

29 911 Bestrijding georganiseerde criminaliteit
Nr. 479 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 3 september 2025

In juni 2024 heeft uw Kamer, met de halfjaarbrieven aanpak georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, een stand van zaken op lopende moties en toezeggingen ontvangen.¹ Daarin werd aangekondigd dat extra onderzoek zou worden ingesteld naar de persoonlijke verzorgingsbranche, bestaande uit de kapperszaken, massagesalons, nagel- en zonnestudio's en de tattooshops.

Aanleiding voor dit onderzoek was dat voor zover bekend geen landelijk, wetenschappelijk onderzoek naar deze branche beschikbaar was, terwijl de branche in de publieke perceptie wel bekend staat als een branche waarin veel ondermijnende criminaliteit plaatsvindt. Het WODC is medio 2024 gevraagd om onderzoek te doen naar de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in de persoonlijke verzorgingsbranche.

Het WODC-onderzoek "Schone zaken: verkenning rond ondermijnende criminaliteit in de beautysector" is als bijlage bij deze brief gevoegd. Hieronder geef ik de belangrijkste conclusies en mijn reactie op dit rapport weer.

Belangrijkste conclusies uit het WODC-rapport

Het onderzoek richt zich op de aard, omvang en mechanismen van verschillende vormen van ondermijnende criminaliteit in de persoonlijke verzorgingsbranche, en op de vraag hoe de weerbaarheid van deze sector kan worden verhoogd. Hiervoor zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt, waaronder literatuurstudies, interviews met de branche, gemeenten en opsporingspartners en het afnemen van vragenlijsten bij ondernemers. Het onderzoek is aangevuld met het perspectief vanuit België, het Verenigd Koninkrijk en Italië.

¹ Kamerstuk 29 911, nr. 437, bijlage 2, p. 3.

Het onderzoek concludeert dat er in Nederland weinig empirisch bewijs is voor de aanname dat de persoonlijke verzorgingsbranche in het algemeen kwetsbaar is en gebruikt wordt voor ondermijnende criminaliteit. Als verklaring geven de onderzoekers dat de persoonlijke verzorgingsbranche geen cruciale schakel in het criminele proces van drugscriminaliteit is, waar bijvoorbeeld de transportsector dat wel is. Ook is de omzet van de bedrijven in deze branche vermoedelijk te gering om op grote schaal crimineel geld wit te wassen.

Deze constatering staat haaks op het heersende beeld van de sector. Voor veel respondenten zijn de grote aantallen persoonlijke verzorgingszaken in het straatbeeld aanleiding om te denken dat er waarschijnlijk met of bij deze bedrijven dingen plaatsvinden die het daglicht slecht kunnen verdragen. Dat geldt zowel voor geënquêteerde en geïnterviewde ondernemers uit de sector zelf, als ook voor veel van de professionals die vanuit een overheidsrol betrokken zijn bij de sector. Ook de deelnemers aan de valideringsbijeenkomst herkennen dit beeld. De deelnemers erkennen echter tegelijkertijd dat de uitkomsten van het onderzoek dit beeld niet ondersteunen, anders gezegd: er lijkt sprake van een mismatch tussen de publieke perceptie en het empirisch bewijs.

Twee verklaringen die worden gegeven voor de mismatch tussen de gepercipieerde en de geregistreerde signalen zijn:

1. Verschil in definitieopvatting: van ondermijnende criminaliteit is in dit onderzoek sprake wanneer criminele samenwerkingsverbanden bedrijven in de persoonlijke verzorgingsbranche misbruiken of als vehikel gebruiken voor het uitvoeren of het verhullen van criminele activiteiten, dan wel voor het witwassen of het wegsluizen van crimineel geld. Strafbare feiten die in publieke discussies vaak ook worden gerekend tot ondermijning, zoals het zwart laten werken van personeel, arbeidsuitbuiting of het ontduiken van belasting, worden niet gerekend tot het domein van ondermijning.
2. Culturele verschillen: de persoonlijke verzorgingsbranche is divers en bedrijven binnen deze branche kennen verschillende culturele gebruiken. Ze hanteren langere of andere openingstijden en er is soms een informelere manier van zaken doen. Hierdoor kan het beeld ontstaan dat er ongebruikelijke praktijken plaatsvinden bij andere bedrijven. Andere culturele

gebruiken zijn echter geen aanleiding of signaal van misbruik door de georganiseerde misdaad.

Dat de persoonlijke verzorgingsbranche in het algemeen niet als kwetsbaar kan worden getypeerd, sluit niet uit dat er wel casussen kunnen zijn waarin sprake is van ondermijning of waarin sprake is van andere vormen van criminaliteit zoals arbeidsuitbuiting of belastingontduiking. In het onderzoek zijn er namelijk wel enkele zaken naar voren gekomen waarbij er sprake lijkt te zijn van dekmantelconstructies. Dit heeft echter naar het zich laat aanzien meer te maken met de persoon in kwestie dan met de aantrekkelijkheid van de sector voor dit doel.

De onderzoekers geven aan dat in die gevallen de weerbaarheid van de persoonlijke verzorgingsbranche verder verhoogd kan worden, bijvoorbeeld met algemene preventieve methoden zoals een vergunningplicht of het intensiveren van handhaving. De algemene conclusie van het onderzoek is echter dat er geen structurele criminele inmenging of infiltratie plaatsvindt in de sector.

Beleidsreactie

Ik zet in mijn aanpak van ondermijning in op het weerbaar maken van sectoren die kwetsbaar zijn voor misbruik door de georganiseerde misdaad. De drie sporen die ik daarbij hanteer zijn: het tegengaan van systeemkwetsbaarheden, thematisch gericht werken en het mobiliseren van niet-strafrechtelijke actoren. Zo wordt het criminel en moeilijker gemaakt om misbruik te maken van het bonafide, economische bedrijfsverkeer in Nederland en creëren we een sluitend netwerk in de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in. Vanuit die sporen kijk ik ook naar de resultaten van dit onderzoek.

Met het WODC-onderzoek “Schone zaken: verkenning rond ondermijnende criminaliteit in de beautysector” ontstaat er meer zicht op de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in de persoonlijke verzorgingsbranche. Onderzoek naar deze branche was nodig, omdat deze branche kenmerken heeft die de branche kwetsbaar kunnen maken voor misbruik door de georganiseerde misdaad. Zo voldoet de persoonlijke verzorgingsbranche aan meerdere kenmerken, zoals opgesomd in de handreiking kwetsbare

branches.² Het gaat hierbij om zaken als gebruik van contant geld, de moeilijk controleerbare omvang van verleende diensten en het lage instapgemak van de branche. Tevens is de publieke perceptie dat er veel misstanden zijn in deze branche.

Op basis van de onderzoeksresultaten zie ik op dit moment geen noodzaak voor het treffen van landelijke maatregelen in de persoonlijke verzorgingsbranche tegen ondermijning door georganiseerde criminaliteit. Het onderzoek laat zien dat er geen bewijs is voor structureel, landelijk misbruik van of binnen deze branche die deze maatregelen zouden rechtvaardigen. In de casussen waar wel sprake is van ondermijning of andere vormen van criminaliteit zeggen de onderzoekers dat het meer gaat om individuele gevallen dan de aantrekkelijkheid van de sector als geheel voor misbruik door de georganiseerde criminaliteit.

Wel ben ik van mening dat het onderzoek lokaal nog tot inzichten en interventies kan leiden. Het onderzoeksrapport wordt daarom verder verspreid onder de Platforms Veilig Ondernemen (PVO's), de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Zo laat het rapport zien dat er in de verschillende grensregio's een verhoogde concentratie bedrijven is in de persoonlijke verzorgingsbranche. Dit vraagt om blijvende lokale alertheid. Een verhoogde concentratie hoeft niet te betekenen dat hier een link is met ondermijnende criminaliteit en kan ook verklaard worden door een verhoogde vraag van de lokale gemeenschap (of klanten uit buurlanden) naar de dienstverlening in de persoonlijke verzorgingsbranche. Tegelijkertijd laat het wel zien dat alertheid nodig is om misbruik te voorkomen. Mocht deze lokale of regionale duiding zorgen voor nieuwe inzichten en aanleiding geven voor landelijke maatregelen zal ik de situatie opnieuw bezien.

De minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

² Deze handreiking is opgesteld naar aanleiding van de motie van lid Mutluer (PvdA) over het in kaart brengen van kwetsbare branches en het onderzoeken of meer regelgeving nodig is om malafide ondernemers te weren uit kwetsbare wijken (Kamerstuk 36200-VI, nr. 74). Gepubliceerd op rijksoverheid.nl op 14 maart 2024.