

Colofon

Het doel van het Strategisch Kenniscentrum Ondermijnende Criminaliteit is het bijeenbrengen en duiden van informatie en kennis voor een probleemgerichte aanpak van ondermijning om maatschappelijke ontwrichting door georganiseerde criminaliteit te voorkomen. Door inzicht te geven in de dreiging van ondermijning door georganiseerde criminaliteit draagt het SKC bij aan stelselbrede strategievorming en (beleids)opvolging voor de integrale aanpak van ondermijning.

Het **Dreigingsbeeld Ondermijning Nederland (DON) 2026** is de eerste publicatie in zijn reeks. Het SKC voert naast het DON andere onderzoeken uit in de vorm van internationale- en themastudies over ondermijning.

Bij de totstandbrenging van het DON zijn vele publieke en private organisaties betrokken geweest.

Versienummer: 1, gedrukt in 2026



Bekijk hier de digitale versie en onze andere publicaties. www.skc-oc.nl

**“Gutta cavat lapidem,
non vi, sed saepe cadendo”**

- Ovidius

De druppel holt de steen uit, niet door geweld, maar door dikwijls te vallen.

Zoals water een steen langzaam uitholt, zo tast ondermijning vaak ongemerkt de fundamenten van onze samenleving aan. Dat proces is niet altijd direct zichtbaar, maar de gevolgen zijn er wel degelijk.

Inhoudsopgave

Nederland onder druk door vijf dreigingen

Het grootste gevaar is dat de rol van georganiseerde criminaliteit in de samenleving toeneemt, terwijl de samenleving door eigen kwetsbaarheden steeds meer grip verliest. Er ontstaat dan als het ware een “staat binnen een staat” door een zichzelf versterkend proces: CSV’s vergroten hun invloed en macht in economische sectoren en wijken, ze worden steeds ongrijpbaarder voor toezicht, opsporing en vervolging, ze vergaren grote fortuinen, en steeds meer burgers en organisaties raken betrokken bij criminele activiteiten. Besluitvorming en taakuitoefening worden steeds meer direct of indirect beïnvloed door CSV’s. Voorbeelden uit enkele Zuid-Amerikaanse landen laten zien dat dergelijke ontwikkelingen daadwerkelijk kunnen plaatsvinden.

Op basis van bronnen die aan het SKC ter beschikking zijn gesteld of door het SKC zelf zijn vergaard, zijn vijf dreigingen geïdentificeerd die het dreigingslandschap voor de komende jaren bepalen. Deze dreigingen laten zien wat ons te wachten kan staan. Soms zijn er al voorbeelden zichtbaar, maar vaak gaat het om een doorvertaling van zwakke signalen of om plausibele redeneringen. Wie zich uitsluitend richt op wat nu al gebeurt, speelt onvoldoende in op toekomstige risico’s.

De dreigingen staan op zichzelf, maar kunnen elkaar beïnvloeden of versterken. Ook andere dreigingen uit het veiligheidsdomein spelen mee, zoals de digitale dreiging en de dreiging die uitgaat van statelijke actoren.

Deze samenhang maakt het dreigingslandschap complex, dynamisch en divers. Die samenhang biedt daarentegen ook kansen voor een aanpak die zich niet richt op één dreiging, maar op meerdere tegelijk én in samenhang met andere veiligheidsdomeinen. Op die wijze kan weerbaarheid tegen ondermijning worden versterkt, maar ook bijdragen aan weerbaarheid in de volle breedte.

Hieronder volgt een toelichting op de dreigingen. De volledige analyse vindt u in hoofdstuk 7.



Schematische weergave van de vijf dreigingen voor Nederland



Dreiging: Sociaal vangnet door georganiseerde criminaliteit

CSV’s bieden alternatieven voor ‘maatschappelijke voorzieningen’ die voor burgers en bedrijven onvoldoende toegankelijk of beschikbaar zijn. Denk aan huisvesting of fysieke bescherming, zorg, leningen of medicijnen die alleen op recept kunnen worden verkregen. Wanneer CSV’s in die behoeften voorzien, verkrijgen ze hiermee niet alleen op illegale wijze geld, maar vergroten zo ook hun invloed en macht.

Structurele en situationele factoren dragen bij aan die behoefte. Denk aan een gebrek aan woningen in combinatie met financiële nood of aan ondernemingen die in zwaar weer komen door overstromingen. Sommige politieke keuzes en overheidsbeleid dragen ook bij aan die behoeften, denk aan boeren die financieel in de knel komen door regelgeving rond stikstof of mest of aan maatregelen voor de visserij.



en het niet tot nauwelijks melden van corrupte contacten of ronselpraktijken. Technologische ontwikkelingen bieden kansen, meer specifiek door bijvoorbeeld gebruik van drones bij geweldstoepassing, ontwikkelingen van digitale platforms voor het uitzetten van opdrachten en Artificial Intelligence (AI) voor het genereren van geavanceerde desinformatie.



Dreiging: Illegale opbrengsten vinden weg in samenleving door uiteenlopend gebruik financiële kanalen

CSV's hebben uiteenlopende mogelijkheden om financiële kanalen te gebruiken waardoor illegale opbrengsten vermengd raken met legale opbrengsten en die een weg vinden in de samenleving. Enerzijds moeten zij betalen verrichten en verkregen inkomsten veiligstellen. Anderzijds moeten zij geldstromen legitimeren om het geld te kunnen besteden en moeten zij toezicht en opsporing vermijden. Hierbij maken ze gebruik van traditionele bancaire infrastructuur, van nieuwe, veelal mondiale en digitale financiële infrastructuur zoals cryptoplatforms en van ondergronds bankieren. Deze diversificatie stelt CSV's in staat om steeds geavanceerdere witwasconstructies op te zetten.

CSV's gebruiken al volop uiteenlopende financiële kanalen. Zij blijven inspelen op nieuwe ontwikkelingen om hun doelen te bereiken en risico's te beperken. Voor wet- en regelgeving en handhaving daarvan is het niet alleen een uitdaging om ontwikkelingen bij te houden, maar ook om rekening te houden met het veelal mondiale karakter van die kanalen, de complexiteit van witwasmethoden en beperkingen in gegevensdeling. Het gemak waarmee criminelen complexe structuren van (inter) nationale rechtspersonen kunnen oprichten, vormt een extra kwetsbaarheid.



Dreiging: Cumulatieve schade door verwevenheid van criminele met statelijke of ideologische actoren

Activiteiten van CSV's, van statelijke actoren, zoals sabotage door buitenlandse inlichtingendiensten, en ideologisch gemotiveerde actoren, waaronder het plegen van aanslagen door terroristen, leiden ieder op zich al tot schade. Er ontstaat extra schade als CSV's met statelijke of ideologisch gemotiveerde actoren samenwerken of elkaar behulpzaam zijn. In de huidige geopolitieke context is het aantrekkelijk voor statelijke actoren om CSV's in te zetten als 'instrument' in zogeheten hybride conflictvoering. Omgekeerd kunnen CSV's profiteren wanneer zij (onbewust) diensten of producten leveren aan statelijke actoren. Ook (onbewuste) samenwerking tussen crimineel en ideologisch gemotiveerde actoren biedt potentieel wederzijdse voordelen. Onbewuste dienstverlening via fluïde netwerken ligt voor CSV's die opereren in Europa en Nederland meer voor de hand, dan actieve en/of bewuste samenwerking.

Er zijn voorbeelden van samenwerking tussen statelijke en criminele actoren. Bekend is de samenwerking tussen Russische statelijke actoren en Russische cybercriminelen. Ook bekend zijn de liquidaties van tegenstanders van het Iraanse regime in Westerse landen door criminelen in opdracht van Iran. En, er zijn ook voorbeelden van dienstverlening tussen ideologische actoren en georganiseerde criminaliteit.

Ondermijning is dreiging voor de nationale veiligheid

Ondermijning door georganiseerde criminaliteit is een dreiging voor de nationale veiligheid. Wanneer de dreigingen zich manifesteren, tasten ze ieder op zich én vooral in samenhang, één of meer nationale veiligheidsbelangen aan. In het DON is gekozen voor vijf soorten ondermijnende effecten, ook aangeduid als schade: economische, politiek-bestuurlijke, sociale en ecologische schade en schade aan de internationale reputatie van Nederland. Voor de relatie tussen dreigingen en nationale veiligheidsbelangen, zie figuur 0.1.

Wanneer de dreigingen zich voordoen, gaat het vooral om aantasting van de veiligheidsbelangen economische veiligheid en sociale en politieke stabiliteit. De mate waarin en de wijze waarop schade ontstaat, is sterk afhankelijk van hoe de dreiging zich daadwerkelijk manifesteert. Het maakt immers nogal uit of bijvoorbeeld de overheid zeggenschap is verloren in één wijk in één

stad of in tientallen wijken in meerdere steden. Ook maakt het uit of het bijvoorbeeld gaat om grootschalig geweldsgebruik, grootschalige betrokkenheid van burgers en bedrijven in die wijken of juist niet.

Ondermijnende effecten zijn ook van invloed op kwetsbaarheden die CSV's in de kaart spelen. Dit resulteert in een zichzelf versterkend mechanisme: effecten zijn niet alleen het gevolg van onder

Relatie nationale veiligheidsbelangen, ondermijnende effecten en dreigingen



- Nationaal veiligheidsbelang**
- Dreiging**
 - Sociaal vangnet** door georganiseerde criminaliteit
 - Olievelekwerking in samenleving van **betrokkenheid** bij georganiseerde criminaliteit
 - Beïnvloeding van besluitvorming en taakuitoefening door structurele **manipulatie** CSV's
 - Illegale opbrengsten** vinden weg in samenleving door uiteenlopend gebruik financiële kanalen
 - Cumulatieve schade door **verwevenheid** van criminele met statelijke of ideologische actoren
- Soort schade**

Figuur 0.1

CSV's gebruiken infrastructuur om hun doelen te behalen

CSV's gebruiken potentieel alle Nederlandse infrastructuur die ook aantrekkelijk zijn voor legale bedrijven. In het DON is onderscheid gemaakt tussen: economische, politieke-bestuurlijke, sociale, ecologische en internationale infrastructuur. CSV's gebruiken die ieder op zich en in samenhang voor realisatie van hun doelen. Nederland kent vele aantrekkelijke infrastructuur en sectoren. Extra aantrekkelijk voor CSV's zijn locaties waar concentraties van infrastructuur voorkomen. Nederland kent tal van deze concentraties, zoals de mainports: luchthaven Schiphol, havens van Rotterdam, Noordzeekanaalgebied en Zeeland en West-Brabant, en bloemenveilingen/ sierteeltsector. Verder bestaan concentraties bij en in kleinere zee- en luchthavens en op de Zuidas van de financiële en juridische sector.

CSV's gebruiken Nederlandse infrastructuur allereerst voor illegaal gewin. Daarvan afgeleid zijn diverse (sub)doelen te onderscheiden waarvoor ze deze infrastructuur gebruiken:

1. Ondersteunen/voortzetten van de bedrijfsvoering.
2. Beschermen en afschermen van operaties en financiën.
3. Behouden of uitbreiden van macht en reputatie.
4. Behouden of uitbreiden van samenwerkingsverband(en).
5. Verwerven en manipuleren van informatie.
6. Verkrijgen van toegang tot locaties, middelen en officiële documenten.

Doelen van CSV's zijn met uiteenlopende activiteiten te realiseren. Om aan informatie te komen, kunnen ze bijvoorbeeld gebruik maken van corrupte ambtenaren, maar ze zouden ook aan informatie kunnen komen via cyberaanvallen. Omgekeerd draagt één soort activiteit bij aan realisatie van één of meer doelen. Ze kunnen via corrupte ambtenaren ook officiële documenten verkrijgen of besluitvorming proberen te beïnvloeden. Maatregelen van de overheid en bedrijven om één soort activiteit te beteugelen, kunnen dus de

Systeemkwetsbaarheden bieden kansen voor georganiseerde criminaliteit

Of CSV's daadwerkelijk infrastructures gebruiken, hangt niet alleen af van de aantrekkelijkheid ervan, maar ook van kenmerken die infrastructures kwetsbaar maken: systeemkwetsbaarheden. Deze bieden ieder op zich, maar vooral in samenhang, kansen voor georganiseerde criminaliteit (zie kader 0.1 en paragraaf 3.3).

Ontwikkelingen bieden kansen voor georganiseerde criminaliteit

Enkele bredere ontwikkelingen in de samenleving vormen ieder op zich en in samenhang nieuwe kansen voor georganiseerde criminaliteit (zie kader 0.2 en hoofdstuk 5). Die creëren potentieel nieuwe mogelijkheden in misdaadmarkten of voor ondermijnende activiteiten. Zij zijn ook van invloed op systeemkwetsbaarheden. Hierdoor kunnen CSV's voor kortere of langere tijd in het voordeel zijn.

Spanning tussen wendbaarheid CSV's en beperkingen in de aanpak

Er bestaat een spanning tussen de wendbaarheid van CSV's aan de ene kant en beperkingen in de aanpak aan de andere kant. Die spanning maakt het beheersen van ondermijning complex. CSV's spelen strategisch of opportunistisch in op ontwikkelingen, mogelijkheden en aantrekkelijkheden van infrastructures, systeemkwetsbaarheden en risico's. Zij hebben vele opties om hun doelen te verwezenlijken. Hierdoor zijn zij in staat om makkelijk en snel activiteiten te vervangen en andere infrastructures te gebruiken om hetzelfde doel te bereiken. Daar staat tegenover dat het tijd kost voordat de samenleving wijzigingen in crimineel handelen signaleert en daarop kan of mag reageren. Bovendien is sprake van een waterbedeffect: druk op het ene fenomeen leidt tot verplaatsing naar een ander.

Systeemkwetsbaarheden die naar voren zijn gekomen (niet limitatief)

Systeemkwetsbaarheden	Omschrijving of voorbeelden
Onbedoelde overheids-facilitering	• Het ontstaan van een waterbedeffect doordat beleid of aanpak leidt tot verschuivingen naar andere fenomenen, locaties of beleidsdomeinen. • Een belangenafweging binnen het beleid over georganiseerde criminaliteit of criminaliteit in brede zin, maar ook tussen beleidsdomeinen zoals veiligheid, economie, huisvesting, of gezondheid. • Beleidsontwikkeling zonder de criminogene effecten mee te nemen, denk aan het privatiseren of liberaliseren van bepaalde markten zonder de eventuele criminaliteitsrisico's te monitoren, waaronder de kans op substantieel misbruik van overheidsgelden.
Beperkingen in de aanpak van ondermijning	• Beperkingen in samenwerking, w.o. gebrek aan samenhang in de aanpak. • Beperkingen in gegevensdeling en -verwerking. • Reactief karakter van overheidsoptreden. • Beperkingen in internationale aspecten aanpak.
Beperkingen in wet- en regelgeving	• Complexiteit van en hiaten in wet- en regelgeving. • Complexiteit privacywetgeving.
Normalisering van criminaliteit	• Draagvlak voor drugsgebruik en het dealen daarin in sommige groepen binnen de Nederlandse samenleving. • Oogje dichtknijpen bij criminaliteit of daaraan meedoen.
Verminderd vertrouwen van burgers in overheid en in elkaar	• Gemeenschappen met weinig vertrouwen in de overheid, maar met veel vertrouwen in de medeburgers, kunnen zich ontwikkelen tot vrijhavens waarbij de overheid wordt gezien als tegenstander in plaats van medestander.
Kwetsbaarheden in bedrijfs-processen	• Kwetsbaarheden in 'medewerkersprocessen', bijvoorbeeld in screening. • Kwetsbaarheden in ICT en informatieprocessen, bijvoorbeeld niet genomen basismaatregelen voor cybersecurity. • Kwetsbaarheden in het verleningsproces van documenten die voor CSV's cruciaal zijn, bijvoorbeeld toegangspassen of identiteitsdocumenten.
Complexiteit beheersing misbruik dual use sectoren en middelen	• Grootchaligheid en precisie mondiale handel in persoonsgevoelige data. • Dual use apparatuur waaronder technische apparatuur die zich leent voor inlichtingenvergaring.
Kwetsbaarheden binnen groepen, wijken en sectoren	• Financiële, psychische en/of mentale kwetsbaarheden. Voorbeelden zijn: financiële kwetsbaarheden door krimp in sectoren als de visserij, verslavingsproblematiek, familieproblemen of problemen op school. • Een gesloten/ afgezonderde cultuur. Voorbeelden zijn een zwijg- of angstcultuur, ons-kent-ons cultuur en taboe op het melden van bijvoorbeeld corruptie uit angst voor reputatieschade.

Ontwikkelingen die kansen bieden voor georganiseerde criminaliteit (niet limitatief)	
Ontwikkelingen	Relevantie
De inzet van onbemande systemen w.o. drones	Deze systemen zijn geschikt voor verscheidene activiteiten: voor smokkel, als spionagemiddel en voor het surveilleren of het plegen van geweld. Het onderscheppen van deze systemen is complex en ontwikkelingen gaan snel, zeker in de oorlog tegen Oekraïne.
Ontwikkelingen van digitale platforms voor allerlei activiteiten	Digitale platforms zijn aantrekkelijk voor de bedrijfsvoering, afscherming, het manipuleren en ronselen van personen en het verkrijgen van informatie. Via digitale platforms kunnen CSV's relatief anoniem en met weinig risico's, op grote schaal en op afstand met velen in contact komen. Grip krijgen op deze activiteiten van CSV's in digitale platforms is complex.
Artificial Intelligence (AI)	CSV's kunnen AI op uiteenlopende manieren benutten: voor diverse vormen van fraude, het vervaardigen van deepfakes en phishingberichten, het analyseren van grote datasets om potentiële doelwitten te identificeren, het verspreiden van desinformatie en ondersteunen bij de ontwikkeling van nieuwe (synthetische) drugs.
Geopolitieke ontwikkelingen	Statelijke actoren kunnen CSV's gaan inzetten voor hybride conflictvoering. In de context van geopolitieke spanningen gelden internationale sancties tegen landen en leggen landen elkaar importtarieven op. Handelsbeperkingen bieden kansen voor smokkel. Door geopolitieke spanningen ontstaat druk op internationale samenwerking, waar georganiseerde criminaliteit van kan profiteren. Ook een beëindiging van de oorlog tegen Oekraïne biedt kansen voor CSV's.
Ontwikkelingen in het digitale betalingsverkeer	Er ontstaan nieuwe betalingsmethoden en -kanalen die mogelijkheden bieden voor diversificatie.
Hang naar snel rijk worden en het eigen genot vooropstellen	Zeker via digitale platforms etaleren gebruikers een luxe levensstijl of goederen en verkondigen influencers dat je snel veel geld kan verdienen met minimale inspanningen. In die context gaat een aantrekkingskracht uit van georganiseerde criminaliteit.
Ecologische ontwikkelingen	Klimaatverandering, schaarste aan grondstoffen, biodiversiteitsverlies en de energietransitie bieden niet alleen kansen voor misdaadmarkten, maar kunnen afhankelijkheden en/of kwetsbaarheden vergroten waar CSV's van kunnen profiteren.

Slotbeschouwing

Ondermijning is een zogeheten wicked problem, een probleem dat zich kenmerkt door complexiteit, onzekerheid en conflicterende waarden. Het ondermijningslandschap is immers complex, dynamisch en divers en raakt iedereen. Vele factoren zijn van invloed: doelen van CSV's, mogelijkheden en aantrekkelijkheid van infrastructuur, systeemkwetsbaarheden, maatschappelijke ontwikkelingen en alle in wisselende combinaties. Deze verschillen ook nog eens per geografisch gebied en omstandigheden. Ondermijning versterkt bovendien maatschappelijke problematiek en omgekeerd. CSV's spelen opportunistisch en strategisch in op dit alles.

Complexe problemen kennen nauwelijks quick wins. Kenmerkend is ook dat de problemen niet naadloos aansluiten bij verantwoordelijkheden en bevoegdheden van specifieke overheids- of publieke organisaties. Dat maakt een daadkrachtige aanpak van ondermijning lastig. Toch hebben inspanningen om de weerbaarheid van de Nederlandse samenleving te vergroten ook een uitwerking op weerbaarheid tegen ondermijning en omgekeerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor maatregelen in havens tegen de inzet van drones door statelijke actoren: die helpen ook tegen de inzet door criminelen.

Eén factor kan in dit kader niet vaak genoeg worden benadrukt: de astronomische sommen geld die omgaan in ge

1.3 Uitgangspunten DON

Voor het DON gelden de volgende uitgangspunten:

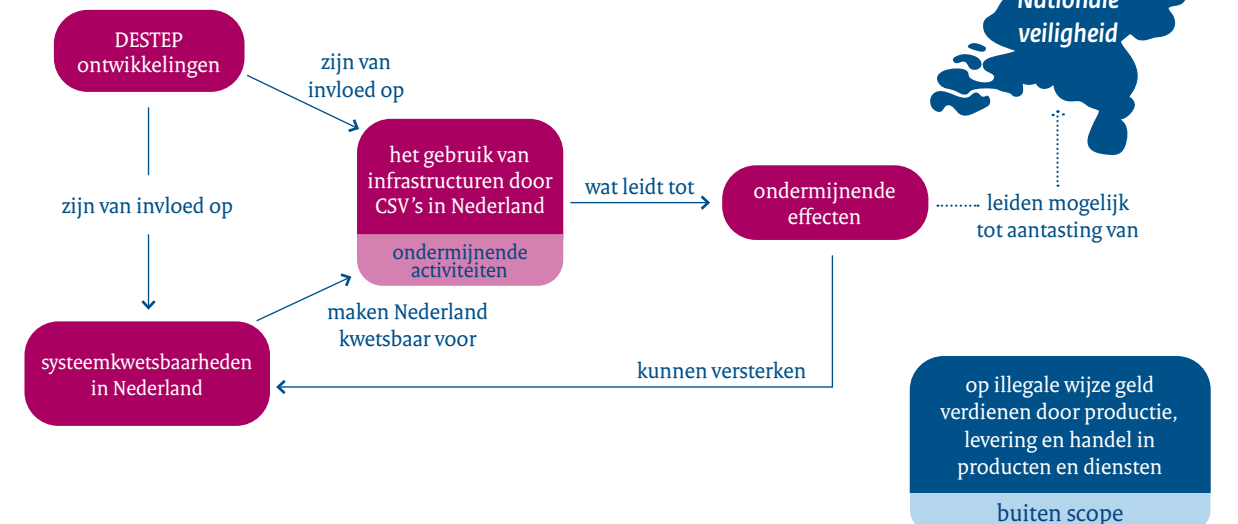
- 1 Het DON geeft een geïntegreerd, multidisciplinair beeld van maatschappij- en overheidsbrede ondermijnende effecten. Het gaat dus niet om een strafrechtelijke invalshoek.
- 2 Het DON geeft een landelijk beeld en richt zich niet op specifieke sectoren of regio's. Wel zijn voorbeelden uit specifieke sectoren of regio's meegenomen in de analyse. Het DON richt zich niet op Caribisch Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk.
- 3 Het DON is een zogeheten kwalitatieve analyse. In een kwalitatieve analyse worden fenomenen in hun complexiteit en samenhang diepgaand geanalyseerd.¹ Bevindingen in het DON zijn onderbouwd op basis van argumenten, geredeneerd vanuit door partners aangeleverde bronnen, openbare bronnen en geraadpleegde experts en/of naar analogie.
- 4 Bij de totstandbrenging is geen direct gebruik gemaakt van operationele informatie of specifieke casuïstiek uit bijvoorbeeld lopende opsporingsonderzoeken. In het verlengde daarvan is ook geen sprake van het verwerken van persoonsgegevens.
- 5 Het DON bevat geen beleidsaanbevelingen en/of een beleidsevaluatie: het is beleidsarm.
- 6 Het DON is onafhankelijk tot stand gebracht binnen de kaders van de opdracht.

1.4 Afbakening en sleutelbegrippen

In het DON is gekozen voor “Ondermijning door georganiseerde criminaliteit” in plaats van voor “georganiseerde, ondermijnende criminaliteit” of andere varianten met de woorden georganiseerde, criminaliteit en ondermijning. Het uitgangspunt is dat bij georganiseerde criminaliteit per definitie sprake is van ondermijning.² In de nog steeds gezaghebbende definitie van georganiseerde criminaliteit van de onderzoeksgroep Fijnaut (zie kader 1.1) vormt “ernstige gevolgen voor de samenleving” immers een belangrijke component. Ondermijnende criminaliteit - waaronder ondermijning door georganiseerde criminaliteit - is een breder en overstijgend begrip. Het begrip ondermijning is nog ruimer en beperkt zich niet tot criminaliteit.³ Voorbeelden daarvan zijn ondermijning door statelijke actoren of terroristen.

Ondermijning door georganiseerde criminaliteit is door het SKC geoperationaliseerd in afzonderlijke componenten (zie figuur 1.1). Bij ondermijning kan allereerst onderscheid worden gemaakt tussen **ondermijnende activiteiten** en **ondermijnende effecten** als gevolg van die activiteiten.⁴ Bij ondermijnende activiteiten kan een onderscheid worden gemaakt tussen: a) primaire activiteiten waarmee criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) op illegale wijze geld verkrijgen en b) het gebruiken van infrastructuur door CSV's ter ondersteuning van die primaire activiteiten. Bij infrastructuur gaat het om economische, politieke-bestuurlijke, sociale, ecologische en internationale infrastructuur en zowel offline als online. Als in het DON wordt gesproken over ondermijnende activiteiten, dan beperkt dat zich tot b: “het gebruiken van infrastructuur door CSV's”. Denk daarbij aan witwassen in economische infrastructuur of het toepassen van geweld tegen bestuurders in politiek-bestuurlijke infrastructuur. De focus in DON ligt dus niet op bijvoorbeeld drugshandel, sigarettensmokkel of wapenhandel. Dit in tegenstelling tot veel andere rapporten over ondermijning, waarin die illegale activiteiten centraal staan. Ondermijnende activiteiten

Focus dreigingsbeeld



Hieronder zijn de definities uitgewerkt, inclusief de focus en afbakening.

Sleutelbegrippen

Crimineel samenwerkingsverband:
“Verband waarin personen samenwerken met bekenden en elkaar weer bij anderen introduceren om criminele activiteiten te verrichten; door het bestaan van sociale relaties kunnen ook bruggen geslagen worden tussen criminele netwerken in verschillende landen”.⁵ Voor een uitwerking, zie paragraaf 2.1.

DESTEP-ontwikkelingen:
demografische, economische, sociale, technologische, ecologische en politieke ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op systeemkwetsbaarheden en ondermijnende activiteiten. Denk aan technologische ontwikkelingen in het digitale betalingsverkeer.

Dreiging (voor Nederland): een geclusterd ondermijnend effect op de Nederlandse maatschappij dat voortkomt uit het gebruik van Nederlandse infrastructuren door CSV’s.

Georganiseerde criminaliteit:
“Er is sprake van georganiseerde criminaliteit indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te schakelen.”⁶

Infrastructuur:
een geheel van voorzieningen waardoor een land goed kan functioneren. Onderscheiden zijn: economische, politiek-bestuurlijke, sociale, ecologische en internationale infrastructuren.

Nationale veiligheid:
“Onder nationale veiligheid verstaan we de bescherming van onze nationale veiligheidsbelangen tegen dreigingen die deze belangen kunnen schaden en daarmee maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken.”⁷

Nationale veiligheidsbelangen:
territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en internationale rechtsorde. Zie paragraaf 7.1.

Ondermijnend effect van georganiseerde criminaliteit is een (of korte of lange termijn) aantasting van de legale en beoogde werking van politiek-bestuurlijke, economische, sociale en ecologische infrastructuren als gevolg van ondermijnende activiteiten en “schade aan de internationale reputatie van Nederland”. Afbakening:

- Het gaat om effecten in Nederland: het vereist immers specifieke kennis van andere landen om die effecten daar te kunnen beoordelen.
- Met uiteindelijk potentiële aantasting van de nationale veiligheidsbelangen als gevolg. Potentiële aantasting van de nationale veiligheid geldt niet op voorhand als ondergrens voor de identificatie van ondermijnende effecten.

Ondermijnende activiteit door georganiseerde criminaliteit gaat om het gebruiken van infrastructuur door criminele samenwerkingsverbanden. Dit type activiteiten wordt veelal uitgevoerd ter ondersteuning van primaire activiteiten (zoals mensensmokkel) of vloeit hier anderszins uit voort. Denk hierbij aan activiteiten als corrumpen van overheidsfunctionarissen (politiek-bestuurlijke infrastructuur) of witwassen (economische infrastructuur). Afbakening: activiteiten in Nederland of in het buitenland met ondermijnende effecten in Nederland.

Ondermijning gaat over de schadelijke effecten voor de maatschappij als gevolg van activiteiten van actoren. Afbakening: in het DON gaat het dan om ondermijning door georganiseerde criminaliteit. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen ondermijnende activiteiten en effecten.

Rechtspersoon:
hier organisatie, entiteit, bedrijf, natuurlijke persoon die handelt als bedrijf, of instelling die rechten en plichten heeft en gebruikt kan worden voor criminele activiteiten.

Systeemkwetsbaarheden:
beïnvloedbare factoren of kenmerken die infrastructuur kwetsbaar maken voor gebruik door CSV’s. Een voorbeeld is “financiële instabiliteit agrarische sector”, wat de weerstand van boeren kan verlagen om in te gaan op een aanbod van criminelen om ruimte ter beschikking te stellen. Niet-beïnvloedbare factoren of kenmerken, zoals de mondiale rol van de haven van Rotterdam, worden niet als systeemkwetsbaarheid beschouwd.

Kader 1.1

1.5 Hoofdvraag en onderzoeksvragen

De hoofdvraag die ten grondslag ligt aan het DON is:

Welke mate van dreiging gaat voor Nederland uit van ondermijning door georganiseerde criminaliteit?

De van de hoofdvraag afgeleide onderzoeksvragen zijn:

- 1 Op welke wijze gebruiken CSV's Nederlandse infrastructuren?
- 2 Welke soorten Nederlandse infrastructuren gebruiken CSV's?
- 3 Welke soorten systeemkwetsbaarheden maken Nederlandse infrastructuren vatbaar voor gebruik door CSV's?
- 4 Welke DESTEP-ontwikkelingen zijn vooral van invloed op systeemkwetsbaarheden en op ondermijnende activiteiten?
- 5 Welke ondermijnende effecten kunnen voortkomen uit (combinaties van) ondermijnende activiteiten?
- 6 Van welke combinatie van ondermijnende effecten gaat in welke mate een dreiging uit?

1.6 Leeswijzer

Het DON bestaat uit het voorgaande hoofdstuk waarin de hoofdbevindingen zijn verwoord en uit verdiepende hoofdstukken. Het voorgaande hoofdstuk vormt “de satépen” door de overige hoofdstukken. Om een goed beeld te krijgen, wordt het lezen van de overige hoofdstukken sterk aanbevolen. Aan het begin van ieder hoofdstuk is de kern kort weergegeven. De lezer met weinig tijd wordt ieder geval geadviseerd hoofdstuk 7 te lezen waarin de dreigingen zijn uitgewerkt.

In de verdiepende hoofdstukken worden antwoorden gegeven op de onderzoeksvragen:

- **Hoofdstuk 2** Georganiseerde criminaliteit staat niet los van samenleving. Daarin worden aannames beschreven over georganiseerde criminaliteit.
- **Hoofdstuk 3** CSV's gebruiken aantrekkelijke en kwetsbare infrastructuren. In dit hoofdstuk worden ondermijnende activiteiten, infrastructuren en systeemkwetsbaarheden uitgewerkt. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvragen 1 tot en met 3.

- **Hoofdstuk 4** Inzet van jongeren en criminele inmen-ging: wisselwerking tussen factoren. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op veel voorkomende ondermijnen-de activiteiten: het werven en inzetten van jongeren, corrumperen, infiltreren en het toepassen van geweld. Daaruit blijkt dat weliswaar analytisch componenten van ondermijning zijn te scheiden, maar in de praktijk gaat het veelal om een complex en dynamisch sa-menspel daartussen.
- **Hoofdstuk 5** Nieuwe kansen voor georganiseerde criminaliteit. In dit hoofdstuk zijn enkele DESTEP-ont-wikkelingen beschreven die van invloed zijn op onder-mijnende activiteiten en systeemkwetsbaarheden. Dit hoofdstuk geeft antwoord op onderzoeksvraag 4.
- **Hoofdstuk 6** Dynamische wisselwerking ondermij-nende effecten en activiteiten. Dit hoofdstuk geeft antwoord op onderzoeksvraag 5.
- **Hoofdstuk 7** Dreigingen. Dit hoofdstuk geeft ant-woord op onderzoeksvraag 6.
- **Bijlage 1** bevat een verantwoording van de totstand-koming van het DON.
- **Bijlage 2** bevat bronnen en referenties.

2.2 CSV's opereren als ondernemingen in misdaadmarkten

2.2.1 CSV's voorzien (inter)nationaal in vraag naar illegale producten en/of diensten

CSV's kunnen worden beschouwd als misdaadondernemingen die in (internationale) misdaadmarkten opereren. Net als legale ondernemingen voorzien zij in een vraag naar een goed of dienst. Een verschil is dat CSV's voorzien in behoeften waarin legale organisaties of de overheid geheel niet in voorzien, niet iedereen in kunnen voorzien, of tegen hogere kosten dan CSV's kunnen produceren of leveren (zie kader 2.1). Het product of de dienst zelf, of onderdelen van het bedrijfsproces, zijn strafbaar of strikt gereguleerd en worden in strijd met geldende wet- en regelgeving aangeboden of uitgevoerd.¹⁹

Hoewel drugshandel - zowel gericht op invoer, doorvoer en uitvoer en op distributie en productie binnen Nederland - een prominente rol speelt, beperken CSV's zich daar niet toe. Zoals weergegeven in kader 2.1, kunnen zij zich eveneens bezighouden met verschillende vormen van fraude (zoals horizontale en verticale fraude), financieel-economische criminaliteit, milieu-criminaliteit, mensenhandel, wapenhandel of andere illegale dienstverlening.

Voorbeelden van producten en diensten van CSV's

Categorieën producten en diensten	Voorbeelden (niet limitatief)
Verboden producten en diensten	Drugs en verboden planten- en diersoorten
Streng gereguleerde producten en diensten	Wapens, medicijnen, e-sigaretten en gokdiensten
Unieke en schaarse producten	Kunstvoorwerpen, menselijke organen
Falsificaten	Valse identiteitsdocumenten en betaalmiddelen
Producten en diensten die marktregulerende regels overtreden	Accijnsgoederen (zoals sigaretten), illegale afvalverwerking, goederen gebruikt voor BTW-carrouselfraude
Gestolen goederen	Gestolen auto's, creditcardgegevens of identiteitsgegevens
Gemanipuleerde of misleidend aangeboden goederen	Vlees afkomstig van koeien met groeihormonen of beleggingsvormen met hoge (fictieve) rendementen
Hebzuchtproducten	Eigendomsbewijs van land op de maan of andere symbolische exclusieve objecten, of luxe goederen (zoals juwelen en designartikelen)
Voorzien in 'sociaal vangnet'	Verhuren van woningen, werkgever van arbeidsmigranten en verstrekken van leningen (zie paragraaf 7.2).

Kader 2.1

De aard van de activiteiten kan variëren en is afhankelijk van marktkansen, expertise binnen het netwerk en samenwerkingsrelaties. CSV's kunnen bovendien gelijktijdig in meerdere criminele domeinen actief zijn. Als het bijvoorbeeld gaat om verticale fraude - fraude waarbij de overheid het slachtoffer is - richten criminelen zich zeker niet alleen op een specifieke regeling, zoals een milieu- of zorgsubsidie, een teruggavemogelijkheid, een toeslag of een fiscale regeling. Het gaat hen vooral om het zo snel en efficiënt mogelijk op illegale wijze geld verkrijgen.²⁰

Specifieke delictsvormen worden niet expliciet in het DON toegelicht, maar worden soms wel gebruikt als basis en toelichting voor activiteiten, systeemkwetsbaarheden en effecten.

2.2.2 Primair doel van CSV's is financieel gewin

2.2.4 CSV's zijn afhankelijk en maken onderdeel uit van (inter)nationaal legaal en illegaal ecosysteem

CSV's opereren binnen een (inter)nationaal ecosysteem dat zowel de legale als illegale wereld omvat. Georganiseerde criminaliteit kan niet zonder mogelijkheden die door legale infrastructures worden geboden.³³ Zo gebruiken CSV's legale infrastructures voor hun activiteiten; van transportmodaliteiten (zoals vrachtwagens, containers, schepen en drones) en nutsvoorzieningen (zoals elektriciteit en internet- en telecomverbindingen) tot aan rechtspersonen. Daarnaast betrekken zij functionarissen die voor hen aantrekkelijk zijn vanwege de mogelijkheden van hun positie of functie³⁴ (zie paragraaf 7.3).

Activiteiten worden niet altijd door individuele CSV's zelf uitgevoerd, maar worden ook uitbesteed aan anderen.³⁵ CSV's kunnen gebruik maken van zelfstandige externe dienstverleners die voor specifieke taken worden benaderd.³⁶ Bij drugscriminaliteit in Nederland is bijvoorbeeld sprake van een sterke verwevenheid tussen verscheidene samenwerkingsverbanden.³⁷ Voorbeelden van activiteiten die worden uitbesteed zijn het inhuren van professionele witwassers, maar ook bemiddelaars die personen regelen voor het opslaan van drugs of het plegen van geweld.³⁸ Daarnaast zijn er CSV's die hun diensten aanbieden aan andere samenwerkingsverbanden, sommige hebben dat als hun voornaamste activiteit,³⁹ ook wel aangeduid als 'crime-as-a-service'. Een voorbeeld hiervan is het uitbesteden van het corrumpen van functionarissen aan zogenoemde corruptiemakelaars. Zij beschikken over een eigen netwerk van reeds gecorrumpeerde contacten en bedienen meerdere CSV's, zonder duurzaam onderdeel te zijn van één specifiek samenwerkingsverband.⁴⁰ Daarmee opereren zij als zelfstandige dienstverleners binnen een criminele markt van vraag en aanbod.

Geweld op bestelling

In een interview eind 2025 gaf het hoofd van Serious and Organised Crime bij Europol aan dat opsporingsdiensten in Nederland meer dan honderd ronselaars in beeld hebben die jongeren via sociale media benaderen voor het plegen van moorden, ontvoeringen en explosies. Het gaat daarbij volgens Europol ook om fixers die wapens of vluchtauto's regelen. Die ronselaars hebben ieder tot wel honderd jongeren of jonge mannen onder de knop die geweldsklussen kunnen uitvoeren. Buitenlandse bendes huren Nederlanders in voor geweldsklussen om zelf onder de radar te blijven. Maar het gebeurt ook andersom. Dit geweld op bestelling ('violence-as-a-service') dook de afgelopen jaren op in Zweden dat kampt met extreem bendege geweld. Vervolgens verspreidde het fenomeen zich als een olievlek over de rest van Europa.⁴²

Doelen en activiteiten CSV's
Primair doel: op illegale wijze geld verkrijgen

Doelen, subdoelen en activiteiten om (sub)doelen te bereiken

1. Ondersteunen bedrijfsvoering

Ondersteunen/voortzetten
(dagelijkse) bedrijfsvoering

- Aanbieden alternatieve mogelijkheid (im)materiële doelen samenleving
- Bewaren en opslaan goederen
- Inkopen goederen
- Investeren
- Invoeren, doorvoeren en uitvoeren illegale goederen naar en vanuit buitenland
- Produceren illegale goederen en diensten
- Ruilen goederen en diensten
- Verkopen illegale goederen en diensten (crime-as-a-service)
- Verrichten betalingen

2. Afschermen

Beschermen en afschermen van
operaties en financiën

- Aanpassen informatie(processen)
- Corrumperen
- Creëren en behouden draagvlak omgeving
- Gebruiken afgeschermd communicatie / versleutelen transacties
- Investeren
- Oprichten/ gebruiken rechtspersonen
- Outsourcen
- Saboteren
- Toepassen fysiek geweld
- Toepassen psychisch geweld
- Verspreiden desinformatie en geruchten
- Witwassen

3. Behouden macht

Behouden of uitbreiden
macht en reputatie

- Controleren/ verkrijgen/uitbreiden misdaadmarkt
- Corrumperen
- Creëren en behouden draagvlak omgeving
- Etaleren en adverteren
- Investeren
- Toepassen fysiek geweld
- Toepassen psychisch geweld

4. Managen personeel

Behouden of uitbreiden
samenwerkingsverband(en)

- Aangaan/uitbreiden van allianties
- Betrekken anderen
- Corrumperen
- Outsourcen
- Toepassen fysiek geweld
- Toepassen psychisch geweld
- Voortzetten en opvolgen criminele nalatenschap

Tussen afzonderlijke activiteiten bestaan allerlei doel-middel-relaties. Hoewel zij analytisch te onderscheiden zijn, laten zij zich in de praktijk lang niet altijd scheiden. Zo kan het 'direct aanlopen' van medewerkers, bijvoorbeeld met de vraag of iemand wil bijverdienen, zowel als corrumpend als bedreigend

worden ervaren. Ook kunnen activiteiten gelijktijdig of opeenvolgend worden ingezet. Een voorbeeld is een eerder gecorrumpeerd persoon die later wordt bedreigd wanneer zaken niet verlopen zoals gewenst (zie paragraaf 4.2.1).

3.2 CSV's gebruiken infrastructuren die aantrekkelijk zijn

Criminele netwerken gebruiken infrastructuren die aantrekkelijk zijn. Met infrastructuur wordt bedoeld: het geheel van voorzieningen waardoor een land kan functioneren. Het begrip 'infrastructuur' wordt in ruime zin gebruikt en daarbij moet nadrukkelijk niet alleen worden gedacht aan fysieke infrastructuur als het wegennet. Het gaat nadrukkelijk ook om bredere economische, politieke-bestuurlijke, sociale, ecologische en internationale infrastructuur en zowel offline als online (zie figuur 3.2).

3.2.1 Nederland aantrekkelijk voor georganiseerde criminaliteit

Aantrekkelijke kanten van Nederland voor legale bedrijven, zijn ook aantrekkelijk voor misdaadondernemingen. Zo zijn er meerdere factoren die Nederland aantrekkelijk maken om te vestigen, waaronder logistieke knooppunten zoals Schiphol en de Rotterdamse haven. Ook bezit Nederland een goede digitale infrastructuur met snelle verbindingen en goede internetknooppunten en datacentra. Daarnaast is de geografische ligging van Nederland zeer geschikt. Zo ligt Nederland aan zee en is ieder punt in ons land enkele uren verwijderd van een internationale en open grens met België en Duitsland. Ook zijn de meeste Nederlanders meertalig. Tot slot bestaat in Nederland over het algemeen een sterke ondernemingscultuur door de vele zelfstandigen en MKB-bedrijven en bijbehorende culturele waarden zoals zuinigheid en financieel bewustzijn. Uit een studie naar het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland blijkt dat vele factoren een positief vestigingsklimaat kunnen bevorderen. Uit die studie blijkt tevens dat over veel factoren slechts beperkte kennis beschikbaar is.⁶³

3.2.2 CSV's gebruiken infrastructuren die aantrekkelijk zijn voor realisatie doelen

CSV's gebruiken infrastructuur die aansluiten bij hun doelen én aantrekkelijk zijn. In potentie bieden alle infrastructuur mogelijkheden. Toch blijkt dat sommige infrastructuur logischer aansluiten bij de doelen dan andere infrastructuur. Denk daarbij aan logistieke

Soorten infrastructuren en voorbeelden daarvan (niet limitatief)

Infrastructuren	
Economische infrastructuren	- financiële sector inclusief crypto, prepaid, FinTech - logistieke knooppunten havens, luchthavens, mainports - sociale, maatschappelijke en culturele sector..... semi-overheid, sportverenigingen als het gaat om maatschappelijke componenten, natuur-beheerders, culturele sector, zorgsector e.d. - sector vastgoed..... onroerend goed, opstallen op boerenerf, woningen, opslagloodsen e.d. - sector luxe goederen goud, dure horloges, boten - vrije beroepsoefenaars advocaten, notarissen, accountants, makelaars, boekhouders - digitale platformen..... sociale media platforms, gameplatforms, webwinkels, websites - sector overig..... transportondernemingen, autohandelaren, leasemaatschappijen, agrarische sector
Politiek-bestuurlijke infrastructuren	- rechtsprekende macht - wetgevende macht - uitvoerende macht - media en journalistiek
Sociale infrastructuren	- lokale omgeving..... wijken, bedrijfsterreinen, vakantieparken - bevolkingsgroepen - sociaal netwerk - zorgsector
Ecologische infrastructuren	- milieu leefomgeving - natuur flora en fauna
Internationale infrastructuren	- infrastructuren in het buitenland - safe havens - verschillen in wet- en regelgeving, werkwijzen, cultuur

Figuur 3.2

worden georganiseerd en gefinancierd door de overheid om het welzijn van burgers te bevorderen. Zeker de zorgsector springt daarbij in het oog. Experts stellen dat met name de privatisering ertoe heeft geleid dat de zorgsector mogelijkheden biedt voor criminelen en aantrekkelijk is.⁷² De zorg heeft bijvoorbeeld flexi-bele arbeidsvormen zoals ZZP'ers of tijdelijke contrac-ten als uitdaging. De sector kan ook gebruikt worden voor het werven van nieuwe krachten in de jeugdzorg en GGZ. Zeker niet uit te sluiten valt dat criminelen on-dermijnende activiteiten gaan ondernemen in soort-gelijke sectoren (zie paragraaf 7.2). Daarnaast is ook huisvesting een onderdeel van sociale voorzieningen.

Tot slot: dwars door alle sectoren heen speelt de cruciale rol die rechtspersonen spelen voor georgani-seerde criminaliteit. Het is in Nederland vrij een-voudig om een rechtspersoon op te richten. Rechts-personen zoals BV's of stichtingen zijn essentieel en kunnen gebruikt worden om activiteiten te verhullen, te faciliteren of om een legitiem uiterlijk te geven. Hierdoor kunnen witwaspraktijken of fraude makke-lijker worden uitgevoerd zonder direct op te vallen. CSV's kunnen zo hun risico's spreiden, hun identiteit afschermen, terwijl ze tegelijkertijd toegang krijgen tot financiële systemen, zakelijke contracten en markten. Rechtspersonen kunnen zowel bewust als onbewust betrokken zijn bij activiteiten. Zo kunnen criminelen bewust rechtspersonen oprichten zoals hiervoor benoemd. Daarentegen kunnen criminelen ook gebruik maken van rechtspersonen zoals trans-portbedrijven, zonder dat die het door hebben.

3.2.4 Politiek-bestuurlijke infrastructuren essentieel voor realiseren doelen CSV's

De politiek-bestuurlijke infrastructuren bestaan uit:

- De wetgevende macht: de macht die wetten maakt, vaststelt en wijzigt.
- De uitvoerende macht: de macht die zorgt voor de uitvoering van wetten en het dagelijks bestuur van het land. Zij voeren beleid uit en zorgen dat

3.2.5 Sociale infrastructuren essentieel voor realiseren doelen CSV's

Ook sociale infrastructuren spelen een belangrijke rol. Zo benutten CSV's lokale omgevingen, zoals sportverenigingen of scholen om hun doelen na te streven. Denk bijvoorbeeld aan het behouden of uitbreiden van macht middels lokale verenigingen of het werven van 'personeel' bij scholen of voetbalvelden. Ook blijkt dat specifieke bevolkingsgroepen aantrekkelijk zijn om te gebruiken.⁷⁵ Zo zijn jongvolwassenen aantrekkelijk om in te zetten als arbeidskrachten (zie paragraaf 4.1). Ook groepen die zich op enige manier afzetten tegen de samenleving, waaronder soevereinen, kunnen aantrekkelijk zijn. Verder kunnen criminelen gebruik maken van sectoren die voorzien in sociale voorzieningen (zie paragraaf 3.2.3).

3.2.6 Internationale infrastructuren essentieel voor realiseren doelen CSV's

Georganiseerde criminaliteit is merendeels internationaal en beperkt zich niet tot landsgrenzen. Ook het gebruik van infrastructuren in andere landen is dus essentieel. Nederlandse CSV's zijn ook actief in andere Europese havens.⁷⁶ Sommige landen zijn voor CSV's aantrekkelijk als *safe havens* om te verblijven en/of criminele activiteiten voort te zetten of om te investeren in vastgoed. Belastingparadijzen zijn aantrekkelijk voor witwassen.⁷⁷

Digitale innovaties en infrastructuren en grensoverschrijdende financiële systemen stellen CSV's in staat operaties op afstand te managen en risico's te minimaliseren en om vermogen naar het buitenland te verplaatsen. Daardoor kunnen zij opereren vanuit de jurisdicties met de meeste voordelen. Bijkomend voordeel is dat geopolitieke spanningen en machtsverschuivingen zorgen voor verminderde mondiale samenwerking met bepaalde landen en voor een versterking van de banden tussen (bepaalde) staten en CSV's voor strategische doeleinden (zie paragraaf 7.6).

Illustratie 'safe havens'

Criminelen verplaatsen zich naar landen waar verblijf, logistiek en handhaving gunstig zijn of vertrekken juist wanneer hun verblijf te riskant wordt of elders lagere risico's zijn. Dubai werd jarenlang als veilige locatie gebruikt. Sinds het uitleveringsverdrag met de Verenigde Arabische Emiraten in werking is, leveren de Emiraten structureel verdachten uit.⁷⁸ Hierdoor verliest Dubai zijn aantrekkingskracht als schuilplaats en vertrekken criminelen.

Marokko ontwikkelt zich tot alternatief. Verdachten met een Marokkaanse achtergrond verplaatsen zich naar steden als Tanger, Nador en Marrakes

Hoewel het onderzoek zich richtte op drugscriminaliteit, komen veel van de bevindingen in meer of mindere mate overeen met bevindingen in andere rapporten en/of wat is ingebracht tijdens de expertmeetings voor het DON. Zo hebben meerdere experts aangegeven dat handhaving op gespannen voet staat met andere belangen van de overheid, waarbij handhaving aan het kortste eind trekt.⁸² De afgelopen decennia is bijvoorbeeld veel beleid gevoerd dat is gericht op het stimuleren en faciliteren van ondernemerschap, waardoor economische vrijheid op gespannen voet is komen te staan met barrières tegen criminaliteit. Belemmerende wet- en regelgeving, zoals de eisen om een onderneming te starten, werden weggenomen of verregaand verruimd. Daardoor heeft de overheid minder instrumenten in handen om ongewenste uitwassen en malafide praktijken tegen te gaan. Criminelen maken daar gebruik van en de uitwassen worden steeds meer zichtbaar.⁸³

Blinde vlekken door organisatorische doelen
In een expertsessie zijn blinde vlekken besproken die ontstaan door een prestatiegerichte verantwoording binnen strafrechtelijke vervolging. Er is een focus om een tenlastelegging bewezen verklaard te krijgen, maar er wordt niet gekeken naar achtergronden zoals de wijze waarop criminelen aan hun geld zijn gekomen, hun eventuele machtspositie e.d.. De kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) zijn bijvoorbeeld gericht op aantallen, in plaats van een meer systeemgerichte aanpak. Partijen die met elkaar samenwerken stemmen doelen en KPI's niet met elkaar af. Die aanpak raakt vooral uitvoerders, zoals jongeren die worden ingezet voor risicovolle taken (zoals uithalen en het plaatsen van vuurwerkbommen bij tegenstanders), terwijl de kern van CSV's onaangetast blijft. Er wordt gekeken naar de hoeveelheid dossiers, het afgepakte vermogen en de hoeveelheid vervolgingen.⁸⁸

Kader 3.4

3.3.2 **Systeemkwetsbaarheid: Beperkingen in de aanpak**

Beperkingen in samenwerking

De aanpak van ondermijning vraagt om samenwerking tussen meerdere publieke (en vaak ook private) partijen. Die samenwerking is vaak complex, omdat het interdepartementaal, interbestuurlijk en lokaal speelt.⁸⁴ Daarbij is het lang niet altijd duidelijk wie probleemhouder is en met wie gedeelde verantwoordelijkheid genomen moet worden. Door het fluïde karakter van ondermijning wordt het lastig te bepalen wie mee moet doen en welke structuur opgezet moet worden voor de aanpak.⁸⁵ Ook speelt de prestatiegerichte verantwoording van (overheids)organisaties een rol. De taakstelling sluit bovendien niet altijd aan op het doel van de organisaties waarmee wordt samengewerkt.⁸⁶

Illustratie angst

3.3.8 **Systeemkwetsbaarheden voor groepen, wijken en sectoren**

Een aantal kwetsbaarheden is zowel op micro-, meso- als macroniveau te beschouwen. In het DON ligt het accent vooral op de Nederlandse samenleving als geheel of groepen van personen, wijken en sectoren.

Financiële kwetsbaarheid

Een veelvoorkomende geïdentificeerde systeemkwetsbaarheid is ‘financiële kwetsbaarheid’. Dat geldt bijvoorbeeld voor boeren die in onzekerheid verkeren vanwege onder andere het stikstofbeleid en vissers die te maken hebben met overheidsmaatregelen. Ook personen zoals arbeidsmigranten die dichtbij of onder het bestaansminimum verkeren, kunnen vatbaar zijn voor betrokkenheid. Dat geldt zeker als ze ook nog eens werkzaam zijn in sectoren die cruciaal zijn voor georganiseerde criminaliteit, zoals bedrijven in de Rotterdamse haven of luchthavenpersoneel.

Daarnaast kan een organisatie die er financieel wel goed voorstaat, ook kwetsbaar zijn. Waarschijnlijk speelt daarbij de aannahme een rol dat bedrijven met een goede financiële reputatie minder vatbaar zijn voor controle door de overheid.¹³¹

Politiehondengeleider veroordeeld voor lekken aan criminelen

Een voormalige politiehondengeleider is in 2025 veroordeeld voor het tegen betaling lekken van vertrouwelijke informatie uit politiesystemen. Hij zou minstens 42 keer persoonsgegevens en kentekens hebben opgezocht voor criminelen, mogelijk onder druk van bedreigingen. Het OM gelooft niet dat de hondengeleider werd gedwongen, maar denkt dat hij handelde uit geldnood vanwege zijn gokprobleem. Volgens de rechtbank is uit niets gebleken dat hij onder druk handelde van criminelen.¹³⁰

Kader 3.10

Psychische en/of mentale kwetsbaarheden

Psychische en/of mentale kwetsbaarheden bij medewerkers en bestuurders van organisaties evenals burgers kunnen worden uitgebuit door CSV’s of bijdragen aan betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit. Denk daarbij aan verslavingsproblematiek, discriminatie, pesten, puberteit, groepsdruk, familieproblemen, problematiek op school, psychische problematiek, mensen met een licht verstandelijke beperking en een behoefte aan status of een luxe levensstijl.¹³²

Gesloten/afgezonderde cultuur

matige aanpak, is het gebruik van inlichtingenteams. Personen die vanwege hun functie interessant zijn om te corrumperen, worden gevolgd en gescreend, zowel offline (bijvoorbeeld bij sportclubs of horeca) als online via platforms als LinkedIn, Facebook en Instagram. CSV's zoeken zo naar 'zwakke plekken', zoals schulden of familieproblemen, die iemand vatbaarder maken voor corruptie.

4.2.5 Maatschappelijke ontwikkelingen versterken systeemkwetsbaarheden en kwetsbaarheden

Maatschappelijke ontwikkelingen versterken zowel systeemkwetsbaarheden als kwetsbaarheden op micro-niveau. Individuele omstandigheden zoals familieproblemen, schulden, behoefte aan status, een luxe levensstijl of verslaving vergroten de vatbaarheid voor corruptie. Deze factoren hebben vaak een financiële component, die wordt versterkt door stijgende kosten en voortdurende sociale vergelijking in een digitale omgeving. Technologie speelt eveneens een dubbele rol. Nieuwe vormen van monitoring, logging en automatisatiebeheer in digitale systemen, kunnen detectie en preventie verbeteren, al staan deze vaak nog in de kinderschoenen. Tegelijkertijd leiden digitalisering en automatisering tot meer beschikbare gegevens, wat functies binnen publieke en private organisaties aantrekkelijker maakt voor CSV's. Dit kan criminele inmenging bevorderen of verschuiven naar digitale activiteiten, zoals hacken.

Ook demografische, sociaal-culturele en politiek-juridische trends kunnen invloed hebben. Arbeidsmarktkrapte en vergrijzing kunnen de kwaliteit van personeelsscreening verlagen, wat infiltratie en corruptie vergemakkelijkt. Daarnaast wordt een normalisering van criminaliteit en verharding van de samenleving gesignaleerd, wat de drempel voor corruptie en bedreiging verlaagt. De 'tone at the top', speelt bovendien een cruciale rol: wanneer de top van een organisatie criminele inmenging (al dan niet onbewust) niet agendeert, ontbreekt urgentie, beleid en steun voor

kwetsbare medewerkers. Bovendien heeft deze 'tone at the top' een negatieve invloed op de organisatiecultuur. Uit de gesprekken blijkt dat deze cultuur ook meespeelt in het al dan niet plaatsvinden van criminele inmenging. Tot slot kunnen de nieuwe EU anti-corruptierichtlijn en andere anti-inmenginginitiatieven de aanpak en preventie van corruptie veranderen, mogelijk met verplaatsingseffecten op langere termijn.

4.2.6 Criminele inmenging heeft eroderende werking op functioneren infrastructuren

Criminele inmenging heeft allerlei ondermijnende effecten in zowel de publieke als private sector gevolgen op micro-, meso- en macroniveau. Deze effecten grijpen op elkaar in, waardoor één casus al grote schade kan veroorzaken. Dit kan als volgt geïllustreerd worden. Informatie of uitgevoerde handelingen van een

Beoordeling

In de huidige geopolitieke context doet vermenging van activiteiten tussen CSV's en statelijke actoren zich reeds voor als instrument voor hybride conflictvoering of voor uitvoering van liquidaties op opposanten van buitenlandse regimes. CSV's kunnen op hun beurt strategisch voordeel behalen uit samenwerking of dienstverlening.

Mondiaal bestaan voorbeelden waarbij terroristische netwerken zich bezighielden of houden met georganiseerde criminaliteit. CSV's kunnen samenwerken met terroristische en/of andersoortige ideologische actoren. CSV's hebben daardoor wel een extra kans op de radar komen van inlichtingen-en opsporingsinstanties wat hun risico's verhoogd. Onbewuste dienstverlening via fluïde netwerken ligt voor CSV's die opereren in Europa en Nederland meer voor de hand dan actieve en/of bewuste samenwerking.

Verwevenheid van enerzijds criminele en anderzijds statelijke of ideologische actoren versterkt de dreiging die uitgaat van de afzonderlijke actoren voor de nationale veiligheid. Dat een dreiging uitgaat van statelijke en ideologische actoren voor de nationale veiligheid blijkt uit de periodieke producten van de NCTV, zoals het "Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland"²⁸⁸, "Cybersecuritybeeld Nederland"²⁸⁹, het gezamenlijke product van de NCTV, AIVD en MIVD "Dreigingsbeeld Statelijke Actoren"²⁹⁰ en jaarverslagen van de AIVD²⁹¹ en MIVD²⁹². Verwevenheid met CSV's kan sterke kanten van de afzonderlijke actoren versterken en zwakke punten juist compenseren. Infrastructuren worden dan niet uitsluitend benut voor criminele doeleinden, maar ook voor geopolitieke of ideologische.

Welke cumulatieve schade en aantasting van nationale veiligheidsbelangen ontstaat, is sterk afhankelijk van de specifieke manifestatie van de verwevenheid. In potentie kunnen alle veiligheidsbelangen worden aangetast.

Disclaimer

Dit rapport over ondermijning door georganiseerde criminaliteit is tot stand gekomen door analyse van diverse openbare bronnen. Het bevat casuïstiek ter illustratie en onderbouwing van de analyse. Deze casuïstiek is ontleend aan publiek toegankelijke berichtgeving zoals (nieuws)berichten en officiële publicaties.

De casuïstiek is niet bedoeld als feitelijke vaststelling of bewijs, noch om personen of organisaties te beoordelen of in verband te brengen met (vermeend) strafbaar of onrechtmatig handelen.

Aan de casuïstiek dan wel de inhoud van dit rapport kunnen geen rechten worden ontleend.

Dit is een uitgave van:

**Strategisch Kenniscentrum
Ondermijnende Criminaliteit**

www.skc-oc.nl

Mei 2026 | Dreigingsbeeld Ondermijning Nederland (DON)