde waarde heeft niet altijd een directe relatie met de daadwerkelijke waarde van de lading. Bovendien kennen aansprakelijkheidsverzekeringen hoge eigen risico's bij ladingdiefstal. Naast de verdwenen lading vormt de diefstal van voertuigen een kostenpost voor transportbedrijven. Een andere vorm van schade is de braakschade bij de inbraak in een trailer, cabine of loods. De gevolgen voor chauffeurs manifesteren zich in de vorm van onveiligheidsgevoelens en de angst voor een confrontatie met ladingdieven. In de praktijk gaan ladingdieven de directe confrontatie met de chauffeurs meestal uit de weg en komt het zelden tot een gewelddadige confrontatie. Ten slotte kan

ladingdiefstal leiden tot faillissement van transportbedrijven en ontslag van werknemers.

De precieze schade die ladingdiefstal in Nederland veroorzaakt, is niet bekend. De informatie die politie en verzekeringsmaatschappijen hebben over incidenten en buit, kent allerlei beperkingen. Zo rapporteren transporteurs bij aangifte van ladingdiefstal niet altijd naar waarheid, bijvoorbeeld als de lading niet voor de werkelijke waarde verzekerd is. Ook gebeurt het dat aangiften door de politie foutief in de systemen worden weggeschreven, bijvoorbeeld onder vernieling of autodiefstal. Belangrijker nog is dat niet alle delicten bij de politie of koepelorganisaties worden gemeld. Transporteurs verzwijgen soms een diefstal om te voorkomen dat ze douaneheffingen moeten betalen over de gestolen goederen. Ook kunnen transporteurs aansprakelijk worden gesteld door hun opdrachtgever of verzekeraar. Verder vrezen transporteurs reputatieschade, zijn ze soms onverzekerd en voelen zij geen noodzaak om aangifte te doen, in het bijzonder als ze van mening zijn dat de politie toch niets doet met hun aangifte.

Betrokken partijen komen tot uiteenlopende schattingen van de financiële schade van ladingdiefstal in Nederland, variërend van 330 tot 500 miljoen euro per jaar. De onderbouwing van deze schattingen laat te wensen over. Analyse van de niet-geautomatiseerde gegevens van twee verzekeraars resulteerde voor de periode 2008-2010 in een schadebedrag van bijna 11 miljoen euro. Het betreft hier de grotere zaken met een geclaimde schade van meer dan 10.000 euro. De gemiddelde schade per dossier bedroeg 67.000 euro. De twee verzekeraars hebben samen een marktaandeel van 35 procent. Extrapolatie naar een totaal schadebedrag is riskant, onder meer omdat niet alle ladingen verzekerd zijn en niet alle dossiers in de analyse zijn betrokken.

3.7.3 Verwachtingen en kwalificatie

In de CBA Ladingdiefstal 2008-2010 merkte men op:
“(…) dat geen van de drie partijen die in dit proces betrokken zijn: politie, verzekeraars en transportbedrijven, de beschikking hebben over een totaal overzicht. Hierdoor kan geen uitsluitend gegeven worden over de omvang van het probleem en de schade die ermee gemoeid is. Hierdoor kunnen geen uitspraken gedaan worden over de richting waarin het probleem zich beweegt en evenmin kan beoordeeld worden wat nu precies de ernst van het probleem is” (p. 88).

Sinds de periode 2008-2010, waarover de CBA Ladingdiefstal verslag doet, is de informatiepositie verbeterd. Er zijn tactische analyses uitgevoerd naar *hotspots*

en criminele netwerken. De bevindingen hebben aanleiding gegeven tot operationele interventies: er zijn drie dadergroepen ontmanteld en ruim vijftig aanhoudingen verricht. De aanhoudingen hebben mogelijk een afschrikwekkende werking gehad op andere ladingdieven: het aantal incidenten is sinds de interventies drastisch afgenomen.

Naast maatregelen ter bestrijding van ladingdiefstal zijn er andere factoren die van invloed zijn op de toekomstige ontwikkeling van ladingdiefstal.

Bij groei van het goederenvervoer over de weg ontstaat meer gelegenheid tot ladingdiefstal. Of er de komende jaren sprake zal zijn van groeiend goederenvervoer is in het licht van de huidige economische ontwikkelingen echter ongewis. Wel bestaat er bij sommige materiedeskundigen de verwachting dat er steeds meer hightechgoederen zullen gaan worden vervoerd. De waarde van de gemiddelde vracht zal daarmee stijgen. Dit kan ertoe leiden dat de totale schade toeneemt, zelfs bij een kleiner aantal ladingdiefstallen.

Experts verwachten dat vrachtwisselingsfraude als werkwijze bij ladingdiefstal zal toenemen. In tijden van economische crisis ontstaan er kansen voor het opkopen van transportbedrijven die in moeilijkheden raken. Onbekend is in welke mate dergelijke fraude zich in de komende periode zal manifesteren. Tot dusver mijden ladingdieven in Nederland doorgaans de confrontatie met chauffeurs. Hierin kan verandering komen, als door toenemende beveiliging de chauffeur 'de zwakste schakel' in de keten wordt. Daarbij bestaat de vrees dat met het internationaler worden van het vrachtvervoer ladingdiefstal eveneens internationaler zal worden en dat het geweld dat in andere Europese landen plaatsvindt, zal overwaaien naar Nederland.

De huidige aanpak van ladingdiefstal is hoofdzakelijk gericht op Zuid-Nederland, op de verzorgingsplaatsen langs snelwegen en opslag- en overslagplaatsen van goederen aldaar. Dit kan de komende jaren leiden tot (een verdere) verplaatsing van ladingdiefstallen van het zuiden naar het noorden. Onlangs is door de betrokken partijen het voornemen uitgesproken de Secure Lane op landelijke schaal toe te passen. Het is momenteel onbekend of dit voornemen in de komende vier jaar ten uitvoer zal worden gebracht.

De huidige schade van ladingdiefstal is niet bekend. Hiermee ontbreekt een referentiepunt voor het schatten van de schade die zich de komende vier jaar zal voordoen. De toekomstige schade is mede afhankelijk van voorgenomen en in gang gezette preventieve en repressieve maatregelen. De maatregelen leveren momenteel resultaat op, zoals blijkt uit de recente afname van ladingdiefstal. In hoeverre dit succes gecontinueerd kan worden is afhankelijk van diverse omstandigheden. Zo liggen er verplaatsingseffecten op de loer zolang landelijke uitrol van de Secure Lane op zich laat wachten. Ook kan de verder doorgevoerde

beveiliging leiden tot toenemende confrontatie tussen ladingdieven en chauffeurs, met het gevaar van het gebruik van geweld tegen chauffeurs. Verder komen ingesloten ladingdieven na verloop van tijd weer vrij met kans op recidive. Waarschijnlijk nog belangrijker is, ten slotte, de vraag in hoeverre specifieke operationele inzet ter bestrijding van ladingdiefstal voor langere tijd kan worden gewaarborgd.

Resumerend concluderen wij dat de huidige ernst van de gevolgen van ladingdiefstal voor de Nederlandse samenleving onduidelijk is. De ernst van de gevolgen in de toekomst hangt nauw samen met de verwachte omvang van het aantal ladingdiefstallen. Die omvang is afhankelijk van diverse factoren. Er bestaat onzekerheid over de effecten van die factoren in de toekomst en over de continuïteit van specifieke operationele inzet tot 2017. Daarmee is niet duidelijk wat de ernst van de gevolgen in de komende vier jaar zal zijn. Ladingdiefstal is daarom gekwalificeerd als *witte vlek*.

3.7.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

Net als vier jaar geleden blijkt het niet eenvoudig de ontwikkeling van ladingdiefstal in te schatten. Er zijn autonome factoren, zoals de economie, waarvan de ontwikkeling onzeker is. Daar staat tegenover dat er specifiek beleid wordt gevoerd om ladingdiefstal te bestrijden. Er is een reeks van initiatieven ontplooid. Een tweetal transportconvenanten (uit 2004 en 2009) en het convenant OM en de Transportsector (uit 2005) zijn opgesteld. Het Projectteam Ladingdiefstallen is opgericht, dat in 2011 werd aangevuld met het Snel Interventie Team (SIT). Het project Secure Lane is van de grond gekomen en het KLPD heeft de lokvrachtwagen ingezet als middel om ladingdieven op heterdaad te kunnen betrappen. Het project LABEL is gestart, gericht op een gemeenschappelijk certificeringssysteem voor parkeerplaatsen. En ook is er een loket gestart dat als vast aanspreekpunt fungeert voor de koepelorganisaties van transporteurs en verladers in geval van ladingdiefstal. De verzekeraars hebben begin 2011 een systeem geïmplementeerd voor het registreren van claims bij ladingdiefstallen.

De recente afname van het aantal geregistreerde ladingdiefstallen laat zien dat al deze initiatieven en maatregelen vruchten beginnen af te werpen. Daarom is de kwalificatie niet langer 'dreiging', zoals ten tijde van het vorige NDB. Wel blijft er onzekerheid bestaan over de te verwachten ernst van de gevolgen, zodat nu besloten is tot de kwalificatie 'witte vlek'.

3.8 Autodiefstal⁵⁴

3.8.1 Inleiding

Bij autodiefstal gaat het om diefstal van personenauto's en om diefstal van vaste onderdelen daarvan, zoals airbags en navigatiesystemen. Er kunnen diverse vormen van autodiefstal worden onderscheiden: autodiefstal na woninginbraak, showroom- en garagediefstal, *carjacking*, *homejacking*, diefstal van huurauto's, diefstal van auto's uit of bij openbare gelegenheden, verduistering na proefrit en diefstal van auto-onderdelen. Bij een aantal van deze vormen is de diefstal in eerste instantie gericht op het stelen van de autosleutels, omdat nieuwe auto's bijna niet te stelen zijn zonder originele sleutels. Daarna vindt de daadwerkelijke autodiefstal plaats. Diefstal van losse spullen uit de auto, zoals laptops en kleding, valt buiten het domein van dit onderzoek.

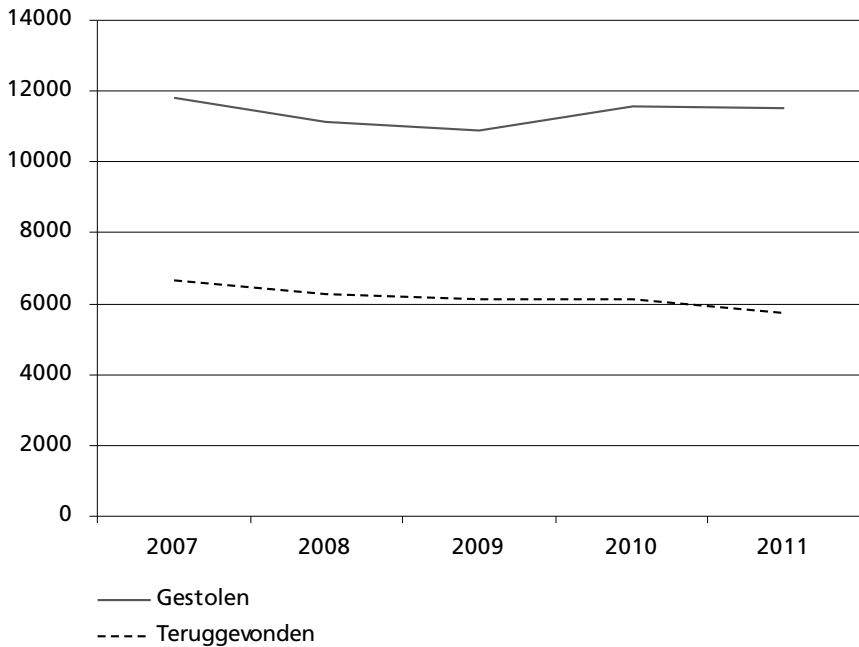
3.8.2 Empirie

Omvang - Jaarlijks worden er tussen de elf- en twaalfduizend personenauto's gestolen. Na een jarenlange daling was er in 2009 sprake van een kentering en nam het aantal autodiefstallen weer langzaam toe. In 2012 lijkt er een einde te komen aan die groei; in de eerste helft van 2012 zijn er minder auto's gestolen dan in de eerste helft van 2011. Het aandeel gestolen auto's dat teruggevonden wordt, neemt sinds 2007 langzaam af. Ook in 2012 lijkt deze trend zich door te zetten. Deze afname zou erop kunnen wijzen dat het aantal gelegenheidsdieven en *joyriders* afneemt en dat een groter aandeel auto's gestolen wordt door professionals in georganiseerd verband. In figuur 7 is deze ontwikkeling te zien. Het aandeel jonge auto's dat wordt teruggevonden, is kleiner dan het aandeel oude auto's. Jonge auto's worden waarschijnlijk vaker in georganiseerd verband gestolen. Wat precies het aandeel jonge en oude auto's is dat gestolen wordt in georganiseerd verband, is niet bekend.

⁵⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Georganiseerde autodiefstal. Een onderzoek naar het in georganiseerd verband stelen en verhandelen van personenauto's of onderdelen daarvan. Bouwsteen voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van H. de Miranda en J. van der Mark, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

Figuur 7

Gestolen en teruggevonden personenauto's in de periode 2007-2011



Aard - De meeste auto's worden gestolen in de openbare ruimte (65%) of voor het huis van de eigenaar (15%). Autodieven maken onder meer gebruik van internet om de te stelen auto's uit te zoeken, bijvoorbeeld op Marktplaats.nl of via foto's op Street View van Google Maps. Professionele autodieven hebben de beschikking over allerlei technische hulpmiddelen waarmee ze de diefstal-beveiliging in auto's kunnen omzeilen en vrij eenvoudig een geparkeerde auto kunnen openen en starten. Ze weten precies op welke wijze een portier van de vergrendeling kan worden gehaald. Een veelgebruikt apparaat is de 'Poolse sleutel', waarmee het slot inwendig kapot wordt gemaakt. Vervolgens moet de startonderbreking omzeild worden. Dat kan door ter plekke, met speciale harden software, een nieuwe sleutel te maken. De transponder van de auto wordt dan aangepast aan een chip in de nieuwe sleutel. Op deze manier kunnen autodieven een auto stelen zonder direct herkenbare braaksporen na te laten; dit wordt ook wel een 'schone' autodiefstal genoemd. Dat kan de eigenaar

grote problemen opleveren bij het claimen van de schade als de gestolen auto wordt teruggevonden en er geen braakschade is.

Een andere manier om de diefstalbeveiliging te omzeilen is de originele sleutel te bemachtigen. Dat gebeurt vooral door in te breken in de woning van de eigenaar van de gewenste auto. 7 procent van de autodiefstallen gebeurt op die manier. Er is dan een risico op confrontatie met de eigenaar. De meest confronterende wijzen van autodiefstal zijn *homejacking* en *carjacking*, waarbij de eigenaar met geweld of onder bedreiging van geweld wordt gedwongen zijn of haar auto af te staan. Dit komt voor bij minder dan 1 procent van alle autodiefstallen. *Homejacking* gebeurt in de eigen woning, *carjacking* in de openbare ruimte, vaak op een parkeerplaats. Soms wordt de eigenaar klemgereden of tot stoppen gemaand, waarna hij of zij gedwongen wordt de auto af te staan.

Bij garage- en autoverhuurbedrijven worden auto's gestolen tijdens de verhuur of tijdens de proefrit. De auto wordt niet teruggebracht of de sleutel wordt verwisseld of gekopieerd, waarna de auto later die dag alsnog wordt gestolen. De criminelen kunnen valse identiteitspapieren gebruiken of hebben eerder zogenaamd hun identiteitspapieren verloren en daar aangifte van gedaan. Een andere werkwijze waar garagebedrijven mee worden geconfronteerd, is dat de crimineel, zogenaamd voor een collega, een auto komt halen die die dag gerepareerd is. De crimineel betaalt de factuur of laat deze opsturen naar 'het gebruikelijke adres'. Autodiefstal door middel van kluiskraakdiefstal is een werkwijze waarbij criminelen overdag het alarmsysteem bij een autodealer saboteren en 's nachts terugkomen om de kluis met autosleutels te kraken en dan meerdere auto's stelen.

Bij de diefstal van voertuigonderdelen ontstaat vaak grote schade aan de auto doordat veelal ramen, portieren, stuurwielen, bodemplaten en bekabeling vernield worden. Onderdelendiefstal is vaak het werk van mobiele bendes uit Oost-Europa. Autobedrijven worden de laatste jaren steeds vaker geconfronteerd met diefstal van voertuigonderdelen. Populair zijn navigatiesystemen, airbags, velgen en autobanden. Dieven hebben zo hun voorkeuren voor onderdelen van bepaalde merken. Zo zijn de airbags van Hyundai, de velgen van Volvo en de navigatiesystemen van Volkswagen geliefd.

In de regel is het bij georganiseerde autodiefstal de bedoeling de gestolen auto te verkopen, vaak aan afnemers in het buitenland. Een deel van de gestolen auto's wordt vanuit Nederland geëxporteerd naar Afrikaanse landen. Populaire landen zijn Ghana, Nigeria, Kaapverdië en Angola. In Zuidwest-Azië is Georgië de laatste jaren een populaire bestemming. De Rotterdamse en Antwerpse

haven hebben een centrale rol bij de verscheping van gestolen voertuigen, al is er geen zicht op de omvang van deze illegale uitvoer. De gestolen auto's worden vervoerd in afgesloten containers. De massaliteit van de goederenstroom in de havens vormt een perfecte afscherming voor de illegale export. Voor de export naar landen met een beperkte regelgeving en registratie met betrekking tot bezit van en handel in voertuigen is het meestal niet nodig dat de auto's omgekat worden oftewel voorzien worden van een nieuwe identiteit. Dat is wel nodig als het gestolen voertuig verkocht wordt in het eigen land of in een ander (Europees) land met een goede regelgeving. De gestolen auto wordt dan omgekat, zodat het mogelijk is hem te verkopen.

De ultieme vorm van omkatten is klonen. Een gestolen auto krijgt dan de identiteit van een andere bestaande auto. Alle identiteitskenmerken van het originele voertuig worden in detail gekopieerd of vervalst en op het gestolen voertuig aangebracht. Van een origineel kentekenbewijs, dat wordt gekocht bij een sloperij of via internet, worden de gegevens vrij eenvoudig verwijderd. Ze worden vervangen door de gegevens van de originele auto. Het gestolen voertuig krijgt hetzelfde Voertuig Identificatie Nummer, hetzelfde typeplaatje en dezelfde kentekenplaten als het originele voertuig. De gekloonde auto is dan identiek aan de originele. Een voortijdige ontdekking van het gestolen voertuig is bij klonen vrijwel uitgesloten. Pas na registratie bij de RDW is er kans op ontdekking. De criminelen zijn dan al buiten beeld. Om die reden heeft de RDW per 1 januari 2012 de procedure voor de tenaamstelling aangescherpt.

Daders en dadergroepen - Professionele autodieven werken vaak in georganiseerd verband. Ze richten zich vooral op jonge auto's uit de duurdere klasse. Uit een analyse van negentien criminele samenwerkingsverbanden blijkt dat twee derde daarvan autodiefstal als kernactiviteit heeft. Voor een derde is het een nevenactiviteit. Die groep steelt auto's om er andere delicten mee te plegen: ram- en plofkraken, inbraken, liquidaties en andere delicten. Wat opvalt is dat de helft van de samenwerkingsverbanden volledig uit Nederlanders bestaat. Daarnaast zijn er meerdere groepen uit de Baltische staten die zich bezighouden met grootschalige autodiefstal. Uit recente casuïstiek blijkt dat vooral Litouwse groepen in Nederland auto's stelen en deze in hun geheel of in onderdelen verkopen in Oost-Europese landen. Ook zijn meerdere Marokkaanse groepen actief in autodiefstal. In tegenstelling tot vier jaar geleden lijkt er geen grote rol meer weggelegd voor West-Afrikaanse groepen. Een belangrijk deel van de groepen van toen heeft zich toegelegd op andere criminele activiteiten.

Gevolgen - De directe schade als gevolg van autodiefstal is jaarlijks gemiddeld 87 miljoen euro. Een deel hiervan is het resultaat van klonen. De financiële

schade als gevolg van klonen wordt geschat op 2 miljoen euro per jaar, op basis van tweehonderd gekloonde auto's per jaar. De schade komt voor het grootste deel voor rekening van verzekeringsmaatschappijen. Maar soms draait de eigenaar van een gestolen voertuig zelf op voor (een deel van) de schade. Bij een 'schone' autodiefstal is het voor de eigenaar soms moeilijk aan te tonen dat de schade aan de teruggevonden auto het gevolg is van de diefstal. In dat geval moet hij zelf (een deel van) de schade betalen.

De financiële schade als gevolg van diefstal van auto-onderdelen is groter. Dat komt vooral doordat de indirecte schade die wordt aangericht aan gebouwen en voertuigen vele malen groter is dan de waarde van de gestolen onderdelen. Verzekeraars keren jaarlijks rond de 200 miljoen euro aan claims uit. Op basis van geëxtrapoleerde schadecijfers van een verzekeraar die meer dan de helft van de autobedrijven verzekert (Bovemij) kan de directe schade worden vastgesteld op 'slechts' 6 miljoen euro. De schade die verzekeraars lijden, wordt verrekend in de verzekeringspremies.

Bij *carjacking* en *homejacking* is er altijd sprake van confrontatie met de daders en van (dreigen met) geweld, en ook bij woninginbraak om de originele autosleutel te bemachtigen is er een risico op confrontatie. Een gewelddadige confrontatie heeft een grote impact op het slachtoffer en kan leiden tot langdurige psychische schade.

Criminele samenwerkingsverbanden exporteren niet alleen gestolen voertuigen en voertuigonderdelen maar importeren deze ook. Bij de import wordt vaak fraude gepleegd. Vooral de Belastingdienst en de verzekeringsmaatschappijen zijn daar de dupe van. Er wordt gefraudeerd met de bpm en de btw. Ook worden er auto's met schade geïmporteerd en wordt de schade later geclaimd bij een Nederlandse verzekeringsmaatschappij. Geschat wordt dat zowel de fiscus als de verzekeringsmaatschappijen jaarlijks miljoenen euro's mislopen.

3.8.3 Verwachtingen en kwalificatie

Na een jarenlange daling is het aantal autodiefstallen de laatste jaren stabiel. Het merendeel van de auto's wordt gestolen langs de openbare weg. Door betere diefstalbeveiliging is het vooral voor gelegenheidsdieven en *joyriders* in veel gevallen onmogelijk om jongere auto's te stelen. Om de beveiliging van deze auto's te kunnen omzeilen is professionele apparatuur nodig. Het aandeel diefstallen dat professioneel wordt uitgevoerd, neemt waarschijnlijk verder toe en professionele autodieven werken vaak in georganiseerd verband. Hoe groot dat aandeel is, is onbekend, maar voor jongere auto's zal het groter zijn dan voor

oudere. Een groot deel van de schade bij autodiefstal en diefstal van voertuigonderdelen is financieel van aard. Deze schade wordt voor een belangrijk deel vergoed door de verzekeringsmaatschappijen en dat wordt verdisconteerd in de premies die wij met ons allen betalen. Hoewel onbekend is welk aandeel van de schade precies het gevolg is van georganiseerde criminaliteit, wordt daarvoor als indicatie het aandeel auto's gebruikt dat niet wordt teruggevonden. Dat is ongeveer de helft van het aantal gestolen auto's. Hoewel het bij georganiseerde diefstal vaak om de jongere en vooral duurdere auto's zal gaan, is een aanzienlijk deel van de schade niet het gevolg van georganiseerde criminaliteit.

Het gebruik van geweld door zowel buitenlandse als Nederlandse criminele samenwerkingsverbanden lijkt toe te nemen, maar dat komt 'slechts' bij een klein deel van de diefstallen voor.

Hoewel er enkele ontwikkelingen zijn die doen vermoeden dat *georganiseerde* autodiefstal toeneemt, is het totale aantal auto's dat gestolen wordt vergelijkbaar met dat van vier jaar geleden. De schade komt voor een groot deel voor rekening van de verzekeringsmaatschappijen en die verrekenen dat in de verzekeringspremies. De verwachting is dat het aantal gestolen auto's de komende jaren min of meer gelijk zal blijven. Georganiseerde autodiefstal is daarom gekwalificeerd als *geen concrete dreiging*.

3.8.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

De diefstal van om en nabij de twaalfduizend personenauto's is de laatste jaren een soort constante. Evenals in 2008 is autodiefstal gekwalificeerd als 'geen concrete dreiging'. Het aantal autodiefstallen is vergelijkbaar met dat van vier jaar geleden. Toen werd verwacht dat dit aantal verder zou dalen als gevolg van het op grote schaal invoeren van *microdotting*. *Microdotting* is niet ingevoerd en het aantal autodiefstallen is gestabiliseerd. Behalve de steeds betere beveiliging zijn er geen factoren waarvan verwacht wordt dat ze van invloed zijn op het aantal autodiefstallen. Wel wordt vermoed dat de goede beveiliging van nieuwe auto's zal leiden tot een groei van het aandeel autodiefstallen dat in georganiseerd verband wordt uitgevoerd. Tegelijkertijd zal het aantal auto's dat door gelegenheidsdieven en *joyriders* wordt gestolen, afnemen. Daardoor verandert er per saldo weinig in het aantal auto's dat gestolen zal worden. Mogelijk neemt door deze ontwikkeling wel de financiële schade toe. Omdat deze schade grotendeels door verzekeringsmaatschappijen wordt vergoed, zullen de verzekeringspremies wellicht stijgen.

3.9 Skimming⁵⁵

3.9.1 Inleiding

Skimming is het kopiëren van de magneetstripgegevens van een bankpas, creditcard of tankpas en het afkijken van de voor de betreffende pas benodigde pincode. Door de verkregen magneetstripgegevens te kopiëren naar een blanco pas kan met de afgekeken pincode geld van de bankrekening worden opgenomen.

3.9.2 Empirie

Omvang - Nederland kwam voor het eerst serieus in aanraking met skimming in 2002. Sindsdien nam het een grote vlucht en steeg het schadebedrag ieder jaar sterk, van bijna 2 miljoen euro in 2005 naar 39 miljoen in 2009. In 2010 daalde het schadebedrag naar 24 miljoen euro, om in 2011 en de eerste helft van 2012 opnieuw te stijgen. In 2011 was het schadebedrag nagenoeg even groot als in het piekjaar 2009, en afgaand op de halfjaarcijfers van 2012 kunnen we voor 2012 een schadebedrag verwachten van ongeveer 35 miljoen euro.

Sinds 1 januari 2012 wordt de magneetstrip op bankpassen in Nederland niet meer geaccepteerd. In plaats daarvan worden bankpassen met een chip, de zogenoemde EMV-chip, gebruikt. Daardoor zijn de mogelijkheden om de magneetstrip van bankpassen te skimmen sterk afgenomen. Toch kunnen bankpassen nog steeds geskimd worden, omdat zij hun magneetstrip-functionaliteit behouden. De reden daarvan is dat veel gelduitgifteautomaten in landen buiten Europa nog altijd met de magneetstrip werken. Door het wijd-verbrede gebruik van de EMV-chip kan de magneetstrip van bankpassen alleen nog gekopieerd worden in gemanipuleerde gelduitgifteautomaten die de bankpas in zijn geheel 'inslikken'. Betaalautomaten in winkels en de horeca werken nagenoeg allemaal met de EMV-chip, waardoor de magneetstrip in die automaten dus niet meer kan worden gekopieerd. En aangezien er veel minder

⁵⁵ Deze paragraaf is gebaseerd op de rapporten *Skimmen. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van M. Grapendaal, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten en *High tech crime. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012* van F. Bernaards, E. Monsma en P. Zinn, werkzaam bij de Dienst Nationale Recherche van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden die rapporten te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

gelduitgifteautomaten dan betaalautomaten zijn, neemt de kans dat een bankpas in Nederland geskimd wordt beduidend af. Bovendien worden Nederlandse gelduitgifteautomaten steeds beter tegen skimming beveiligd.

Ook het te gelde maken van geskimde magneetstripgegevens is in Nederland niet meer mogelijk, doordat de Nederlandse geldautomaat alleen de EMV-chip accepteert bij het pinnen van geld. Criminelen kunnen alleen nog cashen bij geldautomaten buiten Europa: die accepteren de magneetstrip nog wel. Maar ook voor dat probleem heeft een aantal Nederlandse banken een oplossing gevonden. Standaard blokkeren zij de magneetstripgegevens voor gebruik buiten Europa. Alleen op verzoek van de gebruiker wordt die blokkade tijdelijk opgeheven, bijvoorbeeld in verband met een reis naar het buitenland. Door deze maatregel zijn geskimde bankpasgegevens bijna altijd onbruikbaar voor het opnemen van geld bij een buitenlandse geldautomaat.

Het massale gebruik van de EMV-chip, de betere beveiliging van gelduitgiften en betaalautomaten en de maatregelen van banken die het cashen nagenoeg onmogelijk maken, zorgen ervoor dat skimmen op termijn uit Nederland zal verdwijnen. Het behoort definitief tot het verleden als ook de geldautomaten buiten Europa met de EMV-chip werken. Dan is de magneetstrip overbodig geworden.

Daders en dadergroepen - Al sinds jaren houden overwegend Roemeense criminele netwerken zich met skimmen bezig, hoewel in recente onderzoeken ook Bulgaren en Marokkanen zijn aangetroffen. Door hun grote technische expertise weten skimmers geld- en betaalautomaten te manipuleren of zelfs tijdelijk te vervangen. Daardoor kunnen paslezers van geldautomaten maar ook betaalautomaten bij winkels of op stations maandenlang worden misbruikt voordat tot cashen wordt overgegaan. Omdat winkels en banken hun systemen steeds beter zijn gaan beveiligen, verleggen skimmers sinds twee jaar hun aandacht naar onbemande betaalautomaten in parkeergarages en bij tankstations. Ook chipknipladers manipuleerden ze tal van keren om de magneetstrip van bankpassen te kunnen skimmen. Voor het eerst gebeurde dit in 2010.

Gevolgen - De gevolgen van skimming manifesteren zich vooral op het financiële vlak. Banken lijden schade als criminelen geskimde bankpassen gebruiken om geld van bankrekeningen af te halen. Consumenten lijden nagenoeg geen schade, omdat banken hen vrijwel altijd schadeloos stellen. De afgelopen jaren liep de schade ten gevolge van skimmen op tot enkele tientallen miljoenen euro's per jaar. Dat schadebedrag is de afgelopen jaren steeds minder hard gestegen, afgezet tegen de grote stijging in het aantal pintransacties dat de

afgelopen jaren werd verricht. We kunnen concluderen dat het totale schadebedrag dat door skimmen wordt geleden, een fractie is van het totaalbedrag dat met pintransacties wordt voldaan. Door nieuwe technologische beveiligingsmaatregelen ligt voor de middellange termijn (een tot vier jaar) een afname van de skimschade in het verschiet.

3.9.3 Verwachtingen en kwalificatie

Door de invoering van de EMV-chip op 1 januari 2012 en het wijdverbreide gebruik ervan zal het skimmen van de magneetstrip van bankpassen naar verwachting op termijn grotendeels uit Nederland verdwijnen. Het manipuleren van gelduitgifteautomaten zal evenals het manipuleren van onbemande betaalautomaten en chipknipladers die nog steeds van de magneetstrip gebruikmaken, binnen enkele jaren tot het verleden behoren, omdat deze apparaten steeds beter worden beveiligd. Dat betekent dat er voor de nabije toekomst steeds minder schadelijke effecten van skimming te verwachten zijn. Skimmen wordt dan ook gekwalificeerd als *geen concrete dreiging*.

Wel bestaat de kans dat de nieuwe EMV-chip op de bankpassen gekraakt wordt. In een laboratoriumsetting zijn onderzoekers daar al in geslaagd en bovendien zijn er varianten van de 'Chip & Pin'-methode bekend die ernstige fouten bevatten. Daardoor is het bijvoorbeeld mogelijk zonder (juiste) pincode bij een betaalterminal te betalen. Verder staan criminele samenwerkingsverbanden bekend om hun grote aanpassingsvermogen en hebben zij de afgelopen jaren aangetoond hoogwaardige beveiligingsmaatregelen op ingenieuze wijze te kunnen omzeilen. Deze factoren kunnen ertoe leiden dat *shimmen*, het misbruiken van de EMV-chipfunctionaliteit, 'het nieuwe skimmen' wordt, maar de toekomst moet uitwijzen welke vlucht dat zal nemen.

3.9.4 NDB2012 vergeleken met NDB2008

Vier jaar geleden werd skimming als 'geen concrete dreiging' gekwalificeerd. Skimming bracht de samenleving relatief beperkte schade toe – enkele tientallen miljoenen euro's – en bovendien werd verwacht dat dit verschijnsel zou verdwijnen als geld- en betaalautomaten beter zouden worden beveiligd. Ook nu bedraagt de schade ten gevolge van skimming enkele tientallen miljoenen euro's. De eerdere verwachting dat skimming zal verdwijnen, is nog niet uitgekomen als we kijken naar de registraties van de jaarlijkse skimschade, maar kan wel worden gehandhaafd. Door invoering van de EMV-chip en betere beveiligingsmaatregelen van banken zal skimmen na 2012 sterk afnemen.

Daarmee hoeft het niet te verbazen dat skimmen ook nu als 'geen concrete dreiging' is gekwalificeerd.

3.10 Kunst- en antiekgerelateerde criminaliteit⁵⁶

3.10.1 Inleiding

Kunst- en antiekgerelateerde criminaliteit kent verschillende verschijningsvormen. Tot deze vorm van criminaliteit behoren niet alleen diefstal en inbraak, maar ook vernieling, verzekeringsfraude, vervalsing, gijzeling van kunst en het witwassen van crimineel verkregen geld via de handel in kunst- en antiekobjecten.

Pas sinds 2009 wordt kunst- en antiekgerelateerde criminaliteit centraal geregistreerd. Daarom wordt alleen over de laatste drie jaar gerapporteerd en is het historisch overzicht beperkt.

3.10.2 Empirie

Omvang - In tabel 10 zijn de omvangsgegevens vanaf 2009 weergegeven.

Tabel 10

Aantallen incidenten, gestolen objecten en de waarde			
	2009	2010	2011*
Totaal aantal incidenten	578	831	788
Totaal aantal gestolen objecten	1096	**4335	1410
Totale waarde van de objecten	€ 4.269.063	€ 9.326.854	€ 18.042.679
Percentage objecten waarvan waarde bekend	53%	42%	49%

* Peildatum 11 november 2011

** Dit is inclusief een omvangrijke roof van 2863 antieke munten

⁵⁶ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Kunst- en antiekgerelateerde criminaliteit. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van E. Willems-Hirsch, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

Van 2009 tot 2012 is het aantal geregistreerde incidenten toegenomen van 578 tot 788. Omdat in 2011 de peildatum 11 november was, mag aangenomen worden dat het totale aantal incidenten in 2011 dat van 2010 overtreft. In ongeveer de helft van alle aangiften wordt melding gemaakt van de waarde. Onduidelijk is wat die waarde precies betekent: soms is er sprake van taxatie-waarde, soms van aankoopwaarde. Omdat van slechts rond de 50 procent bekend is hoe hoog de waarde is, is het bedrag in de tabel een ondergrens. Daarbij moet aangetekend worden dat een deel van de gestolen kunstwerken weer teruggevonden wordt, waardoor de waarde van het verlies vermindert. Hoeveel er wordt teruggevonden, is onbekend.

Aard - Grofweg valt deze vorm van criminaliteit uiteen in twee categorieën. In de ene categorie wordt kunst of antiek gestolen omwille van de culturele of historische waarde van de objecten, in de andere categorie vormt de waarde van de gebruikte materialen de enige motivatie. Het gaat dan om objecten van brons, koper of een aantrekkelijke legering.

Het oogmerk van de daders heeft gevolgen voor de werkwijze. Hoewel eigenaars inmiddels voorzichtiger zijn geworden, behoeft het stelen van bronzen standbeelden louter omwille van het materiaal bijvoorbeeld weinig voorbereiding. Een bestelbus, kennis van de locatie, een opslagruimte, een slijptol en voldoende spierkracht volstaan over het algemeen om een beeld uit een (beelden)tuin te ontvreemden.

Het stelen van objecten omwille van de culturele waarde ervan vergt veel meer voorbereiding, vooral omdat in deze gevallen vaak beveiligde privéwoningen de locatie van het doelwit vormen. Musea en kerken zijn veel minder vaak slachtoffer. Ofschoon men soms beveiliging en alarm negeert, brutaalweg naar binnen loopt en met het beoogde voorwerp onder de arm in de auto stapt en wegrijdt, gebeurt dit toch bij een minderheid van de diefstallen. Een beproefde methode is het meerdere malen activeren van het alarm. Op deze manier kunnen inbrekers nagaan hoe lang het duurt voordat het alarm gaat en door wie het alarm opvolging krijgt. Ook wordt deze methode gebruikt om te bewerkstelligen dat een (snelle) reactie op de alarmmelding achterwege blijft, omdat verondersteld wordt dat het wel weer loos alarm zal zijn. Pas dan slaan de inbrekers hun slag.

Het meest in trek zijn gouden en zilveren voorwerpen, daarna komt aardewerk en op de derde plaats staan schilderijen. Beelden nemen de vierde plaats in. Opvallend is dat de diefstallen overwegend in Amsterdam en omstreken plaatsvinden.

Verhandelen van gestolen kunst is niet eenvoudig. In stukken gezaagde bronzen beelden worden eenvoudigweg aan een oudijzerhandelaar aangeboden, die er

een kiloprijs voor betaalt en de stukken omsmelt. Dit is echter een heel ander circuit dan de handel in kunst, en zeker dan de handel in gestolen kunst. Er zijn diverse manieren bekend waarop met gestolen kunst wordt omgegaan. Bekende kunstvoorwerpen, zoals bepaalde schilderijen of sieraden, worden geregistreerd en zijn daardoor op de vrije markt moeilijk te verzilveren. Een deel ervan is in opdracht gestolen en krijgt bij de opdrachtgever thuis een mooi plaatsje, een ander deel circuleert in criminele kringen als ruilmiddel, bijvoorbeeld voor partijen drugs en wapens. Minder bekende kunst- en antiekobjecten worden soms overgeschilderd of in delen verhandeld. Dan worden gestolen kunstvoorwerpen aangetroffen op vlooiemarkten en kunst- en antiekbeurzen. Van stukken die via veilinghuizen worden aangeboden, wordt lang niet altijd de herkomst nagegaan. Alleen de veilinghuizen in het middensegment en het hogere segment staan erom bekend dat ze de herkomst nagaan.

De logistieke keten van de reguliere kunsthandel kent veel schakels en is ondoorzichtig. De aanbieder van een kunstwerk kan rechtstreeks contact hebben met de mogelijke klant, maar het is niet ongebruikelijk dat tussen begin- en eindpunt vele bemiddelaars, intermediairs, veilinghuizen en handelaars figureren. Details van het kunstwerk of de personalia van de aanbieder worden niet standaard geregistreerd. De herkomst is daardoor vaak moeilijk te herleiden. Een complicerende factor is de gewoonte om schilderijen te ruilen, al dan niet met bijbetaling. Van deze eigenschappen in de keten maken criminelen gebruik wanneer ze gestolen stukken te koop aanbieden. Een voorbeeld:

Bij een inbraak, vijf jaar geleden, is een schilderij gestolen, samen met enkele andere objecten. Het schilderij wordt ingebracht bij veilinghuis A, dat geen gegevens van de verkoper heeft of bewaart. Op de veiling wordt het schilderij verkocht aan een handelaar voor circa 2800 euro inclusief veilingkosten. Vervolgens ruilt deze handelaar het schilderij met persoon A voor een aantal andere werken en wordt er ook nog een bedrag cash bijbetaald. Persoon A ruilt het 'gestolen' schilderij met persoon B, die het vervolgens bij veilinghuis B aanbiedt voor een vraagprijs van 12.000 tot 18.000 euro.

Bovenstaand mechanisme wordt ook gebruikt om crimineel geld wit te wassen. Niet alleen geld wordt witgewassen, ook kunstwerken of cultuuroederen (afkomstig van illegale opgravingen of wrakplunderingen) zelf worden soms witgewassen. Hiertoe worden valse of vervalste echtheidscertificaten opgemaakt, waarna de voorwerpen via de reguliere en legale circuits kunnen worden verhandeld.

De laatste tijd wordt steeds meer bekend over bedreiging en afpersing van slachtoffers van kunst- en antiekdiefstal. Niet alleen handelaars worden door criminelen afgeperst of gechanteed, ook particulieren worden onder druk gezet, wanneer zij er bijvoorbeeld dubieuze verzekerings- en belastingpraktijken op na houden.

Daders en dadergroepen - Omdat de stelselmatige registratie van kunst- en antiekcriminaliteit pas vanaf 2009 plaatsvindt, is er betrekkelijk weinig bekend over de daders. In ieder geval lijkt het te gaan om mannen met de Nederlandse nationaliteit en een gemiddelde leeftijd van 36 jaar. Het is onwaarschijnlijk dat kunstdieven 'startende' criminelen zijn; eerder lijkt het om ervaren personen te gaan.

Er zijn weinig dadergroepen bekend. Bij de diefstal van kunstvoorwerpen die niet gestolen worden om hun materiaalwaarde maar om hun culturele waarde, moeten dadergroepen beschikken over enige mate van professionaliteit en expertise. Ze hebben kennis nodig van de waarde van objecten en hun locaties en van steel-, opslag- en afzetmogelijkheden. Een kostbaar object kan niet heel eenvoudig verkocht worden. Daar is een uitgebreid netwerk voor nodig. Er is iemand nodig die het object steelt, iemand die het object verhandelt en vaak ook iemand die de opdracht geeft om het object te stelen.

In de politieregistraties is niets te vinden over opdrachtgevers van kunstroof. Toch zijn er enkele kunstroven geweest die op dit fenomeen zouden kunnen duiden. Zo werd in 1988 een schilderij van Frans Hals gestolen, samen met een schilderij van Jacob van Ruysdael. De kunstwerken werden door de politie teruggevonden. In 2011 werden ze voor de tweede maal tegelijkertijd gestolen. Het lijkt geen toeval dat deze twee schilderijen in dezelfde combinatie tot tweemaal toe gestolen werden. Ook van een ander schilderij is bekend dat het meer dan eens doelwit was van diefstal. Deze zaken lijken de hypothese te ondersteunen dat er in opdracht kunst, antiek en cultuurgoed wordt gestolen.

Gevolgen - De gevolgen van kunst- en antiekdiefstal zijn drieërlei. In de eerste plaats is er de financiële schade. Die wordt over 2011 geraamd op zo'n 36 miljoen euro en is in de afgelopen drie jaar sterk gestegen. Een 'objectieve' hoogte van de financiële schade is niet vast te stellen, omdat die afhankelijk is van de marktomstandigheden, mode en smaak. De waarde van de gestolen voorwerpen wordt dus geschat en kan fluctueren. Ten tweede is er de culturele schade. De gestolen voorwerpen worden (deels) onttrokken aan het nationale cultuurbezit. Dit geldt voor kunstwerken, maar ook voor archeologische voorwerpen. Een waarde hiervan in euro's is niet te geven en is ook afhankelijk van de persoonlijke appreciatie van dergelijke voorwerpen. Ten derde is er de

niet-materiële schade voor de eigenaar van de gestolen voorwerpen. Zeker de voorwerpen die uit woonhuizen worden gestolen, vertegenwoordigen vaak een grote immateriële waarde en zijn niet zelden al generaties lang in het bezit van families.

3.10.3 Verwachtingen en kwalificatie

Er is één duidelijke factor van invloed op de ontwikkeling van kunst- en antiek-diefstal in de komende vier jaar: de (wereld)marktprijs van koper. Naarmate de marktprijs van koper stijgt, neemt het aantal diefstallen van bronzen voorwerpen toe; brons is een legering van koper en tin. Omdat vooral de technologiesector groeit en deze sector bij uitstek gebruikmaakt van dit metaal, is de verwachting dat de prijs in ieder geval hoog zal blijven. Aan de andere kant worden eigenaars van mogelijke doelwitten steeds voorzichtiger en plaatsen zij hun beelden binnen.

De laatste jaren is de financiële schade toegenomen. Dit gaat niet gepaard met een stijging van het aantal diefstallen. Dit duidt erop dat de gemiddelde waarde van de gestolen kunstvoorwerpen is gestegen. Voor deze ontwikkeling zijn geen duidelijke oorzaken aan te geven. De voorzichtige conclusie is dat deze vorm van diefstal in aard en omvang de komende jaren zal blijven fluctueren.

De maatschappelijke schade is niet buitengewoon groot en het financiële verlies wordt grotendeels door de verzekering gedekt. Bovendien hebben deze diefstallen – zolang er geen bij iedereen bekend kunstwerk als de 'Nachtwacht' gestolen wordt – geen grote impact op de samenleving. Daarom luidt de kwalificatie van dit verschijnsel: *geen concrete dreiging* voor de komende vier jaar.

3.11 Bedrijfsspionage⁵⁷

3.11.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat over cyberspionage bij bedrijven. Kenmerkend voor deze vorm van bedrijfsspionage is de inzet van IT-hulpmiddelen en/of *social engineering* om vertrouwelijke informatie van de computer of het netwerk van het slachtoffer buit te maken. Het motief is vaak gelegen in het streven naar een verbetering van de concurrentiepositie van de dader of diens opdrachtgever. Cyberspionage valt binnen de taakstelling van de politie voor zover er geen staten als dader of slachtoffer bij betrokken zijn. Welke instantie in voorkomende gevallen de aangewezen partij is om handelend op te treden (politie, AIVD, MIVD, NCTV) kan echter, zeker aanvankelijk, onduidelijk zijn. Gelet op de doelstelling van het NDB hebben we het in deze paragraaf alleen over bedrijfsspionage die binnen het domein van het NDB valt, dat wil zeggen bedrijfsspionage gepleegd door criminele samenwerkingsverbanden.

3.11.2 Stand van zaken

Bedrijfsspionage zoals hierboven omschreven is een verschijningsvorm van hightechcrime. Onder hightechcrime worden bijzondere vormen van cybercrime verstaan die voldoen aan een of meerdere van de onderstaande kenmerken:

- ICT als doelwit;
- innovatie (gebruik van relatief nieuwe, geavanceerde technieken en middelen);
- ondermijning (functioneren van de Nederlandse staat of samenleving is in het geding);
- *high impact* (in termen van financieel-economische schade, inbreuk op de continuïteit van bedrijfsvoering en/of op het vertrouwen van burgers of consumenten).

Bij hightechcrime staan vitale belangen centraal. Dat betekent dat deze vorm van misdaad een (potentieel) ontwrichtend effect heeft op de nationale veiligheid, de economische veiligheid en/of de volksgezondheid, zodat het

⁵⁷ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *High tech crime. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012* van F. Bernaards, E. Monsma en P. Zinn, werkzaam bij de Dienst Nationale Recherche van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

functioneren van de Nederlandse staat of van (delen van) de samenleving in het geding is. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan cybercrime die gericht is tegen de sectorale ordening of tegen vitale knooppunten van virtuele en/of fysieke infrastructuren.

In het cyberjargon worden aanvallen van spionage betiteld als *Advanced Persistent Threat* (APT), het modewoord van 2011 in de wereld van cybersecurity. Het verwijst naar specifieke vormen van cyberspionage waarbij de actoren:

- geavanceerde technologische kennis, technieken en middelen tot hun beschikking hebben (Advanced);
- de tijd nemen om het netwerk van het slachtoffer binnen te dringen (*network intrusion*) en te leren kennen, en langdurig toegang hebben tot het netwerk teneinde hun doelen te bereiken (Persistent);
- kwaadaardige intenties hebben (Threat).

Vooraf van staten wordt verwacht dat ze over dergelijke middelen en mogelijkheden voor het plegen van spionageaanvallen beschikken. Daarom hebben de informatie- en veiligheidsdiensten het primaat in het onderzoeken van APT's. Staten hoeven echter niet per definitie de enig mogelijke daders van APT's te zijn: er zijn voorbeelden van goedgeorganiseerde hightech criminele organisaties die met succes een dergelijke APT-aanval hebben gepleegd, met uitsluitend criminele intenties. In die gevallen is de High Tech Crime Unit, die deel uitmaakt van de Dienst Nationale Recherche, verantwoordelijk voor onderzoek.

Hightechcriminelen beschouwen grote multinationals als aantrekkelijk doelwit voor bedrijfsspionage. Dergelijke organisaties maken doorgaans gebruik van complexe ICT-systemen en -netwerken. Aangezien deze bovengemiddeld beveiligd zijn – of verondersteld worden dat te zijn – gaat het in veel gevallen om gerichte aanvallen die hoge eisen stellen aan de organisatievorm en werkwijze van de daders. De criminele samenwerkingsverbanden zijn goedgeorganiseerd en gebruiken relatief nieuwe, geavanceerde technieken en middelen. Ze kunnen bijvoorbeeld langs technologische weg de beveiliging van een ICT-systeem doorbreken en *malware*⁵⁸ installeren. Hiervoor gebruiken ze vooral *spyware*⁵⁹. Daders zullen zich richten op de zwakste schakel in de beveiliging. Dat kunnen technologische kwetsbaarheden zijn maar ook mensen.

⁵⁸ *Malware* is een verzamelnaam voor kwaadaardige en/of schadelijke software. Het woord is een samenvoeging van het Engelse *malicious software*.

⁵⁹ *Spyware* is de naam voor computerprogramma's (of delen daarvan) die informatie vergaren over een computergebruiker en deze doorsturen naar een externe partij.

Door middel van *social engineering* kunnen zij inspelen op het sociaal-psychologische gedrag van werknemers om informatie te bemachtigen over (bedrijfs)systemen.

Hoewel bekend is dat bedrijfsspionage plaatsvindt, zwijgen de slachtoffers vaak uit strategische overwegingen. Er zijn geen (centrale) registraties bekend, en dus al helemaal geen statistieken. Wel zijn er veel aanwijzingen dat het aantal gevallen van bedrijfsspionage toeneemt en dat de slachtoffers vooral multinationals zijn.

3.11.3 Verwachtingen en kwalificatie

De ontwikkelingen en innovaties in cyberspace blijven zich razendsnel voltrekken. Er is sprake van een technologische wedloop tussen goedgeorganiseerde en goed geoutilleerde criminele samenwerkingsverbanden en de bestrijders daarvan. Het uitspreken van verwachtingen is daarom een preciaire zaak. Deskundigen hebben bijvoorbeeld de versnelde opmars van het hacktivismisme in de afgelopen jaren onderschat. Wel kan met enige zekerheid gezegd worden dat de mobiele platforms voor communicatie en voor de toegang tot internet (via smartphones en *tablets*) aan belang zullen winnen ten koste van het vaste platform (de pc); deze ontwikkeling is al enige tijd gaande. Dit brengt nieuwe beveiligingsproblemen met zich mee, vooral doordat de protocollen die bij het communiceren worden gevolgd, relatief eenvoudig gehackt kunnen worden. Ook bedrijfsspijonnen kunnen hiervan profiteren. Vanwege de zeer snelle ontwikkelingen onthouden we ons hier verder van het uitspreken van verwachtingen.

Het onderwerp bedrijfsspionage kent nog vele geheimen. Feitelijke informatie over omvang, daders en dadergroepen en gevolgen voor de Nederlandse samenleving ontbreekt bij het KLPD. Omdat de ontwikkelingen voor de komende vier jaar niet goed kunnen worden ingeschat, is bedrijfsspionage gekwalificeerd als *witte vlek*.

3.12 Afpersing⁶⁰

3.12.1 Inleiding

Bij afpersing dwingt iemand een ander er met geweld of met de dreiging met geweld toe, geld of goederen af te geven. Door diverse kenmerken onderscheidt afpersing zich van verwante delicten als overval, bedreiging en chantage. Het slachtoffer van afpersing wordt meestal gedurende een langere periode met geweld bedreigd en niet kortstondig, zoals bij een overval. Verder wordt met afpersing het wederrechtelijk verkrijgen van voordeel beoogd, waarmee het zich onderscheidt van bedreiging. Het doel van zowel afpersing als chantage is, geld of goederen af te dwingen. Bij chantage ontstaat de dwang echter niet door de dreiging met geweld, maar doordat de dader beschikt over belastende gegevens, bijvoorbeeld compromitterende beelden van het slachtoffer, en dreigt deze gegevens openbaar te maken.

Afpersing kent veel verschijningsvormen. We onderscheiden hier drie hoofdvormen: persoonsgerichte afpersing, protectieafpersing en productafpersing. Afpersing die plaatsvindt binnen het criminele milieu, tussen criminelen onderling, blijft hier buiten beschouwing.

3.12.2 Empirie

Omvang - Op grond van politieregistraties kan geen betrouwbare schatting worden gemaakt van de omvang van de diverse verschijningsvormen van afpersing. De aard van het delict brengt met zich mee dat er weinig aangifte van wordt gedaan. Bij slachtoffers bestaat de angst dat afpersers hun dreigementen ten uitvoer zullen brengen en geweld zullen gebruiken. Ook als aangifte ertoe zou leiden dat afpersers worden ingerekend en er een veroordeling volgt, blijft de angst bestaan voor wraak van handlangers in de vorm van geweld tegen de aangever en zijn naasten.

Aard - In het dagelijks leven doen zich gelegenheden voor die kunnen worden aangegrepen voor *persoonsgerichte afpersing*. Voorbeelden hiervan zijn de

⁶⁰ Deze paragraaf is gebaseerd op het rapport *Nieuwe vormen van georganiseerde criminaliteit, in het bijzonder afpersing en medicijnvervalsing. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van W. van der Leest en L. Moerenhout, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

afpersing van een werkgever na ontslag en de afpersing van iemand die een groot bedrag in het casino heeft gewonnen. Persoonsgericht is ook de zogeheten gsm-afpersing. Daarbij gaat men gericht op zoek naar kwetsbare jongvolwassenen, die ertoe gedwongen worden dure abonnementen voor hun smartphone af te sluiten en hun smartphone vervolgens moeten afstaan. Jongeren worden ook afgeperst om hun betaalrekening aan criminelen beschikbaar te stellen, opdat dezen geld kunnen witwassen. Ook kan persoonsgerichte afpersing voortvloeien uit een opzettelijk gecreëerd zakelijk conflict. In dit soort gevallen veroorzaken criminelen een zakelijk conflict met het doel de andere partij geld afhandig te maken. In Nederland zijn sommige kunsthandelaars slachtoffer van deze praktijken geworden.

Bij *protectieafpersing* moeten ondernemers betalen voor de bescherming die criminelen verlenen tegen geweld of intimidatie door anderen of door de afpersers zelf. De beschermende dienstverlening wordt aan ondernemers opgedrongen. Een variant van protectieafpersing is dat ondernemers bij het gebruik van reguliere dienstverlening, bijvoorbeeld van portiers in de horeca, te maken krijgen met prijsopdrijving. De detailhandel en de horecasector zijn de meest kwetsbare branches voor protectieafpersing. In deze branches vinden we ondernemingen die publiek toegankelijk zijn en voor commercieel succes afhankelijk zijn van hun reputatie. Kleine bedrijven zijn kwetsbaarder dan grote bedrijven, die over voldoende middelen beschikken om zelf de beveiliging te regelen. Er zijn aanwijzingen dat er momenteel door criminele groepen pogingen worden ondernomen de beveiliging van horecagelegenheden in enkele Nederlandse steden onder controle te krijgen.

Bij *productafpersing* zijn de dreigementen van afpersers geadresseerd aan een onderneming. Meestal wordt er bedreigd met het vergiften van producten. Vooral bedrijven in de levensmiddelenindustrie vormen het doelwit. Afpersers maken hun eisen kenbaar per brief: moderne communicatiemiddelen laten te veel sporen na. Als er op de eisen wordt ingegaan, staan afpersers voor de lastige taak om bij het incasseren van geld sporen te vermijden. De afperser van Campina in 2004 liet op een internetsite een betaalstrip verbergen met de gegevens van de rekening waarop het geld was gestort. Hij benaderde die site vervolgens met behulp van een *anonymizer*, een hulpmiddel om de adresgegevens en andere identificerende kenmerken van een computer te verbergen.

Daders en dadergroepen - Afpersers kan men indelen in vier typen: de professional, de wanhoopsdader, de gelegenhedsdader en de psychische dader. De professional heeft een vooropgezet plan en is goed voorbereid. Hij heeft een criminele achtergrond en maakt van zijn contacten gebruik voor de benodigde

handlangers. De wanhoopsdader heeft acute geldnood. In de meeste gevallen heeft hij geen doordacht plan, hij handelt in een opwelling. De gelegenheidsdader grijpt een kans zonder goed over de voor- en nadelen te hebben nagedacht. Doordat de mogelijkheid zich plots voordoet, treft hij nauwelijks voorbereidingen. De psychische dader handelt vanuit een problematische psychische achtergrond.

Persoonsgerichte gelegenheidsafpersingen en productafpersingen zijn in de regel het werk van enkelingen. Gsm-afpersingen worden zowel door individuen als door criminele samenwerkingsverbanden gepleegd. Onder het geringe aantal beschikbare dossiers bevindt zich een zaak waarin een jeugdbende van gsm-afpersing wordt verdacht. Degenen die jongeren ertoe dwingen hun betaalrekening beschikbaar te stellen, zijn vooral professionele daders. Criminele samenwerkingsverbanden benutten deze rekeningen voor het witwassen van winsten die zij hebben verkregen uit andere criminele activiteiten.

Protectieafpersing is van oudsher verbonden met georganiseerde misdaad. Slachtoffers zijn onder meer autochtone horecaondernemers en ondernemers uit etnische minderheden. Leden van motorclubs worden verdacht van bemoeienis met de beveiliging van horecagelegenheden: via bedreiging van portiers en afpersing van ondernemers zouden zij proberen de controle over cafés en restaurants over te nemen. Etnische gemeenschappen waarbinnen protectieafpersing voorkomt, zijn de Chinese en Koerdische gemeenschap. Allochtone horecaondernemers zijn extra kwetsbaar voor afpersing vanuit de eigen gemeenschap vanwege de beslotenheid van sommige van die gemeenschappen. Vaak doen afpersers een moreel appel op hun slachtoffers om landgenoten te helpen of bij te dragen aan politieke doelen.

Gevolgen - De gevolgen van afpersing kunnen voor slachtoffers verstrekkend zijn. De dreiging met geweld kan diepe sporen bij hen nalaten, zeker als die dreiging een langere periode aanhoudt. Wanneer dreigementen ten uitvoer worden gebracht, ondervinden slachtoffers bovendien lichamelijke schade. Verder is er financiële schade voor slachtoffers die ingaan op afpersingseisen.

3.12.3 Verwachtingen en kwalificatie

Protectieafpersing binnen min of meer besloten etnische gemeenschappen vindt nog steeds plaats, maar vermoedelijk niet op grote schaal. Het gebrek aan vertrouwen in de overheid speelt een rol bij afpersing binnen etnische gemeenschappen. Hoe minder het vertrouwen, des te groter de kans dat aangifte achterwege blijft en de afpersing voortduurt. De voortschrijdende integratie van de Chinezen in Nederland zorgt ervoor dat zij tegenwoordig vaker dan voorheen een beroep doen op de overheid. Dit kan leiden tot meer inzicht in de afpersingsproblematiek en daarmee tot meer mogelijkheden om dit fenomeen te bestrijden.

Bij gebrek aan aangiften blijft de kennis over afpersing hoofdzakelijk beperkt tot de informatie die hierover naar voren komt uit opsporingsonderzoeken die worden uitgevoerd naar andere criminele verschijnselen. Op deze wijze zijn ook de gevallen van afpersing van kunsthandelaars aan het licht gekomen.

De meeste gevallen van afpersing zijn het werk van individuele daders. Afpersing door criminele samenwerkingsverbanden gebeurt op relatief geringe schaal. Er zijn geen specifieke ontwikkelingen die doen verwachten dat afpersing door criminele samenwerkingsverbanden de komende jaren een hoge vlucht zal nemen. Om deze redenen wordt afpersing hier gekwalificeerd als *geen concrete dreiging*.

Deel 3

Milieucriminaliteit

1

Inleiding⁶¹

In dit deel wordt milieucriminaliteit besproken. Er is gekozen voor een andere behandeling dan bij de onderwerpen uit het vorige deel. Hiervoor bestaan verschillende redenen.

Milieucriminaliteit kent vele verschijningsvormen, van de illegale import van beschermde papegaaien tot het 'wegmengen' van vervuilde grond en van het gebruik van verboden geneesmiddelen in de veeteelt tot illegale praktijken bij afvalverwerking. Bij de meeste verschijningsvormen gaat het om milieucriminaliteit waarbij illegale activiteiten worden gepleegd binnen de context van een legale markt. Milieucriminaliteit verschilt in dit opzicht van activiteiten binnen illegale markten, zoals drugs, waarbij de hele bedrijfsketen zich in het verborgene afspeelt. Bij milieucriminaliteit is doorgaans sprake van een legale bedrijfsketen, waar zwakke plekken worden benut om illegale activiteiten te plegen en illegaal gewin te behalen. De milieuwet- en -regelgeving zijn zo complex dat vaak moeilijk te bepalen is of er sprake is van (georganiseerde) criminaliteit. Die vaststelling is bijvoorbeeld mede afhankelijk van de intentie bij regelovertreding: als opzet kan worden bewezen, is er sprake van een misdrijf, anders van een overtreding. Dat maakt het constateren van misdrijven niet eenvoudig. Voorts is de handhaving in handen van een groot aantal diensten, die om tal van redenen niet alle beschikbare informatie delen. Dit alles bemoeilijkt het zicht op de aard en omvang van milieucriminaliteit en het formuleren van toekomstverwachtingen, waardoor de tot dusver gebruikte NDB-methodiek onder de huidige omstandigheden niet geschikt is. Voor het gros van de verschijningsvormen van milieucriminaliteit ontbreekt namelijk momenteel nog de informatie om een kwalificatie van dreiging toe te kennen, anders dan de kwalificatie 'witte vlek'. Daarom is gekozen voor een andere benadering.

⁶¹ Dit deel is gebaseerd op drie rapporten: *Milieucriminaliteit in Nederland. Een inventarisatie voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012. Deel 1: Eindrapport* van R. Neve, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten (m.m.v. J. Liezen, A. Nieuwdorp, K. Redder, G. van der Zon en A. Stokman), *Milieucriminaliteit in Nederland. Een inventarisatie voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012. Deel 2: Versterkingsprogramma Milieucriminaliteit / NDB2012*. Bundel voorgelegd aan de expertmeeting op 2 februari 2012 van R. Neve, J. Liezen, A. Nieuwdorp, K. Redder en G. van der Zon, en een voorpublicatie van *Criminaliteit bij internationale afvalstromen* van R. Neve. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden die rapporten te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

Om toch een bijdrage te leveren aan prioriteitstelling op het terrein van milieu-criminaliteit is in overleg met het Functioneel Parket (FP) een risicoanalyse uitgevoerd en zijn verschijningsvormen van milieucriminaliteit onderling vergeleken. Dit is gebeurd door milieuexperts die 23 vormen van milieu-criminaliteit hebben gerangordend naar gepercipieerd risico. Deze rangorde vormt een eerste aanzet tot prioriteitstelling.

Milieucriminaliteit vormt een zelfstandig domein waarvan de strafrechtelijke bestrijding onder leiding staat van het FP. Daarnaast speelt de bestuurlijke aanpak een belangrijke rol. Bestuurlijke en strafrechtelijke partners bepalen samen prioriteiten voor de aanpak van milieucriminaliteit. Voor onderlinge afstemming, prioriteitstelling en besluitvorming is onlangs de Strategische Milieukamer in het leven geroepen.

Naast de rangordening zou voor drie onderwerpen een verdiepingsonderzoek worden uitgevoerd waarbij onderzocht zou worden welke zwakke plekken in de logistieke bedrijfsketen benut kunnen worden voor criminaliteit. Het beoogde verdiepingsonderzoek betrof de onderwerpen 'criminaliteit bij internationale afvalstromen', 'wegmengen van afval' en 'milieucriminaliteit bij voedselproductie'. Lopende het project bleek echter de toegezegde onderzoekscapaciteit van enkele betrokken partijen niet te kunnen worden geconcretiseerd. Hierdoor is het verdiepingsonderzoek beperkt gebleven tot één onderwerp: de criminaliteit bij internationale afvalstromen. Hiermee doet de beschrijving van milieucriminaliteit in dit deel maar zeer beperkt recht aan de enorme verscheidenheid en complexiteit van dit onderzoeksterrein.

In hoofdstuk 2 volgt een beknopte weergave van de risicoanalyse en de rangorde van vormen van milieucriminaliteit die daaruit is voortgekomen. Hoofdstuk 3 beschrijft de gelegenheden voor criminaliteit die zich voordoen binnen de logistieke keten van internationale afvalstromen.

2

Rangorde van thema's naar risico

Prioriteren van milieuthema's

Om bij te dragen aan de prioriteitstelling in de aanpak van milieucriminaliteit zijn milieuthema's gerangschikt op basis van gepercipieerd risico. De rangorde is tot stand gekomen in een bijeenkomst van milieuexperts. Voorafgaand aan de bijeenkomst zijn milieuthema's geïnventariseerd, is een bundel samengesteld met informatie over de milieuthema's en is een methode gekozen voor het bepalen van het risico dat verbonden is aan die thema's.

De expertmeeting

Op 2 februari 2012 heeft de expertmeeting plaatsgevonden in de vorm van een Group Decision Room (GDR-sessie). Uitgenodigd waren leden van managementteams van partijen die verantwoordelijkheid dragen voor de handhaving van milieuwet- en -regelgeving en voor de bestrijding van milieucriminaliteit. De twaalf deelnemers hebben voor elk van de 23 milieuthema's ingeschat hoe ernstig de gevolgen van het milieudelict zijn en hoe groot de kans is dat het zich voordoet. Aan de hand hiervan is het risico bepaald.

De rangorde

Door de risicoscores van hoog naar laag op volgorde te zetten ontstaat een rangorde. Er is een rangorde bepaald voor groene milieucriminaliteit en een voor grijze milieucriminaliteit. Tot de groene milieucriminaliteit rekent men alle criminaliteit die te maken heeft met de natuur, de landbouw en de voedselketen. De wetgeving voor groene milieucriminaliteit behoorde in de onderzoeksperiode tot het domein van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De overige milieucriminaliteit wordt aangeduid als grijze milieucriminaliteit, waarbij de wetgeving wordt vervaardigd op het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Tabel 11 toont de top 5 voor grijze milieuthema's en tabel 12 die voor groene milieuthema's.

Tabel 11

De vijf grijze milieuthema's met het hoogste gepercipieerde risico				
	Thema	Ernst	Kans	Risico
1	Criminaliteit bij internationale afvalstromen	3,85	3,85	14,82
2	Criminaliteit bij de productie van (scheeps)brandstoffen	3,45	3,76	13,00
3	Illegaal transport en storten van asbest	3,59	3,58	12,87
4	Nalatigheid bij externe veiligheid chemische bedrijven	3,80	3,36	12,76
5	Illegale praktijken bij bodemsanering en ontgrondingen	3,47	3,63	12,59

Het thema met de hoogste risicoscore is 'Criminaliteit bij internationale afvalstromen'. De score voor dit thema is beduidend hoger dan die voor de andere thema's. Dit thema wordt in het volgende hoofdstuk nader belicht. De scores van de overige vier grijze milieuthema's verschillen dusdanig weinig van elkaar, dat kan worden gesproken van thema's waarvoor het gepercipieerde risico vrijwel gelijk is.

Tabel 12

De vijf groene milieuthema's met het hoogste gepercipieerde risico				
	Thema	Ernst	Kans	Risico
1	Handel in en gebruik van niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen	3,28	3,30	10,83
2	Illegale productie en toediening van hormonen (en dier-geneesmiddelen) op levende landbouwhuisdieren	3,13	3,34	10,46
3	Overschrijding vangstquota zeevisserij en illegale vishandel	2,85	3,63	10,36
4	Gebruik van verboden stoffen in diervoeders	2,92	3,22	9,40
5	Illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten	2,73	3,41	9,29

Het risico verbonden aan groene milieuthema's is lager ingeschat dan dat van de bovengenoemde grijze milieuthema's. Onder de groene milieuthema's zien de experts de grootste risico's ontstaan bij de niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen, illegaal hormoongebruik en overschrijding van visquota en illegale vishandel.

3

Criminaliteit bij internationale afvalstromen

3.1 Inleiding

In overleg met het Functioneel Parket heeft het onderzoek naar criminaliteit bij internationale afvalstromen zich toegespitst op de gelegenheden voor criminaliteit die zich voordoen in de keten van de afvalverwerking, en dan in het bijzonder op de gelegenheden die zich voordoen bij het afval dat voor verwerking vanuit Nederland naar landen buiten de Europese Unie wordt vervoerd. Deze uitgaande stromen gaan grotendeels naar Afrikaanse landen en het Verre Oosten. Het afval voor die bestemmingen betreft hoofdzakelijk papier en karton, e-afval (afgedankte elektrische en elektronische apparaten), kunststofafval en metalen.

3.2 Wet- en regelgeving, handhaving en opsporing

In Europees verband is afgesproken dat ons afval zo nabij mogelijk op een verantwoorde wijze wordt verwerkt. Voorkomen moet worden dat afval naar landen buiten Europa wordt getransporteerd, waar minder goed toezicht is op de wijze van verwerking. Afspraken zijn in 1994 vastgelegd in de Europese Verordening inzake Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) en op 12 juli 2007 in een vernieuwde EVOA. Het doel van de EVOA is om de risico's die gepaard gaan met de overbrenging van afvalstoffen te verminderen, door te voorzien in een procedureel systeem van toezicht en controle. Of een afvalstof mag worden overgebracht en volgens welke procedure dit moet gebeuren, is afhankelijk van:

- de aard van de afvalstof: gevaarlijk of niet-gevaarlijk;
- de beoogde wijze van verwerken: nuttige toepassing of verwijdering;
- het bestemmingsland: landen waarmee al dan niet speciale verdragen zijn gesloten.

Gevaarlijke stoffen staan vermeld op de oranje lijst van de EVOA. Stoffen van de oranje lijst mogen uitsluitend worden overgebracht als daarmee een nuttige toepassing wordt beoogd en dan nog alleen naar bepaalde landen. Een nuttige toepassing veronderstelt het verkrijgen van secundaire grondstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning of andere handelingen. In alle andere

gevallen is sprake van verwijdering (het dumpen van afvalstoffen) en dat is verboden voor gevaarlijke afvalstoffen. Voorafgaand aan de overbrenging van gevaarlijke stoffen moet een schriftelijke kennisgeving worden verstrekt aan Agentschap NL, dat al dan niet toestemming verleent in een beschikking.

Niet-gevaarlijke stoffen staan vermeld op de groene lijst. Bij overbrenging van niet-gevaarlijke stoffen volstaat het om bij het transport begeleidende informatie⁶² mee te zenden. Niet-gevaarlijke stoffen waarvoor de verwerker een *nuttige toepassing op milieuhygiënisch verantwoorde wijze* op het oog heeft, kunnen naar elk willekeurig land worden overgebracht, mits voorzien van begeleidende informatie. Overbrenging van niet-gevaarlijke stoffen *ter verwijdering* is verboden, tenzij het gaat om uitvoer naar specifieke landen⁶³.

Voor de overbrenging van afvalstoffen moet een contract worden opgesteld tussen de persoon die het afval laat overbrengen en de ontvanger van het afval. Dit contract moet vergezeld gaan van financiële waarborgen als voor het afval een kennisgeving vereist is. In het kader van de kennisgevingsprocedure voor gevaarlijke stoffen moet de kennisgever een kennisgeving toezenden aan de bevoegde autoriteiten in het land van verzending, die deze moeten doorsturen aan de bevoegde instanties in de landen van bestemming en doorvoer. De bevoegde autoriteiten (in Nederland Agentschap NL) moeten binnen een termijn van dertig dagen toestemming verlenen (met of zonder voorwaarden) of hun bezwaren kenbaar maken. Als een overbrenging niet op de geplande wijze kan worden voltooid (met inbegrip van nuttige toepassing van de afvalstoffen of de verwijdering ervan), is de kennisgever verplicht de afvalstoffen terug te nemen, in principe op eigen kosten.

Onder een illegale overbrenging van afvalstoffen wordt verstaan elke overbrenging van afvalstoffen die, opzettelijk of niet, plaatsvindt zonder vereiste kennisgeving, zonder vereiste toestemming, op basis van door fraude of vervalsing verkregen toestemming, of in strijd met communautaire bepalingen. Als een illegale overbrenging opzettelijk wordt begaan, is sprake van een misdrijf. Zonder opzet gaat het om een overtreding.

⁶² De begeleidende informatie wordt in de praktijk aangeduid als *Bijlage VII*, naar het deel van de EVOA waarin dit wordt voorgeschreven. Gevraagd wordt naar informatie over opdrachtgever, vervoerder, producent, hoeveelheid en dergelijke.

⁶³ Namelijk landen waarop het OESO-besluit van toepassing is, landen die als 'derde landen' genoemd zijn in het Verdrag van Bazel en landen die een bilaterale overeenkomst hebben gesloten met de Europese Unie.

Overtreding van de voorschriften van de EVOA is strafbaar gesteld via de Wet Milieubeheer (Wm) en de Wet Economische Delicten (WED). Behalve strafrechtelijk kan ook bestuursrechtelijk en eventueel civielrechtelijk worden opgetreden.

In Nederland is de inspectiedienst van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving en de bestuurlijke handhaving van de EVOA. De ILT beschikt ook over een Inlichtingen- en Opsporingsdienst (ILT-IOD), die strafrechtelijke onderzoeken uitvoert. De opsporing is in handen van deze IOD en daarnaast van het Korps landelijke politiediensten en gespecialiseerde milieuteams van de politie.

Voordat nader wordt ingegaan op de criminaliteit bij afvalstromen, moet het begrip 'afval' worden toegelicht. Er bestaat in de praktijk veel onduidelijkheid over wat afval is. Onder afval wordt hier verstaan 'elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'. Dit betekent dat bijvoorbeeld nog werkende elektrische apparaten die van de hand gedaan worden, ook als afval kunnen worden beschouwd. Of deze in de praktijk ook als afval moeten worden behandeld of dat ze kunnen worden beschouwd als zodanige tweedehands goederen dat er geen bijzondere wettelijke vereisten gelden, is niet eenvoudig vast te stellen. Vragen die hierbij spelen, zijn bijvoorbeeld: 'Welke mankementen maken een koelkast tot een afvalstof?' en 'Is een te repareren koelkast een afvalstof of gewoon een product dat ter reparatie wordt aangeboden?'. Het antwoord op dergelijke vragen is afhankelijk van specifieke feiten en omstandigheden en verschilt dan ook van geval tot geval. Hoewel er langzamerhand meer jurisprudentie ontstaat, blijven afwegingen voor specifieke gevallen noodzakelijk.

3.3 Afvalstromen naar Afrika en het Verre Oosten

3.3.1 Inleiding

In de jaren negentig was nog geen sprake van afvalstromen naar andere werelddelen zoals Afrika of Azië. Grensoverschrijdende afvalstromen bleven binnen Europa. In die landen kon toen nog afval worden verwerkt op de allergeoedkoopste manier: dumpen. Toen dit verboden werd, kwamen andere bestemmingen nadrukkelijker in beeld. Behalve *push*-factoren (het verwijderen van afval) zijn ook *pull*-factoren in het spel. De economische groei elders in de wereld heeft geleid tot een grote behoefte aan grondstoffen, zoals metalen, kunststoffen en papier voor verpakkingen. De prijzen van sommige

grondstoffen, zoals koper, zijn aanmerkelijk gestegen. Daardoor werd het lonend om afval vanuit Europa naar landen te exporteren waar de recycling goedkoper kan plaatsvinden.

Afval dat naar buiten de EU wordt getransporteerd, gaat in veel gevallen naar Afrikaanse landen en naar het Verre Oosten. Dergelijke uitvoer is alleen toegestaan voor niet-gevaarlijke stoffen voor nuttige toepassing, waarbij onder meer aangegeven wordt waar ze verwerkt worden (groene lijst). E-afval mag geëxporteerd worden, mits het werkende goederen betreft en er geen gevaarlijke stoffen zoals cfk-houdende koudemiddelen in aanwezig zijn: alleen dan geldt het regime voor niet-gevaarlijke stoffen van de groene lijst. Hetzelfde geldt voor vloeistofvrije autowrakken. Export van niet vloeistofvrij gemaakte autowrakken naar Afrikaanse landen en naar het Verre Oosten is niet toegestaan.

3.3.2 Afrika

Naar Afrika gaan ladingen met e-afval, kabelafval en auto's, die aldaar worden verhandeld, gerecycled en soms gedumpt. De handel in auto's is verweven met de handel in e-afval. Mede doordat er meer controle plaatsvindt op containers naar Afrikaanse landen, zijn handelaars ertoe overgegaan om auto's en busjes vol te stouwen met e-afval, waarna deze worden dichtgelast. Auto's worden ook verscheept om in het bestemmingsland als tweedehands of als sloopauto verkocht te worden.

Elektrische apparaten die nog werken, mogen uitgevoerd worden. Ze moeten dan zo verpakt en geadmistreerd zijn dat geloofwaardig is dat het om werkende apparaten gaat. Elektrische apparaten worden door handelaars vaak, ten onrechte, niet beschouwd als afval en daarom niet aangemeld in het kader van de EVOA. Daardoor ontbreekt controle op de beoogde nuttige toepassing en milieuvriendelijke verwerking.

De verwerking van e-afval in Ghana is uitvoerig gedocumenteerd. De locatie Agbogbloshie nabij Accra heeft grote bekendheid gekregen door de wijze waarop mensen, onder wie kinderen, er onder erbarmelijke omstandigheden metalen terugwinnen uit kabels en elektrische en elektronische apparaten, hoofdzakelijk door ze te verbranden.

In landen als Ghana en Nigeria bestaat weinig regelgeving. En de regelgeving die er is, kan moeilijk worden gehandhaafd, doordat de inspectiediensten over weinig capaciteit beschikken. Er is wel controle door de douane, maar die is

vrijwel uitsluitend gericht op het innen van belastingen. Terugsturen van vervuilde ladingen is niet aan de orde. Momenteel worden er van overheidswege en met hulp van internationale organisaties initiatieven ontwikkeld om verantwoorde recyclingfaciliteiten op te zetten en er bestaat nu een Environmental Protection Agency Ghana. Van de Afrikaanse landen is over Ghana het meest bekend, mede doordat er een samenwerkingsverband bestaat met de Inspectie Leefomgeving en Transport. De samenwerking met Ghana is mogelijk en zinvol vanwege de relatief stabiele regering in dat land en de aanwezigheid van een inspectie.

3.3.3 Verre Oosten

China is de laatste decennia een economische grootmacht geworden, al lijkt recentelijk de economische crisis ook enige vat op het land te hebben gekregen. De snel groeiende industrie heeft grondstoffen nodig, die voor een deel teruggewonnen kunnen worden uit afval dat uit Europese landen wordt geïmporteerd. Papier wordt verwerkt tot verpakkingsmateriaal, kunststoffen tot nieuw speelgoed en petflessen tot synthetische stoffen voor de kledingindustrie. Er is grote behoefte aan metalen, die in de vorm van schroot en metaalafval worden ingevoerd en teruggewonnen uit e-afval. Bij het terugwinnen zijn soortgelijke praktijken als in Afrikaanse landen aangetroffen, wat betreft de werkomstandigheden en de gevolgen voor het milieu.

Anders dan in Afrikaanse landen is er in China uitgewerkte regelgeving, die bovendien wordt gehandhaafd. China is een belangrijk exportland en kan het zich niet permitteren dat er bijvoorbeeld speelgoed uit het land wordt gevonden dat giftige stoffen bevat. Daarom tracht China te voorkomen dat afvalstoffen die gecontamineerd zijn met niet-toegestane of giftige stoffen het land binnenkomen. Een van de middelen die hierbij worden ingezet, is een vergunningensysteem, waarbij voorafgaand aan transport in het land van herkomst gecontroleerd wordt of een lading aan de eisen voldoet. Hiertoe is in Nederland een kantoor gevestigd van de China Certification and Inspection Group (CCIC). Bij export naar China is dus, behalve de gebruikelijke vergunningen en EVOA-bescheiden, ook een vergunning van de CCIC nodig. De CCIC controleert elke zending op basis van foto's die door de exporteur moeten worden ingezonden. Als er onregelmatigheden worden vermoed, volgt fysieke controle. De CCIC heeft aldus een grote macht tegenover bedrijven die afvalstoffen naar China willen exporteren.

Het gebruik van foto's als identificatiemiddel voor de inhoud van lading, is fraudegevoelig. Uit opsporingsonderzoek zijn gevallen bekend waarin de

ingeleverde foto's misleidend waren en niets toonden van de feitelijke vervuiling of vermenging van stoffen. Ook is gebleken dat, in geval van fysieke controle, na vertrek van de inspecteurs nog de mogelijkheid bestaat om verboden materialen bij te laden. De controles van de CCIC zijn dus niet waterdicht.

De strenge regelgeving heeft ertoe geleid dat afvalstromen via omwegen naar China gaan. De bekendste routes lopen via de speciale economische regio Hongkong – onderdeel van China maar met eigen regelgeving – en via buurlanden, met name Vietnam. Vanuit Hongkong en Vietnam kan afval eenvoudig alsnog China binnengebracht worden. Hongkong komt vaak voor als eindbestemming van afvalstoffen, terwijl er daar slechts geringe verwerkingscapaciteit is; afval uit Hongkong zelf wordt ook geëxporteerd. Het vermelden van handelsbedrijven als eindbestemming op documenten terwijl feitelijk sprake is van doorvoer, frustreert de EVOA. Volgens de EVOA is export van afval immers slechts toegestaan als de eindverwerker bekend is en duidelijk is dat deze de afvalstoffen op een verantwoorde manier kan verwerken.

Vietnam heeft in het afgelopen decennium een grote economische groei doorgemaakt, waardoor het land ook een grote behoefte heeft aan grondstoffen. De regelgeving en het toezicht zijn echter nog niet zo ontwikkeld als in China. De grenzen zijn betrekkelijk eenvoudig te overschrijden om illegaal transporten naar China door te voeren. Bekend is bijvoorbeeld de oversteek met kleine bootjes over de rivier bij de grensstad Mong Cai. Het is niet duidelijk waarom de grenscontrole daar zo veel zwakker is dan bijvoorbeeld bij Hongkong. Sommige experts veronderstellen dat het gebied onder invloed staat van georganiseerde criminele groepen.

De Verenigde Arabische Emiraten (VAE) zijn eveneens bestemmingsland voor afval, tenminste op papier. Veelal doet het afval de VAE niet eens aan, maar wordt het rechtstreeks naar de werkelijke bestemmingslanden vervoerd en zijn de VAE dus slechts een papieren tussenschakel. Bij de ILT vermoedt men dat deze constructie wordt gekozen om handelscontacten in bestemmingslanden in het Verre Oosten af te schermen. De betrouwbaarheid van handelscontacten staat hier op gespannen voet met de handhaving van de EVOA, die immers zicht op de hele keten veronderstelt.

3.3.4 Omvang

Gegevens die inzicht verschaffen in de omvang van illegale afvalstromen naar Afrika en het Verre Oosten ontbreken. Het aantal gevallen dat uiteindelijk tot een strafzaak heeft geleid, is beperkt. Dit zegt weinig over de werkelijke omvang

en ernst van de illegale praktijken. Dossiers van het beperkte aantal strafzaken kunnen wel inzicht verschaffen in de gelegenheden voor criminaliteit, de zwakke plekken in de keten van afvalverwerking.

3.4 Zwakke plekken in de keten

Om de zwakke plekken in de keten van afvalverwerking te achterhalen, worden hier de diverse schakels van die keten belicht, van de ontdoeners van afval in Nederland tot en met de betrokken partijen in het land van bestemming.

Ontdoeners

Het startpunt van de keten ligt bij de ontdoeners van afval. De ontdoeners van elektrische apparaten zijn particuliere huishoudens, winkelbedrijven, milieustraten en kringloopwinkels. Particulieren leveren afgedankte apparaten in bij winkelbedrijven, milieustraten en kringloopwinkels. Deze bedrijven zijn er vervolgens verantwoordelijk voor dat de apparaten worden meegegeven aan inzamelaars die beschikken over de juiste vergunningen. In het verleden is geconstateerd dat winkels en milieustraten zich laten verleiden om apparaten mee te geven aan kleine handelaars van wie ze konden vermoeden dat deze zich niet aan de regels houden. Door ontdoeners te wijzen op hun verantwoordelijkheid is deze situatie verbeterd en houden de grootwinkelbedrijven zich tegenwoordig beter aan de regels.

Bij de grote internationale stromen van papier, kunststof en metaal die naar het Verre Oosten gaan, zijn de ontdoeners veel minder in beeld dan het geval is bij e-afval. Dit komt onder meer doordat Nederlandse ondernemingen afval elders aankopen, zo kopen zij bijvoorbeeld grote partijen (vervuilde) kunststoffen van Duitse recyclingbedrijven. Preventieve maatregelen gericht op ontdoeners in Nederland bieden dan geen uitkomst.

Ontdoeners zijn binnen de afvalverwerkingsketen niet degenen die grootschalig illegaal gewin kunnen behalen. Wel kan het gedrag van ontdoeners milieucriminaliteit bevorderen of juist tegengaan.

Kleine inzamelaars

Het inzamelen van metalen en e-afval mag alleen gebeuren door erkende inzamelaars die in het bezit zijn van een vergunning.⁶⁴ Dat is lang niet altijd het geval. In de handel in metalen en e-afval opereren veel kleine 'scharrelaars' die de straten afstruinen op zoek naar spullen die ze tegen betaling kunnen inleveren bij metaalhandelaars of bedrijven die e-afval inzamelen voor de export. Met busjes worden de spullen afgeleverd bij handelaars die ze contant afrekenen zonder dat er enige administratie plaatsvindt. Volgens milieuproducten behoren tot deze kleine inzamelaars naar verhouding veel mensen met een Oost-Europese nationaliteit zoals Roemenen en Bulgaren. Ook worden soms Afrikanen genoemd als inzamelaar.

Inzamelaars zonder vergunning benaderen ook bedrijven waar apparaten door particulieren zijn ingeleverd. Vooral kleine zelfstandigen blijken nog wel bereid om apparaten mee te geven, om er sneller van af te zijn dan via het officiële inzamelsysteem van de NMVP⁶⁵ mogelijk is en er zo ook nog iets aan te verdienen.

De praktijken van de kleine inzamelaars die zonder vergunning werken, ondermijnen de door de overheid gestimuleerde inzameling van e-afval en vergroten de kans dat het afval in een illegaal circuit terechtkomt, waar het vervolgens op een onverantwoorde manier wordt verwerkt of illegaal geëxporteerd.

Handelaars

Handelaars kunnen onafhankelijk handelen of namens aanbieders en afnemers van afvalstoffen. Voorraadhoudende handelaars kopen en verkopen op naam en regelen in principe de hele logistieke keten. Ze maken doorgaans gebruik van een expediteur of transporteur. Handelaars moeten over de nodige vergunningen beschikken en maken, als ze hun voorraden niet zelf beheren, gebruik van een op- en overslagbedrijf.

⁶⁴ De lijst van Vervoerders, Inzamelaars, Handelaren en Bewerkers van afval (VIHB-lijst) wordt bijgehouden door de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO).

⁶⁵ Sinds begin 2011 voert de Stichting Nederlandse Verwijdering Metalektro Producten (Stichting NVMP) als handelsnaam: Wecycle. Deze stichting is opgericht vanuit de producenten om de inzameling van afgedankte apparaten te organiseren. Voor de ICT-sector is er een aparte stichting, genaamd ICY-Milieu.

Grotere handelaars in e-afval of metaalafval fungeren niet zelden als een spin in het web van het netwerk van kleine inzamelaars. In opsporingsonderzoeken zijn vooral autochtone handelaars gesignaleerd, naast Turkse handelaars. In één geval bleken Ghanezen een handelsbedrijf in Nederland te hebben opgezet. Handelaars beschikken vaak over eigen terreinen of loodsden, waar afvalstoffen uit verschillende stromen gesorteerd en verpakt, maar ook met elkaar gemengd kunnen worden, zonder dat precies duidelijk is waar de verschillende componenten vandaan komen.

Een verhoogd risico bestaat bij handelaars die kleinere partijen inzamelen, bijvoorbeeld van afgekeurd kunststofmateriaal of van krullen en spanen uit de metaalbewerking die vervuild zijn met boorolie. Voor dit soort materialen is niet vanzelfsprekend een markt, zodat de verleiding kan ontstaan om er illegaal vanaf te komen, bijvoorbeeld door het weg te brengen in andere partijen.

Handelaars hebben nogal wat administratieve verplichtingen. Dat schept gelegenheden voor frauduleuze handelingen. Het is tamelijk eenvoudig om op formulieren de lading van containers of de bestemming ervan anders voor te stellen dan deze in werkelijkheid is. De administratie kan worden gemanipuleerd ter afscherming van illegale overbrenging, maar ook om legale afvalstromen verborgen te houden voor concurrenten.

Uit concurrentieoverwegingen is het voor een handelaar belangrijk zijn adressen en contacten voor goedkope inkoop en lucratieve afzet geheim te houden. Handelaars verschaffen vaak geen duidelijkheid over hun handelscontacten en beroepen zich daarbij op de vertrouwelijkheid die gepaard gaat met het drijven van handel. Constructies waarmee de precieze afvalstroom wordt 'afgeschermd', wijzen dus niet noodzakelijkerwijs op illegale overbrenging.

Handelaars die zonder vergunning afval inzamelen en opslaan, overtreden de Wet Milieubeheer. In het geval zij tevens betrokken zijn bij de export van afvalstoffen naar niet-OESO-landen, zoals Ghana en Nigeria, handelen ze ook in strijd met de EVOA. Men probeert hiermee weg te komen door op ladingdocumenten aan te geven dat het om tweedehands apparaten of 'personal goods' gaat, in plaats van afval.

Opkopers en tussenpersonen

De volgende schakel is die van de opkopers die materiaal van handelaars afnemen voor verkoop of verwerking in een bestemmingsland.

De Afrikanen die afgedankte apparaten opkopen in Nederland, handelen veelal niet voor eigen rekening, maar als tussenpersoon voor grotere handelaars in het land van herkomst die zelf buiten beeld blijven. Volgens verschillende bronnen zijn er vaak familierelaties tussen de tussenpersonen en de groothandelaars die de transacties daadwerkelijk financieren. In verschillende opsporingsonderzoeken wordt gesproken van Afrikaanse tussenpersonen die contant grote hoeveelheden apparaten opkopen en deze in containers (laten) laden. Dat laden gebeurt dikwijls op het terrein van de handelaar van wie ze de apparaten gekocht hebben. Afrikaanse tussenpersonen kunnen optreden als exporteur, maar soms wordt deze rol overgelaten aan de handelaar of diens expediteur. Behalve tussenpersonen die zich in Nederland vestigen, zijn er ook zogenoemde *e-waste tourists* die kort in ons land verblijven. Ze versturen als tussenpersoon of soms ook voor eigen rekening een container en zijn zelf vaak al vertrokken voordat de container wordt ingescheept. Het handelen in e-afval is lucratief: volgens rapportages is een container al winstgevend als er een handvol apparaten wordt verkocht in het bestemmingsland. Soms werken de Afrikaanse opkopers niet met containers, maar vullen zij busjes met elektrisch huisraad, die voor het transport met inhoud en al op een schip worden gereden.

Bedrijven in het Verre Oosten sturen personen naar Nederland voor het opkopen van afval. Er wordt ook gebruikgemaakt van handelaars die al om andere redenen in Nederland verblijven.

Expediteurs en transporteurs

De diverse rollen die door de actoren in de internationale afvalketen worden vervuld, vertonen soms nogal wat overlap. Dit is sterk het geval bij de rol van exporteur. De rol van exporteur of opdrachtgever voor het transport per container (of auto die het schip wordt opgereden) kan worden gespeeld door de groothandelaar van wie de spullen worden betrokken, maar ook door een expediteur die door de handelaar wordt ingehuurd. Expediteurs regelen de eventuele tussentijdse op- en overslag en doen aangifte bij de douane. Een expediteur heeft kennis van verschillende transportmodaliteiten en beschikt soms over eigen transportmiddelen. In de scheepvaart wordt een expediteur vaak aangeduid als cargadoor, vrachtafhandelaar of scheepsagent. Sommige

Afrikaanse tussenpersonen nemen een expediteur in de arm om het transport naar het bestemmingsland te regelen.

Voor de export van afval moeten diverse documenten worden ingediend bij de douane en bij het Agentschap NL. Exporteurs die op transport- en andere documenten een onjuiste omschrijving van de goederen vermelden of een andere bestemming voorwenden dan de werkelijke, plegen valsheid in geschrifte. Als er export van afval plaatsvindt naar landen die geen partij zijn in de OESO of naar landen die aangeven dat ze de betreffende goederen niet willen ontvangen⁶⁶, is er sprake van een overtreding van de EVOA.

De expediteur speelt als partij die feitelijk de export van afval regelt, een voorname rol in de keten. En dit terwijl de expediteur in principe niet verantwoordelijk is voor de lading; voor de inhoud van containers verlaat hij zich op wat de opdrachtgever hem hierover vertelt en hij is niet verplicht dit te controleren. Dit leidt ertoe dat expediteurs soms een dubieuze rol spelen, in de zin dat vermoed wordt dat zij op de hoogte zijn van illegale praktijken. In de onderzochte dossiers is geen enkele expediteur strafrechtelijk aangepakt en is alleen een waarschuwing gegeven aan een expediteur die volgens de opsporingsdiensten had moeten weten dat er iets aan de hand was met de te exporteren partij goederen.

Ook transportbedrijven die worden ingeschakeld voor het vervoer van afvalstoffen, blijven makkelijk buiten schot. Door de grote concurrentie in de branche zijn transportbedrijven geneigd hun service uit te breiden en mee te werken aan illegale overbrenging. Zo werken ze mee aan het omzeilen van controles door te voorzien in alternatieve routes en door hand-en-spandiensten te leveren zoals het dichtlassen van containers. Net als bij expediteurs is in de praktijk echter geen sprake van vervolging van transporteurs. Zowel bedrijven in het wegtransport als rederijen die het transport over zee verzorgen, worden veelal beschouwd als te goeder trouw. De transporteur wordt niet verantwoordelijk gehouden, omdat deze niet hoeft te weten wat er precies in de containers zit. De transporteur gaat af op wat door de handelaar of diens expediteur in de documenten als lading wordt opgegeven.

⁶⁶ Behalve de OESO-afspraken bestaan met diverse landen afzonderlijke afspraken over wat ze wel en niet willen ontvangen.

Voor de export van goederen kan gekozen worden tussen verschillende modaliteiten (als regel containervervoer per schip), maar ook tussen verschillende havens van vertrek. Antwerpen blijkt een populaire vertrekhaven te zijn voor export van afval. Hiervoor bestaan verschillende redenen. Zo is Antwerpen vanuit sommige delen van ons land sneller bereikbaar dan Rotterdam. Ook kan Antwerpen bogen op een lange traditie van scheepvaart naar Afrika. Door respondenten wordt er echter tevens op gewezen dat het in Antwerpen, anders dan in Nederlandse havens, mogelijk is om vrijwel zonder documenten een container in te schepen. Het wordt geaccepteerd als ontbrekende documenten pas na het uitvaren bij de douane worden ingeleverd. Als bij een eventuele controle door de douane zou blijken dat documenten ontbreken, staat daar slechts een bescheiden boete op.

Adviesbureaus

Adviesbureaus kunnen worden ingeschakeld om een onafhankelijk oordeel te geven over de inhoud van containers. Inschakeling kan plaatsvinden bijvoorbeeld bij een dispuut tussen de eigenaar en een inspecteur, of als een handelaar twijfelt aan de kwaliteit van de ingekochte waar. Zo stelt men vast in welke mate er vervuiling aanwezig is in de lading en of de vervuiling binnen de gestelde normen blijft.

Adviesbureaus kunnen resultaten van metingen op allerlei manieren manipuleren, bijvoorbeeld door selectieve monsterneming. Ook kunnen 'meetfouten' worden gemaakt die gunstig uitpakken voor de opdrachtgever zolang ze niet worden geconstateerd.

Adviesbureaus zijn tot dusver zeer zelden als verdachte partij in een onderzoek aangemerkt. Volgens respondenten is het zeker geen gangbare praktijk dat de resultaten van analyses te koop zijn. Maar dat er soms dingen gebeuren die niet bij een zuivere analyse horen, wordt wel verondersteld.

Betrokkenen bij handel en verwerking in het land van bestemming

Net als bij het inkopen van afgedankte elektrische en elektronische apparaten in Nederland, is het bij het doorverkopen in het land van bestemming niet gebruikelijk dat deze apparaten worden gecontroleerd op werking alvorens te worden aangekocht. Vaak is dus onbekend of de apparaten terecht doorgaan voor tweedehands. Een deel van die apparaten komt in tweedehands winkels terecht om doorverkocht te worden aan particuliere gebruikers. Er wordt overal in Accra (Ghana) op straat en in winkeltjes gehandeld in tweedehands koelkasten, wasmachines, geluidsapparatuur en computers. Het deel dat niet

verkoopbaar is, komt in de recyclingindustrie terecht. Dit speelt zich deels af op de welbekende vuilnisbelt Agbogboshie te Accra en soortgelijke locaties. Om de misstanden die deze vorm van verwerking met zich meebrengt tegen te gaan, is de EVOA oorspronkelijk in het leven geroepen.

In China is een verantwoorde recyclingindustrie in opkomst. Toch komt het regelmatig voor dat op vervoersdocumenten niet de uiteindelijke verwerker wordt vermeld. Voor alle ladingen wordt bijvoorbeeld telkens dezelfde afnemende onderneming als eindbestemming vermeld, terwijl in werkelijkheid de partijen naar verschillende afnemers in China gaan. Controle op de verwerking is dan niet mogelijk. De betalingen worden verricht op namen die niet corresponderen met de namen van de daadwerkelijke afnemers.

3.5 Conclusies

Criminelen benutten de complexiteit van milieuwet- en -regelgeving om criminaliteit bij internationale afvalstromen verborgen te houden. Deze complexiteit begint al bij de vraag of goederen al dan niet moeten worden beschouwd als afval. In sommige gevallen is deze vraag niet eenvoudig te beantwoorden en geeft hij aanleiding tot juridische haarkloverij. Deze en andere omstandigheden dragen ertoe bij dat illegale transporten makkelijker buiten beeld blijven en kwaadwillenden minder risico lopen.

Mocht de legitimiteit van transporten ter discussie komen te staan, dan kan men zich verweren door te wijzen op een andere interpretatie van wet- en regelgeving. Zodoende kunnen goede intenties worden voorgewend, wat aanzienlijk verschil kan maken bij de uitkomst van een zaak. Als een illegale overbrenging opzettelijk wordt begaan, is er namelijk sprake van een misdrijf, maar als opzet niet kan worden aangetoond gaat het om een overtreding. Hierop staan veel lagere sancties.

Complexiteit van milieuwet- en -regelgeving is niet de enige factor van betekenis. Uit eerder onderzoek⁶⁷ is een reeks van factoren naar voren gekomen, waaronder de al genoemde complexiteit. Deze criminogene factoren zijn nog steeds actueel:

- *baten die voor de kosten uit gaan*. Bedrijven krijgen voor het verwerken van afval betaald voordat de verwerking feitelijk heeft plaatsgevonden, waardoor de verleiding ontstaat om zich van het afval te ontdoen zonder kosten voor verantwoorde verwerking te maken.
- *complexe wet- en regelgeving*. Dit nodigt uit tot het opzoeken van grenzen en het ter discussie stellen van die grenzen, onder andere in de rechtszaal.
- *definitieproblemen*. Telkens weer ontstaan er discussies over de vraag of iets afval is dan wel een grondstof of bijproduct.
- *beperkte transparantie van handelingen in de keten*. Door schaalvergroting (minder bedrijven bepalen meerdere facetten van de afvalketen) vermindert het zicht van controle- en handavingsinstanties en blijft bijvoorbeeld het mengen van verschillende afvalstoffen makkelijker verborgen.
- *gebrek aan inzicht in transportbewegingen en marktmechanismen*.
- *moeizame internationale samenwerking en informatie-uitwisseling*.
- *ongelijk Europees speelveld*. Verwerkingstechnieken en toezicht binnen Europa voldoen niet overal aan dezelfde standaard. Illegale transporten gaan daarom naar EU-landen waar minder belemmeringen zijn. Die landen kunnen ook als doorgeefluik fungeren voor afvaltransport naar landen in Afrika en Azië.
- *verschil in kostenniveau*. Door de verschillen tussen landen in de kosten die verbonden zijn aan verwerking van afval, ontstaan afvalstromen.
- *economische situatie van bedrijven*. Er bestaat veel concurrentie op de afvalmarkt. Als bedrijven moeite hebben om het hoofd boven water te houden, neemt de kans op regelovertreding toe.
- *knelpunten bij handhaving en toezicht*. De beschikbare capaciteit voor handhaving en toezicht is beperkt en er is een tekort aan kennis en deskundigheid. Verder is sprake van versnippering van handhaving en toezicht en bestaan er conflicterende belangen van overheidsinstanties.
- *beperkte pakkans*. Door de complexiteit van milieuwet- en -regelgeving, de knelpunten op het gebied van handhaving en toezicht en het grote aantal

⁶⁷ Esman, C.J.T., B.H. Ruessink & F. van den Heuvel (2008). *Criminaliteit bij internationale afvalstromen. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld criminaliteit met een georganiseerd karakter*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst IPOL. Functioneel Parket (2011). *Strategische blik op milieucriminaliteit*. Den Haag: Openbaar Ministerie, Functioneel Parket, Beleid en Strategie (vertrouwelijk).

transportbewegingen, zijn de risico's die men loopt bij het plegen van illegale activiteiten klein.

De genoemde factoren vergemakkelijken het plegen van criminaliteit bij internationale afvalstromen. Die criminaliteit bestaat hoofdzakelijk uit het zonder vergunning inzamelen, verhandelen en verwerken van afval, het overbrengen van afvalstoffen zonder aan de regelgeving te voldoen en het plegen van valsheid in geschrifte in de vorm van ladingdocumenten waarop foutief of onvolledig is vermeld wat de lading behelst of wat de bestemming ervan is.

In de logistieke keten van afvalverwerking zijn vooral de netwerken van handelaars en exporteurs (expediteurs, transportbedrijven) kwetsbaar.

De verdachten in de grotere zaken zijn hoofdzakelijk handelsbedrijven die zich bij (een deel van) de activiteiten niet aan de regels houden en hierdoor aanzienlijke illegale inkomsten genereren. Andere partijen, zoals transportbedrijven en expediteurs, hebben belang bij de illegale overbrengingen, maar worden als te goeder trouw beschouwd. Kleine inzamelaars en handelaars vormen onderdeel van een grijze economie, waarbinnen het niet ongewoon is om de regels te overtreden door bijvoorbeeld zonder vergunning te werken. De activiteiten van deze spelers in de keten vergroten de kans dat afvalstoffen in het illegale circuit terechtkomen aanzienlijk.

De ondoeners overtreden de wet als ze afval meegeven aan personen of bedrijven waarvan ze kunnen vermoeden dat ze geen vergunning hebben. Een preventieve aanpak blijkt effectief in het geval de ondoeners te traceren zijn en op hun verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken. Dat is niet mogelijk bij afval dat afkomstig is van ondoeners in het buitenland.

Op de markt van e-afval, kabelafval en auto's met bestemming Afrika, begeven zich Afrikaanse tussenpersonen die tegen contante betaling grote hoeveelheden apparaten opkopen om deze in containers naar hun thuisland te laten vervoeren. Behalve tussenpersonen die zich in Nederland vestigen, zijn er ook zogenoemde *e-waste tourists*, die kort in ons land verblijven. Ze versturen als tussenpersoon of soms ook voor eigen rekening een container en zijn zelf vaak al vertrokken voordat de container wordt ingescheept.

Bedrijven uit het Verre Oosten werken ook met tussenpersonen, van wie sommigen zich in Nederland hebben gevestigd. Zij werken voor zover bekend niet voor eigen rekening, maar voor een opdrachtgever in het land van herkomst. Het is niet duidelijk in hoeverre deze tussenpersonen

medeverantwoordelijk zijn voor illegale afvaltransporten. Ze worden soms door handelaars om de tuin geleid.

De controle die bij de export van afval naar China voorafgaat aan het transport, wordt op diverse manieren gefrustreerd. Zo worden ter inspectie misleidende foto's ingeleverd waarop niets te zien is van de feitelijke vervuiling of vermenging van stoffen. Ook worden in geval van fysieke controle, na vertrek van de inspecteurs, alsnog verboden materialen bijgeladen. Een andere aanpak is de voorafgaande controle door de Chinese autoriteiten te ontlopen door op ladingdocumenten een eindbestemming *buiten* China (Hongkong, Vietnam, VAE) te vermelden. De papieren eindbestemming is dan feitelijk een tussenstation van waaruit de export naar China gemakkelijker te regelen is.

Er zijn geen indicaties gevonden voor een verwevenheid van de afvalhandel in Nederland met 'de' georganiseerde misdaad op de wijze waarop die zich in het verleden heeft gemanifesteerd in de Verenigde Staten en Italië. Overtredingen worden hoofdzakelijk gepleegd door (werknemers van) bedrijven. De werknemers van deze bedrijven plegen in opdracht van het management delicten. Het betreft dus een vorm van organisatiecriminaliteit. Bij de kleinere bedrijven, die soms nogal vaak van naam en rechtspersoon wisselen, is het beeld diffuser. Daar zou gesproken kunnen worden van individuele criminelen die rechtspersonen inzetten bij hun criminele activiteiten. Ook deze personen plegen milieucriminaliteit binnen het kader van een legale bedrijfstak.

De meeste verdachten hebben geen andere antecedenten dan eerdere milieuovertredingen, voor zover ze antecedenten hebben. De vrees dat Nederlandse beroepscriminelen zich, net als hun Amerikaanse en Italiaanse tegenhangers, in de afvalhandel zouden begeven, lijkt niet in overeenstemming te zijn met de feiten. Van een enkele grote afvalhandelaar wordt door mensen in de opsporing gezegd dat deze mogelijk langs criminele weg aan zijn startkapitaal is gekomen.

Enige betrokkenheid van 'organised crime groups' in het buitenlandse deel van de afvalstromen is wel genoemd. Het vermoeden bestaat dat de Afrikaanse *e-waste tourists* en tussenpersonen banden hebben met georganiseerde criminele groepen. Ze blijken soms te beschikken over diverse valse paspoorten onder verschillende namen, wat wel gezien wordt als een indicatie van georganiseerde criminaliteit. In de bestemmingslanden van e-afval zijn volgens geïnterviewde Belgische en EU-ambtenaren, groepen actief uit Nigeria, Italië, Oost-Europa en China. Deze groepen zouden vooral betrokken zijn bij de inkoop van teruggewonnen metalen om ze door te verkopen op de internationale

metaalmarkt. Afrikanen die in Nederland actief zijn, werken mogelijk samen met dergelijke groepen.

De illegale uitvoer van afvalstoffen heeft negatieve gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu, met name in de bestemmingslanden. Door deze vorm van criminaliteit wordt ook een van de doelstellingen van het afvalstoffenbeleid, het nabijheidsbeginsel⁶⁸, gefrustreerd.

In Nederland beïnvloedt de criminaliteit de concurrentieverhoudingen op de markt van de afvalstoffenverwerking. Het gevaar bestaat dat bedrijven die zich aan de regels houden, uit de markt gedrukt worden door bedrijven die dat niet doen. Capaciteit die ontwikkeld is voor een verantwoorde verwerking van afvalstoffen blijft onbenut, doordat stoffen illegaal naar het buitenland worden vervoerd. Investerings die zijn gedaan om afval op een milieuvriendelijke manier te verwerken, kunnen moeilijk worden terugverdiend als concurrenten afval op een goedkopere manier in het buitenland 'verwerken'.

⁶⁸ Verwerking in het land waar het afval is ontstaan of in landen zo dicht mogelijk bij de ontdoener.

Deel 4

Criminele werkwijzen

1

Inleiding⁶⁹

Tijdens de voorbereiding op dit dreigingsbeeld heeft de opdrachtgever te kennen gegeven behoefte te hebben aan inzicht in de manier waarop spelers op de markt van de georganiseerde criminaliteit hun bedrijfsvoering inrichten. De centrale vraag daarbij is welk instrumentarium criminele samenwerkingsverbanden (csv's) bij hun criminele activiteiten gebruiken. Die vraag heeft geresulteerd in een onderzoek naar generieke werkwijzen van csv's en in dit deel presenteren we de resultaten. Vergeleken met de voorgaande delen in dit rapport verschaft dit deel vanuit een ander perspectief inzicht in de aard van de georganiseerde criminaliteit. Hier zijn de csv's het onderwerp van onderzoek, in de vorige delen waren de criminele activiteiten het uitgangspunt.

Het onderzoek naar csv's laat zien dat het gebruik van geweld, corruptie, rechtspersonen en contrastrategieën voor veel csv's tot het gangbare instrumentarium in de bedrijfsvoering hoort. Deze instrumenten worden toegepast bij het uitvoeren en in stand houden van de criminele activiteiten. In dit deel van het rapport worden deze instrumenten aangeduid als 'criminele werkwijzen'.

Ook laat het onderzoek zien dat de mate waarin of de intensiteit waarmee de werkwijzen toegepast worden, medebepalend is voor de 'gevaarstelling' van csv's voor de Nederlandse samenleving. Deze gevaarstelling komen we ook tegen wanneer het om ondermijning van de rechtsorde gaat.

Het onderzoek biedt aanknopingspunten om te bepalen welke csv's met voorrang aangepakt kunnen worden. Daarmee wordt een interessante aanvulling verkregen op de strategische prioritering van criminele hoofdactiviteiten zoals die nu, onder andere op basis van het NDB, gebeurt. Het zou resulteren in een tweetraps-prioriteringsmodel voor de aanpak van

⁶⁹ Dit deel is gebaseerd op het rapport *Werkwijzen van georganiseerde criminaliteit. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van F. Nieuwenhuis van de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten en M. Pannekoek van het Strategisch Informatiecentrum van de Koninklijke Marechaussee, m.m.v. A. Barney en M. Grapendaal. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De conclusies omtrent en de argumenten voor de kwalificatie van dreiging komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

georganiseerde criminaliteit. In dat model worden eerst de criminele hoofd-activiteiten naar hun mate van dreiging geordend, en daarna de criminele samenwerkingsverbanden, in termen van hun gevaarstelling of ondermijnend potentieel, aan de hand van de werkwijzen die hierboven genoemd zijn.

Voordat we in de hoofdstukken 3 en 4 iets verder op dat mogelijke model ingaan, beschrijven we in hoofdstuk 2 hoe csv's in Nederland de werkwijzen geweld, corruptie, rechtspersonen en contrastrategieën inzetten. Ook wordt aan de hand daarvan de gevaarstelling van de csv's beschreven.

De informatie die in dit deel over de werkwijzen van csv's en hun gevaarstelling wordt gepresenteerd, is ontleend aan de bevindingen van een onderzoek naar ruim achthonderd csv's die van 2007 tot en met 2011 in de zogenoemde CSV-manager⁷⁰ zijn geregistreerd. Bij interpretatie van de gepresenteerde informatie dient de lezer telkens drie belangrijke zaken in het achterhoofd te houden:

1. De beschreven onderzoeksbevindingen zijn uitsluitend gebaseerd op (opsporings)informatie uit de CSV-manager. Wat buiten het bestek van de CSV-manager aan informatie over de aard en omvang van csv's en hun werkwijzen beschikbaar is, komt hier niet aan de orde. Qua omvang kan de gepresenteerde onderzoeksinformatie dus als ondergrens worden aangemerkt.
2. De informatie in de CSV-manager geeft niet altijd voldoende houvast om harde conclusies over (het gebruik van) de werkwijzen te trekken. In dat geval wordt volstaan met een beperkte opsomming van geregistreerde feiten of gebeurtenissen.
3. In de CSV-manager zijn 'middelzware' csv's oververtegenwoordigd. Dat komt doordat een deel van de 'zwaardere' csv's niet aangeleverd is voor opname in de CSV-manager. Voor de toepasbaarheid van het hier te ontwikkelen tweetrapsmodel heeft dat geen gevolgen. Voor de beschrijving van de werkwijzen in hoofdstuk 2 en de vraag welke werkwijzen door welke csv's het meest gebruikt worden, echter wel. Door deze tekortkoming ontstaat een te positief beeld, omdat de zwaarte van csv's mede bepaald wordt door het gebruik van de werkwijzen.

⁷⁰ Deze databank wordt gebruikt om (opsporings)informatie te verzamelen over csv's die in Nederland actief zijn. Nagenoeg de gehele Nederlandse politie en een paar bijzondere opsporingsdiensten leveren daar een bijdrage aan. De CSV-manager is ondergebracht bij de Dienst IPOL van het KLPD.

2

Werkwijzen en gevaarstelling van csv's

Alvorens een aparte beschrijving te geven van elk van de vier werkwijzen – geweld, corruptie, misbruik van rechtspersonen en contrastrategieën – presenteren we een overzichtstabel die per criminele activiteit laat zien hoe groot het aandeel csv's is dat die werkwijze gebruikt.

Tabel 13

Gebruik van de werkwijzen door 824 csv's in de CSV-manager (2007-2011) ⁷¹					
Werkwijze	Geweld	Corruptie	Rechts- personen	Contra- strategieën	Totaal werkwijzen
Activiteit	43 - 74%	22 - 32%	83 - 96%	43 - 64%	(%)
Vermogen	+++++++	++	+	++++	60
Mensenhandel	+++++++	++++	+	+	58
Mensensmokkel	+++++	+	+	+++++	57
Milieu	++	+	++++	+++++	55
Softdrugs	++++	+	++	++	55
Harddrugs	+++	+	+	++	54
Fraude	+	+	+++	+++	54

Hierna wordt iedere werkwijze apart beschreven. Eerst wordt beschreven welk deel van de onderzochte csv's een werkwijze gebruikt en op welke manier. Daarna wordt per criminele activiteit ingezoomd op de omvang en aard van het gebruik, voor zover daarover informatie beschikbaar is.

⁷¹ De plusjes in de tabel representeren de mate waarin een werkwijze per activiteit onder csv's wordt aangetroffen. De bandbreedte van het gebruik van een werkwijze staat in de bovenste rij. Het lage percentage komt overeen met het laagste aantal plusjes in de kolom, het hoge percentage komt overeen met het hoogste aantal plusjes. Activiteiten die 3 procent of minder van het gemiddelde afwijken, hebben een gelijk aantal plusjes gekregen. Daardoor zijn de kolommen onderling niet vergelijkbaar.

2.1 Geweld

Bijna de helft van de csv's in de CSV-manager gebruikt geweld of dreigt ermee. Zij gebruiken het om de continuïteit van hun criminele activiteiten veilig te stellen en de criminele samenwerking tussen andere criminelen te reguleren. Csv's gebruiken ook andere manieren om hun criminele handel en wandel veilig te stellen. Geweld zorgt immers voor ongewenste aandacht van opsporingsinstanties. Bovendien is geweld ook lang niet altijd nodig. Veel csv-leden beseffen terdege dat andere csv's of csv-leden tot geweldgebruik in staat zijn. Dat besef is vaak voldoende om juist die dingen te doen of te laten waardoor het daadwerkelijk gebruik van geweld wordt afgewend.

Als een csv geweld gebruikt, is dat vaak het resultaat van conflicten over geld, de levering van goederen of diensten, handlangers die voor zichzelf beginnen of medeverdachten die praten met de politie. De leidinggevende figuren van csv's oefenen het geweld uit, maar ook andere csv-leden kunnen geweld in hun takenpakket hebben. Sommige csv's op de drugsmarkt doen aan uitbesteding en huren externe contacten in om geweld uit te oefenen.

De csv's die het meest in verband worden gebracht met geweld, zijn de csv's die zich schuldig maken aan mensenhandel waarbij slachtoffers in de prostitutie te werk worden gesteld. Vergeleken met de csv's die andere delicten plegen, zijn deze csv's bovendien het meest gewelddadig. Driekwart past uiteenlopende vormen van geweld toe. Het gaat, onder andere, om ernstige psychische en fysieke mishandeling, zoals bedreiging, afpersing, mishandeling en verkrachting. Zelfs gedwongen abortussen en borstvergrotingen komen voor. Ook hanteren de csv's die zich schuldig maken aan mensenhandel in de prostitutie, veelvuldig geweld tegenover concurrenten of eigen groepsleden. Het grootste deel van de geweldsincidenten speelt zich af binnen het criminele milieu. Een enkele keer is het geweld naar buiten gericht, bijvoorbeeld als csv's de families van slachtoffers bedreigen om te voorkomen dat zij aangifte doen. Ook binnen het domein van de vermogensdelicten hanteren csv's relatief veel geweld of dreigen daarmee. Met name bij overvallen op winkels en woningen krijgen slachtoffers ermee te maken. Bij de andere vormen van vermogenscriminaliteit ligt het geweldgebruik lager. De csv's die zich bezighouden met mensensmokkel, dreigen meer met geweld dan dat ze het daadwerkelijk gebruiken, bijvoorbeeld als ze vermoeden dat cliënten de (resterende) reissom niet kunnen voldoen. Van de csv's die zich bezighouden met drugs, gebruikt de helft geweld, meestal als gevolg van niet-nagekomen betalingsverplichtingen of bij onenigheid over de prijs of kwaliteit van drugspartijen. Ook *ripdeals* komen voor. Verder gebruiken csv's geweld bij inbraken in drugspannen van andere csv's, om medewerking van eigen groeps-

leden of andere criminelen af te dwingen en om concurrenten te bedreigen. De drugs-csv's schuwen het gebruik van extreem geweld niet. In de periode van 2007 tot en met 2011 waren zij tientallen keren betrokken bij liquidaties of pogingen daartoe. Daarbij ging het ongeveer net zo vaak om incidenten in het harddrugs- als in het softdrugs-circuit. Buiten het criminele milieu hanteren drugs-csv's weinig geweld. De csv's die van milieucriminaliteit worden verdacht, nemen in een kwart van de gevallen hun toevlucht tot geweld. Het gaat om groepen die in afval of vuurwerk handelen of slib lozen. In de regel hanteren de fraude-csv's weinig geweld. Als zij geweld gebruiken, bestaat dat uit de bedreiging of afpersing van vrijberoepsbeoefenaars die gedwongen worden mee te (blijven) werken aan btw-, vastgoed-, hypotheek- of faillissementsfraude.

De gevolgen van geweldgebruik zijn vooral ernstig als sprake is van een grote schending van de lichamelijke integriteit en privacy. Dat is bijvoorbeeld het geval bij mensenhandel in de prostitutie, maar ook bij gewelddadige vermogensdelicten die zich binnen het privé domein van slachtoffers afspelen, zoals woningovervallen. De impact van het geweldgebruik binnen en tussen csv's, bijvoorbeeld op de drugsmarkt, kan als minder ernstig worden gekwalificeerd. Veel criminelen weten immers waar zij zich mee inlaten en aanvaarden daarbij het risico op geweld. 'Voorbereide' criminelen ervaren het geweldgebruik dan ook als minder traumatiserend.

2.2 Corruptie

Alvorens in te gaan op de omvang en aard van corruptie, moeten we erop wijzen dat de informatie over het gebruik van corruptieve contacten door csv's beperkt is. In de CSV-manager en in andere politiestructuren is weinig over dergelijke contacten geregistreerd, omdat alle aandacht uitgaat naar de criminele activiteiten van de csv's die de corruptie aanwenden. Daarnaast speelt imagoschade een rol. Het komt voor dat commerciële en ambtelijke organisaties corrupte medewerkers liever ontslaan dan dat zij hen aangeven.

Desalniettemin kan uit de ruim achthonderd geanalyseerde csv's worden opgemaakt dat een op de vijf csv's gebruikmaakt van corruptieve contacten. Vaak gaat het om contacten uit de transport-, logistiek- of onroerendgoedsector, maar ook corruptieve contacten bij de douane, luchthavenautoriteiten of justitie komen in opsporingsonderzoeken naar voren. De informatie betreft meestal corruptie in het buitenland, maar er is eveneens informatie waaruit blijkt dat corruptie ook in Nederland voorkomt.

Blijkens informatie uit de CSV-manager gebruiken de csv's die cocaïne smokkelen corrupte contacten op de Nederlandse luchthavens en in de zeehaven van Rotterdam. Uit andere politiebronnen kunnen we opmaken dat Nederlandse drugscriminelen ook corrupte contacten hebben in de zeehaven van Antwerpen. Bij de corrupte contacten op de luchthavens gaat het om beveiligingsmedewerkers, schoonmakers, bagagekeldermedewerkers of personeel van luchtvaartmaatschappijen. Hun rol bestaat uit het verstrekken van informatie over controles, het doorlaten van drugstransporten en diefstal van lading of bagage waarin de cocaïne verstopt is. Behalve cocaïne worden ook andere drugssoorten op deze manieren via luchthavens weggesluisd. In de zeehaven van Rotterdam komen corrupte contacten bij transport- en overslagbedrijven in beeld. Zij zijn betrokken bij het uit- of overladen van partijen cocaïne die voor Nederland of omliggende landen bestemd zijn. Overigens helpen diezelfde contacten ook bij het doorlaten van andere soorten drugs.

Naast deze Nederlandse contacten gebruiken csv's ook corrupte buitenlandse contacten. Dat zien we vooral bij de heroïne-csv's en de hasj-csv's die in de CSV-manager zijn geregistreerd. Het gaat om douanepersoneel, luchthavenpersoneel en ambtenaren van politie en justitie. De overwegend Turkse heroïne-csv's spannen vooral ambtenaren van de Turkse douane en justitie voor hun karretje, terwijl de (voornamelijk) Nederlandse en Marokkaanse hasj-csv's vergelijkbare contacten hebben in Marokko. Of en in welke mate deze csv's ook ander-soortige corruptieve contacten onderhouden in de genoemde landen, is onbekend.

Een andere Nederlandse link met corrupt personeel vinden we bij de csv's die zich concentreren op synthetische drugs en nederwiet. Sinds 2007 zijn er in de CSV-manager 24 csv's geregistreerd die gebruikmaakten van de diensten van Nederlandse opsporingsambtenaren. Zij zouden betrokken zijn bij het tegen betaling verstrekken van politie-informatie. Het betrof informatie over geplande huiszoekingen, geplande politie-invallen en gebruikte opsporingsmethoden, zoals het plaatsen van taps. In drie gevallen namen de corrupte opsporings-ambtenaren zelf actief deel aan het csv. Ook zijn enkele gevallen bekend waarin informatiemakelaars vertrouwelijke informatie van corrupte politieambtenaren kochten en in het criminele circuit doorverkochten zonder dat de bron herleidbaar was.

Vergeleken met csv's die zich met andere criminele activiteiten bezighouden, maken de Nederlandse, Turkse en Marokkaanse marihuana- en nederwiet-csv's veelvuldig gebruik van de diensten van vrijberoepsbeoefenaars zoals notarissen, advocaten, accountants, makelaars en belastingadvieskantoren. Deze dienst-

verleners beschikken over specifieke expertise en door de privileges die een aantal van deze beroepsgroepen bij wet hebben, kunnen zij criminelen helpen bij het slaan van bruggen met de bovenwereld. In dit verband zijn de vrijberoepsbeoefenaars meestal betrokken bij het verkrijgen van onroerend goed ten behoeve van de teelt of opslag van softdrugs en het witwassen van crimineel verkregen geld.

In het geval van fraude komt bij bancaire fraude een aantal keren corrupt bankpersoneel naar voren. Bij fraudevormen die andere criminele activiteiten ondersteunen, zoals de productie van en de handel in drugs en witwassen, komen corrupte of van corruptie verdachte medewerkers voor van elektriciteitsbedrijven, makelaars, accountants, advocaten, notarissen en fiscaal deskundigen.

Voor het faciliteren van mensensmokkel zijn een paar keer gemeenteamttenaren ingezet om asielprocedures te misbruiken en te bemiddelen bij schijnhuwelijken. Onduidelijk is of dat ook nu nog gebeurt. Binnen het domein milieu gebruiken csv's die illegaal afvalstoffen verwerken, corrupte ambtenaren om milieuvergunningen te verkrijgen en om toezicht en controles te vermijden. Binnen de domeinen mensenhandel, wapens en vermogenscriminaliteit is geen informatie over de aard van eventuele corrupte contacten naar voren gekomen.

De rol van notarissen, advocaten, accountants en makelaars zagen we al terug bij de csv's die zich met marihuana en nederwiet bezighouden. In aanvulling daarop volgt hieronder een opsomming van vrijberoepsbeoefenaars die in de analyse van de ruim achthonderd csv's naar voren zijn gekomen. Vooraf zij opgemerkt dat onderstaande opsomming uitsluitend vanuit de politie bevestigde en veronderstelde gevallen van corruptie betreft. Onbevestigde informatie over corruptie van vrijberoepsbeoefenaars valt buiten de opsomming. We kunnen er dus van uitgaan dat het werkelijke aantal corrupte vrijberoepsbeoefenaars hoger ligt.

Van twaalf van de ruim achthonderd csv's in de CSV-manager is vastgesteld dat zij gebruikmaken van de diensten van corrupte notarissen. Zij worden ingezet bij het kopen van onroerend goed dat fungeert als drugspan of hennepkwekerij, bij het plegen van vastgoedfraude en het witwassen van geld door het aankopen van onroerend goed. Bij de uitvoering van deze activiteiten komen ook corrupte vastgoedbeheerders, makelaars en taxateurs voor. Bij negen csv's wordt een dubieuze rol van advocaten verondersteld. Het gaat onder andere om handelingen die niet binnen de integere uitoefening van het ambt vallen. Voorbeelden zijn het lekken van informatie naar criminelen, behulpzaam zijn bij het voortzetten van activiteiten tijdens detentie, intimidatie van getuigen en het ter

beschikking stellen van voorzieningen van het advocatenkantoor, zoals de derdenrekening of telefoonlijnen die van tappen gevrijwaard zijn. Uit de csv-beschrijvingen blijkt dat accountants vooral dienstbaar zijn bij het witwassen van geld, bijvoorbeeld door het opmaken van valse werkgeversverklaringen, arbeids-overeenkomsten en salarisspecificaties waarmee hypotheeklen worden aangevraagd. Sinds 2007 zijn er in de CSV-manager zestien gevallen naar voren gekomen.

Zoals gezegd, geven deze voorbeelden nauwelijks inzicht in de werkelijke omvang en aard van corruptie. Ze bieden fragmentarisch inzicht in corruptievormen, waarvan de meeste feitelijk al bekend zijn. Er zijn twee globale conclusies te trekken.

De eerste luidt dat de informatie over corruptie nog altijd zo beperkt is, dat er nauwelijks een balans over het verschijnsel valt op te maken. In 2004 werd in het NDB al gesteld dat er vanuit de opsporing maar weinig aandacht uitgaat naar de corrupte handlangers van verdachten, en op basis van de huidige informatiepositie wordt dat beeld bevestigd. De tweede conclusie is dat de groeiende technologische beveiliging van (bedrijfs)processen en informatie ertoe leidt dat csv's zich steeds vaker noodgedwongen richten op mensen die hun alsnog toegang tot die (bedrijfs)processen en informatie kunnen verlenen. Daar ligt corruptie op de loer. De beroepsgroepen die in deze paragraaf aan de orde zijn geweest, zullen wat dat betreft een steeds belangrijker schakel worden voor de succesvolle uitvoering van criminele activiteiten.

Het gefragmenteerde beeld van corruptie in de Nederlandse samenleving leidt tot de slotsom dat we niet precies weten hoe diep de gevolgen van corruptie in de Nederlandse samenleving ingrijpen. Desondanks staat vast dat corruptie het idee van rechtvaardige overheden, bedrijven of vrijberoepsbeoefenaars aantast, terwijl mensen daarin hun vertrouwen hebben gesteld. Als dat vertrouwen te vaak wordt beschaamd, leidt corruptie tot ondermijning van de samenleving, in sociaal, economisch en politiek opzicht. Daarvan lijkt in Nederland echter geen sprake te zijn. Verder onderzoek naar corruptiegevallen in Nederland zou meer duidelijkheid kunnen verschaffen over de effecten van corruptie voor de Nederlandse samenleving.

2.3 Misbruik van rechtspersonen

“Georganiseerde criminaliteit bestaat niet ondanks, maar dankzij de wettige omgeving”.⁷² Dat blijkt overtuigend uit het feit dat 85 procent van de csv’s in de CSV-manager gebruikmaakt van een of meer rechtspersonen.

Ook in het Nationaal dreigingsbeeld van 2008 werd de grootschalige betrokkenheid van rechtspersonen opgemerkt. Er werd geconstateerd dat “(...) het misbruik van ondernemingen en andere rechtspersonen zodanig bepalend [lijkt] te zijn voor het criminele bedrijf, dat het gezien kan worden als een noodzakelijke voorwaarde voor het bestaan en de continuïteit ervan”⁷³. Meer dan een kwart van de leden van csv’s stond ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en had zeggenschap over een of meer ondernemingen.

Verwonderlijk is het veelvuldige gebruik van rechtspersonen door csv’s niet. Het gebruik ervan biedt verschillende voordelen. Rechtspersonen kunnen het logistieke proces van een criminele activiteit faciliteren, als dekmantel fungeren en mogelijkheden bieden om illegaal verkregen opbrengsten een schijnbaar legale herkomst te geven. Bovendien kunnen ze gebruikt worden om illegaal verkregen opbrengsten uit te geven.

Csv’s die zich met mensenhandel bezighouden, gebruiken door hen beheerde bordelen en escortbedrijven om prostituees uit te buiten. Mensensmokkel-csv’s gebruiken uitzendbureaus, en in de georganiseerde hennepcultuur worden grow- en coffeeshops benut ten behoeve van criminele activiteiten. Bestaande en nieuw op te richten transportbedrijven worden gebruikt, vooral om partijen drugs te transporteren. Daarbij vestigen drugs-csv’s zich moeiteloos in havens, nabij luchthavens of op industrieterreinen. De bedrijven legitimeren immers hun aanwezigheid. Bij milieucriminaliteit gaat het, volgens de informatie uit de CSV-manager, meestal om bedrijven die handelen in afval en vuurwerk.

Bedrijven van familieleden van csv’s worden ook veelvuldig gebruikt om crimineel vermogen wit te wassen. Het gaat dan om motels, restaurants, cafés, broodjeszaken, autobedrijven, kledingzaken, cadeauwinkels, bureaus voor financieel advies, uitzendorganisaties, nagelstudio’s en kapsalons.

⁷² Citaat uit: Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg & H.G. van de Bunt (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Rapportage op basis van de WODC-monitor* (Onderzoek en Beleid 173). Den Haag: WODC, p. 74.

⁷³ Citaat uit: Boerman, F., M. Grapendaal & A. Mooij (2008). *Nationaal dreigingsbeeld 2008. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst IPOL, p. 246.

Het gebruik van rechtspersonen door csv's heeft enkele positieve effecten op de Nederlandse samenleving, alleen worden die tenietgedaan door de in potentie zeer schadelijke langetermijneffecten. Op korte termijn draagt het gebruik van rechtspersonen bij aan de economische bedrijvigheid en dat leidt tot een verhoging van het bruto nationaal product. Een schadelijk gevolg dient zich aan als het reeds aanzienlijke gebruik van rechtspersonen en het ogenschijnlijke gemak waarmee csv's ze gebruiken, nog verder doorzet. Gevoelige sectoren, zoals de transportsector, lopen dan het risico (verder) te worden gecorrumpeerd. Dat levert economische schade op, omdat reguliere bedrijven uit de markt worden gedrukt door bedrijven van criminelen. Bedrijven van criminelen zijn voor hun voortbestaan immers niet afhankelijk van bedrijfswinsten, maar kunnen worden gefinancierd uit de vermogens die csv's met hun criminele activiteiten vergaren. Het misbruik van rechtspersonen kan op termijn ernstige gevolgen voor de samenleving hebben, bijvoorbeeld als de verweving in gevoelige sectoren verder doorzet. Dat tast het vertrouwen van consumenten en bedrijven aan en kan ertoe leiden dat bedrijven of andere belanghebbenden afhankelijk worden van crimineel geld.

2.4 Contrastrategieën

Contrastrategieën zijn maatregelen van csv's om te voorkomen dat zij door politie en justitie worden opgespoord of vervolgd. Ook gebruiken csv's ze om zich af te schermen van (vijandige) concurrenten. We kunnen defensieve en offensieve contrastrategieën onderscheiden. De defensieve contrastrategieën van csv's zijn gericht op het verbergen van de criminele activiteiten, de offensieve op het tegengaan van de activiteiten van opsporings- en vervolgingsambtenaren.

Het beeld van contrastrategieën is net als dat van corruptie gebaseerd op een relatief beperkte informatiepositie. Contrastrategieën zijn nu eenmaal meestal niet de strafbare feiten waarvoor csv's worden aangepakt: de focus van opsporingsonderzoeken ligt op de criminele hoofdactiviteiten van de csv's. Daardoor is er over de aard en omvang van de gebruikte contrastrategieën relatief weinig informatie.

Voor de helft van de ruim achthonderd onderzochte csv's uit de CSV-manager is informatie beschikbaar over het gebruik van contrastrategieën. Dat percentage fungeert als ondergrens vanwege de relatief beperkte informatiepositie. Van die helft gebruikt het overgrote deel (80%) vooral defensieve contrastrategieën, in het bijzonder strategieën waarmee de csv's hun communicatie afschermen. Dat doen ze door veel en verschillende telecommunicatiemiddelen te gebruiken en

te communiceren in code. Naast het afschermen van communicatie komen de volgende strategieën voor: het gebruik van valse of vervalste identiteitspapieren, contraobservatie en het kopen van informatie.

De offensieve contrastrategieën komen minder vaak voor. Van de csv's waarvan informatie over het gebruik van contrastrategieën beschikbaar is, gebruikt 20 procent offensieve contrastrategieën. In de meeste gevallen gaat het om het omkopen van ambtenaren, het verwerven van relaties op strategisch niveau (onder andere met vrijberoepsbeoefenaars en bestuurders) en het onder druk zetten van (gezinsleden van) ambtenaren. Een enkele keer worden chantabele omstandigheden gecreëerd waardoor de positie van politie- of justitieambtenaren wordt ondermijnd. Ten slotte is het verspreiden van geruchten een strategie die de afgelopen vier jaar is voorgekomen: overheidsdiensten of ambtenaren die belast zijn met de opsporing en vervolging van (top)criminelen worden via de media en *social media* opzettelijk in diskrediet gebracht.

In de CSV-manager passeert een keur aan defensieve en offensieve afschermingsmethoden de revue. Bij de uitvoering van nagenoeg alle criminele activiteiten gebruiken de csv's verschillende varianten van die methoden. Om die reden beschrijven wij de afschermingsmethoden hier in hun totaliteit, zonder een indeling te maken naar de verschillende criminele activiteiten.

De afschermingsmethoden zijn in vier hoofdcategorieën ondergebracht. Het gaat hier om het gebruik van:

1. ICT-middelen;
2. een valse identiteit;
3. intimidatie en (bedreiging met) geweld;
4. de media.

Bij het gebruik van *ICT-middelen* gaat het onder andere om afscherming door het gebruik van verschillende simkaarten, *hotspots*, het *Voice over Internet Protocol*, chatprogramma's, online opslagdiensten, cryptofoons, stemvormers, *stealthphones*, gsm-afluisterzenders, gsm- en gsm-jammers, peilbakens en apparatuur of diensten om peilzenders van opsporingsdiensten te traceren, ook wel *sweepers* genoemd.

Het gebruik van *een valse identiteit* betreft afscherming door het gebruik van vervalste identiteitsbewijzen en paspoorten. Bij het gebruik van vervalste paspoorten is de stickermethode, het plakken van een bedrukte folie over de originele personaliabladzijde, in opkomst. Daarnaast zijn twee andere ontwikkelingen gaande: in Nederland is een opvallende stijging van het aantal

vervalste rijbewijzen waarneembaar, en het gebruik van vervalste paspoorten verschuift naar fraude met authentieke, blanco documenten. Ten slotte worden ook fantasiedocumenten (documenten die niet toebehoren aan een bestaand land of een bestaande instantie maar er niettemin authentiek uitzien) vaker aangetroffen.

Intimidatie en bedreiging met geweld heeft onder andere betrekking op het intimideren of bedreigen van officieren van justitie, politieambtenaren, journalisten en getuigen. Zoals blijkt uit de informatie uit de CSV-manager, zijn in het afgelopen decennium verschillende officieren van justitie meerdere keren bedreigd door leden van csv's die onderwerp van onderzoek waren. Ook blijkt daaruit dat politieambtenaren en journalisten soms in hun vrije tijd worden gefotografeerd, gevolgd of opgezocht met het doel hen te compromitteren, te intimideren of te bedreigen. Getuigen, maar ook medeverdachten en slachtoffers, worden bedreigd om de rechtspleging te frustreren. Soms helpen corrupte advocaten daarbij als zij hun recht om getuigenverklaringen bij te wonen, misbruiken door informatie van getuigen aan hun cliënten door te spelen. Enkele csv's gaan verder dan intimideren of bedreigen. Dat blijkt uit gevallen waarbij een aanslag op een politiebureau werd beraamd, een arrestatieteam werd beschoten en een rechtbank een mortieraanval te verwerken kreeg.

Of er sprake is van een opgaande of een neerwaartse trend in het gebruik van intimidatie, bedreiging of ander geweld, valt niet op te maken uit de informatie in de CSV-manager. Willen we daarover duidelijkheid krijgen, dan zijn aanvullende bronnen nodig. Bovendien zouden die meer inzicht kunnen verschaffen in (andere) bij deze werkwijze betrokken partijen, zowel aan de dader- als aan de slachtofferkant. Om die reden moeten we volstaan met de conclusie dat het gebruik van intimidatie en bedreiging met geweld met enige regelmaat voorkomt en dat de hierboven genoemde voorbeelden wederom een ondergrens markeren.

Het gebruik van *de media* als contrastrategie heeft meestal als doel politie en justitie in diskrediet te brengen en een gunstig imago van verdachten te creëren. In het huidige mediatijdperk zijn voldoende communicatiekanalen en journalisten te vinden die andere belangen laten prevaleren boven het belang van uitsluitend objectieve berichtgeving. Daar maken sommige criminelen en hun advocaten handig gebruik van. Hier bestaat het risico van een symbiotische relatie: journalisten die criminelen nodig hebben om te kunnen publiceren en criminelen die journalisten nodig hebben om via de media druk uit te oefenen op opsporingsdiensten en justitie.

De beschrijving van contrastrategieën en de opsomming van de verschillende afschermingsmethoden laten zien dat de gevolgen van het gebruik ervan ernstig kunnen zijn. De samenleving ondervindt schade doordat csv's door het gebruik van contrastrategieën uit handen van de politie weten te blijven en verder kunnen gaan met het uitvoeren van hun criminele activiteiten. Vaak zien we csv's die geavanceerde afschermingstechnieken toepassen, erg succesvol zijn en een stevige positie in de onder- en bovenwereld hebben. Dat betekent dat de schadelijke gevolgen van hun handelingen sterk voelbaar zijn in de Nederlandse samenleving. Specifieke groepen die schade ondervinden, zijn journalisten, getuigen en ambtenaren die belast zijn met de opsporing, vervolging en bestrafing van criminelen. Zij ondervinden directe psychische en soms ook fysieke schade.

Tot slot, de georganiseerde criminaliteit wordt door het gebruik van steeds geavanceerdere contrastrategieën almaar moeilijker te bestrijden. Vooral het gebruik van hoogwaardige ICT-middelen, de verdergaande digitalisering en het toenemende gebruik van de media spelen daarin een rol. Daardoor wordt de speelruimte van criminelen vergroot.

3

Prioritering van csv's

In het voorgaande hoofdstuk is het gebruik van vier werkwijzen belicht. Duidelijk werd dat het gebruik van geweld, corruptie, rechtspersonen en contrastrategieën onlosmakelijk verbonden is met de uitvoering van veel vormen van georganiseerde criminaliteit. Deze handelingen van csv's dragen daarom bij aan de gevolgen die de Nederlandse samenleving van de georganiseerde criminaliteit ondervindt. Hoe frequenter en intensiever het gebruik van de werkwijzen, hoe ernstiger de gevolgen van een crimineel verschijnsel voor de Nederlandse samenleving uitpakken. De conclusie luidt dan ook dat het intensieve gebruik van de genoemde werkwijzen van csv's de samenleving op een ernstige manier kan ondermijnen.

Deze conclusie biedt een mogelijkheid om keuzen te maken in de aanpak van csv's: csv's die intensief gebruikmaken van de genoemde werkwijzen, kunnen daarop geprioriteerd worden. Deze prioritering van csv's zou een aanvulling kunnen zijn op de (strategische) prioritering van criminele hoofdactiviteiten zoals die nu, mede op basis van het NDB, gebeurt. Zo ontstaat een prioritering in twee trappen. De eerste trap is de strategische prioritering van criminele hoofdactiviteiten op grond van de verwachte ernst van de gevolgen. In de tweede trap worden, binnen de geprioriteerde hoofdactiviteiten, csv's aangewezen die met voorrang aangepakt kunnen worden, omdat hun werkwijzen de samenleving op een ernstige manier ondermijnen. Hoe we kunnen komen tot een prioriteringsmodel voor csv's, wordt in het volgende hoofdstuk op hoofdlijnen uiteengezet. Daar wordt een model besproken dat in de politiepraktijk door enkele buitenlandse korpsen op landelijk niveau naar tevredenheid wordt gebruikt, het zogenoemde Sleipnir-model. Het gaat er bij die bespreking niet om te betogen dat het specifieke model zaligmakend is. Veel meer dient het ter illustratie van het idee dat een prioriteringsmodel voor csv's, nog ongeacht de precieze invulling daarvan, een goede aanvulling zou kunnen zijn op het strategische sturingsmodel van criminele hoofdactiviteiten. Vanzelfsprekend moet verder onderzoek uitwijzen in hoeverre een tweetraps-prioriteringsmodel in Nederland bruikbaar is.

4

Het Sleipnir-model

Het Sleipnir-model is in de jaren negentig door Canadese onderzoekers ontwikkeld om te bepalen welke criminele groepen met voorrang aangepakt kunnen worden. Daartoe worden csv's op een gestructureerde manier gerangschikt naar de ernst van de gevolgen die hun specifieke handelingen teweegbrengen. Het gaat om twaalf 'csv-kenmerken' die zich beperken tot direct waarneembare gedragingen. Elk van de twaalf kenmerken heeft een definitie en een wegingsfactor. De wegingsfactor geeft weer in welke mate het kenmerk de samenleving schade toebrengt.

In het Sleipnir-model hebben de csv-kenmerken *corruptie*, *geweld* en *verweving* (voor zover die betrekking heeft op het gebruik van rechtspersonen) de hoogste wegingsfactoren toegekend gekregen. Naar de opvatting van de Canadese onderzoekers zijn deze kenmerken het meest schadelijk voor de samenleving. Dat sluit aan op de bevindingen van het werkwijzenonderzoek waar dit deel aan is ontleend. Ook dat onderzoek merkt corruptie, geweld en verweving aan als csv-kenmerken die bijdragen aan de gevaarzetting of het ondermijnende potentieel van csv's. Het vierde onderzochte kenmerk, *contrastrategieën*, komt ook in het Sleipnir-model terug. Het is het negende 'zwaarwegende' kenmerk, al heeft het een minder hoge wegingsfactor dan de drie eerdergenoemde kenmerken.

Om een indruk te geven van de manier waarop een model voor prioritering van csv's tot stand kan komen, wordt in tabel 14 beschreven op welke manier de csv's door het gebruik van werkwijzen bijdragen aan hun gevaarzetting voor de Nederlandse samenleving of die samenleving ondermijnen. Die beschrijving vormt de argumentatie om een werkwijze of ander csv-kenmerk in het model op te nemen en is ook bruikbaar voor het toekennen van een wegingsfactor.

Tabel 14

Werkwijzen en wegingsfactoren	
Onderzoeksbevindingen over werkwijzen	Consequenties voor wegingsfactoren
<p>Geweld: In het private domein ervaren slachtoffers geweldgebruik van csv's als ernstiger traumatiserend dan hetzelfde geweldgebruik in het publieke domein. Criminelen ervaren geweldgebruik van andere criminelen vaak als minder traumatiserend dan onschuldige slachtoffers.</p>	<p>De werkwijze 'geweld' krijgt, afhankelijk van waar het geweld wordt toegepast en jegens wie, een wisselende wegingsfactor. Een andere optie is 'geweld' op te splitsen in verschillende geweldskenmerken.</p>
<p>Corruptie: Het door csv's inzetten van ambtelijke corruptie heeft ernstiger gevolgen voor de samenleving dan corruptie in de private sector. Ook de rechter laat dat vaak in zijn vonnis meewegen. De onderbouwing daarvoor is meestal gebaseerd op het feit dat ambtelijke corruptie een ernstige ondermijnende uitwerking heeft op de werking van de rechtsstaat.</p>	<p>Csv's die ambtelijke corruptie aanwenden, krijgen een hogere wegingsfactor dan csv's die gebruikmaken van corrupte handlangers in de private sector.</p>
<p>Misbruik van rechtspersonen: Uit het onderzoek blijkt dat nagenoeg alle csv's in Nederland misbruik maken van rechtspersonen.</p>	<p>Het op basis hiervan toekennen van een hoge wegingsfactor levert geen bijdrage aan prioritering van het ene csv boven het andere. Bijna alle csv's zouden een hoge prioriteit krijgen. Beter is het om een deelkenmerk te kiezen dat wel onderscheidend is, bijvoorbeeld de <i>manier</i> waarop de rechtspersonen worden misbruikt. Zo krijgen csv's die verwijtbaar betrokken rechtspersonen gebruiken, een hogere wegingsfactor dan csv's die dat niet doen.</p>
<p>Alle werkwijzen: Het gebruik van meerdere werkwijzen ondermijnt de samenleving op een ernstiger manier dan het gebruik van een enkele, omdat de ondermijning zich op meerdere terreinen manifesteert. Daardoor worden ook meer mensen slachtoffer.</p>	<p>Csv's die meerdere werkwijzen gebruiken, krijgen een hogere wegingsfactor dan csv's die een enkele werkwijze gebruiken.</p>

Andere csv-kenmerken: Grote, heterogene csv's zijn het meest succesvol. Zij genereren grote criminele vermogens, hebben uitgebreide (criminele) contacten en gebruiken meer werkwijzen dan kleine, homogene csv's. Daardoor hebben deze csv's een grote bijdrage in de schade die een crimineel verschijnsel de samenleving toebrengt.

Grote, heterogene csv's krijgen een hogere wegingsfactor dan kleine, homogene csv's.

Deze voorzet om een prioriteringsmodel voor csv's te ontwikkelen op basis van werkwijzen of andere csv-kenmerken is niet volledig: hij beperkt zich tot de vier onderzochte werkwijzen en enkele andere kenmerken van csv's. Hier gaat het er slechts om aan te tonen dat werkwijzen of kenmerken van csv's richting kunnen geven aan het vaststellen van een (landelijk) bruikbaar model. Daartoe strekken de hierboven beschreven suggesties tot voorbeeld. Ook tonen ze aan dat er in de empirische werkelijkheid voldoende onderbouwing te vinden is om tot een beargumenteerde wegging van belangrijke csv-kenmerken te komen, zoals dat in het Sleipnir-model al voor meerdere kenmerken is gebeurd.

5

Tot besluit

De hiervoor besproken werkwijzen en het Sleipnir-model bieden een grondslag om verder invulling te geven aan een prioriteringsmodel voor csv's. Volgens ons zou dat model moeten volgen op het strategische sturingsmodel van de criminele hoofdactiviteiten. Op die manier ontstaat een tweetrapsmodel waarmee, nadat vastgesteld is welke hoofdactiviteiten moeten worden aangepakt, csv's tactisch geordend worden om te bepalen welke bij voorkeur aangepakt moeten worden. Om zo'n ordening tot stand te kunnen brengen, is het zaak een complete en goed onderbouwde set csv-kenmerken of werkwijzen en bijbehorende wegingsfactoren te determineren en die onder te brengen in een prioriteringsmodel voor csv's.

Het voorgestelde tweetrapsmodel van eerst strategisch prioriteren op criminele activiteiten en daarna verder prioriteren op (kenmerken van) csv's draagt bij aan een effectievere en efficiëntere bestrijding van de meest schadelijke criminele verschijnselen in Nederland. Door de focus te leggen op zwaarwegende csv-kenmerken komen csv's naar voren die door hun handelwijzen een gevaar vormen voor de Nederlandse samenleving of waarvan het ondermijnend potentieel groot is. Die informatie helpt de aanpak van de meest schadelijke elementen binnen een geprioriteerd crimineel verschijnsel vorm te geven. Dat laat onverlet dat tal van andere zwaarwegende factoren de prioritaire aanpak van csv's kunnen (bij)sturen, zoals de verwachte effectiviteit van in te zetten menskracht en middelen, politiek-bestuurlijke afwegingen, regionale politiebelangen en belangen van strategische partners.

Deel 5

Rol van Nederland bij grensoverschrijdende
criminaliteit

1

Inleiding⁷⁴

De criminele activiteiten die in het Nationaal dreigingsbeeld aan de orde komen, zijn voor een groot deel grensoverschrijdend. Dat betekent dat de gevolgen van de georganiseerde criminaliteit zich niet beperken tot de Nederlandse samenleving. Grensoverschrijdende criminaliteit heeft ook gevolgen in het buitenland. Een kritiek op eerdere edities van het Nationaal dreigingsbeeld luidde dat er onvoldoende aandacht werd besteed aan het internationale perspectief van grensoverschrijdende criminaliteit. Die kritiek is ter harte genomen. Voor dit Nationaal dreigingsbeeld is onderzoek gedaan naar de internationale rol van Nederland en Nederlandse criminelen op de drugsmarkten en bij sigarettensmokkel en btw-carrousel fraude.

Omdat we ons noodgedwongen moesten beperken in de reikwijdte van dit onderzoek, is er voor gekozen die internationale rol te bezien vanuit het perspectief van wat Europol de Noordwest-*hub* noemt, een knooppunt van Noordwest-Europese landen binnen de Europese Unie (EU). Europol ziet deze *hub* als een van de belangrijkste coördinatiecentra voor de distributie van illegale goederen binnen de EU. De Noordwest-*hub* bestaat uit de landen België, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Om de betrokkenheid van Nederlandse criminelen bij criminele activiteiten binnen de Noordwest-*hub* te onderzoeken, is bij zusterorganisaties in onze buurlanden nagegaan in hoeverre Nederlandse criminelen een rol spelen bij opsporingsonderzoeken. Daar is teleurstellend weinig over bekend geworden. De vraag rond de betrokkenheid van *Nederlanders* kan dus niet beantwoord worden. In plaats daarvan richten we de blik meer op de rol van *Nederland*.

Nederland wordt vaak genoemd als de draaischijf van grensoverschrijdende criminaliteit binnen de Noordwest-*hub*. Om na te gaan of dit beeld klopt zijn voor de drugsmarkten, sigarettensmokkel en btw-carrousel fraude de volgende vragen gesteld: In welke mate is Nederland betrokken bij grensoverschrijdende criminaliteit en waaruit bestaat die betrokkenheid?

⁷⁴ Deel 5 is gebaseerd op het rapport *Georganiseerde criminaliteit in internationaal perspectief. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* van R. Landman, E. Verschuuren en E. Stoffers, werkzaam bij de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Voor een verantwoording van de gevolgde werkwijze, de bronnen en meer details wordt de lezer aangeraden dat rapport te raadplegen. De inhoud en conclusies van deel 5 komen geheel voor rekening en verantwoording van de auteurs van het eindrapport NDB2012.

2

Europese criminele markten

Synthetische drugs

Volgens het Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving is Nederland de belangrijkste producent voor synthetische drugs in Europa, gevolgd door Polen, België en Bulgarije.⁷⁵ Het gaat in de meeste gevallen om ecstasy en amfetamine. 80 procent van de wereldproductie van amfetamine is uit Europa afkomstig.⁷⁶ Bij ecstasy is een verschuiving zichtbaar van productie in Europa naar productie in de nabijheid van andere grote gebruikersmarkten in Azië, Noord-Amerika en Oceanië.⁷⁷ In Nederland worden jaarlijks ongeveer twintig laboratoria aangetroffen voor de productie van synthetische drugs, in België vijf tot tien. Het Verenigd Koninkrijk is binnen Europa de grootste afnemer van in Nederland en België geproduceerde synthetische drugs. Het is een groot land met een grote gebruikersmarkt (hoge prevalentie). Britse criminelen zorgen dikwijls zelf voor het transport naar het Verenigd Koninkrijk.

Methamfetamine wordt vaak geproduceerd in kleine productieplaatsen in Tsjechië, jaarlijks worden er honderden van deze productieplaatsen ontdekt. In toenemende mate wordt het ook in Duitsland geproduceerd. Het overgrote deel van de productie van synthetische drugs in Nederland is bestemd voor de export naar andere landen binnen de Europese Unie en daarbuiten. Zo wordt methamfetamine voor een deel via het Verenigd Koninkrijk naar Japan geëxporteerd en is Australië van oudsher een importmarkt voor ecstasy.

In Nederland is de productie en groothandel van synthetische drugs en dan in het bijzonder amfetamine en ecstasy in handen van Nederlandse criminelen. Zij beschikken over de benodigde kennis en kunde om deze drugs op grote schaal te produceren en wereldwijd te distribueren. Talloze andere nationaliteiten zijn op Nederlands grondgebied betrokken als tussenhandelaar of eindafnemer. De distributie gebeurt deels via de legale import- en exportstromen die dienen als afscherming van de illegale goederen. Criminelen in alle lidstaten van de Noordwest-*hub* maken daarbij gebruik van bestaande transportbedrijven of richten speciaal bedrijven op die als dekmantel dienen voor de criminele activiteiten.

⁷⁵ Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving (2011). *Jaarverslag 2011: Stand van de drugsproblematiek in Europa*. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ United Nations Office on Drugs and Crime (2010). *World Drug Report 2010*. Vienna: UNODC.

Nederland heeft op basis van Europese prevalentiecijfers alleen voor ecstasy een van de grotere gebruikersmarkten. Toch heeft Nederland in vergelijking met ons omringende grote landen een kleine afzetmarkt. Het is de prevalentie in combinatie met een grote bevolkingsomvang die een gebruikersmarkt tot een interessante afzetmarkt maakt. De grootste afzetmarkt voor synthetische drugs is het Verenigd Koninkrijk.

Wiet

In de paragraaf over cannabis in dit Nationaal dreigingsbeeld wordt de Nederlandse productie geschat op 448 ton. De totale Europese consumptie wordt geschat op 1000 tot 7000 ton.⁷⁸ Uit deze cijfers blijkt dat de Nederlandse productie niet voldoende is om de Europese vraag te dekken. Ook in andere Europese landen wordt in ruime mate wiet geproduceerd en volgens experts neemt de productie in die landen toe. Een indicatie die daarvoor gebruikt wordt, is het aantal ontmantelde kwekerijen en het aantal growshops in een land. Nederland is met circa 5500 ontmantelde hennepkwekerijen in 2011 een grote producent van wiet. Het Verenigd Koninkrijk kent ook een aanzienlijke wietteelt. In 2009-2010 zijn daar in een jaar tijd 6866 hennepkwekerijen ontmanteld, in 2011-2012 is dat aantal toegenomen en zijn er 7865 ontmanteld.⁷⁹ In 2010 zijn in Duitsland 384 kwekerijen ontmanteld, in België waren dat er 979. In Frankrijk is het aantal growshops gestegen van ongeveer 200 in 2005 naar zo'n 600 in 2011. Ook in andere landen worden de laatste jaren meer growshops voor hennepsteelt en hennepkwekerijen aangetroffen dan in het verleden. Duitsland telde in 2010 264 growshops.

Het overgrote deel van de Nederlandse wietproductie is bestemd voor de export naar andere Europese landen. Daarnaast wordt ook vanuit andere landen zoals België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk kwalitatief goede wiet geëxporteerd en fungeert Nederland als transitland. Cijfers over de omvang van deze export zijn niet bekend.

Een groot deel van de hennepkwekerijen in de verschillende Europese landen wordt geëxploiteerd door autochtone inwoners van die landen. Er zijn ook Nederlanders betrokken bij hennepkwekerijen in het buitenland, maar dat

⁷⁸ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2012). *Cannabis production and markets in Europe* (EMCDDA Insights series 12). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

⁷⁹ BBC News UK 29 april 2012. *Cannabis farms: 21 found each day, police chiefs say*. Geraadpleegd 18-09-2012 op <http://www.bbc.co.uk/news/uk-17888762>

aandeel neemt af, bijvoorbeeld als het gaat om de betrokkenheid bij Duitse en Belgische kwekerijen. Als Nederlanders betrokken zijn, spelen ze steeds minder een hoofdrol. Nadat buitenlandse kwekers het kunstje geleerd hebben, gaan ze als zelfstandig kweker verder. Naast autochtone groepen zijn er ook groepen met een andere herkomst actief in de wietteelt. In landen waar veel Vietnamezen wonen, spelen zij een aanzienlijke rol in de grootschalige wietteelt, zoals in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en verschillende Oost-Europese landen. In Nederland en België wonen minder Vietnamezen en hun betrokkenheid bij de wietteelt is gering. Het is onbekend of de criminele Vietnamezen in de verschillende landen contact met elkaar onderhouden. Ook Turkse migranten zijn in diverse Europese landen actief in de wietteelt, vooral in Duitsland en Nederland. Van hen is bekend dat zij onderling samenwerken over landsgrenzen heen, de relaties zijn vaak gebaseerd op familiebanden. Nederlanders die in België betrokken zijn bij de wietteelt, hebben vaak een Turkse of Marokkaanse achtergrond.

De meeste wiet wordt dus buiten Nederland geproduceerd en de productie in het buitenland is voornamelijk in handen van autochtone bewoners en immigrantengroepen.

De geproduceerde wiet wordt vanuit de productielanden gedistribueerd naar de grote afzetmarkten in Europa. Dat gebeurt deels meeliftend op de legale import- en exportstromen van die landen. Criminelen maken daarbij gebruik van bestaande transportbedrijven of richten er speciaal bedrijven voor op die als dekmantel dienen voor de criminele activiteiten.

Het gebruik van cannabis is populair in Europa. De grote afzetmarkten in de Noordwest-*hub* zijn Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. In heel Europa hebben het afgelopen jaar 22,5 miljoen mensen (van 15 tot 64 jaar) cannabis gebruikt, waaronder 3,5 miljoen Fransen, 2,8 miljoen Britten, 2,7 miljoen Duitsers en 466.000 Nederlanders.⁸⁰

Cocaïne

De cocaïnemarkt in Europa is een grote en stabiele markt, zoals beschreven is in de paragraaf over cocaïne. De drugs zijn onverminderd populair in Europa. Vanuit de productielanden in Zuid-Amerika komt cocaïne Europa vooral binnen via de westelijke landen, in het bijzonder het Iberisch schiereiland (Spanje en

⁸⁰ De cijfers zijn afkomstig uit de landenoverzichten van de EMCDDA en voor de Nederlandse cijfers wordt verwezen naar de paragraaf over cannabis.

Portugal) en Nederland en België. Naast deze routes lijken routes via westelijk Afrika en de Balkan aan populariteit te winnen. Duitsland en Frankrijk zijn naast bestemmingslanden tegelijkertijd ook distributielanden voor de verdere verspreiding van cocaïne in Europa. De cocaïne wordt in havengebieden in magazijnen opgeslagen in afwachting van verdere verspreiding. In Frankrijk worden in de havens van Perpignan en Biarritz de meeste partijen cocaïne in beslag genomen. Fruit is een favoriete deklading, als bederfelijke waar wordt fruit vanwege economische overwegingen minder gecontroleerd. In Nederland, Frankrijk en Duitsland is meerdere malen cocaïne tussen bananen aangetroffen.

Het zijn in de verschillende Europese landen vooral autochtone criminelen die zich met de handel en smokkel van cocaïne bezighouden. Daarnaast zijn in Duitsland, Nederland en België ook Turkse immigranten actief op de cocaïne-markt. In het Verenigd Koninkrijk zijn ook Colombiaanse immigranten actief en in Frankrijk relatief veel Jamaicanen en Dominicanen. Nigerianen smokkelen met een hoge frequentie vooral kleine partijen cocaïne naar de landen van de Noordwest-*hub*. Van Nigeriaanse criminele groepen is bekend dat zij wereldwijd vertakt zijn en nauwe contacten met elkaar onderhouden. Vastgesteld is dat er Nigeriaanse koeriers zijn die vanuit de Amsterdamse Bijlmermeer de Duitse markt van cocaïne voorzien.

Grote afzetmarkten binnen de Noordwest-*hub* zijn Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

Heroïne

Heroïne wordt vooral via de westelijke Balkan naar Europa getransporteerd. Nederland, Duitsland, Frankrijk en België zijn belangrijke transitlanden voor heroïne die voor het Verenigd Koninkrijk bestemd is. Turkse immigranten in die landen zijn (van oudsher) betrokken bij de heroïnehandel en ze onderhouden nauwe contacten met elkaar. Turkse immigranten in het Verenigd Koninkrijk en Turkse immigranten in Frankrijk onderhouden nauwe contacten met Turkse heroïnehandelaars in België, Nederland en Duitsland. Op Belgisch grondgebied komen Turkse heroïnehandelaars regelmatig bij elkaar voor overleg. Circa twintig jaar geleden hebben Turkse handelaars in Duitsland de levering van grote partijen verplaatst naar Turkse families in Nederland. Daar wordt de heroïne opgedeeld in kleine partijen, die deels weer teruggaan naar de Duitse gebruikersmarkt. Turkse immigranten houden zich niet alleen bezig met heroïnehandel, maar ook met andere vormen van criminaliteit. Na autochtone Duitsers en Nederlanders zijn de Turkse immigranten in beide landen het meest betrokken bij tal van vormen van georganiseerde criminaliteit.

Hoewel het gebruik van heroïne in Nederland afneemt, is het gebruik in de andere landen van de Noordwest-*hub* de laatste jaren stabiel.⁸¹ Uitzondering is Frankrijk, daar is het aantal heroïnegebruikers de laatste jaren gestegen. Grote afzetmarkten zijn Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Hasj

De meeste hasj in Europa is afkomstig uit Marokko en wordt met schepen vervoerd. De belangrijkste routes zijn via Spanje en Portugal en dan over land naar Frankrijk en de Benelux of rechtstreeks naar Nederland over zee. De hasj naar Duitsland gaat via Nederland, België, Frankrijk, Oostenrijk of de Duitse luchthaven Frankfurt. Deels is de hasj bestemd voor lokale markten, deels wordt hij doorgevoerd naar Scandinavië en naar Portugal en Spanje. Het Iberisch schiereiland is voor wat betreft hasj het belangrijkste bevoorradingscentrum voor het Verenigd Koninkrijk. Britse criminele groepen bivakkeren voor de smokkel van deze drug op Spaans grondgebied. De meeste hasj wordt over land verder getransporteerd en gaat via Frankrijk en de Benelux naar het Verenigd Koninkrijk.

In Frankrijk, België en Nederland wonen grote groepen Marokkaanse immigranten. Marokkaanse criminelen gebruiken in die landen familieleden voor de smokkel van Marokkaanse hasj. Daarnaast zijn criminele Marokkanen in deze landen actief met de tussenhandel in alle drugssoorten en kleinschalige handel met behulp van drugsrunners.

Het gebruik van hasj neemt af in Europa, dat komt door de goede kwaliteit en brede beschikbaarheid van wiet. Frankrijk heeft een grote gebruikersmarkt voor hasj, en is daarnaast vooral een transitland voor de Marokkaanse hasj. Nederland, België en Italië zijn de belangrijkste bestemmings- en doorvoerlanden. Een nieuwe trend in Frankrijk is de smokkel van bolletjes Marokkaanse hasj ('olijfjes') in lichaamsopeningen. De hasj in de bolletjes heeft een hoog THC-gehalte van 26 procent. Via Nederland en België wordt er in toenemende mate ook hasj uit Afghanistan naar Frankrijk doorgevoerd.

⁸¹ Het betreft hier uitsluitend een ontwikkeling binnen de Noordwest-*hub* en niet binnen heel Europa zoals weergegeven in de paragraaf over heroïne.

Sigaretten

De illegale productie van sigaretten vindt vooral plaats in China of de Verenigde Arabische Emiraten. Ook binnen de EU worden in illegale fabrieken sigaretten geproduceerd, in het bijzonder in Polen en Tsjechië. Nederland is geen productie-land van illegale sigaretten, wel worden er via Nederland sigaretten gesmokkeld naar andere landen en dan vooral naar het Verenigd Koninkrijk. Over de omvang van deze smokkel is niet zo veel bekend.

Bij sigarettensmokkel kan het gaan om de smokkel van illegaal geproduceerde sigaretten of om de smokkel van legaal geproduceerde sigaretten uit landen waar de verkoopprijs van een pakje sigaretten laag is. Aangezien meer dan driekwart van de prijs wordt bepaald door belastingen (accijns en btw) en deze verschillen tussen landen aanzienlijk zijn, zijn sigaretten lucratieve smokkelwaar. Zo is de prijs van een pakje Marlboro (rood) met een inhoud van negentien sigaretten in Noorwegen ongeveer € 9,05 en in Polen € 2,70. Eenzelfde pakje kost in Nederland momenteel € 5,20.

Gesmokkelde sigaretten komen langs twee routes naar de landen in de Noordwest-*hub*. Langs de oostgrens van de Europese Unie komen namaak-sigaretten vanuit China via de Verenigde Arabische Emiraten (Dubai) naar Griekenland, Roemenië, Moldavië en Bulgarije. Van daaruit worden de sigaretten via de Balkanroute of Italië verder vervoerd per vrachtauto. Legaal geproduceerde merksigaretten en nagmaakte sigaretten worden vanuit de Russische staten en Oekraïne over de grenzen van de EU gesmokkeld. Een tweede route loopt via de havens in de Noordwest-*hub*, zoals Rotterdam, Antwerpen, Le Havre en Hamburg. De ladingen worden opgeslagen in pakhuisen waar een groot deel wordt omgepakt voor verzending naar het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

In Nederland en België zijn naast autochtone bewoners vooral Britten, Ieren en Polen betrokken bij sigarettensmokkel. De straathandel in de diverse landen is vaak in handen van migrantengroepen. In Duitsland zijn het van oudsher de Vietnamezen, in het Verenigd Koninkrijk gaat het om immigranten uit China, Albanië, Kosovo en Polen.

Belangrijke afzetmarkten binnen de Noordwest-*hub* zijn Duitsland, Frankrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

Btw-carrouselfraude

Btw-carrouselfraude is een vorm van grensoverschrijdende criminaliteit. Bij deze vorm van fraude zijn altijd bedrijven in meerdere landen betrokken. Zonder uitputtend in te gaan op de aard van deze criminaliteitsvorm, is de essentie dat het verkopende bedrijf de in rekening gebrachte btw niet afdraagt aan de fiscus. Voordat de belastingdienst het bedrag vordert, is het bedrijf al failliet gegaan. De staat lijdt schade en is het slachtoffer. Voor zover bekend is de schade in Nederland beperkt in vergelijking met die in omliggende landen als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Nederland is vooral een transitland, omdat bedrijven in Nederland meestal fungeren als tussenschakel en normaal btw afdragen aan de fiscus. Ze kopen goederen en verkopen die aan een volgend bedrijf. Deze bedrijven zijn er niet altijd van op de hoogte dat ze onderdeel uitmaken van een btw-carrousel. De fraude zelf wordt meestal in een ander land gepleegd. Lucratief bij het plegen van btw-carrouselfraude zijn hoogwaardige goederen zoals elektronica, auto's en edelmetalen. Frankrijk heeft veel last gehad van btw-fraude met CO₂-emissierechten. In Frankrijk zijn emissierechten inmiddels aan het btw-regime onttrokken. Fransen plegen deze fraude momenteel in landen waar fraude met emissierechten nog mogelijk is, zoals Duitsland en Italië. In Nederland is deze fraude sinds 2009 niet meer mogelijk dankzij een verleggingsmaatregel. Die maatregel houdt in dat alleen de afnemer btw betaalt aan de fiscus, en die wordt dan niet, zoals gebruikelijk in het zakelijke verkeer, door de verkopende partij in rekening gebracht.

Bij btw-carrouselfraude spelen autochtone daders in de verschillende landen de hoofdrol. Immigrantengroepen die zich met deze vorm van fraude bezighouden, zijn in het bijzonder Pakistanen in het Verenigd Koninkrijk en Tunesiërs in Frankrijk. In Nederland zijn ook weleens Pakistaans-Britse daders aangetroffen en de schade werd toen ook in Nederland geleden. Dadergroepen zoeken hun zakelijke klanten uit op handelsbeurzen of via internet. Bij een zakelijke relatie die op een dergelijke manier tot stand is gekomen, hoeft er geen sprake te zijn van criminele samenwerking. Legale bedrijven kunnen ongewild, zonder dat ze het weten, betrokken raken bij een frauduleuze handelsketen.

Europese criminele handelsrelaties

Voor de verkoop van illegale goederen in het buitenland is het noodzakelijk om samen te werken met buitenlandse afnemers. Er is weinig zicht op de wijze waarop deze samenwerking tot stand komt, nationale opsporingsinstanties stoppen vaak met rechercheren bij de grens. De onderstaande beschrijving beperkt zich dan ook voornamelijk tot de internationale samenwerking zoals we

die in Nederland tegenkomen en die is grotendeels terug te voeren op de logistiek van het criminele bedrijf, de criminele handelsrelaties. Door Nederland centraal te stellen, lijkt de rol van Nederlandse criminelen in Europa groter dan die waarschijnlijk is. Voor een dominante rol zijn er gewoonweg te weinig Nederlanders in Europa, 3 procent van de Europeanen is Nederlander. Het is dan ook waarschijnlijk dat er bij de meeste Europese criminele (handels)relaties geen Nederlandse crimineel betrokken is.

Handelaars van uiteenlopende nationaliteiten komen naar Nederland om partijen drugs te kopen, het gaat daarbij vaak om tussenhandel en kleinhandel. Van kleinhandel is bijvoorbeeld sprake als recreatieve of verslaafde gebruikers kleine hoeveelheden drugs kopen voor verkoop in eigen land om zo hun eigen gebruik te kunnen financieren. Deze gebruikers-handelaars worden door drugsrunners langs de snelweg benaderd en begeleid naar een illegaal verkooppunt of ze maken gebruik van bestaande contacten.

Bij afname van grotere partijen drugs (tussenhandel en groothandel) naar Duitsland wordt de leverantie vaak door koeriers verzorgd. Een koerier van de Duitse afnemer komt naar een distributiepunt in Nederland of de Nederlandse verkoper vervoert de drugs of laat deze vervoeren naar een afgesproken locatie vlak bij de grens waar de drugs worden overgedragen aan de afnemer. Over de samenstelling en structuur van de relaties tussen Nederlandse leveranciers en Duitse groepen is weinig informatie voorhanden.

Er zijn Britse en Ierse criminelen die zich permanent of tijdelijk in Nederland, maar ook in België, Spanje en Portugal vestigen om deals te sluiten voor grootschalige illegale handel van sigaretten en drugs naar het Verenigd Koninkrijk. Zij verrichten ook ondersteunende handelingen zoals het voorbereiden en uitvoeren van transporten. Door zelf risico's te dragen en zendingen van meerdere soorten drugs (cocktailzendingen) te verzorgen, kunnen ze de kosten drukken. Nederlandse criminelen vestigen zich om diezelfde redenen ook weleens in het buitenland. Vooral België en Spanje zijn geliefde vestigingsplaatsen. De Nederlandse en Britse criminelen kennen elkaar en hebben, voor zover bekend, vooral zakelijke relaties met elkaar. Andere geografische locaties die de laatste tijd opvallen, zijn Dubai en West-Afrika. Dat komt vooral door de illegale geld- en goederenstromen naar en via deze locaties, en de waarneming dat criminelen deze plaatsen gebruiken om elkaar te ontmoeten en zij zich daar soms ook vestigen.

3

In perspectief

Op Europese schaal is Nederland geen bestemmingsland van grote betekenis voor drugs of sigaretten. Het merendeel is bestemd voor andere Europese landen met een grote afnemersmarkt. Nederland fungeert als overslagcentrum. Maar hoe verhoudt de Nederlandse rol zich tot de rol van de omliggende landen bij de distributie van drugs en sigaretten?

De rol van Nederland wordt in belangrijke mate bepaald door de aanwezigheid van de grootste Europese haven en de goed ontwikkelde infrastructuur voor handel en transport naar het Europese achterland. Datzelfde geldt voor België met de tweede grootste haven van Europa, de haven van Antwerpen. Door de enorme omvang van de goederen- en containerstromen die Rotterdam en Antwerpen aandoen, is het risico op ontdekking van illegale handelswaar beperkt. De legale goederenstroom maskeert en faciliteert daardoor de illegale goederenstroom; dat wordt ook wel de meelifthypothese genoemd. Aangenomen wordt dat er sprake is van een omgekeerd evenredige relatie: naarmate de omvang van de legale goederenstroom toeneemt, neemt het risico op ontdekking van illegale goederen af.

De import- en exportcijfers van de zeventien landen uit de Europese Monetaire Unie (EMU) geven een idee van de onderlinge verhoudingen.⁸² Nederland is na Duitsland de grootste exporteur van goederen en na Duitsland en Frankrijk de grootste importeur. Nederland is dus een belangrijke im- en exporteur en heeft in vergelijking met de andere EMU-landen een grote rol bij de distributie van legale goederen. Uit ons onderzoek blijkt ook een grote rol voor Nederland bij de distributie van heroïne, cocaïne en hasj. Maar wat is groot?

Op het totaal van de legale import- en exportstromen van de EMU-landen is Nederland verantwoordelijk voor 13 procent van de import- en voor 14 procent van de exportstroom. Op dat totaal is de Nederlandse rol dus relatief beperkt. Die relativering geldt mogelijk ook voor de Nederlandse rol bij de distributie van illegale goederen. Op basis van deze percentages is het aannemelijk dat het grootste deel van de wederuitvoer van drugs en sigaretten niet vanuit Nederland plaatsvindt. Deze goederen worden geladen in een ander land dan Nederland en

⁸² Bron: Eurostat 23 mei 2012. <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/2DCE25E1-5A28-4B8D-A285-BC27035BDA68/0/3620t1.xls>

gelost in een ander land dan Nederland. Voor het deel van die goederen dat via Nederland naar het bestemmingsland wordt gestuurd, zijn er vanwege de Europese regelgeving weinig belemmeringen. In 1992 is in het Verdrag van Maastricht afgesproken dat er binnen de Europese Unie sprake is van vrij verkeer van goederen. Dat houdt in dat er geen douanecontroles meer zijn aan de binnengrenzen van de Unie. Binnen de Unie is sprake van een administratieve controle, de fysieke controles vinden vooral plaats in het land waar de goederen de Europese Unie in gevoerd worden en in het land waar de goederen naartoe gaan, het bestemmingsland.

Bij drugs die in Nederland worden geproduceerd, heeft Nederland een grotere betrokkenheid. Nederland staat boven aan de lijst van amfetamine- en ecstasyproducerende landen. De productie en groothandel zijn in handen van Nederlandse autochtone criminelen die grote gebruikersmarkten in Europa en daarbuiten voorzien van synthetische drugs. Ook in de productie van wiet heeft Nederland een relatief grote rol. Toch geldt voor wiet dat het overgrote deel dat nodig is voor Europese consumptie in andere landen dan Nederland gekweekt wordt en dat de betrokkenheid van Nederlandse criminelen in die landen afneemt.

Btw-carrouselfraude is niet te vergelijken met de productie van en handel in drugs en sigaretten. Wel is gebleken dat Nederland een schakel is bij deze fraudes die merendeels worden opgezet en uitgevoerd in andere Europese landen dan Nederland.

Bij grensoverschrijdende handel is ook sprake van grensoverschrijdende samenwerking. Er zijn in Europa weinig barrières om zaken met elkaar te doen en elkaar te ontmoeten. Europa is een grote vrijhandelsplaats en daar maken criminelen gebruik van. Er is minder bekend geworden over de samenwerking tussen criminelen binnen Europa dan waarop gehoopt werd. Daarom kan de rol van Nederlandse criminelen op de Europese markt helaas niet goed worden beschreven. Op basis van het onderliggende onderzoeksverslag is er daarom voor gekozen de Nederlandse logistieke rol bij grensoverschrijdende criminaliteit in Europees perspectief te plaatsen. Nederland is een knooppunt van zowel legale als illegale goederenstromen, ze passeren in grote hoeveelheden de Nederlandse grens. Nederland heeft een relatief grote rol bij de doorvoer van legale en illegale goederen. Deze rol beperkt zich voor een groot deel tot die van draaischijf, in die zin dat de goederen worden geladen en gelost in een ander land dan in Nederland. De legale goederenstroom maskeert op effectieve wijze de illegale goederenstroom en de Nederlandse controlemogelijkheden zijn beperkt. Nederland ziet toe op die goederenstromen conform de Europese regelgeving.

Nabeschouwing en signaleringen

1

Inleiding

In de nabeschuiving wordt een tweetal thema's besproken dat dwars door de individuele criminele verschijnselen heen loopt. Bij afzonderlijke lezing van de diverse hoofdstukken die betrekking hebben op de verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit, bestaat er gerede kans dat deze thema's over het hoofd worden gezien. Door ze expliciet te benoemen en te bespreken wordt de context waarbinnen de georganiseerde criminaliteit zich afspeelt duidelijker. Het gaat om de volgende twee veelomvattende thema's:

- stabiliteit versus dynamiek van georganiseerde criminaliteit;
- de integratie van internet en digitale technologie in het criminele bedrijf.

Behalve dat het Nationaal dreigingsbeeld een rationele basis moet bieden om criminele hoofdactiviteiten al dan niet voor aanpak te prioriteren, heeft het ook als doelstelling het signaleren van trends en andere opmerkelijke zaken waarmee rekening gehouden moet worden bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Dit rapport zal daarom afgesloten worden met een korte terugblik op de signaleringen uit 2008 en een bespreking van de volgende onderwerpen:

- versnijdingsmiddelen;
- *shimmen* als vervolg op skimmen;
- *botnets* als *multi-tool* voor de georganiseerde criminaliteit;
- overvallen;
- aangiftecriminaliteit versus 'haalcriminaliteit';
- de dynamiek van de kwalificatie.

2

Nabeschouwing

Stabiliteit versus dynamiek

Een belangrijke vraag die (deels) door dit NDB beantwoord kan worden, is die naar de stabiliteit van de georganiseerde criminaliteit in Nederland, of omgekeerd die naar de dynamiek ervan. Met andere woorden: in hoeverre is deze sector onderhevig aan (structurele of bestendige) veranderingen in bijvoorbeeld de markten, de bedrijfsvoering en de logistiek, die tot aanpassing van ons perspectief op de georganiseerde criminaliteit kunnen leiden?

Alles overziend moeten we concluderen dat we weliswaar op veel terreinen dynamische ontwikkelingen zien, maar dat tegelijkertijd de basisstructuren over het algemeen aan weinig veranderingen onderhevig zijn. Hierop is één uitzondering, namelijk het gebruik van internet en digitale technologie. Deze overallconclusie zal hieronder aan de hand van enkele voorbeelden verduidelijkt worden.

De Criminaliteitsbeeldanalyse Ladingdiefstal uit 2012⁸³ stelt in de conclusies: “Dat betekent dat deze soort criminaliteit betrekkelijk weinig evolueert. (...) Het is een tamelijk eenvoudig delict waarvoor nauwelijks technologische of andere specialistische deskundigheid noodzakelijk is. De constatering dat ladingdiefstal in zijn uitvoering aan weinig veranderingen onderhevig is, schept kansen voor de bestrijding ervan” (p. 98).

Het is gemakkelijker anticiperen op een stabiel delict dan op een delict dat beweeglijk is. Deze conclusie laat onverlet dat het terrein wel degelijk in beweging is, zowel in de uitvoering van het delict als in de bestrijding ervan. Het instellen van de Secure Lane⁸⁴ heeft ertoe geleid dat het aantal ladingdiefstallen langs deze corridor van Rotterdam tot Venlo sterk is afgenomen. Tegelijkertijd zien we een duidelijk verplaatsingseffect naar verzorgingsplaatsen langs andere snelwegen. Ook steekt een nieuwe werkwijze in de uitvoering de kop op: fraude met het online vrachttuitwisselingsysteem.

⁸³ Grapendaal, M., H. de Miranda, F. Korteweg, I. Uijtdewilligen & H. Wakkee (m.m.v. J. van Dooren) (2012). *Criminaliteitsbeeldanalyse Ladingdiefstal, 2008 - 2010*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst IPOL.

⁸⁴ Langs de route van Rotterdam naar Venlo zijn beveiligde verzorgingsplaatsen aangelegd. Het toezicht is sterk verbeterd. Deze route wordt de Secure Lane genoemd.

De markt van vrachtaanbod en -vraag wordt bij elkaar gebracht op internet. Identificatie vindt eveneens digitaal plaats. Met deze identificatie wordt gefraudeerd, waardoor malafide vervoerders zich eenvoudig van de vracht meester kunnen maken. Het wordt nog betrekkelijk weinig geconstateerd, maar het is wel een manifestatie van het toenemende gebruik van internet en de kansen die dat biedt aan criminelen.

Een ander voorbeeld betreft *witwassen*. De CBA Witwassen⁸⁵ behandelt een aantal beproefde methoden van witwassen die in de afgelopen periode in opsporingsonderzoeken een rol speelden, maar ook enkele die met het digitale tijdperk zijn opgekomen, zoals het gebruik van zogeheten *New Payment Methods*⁸⁶. Concluderend wordt opgemerkt:

“(...) wij [durven] te stellen dat er in de nabije toekomst niet veel zal veranderen in witwasmethoden. De opsporingsdiensten zullen daarom de komende jaren in grote witwasonderzoeken te maken blijven krijgen met de in deze CBA onderkende witwasmethoden” (p.143).

Verder wordt opgemerkt dat zich wel veranderingen zullen voordoen in de juridische en maatschappelijke context en regelgeving. Witwaspraktijken zullen op die golven meebewegen, maar dat heeft vooral gevolgen voor de invulling, de methode zal hetzelfde blijven. Hoewel we dus dezelfde methoden zullen blijven zien, zijn er ook bewegingen die vooral voortvloeien uit externe druk in termen van maatschappelijke en juridische ontwikkelingen en regelgeving.

Misdaadondernemingen reageren flexibel op veranderingen in de omgeving. Wanneer bijvoorbeeld de druk op een bepaald smokkeltraject te groot wordt, zal spoedig een andere route gevonden worden. De schaarste in precursoren voor de synthetischedrugsmarkt van enige tijd geleden, heeft niet alleen tot innovatief gebruik van vervangende stoffen geleid, maar ook tot de ontwikkeling van nieuwe psychotrope middelen die gemakkelijk hun weg naar de gebruikersmarkt vonden. Een fundamenteel nieuw fenomeen is dit niet, want vervangende stoffen en het ontwerpen van nieuwe middelen en varianten op bestaande, behoorden altijd al tot het domein van de productie van synthetische

⁸⁵ Soudijn, M. & T. Akse (2012). *Witwassen. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche.

⁸⁶ Zoals de zogeheten *e-purse*. Een kaart ter grootte van een normale bankkaart die echter als belangrijkste functionaliteit heeft dat er grote sommen geld (we moeten dan denken aan miljoenen) op geschreven kunnen worden. Het volume dat gepaard gaat met de verplaatsing van contant geld, wordt hiermee praktisch teruggebracht tot nul. Waar veel witwasroutines beginnen met het verplaatsen van het geld, kan de *e-purse* goede diensten bewijzen.

drugs. De verschijningsvorm verandert, maar het mechanisme dat eraan ten grondslag ligt, namelijk het adaptatievermogen van de criminele samenwerkingsverbanden, is hetzelfde.

Ook op andere terreinen hebben zich veranderingen voltrokken die het waard zijn om te vermelden. De productie van nederwiet lijkt vrijwel volledig in handen te zijn gekomen van professionele, georganiseerde kwekers. Ook hier geldt dat dit vooral een reactie is op druk van buitenaf. De hardere aanpak van de thuis-telers heeft die bron van bevoorrading voor een groot deel afgesloten, waardoor de coffeeshops aangewezen zijn op leveranties door criminele ondernemingen⁸⁷, althans voor zover deze ondernemingen de coffeeshop niet zelf exploiteren. Ook zien we op deze markt een nadrukkelijker aanwezigheid van Turkse csv's. Misschien is dit het gevolg van minder perspectief op de heroïne markt waarop de Turkse csv's van oudsher ruim vertegenwoordigd zijn. De binnenlandse heroïne markt wordt immers kleiner, al enige jaren neemt de gemiddelde leeftijd van de gebruikers toe en komen er nauwelijks nieuwe gebruikers bij.

Elders in dit NDB wordt in de paragraaf over cocaïne geschreven:

“Bij het lezen van de laatste criminaliteitsbeeldanalyse cocaïne treedt een soort *déjà vu* op: in grote lijnen verandert er weinig op de cocaïne markt zoals beschreven in 2008.”

Voor zover er bewegingen zichtbaar zijn op de drugsmarkten, kunnen die gezien worden als variaties op een thema; het zijn geen voortekenen van een heftige dynamiek aan de vooravond van serieuze verschuivingen op de drugsmarkt. De zichtbare veranderingen zijn vooral aanpassingen aan een zich wijzigende omgeving. De contingenties van de markt dwingen csv's tot modificatie van de werkwijze.

De *drugsmarkten* laten dus een overwegend stabiel beeld zien. Nederland is nog steeds voornamelijk een doorvoerland; de binnenlandse markt is veel te klein om het aanbod te absorberen. De belangrijkste middelen zijn dezelfde als vier jaar geleden en ook de logistiek en werkwijzen van de criminele samenwerkingsverbanden veranderen niet veel in de loop der tijd.

De productie en verspreiding van *kinderpornografie* is een volgend voorbeeld van een verschijnsel dat redelijk stabiel is, maar het afgelopen jaar ook opgeschud werd. In dit NDB wordt onderscheid gemaakt tussen commerciële en niet-commerciële productie en verspreiding van kinderpornografisch materiaal. In het verleden was de commerciële productie telkens geen dreiging omdat deze

⁸⁷ Het komt ook voor dat de coffeeshops om redenen van continuïteit in de bevoorrading een criminele organisatie als leverancier kiezen.

vooral in het buitenland plaatsvond. Dat is nog steeds zo en de dominante manier van verspreiding loopt nog steeds via internet. De informatiepositie op dit terrein is echter verslechterd, daarom is deze keer dit onderwerp tot witte vlek bestempeld. Anders ligt het met de niet-commerciële productie en verspreiding van kinderpornografie. In feite gaat het hier om netwerken van consumenten van kinderpornografie. Door de geruchtmakende zaak uit 2011 rond Robert M. werd duidelijk dat de verspreiding van dit materiaal wereldwijd plaatsvond via TOR-netwerken. TOR staat voor *The Onion Router*. Dergelijke netwerken zijn gebaseerd op zogenoemde *onion servers*, knooppunten in het digitale verkeer die als tussenstations dienen tussen de afzender en de geadresseerde. De naam *Onion Router* is niet zomaar een willekeurige naam. *Onion* staat voor de manier waarop de data op het TOR-netwerk worden voorgesteld. Het principe is dat berichten volgens een willekeurig pad via verschillende *onion servers* naar hun bestemming reizen, waarbij iedere server een geëncrypteerde laag van de routinginformatie ontcijfert, vergelijkbaar met de rokken van een ui die een voor een verwijderd worden. Door deze verschillende schillen wordt het onmogelijk gemaakt om vast te stellen wie verzender en ontvanger zijn. Het politieonderzoek in de zaak Robert M. onthulde omvangrijke netwerken die kinderpornografisch materiaal met elkaar deelden. Deze netwerken kenmerken zich doordat ze op professionele wijze gebruikmaken van regels, hiërarchie en afschermingsmethoden. Omdat de reputatie en de status van leden binnen het netwerk evenredig toenemen met het aanleveren van nieuw materiaal, stimuleert het gebruik van deze netwerken de productie van kinderpornografisch materiaal. Daarom is deze specifieke vorm van verspreiding een dreiging geworden. In de CBA Hightechcrime⁸⁸ worden de TOR-netwerken genoemd als ontmoetingsplaats van criminelen, die niet alleen gebruikt wordt voor wapenhandel, mensenhandel, drugshandel en handel in gestolen creditcards, maar ook om liquidaties te 'regelen'. Deze relatief nieuwe ontwikkeling laat zien hoe op overigens tamelijk stabiele markten de digitale revolutie haar invloed doet gelden.

We zullen hier niet alle criminele verschijnselen de revue laten passeren. De bovenstaande vormen een illustratie van de conclusie dat de basisstructuren van het criminele bedrijf aan weinig veranderingen onderhevig zijn, maar dat er op sommige markten wel beweging is waar te nemen. Er zijn in 2012 enkele kwalificaties fundamenteel anders dan in het NDB van 2008. *Illegale wapenhandel* is diametraal gewijzigd van 'geen concrete dreiging' in 'dreiging'.

⁸⁸ Bernaards, F., E. Monsma en P. Zinn (2012). *High tech crime. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche.

De reden daarvoor is dat in dit NDB ook de slachtoffers van vuurwapengeweld hebben meegewogen bij de bepaling van de ernst van de gevolgen, terwijl voorheen de behandeling van dit onderwerp beperkt werd tot de illegale *handel* in vuurwapens. Recent onderzoek wees uit dat bijna alle schietincidenten met illegale wapens plaatsvonden. *Woninginbraak* is van 'voorwaardelijke dreiging' veranderd in 'dreiging'. De reden is dat het aantal woninginbraken sterk stijgt. Welk mechanisme hieraan ten grondslag ligt, weten we niet.

Drie andere kwalificaties laten zien dat de informatiepositie onvoldoende is om uitspraken over toekomstige ontwikkelingen te doen: *nederhasj*, *ladingdiefstal* en *winkeldiefstal* hebben het predikaat 'witte vlek' gekregen, terwijl ze vier jaar geleden respectievelijk 'geen concrete dreiging', 'dreiging' en 'voorwaardelijke dreiging' als etiket hadden.

Er is dus een beperkt aantal criminele verschijnselen dat in vergelijking met het NDB2008 een andere kwalificatie heeft gekregen. Dat ligt niet in de eerste plaats aan wijzigingen in de aard van het delict. Veelal liggen daar andere, externe, oorzaken aan ten grondslag.

De georganiseerde criminaliteit wordt al jaren achtereen gedomineerd door dezelfde personen en families. De verzameling van achthonderd criminele samenwerkingsverbanden die over de jaren heen bijeengebracht is in de zogeheten CSV-manager, laat zien dat telkens weer dezelfde namen als hoofdverdachten opduiken. Vooral bepaalde families afkomstig uit het woonwagenvormgeving milieu persisteren in een criminele leefstijl die zodanig in het dagelijks bestaan is ingebed dat in sommige gevallen het criminele ondernemerschap overgaat van vader op zoon. Er kunnen wel door liquidaties, emigratie of 'pensionering' mutaties optreden. Ook zien we soms nieuwe namen verschijnen of wordt vastgesteld dat de invloed van deze of gene in het criminele milieu is toe- of afgenomen, maar dat heeft geen grote invloed op de samenstelling en de werkwijze van de kern.

Ook andere analyses van de criminele netwerken en hun onderlinge verhoudingen leiden tot deze conclusie. Iedereen heeft op de een of andere manier, in meer of minder positieve zin, met elkaar te maken. En ook deze analyses laten zien dat de criminele markt jarenlang gedomineerd wordt door overwegend dezelfde personen. Daarnaast zijn er – min of meer toevallige – signalen uit binnen- en buitenland die deze observatie bevestigen. Hiermee wil niet gezegd zijn dat de criminele 'apenrots' alleen maar statische relaties kent, integendeel. Er vinden bij voortduring interacties en positiewisselingen plaats.

Criminele samenwerkingsverbanden zijn voldoende flexibel en alert om te reageren op veranderingen in de maatschappij, de markt, concurrentieverhoudingen en opsporingsinspanningen. Het gebruik van internet en digitale

technologie als instrument ter facilitering van het criminele bedrijf is daar een sprekend voorbeeld van.

De integratie van internet en digitale technologie in het criminele bedrijf

Er zijn nu drie Nationaal dreigingsbeelden verschenen. In alle drie wordt meer of minder uitgebreid melding gemaakt van de ontwikkelingen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) en de manier waarop daarvan binnen de georganiseerde criminaliteit gebruik wordt gemaakt.

In 2004 werd daar onder meer over gezegd:

“De mate waarin criminele groeperingen profiteren van de ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie lijkt voorsnog beperkt”⁸⁹ (p. 44).

Hoewel voorspeld wordt dat het (criminele) gebruik van internet zal gaan toenemen, maken de auteurs zich anno 2004 geen echte zorgen:

“Het is onduidelijk in welke mate zware of georganiseerde criminaliteit verantwoordelijk is voor deze vorm van criminaliteit die met behulp van computers en computersystemen wordt gepleegd (cybercrime). In Nederland lijkt hiervan nauwelijks sprake te zijn” (p. 45).

In 2008 wordt het hoofdstuk over crimineel gebruik van internet als volgt afgesloten:

“Bij vrijwel alle criminele verschijnselen uit voorgaande hoofdstukken speelt internet een rol: van het skimmen van bankpassen (...), het opzetten van wietkwekerijen, het uitwisselen van kennis voor het stelen van dure auto's, tot het buitmaken van identiteitsgegevens, het illegaal kopiëren van beeld- en geluidsdragers en het witwassen in cyberspace. De digitalisering van onze samenleving neemt de komende tijd alleen maar toe en daarmee neemt ook de benutting van de digitale snelweg voor criminele activiteiten toe.”⁹⁰

In 2012 is het gebruik van internet als instrument ter facilitering van het criminele bedrijf alomtegenwoordig. Via Google Street View worden stelswaardige auto's geïdentificeerd, het online vrachtwisselingsysteem kent zijn

⁸⁹ DNRI (2004). *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit. Een eerste proeve*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie.

⁹⁰ Boerman, F., M. Grapendaal & A. Mooij (2008). *Nationaal dreigingsbeeld 2008. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst IPOL, p. 239.

eerste fraudegevallen, schijnbaar onschuldige *social media* als Facebook, Twitter en Hyves ontpoppen zich als recruteringsmarkt voor mensenhandelaars, op internationale fora en in chatrooms wordt kennis uitgewisseld over het opzetten van een wietkwekerij en op Youtube zijn verschillende demonstratievideo's te vinden waarin stapsgewijs wordt uitgelegd hoe je explosieven kunt maken. De variatie is eindeloos en het moge duidelijk zijn dat de ontwikkelingen buitengewoon snel gaan. Zelfs zo snel dat het High Tech Crime Team van het KLPD in zijn CBA⁹¹ desgevraagd geen uitspraken wil doen over een periode die verder weg ligt dan twee jaar.

De meest recente ontwikkelingen zijn het toenemend gebruik van het *mobiele platform* met de *tabletcomputers* en de *smartphones*, het miljardengebruik van *social media* waarvan Facebook en Twitter de meest uitgesproken exponenten zijn, en het hacktivismisme waarbij databases en/of websites uit ideologische overwegingen gehackt worden om de inhoud openbaar of het functioneren ervan onmogelijk te maken. De integratie van de eerste twee ontwikkelingen in het 'alledaagse' criminele bestaan heeft al een aanvang genomen en ook het hacken van netwerken en computersystemen zonder ideologische motivatie neemt hand over hand toe.

De toepassing van de RFID (Radio Frequency Identification) neemt een hoge vlucht. Deze techniek gebruikt radiogolven om data uit te wisselen tussen een 'lezer' en een elektronisch label dat aan een object is gekoppeld om identificatie en *tracking* mogelijk te maken. Bijvoorbeeld tussen een smartphone en een bankrekeningnummer. Interpol ziet de toepassingen zich vermenigvuldigen als resultaat van dalende kosten en het almaar kleiner worden van de elektronica.⁹² Ook in deze relatief nieuwe technologie en de daarbij behorende toepassingen, zullen criminele samenwerkingsverbanden kansen en gelegenheden zien om criminele activiteiten te ontplooiën.

Hoewel in eerdere passages als overwegende conclusie werd gesteld dat de georganiseerde criminaliteit in al haar verschijningsvormen veel continuïteit van de basispatronen kent, moet een uitzondering gemaakt worden voor het gebruik van internet en – in het verlengde daarvan – digitale technologie. Op dit terrein gaan de ontwikkelingen razendsnel en worden ook nieuwe werkwijzen ontplooid door criminelen. Dit is met name zichtbaar bij de vele vormen van horizontale fraude (fraude waarbij burgers en bedrijven slachtoffer zijn) die in dit NDB worden

⁹¹ Bernaards, F., E. Monsma & P. Zinn (2012). *High tech crime. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche.

⁹² Strategic Planning Directorate. *INTERPOL Environmental Scan 2011*.

beschreven. De voornaamste reden daarvoor is dat de virtuele wereld een aantal unieke kenmerken heeft die aantrekkelijk zijn voor de crimineel.

Leukfeldt en Stol⁹³ noemen de volgende:

- barrières van tijd en ruimte verdwijnen;
- het bereik ten opzichte van potentiële slachtoffers is groot, tegen minimale investering;
- criminelen genieten een zekere vorm van (gepercipieerde) anonimiteit;
- activiteiten kunnen gemakkelijk en veelvuldig worden herhaald waardoor zelfs kleine opbrengsten per delict tot grote winsten kunnen leiden.

Daar kan nog aan toegevoegd worden dat de toegankelijkheid van internet inmiddels zo groot is, dat ook relatieve 'digibeten' op eenvoudige wijze internet kunnen gebruiken voor criminele activiteiten. Want wat is eenvoudiger dan goederen op Marktplaats.nl te koop aan te bieden en wel de betaling te accepteren, maar niet de goederen te leveren? Het is met andere woorden helemaal niet nodig om gevorderde kennis te hebben van digitale technologie, om van de toepassing ervan, in de vorm van internet, gebruik te maken. Deze ontwikkeling kan vanzelfsprekend alleen plaatsvinden omdat er een soortgelijke ontwikkeling in de respectabele wereld aan voorafgaat. Dat criminele samenwerkingsverbanden bijvoorbeeld interesse tonen in het mobiele platform, is een direct gevolg van het toenemende gebruik ervan voor betalingen, communicatie, amusement en voor online identificatie door het bedrijfsleven, de overheid en de burger. Zonder de omvangrijke aanwezigheid van de *social media* in de alledaagse wereld is er geen reden voor criminelen om deze te gebruiken voor ronsselpraktijken.

De afhankelijkheid van virtuele infrastructures maakt de mensen kwetsbaar voor aanvallen en misbruik. De vindingrijkheid van criminelen is groot en politie en justitie zijn niet altijd in staat deze vindingrijkheid adequaat het hoofd te bieden.

Voor politie en Openbaar Ministerie heeft de bestrijding van zogenoemde cybercrime al geruime tijd prioriteit. Zo ging in 2008 het Programma Aanpak Cybercrime van start. Dat neemt niet weg dat Stol⁹⁴ vaststelt dat "De samenleving (...) zo snel gedigitaliseerd [is], dat politie en justitie dit niet konden bijhouden". Er zijn weliswaar hooggespecialiseerde *cybercops* binnen de politie aanwezig en die houden een wedloop op hoog niveau met even

⁹³ Leukfeldt, E.R. & W.Ph. Stol (2012). De rol van internet bij fraudedelicten. *Internetfraudeurs en klassieke fraudeurs vergeleken. Justitiële verkenningen*, 38(1), 108-120.

⁹⁴ Citaat van W. Stol in: Kattestaart, P. (2012). Bestrijding cybercrime vraagt om inhaalslag. *Secondant*, 26(3-4), 71-75.

gespecialiseerde criminelen, maar, aldus Stol, “de kennisverbreding op lager niveau is vrij laat in gang gezet. De doorsnee agent moet er nog aan wennen dat zijn dagelijkse werk zich in de digitale wereld afspeelt.” Op dit terrein heeft de politie dus nog een behoorlijke inhaalslag te maken.

3

Signaleringen

In deze paragraaf volgen enkele onderwerpen die opgevallen zijn bij de bestudering van de rapporten die ten grondslag liggen aan dit NDB. Zij zijn het ons inziens waard gedeeld te worden met de lezer. Voordat we hiertoe overgaan, zullen we kort stilstaan bij de signaleringen uit het NDB2008.

In 2008 werd de aandacht op de volgende signaleringen gevestigd:

- criminele woonwagenbewoners;
- West-Afrikaanse criminele netwerken;
- criminele liaisons;
- cocaïnewasserijen;
- crimineel gebruik van internet;
- smokkel via regionale en kleine luchthavens.

De *criminele woonwagenbewoners* zijn in het NDB2012 minder prominent aanwezig dan in het NDB2008. In 2008 werden zij in verband gebracht met een caleidoscopisch palet aan vormen van georganiseerde criminaliteit. Variërend van ramkraken tot vals geld en de productie van synthetische drugs. Ook deze maal worden zij met enige regelmaat genoemd – zoals op de terreinen hennepsteelt, autodiefstal en synthetische drugs – maar minder frequent. Het is niet waarschijnlijk dat dit komt doordat zij zich teruggetrokken hebben uit hun criminele bezigheden, daarvoor is er te veel continuïteit op die markt. Het ligt meer voor de hand dat de invalshoek voor de criminaliteitsbeeldanalyses (CBA's) en voor onderzoeken een andere was. Er is voor gekozen om de betrokkenen te karakteriseren aan de hand van onderlinge verhoudingen, afscherming en nationaliteit. Dan is de subculturele herkomst minder relevant. Iets dergelijks geldt voor criminele leden van motorbendes, zoals de Hell's Angels en Satudarah. Ook zij worden op verschillende plekken genoemd, maar minder nadrukkelijk dan je zou verwachten gezien de reputatie van de bendes. *West-Afrikaanse criminele netwerken* werden in 2008 vooral in verband gebracht met voorschotfraude, cocaïnehandel en mensenhandel. Ook ditmaal worden deze netwerken genoemd bij allerlei vormen van grensoverschrijdende criminaliteit, zoals diverse vormen van horizontale fraude, cocaïnehandel en illegale afvalverwerking.

Criminele liaisons zijn onverminderd actief in met name Amsterdam. Aldaar zouden vooral Britse liaisons vraag en aanbod van de drugsmarkt bij elkaar brengen met de bedoeling de Britse markt te voorzien van drugs.

Het fenomeen *cocaïnewasserijen*⁹⁵ heeft niet zo'n hoge vlucht genomen als in 2008 werd verwacht. Er zijn de afgelopen jaren enkele wasserijen ontmanteld. Vooral de regelmatige vondst van grote partijen chemisch afval dat in verband te brengen is met wasserijen, doet vermoeden dat er nog altijd wasserijen actief zijn in Nederland, maar waarschijnlijk niet in de aantallen van rond 2007. Dit zou kunnen betekenen dat het maskeren van cocaïne door middel van impregnatie niet noodzakelijk is om succesvol te kunnen smokkelen. Binnen de synthetische-drugsbranche is het fenomeen 'conversielab' relatief nieuw. In deze laboratoria worden stoffen zoals het niet-gecontroleerde APAAN geconverteerd naar de amfetamineprecursor BMK.

Aan het *criminele gebruik van internet* is al uitgebreid aandacht besteed. Dat gebruik is alleen maar toegenomen.

De *smokkel via regionale en kleine luchthavens* zal ongetwijfeld nog plaatsvinden, maar wordt in de documentatie die gebruikt is voor dit NDB niet meer genoemd.

Na deze korte historische terugblik gaan we over naar de signaleringen van 2012.

Versnijdingsmiddelen

Uit enkele CBA's komt naar voren dat er csv's actief zijn die zich uitsluitend bezighouden met versnijdingsmiddelen. Nederland zou als Europees distributiecentrum gelden. De heroïne-CBA⁹⁶ zegt daar het volgende over: "Heroïne wordt bijna altijd versneden voordat het wordt gebruikt. Dit betekent dat de heroïne wordt 'vervuild' met minder kostbare middelen in het kader van winstmaximalisatie. Volgens de tussentijdse monitor uit 2010 fungeert Nederland op het gebied van versnijdingsmiddelen ook als Europees distributiecentrum. De meest voorkomende versnijdingsmiddelen zijn paracetamol en coffeïne. Beide worden op de legale markt verhandeld. Het komt voor dat er ook andere versnijdingsmiddelen worden gebruikt zoals diazepam" (p. 32).

⁹⁵ Een methode om cocaïne de grens over te smokkelen bestaat in het impregneren van allerlei goederen (variërend van spijkerbroeken tot tuinmeubelen) met cocaïne. Deze cocaïne moet te bestemder plekke weer uit het materiaal teruggewonnen worden. Dit gebeurt met chemische middelen in zogeheten cocaïnewasserijen. De daarvoor gebruikte oplosmiddelen zijn vaak brandgevaarlijk.

⁹⁶ DNR (2012). *Heroïne. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche.

Ook cocaïne wordt versneden, de handel in de daartoe gebruikte middelen vindt onder meer in het Verenigd Koninkrijk plaats. In de CBA omtrent cocaïne⁹⁷ staat vermeld:

“Voor de SOCA⁹⁸ in het Verenigd Koninkrijk is het opsporen en in beslag nemen van versnijdingsmiddelen een prioriteit. De afgelopen jaren hebben in Engeland ongeveer 70 opsporingsonderzoeken plaatsgevonden die zich hierop richtten. Waar in Nederland veelgebruikte versnijdingsmiddelen nog relatief eenvoudig verkrijgbaar zijn bij legale farmaceutische bedrijven, is de handel in Engeland grotendeels ondergronds gegaan. Zo worden de gebruikte stoffen bijvoorbeeld verpakt in grote zakken met als opschrift ‘speelzand’. Er zijn indicaties dat een deel van de naar Engeland gesmokkelde versnijdingsmiddelen afkomstig is uit Nederland” (p. 16).

Sommige criminele groepen bleken zich exclusief bezig te houden met de inkoop en verkoop van versnijdingsmiddelen, waarbij werd geleverd aan lokale groot- en tussenhandelaars op de Nederlandse cocaïnemarkt.

Shimmen

Per januari 2012 kan de magneetstrip op bankpassen en betaalkaarten in Nederland niet meer gebruikt worden. In plaats daarvan wordt ter identificatie de chip op de kaart gebruikt. De informatie die daarop staat, kan (nog) niet gekopieerd of onderschept worden. Daarmee is het skimmen echter nog niet geheel uitgebannen, want buiten Europa zijn veel landen nog niet overgegaan op de chip. Dat neemt niet weg dat de csv's die zich met skimmen bezighouden, op zoek zullen gaan naar manieren om de chip te hacken. Dit wordt *shimmen* genoemd. Dat is geen eenvoudige opgave, maar de universiteit van Cambridge heeft aangegeven erin geslaagd te zijn. Het verleden heeft uitgewezen dat csv's zodanig veel deskundigheid kunnen mobiliseren dat technologische beveiligingen na verloop van tijd omzeild of gekraakt kunnen worden. Vermoedelijk zal dat met betrekking tot de chip op bankpassen ook gaan gebeuren.

Botnets

Een *botnet* is een netwerk van met het internet verbonden gecompromitteerde computers die op afstand kunnen worden aangestuurd, zonder medeweten of

⁹⁷ Laan, F. van der (2012). *Cocaïne. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche.

⁹⁸ De afkorting staat voor Serious Organised Crime Agency.

goedkeuring van de eigenaar. De gecompromitteerde computers worden ook wel *bots* of *zombies* genoemd. Ook smartphones en routers kunnen deel uitmaken van een *botnet*. De term *botnet* is een samentrekking van de woorden 'robot' en 'netwerk'. De eigenaar of beheerder van een *botnet* wordt *botnetherder* genoemd. Door niet één maar honderdduizenden tot miljoenen geïnfecteerde computers aan elkaar te verbinden in *botnets*, kunnen de aanvalsmogelijkheden en het bereik ervan exponentieel vergroot worden. Bovendien stellen *botnets* criminelen in staat om hun identiteit af te schermen. Vanwege deze aantrekkelijke functionaliteiten zijn *botnets* populaire services in de *cyberunderground* en worden ze ook wel beschouwd als het Zwitserse zakmes of de *multi-tool* voor hightechcrime.

Er is een trend zichtbaar waarin *botnets* steeds toegankelijker middelen worden. Een aantal bekende *botnets* is in verschillende varianten te koop. Het betreft dan vaak softwarepakketten waar de volledige functionaliteit, bijvoorbeeld voor fraude met internetbankieren, al zit ingebouwd. Dit maakt de toegankelijkheid van dergelijke middelen ook voor minder digitaal begaafde criminelen groter. Dit zou er weleens toe kunnen leiden dat we in de toekomst vaker geconfronteerd zullen worden met het gebruik van *botnets* die voor malafide doeleinden worden ingezet.

Overvallen

Binnen de categorie overvallen is een aantal ontwikkelingen gaande dat een signalering verdient.

In de eerste plaats nemen woningovervallen een steeds prominenter plaats in. Was de afgelopen jaren de detailhandel vooral doelwit, in 2011 namen voor het eerst woningovervallen de grootste proportie overvallen voor hun rekening. Woningovervallen zijn in verschillende opzichten afwijkend van overvallen op andere doelwitten. Zo hebben de bewoners sterker de neiging zich te verzetten, waardoor de kans op geweldgebruik vergroot wordt. Bij 80 à 85 procent van de woningovervallen wordt geweld toegepast, tegen 48 procent bij andere overvallen. De daders lijken zich vaak niet goed voor te bereiden, ze weten niet hoeveel bewoners thuis zijn of waar de beoogde buit zich bevindt en ook zijn ze niet op de hoogte van de indeling van het huis. Veel woningovervallen ontaarden dan ook in chaos. Vanwege de hoge geweldsfactor en de 'schending van de persoonlijke levenssfeer' verdienen woningovervallen extra aandacht. Een verschijnsel dat zich voordoet bij bedrijfsovervallen is het grote aandeel van zogenoemde *hit-and-run*-overvallen. Deze kenmerken zich door gebrek aan voorbereiding, organisatie en professionaliteit. Tegelijkertijd valt op dat dit soort overvallen het meest gevoelig is voor de geïntensiveerde aanpak van deze vorm

van criminaliteit. De recente daling van het jaarlijkse aantal overvallen komt voor een groot deel op het conto van de categorie 1-overvallen, die met de laagste organisatiegraad.

Aangiftecriminaliteit versus 'haalcriminaliteit'

In *Secondant*⁹⁹ verscheen onder de titel 'Criminaliteit blijft dalen' een artikel dat laat zien dat de aangiftecriminaliteit sinds 2003 met ongeveer een derde is verminderd. Deze trend wordt bevestigd door slachtofferenquêtes. Dat geldt zowel voor de lichtere criminaliteit als voor de zware zoals moord, doodslag, verkrachting en beroving. Hoewel recentelijk voor sommige delicten weer een stijging is te zien (woninginbraak bijvoorbeeld), lijkt dit (nog) geen trendbreuk in te leiden. De verklaring die hiervoor wordt aangedragen is driedelig. Ten eerste is er een brede culturele trend waarin agressie en criminaliteit steeds meer als moreel afkeurenswaardig worden gezien. Ten tweede reageren het Openbaar Ministerie en de rechter sneller en consequenter op criminaliteit. En ten derde (volgens de auteurs de meest valide verklaring) is er een algemene toename in de preventiebereidheid van burgers, overheid en bedrijfsleven.

Deze waarneming doet de vraag rijzen in hoeverre dit ook geldt voor het onderwerp van het NDB, de georganiseerde criminaliteit. Of beter geformuleerd, nemen de manifestaties van georganiseerde criminaliteit in de onderzochte periode nu toe of af?

Deze vraag is niet in zijn algemeenheid te beantwoorden. De belangrijkste reden is dat veel vormen van georganiseerde criminaliteit (drugshandel, mensen-smokkel, vuurwapenhandel, witwassen en milieucriminaliteit) geen slachtoffers in traditionele zin kennen. Daardoor onttrekken deze vormen van georganiseerde criminaliteit zich aan de directe waarneming en wordt er over het algemeen geen aangifte van gedaan. Er is over de jaren heen geen betrouwbare registratie beschikbaar waardoor vergelijking met voorgaande jaren niet tot de mogelijkheden behoort.

Van andere vormen van georganiseerde criminaliteit wordt wel aangifte gedaan, de registratie van deze delicten is daarom redelijk goed. Het gaat hierbij om overvallen, winkeldiefstal, woninginbraak, autodiefstal en andere vormen van vermogenscriminaliteit en fraude. Zoals uit dit NDB blijkt, zijn we daarvan redelijk goed op de hoogte. Daardoor kunnen we concluderen dat het aantal overvallen afneemt, dat het aantal woninginbraken toeneemt en dat bedrijfsinbraken grosso modo gelijk blijven.

Voor veel andere vormen van georganiseerde criminaliteit zijn we aangewezen

⁹⁹ Smit, P., J. de Waard & B. Berghuis (2012). Criminaliteit blijft dalen. *Secondant*, 26(2), 34-37.

op opsporingsdossiers en bronnen van buiten de politie. Deze bronnen zijn aanmerkelijk minder kwantitatief ingesteld dan registraties van aangiften. Bovendien reflecteren de politiedossiers de prioriteiten van de politie, zodat het aantal dossiers weinig zegt over de werkelijke omvang van het fenomeen. De vraag of manifestaties van georganiseerde criminaliteit nu toe- of afnemen, is voor veel vormen van georganiseerde criminaliteit dus niet te beantwoorden.

De dynamiek van de kwalificatie

Na drie NDB's is het zinvol aandacht te besteden aan de gebruikte kwalificaties en aan de wijze waarop 'in het veld' met die kwalificaties is omgegaan. Het gaat om vier verschillende kwalificaties van dreiging¹⁰⁰:

- Een crimineel verschijnsel vormt een *dreiging* als er sprake is van georganiseerde criminaliteit die voor de vier jaren volgend op het verschijnen van het NDB ernstige gevolgen heeft voor de Nederlandse samenleving.
- Een crimineel verschijnsel vormt *geen concrete dreiging* als er geen sprake is van georganiseerde criminaliteit en/of wanneer de gevolgen ervan minder ernstig zijn.
- Een *voorwaardelijke dreiging* betreft een crimineel verschijnsel dat op dit moment niet als dreiging te benoemen is, maar dat in de toekomst, onder invloed van geëxpliciteerde condities, een dreiging kan worden.
- Een crimineel verschijnsel vormt een *witte vlek* als er onvoldoende informatie bekend is om tot een verantwoorde kwalificatie te komen.

Er is gebleken dat twee van deze kwalificaties niet altijd gebruikt zijn op een manier die met het toekennen ervan beoogd werd.

De kwalificatie 'geen concrete dreiging' is bijvoorbeeld géén synoniem voor 'geen probleem'. Dat illegale wapenhandel in 2008 de kwalificatie 'geen concrete dreiging' kreeg, is – ons inziens ten onrechte – als legitimatie gebruikt om de registratie van vuurwapenincidenten op een laag pitje te zetten en om ook overigens betrekkelijk weinig aandacht aan deze vorm van criminaliteit te schenken. Hierdoor ontstond een sterk verslechterde informatiepositie, waardoor het verschijnsel tot een 'witte vlek' dreigde te verworden. Dankzij het feit dat er wel zicht bestaat op de gevolgen van vuurwapengebruik in de vorm van doden en gewonden, is dit verschijnsel toch niet als 'witte vlek' gekwalificeerd.

¹⁰⁰ Voor een verdere toelichting op de beschikbare kwalificaties van dreiging verwijzen we naar paragraaf 1.6 van deel 1.

De kwalificatie 'witte vlek' was een 'aanmoediging' om de kennis van de betreffende criminele verschijnselen structureel te verbeteren, opdat bij een volgende gelegenheid wel overgegaan kon worden tot een verantwoorde kwalificatie op basis van voldoende informatie. Of, zoals iemand het uitdrukte: "Tot in de haarvaten van de politieorganisatie moeten we eraan werken de informatiepositie op deze onderwerpen structureel te verbeteren". Voor zover wij hebben kunnen nagaan, zijn er in vervolg op de NDB's van 2004 en 2008 geen acties ondernomen met een dergelijk oogmerk. Veel van de oorspronkelijke 'witte vlekken' zijn dat dan ook gebleven.

Tot slot willen we hier enerzijds onder de aandacht brengen dat het etiket 'geen concrete dreiging' niet wil zeggen dat het verschijnsel geen probleem zou vormen en dus geen aandacht zou behoeven, en anderzijds dat de bruikbaarheid en validiteit van het NDB afhankelijk is van de informatie die beschikbaar komt. De 'witte vlekken' kunnen richting geven aan een agenda die tot doel heeft een structurele informatiestroom op gang te brengen.

Bijlage 1

Begeleidingscommissie

Ten behoeve van het NDB2012 is, evenals bij voorgaande gelegenheden, een begeleidingscommissie samengesteld. De bevoegdheden en taken van de commissie werden als volgt vastgelegd:

Bevoegdheden:

De bevoegdheden van de begeleidingscommissie bestaan uit het bewaken van de voortgang en het gevraagd en ongevraagd adviseren over de inhoud en de werkwijze van het project. Indien onverhoopt sprake mocht zijn van onoverbrugbare verschillen van inzicht tussen de begeleidingscommissie en de projectleiding, worden deze voorgelegd aan de opdrachtgever.

De commissie vergadert in ieder geval aan het eind van elke fase en zo veel vaker als er volgens de voorzitter aanleiding toe bestaat.

Taken:

De begeleidingscommissie heeft tot taak het beoordelen van en adviseren over:

- het projectplan (inclusief inhoud en werkwijze);
- de lijst met onderwerpen (inclusief voorstellen voor aanvullingen en verwijderingen);
- de deelprojectplannen;
- de voortgangsrapportages;
- het beoordelen van de gehanteerde methodiek bij het vaststellen van de kwalificaties;
- de inhoud, structuur en leesbaarheid van het eindrapport.

Het beoordelen van de deelrapporten valt niet onder de verantwoordelijkheid van de begeleidingscommissie.

De commissie bestond uit de volgende leden:

De heer P.J. Aalbersberg	Korpschef Amsterdam-Amstelland, tevens voorzitter
De heer A.C. Berghuis	Raadadviseur ministerie van Veiligheid en Justitie
Mevrouw M.J. Bloos/ Mevrouw D.Ph. van Boetzelaer	Hoofdofficier respectievelijk plaatsvervangend hoofdofficier van het Functioneel Parket
De heer G. van der Burg	Hoofdofficier van het Landelijk Parket
De heer R. van Gijzel	Burgemeester van Eindhoven
De heer A.W.M. van der Heijden	Senior beleidsadviseur Parket-Generaal
De heer E.R. Kleemans	Hoogleraar zware criminaliteit en rechtshandhaving aan de Vrije Universiteit Amsterdam
De heer A.J.A.M. Nieuwenhuizen	Hoofdofficier van het parket Den Bosch
De heer W.J.A. Paulissen	Diensthooft Nationale Recherche, KLPD
De heer P.E.W.M. Tops	Hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg
De heer J. van der Vlist	Directeur FIOD-ECD
Mevrouw P.M. Zorko	Waarnemend korpschef KLPD

Vaste genodigden:

De heer J. Dobbelaar	Landelijk Parket
De heer S. Huisman	Dienst Nationale Recherche, KLPD
De heer M.A. van der Wel	Dienst IPOL, KLPD

Projectleiding:

De heer F.A. Boerman	Dienst IPOL, KLPD
De heer M. Grapendaal	Dienst IPOL, KLPD

Bijlage 2

Samenstelling consensusgroep

Voorzitter:

Dr. J.B. Lammers

Wetenschappelijk onderzoeker Dienst
Specialistische Recherche Toepassingen,
KLPD

Leden:

Dr. F.A. Boerman

Senior onderzoeker Dienst IPOL, KLPD

Drs. M. Grapendaal

Senior onderzoeker Dienst IPOL, KLPD

Drs. R.B.P. Hesseling

Senior onderzoeker Korps Haaglanden

Dr. M. van der Land

Universitair docent bestuurskunde aan
de Vrije Universiteit Amsterdam

Drs. F.J. Nieuwenhuis

Onderzoeker Dienst IPOL, KLPD

Drs. E. Stoffers

Onderzoeker Dienst IPOL, KLPD

