

Strategisch Beraad Ondermijning

SBO-advies opvolging *Dreigingsbeeld Ondermijning Nederland*
Finale versie – 22 april 2026

Inleiding

Het Strategisch Beraad Ondermijning is blij om te zien dat de ondermijningsaanpak één van de geprioriteerde opgaven van dit kabinet is en dat belangrijke onderdelen uit de eerdere SBO-oproep weerklink hebben gekregen in het coalitieakkoord. De urgentie op deze opgave blijft onverminderd hoog. Alleen met stevige, gebundelde inzet van het hele kabinet, alle overheden en de samenleving kunnen we *echt* een vuist maken tegen ondermijnende criminaliteit.

In dat licht verwelkomt het SBO het eerste Dreigingsbeeld Ondermijning Nederland (hierna: *dreigingsbeeld*) met waardering. Met dank en complimenten aan het Strategisch Kennis Centrum zijn het complexe ondermijningsveld, de brede maatschappelijke schade, dreigingen en systeemkwetsbaarheden overzichtelijk in kaart gebracht. Dergelijke periodieke dreigingsbeelden ondersteunen bij krachtige en adaptieve koersbepaling.

In dit advies doet het SBO u en de Taskforce Ondermijning – op basis van het *dreigingsbeeld* - aanbevelingen voor de strategische koers in de ondermijningsaanpak.

Dreigingsbeeld - appreciatie SBO

De effecten van ondermijnende criminaliteit zijn niet altijd voor het oog zichtbaar. Net als betonrot baant ondermijnende criminaliteit zich een weg naar binnen: vaak onzichtbaar. Maar ondertussen tast het sluipenderwijs de dragende structuren van onze samenleving aan. Wel zijn er confronterende voorbeelden zichtbaar van de manier waarop georganiseerde criminaliteit zich in onze samenleving laat zien en onze (nationale) veiligheid ernstig onder druk zet: Bonafide ondernemers worden in diverse sectoren weggeconcentreerd door criminelen. Jongeren worden in sommige wijken bij hun school en op social media geronseld om in de criminaliteit te stappen. Criminelen staan aan de bedden van kwetsbaren die zorg nodig hebben. Enorme sommen publiek geld verdwijnen in de portemonnee van criminelen en worden witgewassen door bijvoorbeeld woningen aan te kopen. Sommige woonwijken worden geteisterd door ontploffingen en stankoverlast door drugslabs. Ambtenaren en politieke ambtsdragers worden geïntimideerd, bedreigd of omgekocht door criminelen die op zoek zijn naar informatie of besluitvorming willen beïnvloeden. Statelijke actoren krijgen via lokale criminele netwerken voet aan de grond.

Een klassiek onderscheid tussen boven- en onderwereld is inmiddels niet meer te maken. Criminelen opereren binnen een (inter)nationaal ecosysteem dat zowel de legale als illegale wereld omvat. Zij maken daarbij misbruik van de legale infrastructuur. Langzaam maar zeker ontstaat een parallelle en verweven economie waarbij criminaliteit zich nestelt in sectoren en branches zoals, het vastgoed, transport en logistiek, zorg, horeca en detailhandel. De gevolgen hiervan slaan lokaal en regionaal het hardste neer.

Zorgelijk is dat ook maatschappelijke normen en waarden ten opzichte van crimineel handelen en criminelen soms wat lijken te vervagen; criminaliteit wordt geromantiseerd en in (sociale) media worden criminelen neergezet als helden en rolmodellen. Snel geld verdienen lijkt belangrijker dan de manier waarop dat geld wordt verkregen of hoe je als individu bijdraagt aan de maatschappij. Deze (normatieve) opstelling draagt er zonder meer aan bij dat ondermijnende criminaliteit goed gedijt en verder kan groeien in onze samenleving. Kwetsbare groepen worden doelbewust benaderd. Ook de

niet-kwetsbaren in onze samenleving lijken (mede daardoor) eenvoudig te kunnen worden misleid om door crimineel handelen het snelle grote geld te verdienen. Criminele samenwerkingsverbanden voorzien daarnaast in sociale behoeftes (bijv. huisvesting, zorg en inkomen), daar waar de overheid niet of minder snel in deze behoeftes kan, wil of mag voorzien.

In deze nieuwe realiteit versterken internationale conflicten en technologische ontwikkelingen de dreigingen in ernstige mate. Het *dreigingsbeeld* laat duidelijk zien dat we, zonder daadkrachtig en langdurig ingrijpen, als samenleving de grip op georganiseerde criminaliteit verder dreigen te verliezen.

Het SBO destilleert uit het *dreigingsbeeld* de navolgende hoofdlijnen:

- Boven- en onderwereld als één ecosysteem: spreken over een 'boven-' en 'onderwereld' wekt de onjuiste indruk van gescheiden werelden. In de praktijk vormen zij één (inter)nationaal ecosysteem waarin criminele samenwerkingsverbanden juist kunnen floreren dankzij mogelijkheden die legale infrastructuren bieden. Door te blijven spreken over boven- en onderwereld wordt de onjuiste indruk gewekt dat de sleutel in de aanpak bij de klassieke justitiepartners ligt.
- Criminele samenwerkingsverbanden spelen opportunistisch in op kansen en ontwikkelingen die plaatsvinden. Hierbij kan gedacht worden aan geopolitieke onrust of technologische ontwikkelingen, zoals het gebruik maken van cryptovaluta en drones. Statelijke actoren zien hun kans om via lokale criminele netwerken hun invloed uit te oefenen.
- Criminele samenwerkingsverbanden misbruiken al onze legale (infra)structuren en sectoren (o.a. economisch, financieel en sociaal) om hun doelen te bereiken. Legale (infra)structuren worden gebruikt als vehikel om crimineel geld te verkrijgen of ter ondersteuning van het business model. Een voorbeeld hierbij is het gemak waarmee criminelen rechtspersonen kunnen oprichten en daarmee hun criminele activiteiten faciliteren en verhullen.
- Criminelen samenwerkingsverbanden kijken naar waar systeemkwetsbaarheden zitten en waar 'de deuren openstaan'. Een voorbeeld hiervan is het misbruik van Erkenning van Verworven Competenties (EVC)-certificaten door criminelen om een vals diploma te krijgen en zodoende breed werkzaam te kunnen zijn binnen de zorgsector. Als de alertheid toeneemt en scherpere controles plaatsvinden, zoeken criminelen actief naar nieuwe zwakke plekken. Daarbij spelen wij als overheid soms (onbedoeld) criminelen in de hand bij het maken van wetgeving en beleid en zit complexe wet- en regelgeving soms goede samenwerking in de weg. Belangrijk is daarbij dat wij als overheid niet altijd voldoende snel en adaptief (kunnen) reageren op nieuwe trends en fenomenen die onbedoelde effecten van wetgeving en beleid zijn.
- Ondermijnende effecten van georganiseerde criminaliteit op de Nederlandse samenleving bedreigen de nationale veiligheid. Wanneer de vijf in het *dreigingsbeeld* geïdentificeerde dreigingen zich manifesteren, tasten ze meerdere nationale veiligheidsbelangen aan, waarbij met name de economische veiligheid en sociale en politieke stabiliteit ernstig worden geraakt. Ondermijning door georganiseerde criminaliteit tast sluipenderwijs de samenleving aan, zodat de volle omvang van de aantasting niet altijd overal tegelijk zichtbaar is.

Aanbevelingen: wat vraagt dit van de toekomstige aanpak?

In de afgelopen jaren zijn de eerste belangrijke stappen gezet: de aanpak is op onderdelen met succes verbreed en door de tijd heen hebben steeds meer relevante actoren hun rol in de aanpak gepakt. Met de staande aanpak, langs het vierluik: voorkomen, doorbreken, bestraffen en beschermen is er een krachtig fundament om ondermijnende criminaliteit te bestrijden. Het *dreigingsbeeld* laat ons evenwel zien dat de schade door georganiseerde criminaliteit door de gehele maatschappij neerslaat en er nog veel werk is te verzetten in het verbreden en verrijken van de aanpak. Ook in het meer en verder activeren van belangrijke spelers (ook verder dan de opsporing- en vervolgingspartners) in de aanpak moeten stappen worden gezet. Er is absoluut geen enkele ruimte om achterover te leunen. Niet voor de burgers, het bedrijfsleven of de overheid. We moeten

als maatschappij (overheid, burger en bedrijfsleven) veel meer verantwoordelijkheid pakken in de verschillende rollen die we hebben om deze vorm van criminaliteit aan te pakken. Dit vereist een aanpak waarin met (ministeriële) verantwoordelijkheid zaken worden opgepakt en met durf en slagkracht verder worden gebracht. U en de Taskforce Ondermijning hebben de belangrijke rol om, adresserend en agenderend in de richting van andere departementen en organisaties, in gezamenlijkheid doorbraken te forceren op de verschil makende thema's.

Met de in het *dreigingsbeeld* gepresenteerde systeemkwetsbaarheden en schadeperspectieven kan, nog beter dan voorheen het geval was, worden bepaald waar en door wie (gebundelde) inzet noodzakelijk is. In het hiervoor genoemde vierluik van de staande aanpak moeten we steeds meer aan de voorkant (voorkomen en doorbreken) terechtkomen, waarbij gelegenheden en kwetsbaarheden worden weggenomen. Dit vraagt om meer en stevige betrokkenheid van alle lagen van de overheid, dienstverleners en private partijen. De inzet van het strafrecht neemt de dreigingen niet weg; *dweilen helpt alleen als we de kraan dichtzetten*. Steeds moet vanuit de inhoud en opgave geredeneerd worden welke partners de beste papieren hebben om een stap naar voren te doen.

Het *dreigingsbeeld* vraagt ook om een andere manier van kijken naar ondermijning door georganiseerde criminaliteit en het handelen daarop. Waar de aanpak zich in het verleden vaak richtte op specifieke fenomenen, sectoren of incidenten, laat het *dreigingsbeeld* zien dat criminele samenwerkingsverbanden juist opereren door structureel gebruik te maken van kwetsbaarheden in legale systemen en dat veel van de onderliggende kwetsbaarheden sector-overstijgend zijn. Een systemische benadering is nodig om te voorkomen dat criminelen eenvoudig uitwijken naar andere sectoren of structuren, zoals de zorgsector. Op deze manier bestrijden we niet alleen criminele activiteiten, maar identificeren en nemen we de structurele kwetsbaarheden die deze activiteiten mogelijk maken weg. Dat betekent dat de aanpak zich nadrukkelijker moet richten op het versterken van weerbaarheid van sectoren, het sluiten van gelegenhedsstructuren en het mobiliseren van partijen die vanuit hun rol in staat zijn om deze kwetsbaarheden aan te pakken. Kom in die aanpak ook los van het verkokerd en in hokjes uitwerken van beleid en maatregelen. Samenhang en *met* elkaar werken in plaats van *naast* elkaar werken is essentieel. Daarbij moeten individuele organisatie- belangen en -doelen ondergeschikt zijn aan gezamenlijke doelen en belangen.

Daarnaast dwingt het *dreigingsbeeld* ons om naar mogelijkheden te kijken om aan de voorkant van het probleem te komen. Het *dreigingsbeeld* signaleert immers dat de overheid vaak achter de feiten aanloopt omdat onvoldoende adaptief, wendbaar en te reactief wordt gereageerd. Het maken van wet- en regelgeving is heel hard nodig om criminelen de pas af te snijden, maar is tegelijkertijd een tijdrovend proces. We moeten dus parallel aan dat spoor ook op andere manieren, innovatief en meer out of the box, criminelen dwarsbomen. In dat verband moeten en kunnen we ook veel beter worden in de samenwerking door bijvoorbeeld relevante gegevens te (kunnen) delen, maar ook door onze intelligence positie wezenlijk te verbeteren zodat nieuwe fenomenen en trends in een vroeger stadium worden ontdekt. Het gebruik van Artificial Intelligence (AI) kan bijvoorbeeld helpen om snel in beeld te brengen in welke branches de kwetsbaarheid voor criminele inmenging toeneemt, bijvoorbeeld omdat het aantal faillissementen stijgt.

Op basis van het vorenstaande doet het SBO u en de Taskforce Ondermijning aanbevelingen om te komen tot een robuuste en toekomstbestendige aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Doorontwikkelen naar een krachtige systemische aanpak

Het SBO roept op om in te zetten op een systemische aanpak, waarbij inzicht wordt vergaard in welke kwetsbare sectoren en branches de deuren voor criminele activiteiten openstaan. Mobiliseer de partners die aan zet zijn om die deuren dicht te zetten. Identificeer in de dreigingen en (systeem)kwetsbaarheden de gemeenschappelijke knelpunten en maatregelen die in samenhang kunnen worden opgelost en ingezet. Bijvoorbeeld: maatregelen in havens tegen de inzet en

ongeoorloofde aanwezigheid van criminelen helpen ook tegen inzet van statelijke actoren, zoals sabotage. Kijk ook naar welke indicatoren een bepaalde aanpak succesvol maken en bezie of deze toepasbaar en opschaalbaar zijn voor het oplossen van andere problemen.

Het SBO roept op om vol door te gaan met de brede aanpak, van lokaal tot internationaal, van publiek tot privaat en van preventie tot repressie. Opereer daarbij over departementale grenzen heen en draag er zorg voor dat (andere) departementen en (uitvoerings)organisaties zich inzetten voor duurzame oplossingen. Stuur in de aanpak aan op betrokkenheid van alle overheidslagen, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de burger. Het *dreigingsbeeld* laat immers zien dat we samen de kaarten in handen hebben, maar dat voor een aanpak met impact de kaarten slim moeten worden ingezet, door de partners met de troeven in handen.

Het SBO roept op om zorg te dragen voor slim, wendbaar, adaptief en proactief overheidshandelen. Dit houdt onder meer in dat de aanpak van ondermijning in staat moet zijn om in te spelen op nieuwe trends en fenomenen, maar ook op geopolitieke en technologische ontwikkelingen, zoals: de verwevenheid tussen statelijke actoren en criminele samenwerkingsverbanden, digitale platforms en andere (technologische) ontwikkelingen, zoals het gebruik van cryptovaluta, AI en drones. Benut ook de kansen die technologische ontwikkelingen ons juist bieden voor het versterken van de aanpak. Zet daarbij ook in op een goede intelligence-positie zodat nieuwe trends en fenomenen in een vroeg stadium worden ontdekt en op in kan worden gespeeld.

Het SBO roept om criminogeen overheidsbeleid te voorkomen door bij het maken van beleid en wetgeving, maar ook bijvoorbeeld bij aanbestedingen en subsidieverlenging in overweging te nemen welke potentiële kansen het biedt voor criminelen. Voorkom dat we als overheid door bewuste of onbewuste afwegingen de deuren openzetten in branches en sectoren waar criminele samenwerkingsverbanden gretig misbruik van maken.. Maak het toetsen op onbedoelde criminogene effecten een vast onderdeel van het Beleidskompas (of een soortgelijk instrument voor beleidsontwikkeling) en evalueer regelmatig bestaand beleid

Het SBO roept op om beperkingen in de ondermijningsaanpak op het gebied van samenwerking tussen partners weg te nemen. In het verlengde hiervan moet aandacht zijn voor het versterken van de (digitale) gegevensdeling en -verwerking van en tussen (publiek en private) partners. Omdat een goede informatiepositie van cruciaal belang is in de aanpak, moeten we veel slimmer en bekwaamer worden in het delen van kennis, data en gegevens. Heroverweeg prestatie-indicatoren die samenwerking in de weg zitten en vervang deze vervangen door indicatoren die samenwerking aanmoedigen.

Korte termijn acties

Voor een nieuwe fase in de aanpak is het noodzakelijk dat de hiervoor genoemde oproepen de komende periode nadere uitwerking krijgen. Maar naast deze oproepen heeft om impact en versnelling in de aanpak te realiseren een aantal concrete thema's de komende tijd geprioriteerde aandacht nodig. Met commitment van u, de Taskforce Ondermijning en het SBO op het verder brengen van deze thema's kunnen snel waardevolle resultaten worden geboekt en sluiten we het net rond criminele netwerken.

- Een integere economie en weerbare private sector
 - Doel: Onze economie en private sector spelen een sleutelrol in een toekomstbestendige aanpak. Er ligt een belangrijke opgave om alle actoren in het (economische) speelveld te mobiliseren en in hun rol en kracht te zetten. Zorg er voor dat deze actoren over het juiste instrumentarium beschikken om in de aanpak een betekenisvolle rol te kunnen spelen en stuur erop aan dat zij die rol met eigenaarschap en verantwoordelijkheid invullen. Overheid en bedrijfsleven moeten de handen in een slaan en samen een

krachtig front vormen om criminelen (uit het bedrijfsleven) te weren en bonafide ondernemers ruim baan te geven.

- Concrete acties:
 - Zet in op actoren die een rol kunnen spelen aan de voorkant, zoals overheidsdienstverleners (bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel) en andere relevante publieke- en private actoren.
 - De transport- en logistieke sector is essentieel voor criminelen om illegale goederen van a naar b te brengen. Deze sector staat ernstig onder druk en is kwetsbaar voor criminele inmenging. Intensiveer daarom met de betrokken departementen de aanpak op deze sector en zorg ervoor dat barrières worden opgeworpen en gelegenheden worden weggenomen om deze sector te misbruiken en daarmee te verzwakken.
 - In de zorgsector moeten de in gang gezette en op handen zijnde maatregelen (beleid, wet- en regelgeving) de komende jaren worden verzilverd. Blijf daarnaast volop met gebundelde (departementale) krachten barrières opwerpen in deze sector om criminelen te weren en kwetsbare mensen te beschermen.
 - Geef gemeenten het 1e recht om vastgoed aan te kopen in aangewezen buurten met ernstige leefbaarheidsproblemen. Met dit nieuwe voorkeursrecht kunnen gemeenten ingrijpen voordat panden (opnieuw) in handen vallen van malafide verhuurders of investeerders.
- Sociaal, waaronder jeugd en kwetsbaren
 - Doel: voorkom dat jongeren en (ook niet-) kwetsbaren in de criminaliteit belanden of daarin doorgroeien. Blijf daarom krachtig inzetten op preventie, door perspectief en maatschappelijke voorzieningen te bieden én ook normen te stellen.
 - Concrete acties:
 - Blijf bewezen effectieve interventies inzetten in de meest kwetsbare wijken via Preventie met Gezag en het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid. Monitor de resultaten en deel de ervaringen breed met alle gemeenten.
 - Versterk voorzieningen zoals de zorg, huisvesting en inkomen. Zet in op de toeleiding naar werk zowel in dienstverband als als zzp'er.
 - Blijf drugsgebruik normeren en denormaliseren.
 - Onderzoek aan welke knoppen kan worden gedraaid om de -op sommige vlakken gedogende - normatieve instelling ten opzichte van crimineel handelen bij te stellen.
- Anti-corruptie en criminele inmenging:
 - Doel: Corruptie en criminele inmenging is een cruciaal onderdeel van het criminele bedrijfsproces. Daarom moeten systemen en mensen maximaal weerbaar worden gemaakt tegen criminelen.
 - Concrete acties:
 - Zet vol door op het tegengaan van jobhoppen door niet-integere medewerkers in de publieke- en private sector.
 - Zet stevig in op strikter autorisatiebeheer, logging en protective monitoring binnen ICT systemen van de overheid.
 - Ga met volle kracht door met het programma Verbeteren Reisdocumentenstel zodat in het uitgifteproces van paspoorten fraude en corruptie wordt voorkomen.
 - Ga direct aan de slag met de overige relevante uitkomsten uit het National Risk Assessment van het WODC en de themastudie criminele inmenging van het Strategisch Kennis Centrum om corruptie en criminele inmenging te voorkomen.
- Doorbreken criminele geldstromen:
 - Doel: De belangrijkste drijfveer voor criminelen is en blijft het verkrijgen van geld. Zij zullen dus altijd nieuwe manieren verzinnen om geld te verkrijgen, verplaatsen en verhullen. Zet daarom vol in op het opwerpen van barrières hiertegen. Dit is cruciaal om

de integriteit van (het financiële stelsel in) Nederland te beschermen en te voorkomen dat criminelen meer macht krijgen.

- Concrete acties:
 - Zorg dat de Europese antiwitwaswetgeving wordt ingezet om de financiële sector te beschermen en draagvlak bij bonafide burgers en ondernemers te behouden.
 - Zet vol in op de aanpak van parallelle financiële systemen, zoals ondergronds bankieren en focus daarbij op het tegengaan van Trade Based Money Laundering, het cash compensatie model en het crimineel gebruik van cryptovaluta. Breng de rol van cryptovaluta in het verplaatsen en verhullen van crimineel geld in kaart en ontwikkel een samenhangende aanpak.
 - Zet vol in preventieve maatregelen die aan de voorkant de mogelijkheden voor fraude kunnen beperken.
 - Maak het mogelijk om waardevolle spullen en vermogen met een criminele herkomst sneller af te pakken, ook zonder veroordeling voor een strafbaar feit.
 - Zet stevig in op het versterken van de internationale samenwerking om criminele geldstromen en vermogensbestanddelen in het buitenland in beeld te krijgen en af te kunnen pakken.
- Lokaal en regionaal:
 - Doel: De ontwrichtende en ernstige gevolgen van ondermijnende criminaliteit zijn lokaal, in de steden, wijken en dorpen het meest voelbaar. Gemeenten moeten in staat worden gesteld door met de juiste instrumentarium, capaciteit en in goede samenwerking met andere (overheids)partners de lokale en regionale aanpak vorm te geven.
 - Concrete acties:
 - Versterk de rol van centrumgemeenten, maar benut tegelijkertijd de mogelijkheden van een regionale aanpak, door als gemeenten meer de handen in een te slaan en ervoor te zorgen dat omliggende gemeenten mee kunnen (blijven) doen.
 - Verbeter de lokale informatie-positie door bijvoorbeeld structureel toegang te bieden tot specialistische expertise, op het gebied van onder meer BIBOB, financieel-economische analyses en vastgoedconstructies.
 - (*in relatie met corruptie-aanpak*) De integriteit van het decentraal bestuur is een belangrijk aandachtspunt. Het tegengaan van corruptie is hiervan een onderdeel. In samenwerking met gemeenten moet de inzet op dit thema geïntensiveerd worden met specifieke aandacht voor handelingsopties.
- Geopolitiek/internationaal:
 - Doel: Ondermijnende criminaliteit houdt zich niet aan landsgrenzen. Geopolitieke spanningen en conflicten raken verweven met lokale criminele netwerken. Maar criminelen benutten de geopolitieke conflicten bijvoorbeeld ook om wapens het land in te krijgen voor hun criminele doeleinden. Er is op dit moment nog onvoldoende zicht op deze verwevenheid en wat het handelingsperspectief is.
 - Concrete acties:
 - Zet zoveel mogelijk in op instrumenten en maatregelen die zowel statelijke actoren, terroristen als criminelen die uit zijn op geldelijk gewin te dwarsbomen
 - Zoek synergie in maatregelen om zowel criminelen als statelijk gedreven actoren te weren. Een voorbeeld zijn maatregelen bij bijvoorbeeld de luchthaven tegen de ongeoorloofde aanwezigheid van criminelen. Of gezamenlijke ontwikkeling van interventies tegen drone-activiteiten. Deze maatregelen helpen ook tegen activiteiten van statelijke actoren, zoals sabotage.

Slot

De aanpak van ondermijnende criminaliteit vraagt continue aandacht, van alle betrokkenen. Het SBO is daarbij zeker niet blind voor de uitdagingen die de taakstelling die rust op de Rijksoverheid en uitvoeringsorganisaties en met zich meebrengt. Dat laat onverlet dat we geloven dat we onze doelen kunnen en moeten realiseren door slimmer en innovatief beleid, efficiënte en op impact gerichte samenwerking en door de juiste partners (binnen én buiten de overheid) in hun kracht te zetten. Het *dreigingsbeeld* helpt ons hierbij om focus aan te brengen en concrete doelen te stellen.

Het SBO ziet voor de ministeriële Taskforce ondermijning een belangrijke rol in het aanjagen, versnellen en verbreden van de aanpak, door samen met andere relevante departementen en actoren doorbraken op - in ieder geval de bovengenoemde thema's - te realiseren. Omdat in deze nieuwe fase van de aanpak het economisch domein van groot strategisch belang is, wordt sterk aanbevolen de Minister van Economische Zaken en Klimaat structureel aan te laten sluiten bij de Taskforce Ondermijning.