

1 Verantwoording

1.1 Opdracht

In het Besluit beheer politie¹ van 2015 is vastgelegd dat de politie in opdracht van het College van procureurs-generaal vierjaarlijks een nationaal dreigingsbeeld opstelt ten behoeve van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Het gaat om een toekomstgerichte analyse van de georganiseerde criminaliteit waarin dreigingen voor de Nederlandse samenleving zijn geëxpliciteerd. De minister van Veiligheid en Justitie stelt, op basis van een beleidsprogramma, elke vier jaar de hoofdlijnen van het beleid ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit vast. Het *Nationaal dreigingsbeeld* (NDB) levert een bijdrage aan dit beleidsprogramma.

Het *Nationaal dreigingsbeeld 2017* (NDB2017) heeft een aantal voorgangers. In 2004 werd in de Regeling nationale en bovenregionale recherche² vastgelegd dat elke vier jaar een nationaal dreigingsbeeld zou worden vervaardigd, en in datzelfde jaar verscheen bij de voormalige Dienst Nationale Recherche Informatie het *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit. Een eerste proeve*.³ In 2006 zag de *Vervolgstudie Nationaal dreigingsbeeld*⁴ het licht, in 2008 het *Nationaal dreigingsbeeld 2008. Georganiseerde criminaliteit*⁵ en in 2012 het *Nationaal dreigingsbeeld 2012. Georganiseerde criminaliteit*⁶.

In 2013 hebben de opdrachtgever (College van procureurs-generaal) en de opdrachtnemer (korpselectie politie) van het Nationaal dreigingsbeeld een werkgroep opdracht gegeven tot doorontwikkeling van het NDB. Daarbij diende de werkgroep rekening te houden met toekomstbestendigheid en aansluiting op gewijzigde stakeholdersverwachtingen, en verdere kwaliteitsverhoging na te streven. De werkgroep bestond uit deelnemers vanuit de politie (Landelijke Eenheid), het Openbaar Ministerie (Parket-Generaal, Landelijk Parket en Functioneel Parket) en het departement van Veiligheid en Justitie (Directie Rechtshandhaving

1 Besluit van 8 juni 2015, houdende regels over het beheer van de politie (Besluit beheer politie). *Staatsblad* 2015, 223. In het meest recente Besluit beheer politie, dat in werking is getreden op 1 januari 2017, is geen opdracht opgenomen voor het vervaardigen van een dreigingsbeeld. Zie Besluit van 9 december 2016, houdende wijziging van het Besluit beheer politie in verband met de wijziging van de inrichting van de politie. *Staatsblad* 2016, 504.

2 *Staatscourant* 2004, 19.

3 Dienst Nationale Recherche Informatie (2004). *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit. Een eerste proeve*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie (afgekort als: NDB2004).

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

5 F. Boerman, M. Grapendaal & A. Mooij (2008). *Nationaal dreigingsbeeld 2008. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst IPOL (afgekort als: NDB2008).

6 F. Boerman, M. Grapendaal, F. Nieuwenhuis & E. Stoffers (2012). *Nationaal dreigingsbeeld 2012. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst IPOL (afgekort als: NDB2012).

en Criminaliteitsbestrijding). Het resultaat was een notitie met een nieuwe opdrachtformulering en projectplanning voor het volgende Nationaal dreigingsbeeld. Deze notitie vormt de basis van het NDB2017⁷.

In het NDB2017 wordt de georganiseerde criminaliteit geanalyseerd en worden verwachtingen daaromtrent geformuleerd voor de periode 2017-2021.

1.2 Theoretisch model

In overeenstemming met de opdracht is het NDB2017 toekomstgericht. Daarom wordt, net als in eerdere NDB's en in de vervolgstudie uit 2006, niet alleen de huidige stand van zaken van criminele verschijnselen onderzocht, maar gaat de aandacht ook uit naar maatschappelijke factoren die op criminele verschijnselen van invloed zijn of kunnen zijn. Deze worden aangeduid als criminaliteitsrelevante factoren. De invloed van deze factoren op aard, omvang en ernst van de criminaliteit kan zowel bevorderend als remmend zijn. Een voorbeeld van een bevorderende factor is de toenemende handelsstroom van China naar de Europese Unie: hierdoor nemen de mogelijkheden voor het verbergen van smokkelwaar toe. Bij remmende factoren kan bijvoorbeeld worden gedacht aan inspanningen op het vlak van de criminaliteitsbeheersing, zoals de intensivering van controles op de export van goederen.

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

Ten slotte zijn de maatschappelijke gevolgen van een crimineel verschijnsel belangrijk. Hiermee bedoelen wij de gevolgen van een crimineel verschijnsel voor de Nederlandse samenleving, in hun totaliteit.

De (veronderstelde) causale verbanden tussen criminaliteitsrelevante factoren, criminele verschijnselen en maatschappelijke gevolgen zijn schematisch weergegeven in figuur 1.

⁷ Vanwege onvoorzien oponthoud bij de opstart van het project is de start een half jaar vertraagd. De oplevering valt daarmee in 2017, vandaar de titel NDB2017 in plaats van NDB2016.

Figuur 1. De (veronderstelde) causale verbanden tussen criminaliteitsrelevante factoren, criminele verschijnselen en maatschappelijke gevolgen



1.3 Doelstelling

De opdracht is in het NDB2017 een analyse te geven van de huidige en toekomstige Nederlandse situatie voor wat betreft de georganiseerde criminaliteit en van de belangrijkste kwetsbaarheden die de Nederlandse samenleving in dit opzicht vertoont. Het doel van deze analyse is tweeledig: (a) onderbouwing leveren ten behoeve van prioriteren en (b) signaleren. Ze moet onderbouwing opleveren voor het vaststellen van beleidsprioriteiten in de nationale aanpak van georganiseerde criminaliteit door politie, justitie en relevante partners. Met andere woorden, ze moet handvatten bieden voor het selecteren van criminele verschijnselen als speerpunt van beleid. Daarnaast moet ze leiden tot informatie over (andere) kwesties die in dit verband de komende jaren van belang kunnen zijn en waarvoor nadere informatieverzameling gewenst is; het NDB moet nieuwe ontwikkelingen signaleren en de vinger leggen op criminele verschijnselen waarvan de informatiepositie onvoldoende is ('witte vlekken').

1.4 Afbakening

Besturingsniveau

Het Nationaal dreigingsbeeld is primair bedoeld voor het strategische besturingsniveau. Mede aan de hand van dit rapport worden de nationale speerpunten van beleid bepaald. Deze nationale speerpunten gelden voor de, volgens de IGP-indeling, organisatorische niveaus 2, regionaal en bovenregionaal en 3, (inter)nationaal.⁸

Onderzoeksdomein

Het onderzoeksdomein wordt aangeduid als 'georganiseerde criminaliteit'. Dit domein betreft hier delicten die (1) tot stand komen in de structurele samenwerking tussen personen, (2) worden gepleegd met het oog op het gezamenlijk behalen van financieel of materieel gewin en (3) een strafdreiging hebben van vier jaar of meer⁹. Het kenmerk 'structurele samenwerking tussen personen' betekent dat er sprake is van (de intentie tot) herhaald

⁸ In de IGP-indeling behoren het nationale niveau en het internationale niveau beide tot niveau 3. In het geval van het Nationaal dreigingsbeeld wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het bepalen van speerpunten van beleid op nationaal niveau en niet op internationaal niveau. IGP staat voor 'Informatiegestuurde politie'.

⁹ Conform de nota *De strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland 2005 - 2010* (Openbaar Ministerie, 2004), waarin voetnoot 2 op pagina 38 verwijst naar de United Nations Convention Against Transnational Organized Crime met de stellingname dat als 'ernstig delict' wordt beschouwd het misdrijf dat met ten minste vier jaar vrijheidsstraf wordt bedreigd (United Nations, 2000: art. 2b).

plegen van een delict of misdrijf, en bovendien van enige consistentie in de samenstelling van het samenwerkingsverband.

Om een zo breed mogelijk overzicht te geven van relevante criminaliteitsvormen hebben wij het onderzoeksdomein voor het NDB ruimer afgebakend dan gangbaar is in omschrijvingen van georganiseerde criminaliteit. Het omvat namelijk niet alleen de traditionele vormen van georganiseerde criminaliteit, maar ook vormen die worden aangeduid als 'zware criminaliteit', 'middencriminaliteit' en 'organisatiecriminaliteit'. Dreigingen die zich manifesteren op de terreinen van de vermogenscriminaliteit, horizontale fraude, verticale fraude en milieucriminaliteit zijn daarmee ook relevant voor dit NDB, voor zover het hierbij gaat om structurele samenwerking tussen personen die gericht is op gezamenlijk financieel of materieel gewin waarvoor een strafdreiging geldt van vier jaar of meer.

Omdat het NDB bedoeld is voor het stellen van landelijke beleidsprioriteiten die gelden voor de organisatorische niveaus 2 en 3, besteden we geen aandacht aan lokale criminaliteitsproblematiek. Evenmin behoort ideologisch gemotiveerde criminaliteit tot het domein van het NDB, vooral omdat andere, gespecialiseerde instanties zich met dit onderwerp bezighouden.

Doorontwikkeling

De werkgroep die het NDB2017 heeft voorbereid, heeft na evaluatie van het vorige dreigingsbeeld besloten dat het NDB2017 zich zou moeten toespitsen op beleidsrelevante ontwikkelingen in de georganiseerde criminaliteit, en wel op ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan sinds het verschijnen van het NDB2012. Dit betekent dat we afzien van een complete beschrijving van aard en omvang van criminele verschijnselen, voor zover beschrijvingen van min of meer vastomlijnde algemene aspecten van organisatie en uitvoering van deze verschijnselen zouden leiden tot dubbelingen met beschrijvingen uit eerdere dreigingsbeelden. Ook is besloten om in het NDB, nog meer dan voorheen, beargumenteerd toekomstige ontwikkelingen in de georganiseerde criminaliteit te schetsen. Ten slotte is het besluit genomen meer systematisch aandacht te besteden aan de schade die aan de Nederlandse samenleving wordt toegebracht.

Internationale dimensie

Voor het bepalen van beleidsprioriteiten in Nederland zijn ook internationale trends en ontwikkelingen van belang. Het onderzoek beperkt zich daarom niet tot de nationale context. Bij het formuleren van de verwachtingen over criminele verschijnselen die zich in Nederland zullen voordoen in de jaren 2017-2021, is mede gekeken naar de ontwikkelingen in het buitenland. Criminele innovaties in de Verenigde Staten bijvoorbeeld zouden ook in ons land hun intrede kunnen doen.

Bij de beschrijving van de gevolgen van criminele verschijnselen staan de gevolgen voor de Nederlandse samenleving centraal. We schenken ook aandacht aan de gevolgen voor andere landen, maar deze beschrijven we hoofdzakelijk naar aard en niet naar omvang; de nadruk ligt daarbij op het expliciteren van de soorten gevolgen.

Integraliteit

Voor zover mogelijk is er samenwerking gezocht met partners in de aanpak van vormen van georganiseerde criminaliteit met ernstige en ondermijnende gevolgen. Daarbij gaat het om bestuurlijke instanties, de Belastingdienst, bijzondere opsporingsdiensten, relevante inspecties, het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) en de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's).

Deze partners zijn betrokken bij de keuze van te onderzoeken thema's, in het bijzonder op de terreinen van milieu en fraude. Ook is voor de uitvoering van onderzoek een beroep gedaan op de bij hen beschikbare informatie, expertise en onderzoekscapaciteit.

Onderzoekperiode en vooruitblik

Het onderzoek richt zich in eerste instantie op de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan sinds het laatstverschenen dreigingsbeeld, dat wil zeggen in de periode 2012-2016. Op basis daarvan worden verwachtingen geformuleerd met betrekking tot de nabije toekomst, de periode 2017-2021.

1.5 Onderzoeksvragen

De dreigingsbeelden van 2008 en 2012 moesten antwoord geven op respectievelijk zes en acht onderzoeksvragen. Dit resulteerde in tamelijk uitvoerige en gedetailleerde beschrijvingen van de onderzochte criminele verschijnselen: omvang, aard, betrokken individuen en groepen, werkwijzen et cetera. Een van de conclusies van het NDB2012 was dat er betrekkelijk weinig beweging zit in de basisstructuren van de georganiseerde criminaliteit in Nederland.¹⁰ In voorgaande dreigingsbeelden zijn de algemene aspecten van de organisatie en uitvoering van criminele verschijnselen voldoende beschreven. De nadruk ligt daarom nu op veranderingen en ontwikkelingen die zich sinds het laatste NDB hebben voltrokken of zich de komende tijd zullen aandienen, en wel voor zover ze relevant zijn voor de strategische besluitvorming.

Voor de criminele verschijnselen die voor het NDB2017 zijn onderzocht, zijn de volgende algemene onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke nieuwe ontwikkelingen¹¹ hebben zich met betrekking tot het criminele verschijnsel voorgedaan?
2. Wat zijn de huidige gevolgen van het criminele verschijnsel voor de Nederlandse samenleving?
3. Welke ontwikkelingen met betrekking tot het criminele verschijnsel zijn te verwachten voor de periode 2017-2021?
4. Wat zijn de te verwachten gevolgen van het criminele verschijnsel in 2021?

¹⁰ Een uitzondering werd gemaakt voor de steeds grotere rol die het 'alomtegenwoordige' internet speelt bij de georganiseerde criminaliteit.

¹¹ Ontwikkelingen in aard en omvang die van belang zijn voor de strategische besluitvorming en die nieuw zijn sinds het vorige NDB.

De criminele verschijnselen zijn onderzocht in deelprojecten. Per deelproject zijn de algemene onderzoeksvragen nader uitgewerkt, al naar gelang de specifieke onderwerpen daartoe aanleiding gaven.

1.6 Deelprojecten

De vier onderzoeksvragen die in paragraaf 1.5 zijn aangehaald, werden door deelprojectteams onder de loep genomen. Er waren 21 deelprojecten met de volgende werktitels:

1. Handel in en smokkel van cocaïne
2. Handel in en smokkel van heroïne
3. Productie, handel en smokkel van synthetische drugs
4. Productie, handel en smokkel van cannabis
5. Uitbuiting in de prostitutie
6. Arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening
7. Orgaanhandel
8. Mensensmokkel
9. Illegale handel in en smokkel van vuurwapens en explosieven
10. Kindersekstoerisme en kinderpornografie
11. Productie en distributie van vals geld
12. Afpersing
13. Illegale kansspelen en matchfixing
14. Witwassen
15. Horizontale fraudevormen:
 - Acquisitiefraude
 - Hypotheekfraude
 - Beleggingsfraude
 - Faillissementsfraude
 - Fraude met betaalmiddelen
 - Fraude met online handel
 - Telecomfraude
 - Verzekeringsfraude
 - Voorschotfraude
16. Verticale fraudevormen:
 - Fiscale fraude
 - Accijnsfraude
17. Georganiseerde vermogenscriminaliteit:
 - Woninginbraak
 - Bedrijfsinbraak
 - Winkeldiefstal
 - Kraken op geldautomaten
 - Overvallen
 - Heling

18. Ladingdiefstal
19. Autocriminaliteit
20. Cybercrime
21. Nieuwe criminele verschijnselen

Elk deelprojectteam schreef een eigen plan van aanpak, op basis van dezelfde algemene onderzoeksvragen. Alle plannen van aanpak werden ter fiattering voorgelegd aan de NDB-projectleiding en de begeleidingscommissie. De uitvoering van de deelprojecten viel onder de verantwoordelijkheid van de projectleiding. Alle deelprojectteams stelden voor de projectleiding een rapportage op waarin de onderzoeksvragen werden beantwoord en die kon fungeren als bouwsteen voor het NDB2017. Het onderzoek naar verticale fraude resulteerde in twee deelrapporten.

Voor elk deelproject was een klankbordgroep samengesteld om de voortgang en kwaliteit van het deelproject te bewaken. Aan elke klankbordgroep is om een korte evaluatie van het deelproject gevraagd. Hoewel er ook kritische opmerkingen werden gemaakt, waren deze evaluaties overwegend positief en gaf elke klankbordgroep zijn fiat aan het rapport van zijn deelprojectteam. De begeleidingscommissie stemde op basis van de verslagen van de klankbordgroepen daarmee in.

Aan elk van de criminele verschijnselen die door de deelprojectteams zijn onderzocht, is in deel 2 of 3 van dit NDB een paragraaf of hoofdstuk gewijd. Voor de beschrijving van milieucriminaliteit is gebruikgemaakt van het *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016*, dat in opdracht van de Strategische Milieukamer in de loop van 2016 werd opgesteld. Bij de bespreking van de afzonderlijke criminele verschijnselen wordt vermeld wie deel uitmaakten van het desbetreffende deelprojectteam. Hoe de klankbordgroepen samengesteld waren, is te zien in het *Bronnenboek NDB2017*¹².

1.7 Kwalificatie

Nadat de deelprojecten waren afgerond, brak de kwalificatiefase aan. De bedoeling van deze fase, die in juni 2016 begon, was om elk crimineel verschijnsel van een zogenoemde kwalificatie van dreiging te voorzien. De rapporten van de deelprojectteams vormden het basismateriaal voor de kwalificatie. Er werd een consensusgroep samengesteld die tot taak had om aan de hand van argumenten, ontleend aan de verschillende rapportages, te komen tot een eensluidend oordeel over de vraag in hoeverre de diverse criminele verschijnselen een dreiging vormen voor de Nederlandse samenleving. De groep bestond uit vijf beoordeelaars en een voorzitter: drie medewerkers van de Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie, een medewerker van de Politieacademie, een van de Dienst Landelijke Operationele Samenwerking en een van organisatieadviesbureau Twynstra Gudde.¹³

¹² Meer over dit *Bronnenboek NDB2017* in paragraaf 1.10.

¹³ De precieze samenstelling van de consensusgroep is te vinden in bijlage 2.

Bij de samenstelling van de groep zijn onafhankelijkheid en bekendheid met de materie als eisen gesteld. Met name de eerste eis had tot doel te voorkomen dat bij de toekenning van de kwalificatie bepaalde (beleids)belangen een rol zouden spelen; ook de schijn van belangenverstrengeling moest op deze manier vermeden worden. Het belang van de tweede eis is evident: bekendheid met de materie is noodzakelijk om de onderliggende rapporten te kunnen beoordelen. Een en ander had als resultaat dat de leden allen een academische achtergrond hadden en in de onderzoekspraktijk werkzaam waren.

Het primaire doel van het kwalificeren van criminele verschijnselen is om te bepalen of er sprake is van een dreiging voor de Nederlandse samenleving in de komende vier jaar. De methode van kwalificeren die voor het NDB2017 is gevolgd, komt voor een groot deel overeen met de methode die is gehanteerd voor het NDB2012.

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

- dat ze zich
 - (a) de komende jaren zullen voordoen of zullen blijven voordoen
 - (b) in de vorm van of in het kader van een meer dan eenmalige samenwerking van
 - (c) twee of meer personen
 - (d) die met elkaar financieel of materieel gewin willen behalen
- én dat ze in hun totaliteit ernstige gevolgen zullen hebben voor de Nederlandse samenleving.

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

Om te kunnen spreken van gegronde aanwijzingen moet een onderbouwing worden gegeven op basis van argumenten. Er hoeft niet per se empirisch bewijs voorhanden te zijn, de beoordeling moet aannemelijk kunnen worden gemaakt. De onderbouwing van hoe een aspect zich in de komende jaren zal ontwikkelen, kan bijvoorbeeld worden ontleend aan extrapolatie van bestaande gegevens, aan een redenering op basis van criminaliteitsrelevante factoren, aan een analogieredenering of generalisatie, of aan een combinatie hiervan. *Extrapolatie van bestaande gegevens over criminaliteit of criminele groeperingen.* Extrapolatie is bijvoorbeeld mogelijk op basis van het 'doortrekken' van cijfermatige trends. *Redenering op basis van criminaliteitsrelevante factoren.* Factoren (veelal SEPTED¹⁴) die, beargumenteerd, een rol spelen bij de totstandkoming, het blijven bestaan of het afnemen van een criminaliteitsprobleem, kunnen worden gebruikt voor het beschrijven van de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkelingen van dat probleem in de toekomst.

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

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

Per crimineel verschijnsel werd door de leden van de consensusgroep – onafhankelijk van elkaar en voorafgaand aan de consensussessies – aan de vijf kenmerken een code toegekend. Als er gegronde aanwijzingen waren voor een bevestiging van een van de genoemde kenmerken, werd de code ‘ja’ toegekend. Waren er gegronde aanwijzingen voor een ontkenning, dan werd de code ‘nee’ toegekend. Ontbraken gegronde aanwijzingen, dan was de code ‘-’ en als er tegenstrijdige aanwijzingen bestonden, werd de code ‘?’ gegeven.

Vervolgens werd elk crimineel verschijnsel gekwalificeerd. Daarvoor waren vier kwalificaties beschikbaar: ‘dreiging’, ‘geen concrete dreiging’, ‘witte vlek’ en ‘voorwaardelijke dreiging’. Voor de kwalificatie *dreiging* moeten alle vijf kenmerken de code ‘ja’ gekregen hebben. Voor de kwalificatie *geen concrete dreiging* volstaat één enkel ‘nee’. In de resterende gevallen luidt de kwalificatie ‘voorwaardelijke dreiging’ of ‘witte vlek’.

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

Als *voorwaardelijke dreiging*, ten slotte, worden criminele activiteiten bestempeld die naar verwachting in de komende vier jaar alleen dan een dreiging zullen worden of blijven als aan specifieke geëxpliciteerde voorwaarden is voldaan.

Nadat ieder van de vijf beoordelaars voor elk van de criminele verschijnselen van de totaallijst (zie daarvoor hoofdstuk 2) de methode van kwalificeren had toegepast, werden de kwalificaties van criminele verschijnselen voor het NDB2017 vastgesteld in consensussessies. Het komen tot een gezamenlijk eindoordeel voor alle criminele verschijnselen in deze sessies heeft twee dagen in beslag genomen. De bijeenkomsten, die begin juni 2016 plaatsvonden, werden geleid door een onafhankelijke voorzitter. Onder zijn leiding is gediscussieerd over de aanwezigheid of het ontbreken van gegronde aanwijzingen voor dreiging. Dit leidde tot een intersubjectief oordeel over de ernst van de gevolgen van elk crimineel verschijnsel.

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

1.8 Aanvullende toelichting op de begripsafbakening van ‘dreiging’

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

- Verschijnselen die geen verwijzing naar (een) criminele activiteit(en) bevatten, komen niet in aanmerking voor de kwalificatie ‘dreiging’. Een dreiging kan bijvoorbeeld niet uitsluitend de verwijzing naar een bepaald crimineel samenwerkingsverband zijn, naar een bepaalde categorie csv’s of naar (een) criminaliteitsrelevante factor(en).
- Met de zinsnede ‘de komende jaren’ wordt bedoeld op de periode tot aan het verschijnen van het volgende NDB in 2021.
- Met de formuleringen ‘meer dan eenmalige samenwerking’ en ‘van twee of meer personen’ willen we aangeven dat het gaat om (de intentie tot) herhaald plegen én om enige consistentie in de samenstelling van een samenwerkingsverband.
- Een gevolg is pas relevant als het voorkomt in een substantieel deel van de gevallen waarin de betreffende criminele activiteit zich voordoet of als het ontstaat door de cumulatie van afzonderlijke gevallen van criminele activiteit. In de begripsafbakening wordt daarom gesproken over de gevolgen van criminele activiteiten ‘in hun totaliteit’.
- De verwachte of geconstateerde gevolgen van criminele verschijnselen zijn een centraal concept binnen het NDB. Criminele verschijnselen hebben niet alleen negatieve gevolgen maar soms ook positieve, bijvoorbeeld als criminele verdiensten worden gebruikt om panden op te knappen. Daarom spreken we over gevolgen in plaats van over schade.
- Sinds het NDB2008 zijn enkele nieuwe inzichten toegepast wat de gevolgen van georganiseerde criminaliteit betreft. Vooral het rapport *Bad thoughts* van Dorn en Van de Bunt¹⁵ over de bepaling van de (kosten van de) gevolgen is van invloed geweest. Op basis daarvan is vooral de wijze waarop in het NDB de indirecte gevolgen en de slachtoffercategorieën benaderd worden, aangepast.¹⁶ Bij het bepalen van de verwachte gevolgen wordt een deel van de indirecte kosten buiten beschouwing gelaten, namelijk de responskosten. Dat zijn de kosten die ontstaan voor de overheid, bedrijven of burgers als zij, in reactie op criminaliteit, activiteiten ondernemen of juist nalaten om slachtofferschap te voorkomen. Het gaat bijvoorbeeld om preventieve maatregelen zoals *firewalls*, hang-en-

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

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

sluitwerk, inrichting van de openbare ruimte, detectiepoortjes en verzekeringspremies, om uitgaven voor opsporing en vervolging, en om kosten die samenhangen met de tenuitvoerlegging van sancties. Responskosten blijven buiten beschouwing vanwege het gevaar van de cirkelredenering: door preventieve en repressieve maatregelen stijgen de kosten van het delict en daarmee gaat de prioriteit omhoog, waardoor er nog meer preventieve en repressieve maatregelen worden getroffen, de kosten verder toenemen evenals de prioriteit, enzovoort. Andere indirecte kosten dan responskosten worden gespecificeerd en meegenomen in de afwegingen. Zo kunnen de faillissementen van bedrijven die uit de markt zijn gedrukt door concurrerende bedrijven gerund door criminelen die onder de marktprijs werken tot de indirecte kosten worden gerekend.

- Ook gevolgen voor ‘het imago’ laten we niet meewegen. Een imago is geen constante eigenschap van het object, maar bestaat in de perceptie van de waarnemer. Daardoor kunnen er meerdere imago’s van één object naast elkaar bestaan. Het gevoerde cannabisbeleid leidt bijvoorbeeld bij sommige personen tot een positief imago van Nederland, terwijl het anderen een doorn in het oog is. Evenmin valt goed te bepalen welk deel van een imago door de manifestatie van criminele verschijnselen wordt veroorzaakt. Alles bij elkaar zijn dit genoeg redenen om imagoschade niet mee te laten wegen. Mochten er echter specifieke kosten ontstaan in het verlengde van imagoschade, dan tellen we die specifieke kosten weer wel mee. Te denken valt aan een faillissement dat rechtstreeks het gevolg is van een beschadigd imago.
- Voor de bepaling van de ernst van de gevolgen heeft bij financiële schade de draagkracht van het slachtoffer geen rol gespeeld. Met andere woorden, de financiële schade van verzekeringsfraude voor verzekeringsmaatschappijen of die van winkeldiefstallen voor grote winkelketens heeft even zwaar gewogen als de schade van een overval op een sigarenwinkel of de diefstal van een auto. De voornaamste reden daarvoor is dat de schade van financiële instellingen en winkelketens verdisconteerd wordt in premies en consumentenprijzen, waardoor niet de instellingen en ketens de schade dragen maar de premiebetaler en consument. Dit neemt niet weg dat de gevolgen wel ernstiger kunnen zijn als er vanwege de financiële schade andere negatieve gevolgen zijn ontstaan. Dit is bijvoorbeeld het geval als een individu door de financiële schade huis en haard verliest en in psychische problemen geraakt.
- De bespreking van de gevolgen kunnen we verder structureren door, in navolging van Dorn en Van de Bunt, slachtoffercategorieën te definiëren en soorten gevolgen te onderscheiden:
 - *personen/individuen*: aantasting van lichamelijke of geestelijke gezondheid (fysiek letsel, psychosociale schade), vermogensschade door verlies van geld of goed (financiële schade) en overlast;
 - *bedrijven*: overlast en financiële schade;
 - *de overheid*: financiële schade;
 - *het maatschappelijke systeem*: ondermijning van rechtspleging en rechtsorde, van politiek en openbaar bestuur, van economische verhoudingen, van infrastructurele voorzieningen en verweving van de boven- met de onderwereld;
 - *de leefomgeving*: aantasting of bedreiging van milieu of leefomgeving.

Dit resulteert in soorten gevolgen zoals weergegeven in figuur 2.

Figuur 2. Gevolgen naar soort

Slachtoffer / soort gevolg	A. Gezondheid		B. Milieu	C. Overlast	D. Financieel	E. Ondermijning					
	A1. fysiek	A2. psychisch				E1. Rechts- pleging en rechts- orde	E2. Politiek/ open- baar bestuur	E3. Econo- mie	E4. Infra- struc- tuur	E5. Ver- weving	E6. Norm- besef
1 Individu			nvt			nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
2 Bedrijfs- leven	nvt	nvt	nvt			nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
3 Overheid	nvt	nvt	nvt	nvt		nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
4 Systeem	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt						
5 Leef- omgeving	nvt	nvt		nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt

Binnen alle deelprojecten is het schema tweemaal ingevuld aan de hand van een lijst met vragen en antwoordmogelijkheden (zie bijlage 3): eenmaal om de huidige gevolgen van het criminele verschijnsel te beoordelen en – ten behoeve van toekomstgerichte analyse – eenmaal om de te verwachten gevolgen in 2021 in te schatten. Deze gevolgen zijn van doorslaggevende betekenis geweest bij het toekennen van de kwalificatie. Om de ernst van de gevolgen vast te stellen is aan elk deelprojectteam gevraagd zijn oordeel daarover te beargumenteren. Het schatten van de ernst van de gevolgen is voornamelijk een subjectieve aangelegenheid. De consensusgroep heeft geprobeerd daaraan enige objectiviteit te verlenen door tot een intersubjectief oordeel te komen, namelijk door consensus te bereiken op grond van beschikbare argumenten. Op de subjectiviteit van de ernstscores bestaat één uitzondering, te weten de financiële schade. Binnen de consensusgroep is de (arbitraire) afspraak gemaakt dat een jaarlijkse totale schade van 100 miljoen euro de overgang markeert van minder ernstig naar ernstig. Het komt overigens zelden voor dat de schade uitsluitend financieel is; over het algemeen is het een combinatie van gevolgen die tot de kwalificatie van dreiging leidt. Daardoor kan het voorkomen dat een crimineel verschijnsel tot dreiging wordt bestempeld bij een financiële schade van minder dan 100 miljoen euro.

1.9 Nieuw ten opzichte van het NDB2012

Om continuïteit te waarborgen is de lijst van criminele hoofdactiviteiten uit het vorige dreigingsbeeld uitgangspunt geweest voor het huidige dreigingsbeeld. Voorafgaand is een verkennend project uitgevoerd naar nieuwe criminele verschijnselen om vast te stellen of de bestaande lijst moest worden aangevuld. Dit verkennende project bracht enkele nieuwe criminaliteitsrelevante ontwikkelingen onder de aandacht, zoals de trend *Do-it-Yourself*. Nieuwe criminele hoofdactiviteiten kwamen in dit project niet aan het licht, zodat de bestaande lijst kon worden gehandhaafd. Niettemin zijn er enkele veranderingen aange-

bracht in vergelijking met 2012. Er zijn zes criminele verschijnselen onderzocht die in 2012 niet aan de orde zijn geweest. Dat zijn matchfixing, illegale kansspelen, orgaanhandel, heling, fiscale fraude en accijnsfraude. Om uiteenlopende redenen zijn ook enkele verschijnselen van de lijst afgevoerd: skimming, kunst en antiek, bedrijfsspionage, vervalste medicijnen en merkfraude. Ten slotte zijn diverse categorieën samengevoegd. De twee categorieën kinderpornografie zijn teruggebracht naar één categorie. De drie afzonderlijke kwalificaties voor varianten van cannabis zijn ondergebracht in één algemene kwalificatie.

In vergelijking met het gros van de criminele verschijnselen die in dit NDB worden beschreven, is gekozen voor een afwijkende behandeling van milieucriminaliteit en cybercrime. Dit is vooral gedaan omdat er een dermate grote variëteit aan verschijningsvormen van milieucriminaliteit en cybercrime bestaat dat de 'NDB-methode' voor deze terreinen minder geschikt is. Met betrekking tot veel van die vormen is weliswaar casuïstiek beschikbaar, maar ontbreekt betrouwbare kwantitatieve informatie. Daardoor zijn de mogelijkheden om de omvang te bepalen beperkt. Dit zou hoogstwaarschijnlijk resulteren in de kwalificatie 'witte vlek', en dat zou geen recht doen aan de (soms ernstige en verstrekkende) gevolgen van deze vormen van criminaliteit. Daarom hebben milieucriminaliteit en cybercrime geen kwalificatie van dreiging gekregen. We hebben ervoor gekozen deze beide onderwerpen elk in een apart hoofdstuk te behandelen. Daarin wordt duidelijk welke bedreigingen er uitgaan van milieucriminaliteit en cybercrime. Voor een nadere uitleg wordt verwezen naar de betreffende hoofdstukken in deel 3 van dit rapport.

1.10 Ten slotte

De behandeling van criminele verschijnselen in dit eindrapport is vrijwel geheel gebaseerd op de informatie uit het basismateriaal van dit NDB, de 23 onderzoeksrapporten. De informatie uit die rapporten hebben wij benut voor het opbouwen van een argumentatie om tot een kwalificatie te komen. We hebben die informatie voor een deel vrijwel letterlijk uit de deelrapporten overgenomen en voor een ander deel geïnterpreteerd. In het NDB worden aan criminele verschijnselen kwalificaties toegekend volgens een vaste procedure. Zoals we bij de bespreking van de methode uiteengezet hebben, is de kwalificatie van een crimineel verschijnsel gebaseerd op intersubjectiviteit. Dit betekent dat een andere groep beoordelaars tot een afwijkende kwalificatie zou kunnen komen. Daarom onderstrepen wij het belang van de argumentatie. Aan de argumenten die tot een bepaalde kwalificatie hebben geleid, moet met andere woorden meer waarde worden gehecht dan aan de kwalificatie zelf.

De bronvermelding in dit eindrapport blijft grotendeels beperkt tot een verwijzing naar de deelrapporten die als bouwsteen hebben gediend; de lezer treft in dit dreigingsbeeld geen bronnen- en literatuurlijst aan. De deelprojectteams hebben voor hun rapporten, die samen meer dan tweeduizend pagina's omvatten, een breed spectrum aan bronnen gebruikt: allereerste literatuur, interviews met materiedeskundigen, openbronnenmateriaal van bijvoorbeeld het internet, informatie uit expertmeetings, politiecijfers en cijfermatige gegevens van andere instanties. Het uitputtend vermelden van al dat bronnenmateriaal en de gebruikte

methodieken zou de omvang van dit toch al lijvige eindrapport buiten proporties doen toenemen. Hier volstaan we daarom met verwijzingen naar de onderliggende deelrapporten. Als in dit eindrapport naast het basismateriaal aanvullende bronnen zijn gebruikt, is dat in de tekst aangegeven.

In het afzonderlijke, digitaal toegankelijke *Bronnenboek NDB2017*, samengesteld door Irene Spijker, zijn alle bronnen opgenomen, zowel die van de deelrapporten als die van het eindrapport.

Dit eindrapport is een boek in vier delen. Het zwaartepunt ligt in deel 2. Daarin beschrijven we de criminele verschijnselen en geven we voor elk van die verschijnselen een beargumenteerde kwalificatie van dreiging. De bevindingen ten aanzien van milieucriminaliteit en cybercrime zijn in deel 3 ondergebracht. Deel 4 bevat de signaleringen en een nabeschuiving.