



Aan: De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum: 11 november 2025
Portefeuille(s): Openbare Orde & Veiligheid
Portefeuillehouder(s): Femke Halsema
Behandeld door: Directie Openbare Orde & Veiligheid
ondermijning@amsterdam.nl
Onderwerp: Aanpakken financieel-economische criminaliteit en parallelle economie

Geachte leden van de gemeenteraad,

Conform mijn toezegging tijdens de vergadering van de commissie Algemene Zaken op 3 juni 2025 informeer ik u over de aanpak van financieel-economische criminaliteit door de gemeente en door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Amsterdam-Amstelland, en de inzet op bewustwording binnen verschillende sectoren en organisaties. Op 26 november 2024 bent u geïnformeerd over de parallelle economie in de binnenstad en de voorgestelde vergunningsplicht voor toeristische detailhandel. In deze brief neem ik u mee in de bredere context: de ontwikkeling van een parallelle economie op Europees, nationaal en lokaal niveau en onze integrale aanpak en ambities daarop.

De parallelle economie in Europa en Nederland

De georganiseerde criminaliteit in Europa verandert aanzienlijk. In haar meest recente dreigingsanalyse (EU SOCTA 2025¹) spreekt Europol over 'een veranderend DNA' van zware en georganiseerde criminaliteit. Criminele netwerken worden internationaler, professioneler en technologisch geavanceerder. Ze gebruiken steeds vaker digitale middelen, zoals cryptovaluta en kunstmatige intelligentie. Om onder de radar te blijven, controles te ontwijken en winsten veilig te stellen, zetten zij eenvoudig schijnbedrijven op, en maken gebruik van ondergrondse financiële infrastructuur. Daardoor ontstaat een parallelle economie; een economisch systeem waarin illegale geldstromen en activiteiten naast en deels verweven met de legale economie functioneren.

Onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)² laat zien dat deze parallelle economie ook in Nederland groeit en het gereguleerde financieel-economisch verkeer ondermijnt. Denk aan: ondergronds bankieren, informele waarde transporten, witwasconstructies via vastgoed of trustdiensten, het gebruik van cryptovaluta en belastingontduiking. De formele en informele economie raken dusdanig verweven, dat het herkennen en tegengaan van ondermijning steeds moeilijker wordt.

¹ The European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment

² Justitiële verkenningen Parallelle economie 2024

Amsterdam

Amsterdam vormt hierop geen uitzondering. Door de sterke, open en internationale economie is de hoofdstad kwetsbaar. Via vastgoed en malafide ondernemingen stroomt illegaal verdiend geld de stad in. Criminelen ontwikkelen voortdurend nieuwe methoden om hun activiteiten te verhullen en geld wit te wassen. Een voorbeeld hiervan is het *Cash Compensatie Model*, waarbij contant geld, doormiddel van neptransacties en valse facturen, wordt geruild tegen giraal geld van bedrijven. Dit gebeurt vaak in arbeidsintensieve sectoren waar veel contant geld omgaat. Kwetsbare arbeidsmigranten zijn daarbij meestal het slachtoffer van dubieuze uitbuiters. Met ondoorzichtige eigendomsstructuren blijven de uitbuiters en faciliteerders zelf buiten schot.

Ook in het sociaal domein neemt de invloed van criminele activiteiten toe. Zorgaanbieders maken gebruik van malafide uitzendbureaus die betrokken zijn bij witwaspraktijken en criminele netwerken. Zorgverlening gebeurt door ongekwalificeerde medewerkers, met een crimineel verleden, die beschikken over frauduleus verkregen diploma's. Dit leidt tot fraude, integriteitsrisico's en misbruik van subsidie- en zorggelden. Hierdoor krijgen cliënten niet de zorg die zij nodig hebben en kwetsbare personen worden uitgebuit voor financieel gewin.

Ook grootschalige hypotheekfraude komt voor in Amsterdam. Zo toont onderzoek van de Amsterdamse financiële recherche en het Openbaar Ministerie aan dat een crimineel netwerk op frauduleuze wijze honderden hypotheeken verkreeg of daarbij bemiddelde.

Gevolgen samenleving en economie

Deze activiteiten hebben gevolgen voor onze economie en de samenleving. Allereerst voor de inwoners en buurten in de stad. Zorgorganisaties die als dekmantel zijn opgericht en misbruik maken van subsidies, geven onze inwoners niet de zorg die zij verdienen. Panden worden onttrokken aan de schaarse woningvoorraad en misbruikt voor crimineel gewin. De instroom van crimineel geld leidt tot hogere huren, oneerlijke concurrentie, monocultuur en vermenging van de onder- en bovenwereld.

Voor onze stad wil ik het tegenovergestelde: een stad waar kwetsbare inwoners zijn beschermd tegen criminelen die hen willen uitbuiten voor eigen gewin. Een eerlijke economie, waarin ondernemers gelijke kansen hebben. Waar de spelregels voor iedereen gelden en waar transparantie en integriteit de norm zijn. Een stad waar geldstromen zichtbaar en controleerbaar zijn, en waar criminaliteit geen voet aan de grond krijgt. Als burgemeester werk ik binnen de Driehoek en met onze partners aan concrete interventies en het opwerpen van systeembarières tegen criminele activiteiten, het versterken van ons handelingsperspectief en het vergroten van bewustwording binnen verschillende sectoren. Tegelijkertijd wordt onze slagkracht beperkt door capaciteit, belemmeringen in gegevensdeling en knelpunten in het stelsel van poortwachters.

Met de G4-burgemeesters trekken we samen op, om landelijk te pleiten voor betere instrumenten en barrières tegen de parallelle economie. Maximale economische ruimte zonder grenzen, geeft die ruimte immers ook aan de criminelen. Hierna licht ik verder toe hoe we lokaal en regionaal de parallelle economie bestrijden, en waar we landelijk voor lobbyen.

Samenwerking in het RIEC

De RIEC-samenwerking heeft als hoofddoel het verstoren van de drugseconomie en de daarmee samenhangende ondermijnende criminaliteit in de regio Amsterdam Amstelland. Dit samenwerkingsverband bestaat uit onder meer de gemeenten in de regio Amsterdam-Amstelland, politie, Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, FIOD, Nederlandse Arbeidsinspectie en Douane. Het doorsnijden van criminele geldstromen en het aanpakken van cruciale schakels staat daarbij centraal. Deze vormen van criminaliteit zijn over het algemeen weinig zichtbaar. Samen willen we institutionele, criminele posities en ondermijnende mechanismen blootleggen en aanpakken. Dit gebeurt langs vier thematische lijnen:

1. Verplaatsen van vermogen: ondergronds bankieren;
2. Investeren van vermogen: vastgoed en luxe goederen/ afpakken;
3. Cruciale rollen/ dienstverleners;
4. Cruciale locaties: misbruik van panden en misbruik van ondernemingen.

Alle thema's hebben een eigen aanpak. Daarin staat centraal het integraal samenwerken aan casuïstiek met een gedegen interventiestrategie, het delen van kennis en expertise, en een preventie-agenda. Voor het doorsnijden van criminele geldstromen en het bestrijden van bijbehorende faciliterende schakels, zijn de volgende aanpakken van groot belang.

De RIEC-aanpak van ondergronds bankieren richt zich op het verstoren van het systeem van ondergrondse bankiers die onderdeel uitmaken van de georganiseerde criminaliteit. Dit omvat geldhandel, trade-based money laundering (TBML) en het gebruik van cryptovaluta. In 2024 is gestart met een aanpak op een specifieke branche in de regio die gebruikt wordt voor en/of gerelateerd is aan ondergronds bankieren. Op 2 oktober jl. vond in deze aanpak een grote, integrale controle plaats.³

De RIEC-aanpak vastgoed richt zich op het voorkomen en aanpakken van witwassen van crimineel vermogen via de aan- en verkoop van vastgoed. Een belangrijk initiatief binnen deze aanpak is Tafelo2o, een publiek-privaat samenwerkingsplatform dat in 2023 is opgericht.⁴ Dit platform versterkt in de regio Amsterdam-Amstelland de weerbaarheid van de vastgoedsector tegen ondermijning.

De RIEC-aanpak cruciale rollen richt zich op het verstoren van facilitators die het witwassen van crimineel (drugs)geld mogelijk maken, onder meer notarissen en domicilieverleners. Voor de preventie-agenda is met name het uitbreiden en versterken van het instrumentarium van diverse poortwachters van belang, waaronder de Kamer van Koophandel en het notariaat.

De RIEC-aanpak misbruik van panden richt zich op het aanpakken van malafide pandeigenaren, huurbemiddelaars en van malafide exploitatie van bedrijfspanden. In deze aanpak worden regelmatig integrale pandcontroles georganiseerd. Op basis van integrale adresanalyses worden

³ <https://www.politie.nl/nieuws/2025/oktober/3/05-grootschalige-controles-kledinggroothandel-nieuw-west.html>

⁴ <https://riecaa.nl/tafel-o2o/tafel-o2o-over-de-tafel>

panden door toezichthouders van meerdere RIEC-deelnemers gecontroleerd en worden er bewustwordingsgesprekken met eigenaren en verhuurders gehouden om misstanden in de toekomst te voorkomen.

De RIEC-aanpak misbruik ondernemingen richt zich op het voorkomen en tegengaan van misbruik van ondernemingen voor drugshandel en het witwassen van het daarmee verkregen vermogen. Daarbij wordt gekeken naar bedrijvenstructuren gekoppeld aan criminele samenwerkingsverbanden. Met diverse interventies worden de bedrijvenstructuren verstoord. Denk aan het afpakken van crimineel vermogen, het ontbinden van malafide ondernemingen en het opleggen van bestuursverboden aan malafide ondernemers.

Naast de thematische focus wordt binnen de RIEC-samenwerking gebiedsgericht samengewerkt. Het gaat hierbij om de wijken Zuidoost en Nieuw-West vanuit het Rijksprogramma Preventie met Gezag, om het postcodegebied 1012 en om de mainports. Meer informatie over de aanpakken en resultaten van de RIEC-samenwerking vindt u in het Jaarverslag RIEC Amsterdam-Amstelland 2024.⁵

Gemeentelijke instrumenten

De gemeente heeft zelf ook instrumenten om ondermijning door crimineel geld tegen te gaan. Deze instrumenten worden zowel binnen de RIEC-samenwerking als eigenstandig ingezet.

Bestuursrechtelijke instrumenten

De vergunningplicht stelt de gemeente in staat om branches, straten en panden aan te wijzen waar ondernemers een vergunning moeten hebben. Op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) vindt dan screening plaats op levensgedrag en bedrijfsvoering. De Wet Bibob biedt daarnaast de mogelijkheid om integriteitsonderzoek te doen. De inzet van de Wet Bibob is de laatste jaren doorontwikkeld en wordt steeds vaker risico gestuurd toegepast. Signalen van risico's worden daardoor gericht en zorgvuldig opgepakt, terwijl we betrouwbare ondernemers minder belasten. Binnen de Bibob-onderzoeken kan de gemeente zelfstandig een financiële toets uitvoeren. Daarbij analyseert de gemeente financiële gegevens binnen een vergunningstraject om integriteitsrisico's te signaleren. Deze werkwijze is getoetst en legitiem bevonden door de rechter. Hiermee heeft Amsterdam een uniek instrument om vroegtijdig criminele inmenging te onderkennen, en te zorgen dat criminelen geen voet aan de grond krijgen.

Dat de vergunningplicht, Bibob-onderzoeken en financiële toets effect sorteren, blijkt o.a. uit de evaluatie van de vergunningplicht Hoogstraten. Hierover informeerde ik u in mei jongstleden. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat er meer zicht is op de bedrijfsvoering en dat het aantal ondernemingen met een risico op ondermijnende activiteiten is afgenomen. De openbare orde, veiligheid en het woon- en leefklimaat zijn erdoor verbeterd. De toetsing leidde namelijk tot een bovengemiddeld aantal weigeringen (17%). Bij weigeringen worden met een aanwijzingsbesluit ook eventuele andere ondernemingen van de aanvragers gescreend. Zo reikt het instrument verder dan alleen het gebied of de branche waar het wordt opgelegd, en wordt een waterbedeffect voorkomen. Daarnaast is het aannemelijk dat vergunningplicht malafide

⁵ <https://riecaa.nl/actueel/7741/jaarverslag-riec-liec-en-riec-aa-2024>

ondernemers afschrikt. Ook in branches die al langer een vergunningplicht hebben, biedt met name de financiële toets beter inzicht in de bedrijfsvoering en financiering. Denk daarbij aan ondernemingen in de horeca en coffeeshops.

Privaatrechtelijke integriteitsscreenings

Naast het bestuursrechtelijk instrumentarium, gebruikt de gemeente ook privaatrechtelijke integriteitsscreenings, op basis van de Beleidsregel Integriteit en Overeenkomst (BIO) en de van Traa-bepalingen. Bij het aangaan van overheidsopdrachten en overeenkomsten (waaronder vastgoedontwikkeling en vastgoedtransacties), kunnen we met de BIO in-transparante geldstromen en malafide partijen weren. Het gerechtshof Amsterdam bekrachtigde recent dat deze werkwijze rechtsgeldig is. De uitspraak vormt een stevig fundament voor het privaatrechtelijke integriteitsbeleid van de gemeente. De Van Traa-bepalingen (vernoemd naar de parlementaire enquêtecommissie) zijn een set aanvullende voorwaarden bij de verkoop van gemeentelijk vastgoed. Ondermijning wordt tegengegaan door de screening van kopers en alle opvolgende kopers, en door het opnemen van een voorkeursrecht voor de gemeente. De bepalingen worden vooral toegepast bij strategische panden, zoals horeca, en in kwetsbare gebieden.

Ter ondersteuning van de hiervoor genoemde instrumenten (Bibob, BIO, Van Traa) analyseert de gemeente in bepaalde gebieden, zoals het centrum, ook de transacties van vastgoed. Per maand worden ongeveer 200 transacties bekeken, waarbij opvallende transacties worden doorgezet voor verdere screening of aan het RIEC.

Samenwerking ondernemers

Met de screenings wil de gemeente malafide ondernemingen en criminele geldstromen uit de stad weren. Daarmee creëren we een eerlijk speelveld voor het overgrote deel van de ondernemers dat zich wel aan de wet houdt. Dat doen we zij-aan-zij met de ondernemers, maar bijvoorbeeld ook met vastgoedeigenaren in het eerdergenoemde samenwerkingsverband Tafel020. Door een intensievere samenwerking met het Platform Veilig Ondernemen (PVO) beogen we de weerbaarheid van ondernemers tegen criminele inmenging te vergroten, bijvoorbeeld door betere signalering en kennisdeling in kwetsbare sectoren.

Ook onze partners gemeentelijke vastgoed-deelnemingen, zoals NV Zeedijk, Stadgoed en Stadsherstel, hebben een belangrijke rol in de aanpak van de parallelle economie. Door eigendomsverkrijging, herbestemming en huurbeleid wordt via vastgoed gewerkt aan een leefbare en veilige stad en het weren van criminaliteit.

Weerbaarheid ambtelijke organisatie

Ook intern werkt de gemeente doorlopend aan het verhogen van de weerbaarheid tegen criminele beïnvloeding. In het programma *De Weerbare Stad* is een basistraining ontwikkeld. Na afloop van het programma is deze training structureel ingebed in de organisatie door de aanstelling van een functionaris. Inmiddels zijn ruim 3.000 gemeentemedewerkers en bijna 500 externe professionals getraind, waaronder welzijnswerkers en jeugd- en veiligheidspartners. Naast het overdragen van kennis en het verhogen van bewustwording, fungeren deze trainingen als signaalmiddel. Medewerkers brengen concrete casussen in die vaak voor het eerst bespreekbaar worden

gemaakt. 84% van de deelnemers begrijpt beter wat ondermijning betekent voor hun werk, en 89% weer beter hoe zij signalen van ondermijning intern kunnen melden. Daarnaast is een belangrijke functie van de training het verkennen en intensiveren van samenwerking tussen verschillende clusters en directies. Medewerkers van verschillende afdelingen weten elkaar door de training beter te vinden bij signalen van ondermijning. Naast de interne organisatie werken we in de regio samen aan de Noord-Hollandse Norm Weerbare Overheid.

Urgentie in het sociaal domein

Tot slot hebben we als college bijzonder aandacht voor de eerdergenoemde ondermijning in het sociaal domein. De huidige organisatie van de keten is een kwetsbaar systeem, met grote risico's waardoor het te eenvoudig onderdeel wordt van de parallelle economie. Samen met interne en externe partners werken we eraan om de signalen en misstanden beter in beeld te krijgen, en adequater op te treden. We treden op tegen misbruik van subsidies en werken samen aan het opwerpen van barrières tegen fraude. Zo hebben we afgelopen jaar met landelijke partners stevig ingezet op de aanpak van frauduleus verkregen diploma's in de zorg. Zo werd voorkomen dat 155 valselijk verkregen ervaringscertificaten (EVC's) werden omgezet naar een zorgdiploma. Ook loopt er momenteel onderzoek naar 219 reeds afgegeven diploma's én naar 3.500 vakbekwaamheidsbewijzen in de Jeugdzorg (i.e. SKJ-registraties), waarvan de rechtmatigheid wordt betwijfeld. Bovendien leidde deze inzet tot een sterke bewustwording en actie vanuit de keten, en brede media-aandacht voor de problematiek.

Knelpunten en landelijke lobby

Om ondermijning het hoofd te (blijven) bieden, is verdere versterking en doorontwikkeling van de huidige aanpak noodzakelijk. Bestuurlijke instrumenten sorteren effect, maar in de praktijk blijft de slagkracht beperkt door capaciteit en belemmeringen in de gegevensdeling. De poortwachters van onze economie hebben als eerste zicht op risicovolle inschrijvingen of ondoorzichtige eigendomsconstructies. Maar zij kunnen hun rol niet waarmaken zonder betere wettelijke grondslagen en informatiepositie. Om die reden hebben Amsterdam, Breda, Den Haag, Rotterdam en Utrecht een gezamenlijke *position paper* opgesteld, en ingebracht voor het Tweede Kamerdebat georganiseerde criminaliteit van 6 februari 2025. In deze oproep vragen wij het Rijk om:

- de Kamer van Koophandel meer bevoegdheden te geven om inschrijvingen te weigeren en signalen van malafide praktijken met andere bestuursorganen te delen;
- het notariaat te versterken met een registratiesysteem voor geweigerde cliënten en een centraal aandeelhoudersregister;
- het crimineel misbruik van domicilieverlening aan te pakken door registratie, heldere plichten en beperking van het aantal ondernemingen per vestigingsadres.

Deze oproep heeft inmiddels geleid tot de inrichting van een landelijke werkgroep 'Mobiliseren van actoren in het economisch domein' onder de vlag van het Strategisch Beraad Ondermijning, waarvan de burgemeester van Amsterdam de kartrekker is. Ook hebben we als G4 inbreng geleverd bij het wetsvoorstel ter implementatie van het Europese anti-witwas pakket, waarin we oproepen tot een aantal aanscherpingen, o.a. in de regulering van domicilieverleners en van boekhouders.

Op ambtelijk niveau worden daarnaast verkennende gesprekken gevoerd met het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) over een meldrecht voor gemeenten bij de Financial Intelligence Unit (FIU). Dat zou gemeenten in staat stellen om signalen van ongebruikelijke of verdachte financiële constructies rechtstreeks te delen en het zicht op criminele geldstromen aanzienlijk te vergroten. Deze verkenning is het resultaat van een langer lopende lobby vanuit de Gemeente Amsterdam.

We hebben ook gepleit voor meer instrumentarium op het gebied van vastgoedtransacties. Een resultaat hiervan is dat de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) gemeenten het eerste recht wil geven 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. Dit moet criminele praktijken en het verder afglijden van kwetsbare buurten voorkomen. Daarnaast verkent het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de mogelijkheid van een huurregister voor woningen. Verwacht wordt dat BZK in 2026 een contourennota publiceert. Het register is bedoeld om misstanden op de woningmarkt te voorkomen en aan te pakken, en draagt bij aan transparantie. Hoewel dit stappen in de goede richting zijn, adresseren deze maatregelen nog onvoldoende de behoefte om als gemeente ondermijnende vastgoedtransacties tegen te kunnen gaan. Daarvoor zal ik me in de landelijke lobby blijven inzetten.

Tot slot

Het bestrijden van financieel-economische criminaliteit en het opwerpen van systeembarières tegen de parallelle economie, kan niet los worden gezien van de bredere bestrijding van georganiseerde misdaad. Witwassen, ondergronds bankieren, hypotheekfraude; het zijn allemaal fenomenen waarbij misbruik gemaakt wordt van gelegenheidsstructuren, en die onderdeel uitmaken van het verdienmodel van (drugs)criminelen. Hetzelfde verdienmodel dat leidt tot explosies, liquidaties en uitbuiting van kwetsbare jongeren. Daarom onderzoek ik de komende tijd hoe we nog meer de verbinding kunnen leggen tussen de aanpak van de parallelle economie, en andere aanpakken zoals Preventie met Gezag en de persoonsgerichte aanpakken. Samen met onze partners binnen het RIEC en binnen de Driehoek blijven wij investeren in interventies en bewustwording binnen kwetsbare sectoren. Tegelijkertijd zet ik me actief in voor versterking van bestuurlijke en wettelijke instrumenten, zowel lokaal als landelijk.

Ik houd u graag op de hoogte van de voortgang van deze inzet en zal u informeren zodra zich relevante ontwikkelingen voordoen.

Met vriendelijke groet,



Femke Halsema
Burgemeester