



Handreiking voor Kwetsbare *branches*

in de strijd tegen georganiseerde,
ondermijnende criminaliteit

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Definitie van 'kwetsbare branches'	5
3	Georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in kwetsbare branches	7
4	Het vergroten van de weerbaarheid	13
5	Van analyse tot maatregelen	18

Inleiding

Inleiding

CRIMINELEN DIE KWETSBARE BRANCHES MISBRUIKEN ONDERMIJNENDE SAMENLEVING.

De onderwereld mengt zich in de bovenwereld. Dit kan zorgen voor oneerlijke concurrentie tussen bonafide en malafide ondernemers, omdat die laatste groep crimineel vermogen bezit. Andersom is het ook mogelijk. Door criminele infiltratie kan in een branche (drugs)criminaliteit gefaciliteerd en in stand gehouden worden.



In het onderzoeksrapport 'Het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland' ⁷ blijkt dat de legale (handels) infrastructuur faciliterend werkt aan drugsdoorvoer en bijbehorende criminele geldstromen.

Deze criminele mogelijkheden zijn de aanleiding om te kijken naar wat branches kwetsbaar maakt, wat de vormen van misbruik zijn en welke maatregelen genomen kunnen worden om kwetsbare branches weerbaarder te maken tegen crimineel misbruik.



Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft deze handreiking, in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, geschreven voor gemeenten, Platforms Veilig Ondernemen (PVO's), Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en brancheorganisaties. Zodat zij beter in staat zijn de kwetsbaarheid van branches te analyseren en passende maatregelen te treffen om crimineel gebruik van bedrijven tegen te gaan.

2

Definitie van 'kwetsbare branches'



Definitie van 'kwetsbare branches'

Georganiseerde, ondermijnende criminaliteit tast de legale en beoogde werking van onze samenleving aan. Criminelen maken misbruik van de bedrijvigheid in Nederland om geld te verdienen aan drugscriminaliteit. Sommige branches zijn kwetsbaarder voor drugscriminaliteit of het witwassen van drugsgelden dan andere branches.



'Een branche wordt als kwetsbaar gezien als er door de gelegenheidsstructuren van de bedrijven binnen die branche een verhoogd risico is geconstateerd op het (on)bewust faciliteren of uitvoeren van, of het fungeren als dekmantel voor, criminele activiteiten. Denk aan (de voorbereidingen voor) drugsproductie, -doorvoer, -distributie en/of -opslag, het witwassen van crimineel geld, valsheid in geschrifte en/of het doorspelen van (vertrouwelijke) informatie. Dit al dan niet onder druk vanuit criminelen en/of met medewerking vanuit die bedrijven zelf'.



Een branche is in elk geval kwetsbaar als er een verhoogd risico op criminele activiteiten wordt geconstateerd. De onderneming kan een dekmantel zijn voor criminele activiteiten en/of nodig zijn voor het mogelijk maken van criminele activiteiten. Eigenaren en medewerkers kunnen hier bewust of onbewust een rol in spelen. De mate van kwetsbaarheid is afhankelijk van de mate waarin er gelegenheden tot misbruik zijn en misbruik daadwerkelijk plaatsvindt.



Georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in kwetsbare branches

Georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in kwetsbare branches

In deze handreiking is op basis van onderzoeken, signalen en casuïstiek uit de praktijk gekeken welke vormen van misbruik er zijn en welke gelegenheidsstructuren maken dat branches kwetsbaar zijn voor deze vormen van misbruik.

Vormen van misbruik

Doel van dit document is om op basis van een classificatie van de (mate van) kwetsbaarheid van een branche tot een passend pakket aan maatregelen te komen om de weerbaarheid van die branche te vergroten en criminelen te weren. Om ervoor te zorgen dat de maatregelen het gewenste effect hebben, is inzicht nodig in de manieren waarop branches of bedrijven gebruikt worden door criminelen. Bij elke manier worden gelegenheden genoemd, die verderop worden toegelicht.



Er zijn vier manieren waarop criminelen bedrijven gebruiken

Criminele dekmantel

Een bedrijf wordt bewust opgezet voor het maskeren van criminele activiteiten. Indicatoren die wijzen op gelegenheid tot het opzetten van een criminele dekmantel zijn contante gelden, gebrekkige regelgeving, controle en handhaving, gesloten karakter van een branche en het instapgemak.

Voorbeeld

criminelen zetten een zaak op als dekmantel voor witwassen.

Criminele infiltratie

Een bedrijf wordt geïnfiltreerd door criminelen die van binnenuit de bedrijfsprocessen van dat bedrijf misbruiken. Het bedrijf is zich daar niet bewust van en de ondernemer verdient er niks aan. Indicatoren die wijzen op gelegenheid voor criminele infiltratie zijn veel autonomie bij betrokkenen, gebrek aan sociale controle, te behalen winsten, legitimering van een branche en toegang tot vertrouwelijke informatie.

Voorbeeld

criminelen gaan in dienst bij een bedrijf zodat ze van binnenuit criminele activiteiten kunnen faciliteren.

Crimineel misbruik

Een bedrijf wordt (on)bewust misbruikt voor criminele activiteiten, zonder dat daarvoor criminele infiltratie nodig is of het bedrijf zelf financieel gewin haalt uit de criminaliteit. Indicatoren die wijzen op de gelegenheid voor crimineel misbruik zijn infrastructuur in Nederland, gebrek aan sociale controle en te behalen winsten.

Voorbeeld

criminelen misbruiken bestaande bedrijfsvoering voor drugstransport.

Crimineel gebruik van bonafide diensten

Een bedrijf wordt (on)bewust gebruikt voor het afnemen van legale diensten voor criminelen. Dit kan zowel op vrijwillige als onvrijwillige basis gebeuren. Indicatoren die wijzen op gelegenheid voor crimineel gebruik van bonafide diensten zijn gebrek aan weerbaarheid, anonimiteit die branche biedt, faciliteren productie, economische omstandigheden branche en sociaaleconomische omstandigheden betrokkenen.

Voorbeeld

criminelen willen een dienst afnemen om hun criminele activiteiten mogelijk te maken.



Wat maakt een branche kwetsbaar voor misbruik

Uit verschillende onderzoeken zijn indicatoren naar voren gekomen die een branche kwetsbaar maken voor georganiseerde, ondermijnende (drugs)criminaliteit. Het totaal van indicatoren is de gelegenheidsstructuur die de criminaliteit bevordert: criminelen gebruiken een bepaalde branche sneller voor het type criminele activiteiten dat zij willen plegen. Criminaliteit vindt dus daar plaats waar de omstandigheden het beste zijn. De benodigde en al dan niet aanwezige gelegenheidsstructuur maakt een branche meer of minder kwetsbaar voor criminaliteit.

Het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) heeft in zijn rapport Landelijk Beeld van Ondermijnende Criminaliteit (2019) uiteengezet welke gelegenheidsstructuren er zijn. Deze gelegenheidsstructuren worden hier verder toegelicht aan de hand van indicatoren.

I Sociale gelegenheidsstructuren

Anonimiteit die branche biedt

Criminelen maken graag gebruik van branches die hun anonimiteit kunnen waarborgen. Bijvoorbeeld als er geen persoonsgegevens worden geregistreerd en/of veel handelingen online plaatsvinden, zonder fysiek contact.

Gebrek aan sociale controle

In sommige branches is sprake van een gebrek aan sociale controle: ondernemers spreken elkaar niet aan op ongewenst gedrag en er zijn geen andere mensen zichtbaar in de straat aanwezig.

Gesloten karakter branche

Een branche kan aantrekkelijk zijn voor criminelen als het karakter van de branche gesloten is. Sommige branches kennen van oudsher een cultuur die zich kenmerkt door een sterke onderlinge verbondenheid en geslotenheid ten opzichte van de buitenwereld. Ook kan er sprake zijn van lastig controleerbare, (te) complexe of onduidelijke regelgeving en een gebrekkige informatiepositie van de overheid. Onderlinge afspraken over het (niet) naar buiten toe treden versterken het gesloten karakter.

Gebrek aan weerbaarheid

Branches zijn afhankelijk van hun klanten en daarom niet altijd opgewassen tegen criminele klanten. Onervaren en/of jong personeel kan minder weerbaar zijn in lastige situaties.



II Financieel-economische gelegenheidsstructuren

Contante gelden

In branches waar veel contant geld in omgaat, is de omzet moeilijk controleerbaar. Als de waarde van goederen en/of diensten moeilijk in te schatten is en de verkoop moeilijk controleerbaar, wordt dit versterkt. Dit maakt een branche aantrekkelijk voor het witwassen van crimineel geld, door het creëren van een legale winst, omzet of inkomen.

Sociaaleconomische omstandigheden werknemers

Slechte financiële omstandigheden van werknemers in een branche kunnen stimuleren dat mensen in de criminaliteit worden gezogen, omdat het 'snelle geld verdienen' dan als uitweg wordt gezien voor de slechte financiële situatie.

Te behalen winsten met malafide praktijken

Veel criminelen worden gedreven door financieel voordeel en grote winsten en zullen zich sneller wenden tot branches waarin grote winstmarges te behalen zijn.

Economische omstandigheden branche

Binnen een branche kan sprake zijn van economische omstandigheden die criminaliteit aantrekkelijk maken, zoals (oneerlijke) concurrentie, kartelvorming, lage winstmarges en/of personeelstekort. Andere factoren die een branche financieel kwetsbaar kunnen maken zijn rampen en/of crises, zoals omzetsderving tijdens de coronapandemie, schade en omzetsderving na natuurrampen (zoals overstromingen) of onverwacht hoge kosten zoals bij de energiecrisis.



III Infrastructurele en logistieke gelegenheidsstructuren

Middelen voor drugsproductie

Bepaalde branches beschikken over de productiecapaciteit en/of -middelen die benodigd zijn voor drugsproductie. Dat maakt deze branches (al dan niet onder druk van criminelen) kwetsbaar.

Infrastructuur in Nederland

Nederland heeft voor bepaalde afzetmarkten een interessante (geografische) ligging. De contacten met het buitenland zijn (hierdoor) goed. Nederland heeft daarnaast een hoogwaardig netwerk van zeehavens, luchthavens en spoor-/wegverbindingen, waarvan criminelen gebruik kunnen maken en waardoor ze kunnen meeliften op legale handelsstromen.



IV Institutionele gelegenheidsstructuren

Gebrekkige regelgeving, controle en handhaving

Het gebrek aan (afdoende) regelgeving, regelmatige controles en handhaving (scapaciteit) maakt een branche aantrekkelijk voor criminelen. Minder regels en minder toezicht kunnen leiden tot een aantrekkelijk klimaat voor strafbare feiten. Verschillen in internationale wet- en regelgeving dragen hier aan bij; Ook een gebrek aan toetredingseisen kan van invloed zijn.

Instappemak

Vertrouwdheid en bekendheid met een branche bij criminelen, het ontbreken van maatregelen of het niet hoeven beschikken over specifieke vakkennis, kunnen een branche makkelijk toegankelijk maken voor criminelen.

Veel autonomie bij betrokkenen

Voor bepaalde criminele activiteiten worden mensen betrokken met een bepaalde (sleutel)functie. Zij worden bijvoorbeeld als tussenpersoon ingezet of gevraagd bepaalde handelingen wel of niet te verrichten.

Kwetsbaarheid ontstaat wanneer deze sleutelfiguren autonoom kunnen werken, zonder controle door een leidinggevende of door digitale monitoring (logboeken).

Legitimeringsfunctie van een branche

Doordat bepaalde branches legitimiteit kunnen geven aan derden, zijn zij kwetsbaar voor misbruik. Criminele organisaties kunnen bedrijven uit deze branches onder druk zetten om medewerking te verlenen. Het gaat hier specifiek om valsheid in geschrifte.

Toegang tot (vertrouwelijke) informatie¹

Doordat medewerkers in bepaalde branches toegang hebben tot vertrouwelijke informatie, zijn zij kwetsbaar om (al dan niet onder druk van criminelen) informatie te delen met derden. Deze (vertrouwelijke) informatie is nodig om drugs te kunnen produceren, vervoeren of distribueren.

Voor het beschermen van (vertrouwelijke) informatie, is **digitale weerbaarheid**² ook van groot belang. Wanneer de digitale systemen waar de informatie in te vinden is niet goed zijn afgeschermd, zijn deze kwetsbaar voor criminele inbreuk.

¹ Het woord 'vertrouwelijk' staat in deze tussen haakjes, omdat het ook kan gaan om informatie die momenteel niet als vertrouwelijk wordt behandeld, maar voor criminelen wel interessante informatie is voor het plannen en uitvoeren van hun criminele activiteiten.

Uitgelicht

De vijf basisprincipes van veilig digitaal ondernemen

Voor Nederlandse bedrijven is digitale veiligheid een voorwaarde om de kansen van de digitale economie te benutten. De realiteit is dat ondernemers dagelijks te maken hebben met cyberdreigingen. Bedrijven moeten zich weren tegen deze dreigingen en voldoende investeren in beveiliging. De cyberrisico's voor ondernemers zijn divers en lopen uiteen van het betalen van losgeld om weer toegang te krijgen tot het eigen bedrijfsnetwerk tot de uitval van productiefaciliteiten waardoor de continuïteit van het bedrijf acuut in gevaar komt.

De 5 basisprincipes van veilig digitaal ondernemen
| [Digital Trust Center \(Min. van EZK\)](#)²

4

Het vergroten van de weerbaarheid



Het vergroten van de weerbaarheid

Om de mate van kwetsbaarheid voor het faciliteren van criminaliteit binnen een branche terug te dringen, is een breed pallet aan maatregelen beschikbaar. Die maatregelen kunnen de gelegeheidsstructuren van criminaliteit tegengaan (preventie) en zorgen dat bestaande criminaliteit wordt aangepakt (repressie).

Om te zorgen dat deze oplossingsrichtingen effectief ingezet worden, is het belangrijk te weten welke vorm van misbruik plaatsvindt en of dit (on)bewust en (on)vrijwillig gebeurt. Onder (on)bewust wordt verstaan de mate waarin iemand zich bewust is bepaalde criminele handelingen te verrichten. Dit kan variëren van onwetendheid en geen vragen stellen tot aan het doelbewust meewerken of professioneel faciliteren. Onder (on)vrijwillig wordt verstaan de mate waarin iemand zich vrijwillig inlaat met criminele activiteiten. Dit kan variëren van op eigen initiatief tot aan onder dreiging, chantage en/of intimidatie medewerking verlenen.





De vier oplossingsrichtingen

Er zijn vier oplossingsrichtingen om crimineel gebruik van bedrijven tegen te gaan.

Voor elke richting geldt dat er meerdere maatregelen mogelijk zijn, die afhankelijk van de mate van kwetsbaarheid ingezet kunnen worden.

Bewustwording

Barrièrevorming

Bescherming

Bestraffing en sanctionering

Bewustwording

Door in te zetten op bewustwording kan criminaliteit eerderesignaleerd en voorkomen worden. Denk hierbij aan concrete maatregelen als [informatievoorziening](#) [↗], [campagnes](#) [↗], bijeenkomsten of (verplichte) trainingen/e-learnings voor het bewust en alert maken van personeel. Deze maatregelen hebben vooral effect wanneer bedrijven en werknemers criminaliteit wel willen voorkomen, maar niet weten hoe ze het kunnen herkennen. Daarmee is bewustwording een goed

instrument voor het tegengaan van de vormen criminele infiltratie, crimineel misbruik en crimineel gebruik van bonafide diensten doordat het de sociale geleghedheidsstructuren verkleint. Met meer bewustwording kan de anonimiteit van criminelen afnemen, doordat de sociale controle toeneemt. Ook neemt de weerbaarheid van medewerkers toe door hen handelingsperspectief te bieden.

Uitgelicht

Een veilige transportsector

Herken jij een drugstransport? In de serious game ‘Operatie Zelos’ leer je verdachte situaties die wijzen op drugscriminaliteit te herkennen. Operatie Zelos is voortgekomen uit een samenwerking tussen de Taskforce-RIEC, de transportsector, de politie, het Openbaar Ministerie, de Douane, de Belastingdienst, de Koninklijke Marechaussee en diverse gemeenten.

[Operatie Zelos](#) [↗]



Barrièrevorming

Door barrières in te richten kunnen ondernemers en medewerkers criminaliteit voorkomen of het risico daarop verkleinen. Denk hierbij aan het **screenen van medewerkers** [↗] op integriteitsrisico's, gericht **cameratoezicht** [↗], of het reguleren van een branche (bijvoorbeeld met beroepseisen, **keurmerken** [↗], het instellen van een **vergunningsplicht** [↗] of gebruik van **bestuurlijk instrumentarium** [↗]). Een andere maatregel om criminaliteit binnen een branche te voorkomen, is de privaatrechtelijke ontzegging. Met het creëren van barrières worden de institutionele gelegheidsstructuren verkleind.

Bescherming

Meewerken aan criminaliteit kan ook onvrijwillig gebeuren, bijvoorbeeld wanneer criminelen druk uitoefenen of medewerkers van een bedrijf chanteren. Het is dan belangrijk om, naast de maatregelen op barrièrevorming, in te zetten op bescherming van medewerkers. Bedrijven zijn in eerste instantie altijd zelf verantwoordelijkheid voor de veiligheid van hun medewerkers. Bescherming kan door **vertrouwenspersonen** [↗] aan te stellen, periodieke veiligheidsscans uit te voeren en duidelijk te maken wat in geval van incidenten moet gebeuren. Heeft uw bedrijf meer dan 50 werknemers? Dan is een **meldregeling** [↗] verplicht. Andere maatregelen om medewerkers te beschermen zijn het vier ogen-principe, logging in systemen en toezicht vanuit leidinggevend. Daarmee verklein je de kwetsbaarheid van individuele medewerkers en de institutionele gelegheidsstructuren.

Uitgelicht

Een veilige agrarische sector

Het buitengebied is helaas steeds vaker doelwit van criminelen. Daardoor gaat de leefbaarheid en veiligheid op het platteland achteruit. Ook de bestaanszekerheid van boeren en tuinders en de kwaliteit van hun producten en diensten worden erdoor geraakt.

Om agrariërs op dit gebied te helpen en te adviseren, heeft ZLTO sinds 1 januari 2022 een vertrouwenspersoon veilig buitengebied aangesteld. Hier kunnen agrariërs (zowel leden als nietleden van ZLTO) vertrouwelijk vragen stellen, advies vragen of hulp zoeken.

Vertrouwenspersoon veilig buitengebied [↗]



Bestrafing en sanctionering

Bestrafen en sanctioneren is een passend middel om criminaliteit aan te pakken, zeker wanneer (een medewerker van) een bedrijf bewust en vrijwillig bijdraagt aan criminaliteit. Dit is het geval bij een dekmantelconstructie, maar ook wanneer een bedrijf met het leveren van diensten bijdraagt aan criminaliteit. Binnen een bedrijf kan op individueel niveau sprake zijn van criminele infiltratie. In die gevallen kunnen zowel het bedrijf als de publieke instanties een rol spelen. Een bedrijf kan, binnen de kaders van het arbeids- en ontslagrecht, intern maatregelen nemen om criminele

infiltratie een halt toe te roepen, bijvoorbeeld door de betreffende medewerker te ontslaan [↗]. De bevoegdheid tot opsporen en vervolgen is voorbehouden aan de politie en het Openbaar Ministerie. Platforms Veilig Ondernemen (PVO's) kunnen bedrijven en politie helpen om criminaliteit boven water te krijgen, bijvoorbeeld door in te zetten op bewustwording (herkenning van signalen) en meldlijnen te promoten. Tot slot kunnen gemeenten bestuursrechtelijk optreden [↗], bijvoorbeeld door het sluiten van een pand om de openbare orde te herstellen.



5

Van analyse tot maatregelen



Om in de praktijk met deze handreiking aan de slag te gaan, is het aan te raden een kwetsbaarheidsanalyse te maken. Bij het maken van zo'n analyse, zijn de volgende vragen relevant

- Voor welke vorm van crimineel gebruik is een branche of bedrijf kwetsbaar?

- ☒ Criminele dekmantel
- ☒ Criminele infiltratie
- ☒ Crimineel misbruik
- ☒ Crimineel gebruik van bonafide diensten

- Welke gelegenheden maken dat een branche of bedrijf kwetsbaar is?

- ☒ Sociale gelegeheidsstructuren
- ☒ Financieel-economische gelegeheidsstructuren
- ☒ Infrastructurele en logistieke gelegeheidsstructuren
- ☒ Institutionele gelegeheidsstructuren

Het maken van een kwetsbaarheidsanalyse is vaak het vertrekpunt voor het treffen van maatregelen om de weerbaarheid te vergroten. Bij het kiezen van welke maatregelen doeltreffend zijn, zijn vragen om te beantwoorden

- Zijn medewerkers zich bewust of onbewust van het misbruik dat plaatsvindt en verlenen medewerkers vrijwillig of onvrijwillig medewerking aan het misbruik?
- Welke maatregelen zijn al genomen en welke maatregelen zouden aanvullend kunnen werken?

Colofon

Deze handreiking is geschreven voor gemeenten, Platforms Veilig Ondernemen (PVO's), Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en brancheorganisaties. Elke partij heeft eigen kennis en expertise in huis en ook de mogelijkheden in maatregelen verschillen. Door samen te werken ontstaat een goed beeld van de kwetsbaarheden en welke maatregelen bijdragen aan het vergroten van de weerbaarheid van een kwetsbare branche. Samen sta je sterker.

‘Dit is een uitgave van het ministerie van Justitie en Veiligheid en van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Den Haag, januari 2024’.