



Den Haag



OPENBAAR MINISTERIE

Ondermijningsbeeld gemeente Den Haag



Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Den Haag

Gemeente Den Haag

Politie

Openbaar Ministerie

Inleiding

De regionale informatie- en expertisecentra (RIEC's) stellen in het hele land lokale ondermijningsbeelden op. Die rapporten brengen op gemeenteniveau de zogenoemde ondermijning in kaart. Er bestaan verschillende definities van ondermijning. Een rode draad is dat het niet alleen gaat om georganiseerde criminaliteit op zich, maar ook om schade voor de samenleving die daar het gevolg van is. Geweld valt op, maar het is ook schadelijk als criminelen (een zekere) invloed verwerven met vastgoedbezit of via investeringen in bedrijven, zoals uitzendbureaus, horecabedrijven, detailhandel of vastgoedbedrijven. De onderwereld raakt dan verweven met de bovenwereld. Vandaag de dag wordt onderkend dat de georganiseerde criminaliteit is ingebed in het maatschappelijke en economische leven. Ondermijning is georganiseerde criminaliteit die dichtbij komt, ook voor ambtenaren en bestuurders in het lokaal bestuur. Criminelen hebben - te midden van vele bonafide (rechts)personen - gemeenten nodig bij bepaalde diensten of besluiten, zoals vergunningverlening, inschrijving in de basisregistratie, een BSN-nummer, zorgcontracten, zorgindicaties of het kopen of verhuren van grond of vastgoed. Het is belangrijk dat zaken niet alleen juridisch of economisch worden ingeschat door de gemeente, maar ook op ondermijningsrisico's. Het gevaar bestaat dat onbedoeld diensten worden verleend aan criminelen of criminele netwerken. Deze rapportage beantwoordt op hoofdlijnen vijf onderzoeksvragen:

1. Wat zijn belangrijke vormen van ondermijnende criminaliteit in Den Haag?
2. Op welke locaties in de stad zijn vormen van ondermijnende criminaliteit geconcentreerd?
3. Welke branches worden gebruikt voor ondermijnende criminaliteit?
4. Van welke productieprocessen en dienstverleningsprocessen van de gemeente maken criminele organisaties in deze gebieden of branches gebruik?
5. Waar liggen (bestuurlijke) kansen om de geïdentificeerde vormen van ondermijning te bestrijden?

Het Haagse ondermijningsbeeld is gebaseerd op een documentenanalyse en op (groeps-)interviews met 44 gemeenteambtenaren, 36 politiemedewerkers, twee OM-medewerkers, zeven RIEC-medewerkers, één medewerker van de Inspectie SZW en één van het UWV. We baseren ons voornamelijk op hun professionele kennis. De informatie die ze verstrekten is vaak mede gebaseerd op strafrechtelijke of bestuurlijke dossiers en/of casus, maar betreft ook subjectieve aanwijzingen of verdenkingen. Hoewel het gaat om professionals met veel materie- en locatiekennis, verstrekten ze dus ook informatie over mogelijke criminaliteit die (in strafrechtelijke zin) *niet* is bewezen. We hebben informatie verzameld over 45 netwerken en, daarnaast, over 18 families en 64 personen.

We presenteren op hoofdlijnen wat de bronnen vertellen. Het is daarnaast interessant wat niet, of niet zo sterk, in beeld komt. Drugscriminelen produceren in Den Haag drugs die de internationale markt bereikt, maar de Haagse fysieke infrastructuur vervult niet zo'n cruciale rol bij de transnationale drugscriminaliteit als de *mainports* (luchthavens, zeehavens) in Amsterdam, Rotterdam of Antwerpen. Ook ligt het grove publieke geweld in Den Haag op een lager niveau dan in Amsterdam, al is het zeker niet afwezig. Haagse criminelen die actief zijn op dezelfde markten lijken zich voornamelijk te richten op (afscherming van) hun eigen activiteiten. Dat laat onverlet dat de ondermijning in Den Haag veelzijdig en schadelijk is. Een intensivering van de aanpak is nodig en in gang gezet. We schetsen, in antwoord op de eerste vier onderzoeksvragen, de Haagse situatie en formuleren daarna aanbevelingen.

1. Wat zijn de belangrijkste vormen van ondermijnende criminaliteit in Den Haag?

Er komt een duidelijke top-3 naar voren wat betreft ondermijnende criminaliteit, namelijk: drugscriminaliteit; arbeidsuitbuiting en/of slecht werkgeverschap; en criminele investeringen in vastgoed en horeca.

De *Haagse drugscriminaliteit* wordt gedomineerd door tientallen flexibele netwerken, opgebouwd rond kernfiguren, met daar omheen regelaars en uitvoerders. Ze zijn verankerd in Haagse wijken en sociale structuren, maar via opkopers en import- en exportlijnen verbonden met bovenlokale of mondiale drugsmarkten. Veel netwerken zijn, soms al decennialang, actief in de hennepcultuur. De opbrengsten zijn riant. Driehonderd hennepplanten leveren bijvoorbeeld waarschijnlijk meer dan dertigduizend euro op, met de mogelijkheid om vijf keer per jaar te oogsten. Hennepcultuur is een manier om geld te verdienen voor een deel van de inwoners, bijvoorbeeld door woon- of bedrijfsruimte ter beschikking te stellen. Criminele netwerken gebruiken panden en personen, leggen kwekerijen aan en verhandelen het eindproduct. Hennepcultuur is belangrijk geweest bij het opbouwen van een sociale en logistieke infrastructuur voor criminaliteit. Die infrastructuur wordt benut op andere drugsmarkten en/of op andere criminele markten (b.v. witwassen, vastgoedfraude, illegaal gokken, fraude of uitbuiting). De xtc-productie neemt toe (al ligt het op een veel lager niveau dan in Noord-Brabant), net als de invoer, de handel en het gebruik van cocaïne. Er wordt zo nu en dan (een laboratorium voor) crystal meth aangetroffen. Dit zijn interessante drugsmarkten vanwege de winstmarge en de populariteit van deze drugs onder drugsgebruikers. Op locaties met geconcentreerde criminaliteit (zie vraag 2) worden systematisch, door vele tientallen dealers en 'loopjongens', kleine en middelgrote hoeveelheden drugs verhandeld: op straat en in of vanuit horeca of detailhandel. Drugscriminaliteit heeft aantrekkingskracht op jongeren en jongvolwassenen, bij uitstek in kwetsbare wijken, waar de rijkdom en status van criminele kopstukken (zeker voor *insiders*) goed zichtbaar zijn. Een categorie jongeren jaagt op snel succes in de drugswereld, hetgeen gepaard gaat met conflicten en zo nu en dan met zichtbaar geweld. Anderen worden (minder zichtbaar) onder druk gezet om criminele activiteiten uit te (blijven) voeren, zoals het verkopen, vervoeren of bezorgen van drugs.

*Arbidsuitbuiting en/of slecht werkgeverschap*¹ ligt voor een groot deel in handen van enkele netwerken. Daaronder bevinden zich enkele dominante netwerken met een uitzendbureau, met vastgoed en met klandizie in onder andere de agrarische sector, de bouwsector, horeca of de schoonmaakbranche. Een opeenstapeling van ongunstige omstandigheden - zoals onderbetaling, te lange werktijden, slechte huisvesting (tegen een hoge prijs) en/of intimidatie - plaatst arbeidsmigranten in een sterk afhankelijke positie. Koppeling tussen werk en huisvesting zet hen onder druk. Als ze de gang van zaken op één domein niet accepteren, verliezen ze werk én woning. Dit soort praktijken veroorzaakt overlast vanwege overvolle woningen of dakloos geraakte arbeidsmigranten. Het is lastig om uit te zoeken of er daadwerkelijk sprake is van strafbare arbeidsuitbuiting, onder meer omdat arbeidsmigranten weinig informatie verstrekken en vanwege geringe opsporingscapaciteit bij de Inspectie SZW.² Slecht werkgeverschap valt gemakkelijker aan te

¹ Arbidsuitbuiting is een vorm van *mensenhandel*. Mensenhandel is van oudsher gericht op *seksuele uitbuiting*. Sinds 1 januari 2005 is mensenhandel buiten de seksindustrie strafbaar gesteld. Wat dat betreft kan onderscheid gemaakt worden tussen: 1.) *arbidsuitbuiting* (uitbuiting in het domein van werk en inkomen), 2.) *criminele uitbuiting* (personen worden gedwongen strafbare feiten te plegen), en 3.) *gedwongen dienstverlening* (diensten die onder dwang moeten worden verricht, zonder arbeidsverhouding).

² Als strafrechtelijke vervolging vanwege arbeidsuitbuiting niet mogelijk is, pakt de Inspectie SZW de overtreding van arbeidswetten aan (o.a. slecht werkgeverschap). Echter: "Deze aanpak past (...) niet altijd bij het opzettelijke karakter van de overtreding of bij de maatschappelijke overtuiging dat er sprake is van uitbuiting." (F. Boerman e.a., *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*, Zoetermeer, mei 2017, p. 78)

tonen, maar is geen strafbaar feit.

Crimineel geld wordt geïnvesteerd in *vastgoed*. Meer dan honderd subjecten (personen en rechtspersonen) scoren hoog op risico-indicatoren voor witwaspraktijken met vastgoed. Ze bezitten vastgoed in kwetsbare Haagse wijken, maar vaak ook elders in Nederland of in het buitenland. Met name in landen waar ze de weg weten met misdadig geld. Er wordt in Den Haag geïnvesteerd in bedrijfspanden, woningen en horeca. Vastgoed biedt mogelijkheden om geld wit te wassen en om, in de bovenwereld, witte huurinkomsten te verwerven. Op een dieper niveau geeft het criminele netwerken een zekere machtspositie. Ze vestigen zich in wijken en op horecalocaties en ze investeren in vastgoed. Panden worden gebruikt bij strafbare feiten of bij systematische overtredingen. Bijvoorbeeld drugsproductie, huisjesmelkerij³, arbeidsuitbuiting, illegale prostitutie, witwassen, illegale bewoning of illegaal gokken. Voor criminelen met vastgoed snijdt het mes aan verschillende kanten.

Naast de top-3 komen de volgende criminele fenomenen frequent in beeld:

- a. *Illegaal gokken* komt op meer dan zestig locaties in beeld. Voornamelijk in horeca, maar ook in de detailhandel. Organisatoren van illegaal gokken werken met contra-observaties en met een alarmeringssysteem. Illegaal gokken leidt tot sociale problemen, in de vorm van gokverslaving, schulden en een daar op gebaseerde afhankelijkheid richting criminelen of particuliere geldverstrekkers.
- b. Er heeft *illegale handel* plaats, vooral in sigaretten, maar ook in alcohol, namaakartikelen en bijvoorbeeld anabolen steroïden. Er worden, naar schatting, dagelijks vele tienduizenden illegale sigaretten verkocht in Den Haag.
- c. *Zorgfraude*. Dit betreft, simpel gezegd, het factureren van niet geleverde zorg. Zorg in de vorm van diensten is gevoeliger voor fraude dan concrete producten, zoals een traplift. Hoe lastiger het beoogde resultaat valt te meten, hoe groter de kans op fraude. Belangrijke risico-categorieën zijn pgb-zorg, begeleiding, beschermd wonen en specialistische jeugdzorg. Respondenten zien of vermoeden vooral fraude bij kleine zorgbureaus met wisselende eigenaren of bedrijfsnamen, soms inclusief sociale banden met criminelen die actief zijn op klassieke misdaadmarkten, zoals drugs.
- d. *Systematische fraude*. Financiële adviseurs helpen bij fraude, zoals hypotheekfraude of fictieve dienstverbanden. Bij arbeidsuitbuiting wordt een 'formele boekhouding' opgezet die afwijkt van de feitelijke geldstromen. Een uitgebreid netwerk komt in beeld vanwege fraude (ook buiten Den Haag) met katvangers waarvoor onder andere onterecht uitkeringen en zorgtoeslagen werden aangevraagd.
- e. Crimineel (contant) geld wordt *witgewassen* en respondenten wijzen op *verdachte geldstromen*. Er wordt witwassen geconstateerd of vermoed in de horeca, in de detailhandel, bij autobedrijven, bij groothandels en bij vastgoedtransacties. Het overschot aan *money transfer organizations* roept kritische vragen op en er zijn zo nu en dan verdenkingen van ondergronds bankieren. Crimineel geld wordt niet alleen geïnvesteerd in vastgoed, maar ook in risicosectoren, zoals horeca, reisbureaus, evenementen en autobedrijven.
- f. Bij *seksuele uitbuiting* komen vooral omvangrijke en wisselende Oost-Europese netwerken in beeld. Daarnaast worden meisjes en jonge vrouwen geronseld voor illegale prostitutie door jongemannen uit netwerken die ook actief kunnen zijn op de drugsmarkt. De werksituatie

³ Er kan wat betreft de (mogelijk overlast-gevende) verhuur van woonruimte door particulieren die regels overtreden (in spreektaal: huisjesmelken) grofweg onderscheid gemaakt worden tussen: 1.) legale, opportunistische particuliere vastgoedbezitters (geen criminaliteit, geen systematische overtredingen, zo nu en dan overlast); 2.) particuliere vastgoedbezitters die systematisch regels overtreden (geen criminaliteit in beeld, wisselende overlast); 3.) particuliere vastgoedbezitters die systematisch zijn / lijken betrokken bij criminaliteit, zoals witwassen, arbeidsuitbuiting of drugscriminaliteit (wisselende overlast).

voor prostituées lijkt beter bij vergunde (raam)prostitutie, al worden misstanden geconstateerd: soms geweld en te lange werkdagen.⁴

- g. *Criminele (niet-seksuele) uitbuiting* komt beduidend minder vaak in beeld dan arbeidsuitbuiting of slecht werkgeverschap. Het wordt onder meer geconstateerd bij hennepcultuur en bij vermogens- en drugsmisdriven waartoe een categorie jongeren wordt gedwongen.
- h. *Heling en georganiseerde vermogenscriminaliteit*. Heling heeft onder andere plaats in detailhandel en horeca. Respondenten wijzen voorts op mobiel banditisme (vermogensdelicten door het land of in de regio), systematische zakkenrollerij, georganiseerde inbraak en criminele jeugdgroepen die beginnende of redelijk professionele vermogensdelicten plegen.

2. Op welke locaties in de stad zijn vormen van ondermijnende criminaliteit geconcentreerd?

Er zijn locaties met geconcentreerde criminaliteit. Een *disclaimer* is op zijn plaats: een onderneming op zo'n locatie is uiteraard niet meteen verdacht of crimineel. Het gaat wel om locaties waar volgens respondenten criminele activiteiten zijn ingebed in het sociale en economische verkeer. Het zijn locaties met zogenoemde incongruenties: gedragingen en omstandigheden die resulteren in verdenkingen van criminele praktijken, zoals onverklaarbare bezittingen, ondernemingen met (erg) weinig klandizie of jongemannen die rondhangen (ook op werktijden) combineren met af- en aanrijden. Criminaliteit is hier niet alleen bedreigend vanwege geweld of oneerlijke concurrentie, maar ook welkom. Criminelen investeren in bedrijven, zorgen voor illegale en semilegale werkgelegenheid, verkopen legale en illegale producten en hun bedrijven (bijvoorbeeld horeca en detailhandel) zijn gunstig voor het straatbeeld (of in elk geval gunstiger dan leegstand).

Respondenten signaleren criminaliteit in het gebied in en rondom de Hobbemastraat, Koningsstraat, Hoefkade, Heemstraat, Kempstraat en Paul Krugerlaan. Het ligt o.a. in de Schilderswijk, met overloop naar onder meer Transvaal. Het is een gebied met ondernemingen met bezoekers en praktijken die volgens respondenten crimineel of verdacht zijn. Ze wijzen op cafés, shishalounges, koffiehuisen, belwinkels, detailhandel en stichtingen. Professionals wijzen op zichtbare drugshandel, illegaal gokken, verdachte geldstromen, huisjesmelkers (mogelijk in combinatie met arbeidsuitbuiting) en facilitators, zoals financieel adviseurs. Dit gebied grenst aan een andere criminele hotspot, namelijk in de wijk Groente- en fruitmarkt: in en rondom de Radarstraat, Televisiestraat, Telexstraat, Energiestraat en Viaductweg. Er is een overschot van bedrijven in de autosector, met signalen over allerhande (mogelijke) misstanden: drugscriminaliteit, autocriminaliteit, oplichting, verzekeringsfraude, arbeidsuitbuiting, uitkeringsfraude en ontduiking van loonheffingen.⁵ De genoemde gebieden lopen door richting Moerwijk, met zichtbare drugscriminaliteit, onder meer op de Jan Luykenlaan en omgeving. Illegaal gokken valt op, net als aan de andere kant van het Zuiderpark.

In het gebied in en rondom de Boekhorststraat en Wagenstraat wijzen respondenten op criminaliteit en verdenkingen, onder meer in de horecasector, al ligt de misdaad volgens hen op een minder hoog niveau dan in de Schilderswijk en Transvaal. Achter het front van horeca en bedrijven zou mensensmokkel en afpersing plaatsvinden.

⁴ Er is geoordeeld (door de Autoriteit Persoonsgegevens, in stand gehouden door de Raad van State) dat het, vanwege de privacywetgeving, niet is toegestaan om persoonsgegevens te registreren van sekswerkers in de vergunde (of onvergunde) sector. Hierdoor neemt de informatie van politie en gemeente over de sector af, en daarmee de mogelijkheden tot controle, handhaving en hulpverlening.

⁵ Naast dit gebied, is er nog een locatie met een verdachte concentratie van autobedrijven, namelijk de Neherkade en omgeving.

In Transvaal zien respondenten kleine ondernemingen met verdachte of criminele praktijken. Toch valt dit gebied met name op vanwege indicaties omtrent arbeidsuitbuiting. Er wordt huisjesmelkerij geconstateerd; huisvesting van arbeidsmigranten in slecht onderhouden woningen en kamers, al is dat over de hele stad verspreid.

In het zogenoemde REVA-gebied (Regentesse- en Valkenboskwartier) zijn wederom incongruenties zichtbaar in horeca en detailhandel. Dit springt in het oog op de centraal gelegen Weimarstraat. Voorts komt in dit gebied verdacht of crimineel vastgoedbezit in beeld, mede door uitgevoerde analyses. Dergelijke analyses zijn elders in Den Haag (nog) niet op die manier uitgevoerd, dus dient een slag om de arm te worden gehouden over de geografische spreiding. In Segbroek, in het bijzonder Zevensprong, signaleren respondenten drugshandel, illegale prostitutie en arbeidsuitbuiting.

In een ruim gebied in en rondom Scheveningen opereren netwerken die actief zijn op de drugsmarkt, in het vastgoed en in de horeca- en recreatiesector. Het betreft bovenlokale netwerken, met contacten in onder meer Westland, Delft, Rijswijk en Ypenburg.

Er komen bedrijventerreinen in beeld als vindplaats van onderwereldpraktijken, zoals criminele autobedrijven, drugscriminaliteit, opslag van gestolen of verboden goederen en/of milieucriminaliteit. Het betreft onder meer Zichtenburg-Kerketuinen-Dekkershoek, Fruitweg, Scheveningen en Ypenburg. Er zijn ook vragen en zorgen over investeerders bij herstructurering van bedrijventerreinen, bij de transitie van bedrijfspanden naar onder meer woningen.

3. Welke branches worden gebruikt voor ondermijnende criminaliteit?

Er komt een aantal branches frequent in beeld, als - soms bijna vanzelfsprekend - onderdeel van criminele netwerken en activiteiten. Die redenering mag *niet* worden omgekeerd, namelijk dat concrete bedrijven in die branches snel verdacht kunnen worden van criminele praktijken. Het gaat om de volgende branches:

- a. In de *horeca* worden criminele praktijken of misstanden geconstateerd, zoals criminele investeringen, witwassen, drugshandel, illegaal gokken, criminele ontmoetingen, schijnbeheer en/of illegale prostitutie. Er treedt verschuiving op van vergunde horeca naar horeca met louter meldplicht, zoals shishalounges⁶, koffiehuisen of ijssalons.
- b. Criminele activiteiten (drugscriminaliteit, heling, illegaal gokken en/of criminele ontmoetingen) komen voor in de *detailhandel* of bij *kleine bedrijven*, zoals belwinkels, groentewinkels en/of reisbureaus. Dit is niet alleen verplaatsing vanuit de horeca, maar ook expansie op locaties die kansen bieden aan criminelen.
- c. Bedrijven in de *autosector*: garagebedrijven en autohandelaren, maar ook autoverhuurbedrijven en wasstraten. Het betreft allerhande criminaliteit: drugscriminaliteit, witwassen, oplichting, fictieve dienstverbanden, dekmantelbedrijven, autocriminaliteit en/of uitkeringsfraude.
- d. *Avondwinkels* en kleine (op arbeidsmigranten gerichte) *supermarkten*: illegale handel (vooral sigaretten, maar ook alcohol) en afpersing, in de vorm van gedwongen overnames.
- e. *Uitzendbureaus*. Een klein aantal uitzendbureaus is een belangrijke schakel binnen netwerken met (signalen over) arbeidsuitbuiting, inclusief huisvesting van arbeidsmigranten.
- f. *Administratiekantoren / financieel adviseurs*. Er is een overschot op enkele locaties. Ze faciliteren bij witwassen en bij fraude, zoals schaduwboekhoudingen (o.a. bij arbeidsuitbuiting), uitkeringsfraude of het onrechtmatig regelen van sociale huurwoningen.
- g. *Zorgbureaus*. Zorgfraude, met name in beeld bij kleine bureaus met ondoorzichtige constructies.

⁶ Shishalounges zijn vergunningplichtig gesteld (Gemeente Den Haag, maatregelen aanpak ondermijning, 28 maart 2019).

- h. *Makelaars / verhuurmakelaars*. Faciliteren illegale verhuur, illegale bewoning en andere criminele activiteiten, zoals hennepsteelt, in verhuurde woningen.
- i. *Vastgoedbedrijven*. Investerings met crimineel geld, witwassen, uitbuiting van huurders en verwevenheid met drugscriminaliteit, in die zin dat een categorie vastgoedeigenaren afkomstig is uit een drugsfamilie of -netwerk.
- j. *Opslagbedrijven*. Opslag van namaakartikelen, illegale producten en materiaal voor drugsproductie.

4. welke productieprocessen en dienstverleningsprocessen van de gemeente maken criminele organisaties in deze gebieden of branches gebruik?

De gemeente Den Haag kent een voorhoede van ambtenaren die al vele jaren overlast en (georganiseerde) criminaliteit bestrijden, met bestuurlijke middelen en in samenspel met onder meer de politie en het RIEC. Het gaat om het HEIT en de Haagse pandenbrigade, plus een kleine kring van ambtenaren die zijn gespecialiseerd in horecatakken, fraudebestrijding, Bibob-beleid, mensenhandel en prostitutie of die zijn belast met meer algemene veiligheidstaken binnen de Directie Veiligheid en stadsdelen. Er bestaat verschil tussen deze Haagse frontlinie en reguliere ambtelijke processen. Economie en klantgerichtheid krijgen in het ambtelijke doen en laten bijna vanzelfsprekend of ongemerkt voorrang boven de preventie of aanpak van criminaliteit. Horecaondernemers, vastgoedondernemers en kamerverhuurders profiteren bijvoorbeeld van beleid om de horeca te ontwikkelen, om van Den Haag meer een studentenstad te maken en om woningen te bouwen op bepaalde bedrijventerreinen. Dat zijn op zich goed bedoelde ontwikkelingen, maar er wordt - zeker op de genoemde criminele hotspots – ook geprofiteerd door ondermijnende partijen.

Bij aanvang van ons veldwerk ontbreekt een meldpunt voor signalen over ondermijning, net als werkafspraken over signalering. Dat trekt een wissel op de informatie-uitwisseling tussen ambtenaren en tussen ambtelijke diensten over mogelijke ondermijningsrisico's. Er wordt inmiddels een meldpunt ingericht. Er zijn werkgroepen gevormd en in elke dienst is een 'spoorhouder ondermijning' aangesteld; zij zijn een vraagbaak voor collega-ambtenaren.

Er wordt in beperkte mate gebruik gemaakt van het Bibob-instrumentarium. Er wordt louter standaard een Bibob-toets uitgevoerd op de volgende terreinen: horeca, gokken, coffeeshops, seksbranche, vechtsportgala's, evenementen en omgevingsvergunningen voor een categorie bouwactiviteiten.⁷ Op terreinen waar Bibob-toetsing een mogelijkheid is, worden mondjesmaat toetsen uitgevoerd, onder meer omdat medewerkers onvoldoende getraind zijn om ondermijningsrisico's te herkennen. Er is 2,3 fte personele capaciteit gereserveerd voor Bibob-toetsing: bij de afdeling vergunningen en bij de Directie Veiligheid. Dit wordt, voor een periode van drie jaar, met 1 fte uitgebreid ten behoeve van Bibob-toetsing in gebieden en branches waar een vergunningplicht wordt ingesteld. Het college van burgemeester en wethouders werkt aan een wijziging van de APV om de burgemeester de bevoegdheid te geven om waar nodig, via een aanwijzing, een vergunningplicht in te stellen voor bedrijfsmatige activiteiten in bepaalde gebouwen, gebieden en/of branches. Die vergunning wordt getoetst aan de Wet Bibob.

Binnen de diensten is de dominante ambtelijke stijl niet gericht op signalering van ondermijning en op het stellen van kritische vragen. Er wordt bijvoorbeeld bekeken of dossiers compleet zijn en of een aanvraag juridisch klopt. Echter, de kans bestaat dat juist (rechts-)personen die criminaliteit verbergen, zorgen – met facilitators (adviseurs) en katvangers - dat dit soort zaken op papier in orde lijkt. De Wet Bibob wordt niet benut op terreinen waar criminele netwerken

⁷ Horeca; seksbranche; speelautomatenhallen; hotels; wellness-branche; kapsalons; belwinkels, internetcafés en gamecenters; smart-, head- en growshops; autobranche; zonnestudio's; woonruimte voor arbeidsmigranten.

profiteren. Het betreft met name vastgoed- en grondtransacties (met de overheid als civiele partij), omgevingsvergunningen voor niet-kleinschalige reguliere bouwactiviteiten en vergunningen op grond van de Huisvestingswet⁸, onder andere voor splitsing of woningonttrekking. Dit laatste is relevant bij de aanpak van vastgoedcriminaliteit en huisjesmelkerij. In Den Haag wordt geen Bibob-toetsing uitgevoerd in veel van de genoemde risico-branches (zie vraag 3) of op de beschreven locaties met geconcentreerde criminaliteit (zie vraag 2). Er wordt overwogen om dit in bepaalde branches en op bepaalde locaties in te voeren.

Bibob-toetsing en bestuurlijke handhaving hebben (preventieve) effecten. Dat motiveert criminelen om (zeker op geijkte locaties) gebruik te maken van schijnbeheer (katvangers die een vergunning aanvragen) en om Bibob-toetsing te omzeilen door zaken te beginnen in een vergunning-vrije sector, zoals detailhandel en meldings-plichtige horeca. Om nadelige consequenties van controles te omzeilen, veranderen louche winkels en horecazaken frequent van eigenaar. Er bestaat vaak een relatie tussen de 'oude' en de 'nieuwe' eigenaar, maar die valt lastig aan te tonen. Daardoor kan de bestuurlijke controle en handhaving min of meer opnieuw beginnen. Binnenkort wordt de APV aangepast waardoor de gemeente een vergunningsplicht aan een pand toe kan wijzen. Dit geeft de gemeente een instrument om schijnbeheer tegen te gaan.

Criminele organisaties maken, op concreet niveau, gebruik van onder meer de volgende lokale gemeentelijke processen:

- a. De informatie over mogelijke ondermijning is versnipperd over afdelingen en ambtenaren. De consequentie kan zijn dat ambtenaren met goede bedoelingen diensten verlenen aan personen of bedrijven (bijvoorbeeld vastgoedbezitters, vastgoedbedrijven, horecaondernemers of zorgbureaus), terwijl voor andere ambtenaren zichtbaar is dat (netwerken rondom) deze personen of bedrijven actief zijn in de criminele wereld.
- b. Hennepcriminelen ronselen panden en personen voor hennepcultuur; het bestuurlijk optreden is mild (alleen in ernstige gevallen wordt een woning gesloten en de strafrechtelijke sanctie is bescheiden; vaak een geringe geldboete of taakstraf. Hennepcultuur loont, overigens vooral voor de organisatoren (zie punt g).
- c. Er bestaat een stevig informatiekort over criminele geldstromen. Er is veel meer bekend over misdaadmarkten waar het grote geld wordt verdiend, dan over het witwassen en over criminele investeringen. Er is in de afgelopen jaren, ook in integraal verband (door gemeente, RIEC en RIEC-partners), wel informatie verzameld en geanalyseerd over criminele investeringen in vastgoed. Dit onderstreept de noodzaak om de stap te zetten van analyse naar interventies. Via de zogenoemde *City Deal* verkent de gemeente (met andere gemeenten en publieke organisaties) de mogelijkheden om door data-analyse inzicht te krijgen in ondermijning, te beginnen met witwassen via vastgoed.
- d. Er zijn voor RNI-medewerkers⁹ van de gemeente Den Haag (en elders in Nederland) geen weigeringsgronden bij een aanvraag van een BSN-nummer door mensen met een EU-paspoort, ook niet als er sterke vermoedens zijn dat criminelen deze gebruiken voor arbeidsuitbuiting of voor fraude met bijvoorbeeld uitkeringen, premies of kentekenbewijzen.
- e. Veel ambtenaren op het sociaal domein zijn gericht op klanten en op continuïteit van de zorg. Bij de decentralisatie was dat aanvankelijk de belangrijkste doelstelling. Nog steeds zijn veel ambtenaren minder gericht op mogelijke (systematische) fraude. Er is wel een fraudeteam ingericht. Frauderende zorgbureaus zetten uitvoerende ambtenaren (met

⁸ De huisvestingswet geeft de gemeente de mogelijkheid bestuurlijke boetes op te leggen bij overtredingen, hetgeen bij Bibob-toetsing zou kunnen leiden tot weigering.

⁹ Wie korter dan vier maanden in Nederland woont, kan zich laten inschrijven als niet-ingezetene bij een gemeente met een loket voor niet-ingezetenen; een zogenoemde RNI-gemeente.

geringe medische kennis) onder druk, onder meer door de indruk te wekken dat klanten in de problemen komen als de gemeente niet meewerkt.

- f. Criminele netwerken hebben een harde kern met organisatoren, regelaars en uitvoerders van strafbare feiten, met daar omheen een sociaal netwerk. Tot dat sociale netwerk blijken personen te behoren die werken bij de gemeente, die politiek actief zijn of die werken bij andere (semi)publieke organisaties. Dit kan - ook zonder (signalen van) corruptie - criminele netwerken informatie verschaffen over de werkwijzen van deze organisaties. Die informatie kunnen criminelen gebruiken bij activiteiten in de bovenwereld en om criminaliteit af te schermen.

Naast deze gemeentelijke patronen zijn er processen die de drugscriminaliteit bevorderen.

- g. Politie en justitie kunnen vaak geen opsporingsonderzoek verrichten naar (organisatoren of leidende figuren binnen) drugsnetwerken. De beschikbare capaciteit staat namelijk niet in verhouding tot de omvang de georganiseerde drugscriminaliteit.
- h. Het preventieve drugsbeleid wordt gericht op *harm reduction* (de schade van drugsgebruik beperken) en nauwelijks op preventie van drugsgebruik. *Harm reduction* heeft gunstige effecten, maar de vraag naar drugs is hoog en stimuleert de drugscriminaliteit.

5. Waar liggen (bestuurlijke) kansen om de geïdentificeerde vormen van ondermijning te bestrijden?

Het politiek-bestuurlijke en ambtelijke perspectief op de stad dient sterker te worden gericht op ondermijningsrisico's, zodat er voortdurend wordt gezocht naar een evenwicht tussen economie en veiligheid. Het gaat om een goed vestigingsklimaat voor bonafide ondernemers, maar ook om het afbreken van het vestigingsklimaat voor georganiseerde criminelen. Respondenten benadrukten het grote belang van deze perspectief-verandering, bijna altijd met verwijzing naar het horeca- en vastgoeddossier. Eerlijke horeca, vastgoedontwikkeling en een woningaanbod voor studenten en arbeidsmigranten dragen bij aan de aantrekkelijkheid van de stad of zijn goed voor het ondernemerschap, maar tegelijkertijd zijn er talrijke criminele investeringen (vaak gelieerd aan drugscriminaliteit) in horeca en vastgoed. Uit casuïstiek blijkt dat het zaak is om criminele netwerken aan te pakken als het geld nog 'beweegt' en niet is gestald in vastgoed of bedrijven 'in de bovenwereld'. We formuleren veertien aanbevelingen, waarbij de aanbevelingen 1, 4, 5, 10 en 11 cruciaal zijn, omdat die verbetertrajecten in gang zetten:

1. De perspectief-verandering vergt overtuigende trainingen voor (top-)ambtenaren, mede gebaseerd op levensechte casuïstiek.
2. Maak vaker gebruik van vergunningen, hetgeen wordt mogelijk gemaakt door een aanstaande wijziging van de APV. In aanmerking komen onder andere meldings-plichtige horeca, uitzendbureaus, de autobranche en criminele hotspots. Maak een keuze; beter goed (geïnformeerd) en gefaseerd, dan te veel ineens, waardoor de implementatie vastloopt.
3. Maak vaker gebruik van Bibob-toetsing en breidt het aantal terreinen uit waar standaard wordt getoetst. In aanmerking komen onder meer vastgoed- en grondtransacties; vergunningen op grond van de Huisvestingswet; kwetsbare branches of criminele hotspots; en (na een lopende wetswijziging) zorgaanbieders. Maak ook hier keuzes, zodat implementatie realistisch blijft.
4. Er is personele uitbreiding nodig om het aangescherpte Bibob-beleid uit te voeren. Naast Bibob-toetsen zijn - op basis van ambtelijke signalen over mogelijke ondermijning - analyses en interventies nodig. Richt hiertoe een team ondermijning in, ondergebracht bij de Directie Veiligheid: met ambtenaren met multidisciplinaire kwaliteiten en goede interne en externe contacten, waaronder de Bibob-specialisten. Budget en bestuurlijke steun zijn een vereiste, zodat waar nodig doorbraken kunnen worden gerealiseerd.

5. Geef verder gestalte aan het inrichten van een ambtelijk meldpunt waar ambtenaren terecht kunnen met (vragen over) signalen van mogelijke ondermijning. Zo'n meldpunt dient niet louter bekend te worden gemaakt; zorg dat het via presentaties en trainingen goed bekend raakt.
6. Maak analyses van criminele netwerken tot in de toplaag, met aandacht voor de brede onderkant (onder meer de handel in drugs en kleinschalige productielocaties) en sociale netwerken. Breng in kaart welke personen misdrijven plegen en tevens slachtoffer worden van criminele druk, pressie of (seksuele) uitbuiting. Dit biedt mogelijkheden tot maatwerk: van sociaal-preventieve interventies (bijvoorbeeld gezins-coaching, schulphulpverlening) tot aan repressie. Er bestaat behoefte aan meer zorg en hulp én aan meer repressie: het één is niet effectief zonder het ander.
7. Overweeg om bij hennepcultuur een woning eerder tijdelijk bestuurlijk te sluiten. Het is verstandig om bij de bestuurlijke strafmaat rekening te (blijven) houden met persoonlijke omstandigheden, zoals mogelijk slachtofferschap van criminele bedreigingen.
8. Zorg dat uitvoerende politiefunctarissen en gemeenteambtenaren actief zoeken naar personen (zeker ook jonge mensen) die het slachtoffer worden van ronselpraktijken en van pressie en druk door criminelen. De criminele wereld lijkt aantrekkelijk, maar is dat niet vanwege dergelijke criminele uitbuiting.
9. Detailhandel in drugs en drugsgebruik zijn genormaliseerd. Om dit te doorbreken is *harm reduction* (drugs gebruiken met minimale schade) ontoereikend. Start een beleid gericht op *use reduction*: preventie van drugsgebruik of interventies gericht op het stoppen van problematisch drugsgebruik. 'No drugs' is gezond en voorkomt ernstige milieuschade bij drugsproductie.
10. De proactieve opsporingsinspanningen (gebaseerd op informatie over georganiseerde criminaliteit, zonder aangifte) van politie, justitie en de Inspectie SZW dienen naar een beduidend hoger niveau te worden getild; wat de politie betreft ook binnen de basisteams en districten. Met prioriteit voor drugscriminaliteit, uitbuiting en criminele geldstromen. Dit levert (strafrechtelijke) informatie op die thans ontbreekt en die mogelijkheden biedt tot bestuurlijk handelen (b.v. een vergunning weigeren of intrekken of preventieve trajecten).
11. Geef, met behulp van (de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling via) het RIEC en via de zogenoemde ondermijningstafel (een integraal overleg) verder en vaker gestalte aan een integrale aanpak van ondermijning.
12. Versterk de fraudebestendigheid van het zorgdomein. Dit vergt meer scherpheid aan de voorkant (contracten, *screening* en in de toekomst Bibob-toetsing als dit wettelijk mogelijk wordt), meer ambtelijke alertheid op zorgfraude en - met behulp van het ingerichte fraudeteam - meer fraudebestrijding.
13. De aanpak van ondermijning leidt tot controles, sluitingen, dwangsommen en bestuurlijke boetes. Dit kan leiden tot klachten van ondernemers of bewoners, onder meer bij gemeenteraadsfracties. Het kan gaan om reële bezwaren, maar ook om ondermijners die zich - via de lokale politiek - verzetten tegen legitiem overheidsoptreden. Net als ambtenaren, dienen politieke partijen scherp te zijn bij het inschatten van de (mogelijk ondermijnende) bedoelingen van bewoners en ondernemers.
14. Bespreek op landelijk niveau (het ministerie van Binnenlandse Zaken) de wenselijkheid om te komen tot weigeringsgronden voor RNI-medewerkers bij het verstrekken van BSN-nummers. BSN-nummers moeten nu te vaak worden verstrekt, terwijl er (harde) indicaties zijn over mogelijke uitbuiting of fraude.

Colofon

Dit is een rapportage van het RIEC Den Haag. Het is opgesteld in samenwerking met externe onderzoekers: Edward van der Torre en Maaike Heijkoop (LokaleZaken) en Anton van Wijk (Bureau Beke). Een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van gemeente Den Haag, politie, OM en RIEC Den Haag heeft als klankbord gediend.